

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Situación de la seguridad alimentaria en las Américas

(Documento para alimentar el diálogo de la 42.a Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos)

San José, Costa Rica
Abril de 2012

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2012



Situación de la seguridad alimentaria en las Américas: documento para alimentar el diálogo de la 42.a Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported. Basada en una obra en www.iica.int.

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Julio Mora
Corrección de estilo: Máximo Araya
Diseño de portada: Karla Cruz y Carlos Umaña
Diagramación: Carlos Umaña
Impresión: Imprenta del IICA, Sede Central

Situación de la seguridad alimentaria en las Américas: documento para alimentar el diálogo de la 42.a Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos / IICA – San José, C.R.: IICA, 2012.

42 p.; 21.5 x 28 cm.

ISBN13: 978-92-9248-390-6

Publicado también en inglés

1. Seguridad alimentaria 2. Agricultura 3. Desarrollo agrícola
4. Políticas 5. América Latina 6. Caribe I. IICA II. Título

AGRIS
E10

DEWEY
338.19

Índice de contenido

Reconocimientos	4
Presentación	5
Resumen ejecutivo	6
1. Introducción	10
2. La seguridad alimentaria y el proceso de las Cumbres de las Américas	10
3. Estado de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe	12
3.1 La seguridad alimentaria es producto de múltiples factores	12
3.2 Medición de la seguridad alimentaria	13
3.3 El problema no está en la disponibilidad de los alimentos, sino en el acceso a ellos	19
3.4 La importancia de la pequeña agricultura y la agricultura familiar para la seguridad alimentaria	25
3.5 Para lograr la seguridad alimentaria, es crucial que los habitantes mejoren la utilización biológica de los alimentos	27
4. Potencial de las Américas para la seguridad alimentaria y retos principales	28
4.1 Por qué la agricultura regional es importante para la seguridad alimentaria	28
4.2. Es necesario desarrollar e implementar estrategias integrales en seguridad alimentaria	30
5. El IICA y la seguridad alimentaria	32
Anexos	34
Anexo 1. Evolución de los términos “seguridad alimentaria” y “soberanía alimentaria”	34
Anexo 2. Cuadros estadísticos y gráficos	37
Literatura citada	39



Reconocimientos

Este documento fue elaborado por un equipo integrado por funcionarios del Centro de Análisis Estratégico para la Agricultura (CAESPA) y del Programa de Agricultura y Seguridad Alimentaria de la Dirección de Cooperación Técnica del IICA. Se reconocen las contribuciones que realizaron los siguientes profesionales: Karol Alpízar, Joaquín Arias, Hugo Chavarría, James French, Julio Mora y Rafael Trejos.

Presentación

El tema de la seguridad alimentaria había estado relegado durante al menos dos décadas en las agendas global y hemisférica, hasta que la crisis agroalimentaria de 2008 lo elevó de nuevo a la palestra mundial. En ese año, varios factores se conjugaron para provocar serios problemas de oferta de alimentos y de volatilidad y alza de sus precios, entre los cuales se pueden citar las pobres cosechas en varios países proveedores, la desviación de ingentes cantidades de tierra para sembrar cultivos destinados a la producción de biocombustibles, la creciente demanda de alimentos en las economías emergentes y la reducción de los stocks de ciertos commodities agroalimentarios.

La crisis afectó de manera desigual a los habitantes y a los países, según fueran estos exportadores o importadores netos de alimentos y de acuerdo con su grado de desarrollo económico y de integración de sus sectores agroalimentarios al mercado global. Así, mientras en Estados Unidos, Canadá y los países del Cono Sur en general mejoró la balanza comercial agroalimentaria, otros países de las regiones Caribe, Central y Andina sufrieron problemas de abastecimiento y el embate de la volatilidad y el alza de los precios de los cereales y los aceites. Y al interior de los países afectados, la crisis golpeó con mayor fuerza a los grupos de población más vulnerables.

En respuesta a la situación que se daba, en junio de 2008 se celebró la Cumbre Agroalimentaria de Roma, en la que se debatió en torno a diversos aspectos del problema de la seguridad alimentaria. En la Declaración de dicha Cumbre, “se exhorta a la comunidad internacional para que incremente la ayuda para los países en desarrollo, en particular para los países menos

desarrollados y para aquellos que resienten las repercusiones más negativas del alza de los precios”. Señala la Declaración que “es urgente ayudar a los países en desarrollo y a los países en transición a incrementar su agricultura y la producción de alimentos, y a aumentar la inversión pública y privada en agricultura, agroempresas y desarrollo rural”.

Los problemas estructurales que condicionan la seguridad alimentaria de los habitantes de las Américas siguen hoy presentes. Por eso no extraña que la seguridad alimentaria sea un tema central de la 42.a Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, que se celebrará en Cochabamba, Bolivia, del 3 al 5 de junio de 2012. En ese marco, al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) se le ha solicitado aportar un documento que brinde información integral relevante sobre la situación de la seguridad alimentaria en las Américas y los factores críticos que la condicionan, y sobre cómo estos afectan a las diferentes regiones, países y grupos de población más vulnerables.

El IICA, como organismo interamericano especializado en la agricultura y el desarrollo rural, no es ajeno al tema de la seguridad alimentaria, que siempre ha estado presente en sus agendas, planes de mediano plazo, proyectos y acciones. Por eso el Instituto ha querido aprovechar esta oportunidad no solo para ofrecer un panorama general sobre la situación de la seguridad alimentaria en las Américas y el potencial del hemisferio para alcanzarla, sino también para subrayar la necesidad de que los países y las regiones desarrollen, adopten e implementen estrategias integrales y planes de inversión que permitan garantizar el logro de la seguridad alimentaria de todos los habitantes.

Resumen Ejecutivo



El concepto de seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria empezó a desarrollarse luego de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en 1948, pero fue en 2001 que gracias a la FAO el concepto adquirió su forma actual y generalmente aceptada, según la cual existe seguridad alimentaria *“cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”*.

La seguridad alimentaria supone el cumplimiento de cuatro condiciones o “dimensiones” interrelacionadas: a) la **“disponibilidad”** o existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada para todos los habitantes; b) el **“acceso”**, entendido como el acceso de las personas a los derechos y recursos necesarios para adquirir alimentos apropiados, nutritivos y acordes con su cultura; c) las condiciones que aseguren la **“utilización”** biológica de los alimentos, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan las necesidades fisiológicas; y d) la **“estabilidad”** tanto en la disponibilidad como en el acceso a alimentos adecuados en todo momento.

La seguridad alimentaria y el Proceso de Cumbres de las Américas

La seguridad alimentaria siempre ha sido un tema presente en las reuniones que tratan sobre la agricultura y la alimentación, tanto a nivel de ministros de agricultura como de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas. En la **Declaración de Bávaro** (República Dominicana, 2001), los ministros de agricultura llamaban a brindar la debida atención a la agricultura y la seguridad alimentaria como temas estratégicos. Posteriormente, en el **Plan AGRO 2003-2015** (Panamá, 2003), los Ministros se comprometieron a adoptar medidas para implementar los mandatos de la III Cumbre de las Américas (Quebec, 2001) en los temas relacionados con la seguridad alimentaria. A partir de dicha Cumbre, el tema de la seguridad alimentaria ha estado presente en todas las Cumbres posteriores de Jefes de Estado y de Gobierno.

Las Américas cuentan con buenas condiciones en disponibilidad de alimentos

En general, la **producción de alimentos ha crecido** en las Américas, aunque en América Latina y el Caribe (ALC) se observan grandes diferencias entre regiones y países. Las regiones Andina, Sur y

Central mostraron altas tasas de crecimiento de la producción entre 1990 y 2010, en tanto que en la región Caribe creció menos, debido a caídas en la producción de hortalizas y al estancamiento de la producción de granos. No obstante, en ALC persiste una brecha en la disponibilidad de alimentos cercana a dos millones de toneladas. Además, la **volatilidad** de los precios internacionales impacta negativamente a la producción. Al tiempo que ha crecido la producción, **han aumentado las importaciones de alimentos y la dependencia de los mercados internacionales** a un ritmo mucho mayor que la producción. Esta situación puede ser riesgosa, y varía según sea la región de que se trate. Así, las regiones Norte y Sur prácticamente aseguran la disponibilidad de alimentos para su población mediante la producción local, en tanto que las demás regiones —y especialmente la región Caribe— presentan una elevada dependencia de las importaciones de alimentos, aun cuando la han disminuido.

La producción regional **podría crecer** a mayores tasas y **contribuir más a la seguridad alimentaria**, para lo cual se requiere **más inversión** en la agricultura y el medio rural y más estímulos a la investigación, la extensión y la transferencia de tecnologías apropiadas. Más importante que disponer de tierra arable adicional es **eleva la productividad, la eficiencia y la sustentabilidad** de la agricultura.

Los países de ALC avanzaron en la reducción del hambre y la desnutrición

El Índice Global del Hambre (GHI), del IFPRI, en general presenta una **mejoría** sostenida entre 1990 y 2010, y la mayoría de países de ALC se encuentran en situación de **baja** inseguridad alimentaria (índice menor a 4.9) o **moderada** inseguridad alimentaria (entre 5 y 9.9), pero **la desnutrición es crítica en Haití, en donde la padece el 58% de la población**, en tanto que en Bolivia, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador y Panamá la sufren al menos uno de cada seis habitantes. Llama la atención que el porcentaje de desnutrición de la población en general es menor que el porcentaje de desnutrición infantil en

Uruguay (2% y 6%, respectivamente) y Argentina (1% y 2.3%, respectivamente).

El problema no es de disponibilidad de alimentos, sino de acceso a estos

En el mundo globalizado, el **“acceso país” adquiere cada vez más importancia**. Para financiar sus eventuales importaciones de alimentos, los países disponen de los recursos originados en las exportaciones de bienes y servicios, los préstamos externos y las remesas que se envían desde el exterior. Todos estos rubros se agrupan en las reservas monetarias internacionales (RMI). El indicador de RMI, medido en términos de meses de importación de alimentos, muestra que las regiones importadoras netas de alimentos pueden financiar entre 43 y 98 meses de importación de alimentos. No es recomendable que este indicador sea menor de 12 meses, pues ello limita las posibilidades de negociación y preparación de los países. Naciones como Haití, y en menor medida Santa Lucía, República Dominicana y Nicaragua, tienen poca liquidez para abastecerse de alimentos en el mercado internacional, en caso de una escasez interna de alimentos.

El Caribe es la región más vulnerable en términos de acceso internacional a alimentos. Las compras internacionales netas de alimentos, tomadas como porcentaje del producto interno bruto (PIB), representan desde un 2% hasta casi un 10% en países caribeños, un hecho que los hace altamente vulnerables ante eventuales aumentos en los precios internacionales de los alimentos.

La volatilidad de precios impactó el poder de compra de las exportaciones. Además, los altos precios internacionales de los alimentos pueden tener un impacto significativo en el acceso a los alimentos de los países importadores netos, dependiendo del peso de las importaciones en la oferta doméstica de alimentos y de la composición de las canastas de exportación e importación agrícola.

El **“acceso individual” es el problema y la deuda de muchos países de ALC**. El consumo de alimentos está directamente relacionado con el nivel de ingresos de la población, su crecimiento y

la forma cómo se distribuyen. De esta manera, los altos índices de pobreza, indigencia e inequidad en la distribución de los ingresos que presentan los países de la región, aunados a procesos inflacionarios, condicionan la capacidad de acceso real a los alimentos por parte de los grupos poblacionales y territorios vulnerables. Por otra parte, cabe señalar que hay una relación directa entre el PIB per cápita y el consumo per cápita de alimentos (expresado en calorías).

Para lograr la seguridad alimentaria, hay que mejorar la utilización biológica de los alimentos

En efecto, a las preocupaciones por dietas poco saludables y crecientes niveles de obesidad, se agregan las preocupaciones por problemas de saneamiento (el 86% de la población urbana y el 55% de la población rural disponía de algún tipo de sistema de saneamiento en 2011), acceso a agua potable (el 7% de la población de ALC no lo tenía en 2008), servicios médicos y de sanidad e inocuidad de los alimentos. Estos últimos problemas tienden a aumentar conforme crecen los flujos comerciales y, aunque en algunos países (como Estados Unidos), esos temas se encuentran en la órbita funcional del ministerio de agricultura, en la mayoría de los países de la región las responsabilidades corresponden a las carteras de salud y educación, con poca o nula participación de los ministerios de agricultura.

Hay que involucrar a la agricultura familiar y a la agricultura de pequeña y mediana escalas

En ALC la agricultura familiar abarca aproximadamente 14 millones de explotaciones y a ella están vinculadas, directa o indirectamente, 60 millones de personas. Además, provee entre el 27% y el 67% de los alimentos, utiliza entre el 12% y el 67% de la superficie destinada a la producción agropecuaria y genera entre el 57% y el 77% del empleo agrícola. La agricultura familiar es relevante incluso en países grandes como Brasil y Colombia, pero también en países medianos como Ecuador. En Brasil produce el

67% del frijol, el 84% de la yuca, el 49% del maíz y el 52% de la leche; en Colombia, más del 30% de los cultivos anuales (especialmente, maíz y frijol); y en Ecuador, el 64% de las papas, el 85% de las cebollas, el 70% del maíz y el 83% de la carne de ovino. En Centroamérica, el 96% de los productores de granos básicos pertenecen a la agricultura familiar, y su producción se destina al mercado nacional y el regional centroamericano. A la agricultura familiar hay que agregar la agricultura de pequeña escala, que suma unos 15 millones de productores.

La seguridad alimentaria de ALC demanda **ampliar el acceso a tecnologías adecuadas** para mejorar y diversificar su producción y **mejorar las condiciones de participación** de la pequeña agricultura y la agricultura familiar, de los grupos étnicos y de poblaciones rurales en condiciones de marginación, para que contribuyan más en doble vía a la seguridad alimentaria: por un lado, para que puedan incrementar su aporte a la disponibilidad de alimentos (para lo cual deben mejorar su productividad); y por otro lado, para promover y asegurar su acceso a los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales (lo que favorecería la generación de empleos e ingresos y contribuiría a reducir la pobreza rural y a mejorar el acceso a los alimentos). Y para todo ello es crucial promover la asociatividad, como una forma de acceso a servicios y para incrementar su poder de negociación en los mercados.

Para lograr la seguridad alimentaria debe considerarse el cambio climático

En diferente medida, **la agricultura de las Américas se ve amenazada por el cambio climático, pero también contribuye a este**, pues la agricultura global genera el 30% de los gases de efecto invernadero (GEI), según la Universidad de Minnesota; y a ese hecho hay que añadir la contaminación de suelos y aguas y la pérdida de cobertura vegetal que ocurre cuando la actividad agrícola no se realiza con apego a criterios de responsabilidad y sustentabilidad ambiental.

La **disponibilidad de alimentos está amenazada por la variabilidad climática** en el corto plazo y el **cambio climático** en el mediano y largo plazos. Los cambios en las temperaturas y los patrones de lluvias van a afectar en diversa medida a las diferentes regiones y países, y se prevé que incidirán en la disminución de los rendimientos, en el empeoramiento de las condiciones y la calidad de la producción, en la distribución de plagas y la virulencia de enfermedades que afectan a cultivos y crianzas, en el almacenamiento y distribución de alimentos, en el control de las plagas post-cosecha y, en consecuencia, afectarán los niveles de ingresos y las condiciones de vida de los grupos vulnerables de la población, principalmente en las regiones rurales.

Por tanto, se requiere un cambio de actitud sociopolítica que se plasme en **estrategias y políticas de mitigación y adaptación** al cambio climático de la producción agropecuaria y procesos subsiguientes.

Estrategias, políticas y planes de inversión para la seguridad alimentaria

El IICA promueve la adopción de estrategias integrales en seguridad alimentaria, orientadas a los siguientes objetivos:

1. Aumentar la inversión en agricultura, con el fin de desarrollar capacidades científicas y de investigación, innovación y extensión.
2. Desarrollar mercados agrícolas eficientes y transparentes.
3. Adoptar políticas y arreglos institucionales para integrar la agricultura de pequeña y mediana escalas a los mercados.
4. Promover el libre comercio internacional de alimentos.
5. Desarrollar programas de acceso a alimentos para los grupos vulnerables de la población.
6. Adaptar la actividad agrícola al cambio y variabilidad climáticos y minimizar los riesgos de estos fenómenos y de la volatilidad de precios agrícolas.
7. Reducir y mitigar impactos de la actividad agropecuaria sobre el ambiente e impulsar programas de educación en seguridad alimentaria y nutricional.

Plan de Acción de los Ministros de Agricultura del G-20 sobre la Volatilidad de los Precios y la Agricultura (Francia, 2011)

Los ministros de agricultura del G-20 (del cual forman parte cinco países de las Américas) acordaron, durante la reunión que sostuvieron en junio de 2011, dar énfasis a la formulación y aplicación de políticas macroeconómicas y sectoriales articuladas en apoyo a la agricultura de pequeña y mediana escalas. Plasmaron su posición en un plan vertebrado alrededor de cinco objetivos estratégicos: 1) aumentar la producción y productividad agrícolas en el corto y largo plazos; 2) aumentar la transparencia e información de mercados; 3) mejorar la coordinación de políticas internacionales; 4) disminuir los efectos de la volatilidad de precios, particularmente en los países más pobres; y 5) procurar mercados financieros agrícolas transparentes y regulados apropiadamente.

El IICA y la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria ha sido un tema siempre presente en la misión y objetivos del Instituto, tal como se ha reflejado en sus planes de mediano plazo (PMP). Por ejemplo, un objetivo estratégico del PMP 2010-2014 es “mejorar la contribución de la agricultura a la seguridad alimentaria”. Con este propósito, el IICA apoya a los países en el desarrollo de estrategias y de planes nacionales de inversión para mejorar la producción y la calidad de los alimentos y promover el ingreso sostenible a los mercados.

El apoyo del IICA está dirigido especialmente a mejorar las condiciones y las posibilidades de los productores de pequeña y mediana escalas para mejorar su propia situación y aportar a la seguridad alimentaria de sus países y del hemisferio. Todos los programas del IICA (Innovación para la Productividad y la Competitividad; Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos; Agronegocios y Comercialización; Agricultura, Territorios y Bienestar Rural; Agricultura, Manejo de Recursos Naturales y Cambio Climático; y Agricultura y Seguridad Alimentaria) trabajan en temas vinculados a la seguridad alimentaria.

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de seguridad alimentaria

El concepto de *seguridad alimentaria* empezó a desarrollarse luego de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en 1948, pero no fue sino hasta 1974, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, cuando por primera vez se definió dicho concepto como resultado del debate internacional. El concepto siguió evolucionando hasta que en 1996 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) presentó la definición más conocida y aceptada: “*existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias alimenticias, a fin de llevar una vida activa y sana*”. Con base en esa definición, otras organizaciones han planteado las suyas, así como distintos indicadores para su medición.

A partir de 1996, en forma paralela al desarrollo del concepto de seguridad alimentaria, diversas organizaciones y países también han elaborado el de soberanía alimentaria. En el anexo 1 se ofrece una reseña de la evolución de ambos conceptos hasta la actualidad.

En 2001, la FAO incorporó en su definición de 1996 el componente de *acceso social a los alimentos*, en tanto que mantuvo el enfoque multidimensional de la seguridad alimentaria: *disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad*.

Por *disponibilidad de alimentos* se entiende la existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada producidos en el país o adquiridos mediante importaciones o ayuda alimentaria.

El *acceso* a los alimentos supone el acceso de las personas a los recursos necesarios (entendidos como derechos) para adquirir alimentos apropiados y lograr una alimentación nutritiva. Estos derechos cubren el conjunto de todos los grupos o paquetes de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales

de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).

Para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas, es necesario garantizar la *utilización biológica* de los alimentos a través de una alimentación adecuada y el acceso a agua potable, sanidad y atención médica. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria.

Finalmente, para alcanzar la seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener *estabilidad* en la disponibilidad y el acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de una crisis repentina (por ejemplo una crisis económica o climática) o de un acontecimiento cíclico (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se relaciona con las dimensiones *disponibilidad y acceso*.

Este enfoque integral de la seguridad alimentaria es congruente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, en particular con el de “reducir a la mitad para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo” (ONU 2000).

2. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL PROCESO DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

La seguridad alimentaria es un tema que ha estado presente en las reuniones de los ministros de agricultura y las del Proceso de las Cumbres de las Américas, especialmente luego de la crisis alimentaria que en 2008 afectó a varios países del hemisferio.

Durante la Reunión Ministerial realizada en Bávaro, República Dominicana en noviembre de 2001¹, los ministros de agricultura de las Américas consideraron esencial avanzar significativamente en el logro de la seguridad alimentaria de los pueblos, para lo cual propusieron la creación de un marco institucional favorable a ese fin, la eliminación de las barreras al comercio, el aumento de la inversión rural, la reducción de brechas y la modernización de la agricultura.

Paralelamente, el Plan AGRO 2003-2015², que busca implementar los mandatos que los jefes de Estado y de Gobierno dieron a los ministros de agricultura en la III Cumbre de las Américas celebrada en Quebec en 2001, señaló que la promoción de la seguridad alimentaria es un elemento primordial que debe ser incorporado en los programas dirigidos a mejorar la vida rural, promover la agroindustria, contribuir a la reducción de la pobreza y fomentar el desarrollo integral.

En esa línea, los presidentes y jefes de Estado y de Gobierno de las Américas han adoptado compromisos para mejorar la seguridad alimentaria en la región, los cuales se refleja en las declaraciones de las diferentes Cumbres de las Américas:

En la **Declaración de Nuevo León** (Cumbre Extraordinaria de Monterrey, México, 2004), bajo el tópico de “Desarrollo social”, reconocieron que *“la superación de la pobreza, el hambre y la desigualdad social son grandes retos que enfrentan muchos países del Hemisferio en el siglo XXI...”*. También indicaron: *“Nos comprometemos a mantener un esfuerzo sostenido para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, al promover las inversiones y crear un entorno favorable para el mejoramiento sostenible de la agricultura, a fin de que contribuya al desarrollo social, la prosperidad rural y la seguridad alimentaria”*.

En la **Declaración de Mar del Plata** (IV Cumbre de las Américas, Argentina, 2005), los signatarios señalaron: *“...impulsaremos el bienestar social, una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico, el aumento de los niveles de vida del hemisferio, la eliminación del hambre y alcanzar la seguridad alimentaria, la creación de nuevas fuentes de empleo y la promoción del espíritu emprendedor”*.

En la **Declaración de Compromiso de Puerto España** (V Cumbre de las Américas, Trinidad y Tobago, 2009), el tema de la seguridad alimentaria fue abordado de manera muy destacada, lo que se reflejó en varios de sus artículos:

“Proveer a nuestros pueblos el acceso adecuado y oportuno a alimentos inocuos y nutritivos es uno de los desafíos más inmediatos que enfrentan nuestro Hemisferio y el mundo. Reconocemos el impacto negativo de las crisis alimentarias para nuestros pueblos cuando ocurren, y nos comprometemos a tomar medidas urgentes y coordinadas, trabajando en asociación con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, según corresponda, en el desarrollo y la aplicación de políticas y programas globales para enfrentar los desafíos de seguridad alimentaria. Reafirmamos nuestro compromiso con el objetivo de la Declaración del Milenio de reducir a la mitad a más tardar en 2015 el porcentaje de personas que padecen hambre; y reconocemos la Resolución 63/235 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que exhorta a abordar estos desafíos”.

“Exhortamos a nuestros Ministros de Agricultura a desarrollar actividades dirigidas a abordar las cuestiones que afectan el acceso y la disponibilidad de alimentos a fin de combatir la desnutrición crónica y promover políticas de nutrición adecuadas para nuestros pueblos. Apoyamos la promoción de inversiones en el sector agrícola, así como el fortalecimiento de la capacidad institucional de nuestros Estados con miras a incrementar e intensificar las actividades productivas, particularmente en los países más afectados por el hambre”.

“Creemos que un enfoque multidimensional y multisectorial de la agricultura y la vida rural es un factor clave para lograr el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria”.

En los **Mandatos Derivados de la VI Cumbre de las Américas** (Colombia, abril 2012) bajo la temática “Pobreza, Desigualdad e Inequidad”, se recomienda lo siguiente:

“Promover una mayor inversión y acceso a la investigación, innovación tecnológica y a la creación de capacidades, con miras a fortalecer y asegurar un

¹ Declaración Ministerial de Bávaro para el Mejoramiento de la Agricultura y la Vida Rural en las Américas. 2001. República Dominicana.

² Suscrito en la Segunda Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural, realizada el 11 y 12 de noviembre de 2003 en la ciudad de Panamá, Panamá.

sector agroalimentario sustentable, integral, inclusivo y competitivo que contribuya a alcanzar la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza y la inequidad, especialmente en las zonas marginales rurales y urbanas” (GRIC, 2012).

3. ESTADO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

3.1. La seguridad alimentaria es producto de múltiples factores

En esta sección se presenta un diagnóstico de la situación de la seguridad alimentaria en los países de las Américas. Como ya se indicó, el concepto de seguridad alimentaria ha evolucionado a través del tiempo y diversas instituciones la han estimado desde distintos ángulos e indicadores (el hambre, la desnutrición, la disponibilidad y el acceso a los alimentos, etc.).

En este documento se realiza un recuento de los múltiples factores que afectan la seguridad alimentaria de un país o determinada población. También se repasan algunas formas de medición de la seguridad alimentaria y los resultados más recientes al respecto. De igual manera, se presentan estimaciones del IICA sobre seguridad alimentaria, para lo cual se realizan cálculos e interpretaciones con base en indicadores cuantitativos de las dimensiones de disponibilidad, acceso, utilización (o aprovechamiento de los alimentos) y estabilidad consideradas en la definición de la FAO, que se aplica en la mayoría de los países del orbe y que permite realizar comparaciones entre países y regiones del mundo.

A partir de la definición actual de la FAO para seguridad alimentaria y su enfoque multidimensional, se pueden identificar los factores relevantes que influyen en sus cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad.

Respecto a la disponibilidad de alimentos, resulta importante analizar la producción doméstica de alimentos, los rendimientos y las inestabilidades que explican su evolución, así como el papel del comercio exterior agroalimentario, que permite complementar la oferta interna mediante las importaciones. Sin embargo, también es necesario considerar las exportaciones, pues si bien disminuyen la disponibilidad de alimentos para el consumo interno, también generan divisas para pagar importaciones. Al respecto, algunas posiciones sostienen que, en un contexto de apertura comercial, el comercio internacional asegura que la disponibilidad de alimentos sea más amplia que la generada mediante la producción nacional. Otras posiciones arguyen, en cambio, que la dependencia de la oferta doméstica de las importaciones y de la excesiva especialización en cultivos para la exportación entraña riesgos, como lo han constatado los episodios de crecimiento inusual de los precios de los productos básicos (*commodities*) alimentarios y energéticos y la marcada volatilidad que ha caracterizado el mercado agroalimentario mundial desde el 2007 hasta la fecha³.

En cuanto al acceso a los alimentos, el IICA establece una diferencia entre una visión macro, denominada acceso-país, y una visión micro, que considera el acceso individual, pues ambas dependen de factores distintos. El acceso-país tiene que ver con la capacidad del país y las dificultades que afronta a corto plazo para financiar sus importaciones y asegurar el abastecimiento de la demanda interna de alimentos. En esta dimensión resultan relevantes varios factores: a) la disponibilidad de reservas monetarias internacionales para la compra de alimentos importados; b) el nivel de vulnerabilidad del acceso internacional a los alimentos para hacer frente al pago de importaciones de alimentos, pues resulta diferente la situación de un país importador neto de alimentos de la de un exportador neto de alimentos; y c) en el caso de un país importador neto, si cuenta con otras fuentes importantes de ingresos de divisas internacionales (minería, hidrocarburos o turismo, por ejemplo). El comportamiento volátil de los

³ Ver el boletín conjunto IICA-FAO-CEPAL Volatilidad de los precios en los mercados agrícolas (2000-2010): implicaciones para América Latina y opciones de políticas.

precios internacionales de los principales productos básicos, así como la evolución de los términos de intercambio, resultan factores importantes para determinar el grado de inseguridad alimentaria o de vulnerabilidad en materia de seguridad alimentaria.

El acceso individual, por su parte, considera la capacidad adquisitiva (ingresos) de los habitantes para asegurarse de niveles aceptables de alimentos y nutrición. Este indicador puede abordarse tanto desde la perspectiva de los grupos vulnerables de población, como desde la de los productores agropecuarios de pequeña escala. En esta dimensión, las condiciones de pobreza e indigencia y la forma como se distribuye el ingreso son factores relevantes que determinan las relaciones entre los niveles de ingreso de la población, su crecimiento y distribución, así como las estructuras de consumo y los niveles de consumo per cápita. También constituye un factor relevante la forma en que los precios internacionales se transmiten a los precios domésticos y afectan la situación de la inflación de los alimentos.

La utilización biológica de los alimentos depende también de múltiples factores, como su calidad (nutrimentos, sanidad e inocuidad), su preparación, las dietas y las condiciones de salud de la población relacionadas con factores como el acceso a agua potable, servicios médicos y educación, muchos de los cuales van más allá de la agricultura, por lo que son otras organizaciones (como OPS-OMS) las que podrían aportar al análisis de esa dimensión.

La dimensión estabilidad tiene dos manifestaciones principales: la estabilidad en la disponibilidad de los alimentos y la estabilidad en su acceso, las que son tratadas en las secciones respectivas de este documento.

3.2. Medición de la seguridad alimentaria

Como se mencionó en la introducción a este capítulo, existen diferentes formas de medir la seguridad alimentaria, dependiendo de la definición del concepto y de los indicadores que se seleccionen. Por ejemplo, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) calcula el Índice Global del Hambre (GHI) que, en una escala de 0 a 100, califica la situación de los países según parámetros relacionados⁴; la FAO se centra en los aspectos nutricionales para calcular el estado de la inseguridad alimentaria y el Servicio de Investigación Económica (ERS) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) realiza una estimación de las brechas en la disponibilidad de los alimentos. El IICA, por su parte, realiza un cálculo e interpretación de indicadores cuantitativos en las dimensiones de la disponibilidad de los alimentos y el acceso a ellos.

En la siguiente sección se hará un recuento de los principales resultados de las investigaciones recientes, pero antes se analizará el papel de la agricultura en la seguridad alimentaria regional.

Los países de América Latina y el Caribe mejoraron en la reducción del hambre y la desnutrición, pero con diferencias entre ellos

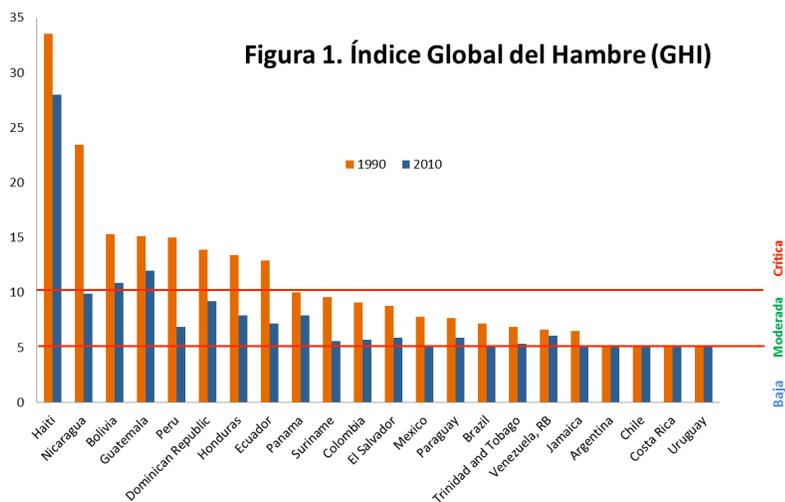
Los índices del hambre presentan mejoría. Según el Índice **Global del Hambre (GHI)** calculado por el IFPRI (2010)⁵, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) se encuentra en una situación de baja⁶ inseguridad alimentaria, con las excepciones de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. De ellos, Guatemala, Bolivia y particularmente Haití, se encuentran en una situación considerada como severa o crítica (ver figura 1).

En 20 años de evolución, en la mayoría de los países de la región ha mejorado la situación de la inseguridad alimentaria. Las mayores reducciones en el hambre se presentaron en Nicaragua, Perú,

⁴ El GHI es multidimensional, al contemplar tres indicadores relacionados con el hambre: 1) porcentaje de población desnutrida (refleja insuficiencia calórica), 2) la prevalencia de desnutrición infantil de niños menores de cinco años (indicación de niños con pérdida de peso) y 3) la mortalidad infantil (reflejo parcial de la sinergia entre dieta inadecuada y ambientes poco saludables).

⁵ Aun cuando el índice se reporta en el 2009, tiene como limitante la disponibilidad de información en los países; este índice se basa en información al 2007.

⁶ Se crean cinco situaciones o categorías: 1) bajo nivel de hambre (índice menor a 4.9), 2) situación moderada (índice con valores entre 5 y 9.9), 3) situación seria (índice en el rango de 10 a 19.9), 4) situación alarmante (índice entre 20 y 29.9), y 5) situación de alarma extrema (índice mayor a 30).



Fuente: IICA (CAESPA) con datos de IFPRI

República Dominicana, Honduras y Ecuador, países que pasaron de una situación crítica (mayor al 10%) a una situación moderada (entre 5% y 10%).

Sin embargo, la desnutrición sigue siendo crítica en varios países y es dispar entre ellos. En el cuadro 1 (considerando el GHI), se puede apreciar la gran disparidad que se presenta en la región en cuanto al porcentaje de población desnutrida. Mientras en Haití más de la mitad de la población (58%) no tiene acceso a alimentos suficientes y de calidad para cubrir sus necesidades, en Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica y México ese porcentaje no llega a 5%.

Aun cuando no afrontan las condiciones críticas de Haití, hay países de ALC en donde al menos uno de cada seis habitantes sufre de desnutrición, como sucede en Bolivia, Nicaragua, República Dominicana, Panamá y Guatemala.

Además, llama la atención el comportamiento que se da en Uruguay, Argentina y Guatemala, en donde la desnutrición infantil es mayor que el porcentaje de desnutrición en la población total. En el extremo contrario se encuentran países como Bolivia, República Dominicana, Panamá y Paraguay, que presentan tasas

intermedias de subnutrición a nivel nacional, pero muestran bajas tasas de subnutrición infantil (menor al 4%).

El USDA (2010) estima que en ALC unos 58 millones de personas se encuentran en condiciones de inseguridad alimentaria. En términos de porcentajes sobre el total de la población, la inseguridad alimentaria varía desde un 80% en Haití, 61% en República Dominicana, 60% en Bolivia, 41% en Perú y Guatemala, hasta poco más de 16% en El Salvador y Nicaragua.

ALC cuenta con buenas condiciones en la disponibilidad de alimentos, pero se requieren reforzar las estrategias para mejorar la oferta

La producción de alimentos crece en ALC, pero con significativas diferencias regionales. Un análisis para determinar si los países de ALC cuentan con una oferta suficiente de alimentos para suplir los requerimientos alimenticios de su población, y si los alimentos tienen la calidad necesaria para asegurar un consumo saludable, sugiere que ALC cuenta con niveles suficientes de

Cuadro 1. Estado de la inseguridad alimentaria en ALC

	Porcentaje de desnutrición en la población total (2004-06)	Porcentaje de desnutrición en niños menores a 5 años (2003-08)
Haití	58,00	18,90
Nicaragua	21,00	6,00
Bolivia	23,00	4,30
Guatemala	16,00	16,50
Perú	13,00	5,40
República Dominicana	21,00	3,40
Honduras	12,00	8,60
Ecuador	13,00	6,20
Panamá	17,00	4,30
Suriname	7,00	7,00
Colombia	10,00	5,10
El Salvador	10,00	5,80
México	4,00	3,40
Paraguay	12,00	3,00
Brasil	6,00	2,20
Trinidad y Tobago	10,00	2,40
Venezuela	12,00	4,40
Jamaica	5,00	2,20
Argentina	1,00	2,30
Chile	2,00	0,50
Costa Rica	4,00	1,10
Uruguay	2,00	6,00

Fuente: IICA (CAESPA) con datos de IFPRI

disponibilidad de alimentos. El análisis también indica que la producción de alimentos está aumentando a tasas mayores que el crecimiento poblacional (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Producción, importaciones, disponibilidad de alimentos y población en ALC (2001-2009)

	Producción de granos	Producción de raíces	Importación de granos	Ayudas alimentarias	Disponibilidad de alimentos	Población
	(en miles de toneladas)					
2001	12.656	3.253	11.125	1.067	38.222	528
2002	13.315	3.355	11.680	1.127	39.653	535
2003	14.043	3.457	11.774	491	40.469	542
2004	13.841	3.395	12.055	568	40.432	549
2005	14.326	3.437	13.412	687	40.785	556
2006	14.410	3.587	14.832	671	42.049	563
2007	15.453	3.842	15.383	392	46.193	569
2008	15.726	3.688	14.932	362	47.457	576
2009	15.612	3.822	14.603	485	44.001	582
Crec	2.62%	1.99%	4.28%	-11.41%	2.34%	1.23%

Fuente: USDA. Food Security Assessment 2010-20

Las dinámicas de crecimiento de la producción de alimentos difieren significativamente según región y grupo de alimentos (ver anexo 2). Destaca la región Central, con altas tasas de crecimiento en la producción de leche, hortalizas, tubérculos y aceites vegetales. En la región Caribe fue donde creció menos la producción de alimentos, debido a caídas importantes en la producción de hortalizas y al estancamiento en la producción de granos. Las regiones Andina y Sur fueron las que presentaron las mayores tasas de crecimientos de la producción durante el periodo 1990-2010, tanto en cereales como en oleaginosas.

A pesar del crecimiento en la producción de alimentos, se estima que en ALC persiste una brecha en la disponibilidad de alimentos cercana a dos millones de toneladas⁷, que es la cantidad adicional que se necesitaría para que la población acceda a alimentos de acuerdo con los estándares y requerimientos nutricionales generalmente aceptados (USDA 2010).

Aumenta la producción, pero también se incrementan las importaciones de alimentos y la dependencia de los mercados internacionales. El crecimiento de las importaciones se da a un ritmo mucho mayor que la producción, mientras que la ayuda alimentaria en la región cae en forma significativa (ver cuadro 2).

La dependencia de la oferta doméstica de alimentos de América con respecto a los mercados internacionales está aumentando, dado que las importaciones tienden a crecer más que la producción doméstica de alimentos. La elevada dependencia en las importaciones para satisfacer la oferta doméstica de calorías, según ciertas posiciones, puede ser riesgosa; sin embargo, esta situación varía radicalmente, según sea la región de que se trate.

En efecto, durante la crisis de 2007-2008, el consumo total de calorías llegó a suplirse gracias a las importaciones, que dieron cuenta hasta del 60% del consumo calórico en la región Caribe y del 43% en la región Central. En ese mismo periodo, en las regiones Norte y Sur prácticamente se pudo asegurar la disponibilidad de alimentos para su población mediante la producción local (ver cuadro 3).

Aun cuando la región Caribe es la que más depende de los mercados internacionales para asegurar su disponibilidad de alimentos, cabe resaltar que en los últimos años ha logrado reducir sustancialmente esa dependencia, que pasó de 60% en 2007 a 44% en 2009.

Hasta el 2007, la participación de las importaciones de alimentos en la oferta doméstica se había incrementado en las regiones Caribe, Central y Andina: Sin embargo, debido a la crisis de alimentos suscitada a finales de ese año, los

⁷ Cantidad de alimentos requerida para que las poblaciones, según su nivel de ingreso, consuman la cantidad mínima diaria necesaria de calorías. El estudio no incluye todos los países de ALC.

Cuadro 3. Porcentaje de dependencia calórica con respecto a las importaciones en América (2000-2009)

Región	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
América	10,2	10,4	10,8	14,8	18,0	9,0	10,9	10,1	10,9	9,6
Andina	28,5	28,0	27,4	27,4	28,0	28,1	30,1	30,1	30,6	29,9
Caribe	42,8	46,1	51,7	46,6	42,4	53,6	48,6	60,0	51,8	43,7
Central	35,7	37,7	42,1	40,9	40,0	41,8	41,1	42,9	36,7	38,1
Norte	7,4	8,5	8,2	16,4	26,5	6,8	8,2	7,4	8,9	7,2
Sur	11,0	7,5	9,2	6,6	5,7	6,2	8,6	8,4	7,1	7,3

Fuente: IICA (CAESPA) con datos de FAO (FAOSTAT) y Naciones Unidas (COMTRADE).

países de esas regiones aumentaron la producción local de alimentos, disminuyendo su dependencia de los mercados internacionales y demostrando una importante capacidad de respuesta ante un escenario de precios altos.

Debido al gran peso que tienen las regiones Norte y Sur en la producción total de alimentos en el hemisferio, la dependencia de la oferta doméstica de América respecto a las importaciones no alcanza el 10%.

La dependencia en las importaciones puede debilitar la seguridad alimentaria, sobre todo si se presentan déficits en la producción doméstica de aquellos alimentos que más aportan al total del consumo de calorías. A nivel de grupos de alimentos, sobresale la alta dependencia de la oferta doméstica con respecto a las importaciones de cereales y aceites vegetales en las regiones

Cuadro 4. Porcentaje de dependencia de la oferta doméstica de alimentos respecto a las importaciones en América (2000-2009)

	Andina	Caribe	Central	Norte	Sur
Aceites Veg	51,52	69,09	46,69	29,10	6,12
Carne	2,36	9,17	8,84	3,71	0,31
Cereales	38,99	42,60	45,05	4,93	10,57
Frutas	2,85	1,44	6,78	20,33	2,17
Hortalizas	3,08	11,81	17,80	13,79	2,58
Leche	0,16	1,41	0,98	0,21	0,05
Tuberculos	0,31	4,64	6,41	3,51	0,13

Fuente: IICA (CAESPA) con datos de FAO y COMTRADE

Caribe, Central y Andina. Estos dos grupos de alimentos representan más del 75% de las calorías consumidas en estas regiones (ver cuadro 4).

La poca capacidad que tienen los países de las regiones Caribe, Central y Andina para abastecer su oferta doméstica de cereales y oleaginosas con producción local se torna tanto más importante, cuanto que se considera que fueron precisamente los precios de estos productos los que presentaron mayor incremento y volatilidad en los mercados internacionales en los últimos cuatro años.

Aun en regiones altamente dependientes de la importación de cereales para la alimentación animal, la producción local de carne abastece más del 90% de la demanda local (Central y Caribe). Asimismo, prácticamente todas las regiones son autosuficientes en leche y tubérculos, grupos de alimentos que dan cuenta de menos del 7% del total de las calorías consumidas.

La producción regional podría crecer a mayores tasas y contribuir más a la seguridad alimentaria. Los rendimientos desempeñan un papel crucial en el crecimiento de la producción agrícola. Ante la poca disponibilidad de nuevas tierras arables, los rendimientos empiezan a jugar un rol cada vez más importante en el aumento de la producción, principalmente de cereales (ver cuadro 5).

En cereales, dentro de los factores que explican el crecimiento de la producción en el periodo 1990-2010, solo en la región Caribe la incorporación de nueva área agrícola fue más importante que la contribución de los rendimientos. En las demás regiones, prácticamente todo el incremento de la producción se explica por incrementos en los rendimientos no varió.

En oleaginosas, el incremento del área de siembra jugó un papel más importante que en cereales. De hecho, con la excepción del Caribe, donde el área en oleaginosas disminuyó, en el resto de las regiones de las Américas la contribución del área al crecimiento de la producción fue al menos tan importante como la contribución de los rendimientos.

Cuadro 5. Contribución del área y los rendimientos al incremento en la producción de cereales y oleaginosas (1990-2010)

Región	Crecimiento anual de la producción 1990-2010 (%)	Contribución del área	Contribución del rendimiento
Cereales			
Andina	3,58	0,90	2,65
Caribe	1,69	1,02	0,66
Central	1,01	0,02	0,99
Norte	1,32	(0,82)	2,15
Sur	3,44	0,30	3,13
Oleaginosas			
Andina	4,35	3,20	1,12
Caribe	(0,14)	(1,34)	1,22
Central	2,93	1,46	1,45
Norte	2,51	1,22	1,28
Sur	7,46	4,80	2,55

Fuente: IICA (CAESPA) con datos de FAO, FAOSTAT.

La inestabilidad en la producción de alimentos también presenta diferencias regionales. La variación en los niveles de producción de alimentos puede generar periodos de escasez, que vulnera la seguridad alimentaria de la población, o periodos de excedentes, que generan pérdidas y desestimulan la producción en periodos subsiguientes.

Para estimar esta variable se calculó un índice de inestabilidad en la producción por grupos de alimentos (ver anexo 2). Este índice muestra a la Región Andina como la más estable (índice de inestabilidad igual a 1%), mientras que la producción presenta mayores oscilaciones en las regiones Norte (4.19%), Sur (3.27%), Caribe (2.74%) y Central (2.63%). La producción de leche en el Caribe es la que presenta el patrón de producción más inestable de toda ALC (índice igual a 9.6%), seguido de los cereales en las

regiones Sur (7.59%) y Norte (6.62%).

Especializarse en la producción de cultivos para exportación puede ser bueno, pero implica riesgos.

Aunque la cuantía de las exportaciones netas de alimentos puede ser un indicativo de la autosuficiencia alimentaria, la especialización en algunos pocos productos para la exportación puede

llevar a que un país con altos niveles de producción de alimentos se vea obligado a importar gran parte de sus alimentos de primera necesidad: granos, cereales y oleaginosas. El riesgo es que estos son los commodities agrícolas que más calorías aportan a la dieta y, a la vez, los que han experimentado en los últimos cuatro años el mayor incremento y volatilidad en sus precios. Este es el caso de los países que se especializan en pocos cultivos agrícolas, y con los recursos provenientes de la exportación adquieren los alimentos que no se producen en suelo nacional y son requeridos para suplir la oferta doméstica.

La importancia de disponer de tierra arable adicional para la producción de alimentos.

Los países que son los mayores exportadores netos de alimentos cuentan con la posibilidad de dedicar grandes porciones de tierra arable al cultivo de productos primarios, lo que les ha permitido contar con altos niveles de producción de alimentos por habitante. Por ejemplo, en países como Argentina, Canadá, Estados Unidos y Paraguay, los altos niveles de exportaciones netas per cápita de alimentos se han asociado con altos niveles de producción per cápita de alimentos, lo que a su vez se debe a las mayores cantidades de tierra disponible para llevar a cabo labores agrícolas. En el otro extremo se encuentran los países con mayores importaciones netas de alimentos, que son los que tienen menor disponibilidad de tierra arable para la producción de alimentos.

Los países que cuentan con una disponibilidad limitada de tierra para la producción de alimentos dependerán cada vez más de la producción de terceros países para satisfacer sus necesidades

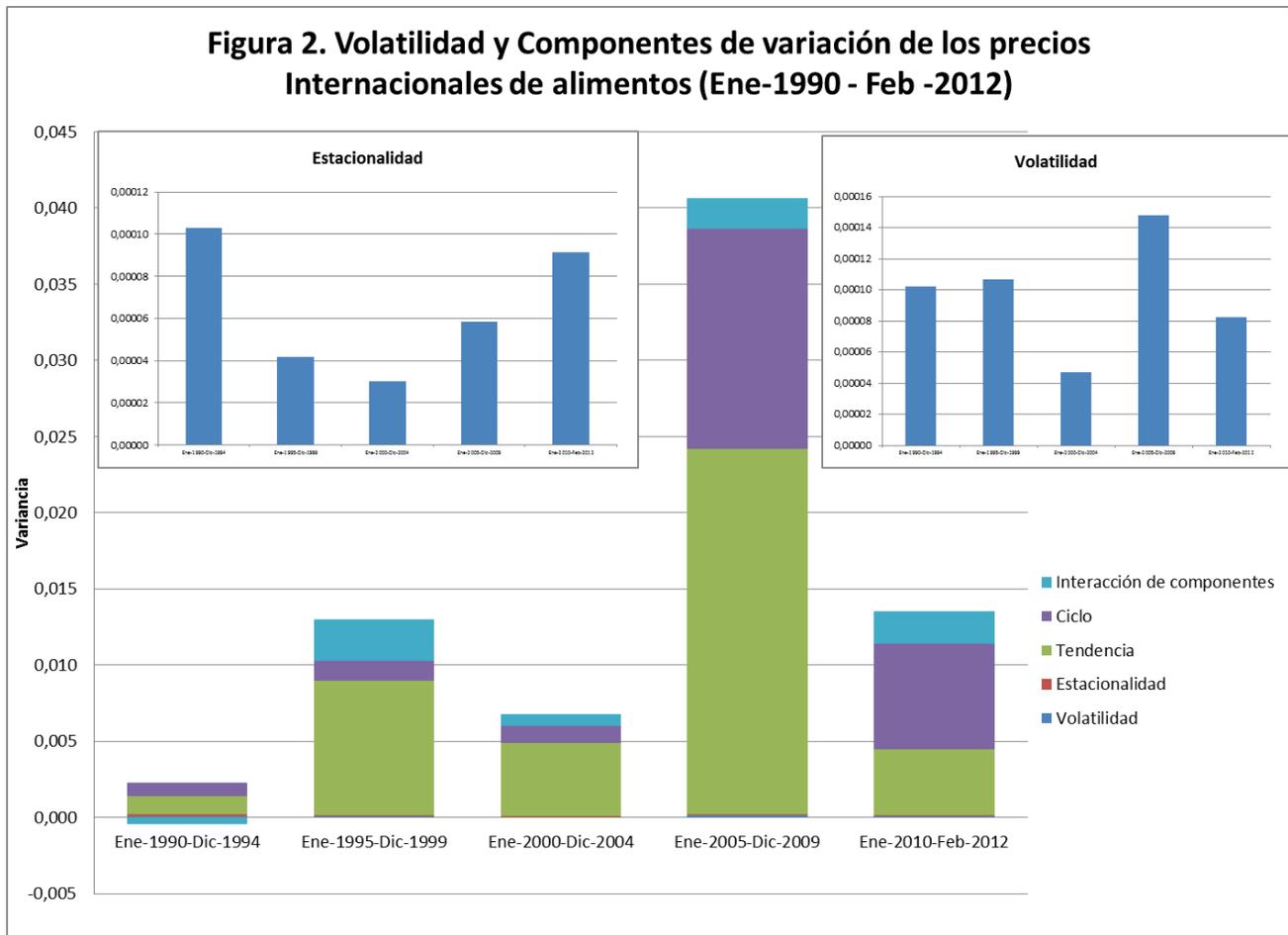
nutricionales, hecho que se agrava con el acelerado crecimiento demográfico.

Aunque la cantidad de tierra utilizada para el cultivo de productos primarios es una de las variables que más pesan en la determinación de los niveles de producción de alimentos, hay otros factores que también intervienen, como por ejemplo la productividad de los factores de la producción.

La importancia de la productividad. Los países con mayor producción per cápita de alimentos no necesariamente son los mismos que cuentan con la mayor cantidad de tierra arable per cápita. Por ejemplo, Estados Unidos destina a la producción agrícola solo el 68% de la tierra arable que utiliza Paraguay, pero cuenta con mayores niveles de producción que este

país. Otro caso interesante es el de Costa Rica, que duplica la producción per cápita de cultivos primarios de países como San Vicente, Perú, Panamá, El Salvador y Guatemala, pero utiliza la misma cantidad de tierra per cápita para la siembra de esos productos.

Las diferencias en la producción per cápita de cultivos primarios entre países que dedican la misma cantidad de tierra per cápita a su cultivo se deben a la **productividad de los factores** que intervienen en su producción. Por ejemplo, y hablando en términos muy agregados para el caso del factor tierra en ALC, la productividad en términos de cultivos primarios (excluyendo la caña) varía desde 13.8 kilogramos por metro cuadrado en Costa Rica, hasta 1.73 kilogramos por metro cuadrado en Nicaragua⁸ (información calculada a partir de datos de FAO 2006a).



Nota: Los períodos considerados son iguales para los tres gráficos.
Fuente: IICA (CAESPA) con datos de FMI.

⁸ Es importante señalar que este indicador tiene la limitante de que pondera la totalidad de la producción de cultivos primarios en términos de peso, lo que favorece en mayor medida a aquellos países que producen cultivos de mayor peso. Por esta razón se excluyó el rubro de la caña de azúcar del total de kilogramos de cultivos primarios producidos.

El comportamiento volátil de los precios internacionales tiene un impacto relevante. El riesgo por variación de precios (volatilidad) afecta las decisiones de producción e inversión en el sector agrícola y, por lo tanto, la disponibilidad de alimentos. Durante la crisis de 2008, la volatilidad de los precios internacionales de alimentos (que eventualmente se transmite a los mercados domésticos) subió hasta 21%, casi tres veces la volatilidad de los años previos a la crisis. Afortunadamente, dicha volatilidad internacional bajó a 13% durante el periodo comprendido entre enero de 2010 y febrero de 2012, lo que hace suponer un ambiente internacional de menor riesgo relativo. Todos los componentes de variabilidad en los precios internacionales disminuyen (ciclo y tendencia, aleatorio-irregular), excepto el componente estacionalidad, cuyo aumento se explica por un incremento en la frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos adversos en los últimos meses del período (figura 2).

Precisamente, los efectos negativos de la variabilidad climática se manifiestan en menores cosechas y expectativas inciertas de producción, y el impacto del clima adverso fue más importante en 2011 de lo que había sido en 2008. A eso se suma la debilidad o inestabilidad de las principales monedas internacionales y la incierta expectativa de crecimiento económico mundial, que presionan al alza los precios de los commodities de alimentos (Abbott et al. 2011).

A la incertidumbre causada por la volatilidad de los precios se añade el alto costo de los insumos agrícolas, y ambos factores llevan a los productores a disminuir la inversión con la consecuente caída de la oferta de productos al final del ciclo. Esto, a su vez, se podría traducir en un alza y mayor volatilidad de los precios en los mercados internacionales.

A nivel de país, el alza y volatilidad de precios internacionales pueden producir pérdidas en su eficiencia económica, riesgos elevados para los pequeños agricultores, inseguridad alimentaria y desnutrición, una balanza comercial negativa,

migraciones y movilizaciones sociales y políticas, entre otros. El grado de afectación dependerá del grado de integración del país al mercado internacional, así como de las medidas de gestión de riesgos que implemente. El alza y la volatilidad de los precios de los alimentos a nivel local afectan principalmente a las familias más pobres en su capacidad para satisfacer los requerimientos diarios de una dieta saludable.

3.3. El problema no está en la disponibilidad de alimentos, sino en el acceso a ellos

Para desarrollar este documento, se han considerado tres niveles en las condiciones de acceso a los alimentos: país, grupos vulnerables y productores agropecuarios de pequeña escala.

En esta sección se incorporan variables para medir las dificultades de corto plazo que el país afronta para financiar sus importaciones y asegurar un nivel adecuado en el abastecimiento doméstico de alimentos (acceso país), así como variables para medir la capacidad adquisitiva de los habitantes para asegurarse niveles aceptables de alimentos y nutrición (acceso individual).

En un mundo globalizado y abierto al comercio, el “acceso país” adquiere más importancia. El acceso país se mide a través de variables que, dependiendo de su comportamiento, dificultan o facilitan la importación de alimentos y aseguran un nivel adecuado de abastecimiento en el ámbito doméstico. En este análisis se consideran principalmente variables financieras macroeconómicas que permiten a los países importar alimentos, en caso de existir desabastecimiento local.

Aumenta el poder de compra de las reservas monetarias internacionales en términos de alimentos importados. Además de los recursos originados por las exportaciones de mercancías, los países utilizan otros recursos para financiar sus importaciones de alimentos, tales como los provenientes de las exportaciones de servicios, los préstamos externos y las remesas que envían los residentes en el exterior. Todos

Cuadro 6. Capacidad de compra de las reservas monetarias internacionales en meses de importaciones de alimentos

Region	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andina	108,6	90,5	96,8	123,6	120,8	137,3	143,3	131,2	90,8	108,9	173,2
Caribe	35,1	35,8	52,9	48,5	59,9	58,5	65,6	59,4	38,3	51,1	97,9
Central	35,3	35,7	35,6	37,5	41,4	37,9	44,5	35,2	33,7	38,9	42,6
Norte	35,0	36,1	39,9	40,7	38,3	35,8	36,0	39,6	37,8	54,1	57,8
Sur	134,8	136,5	153,5	173,0	194,6	207,9	230,6	289,0	227,2	337,0	523,1
América	46,8	46,1	49,4	52,2	51,1	49,9	53,0	62,1	57,4	78,3	88,2

Fuente: IICA (CAESPA) con datos de FMI y COMTRADE

estos rubros se agrupan en las reservas monetarias internacionales (RMI).

El indicador de reservas internacionales en términos de meses de importación de alimentos (cuadro 6) muestra que las regiones importadoras netas de alimentos pueden financiar desde 43 meses (región Central) hasta 98 meses de importación de alimentos. No es recomendable que este indicador sea menor de 12 meses, así que, tomando en cuenta la información del Fondo Monetario Internacional (FMI), países como Haití, y en menor medida Santa Lucía, República Dominicana y Nicaragua, tienen poca liquidez para abastecerse de alimentos en el mercado internacional, en caso de una escasez interna.

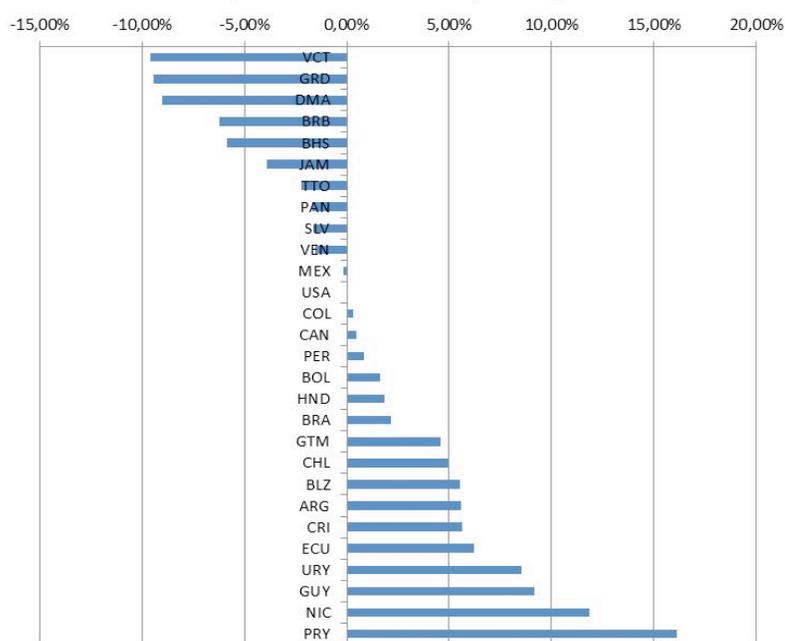
El poder de compra de las RMI medidas en meses de importación de alimentos ha aumentado significativamente en los últimos dos años, debido no solo a que el precio de la mayoría de los commodities agrícolas se ha reducido (con excepción del maíz y la soja), sino también a que prácticamente todos los países de América han realizado esfuerzos para aumentar sus RMI.

Los países del Caribe presentan más vulnerabilidad de acceso internacional a los alimentos. Las compras internacionales netas de alimentos

(balanza comercial) tomadas como porcentaje del producto interno bruto (PIB), representan desde un 2% hasta casi un 10% en países caribeños, un hecho que los hace altamente vulnerables ante eventuales aumentos en los precios internacionales de los alimentos. El Salvador y Panamá presentan vulnerabilidad moderada, con un 1.7% de importaciones netas sobre el PIB (ver figura 3).

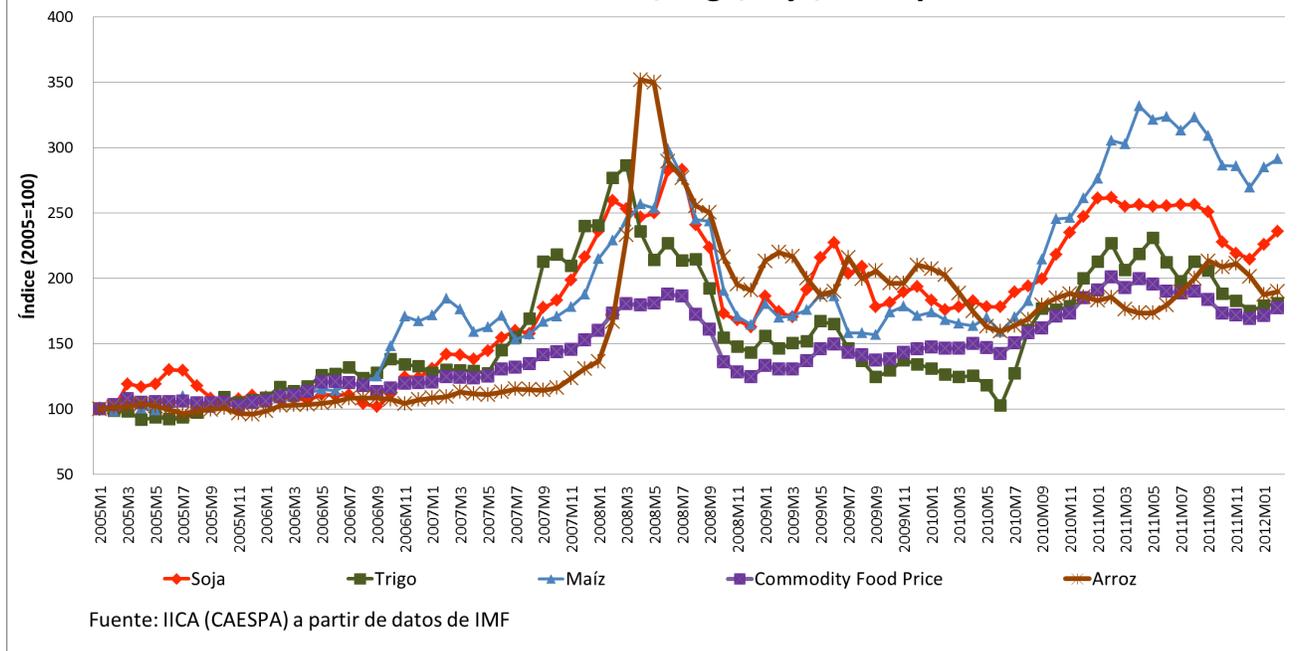
Los precios internacionales altos disminuyen el acceso a alimentos de los países importadores netos. Dependiendo de

Figura 3. Acceso internacional a los alimentos
(Balanza comercial de Alimentos/PIB - en %)



Fuente: IICA (CAESPA) , con datos de FAO y Banco Mundial.

Figura 4. Evolución de los índices de precios internacionales de total commodities alimentos, trigo, soja, arroz y maíz



la importancia que tengan las importaciones en la oferta doméstica de alimentos y de la composición de las canastas de exportación e importación agrícola, los precios internacionales pueden tener un impacto significativo en el acceso a los alimentos.

Debido a la alta participación de las importaciones de cereales y oleaginosas en la oferta doméstica de las regiones Caribe, América Central y Andina, el incremento de los precios de esos productos agrícolas ocurrido a partir del 2008 ocasionó un deterioro del acceso a los alimentos en esas regiones.

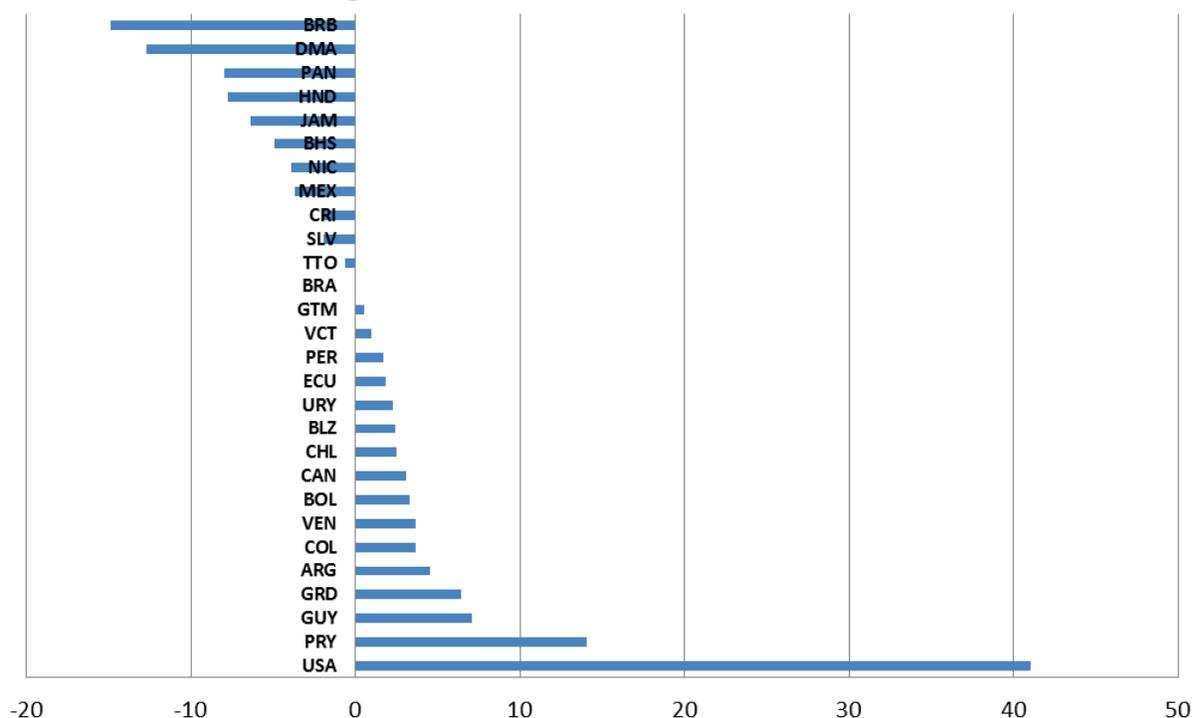
En las regiones Norte y Sur, por el contrario, se incrementó el acceso a los alimentos, gracias a que los productos que más aumentaron de precio en los mercados internacionales fueron los que constituían la base fundamental de su canasta de exportación agrícola (ver figura 4).

La volatilidad en los precios impactó los términos de intercambio agrícola de la región y con ello el poder de compra de las exportaciones. El incremento y la volatilidad

de los precios de muchos de los commodities transados en los mercados internacionales ocasionaron que los países de América vieran impactada la capacidad de compra de sus exportaciones agrícolas. En países como los Estados Unidos, Paraguay y Argentina, mejoraron significativamente los términos de intercambio agrícola (relación entre la evolución de los precios de la canasta de bienes agrícolas exportados y la evolución de los precios de la canasta de bienes agrícolas importados), fundamentalmente debido a que los cereales y las oleaginosas tienen una alta participación en la canasta de exportaciones y los precios de esos productos aumentaron significativamente en el mercado internacional.

En contraposición, los países exportadores de productos tropicales (frutas tropicales, flores y café, entre otros) e importadores de cereales y oleaginosas vieron disminuido significativamente el poder de compra de sus exportaciones agrícolas (en términos de importaciones agrícolas) durante el periodo 2005-2009. Este fue el caso de México y de países de las regiones Caribe y Central, tal y como se puede apreciar en la figura 5.

Figura 5. Variación en los términos de intercambio agrícolas de América 2005-2009



Fuente: IICA (CAESPA) con datos de COMTRADE

El “acceso individual” es el problema fundamental y la gran deuda de muchos países de ALC. Al analizar las condiciones de acceso a los alimentos a un nivel más desagregado que el nacional, los indicadores para muchos países cambian de manera importante en razón de los altos índices de pobreza, indigencia e inequidad en la distribución de los ingresos que presentan los países de la región, los que se manifiestan con mayor intensidad en grupos poblacionales y territorios vulnerables. El consumo de alimentos está directamente relacionado con el nivel de ingresos de la población, su crecimiento y la forma como se distribuyen.

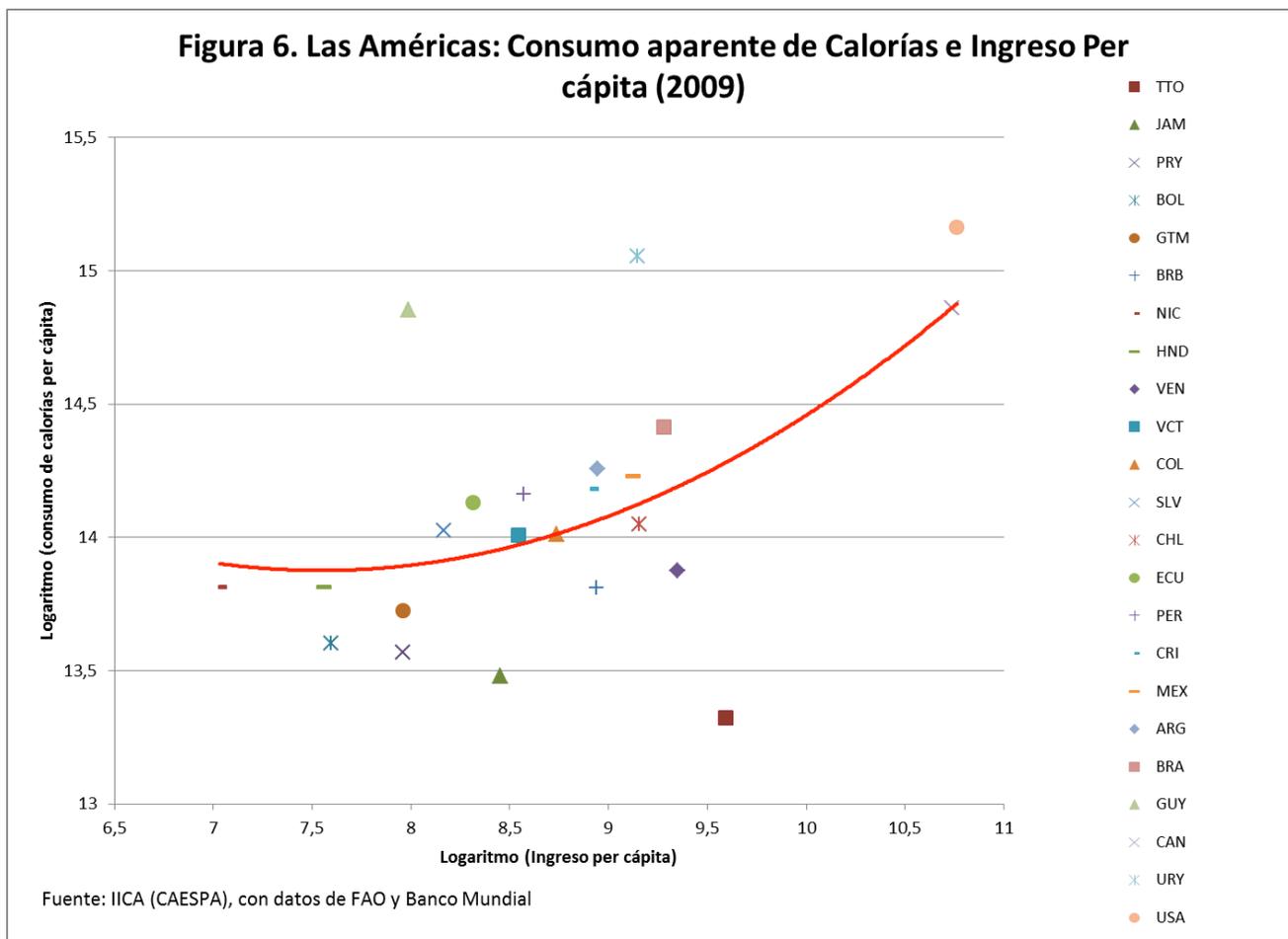
El consumo per cápita de alimentos aumenta con los ingresos. Las relaciones entre el consumo per cápita de alimentos y el ingreso se analizan utilizando el PIB como proxy del ingreso de la población. La figura 6 muestra que hay una relación directa y positiva entre el consumo per cápita de alimentos (expresado en calorías) y el PIB

per cápita. Los países con los menores índices de ingresos y de consumo de alimentos son los mismos que en los análisis precedentes mostraron una situación de inseguridad alimentaria (Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Guatemala y Honduras).

Los países que presentan mayores niveles de importaciones per cápita de alimentos son aquellos con niveles superiores de ingresos per cápita (ver anexo 2), lo que guarda relación con dos hechos fundamentales:

- a. En primer lugar, los países con mayores niveles de ingresos per cápita cuentan con sectores agrícolas primarios de menor importancia relativa, ya que su economía está basada principalmente en sectores industriales y de servicios, lo que los obliga a depender en mayor medida del sector externo para asegurar los alimentos para su población.
- b. En segundo lugar, los países con mayores niveles de ingresos pueden destinar un

Figura 6. Las Américas: Consumo aparente de Calorías e Ingreso Per cápita (2009)



mayor porcentaje de estos a la adquisición de bienes alimenticios, sin importar si estos son producidos en el propio país o en el extranjero.

La caída en el PIB acentuó el menor acceso a los alimentos. A partir de 2008, el incremento considerable en los precios de los productos agrícolas que más contribuyen a la alimentación se conjuntó con una disminución del ritmo de crecimiento de la mayoría de las economías del hemisferio, lo que afectó de manera negativa el acceso a los alimentos por parte de su población.

La crisis económica y financiera del período 2008-2009 se sintió en toda América. En 2009, el PIB cayó en todas las regiones de América, excepto en la región Caribe, en donde prácticamente no varió (ver cuadro 7). Sin embargo, el comportamiento de las regiones fue heterogéneo. Así, mientras la región Norte presentó una drástica

caída de su PIB (3,6%), el decrecimiento en el PIB de las regiones Andina, Central y Sur no alcanzó ni el 1%.

La recuperación tampoco ha sido homogénea en el hemisferio. La región Sur presentó un acelerado crecimiento que, además de encausar de nuevo el PIB a su tendencia de largo plazo (7,9%), duplicó el crecimiento del PIB del resto de regiones.

Debido al peso de la región Sur en la producción agrícola de ALC, la caída del ingreso agrícola (VAA) regional fue mayor que la del promedio nacional. Aunque la región Sur fue la única que experimentó una caída en su VAA durante el 2009 (-7,2%), su gran importancia dentro de la producción agrícola regional ocasionó que el crecimiento del VAA de ALC fuera negativo durante ese año. Contrariamente, este mismo

Cuadro 7: Tasas anuales de crecimiento del PIB y del VAA de las Américas

Región	2006	2007	2008	2009	2010
PIB (dólares constantes de 2000)					
Américas	3,18%	2,61%	0,76%	-3,16%	3,58%
ALC	5,83%	5,91%	4,29%	-1,82%	6,17%
Andina	7,93%	7,65%	5,68%	-0,50%	2,95%
Caribe	8,94%	6,02%	3,36%	0,45%	3,71%
Central	6,58%	7,18%	4,28%	-0,59%	3,55%
Norte	2,81%	2,03%	0,09%	-3,59%	3,14%
Sur	5,22%	6,71%	5,57%	-0,26%	7,87%
VAA (dólares constantes de 2000)					
Américas	-0,42%	-3,12%	5,58%	0,37%	3,65%
ALC	3,99%	4,50%	2,85%	-3,89%	6,37%
Andina	3,72%	3,18%	3,12%	0,01%	0,29%
Caribe*	8,12%	-1,74%	-2,65%	9,62%	3,35%
Central	4,55%	4,93%	1,67%	0,29%	2,07%
Norte**	-3,39%	-8,61%	7,44%	3,95%	1,22%
Sur	4,13%	5,63%	3,84%	-7,21%	10,81%

Fuente: IICA (CAESPA) con datos del Banco Mundial

Notas: Caribe incluye solo países con series de datos completos (DOM, ATG, BLZ, DMA, GRD, GUY, HTI, JAM, KNA, LCA, TTO, VCT):

* No incluye Canadá por falta de datos en el 2010

año (2009) fue de crecimiento excepcional en el VAA de la región Caribe (más del 9%) y crecimiento moderado en la región Norte (3,9%). Además, el VAA de las regiones Andina y Central prácticamente no varió (cuadro 7).

En 2010 se dio una recuperación del VAA de ALC, ya que creció a tasas muy similares a las del PIB. Nuevamente el comportamiento de la región

Sur tuvo gran influencia sobre el agregado regional, debido a que la diferencia entre el crecimiento del VAA y el PIB en la región Sur compensó de sobra el mayor crecimiento del PIB sobre el VAA en las regiones Andina, Central y Norte.

La pobreza y la indigencia son las variables de mayor impacto en el acceso a los alimentos. Los porcentajes de pobreza en la región van desde el 60% del total de la población en Bolivia y Honduras, a un 15.1% en Chile (Banco Mundial 2012). Las condiciones de pobreza más críticas se dan en las poblaciones indígenas y rurales; para citar algunos ejemplos, la pobreza en poblaciones indígenas supera la correspondiente a poblaciones no indígenas por un factor de 2.3 en Bolivia, 1.8 en Perú y 1.8 en Ecuador⁹. Por otra parte, la pobreza en zonas rurales es mayor al promedio de toda la población hasta en un 80%, dependiendo del país (Banco Mundial 2012).

Otra de las grandes disparidades entre los países de ALC son los ingresos percibidos por su población. Estos van desde USD20 916 per cápita (en términos de la paridad de compra - PPP) en Bahamas, hasta USD1 131 per cápita por año en Nicaragua. Además, los valores del índice de GINI evidencian la concentración de los ingresos, en detrimento de las poblaciones más vulnerables. Cabe resaltar que la distribución de los ingresos es más equitativa en los países con el ingreso per cápita mayor.

Figura 7. Latinoamérica: % de la Población en Pobreza e Indigencia

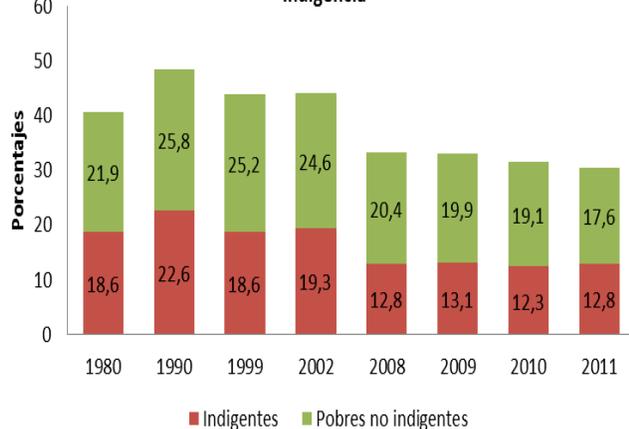
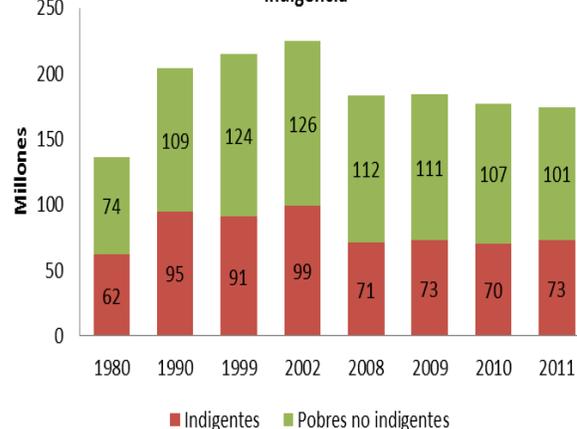


Figura 8. Latinoamérica: Número de personas en pobreza e indigencia



⁹Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), INE-Bolivia, 2008; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) de Ecuador, 2009; Central Intelligence Agency en: www.cia.gov - INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2004-2008, elaboración de MTPE.

Fuente: CEPAL, basado en estadísticas de 18 países más Haití. Los datos para el 2011 son proyecciones.

La mayoría de los expertos en el tema aseguran que la inseguridad alimentaria crónica está asociada directamente a problemas de pobreza continua o estructural y a los bajos ingresos. Ante esto, la caída en las tasas de pobreza e indigencia en América Latina significan que la vulnerabilidad de la población a la inseguridad alimentaria es mucho menor ahora que hace dos décadas. La tasa de pobreza bajó 17 puntos porcentuales entre 1990 y 2010 (de 48.4% a 31.4%), mientras que la tasa de indigencia cayó 10.3 puntos porcentuales (de 22.6% a 12.3%). Aun así, hoy América Latina cuenta con más de 174 millones de personas en condición de pobreza, de los cuales 73 millones se encuentran en pobreza extrema (ver figuras 7 y 8).

Aun cuando en términos agregados en América Latina han mejorado sustancialmente los indicadores de pobreza, la situación a nivel de país todavía es muy dispar y en algunos casos

muy crítica. Mientras en Argentina y Uruguay el porcentaje de indigencia no alcanza el 2.5% (2010), en Haití, Honduras, Paraguay, Bolivia y Nicaragua supera el 30% de la población.

La inflación en el precio de los alimentos se ha acelerado en los últimos años, lo que impacta más a los grupos más pobres. La inflación en el precio de los alimentos afecta en mayor grado a las poblaciones de menores ingresos, porque son las que dedican una mayor parte de ellos a la adquisición de comida. De hecho, en países de menor desarrollo como Nicaragua, los grupos de más bajos ingresos destinan más del 50% de sus ingresos a la compra de alimentos, mientras en países como Estados Unidos dicho porcentaje apenas llega al 10%.

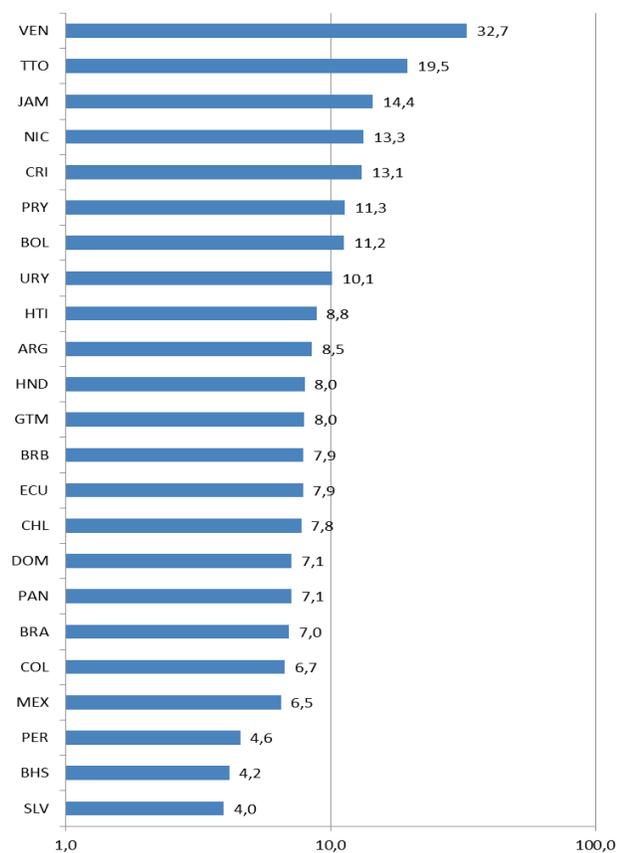
Como era de esperarse, durante el periodo de alza internacional en los precios de los productos agrícolas, el acceso de la población más vulnerable a alimentos suficientes se hizo aún más difícil, debido al efecto de la inflación en general, y en particular de la de los alimentos. Niveles de inflación en el precio de los alimentos de 8% o más (figura 9), son de altísima preocupación en países más vulnerables a la inseguridad alimentaria, como Haití, Bolivia, Nicaragua y Guatemala.

De entre todos los componentes de la canasta básica, el rubro de los alimentos fue el que sufrió el mayor incremento de precios durante el periodo 2007-2009. Ello impactó principalmente al grupo más pobre de la población, por ser el que destina el mayor porcentaje de sus ingresos a la compra de alimentos.

3.4. La importancia de la pequeña agricultura y la agricultura familiar para la seguridad alimentaria

De acuerdo con el FIDA (2011a), en América Latina existen aproximadamente 15 millones de unidades destinadas a la agricultura de pequeña escala, el 65% de las cuales depende significativamente de fuentes de ingresos no agrícolas para completar el ingreso de las familias. De esta manera, muchas familias

Figura 9. Inflación de alimentos
(%, promedio anual 2005-2010)



Fuente: IICA (CAESPA) con datos de CEPALSTAT

Cuadro 8. Rol de la Agricultura Familiar en algunos países de América						
Principales	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Nicaragua
Importancia Sectorial						
Participación en el valor de la Producción Sectorial (%)	38	27	41	45	39	67
Participación en el Empleo Sectorial (%)	77	57	57	--	70	--
Número de Explotaciones						
Número total de Explotaciones Agrícolas	4 139	285	737	740	4 834	287
Participación en el Total de Explotaciones (%)	85	87	87	88	78	98
Superficie de las Explotaciones						
Superficie Media de las Explotaciones de Unidades Asociadas a la Agricultura Familiar (ha)	26	23	3	7	6	16
Superficie Media de las Explotaciones de Unidades No Asociadas a la Agricultura Familiar (ha)	433	1 090	15	71	--	343
Fuente: FAO-BID, 2007						

complementan los ingresos agrícolas con los que perciben mediante otras actividades, tales como remesas y transferencias sociales. Los agricultores de pequeña escala son propietarios de aproximadamente 100 millones de hectáreas y, aunque los ingresos generados mediante la agricultura representan para ellos un pequeño porcentaje del total de ingresos, las actividades agrícolas son de suma importancia para reducir la vulnerabilidad de las familias a los “shocks” de cualquier tipo.

Además de la agricultura de pequeña escala, en ALC pervive la agricultura familiar¹⁰. Este tipo de agricultura se caracteriza por ser la única o la principal fuente de ingreso de las familias y por poseer poca o ninguna fuente de mano de obra externa, por lo que las actividades están a cargo principalmente de los miembros de la familia. En América Latina, este grupo está constituido

por aproximadamente 14 millones de pequeños productores agropecuarios, lo que representa entre el 30% y el 60% de la superficie agropecuaria y forestal de los países, con una población vinculada alrededor de 60 millones de personas (Schejtman 2008). Este grupo se encuentra arraigado en las economías locales de ALC como proveedores de alimentos, lo que los convierte en importantes actores locales y regionales.

Además de su importancia económica, la agricultura familiar favorece el arraigo de sus miembros al medio rural, crea redes de protección social, favorece la preservación de especies vegetales y animales endógenas de la región y genera empleo directo e indirecto en la medida en que sus actividades se orientan a los mercados e incorporan valor a los productos antes de su comercialización. Es un sector socioeconómico que tiene el potencial de crear polos de desarrollo

¹⁰ Para los efectos de este documento, se adopta la definición actual de la FAO sobre agricultura familiar: “todas aquellas familias que participan de forma directa en la gestión y producción de cultivos propios (con no más de 5 empleados) y que producen en buena medida para la alimentación y el abastecimiento comunitario (no excluyendo producciones específicas para otros mercados)”.

económico y redes de comercialización (FAO 2011a).

La agricultura familiar juega un rol importante en el abastecimiento de alimentos de los países, la creación de empleo, la generación de ingresos y la creación de valor, como se muestra en el cuadro 8. Por ejemplo, en Brasil la agricultura familiar da cuenta del 67% de la producción nacional de frijol, del 84% de la de yuca, del 49% de la de maíz y del 52% de la de leche. En Colombia, la agricultura familiar satisface más del 30% de la producción de cultivos anuales (especialmente, maíz y frijol). En Ecuador, cubre el 64% de la producción nacional de papas, el 85% de la de cebollas, el 70% de la de maíz y el 83% de la de carne de ovino (FAO y BID 2007).

En Centroamérica, los pequeños productores de granos básicos son los principales actores de la agricultura familiar. Según FAO y PRESANCA II (2011), los pequeños productores representan el 96% de todos los productores de granos básicos e incluyen más del 80% de las familias dedicadas a la agricultura familiar en Centroamérica cuyas cosechas se destinan a los mercados interno y regional de Centroamérica.

De acuerdo con FAO y PRESANCA II (2011), entre 1987 y 2007 la cantidad de productores de granos básicos se incrementó en 660 000 (45.7% más), aumento que se concentró en Guatemala y Nicaragua, y en menor medida en El Salvador y Panamá. Por otro lado, el 34% de los productores de pequeña escala y de la agricultura familiar de Centroamérica vive en condiciones de pobreza y otro 32% en situación de pobreza extrema, lo que supone que al menos 6 de cada 10 hogares de pequeños productores enfrentan problemas para asegurar su seguridad alimentaria.

3.5. Para lograr la seguridad alimentaria, es crucial que los habitantes mejoren la utilización biológica de los alimentos que consumen

Un estado de bienestar nutricional de todas las personas de una población, en el que se satisfagan

sus necesidades fisiológicas, requiere garantizar la utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada y el acceso al agua potable, la sanidad y la atención médica. Sin estos requerimientos mínimos, los esfuerzos que dirijan los países para mejorar la disponibilidad de alimentos sanos y su acceso a todos los habitantes pueden no rendir todos sus frutos. De ahí la importancia de conocer la situación de esos factores cruciales, de manera que ello permita enfocar las acciones de los países hacia su mejoramiento.

La descripción que a continuación se realiza del nivel de acceso a agua potable y a sistemas de saneamiento de las aguas residuales producidas por los habitantes se centra en ALC, pues Estados Unidos y Canadá muestran un alto grado de cobertura de acceso a ambos factores.

En ALC aún hay que mejorar el acceso a agua potable. De acuerdo con la información disponible en CEPALSTAT, el acceso de la población a fuentes seguras de agua potable ha mejorado, si se comparan los datos actuales con los que fueron presentados en 2003 en la XIV Reunión del Foro de Ministros de Medioambiente; sin embargo, en 2008 el 7% de la población total de ALC continuaba sin tener acceso a fuentes confiables de agua potable. Por otro lado, la situación es alentadora para la población que habita en las áreas rurales, pues si en 2003 se señalaba que el 39% de esa población carecía de acceso a fuentes confiables de agua potable, ese porcentaje había descendido a 20% en 2008 (PNUMA 2003, CEPAL 2011).

Por otra parte, estos porcentajes globales y agregados de acceso al agua en ALC ocultan las profundas diferencias que se dan entre países y entre las regiones de un mismo país: a mayor ingreso, mejor acceso tanto a cantidad como a alta calidad de agua (PNUMA 2003). En las ciudades de ALC, una considerable proporción de la población vive en tugurios o favelas y es la que sufre un limitado o incluso nulo acceso a fuentes seguras de agua potable (CEPAL 2011).

El saneamiento de aguas residuales es una materia pendiente. Organismos internacionales y hemisféricos subrayan la importancia del debido manejo y tratamiento de aguas negras y residuales. Tal como se señala en el informe del PNUMA (2003), la falta de acceso a fuentes seguras de agua y servicios de saneamiento, aunada a la alta densidad poblacional propia de los tugurios característicos de muchas urbes de ALC, genera graves problemas de salud pública. Por ejemplo, la presencia de aguas negras y residuales estancadas está relacionada directamente con altas tasas de enfermedades diarreicas y de mortalidad infantil en la población pobre de los países de ALC, así como con la elevada incidencia de malaria y otras enfermedades transmisibles. Todo eso afecta el ingreso de las familias, lo se une a su alta vulnerabilidad a los fenómenos naturales, como inundaciones y derrumbes.

De acuerdo con ese estudio del PNUMA (2003), el 87% de la población urbana y el 48% de la población rural de ALC tenían acceso a algún tipo de sistemas de saneamiento de aguas residuales. Posteriormente, en el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011 publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se evidenció una ligera evolución positiva de esa situación: halló que el 79% de la población total de ALC tiene acceso a algún tipo de sistema de saneamiento, aunque este acceso varía según fuera población urbana (86% de acceso) o rural (55% de acceso, un ligero aumento con respecto a la medición realizada por el PNUMA).

4. POTENCIAL DE LAS AMÉRICAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y RETOS PRINCIPALES

4.1. Por qué la agricultura regional es importante para la seguridad alimentaria

El problema de la seguridad alimentaria en las Américas no pasa por la disponibilidad de alimentos, ya que la región produce suficientes alimentos para abastecer a su población e incluso

para exportar. Por el contrario, las Américas están llamadas a jugar un papel relevante en el aseguramiento de la alimentación mundial, porque disponen de una base de recursos naturales (tierras, bosques, agua y diversidad biológica), humanos y de conocimientos que pueden aportar a la oferta de alimentos requerida para satisfacer las necesidades de una población que en 2050 rondará los 9 000 millones de habitantes.

Para cumplir con ese papel, es necesario hacer un esfuerzo para aumentar los rendimientos de la producción agropecuaria, principalmente en ALC, para lo cual se requiere revertir la tendencia reciente de subinversión en la agricultura.

Los problemas de disponibilidad de alimentos se relacionan, en el corto plazo, con la creciente vulnerabilidad climática, y en el mediano y largo plazos, con los impactos del cambio climático sobre los rendimientos de la producción y los cambios en las condiciones de producción. La producción agrícola es extremadamente sensible al cambio y la variabilidad climáticos: los aumentos en las temperaturas y los cambios en los patrones de lluvias y de disponibilidad de agua inciden directamente en la cantidad y la calidad de los alimentos producidos por unidad de área. Además, los cambios en el clima afectarán de manera creciente la distribución de las plagas y la virulencia de las enfermedades que afectan cultivos y animales. El almacenamiento y la distribución de productos agrícolas también se verán afectados, pues además de los daños a la infraestructura, se facilitará la aparición de plagas y enfermedades poscosecha. Y los agricultores de escasos recursos económicos serían los más afectados (Vermeulen et al. 2010).

El cambio y la variabilidad climáticos representan desafíos para la producción agrícola y las condiciones de vida de las poblaciones rurales, y para enfrentarlos se requieren políticas de mitigación y esfuerzos de adaptación de los cultivos, las crías y las especies a las nuevas condiciones climáticas, de manera que la agricultura de las Américas pueda contribuir con todo su potencial a la seguridad alimentaria mundial.

Los problemas de seguridad alimentaria en la región se relacionan fundamentalmente con el acceso individual a los alimentos. La superación de las condiciones de pobreza y las mejoras en la distribución del ingreso son los factores determinantes que se deben corregir. Para lograr esos objetivos, se deben implementar políticas que no atañen necesaria y directamente a la agricultura, sino que tienen que ver con políticas nacionales de otra índole (entre otras, las de precios, salarios, educación y salud) y que son responsabilidad de actores institucionales diferentes de los ministerios de agricultura.

Hay que rescatar la importancia de la agricultura de pequeña y mediana escalas. En ALC, solo la agricultura familiar provee entre el 27% y el 67% de los alimentos, utiliza entre el 12% y el 67% de la superficie destinada a la producción agropecuaria y genera entre el 57% y el 77% del empleo agrícola (FAO 2011a). A los aportes de la agricultura familiar hay que sumar los de la agricultura de pequeña y mediana escalas. A pesar de tales contribuciones conjuntas, son segmentos altamente vulnerables a las crisis e inestabilidad de los mercados: la volatilidad en los precios de los alimentos observada desde 2008 ha sumido a muchos de estos productores nuevamente en la pobreza, lo que supone un grave retroceso en los esfuerzos de los países para cumplir las Metas del Milenio (FAO 2011b).

Los Estados y distintas organizaciones han llevado a cabo múltiples esfuerzos a lo largo del tiempo para mejorar la situación de los productores de pequeña y mediana escalas y la agricultura familiar; sin embargo, ellos tienen un limitado acceso a tecnologías adecuadas para mejorar y diversificar su producción, no se han vinculado de manera efectiva y permanente a los mercados ni cuentan con una institucionalidad y políticas que faciliten esos procesos. En general, existe un sentimiento de urgencia para lograr dar una respuesta sostenible a estas necesidades en todos los niveles de intervención en los países.

Por consiguiente, el aseguramiento alimentario de la región pasa por mejorar las

condiciones para el desarrollo de la agricultura de pequeña y mediana escalas. Con este objetivo, los ministerios de agricultura deben mejorar las condiciones de participación de la pequeña agricultura y la agricultura familiar, de los grupos étnicos y de poblaciones rurales en condiciones de marginación, para que contribuyan más en doble vía a la seguridad alimentaria de la región: por un lado, para que puedan incrementar su aporte a la disponibilidad de alimentos (para lo cual deben mejorar su productividad); por otro lado, para promover y asegurar su acceso a los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales (lo que favorecería la generación de empleos e ingresos y contribuiría a reducir la pobreza rural y a mejorar el acceso a los alimentos). Y para todo ello es crucial promover la asociatividad, como una forma de acceso a servicios y para incrementar su poder de negociación en los mercados.

El problema de la utilización de los alimentos aumenta su importancia. En efecto, a las preocupaciones por dietas poco saludables, “comida chatarra” y crecientes niveles de obesidad, se agregan las preocupaciones por problemas de saneamiento, acceso a agua potable, servicios médicos y de sanidad e inocuidad de los alimentos. Estos últimos tienden a aumentar conforme crecen los flujos comerciales y, aunque en algunos países (como en los Estados Unidos), esos temas se encuentran en la órbita funcional del ministerio de agricultura, en la mayoría de los países de la región las responsabilidades corresponden a las políticas de salud y educación, con poca o nula participación de los ministerios de agricultura.

El acceso a la tierra y el uso sostenible de los recursos naturales: temas emergentes relevantes. Las Américas muestran un inmenso potencial productivo en términos de condiciones favorables de disponibilidad y diversidad de recursos naturales y medios de producción. Sin embargo, en ALC se deben afrontar algunos desafíos importantes, como son el superar los altos niveles de concentración de la tierra, mejorar el acceso a los medios de producción y aprovechar mejor y de manera sostenible los

recursos naturales. Por otro lado, no todos los países de las Américas disponen de tierras arables para incorporarlas a la producción agrícola (particularmente en Centroamérica y el Caribe); las brechas tecnológicas y el insuficiente uso y asimilación de tecnologías innovadoras impiden aumentar los rendimientos de la producción agrícola de una manera sostenible, sin dañar el medio ambiente (Foragro 2009); y muchos de los países carecen de políticas de Estado en seguridad alimentaria que sean integrales e inclusivas y que apunten a lograr un desarrollo social y ambientalmente sostenible.

En consecuencia, los gobiernos de las Américas están llamados a trabajar en la formulación y aplicación de políticas macroeconómicas y sectoriales articuladas para el corto y largo plazos, para lo cual deben tomar en cuenta las restricciones presupuestales de cada país, y **adoptar políticas de Estado que consideren a la agricultura como un sector prioritario para el logro de la seguridad alimentaria, dando énfasis a los pequeños y medianos productores y a la agricultura familiar.**

Los gobiernos, junto con organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, están abocados a trabajar coordinadamente, con una visión de largo plazo, para desarrollar e implementar políticas, estrategias y marcos normativos que permitan el desarrollo y el fortalecimiento de sistemas de producción de alimentos vinculados estrechamente a cadenas de valor y mercados transparentes, que faciliten la inclusión sostenible de los pequeños y medianos productores y la incorporación de la agricultura familiar a dichos mercados.

Esta es una prioridad no solo hemisférica, sino también global, como quedó patente en el **Plan de Acción sobre la Volatilidad de Precios y la Agricultura** adoptado por los ministros de agricultura del Grupo de los Veinte (G-20) en la reunión que celebraron en París en junio de 2011. Ese plan enfatiza el logro de cinco objetivos:

1. Aumentar la producción y la productividad

- agrícolas en el corto y largo plazos.
2. Aumentar la transparencia e información de mercados.
 3. Mejorar la coordinación de políticas internacionales.
 4. Disminuir los efectos de la volatilidad de los precios, particularmente en los países más pobres.
 5. Procurar mercados financieros agrícolas transparentes y regulados apropiadamente.

En ese marco general, los ministros del G-20 llaman a otorgar una **atención especial a los pequeños productores de los países en vías de desarrollo** (especialmente a las mujeres y jóvenes agricultores) para mejorar su capacidad de producción y sus ingresos, en virtud de su crucial aporte a la producción de alimentos y al desarrollo de las economías rurales. A su vez, los ministros insisten en la necesidad de desarrollar capacidades para aumentar la producción y la distribución de alimentos, con el fin de estar en condiciones de responder positivamente al cambio climático y sus efectos asociados (como eventos climáticos extremos) y a la volatilidad de los precios de los alimentos en los mercados mundiales.

4.2. Es necesario desarrollar e implementar estrategias integrales en seguridad alimentaria

Actualmente existe mayor conciencia política sobre la importancia de tomar medidas efectivas para promover la producción de alimentos, enfrentar el incremento y la volatilidad de los precios agrícolas y adaptarse a la variabilidad y el cambio climáticos, con el fin de asegurar la disponibilidad de alimentos y su acceso de manera sostenible para toda la población. Sin embargo, esa conciencia no siempre se traduce en decisiones de política y acciones integrales para enfrentar ambos retos combinados; en otras ocasiones, dichas decisiones no han sido suficientes o han sido contradictorias.

Para lograr la seguridad alimentaria, la primera decisión que se ha de tomar es la de formular e implementar, a través de un

proceso en que participen los principales actores públicos y privados, **estrategias de seguridad alimentaria nacionales** y, de ser posible, **regionales**¹¹, que partan de la situación real y definan la visión integral de lo que el país y la región desean alcanzar. Tales estrategias, que aún no han sido desarrolladas por muchos países, requieren para su implementación de un plan de acción realista que debe procurar al menos los siguientes objetivos:

1. **Aumentar significativa y urgentemente la inversión en la agricultura para desarrollar y fortalecer las capacidades científicas y de investigación, innovación y extensión.** Estos esfuerzos deben considerar las necesidades tecnológicas y de extensión específicas del segmento mayoritario: los productores de pequeña y mediana escalas (incluida la agricultura familiar). Además, se requieren asignaciones presupuestarias para apoyar a las mujeres y los jóvenes en la agricultura. La inversión en agricultura es crucial, pues el crecimiento del PIB generado por la agricultura es hasta cuatro veces más efectivo para la reducción de la pobreza que el crecimiento generado por otros sectores de la economía (FIDA 2011).
2. **Desarrollar y fortalecer los mercados agrícolas nacionales y locales para que sean más eficientes y transparentes.** Para lograr este objetivo es imprescindible, entre otros requisitos, contar con información accesible, confiable, completa y oportuna sobre producción, stocks, flujos comerciales y precios agrícolas, que contribuya a reducir la especulación y la volatilidad de los precios. Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) juegan un rol crucial en la generación y difusión de información de mercados.
3. **Crear el ambiente político adecuado para adoptar políticas, lograr arreglos institucionales y llevar a cabo acciones que impulsen la integración en los mercados de los pequeños productores de manera**

sostenible. Para incluir dichos productores en las cadenas de valor, se requiere que tengan acceso a innovaciones tecnológicas apropiadas a su escala de producción, así como a recursos productivos y sociales por medio del crédito y de diversas herramientas financiero-mercantiles.

4. **Promover el libre comercio internacional de alimentos.** El comercio agrícola mundial abierto y la integración de mercados permiten conectar a los países productores de alimentos que generan excedentes con aquellos que muestran un déficit en su producción (Huang et al. 2011) y favorecen la diversificación y el aumento en la oferta de productos agrícolas. Así, ayudan a la estabilidad global de los precios de los alimentos y a la seguridad alimentaria de los países (Nelson et al. 2011). La seguridad alimentaria de los países de América se beneficia con la disposición regional de eliminar barreras y facilitar las exportaciones de productos; sin embargo, aún faltan mecanismos que faciliten el comercio de alimentos entre los países del área (FAO 2010).
5. **Desarrollar programas de acceso a alimentos para los grupos de población que son vulnerables** por razones estructurales, o bien debido a eventos catastróficos o shocks de los mercados agroalimentarios globales. El objetivo es garantizar el acceso estable a alimentos, y corresponde a los países decidir si mantienen reservas físicas de alimentos a nivel local, o si prefieren asignar recursos financieros para atender eventuales emergencias, o una combinación de ambas.
6. **Desarrollar estrategias y programas para minimizar los riesgos que encarnan el cambio y la variabilidad climáticos y la volatilidad de los precios agrícolas,** en especial para los pequeños y medianos productores. Es imperativo el desarrollo público-privado de seguros agrícolas y sistemas de alerta temprana para proteger a los productores de los riesgos climáticos

¹¹ Los países centroamericanos y la República Dominicana están comprometidos en un proceso para consensuar una estrategia común de seguridad alimentaria y nutricional, cuya propuesta está siendo revisada por las autoridades nacionales. Además, la Comunidad del Caribe (CARICOM) ya cuenta con su Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

y económicos (evitar su descapitalización), elevar su resiliencia y para ayudarles a ser más competitivos.

7. **Impulsar programas integrales de educación en seguridad alimentaria y nutricional** que abarquen desde los primeros años de escuela e incluyan al hogar, para formar hábitos saludables de alimentación.

Tal y como subraya la FAO (2010), la participación del Estado en áreas estratégicas, como el fomento de la producción y abastecimiento de alimentos para el mercado interno, el financiamiento de la agricultura, el desarrollo de programas de protección social y la suscripción de acuerdos comerciales, permite a los países desarrollar mejores capacidades para amortiguar la crisis alimentaria y la volatilidad de los precios de los alimentos a nivel global.

5. EL IICA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El IICA cuenta con oficinas en sus 34 países miembros y, como órgano del Sistema Interamericano especializado en agricultura, tiene entre sus objetivos permanentes el de “estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y bienestar rural”. Dentro de este marco, el IICA ha desarrollado una estrategia específica para apoyar a los países en el tema de la seguridad alimentaria, la cual ha estado siempre presente en los planes de mediano plazo (PMP) del Instituto y en sus proyectos y acciones de cooperación.

Precisamente, el nuevo PMP 2010-2014 tiene como uno de sus cuatro objetivos estratégicos el de “mejorar la contribución de la agricultura a la seguridad alimentaria”, para lo cual contempla la provisión de apoyo a los Estados Miembros para el desarrollo de estrategias nacionales de seguridad alimentaria y de planes nacionales de inversión en la agricultura, que permitan mejorar la producción y la calidad de los alimentos e impulsar el ingreso sostenible a los mercados

por parte de los productores, particularmente aquellos de pequeña y mediana escala.

Mediante sus **programas**, el IICA aborda las cuatro dimensiones generalmente reconocidas de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización. Además, todos los programas del Instituto están vinculados al objetivo de mejorar la seguridad alimentaria de las Américas.

En apoyo a las dimensiones “disponibilidad” y “estabilidad”, el **Programa de Innovación para la Productividad y la Competitividad** y las Oficinas del IICA en los países ejecutan diversos proyectos para mejorar la investigación, la innovación y la transferencia/extensión tecnológica, los cuales tienen por objetivo común elevar la productividad y lograr una agricultura competitiva y sustentable. Se trata de proyectos de carácter nacional, regional y hemisférico, financiados con recursos propios y externos, que procuran beneficiar a los sectores agroproductivos en su conjunto y a la agricultura de pequeña y mediana escala en particular. De igual manera, el IICA apoya el fortalecimiento de la institucionalidad de los sistemas nacionales agropecuarios de innovación y de extensión y del sistema hemisférico de cooperación entre países (los PROCI y el FORAGRO).

El **Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos** apoya en diverso grado todas las dimensiones de la seguridad alimentaria. Ese programa y las Oficinas del IICA ejecutan proyectos con recursos externos y propios (de donantes y de los países) para atender la modernización de los servicios agropecuarios nacionales de sanidad; el fortalecimiento de las capacidades nacionales en la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, lo que permite a los países aprovechar oportunidades en los mercados globales; la formación y el fortalecimiento de capacidades técnicas en el manejo y la inocuidad de los alimentos; y el apoyo a los países en la atención de emergencias y asuntos emergentes relacionados con la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos.

El Programa de Agronegocios y Comercialización está enfocado en atender las dimensiones “acceso” y “disponibilidad” principalmente, y en conjunto con las Oficinas del IICA ejecuta proyectos para promover la inclusión de los productores de pequeña escala y de la agricultura familiar en las cadenas de valor, como medio para aumentar sus ingresos, mejorar su acceso a los alimentos y fomentar las economías rurales. Contempla también el desarrollo y la modernización de mercados y sistemas de comercialización nacionales e internacionales, e incluye acciones para mejorar el funcionamiento, la transparencia y la eficiencia de los mercados agrícolas. El IICA, a través de este Programa, es parte de la Organización de Información de Mercados de las Américas (OIMA) que cuenta con 33 países miembros y difunde información actualizada y análisis sobre mercados agropecuarios y oportunidades de negocios a todos sus asociados.

El Programa de Agricultura, Territorios y Bienestar Rural y las Oficinas del IICA apoyan la formulación e implementación de políticas públicas y proyectos nacionales y regionales que optimicen la contribución de la agricultura al desarrollo sustentable de dichos territorios, como forma de maximizar las rentas sociales que se generan en la actividad productiva agrícola y de mejorar el acceso de estas poblaciones a los alimentos. Este Programa otorga un énfasis especial al fortalecimiento de la agricultura familiar, en atención a su importancia para la seguridad alimentaria y para la cohesión y bienestar sociales de los territorios rurales.

Como ya se dijo, la variabilidad y el cambio climáticos son factores que inciden gravemente en la seguridad alimentaria; por otra parte, para garantizar la producción y disponibilidad de alimentos en el largo plazo, es importante asegurar que la producción agrícola sea sustentable. Por eso, en el IICA se creó el Programa Transversal de Agricultura, Recursos Naturales y Cambio Climático, que tiene como temas principales la adaptación de la agricultura al cambio climático y la promoción de la actividad agropecuaria

con responsabilidad ambiental. El Programa y las Oficinas del IICA promueven enfoques sistémicos y ejecutan proyectos de diversa escala para que la agricultura del hemisferio pueda enfrentar las condiciones derivadas de la variabilidad y el cambio climáticos. El Programa promueve el mejor uso y el manejo sustentable de los recursos naturales en la agricultura (incluida la gestión integral del recurso agua), la gestión eficiente de riesgos ambientales en las actividades agropecuarias, el fortalecimiento y desarrollo de capacidades institucionales para enfrentar el cambio climático y la mitigación de los daños ocasionados por la agricultura al medio ambiente, entre otros.

Por otra parte, el IICA cuenta con el Centro de Análisis Estratégico para la Agricultura (CAESPA), que también trabaja en temas estrechamente relacionados con la seguridad alimentaria, particularmente en la provisión de información y análisis para la toma de decisiones: a) prospección y análisis estratégicos para la agricultura (el Instituto elabora en conjunto con la FAO y la CEPAL un análisis anual sobre la situación y las perspectivas de la agricultura en los países); b) políticas públicas para la agricultura; c) normativa comercial internacional y sus implicaciones para la agricultura; y d) institucionalidad de la agricultura e inversiones para su modernización. Actualmente, el CAESPA se encuentra desarrollando un observatorio sobre agricultura y seguridad alimentaria en las Américas.

En octubre de 2011, el IICA hospedó el Encuentro de Ministros de Agricultura de las Américas, cuyo lema fue “Sembrando innovación para cosechar prosperidad”. En la Declaración Ministerial de dicho encuentro, los ministros resaltaron el liderazgo que ejerce el IICA en el apoyo a la innovación para el desarrollo competitivo y sustentable del sector agroalimentario y el mejoramiento de la vida rural mediante la provisión de cooperación técnica, la difusión de conocimiento especializado, la implementación de proyectos y el trabajo conjunto con sus Estados Miembros (IICA 2011).

ANEXOS

Anexo 1: Evolución de los términos “seguridad alimentaria” y “soberanía alimentaria”

a. Seguridad alimentaria

La *seguridad alimentaria* tiene su génesis en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada en 1948, en donde se reconoce que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”.

El concepto de *seguridad alimentaria* tomó fuerza como producto de la crisis alimentaria mundial ocurrida en la década de los setenta como consecuencia de la crisis del petróleo y el incremento de la población mundial, despertando el interés en aspectos relacionados al abastecimiento mundial de alimentos. Así, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1974 se presentó una definición del término *seguridad alimentaria*, la que daba énfasis al volumen y la estabilidad de los suministros de alimentos a nivel global y nacional: “que haya en todo momento existencias mundiales suficientes de alimentos básicos para mantener una expansión constante del consumo y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios” (ONU 1975).

En 1983 la FAO analizó el concepto, lo redefinió y adicionó el componente o dimensión acceso de todas las personas a los alimentos, particularmente los más vulnerables, y el equilibrio entre la demanda y el suministro. Además, el concepto pasó de ser un *asunto mundial* y de *países*, a uno que incluye a personas y hogares (Clay 2002, FAO 2006), pues se estableció que el objetivo de la *seguridad alimentaria* era: “asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan” (FAO 1983).

En 1986, en el Informe del Banco Mundial: Pobreza y Hambre, se planteó un concepto de *seguridad alimentaria* que destacaba el “acceso de todas las personas en todo momento a suficientes alimentos para una vida activa y sana” (Banco Mundial 1986), enfatizando en el acceso a lo largo del tiempo, que no solo permitiera sobrevivir, sino también alcanzar una participación activa en la sociedad. Por otro lado, se reconocieron las dinámicas complejas que existen a nivel de individuo, hogar, comunidad, nación y economía internacional para lograr ese acceso (Maxell 1996).

La definición contemporánea y generalmente aceptada de *seguridad alimentaria* se presentó en la Declaración de Roma de 1996 de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación:

“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 en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

De acuerdo con la FAO (2006), esta definición se enfoca en la multidimensionalidad de la seguridad alimentaria, pues en ella se señalan las siguientes dimensiones de la seguridad alimentaria:

Disponibilidad de alimentos: Existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria).

Acceso a los alimentos: Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene

derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos cubren el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).

Utilización: Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria.

Estabilidad: Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ejemplo, una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.

Además, en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996), los países se comprometieron a “conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”.

En 2001, la FAO redefinió el concepto de *seguridad alimentaria* e incorporó el acceso social a los alimentos en su definición. Este nuevo concepto es presentado en el informe “Estado de la Inseguridad Alimentaria 2001”: “situación existente cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, *social* y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias

alimentarias para llevar una vida activa y sana”.

Por otro lado, en 2002 la Declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación: Cinco años después enfatizó en “la necesidad de disponer de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos” y resaltó “la necesidad de prestar atención a las cuestiones nutricionales como parte integrante de los esfuerzos para promover la seguridad alimentaria”. También sugirió prestar “atención a la mejora de la calidad de la dieta; el acceso al agua potable, la atención de la salud y la educación; y el saneamiento” (FAO 2002).

b. Soberanía alimentaria

El término *soberanía alimentaria* fue presentado por primera vez en el debate público internacional por Vía Campesina en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en 1996 en Roma. Ese término fue definido de la siguiente manera: “Soberanía alimentaria es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural... de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para una seguridad alimentaria genuina” (Vía Campesina 1996).

Paralelamente a la Segunda Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 2001, se llevó a cabo el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria en Cuba, del cual surgió la Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, en la que se define la *soberanía alimentaria* como “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”.

En esta definición se enfatiza en el pueblo y se destaca la producción de pequeña y mediana escala y el rol que desempeña la mujer en el logro de la soberanía alimentaria.

En ese mismo año, diversos movimientos sociales y otros actores de la sociedad mundial emitieron la declaración “Primero está la Soberanía Alimentaria de los Pueblos”. En ella se propuso una definición de *soberanía alimentaria* que hace énfasis en la opción de los pueblos a adoptar políticas y prácticas comerciales que fortalezcan su producción nacional: “El derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a definir en qué medida quieren ser auto-independientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del “dumping” y a darle preferencia a las comunidades locales pescadores respecto al control y uso y los derechos sobre los recursos acuáticos”.

En abril de 2002, en Guatemala se llevó a cabo la Consulta a los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación, producto de la cual surgió la “Declaración de Atitlán”, que recuerda que la *soberanía alimentaria* es “el derecho de los pueblos de definir sus propias políticas y estrategias para la producción, distribución y consumo sustentable de los alimentos, respetando sus propias culturas y sus propios sistemas de manejo de recursos naturales y áreas rurales. La soberanía se considera como una precondition de la seguridad alimentaria”. También menciona que para los pueblos indígenas el acceso a la tierra, el agua y el territorio es vital para lograr la soberanía y seguridad alimentaria.

Coincidiendo con la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco Años Después (2002), en Roma se llevó a cabo el Foro de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria, cuya declaración política define la soberanía alimentaria como “el derecho de los países y los pueblos a definir sus

propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades”.

En esta definición se pone énfasis en la primacía de los derechos de los pueblos y las comunidades a la alimentación y la producción de alimentos sobre los intereses del comercio, así como la autonomía de los países para la formulación de políticas (Carrasco y Tejada 2008).

En la Declaración de Cancún del Foro Internacional Campesino e Indígena, coincidente con la V Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en setiembre de 2003, la *soberanía alimentaria* fue definida como “el derecho de los pueblos a producir sus propios alimentos de forma sustentable y de acuerdo a sus tradiciones y en concordancia con la defensa de nuestros recursos naturales y la biodiversidad”.

En la Declaración de Nyéléni, emitida en el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria realizado en Malí en 2007, se señala que la *soberanía alimentaria* es “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo”. Esta declaración da prioridad a los siguientes aspectos, entre otros: economías locales y mercados locales y nacionales; comercio transparente, gestión y acceso a los recursos productivos (agua, tierra, semillas, ganado, biodiversidad); poder a la agricultura familiar; y producción, distribución y consumo de alimentos con base en la sostenibilidad medioambiental, social y económica (Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria 2007).

Actualmente Nicaragua, Venezuela, Bolivia y Ecuador han incorporado el término soberanía alimentaria en sus políticas de Estado.

Anexo 2: Cuadro estadístico y gráfico. Crecimiento y estabilidad de la producción de alimentos (2000-2009).

Región/ producto	Crecimiento (%) ¹	Índice de variabilidad (%) ²	Región/ producto	Crecimiento (%) ¹	Índice de variabilidad (%) ²
Andina	2.73	1.00%	Central	4.38	2.63%
Aceites veg.	3.62	3.23%	Aceites veg.	8.68	4.93%
Carne	4.29	4.00%	Carne	3.97	1.70%
Cereales	3.66	2.49%	Cereales	2.56	4.17%
Frutas	1.22	2.23%	Frutas	4.75	4.28%
Hortalizas	1.99	2.47%	Hortalizas	6.53	6.26%
Leche	4.45	5.10%	Leche	3.24	2.32%
Tubérculos	1.97	2.02%	Tubérculos	4.38	5.54%
Caribe	1.56	2.74%	Norte	1.93	4.19%
Aceites veg.	0.64	1.34%	Aceites veg.	1.73	4.88%
Carne	5.14	5.06%	Carne	1.50	1.01%
Cereales	0.44	3.90%	Cereales	2.74	6.62%
Frutas	1.73	5.79%	Frutas	-0.80	2.87%
Hortalizas	-2.37	5.06%	Hortalizas	0.09	2.04%
Leche	3.25	9.63%	Leche	1.52	1.26%
Tubérculos	2.52	6.01%	Tubérculos	-0.81	3.77%
Sur	2.49				
Aceites veg.	3.27%				
Carne	5.05	5.24%			
Cereales	4.37	1.94%			
Frutas	2.77	7.59%			
Hortalizas	1.00	2.97%			
Leche	2.02	3.59%			
Tubérculos	2.96	2.35%			
Total general	1.17	5.02%			
	2.17	3.19%			

Fuente: IICA, con datos de la FAO.

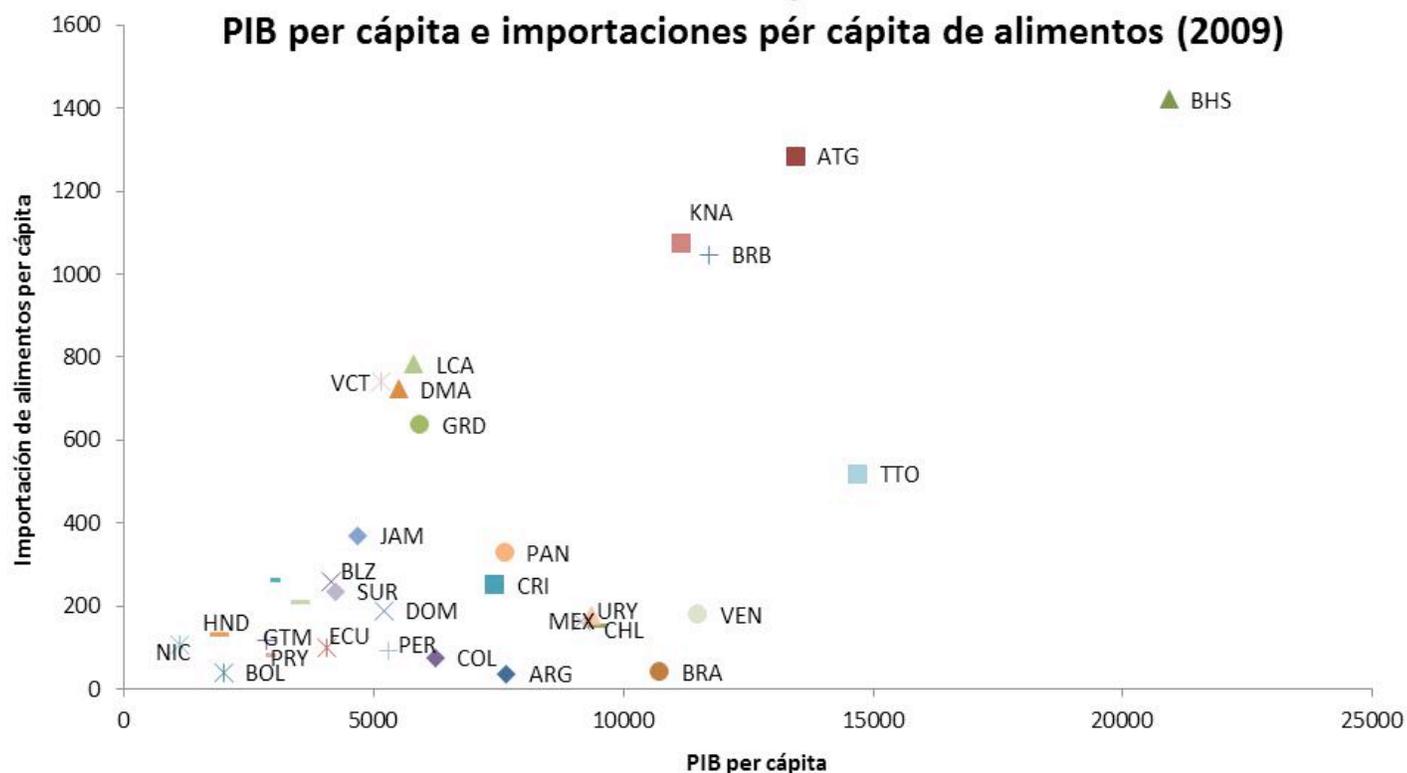
Notas:

1 Tasa promedio anual de crecimiento exponencial.

2 Cambios porcentuales (positivos o negativos) del promedio alrededor de la tendencia de largo plazo.

América Latina y el Caribe

PIB per cápita e importaciones per cápita de alimentos (2009)



Fuente: IICA (CAESPA) con datos de Banco Mundial y COMTRADE

Literatura citada

- Abbot, P; Hurt, C; Tyner, W. 2011. What's driving food prices in 2011? Farm Foundation: Issue Report. Illinois, US. 39 p.
- Banco Mundial. 1986. Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries: a World Bank policy study (en línea). Washington, DC, US. Consultado 23 mar. 2012. Disponible en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101901455676/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- _____. 2012. Poverty (en línea). Washington, DC, US. Consultado 2 abr. 2012. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>
- Carrasco, H; Tejada, S. 2008. Soberanía alimentaria: la libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación. Lima, PE, Soluciones Prácticas. 85 p.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CL). 2011. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (en línea). Santiago, CL. Consultado 2 abr. 2012. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/45608/LCG2513b.pdf>
- Clay, E. 2002. Food security: concepts and measurements (en línea). Presentado en: FAO Expert Consultation on Trade and Food Security: Conceptualizing the Linkages (2002, Roma, IT). In FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, IT). 2003. Trade reforms and food security. Roma, IT. Consultado 2 abr. 2012. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e06.htm#TopOfPage>
- Consulta de los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación: Una Consulta Global (2002, Atitlán, GT). 2002. Declaración de Atitlán (en línea). Consultado 20 mar. 2012. Disponible en <http://www.ifg.org/spanish/declarguate.htm>
- Declaración "Primero está la soberanía alimentaria de los pueblos" (en línea). 2001. Consultado 20 mar. 2012. Disponible en <http://www.citizen.org/documents/wtooutoffoodesp.pdf>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, IT) 1983. World food security: a reappraisal of the concepts and approaches: Director General's report (en línea). Roma, IT. Consultado 23 mar. 2012. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/x5563E/X5563e06.htm>
- _____. 1986. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (en línea). Roma, IT. Consultado 23 mar. 2012. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>
- _____. 2001. Estado de la inseguridad alimentaria (en línea). Roma, IT. Consultado 23 mar. 2012. Disponible en http://www.fao.org/docrep/003/y1500s/y1500s06.htm#P13_5516
- _____. 2002. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (en línea). Roma, IT. Consultado 23 mar. 2012. Disponible en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#TopOfPage>

- _____. 2006a. FAOSTAT: base de datos estadísticos sobre alimentación y agricultura (en línea). Roma, IT. Consultado 15 oct. 2006. Disponible en <http://faostat.fao.org/?lang=es>
- _____. 2006b. Seguridad alimentaria: informe de políticas n.o 2 (en línea). Roma, IT. Consultado 23 mar. 2012. Disponible en ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf
- _____. 2010. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2010. Roma, IT. 79 p.
- _____. 2011a. Agricultura familiar (en línea). Consultado 2 abr. 2012. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/es/conozca-fao/prioridades/agricultura-familiar/>
- _____. 2011b. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2011. Roma, IT. 91 p.
- _____; BID (Banco Interamericano de Desarrollo, US). 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe (en línea). Santiago, CL, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Consultado 2 abr. 2012. Disponible en http://www.rlc.fao.org/proyectoiniciativa/expertos_agri/documentos/interes/8.pdf
- _____; PRESANCA II (Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica, SV). 2011. Centroamérica en cifras: datos de seguridad alimentaria nutricional y de agricultura familiar. Consultado 2 abr. 2012. Disponible en http://www.rlc.fao.org/uploads/media/ca_en_cifras_01.pdf
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, IT). 2011a. Latin America: the state of smallholders in agriculture. Presentado en: IFAD Conference on New Directions for Smallholder Agriculture (ene. 24-25, Roma, IT). 37 p.
- _____. 2011b. The future of world food security: investing in smallholder agriculture – an international priority (en línea). Consultado 26 jul. 2011. Disponible en <http://www.ifad.org/hfs/>
- FORAGRO (Foro de las Américas para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico Agropecuario, CR); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, CR); GFAR (Foro Global de Investigación Agropecuaria, IT). 2009. Innovaciones institucionales y tecnológicas para sistemas productivos basados en agricultura familiar. San José, CR. Consultado 2 abr. 2012. Disponible en <http://www.iica.int/Esp/Programas/Innovacion/Paginas/PublicacionesxLinea.aspx?linea=1>
- Foro Internacional Campesino e Indígena ante la V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (2003, Cancún, MX). 2003. Declaración de Cancún (en línea). Consultado 20 mar. 2012. Disponible en <http://168.96.200.17/ar/libros/osal/osal11/d2documentos.pdf>
- Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria (2007, Sélingué, ML). 2007. Declaración de Nyéléni (en línea). Consultado 20 mar. 2012. Disponible en <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article548>

- Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (2001, La Habana, CU). 2001. Declaración final: por el derecho de los pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria (en línea). Consultado 20 mar. 2012. Disponible en www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH290_Sp.pdf
- Fórum de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria (2002, Roma, IT). 2002. Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria 2002 (en línea). Consultado 20 mar. 2012. Disponible en <http://www.soberaniaalimentaria.com/textos/ForoSobAlimentaria2002.htm>
- GRIC (Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres). 2012. Mandatos Derivados de la Sexta Cumbre de las Américas. In Sexta Cumbre de las Américas (2012, Cartagena de Indias, CO). Consultado 23 abr. 2012. Disponible en http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/Mandatos-SC_ESP.pdf
- Huang, H; Lampe, M von; Tongeren, F van. 2011. Climate change and trade in agriculture. Food Policy 36:S9-S13.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, CR). 2011. Informe del Encuentro de Ministros de Agricultura de las América y de la Decimosexta reunión ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura. San José, CR. 175 p. Serie de Documentos Oficiales n.o 89.
- Maxell, S. 1996. Food security: a post-modern perspective. Food Policy 21(2):155-170.
- Nelson, G; Rosegrant, M; Palazzo, A; Gray, I; Ingersoll, C; Robertson, R; Tokgoz, S; Zhu, T; Sulser, T; Ringle, C; Msangi, S; You, L. 2011. Food security, farming and climate change to 2050: escenarios, results and policy options. Washington, DC, US, IFPRI. 131 p.
- OEA (Organización de los Estados Americanos, US). 2004. Declaración de Nuevo León (en línea). Monterrey, MX, Cumbre Extraordinaria de las Américas. Consultado 23 mar. 2012. Disponible en <http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/Declarations/Declaration%20of%20Nuevo%20Leon%20-final-span.pdf>
- _____. 2005. Declaración de Mar del Plata (en línea). Mar del Plata, AR, Cuarta Cumbre de las Américas. Consultado 23 mar. 2012. Disponible en http://www.iin.oea.org/DECLARACIONES/declaracion_IV_Cumbre_de_las_Americas.htm
- _____. 2009. Declaración de Compromiso de Puerto España (en línea). Puerto España, TT, Quinta Cumbre de las Américas. Consultado 23 mar. 2012. Disponible en http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf
- ONU (Organización de las Naciones Unidas, US). 1975. Report of the World Food Conference (en línea). Nueva York, US. Consultado 23 mar. 2012. Disponible en http://www.eclac.cl/cumbres/listado_cumbres.asp?idioma=IN
- _____. 2000. Declaración del Milenio (en línea). Nueva York, US. Consultado 23 mar. 2012. Disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2003. XIV Reunión del Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (UNEP/LAC-IGWG.XIV/Inf.5). Panamá, PA, Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe.

Schejtman, A. 2008. Alcances sobre la agricultura familiar en América Latina (en línea). Consultado 2 abr. 2012. Disponible en http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/Alcances_agricultura_familiar_ALatina_AlejandroSchejtman.pdf

USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos). 2010. Food Security Assesment 2010-2020. Washington, DC, US. 54 p.

Vermeulen, SJ; Aggarwal, PK; Ainslie, A; Angelone, C; Campbell, BM; Challinor, AJ; Hansen, J; Ingram, JSI; Jarvis, A; Kristjanson, P; Lau, C; Thornton, PK; Wollenber, E. 2010. Agriculture, food security and climate change: outlook for knowledge, tools and action. CCAFS Report 3. Copenhagen, DK, CGIAR-ESSP Program on Climate Change, Agriculture and Food Security. 16p.

Via Campesina. 1996. The right to produce and access to land. Food sovereignty: a future without hunger (en línea). Roma, IT. Consultado 20 mar. 2012. Disponible en <http://www.voiceoftheturtle.org/library/1996%20Declaration%20of%20Food%20Sovereignty.pdf>