

Seguridad alimentaria en Latinoamérica

Impactos, vulnerabilidad y antecedentes respecto a la implementación de políticas y programas de seguridad alimentaria

Autores

Pablo Morales Peillard
Email: pmorales@bcn.cl
Tel.: (562) 2270 1851

Nº SUP: 135226

Disclaimer

Este documento es un análisis especializado realizado bajo los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan el trabajo de Asesoría Técnica Parlamentaria para apoyar y fortalecer el debate político-legislativo. El tema y contenido del documento se encuentra sujeto a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente. Para su elaboración se recurrió a información y datos obtenidos de fuentes públicas y se hicieron los esfuerzos necesarios para corroborar su validez a la fecha de elaboración

Resumen

En el presente informe se aborda de manera general la situación de seguridad alimentaria en Latinoamérica (capítulo I), poniendo énfasis en los impactos que ha generado la pandemia por coronavirus (COVID-19) y otros eventos sobre las actividades del sistema alimentario (producción, transformación, distribución, comercio y consumo de alimentos) y teniendo presente el grado de vulnerabilidad de los países en éste ámbito.

En términos de vulnerabilidad (capítulo II), según Cepal-FAO la relación entre las importaciones de alimentos y las exportaciones totales es un indicador de seguridad alimentaria en la dimensión de estabilidad. Los valores elevados de este indicador para un país determinado están asociados a una vulnerabilidad alta, pues una gran proporción de los ingresos de las exportaciones debe destinarse a la compra de alimentos. Por otra parte, una alta proporción de exportaciones agrícolas en el total de exportaciones también puede constituir un factor de vulnerabilidad, dependiendo de la diversificación de los mercados de destino y del grado en que hayan sido afectados por el COVID-19.

En el capítulo III, se resumen las políticas públicas que se han implementado Latinoamérica para enfrentar la emergencia generada por la pandemia, y en las que se abordan aspectos tales como: i) evaluación global del impacto de la crisis del COVID-19 sobre la seguridad alimentaria en la región; ii) riesgos sanitarios y fitosanitarios en las fronteras; iii) capacidad de producción y abastecimiento de alimentos, ajustes de protocolos sanitarios, operación de las cadenas de producción, medidas de política para estabilizar a las empresas; iv) mantención del comercio internacional y cooperación entre los gobiernos para la solución de problemas específicos, y v) manejo intrarregional de excedentes agropecuarios para reaccionar frente a emergencias.

Finalmente, en el último capítulo del informe (capítulo IV), se abordan 2 casos exitosos de implementación de Políticas y Programas de Seguridad Alimentaria en Latinoamérica, que podrían seguirse con atención en la eventualidad de que los efectos de la pandemia y otros eventos (guerra en Ucrania, déficit hídrico, cambio climático, etc) generen una crisis alimentaria mayor en los países de la región: la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia y el Programa Fome Zero (Hambre Cero) de Brasil.

I. Impactos de la pandemia sobre el sistema alimentario en Latinoamérica

Según Naciones Unidas (2020)¹, la pandemia por coronavirus (COVID-19) ha tenido -y sigue teniendo en la actualidad- efectos importantes sobre las actividades del sistema alimentario (producción, transformación, distribución, comercio y consumo de alimentos) y sus resultados, sobre todo en términos de seguridad alimentaria y bienestar social. A más largo plazo, los efectos combinados de la pandemia COVID-19, la Guerra en Ucrania, así como las bajas tasas de crecimiento económico proyectadas para este año y el próximo a nivel mundial, podrían, a falta de una acción coordinada a gran escala, perturbar el funcionamiento de los sistemas alimentarios. Dicha disrupción, según Naciones Unidas, podría generar consecuencias para la salud y la nutrición de una gravedad y magnitud que no se han visto en más de medio siglo².

En muchos países, la agricultura y otras actividades relacionadas con la provisión de alimentos han sido consideradas esenciales, al igual que la atención médica y los servicios de suministro de energía y agua. La mitigación de los efectos de la pandemia ha mostrado la importancia de la cooperación entre países, entre organismos internacionales y entre los sectores público y privado. La colaboración público-privada permite solucionar cuellos de botella en la cadena de suministro de alimentos y en el acceso a los mismos, especialmente por parte de la población en situación de hambre y de extrema pobreza³.

La mitigación de los efectos de la pandemia también ha puesto de manifiesto que el Estado tiene un rol central en facilitar, coordinar e intervenir para asegurar la disponibilidad de alimentos. De ahí la responsabilidad de los gobiernos de evitar que la crisis sanitaria y sus efectos económicos se transforme en una crisis alimentaria. Para ello, se deben activar mecanismos de cooperación multilateral a nivel internacional y de cooperación entre los gobiernos, las empresas y sus trabajadores, y las organizaciones de la sociedad civil⁴.

En un informe publicado en Abril del año 2020 Cepal⁵, plantea que “hay cinco canales externos a través de los cuales el COVID-19 está afectando a Latinoamérica en general:

- i) la disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales y sus efectos;
- ii) la caída de los términos de intercambio para el caso de países exportadores de alimento;
- iii) la interrupción de las cadenas globales de valor;
- iv) la menor demanda de servicios de turismo, y
- v) la intensificación de la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales”.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha desarrollado un análisis sistematizado de los principales canales de transmisión de los impactos de la pandemia en la alimentación y la agricultura sobre la base de un modelo que identifica los efectos de la pandemia en la demanda, la oferta y el comercio internacional de alimentos (ver Figura 1 más abajo).

Los factores relevantes en cada caso son:

¹ Naciones Unidas (2020), “The impact of COVID-19 on food security and nutrition”, Policy Brief, Nueva York. Disponible en: <http://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/es/c/1287907/>

² Disponible en: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-06/SG-Policy-Brief-on-COVID-Impact-on-Food-Security.pdf>

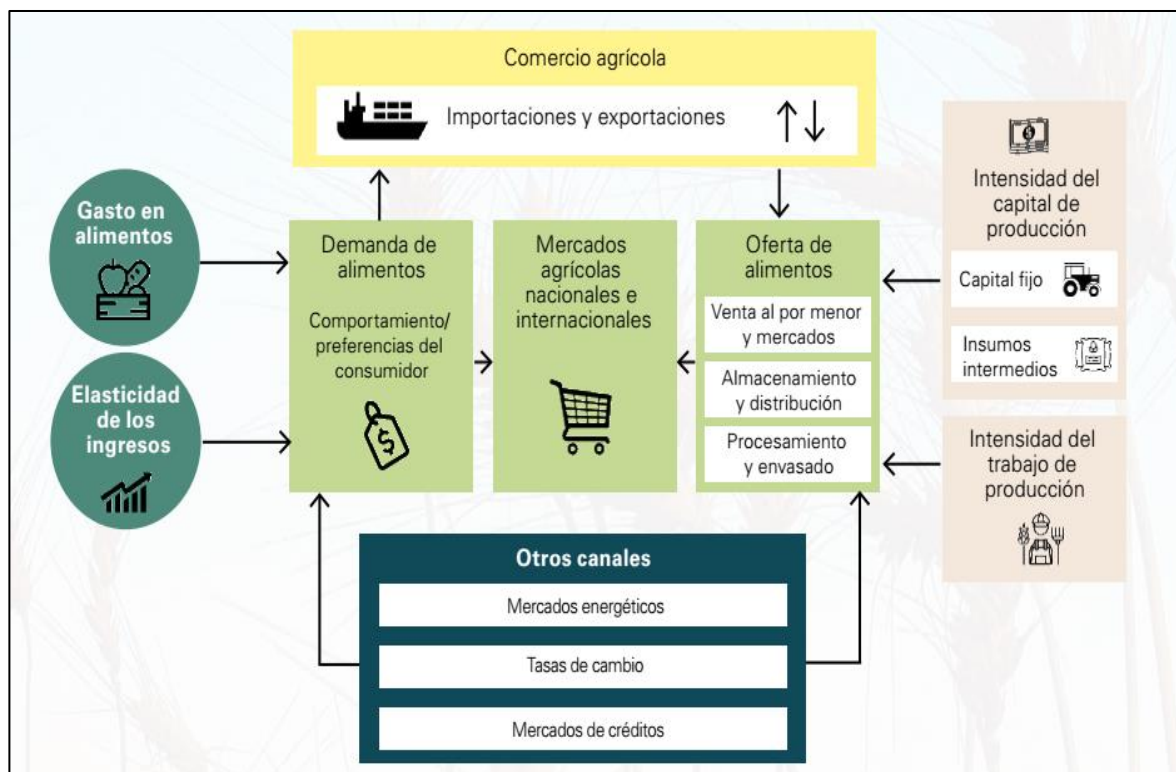
³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales”, Informe Especial COVID-19, N° 1, Santiago.

- **Demanda:** la proporción de los ingresos que los hogares gastan en alimentos y las elasticidades precio e ingreso de los alimentos que afectan la capacidad adquisitiva de los hogares y la distribución del gasto entre tipos de alimentos.
- **Oferta:** la intensidad relativa de capital o de trabajo en los procesos productivos e importancia del capital fijo y los insumos intermedios.
- **Comercio internacional:** efectos dependen del carácter de importador o exportador neto de cada país.

Figura 1. Canales de transmisión de los impactos de la pandemia del COVID-19 en la alimentación y la agricultura



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), sobre la base de J. Schmidhuber, J. Pound y B. Qiao, COVID-19: Channels of Transmission to Food and Agriculture, Roma, FAO, 2020.

II. Vulnerabilidad del sistema alimentario en Latinoamérica

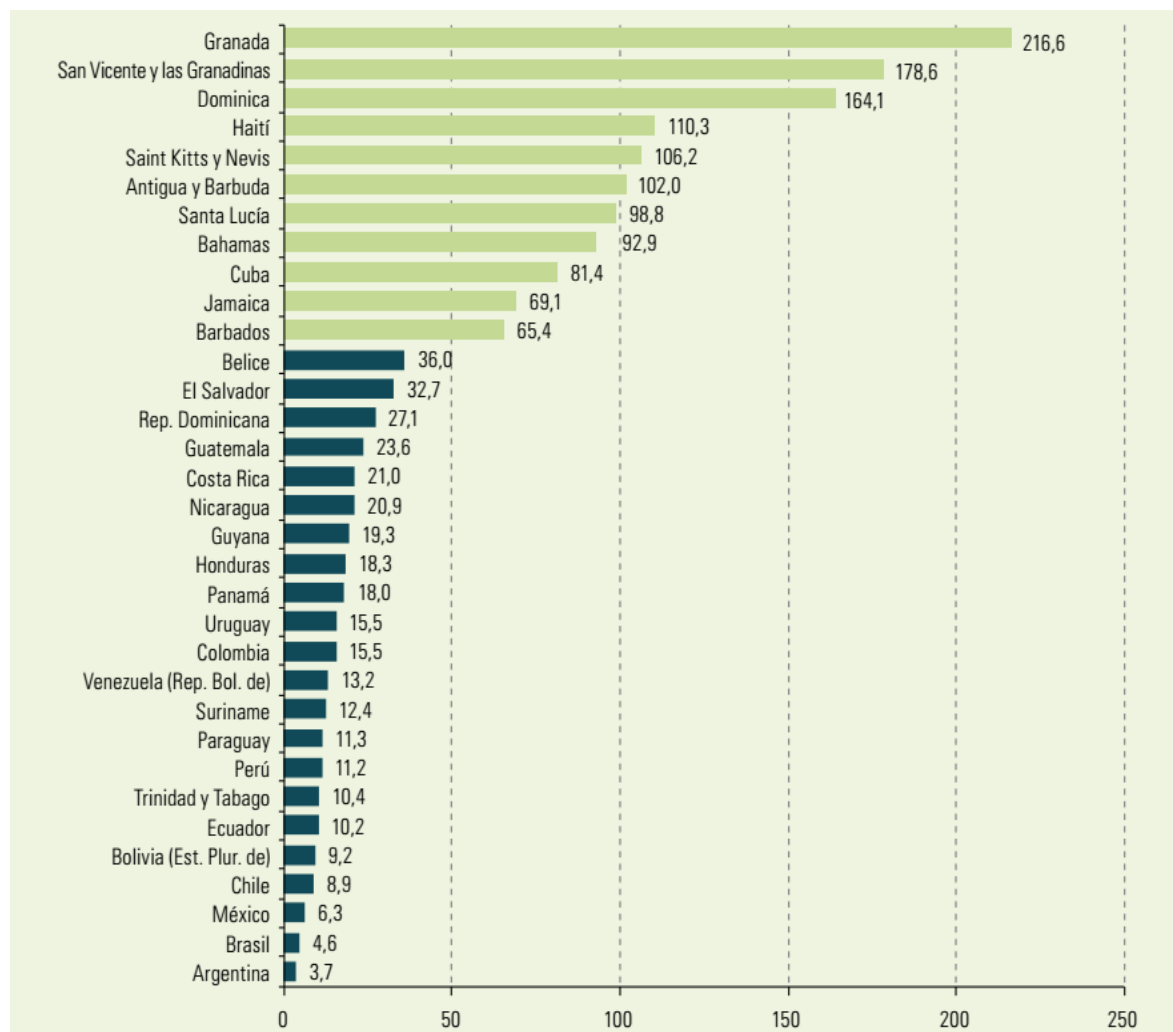
Según Cepal-FAO (2020)⁶ la relación entre las importaciones de alimentos y las exportaciones totales es un indicador de seguridad alimentaria en la dimensión de estabilidad. Los valores elevados de este indicador para un país determinado están asociados a una vulnerabilidad alta, pues una gran proporción de los ingresos de las exportaciones debe destinarse a la compra de alimentos.

⁶CEPAL-FAO (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe.

Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf

En función de este indicador, en Latinoamérica los países más vulnerables son los del Caribe: en 11 de ellos el valor de las importaciones es superior al 50% del valor de las exportaciones y, en 6, supera el 100%. En el extremo opuesto, Argentina, Brasil, México, Chile y Bolivia presentan muy baja vulnerabilidad al registrar valores inferiores al 5% (gráfico 1).

Gráfico 1. América Latina y el Caribe: relación entre las importaciones de alimentos y las exportaciones totales, promedio de 2015 a 2017. (*Importaciones de alimentos como porcentaje de las exportaciones totales*)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

La vulnerabilidad de los países de la zona del Caribe en lo que respecta a la dependencia de las importaciones de alimentos es muy alta debido a que sus proveedores se concentran en los Estados Unidos y la Unión Europea, lo que conlleva un riesgo para la seguridad alimentaria en caso de que se produzcan disrupciones en las cadenas internacionales de distribución de alimentos.

En el cuadro 1 se observa la dependencia de las importaciones de distintos grupos de países según el tipo de alimento. Los países del Caribe presentan el mayor grado de vulnerabilidad, dado que los porcentajes de su oferta nacional de alimentos son cercanos o superiores al 40% en el caso de las

leches (36%), las carnes (44%), los azúcares (45%), el pescado (62%) y los cereales (83%). En el extremo opuesto, los países exportadores netos de alimentos presentan una dependencia de alrededor del 40% únicamente en el caso del pescado (36%) y los azúcares (40%). El menor nivel de dependencia de las importaciones se da en las verduras y frutas en todos los grupos de países.

Cuadro 1. América Latina y el Caribe: dependencia de las importaciones de alimentos, por grupos de alimentos y de países, promedio de 2015 a 2017. (En porcentajes de la oferta nacional de cada grupo de alimentos)

Grupo de países	Cereales	Pescado	Carnes	Leches	Azúcares	Frutas	Verduras
El Caribe	83	62	44	36	45	8	7
Importadores netos excepto países del Caribe ^a	64	70	9	6	26	4	10
Exportadores netos de alimentos e importadores netos de cereales ^b	47	32	19	25	33	6	7
Exportadores netos de alimentos y exportadores netos de cereales ^c	17	36	13	11	40	17	6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), sobre la base de información de la Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización (FAOSTAT).

Nota: Los colores de las celdas varían dependiendo del grado de vulnerabilidad, en una escala que va desde el verde más oscuro (que indica baja vulnerabilidad) hasta el rojo (que indica alta vulnerabilidad).

^a El Salvador, Panamá, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú.

^c Argentina, Brasil, Guyana, Paraguay y Uruguay.

Una alta proporción de exportaciones agrícolas en el total de exportaciones también puede constituir un factor de vulnerabilidad, dependiendo de la diversificación de los mercados de destino y del grado en que hayan sido afectados por el COVID-19.

En este sentido, y tal como se puede apreciar en el Gráfico 2, países como Uruguay, Paraguay y Argentina presentan una relación entre las exportaciones de alimentos y las exportaciones totales superior al 60%, mientras que en el extremo opuesto, una serie de países registran tasas inferiores al 20% (Colombia, República Dominicana, El Salvador, Chile, Perú, México y Venezuela entre otros).

Por otra parte, el elevado nivel de dependencia de las exportaciones agrícolas puede ser un factor atenuante frente a la debilidad del comercio internacional en otros sectores de la economía y aumentar la resiliencia de la seguridad alimentaria. En el caso de que ocurra un cierre de mercados, pueden destinarse alimentos no exportados a apoyar el consumo interno. En este sentido, en general los mercados de destino de las exportaciones agrícolas son pocos; principalmente Estados Unidos y la Unión Europea y, cada vez en mayor medida, China —sobre todo en el caso del Uruguay, el Brasil y la Argentina—. Estos tres mercados de destino han sido muy afectados por la pandemia. Tal como se puede apreciar en el Gráfico 3, los países más dependientes del mercado de los Estados Unidos son Costa Rica, Guatemala, México y Nicaragua.

Gráfico 2. América Latina y el Caribe: relación entre las exportaciones de alimentos y las exportaciones totales promedio de 2015 a 2017 (Exportaciones de alimentos como porcentaje de las exportaciones totales)

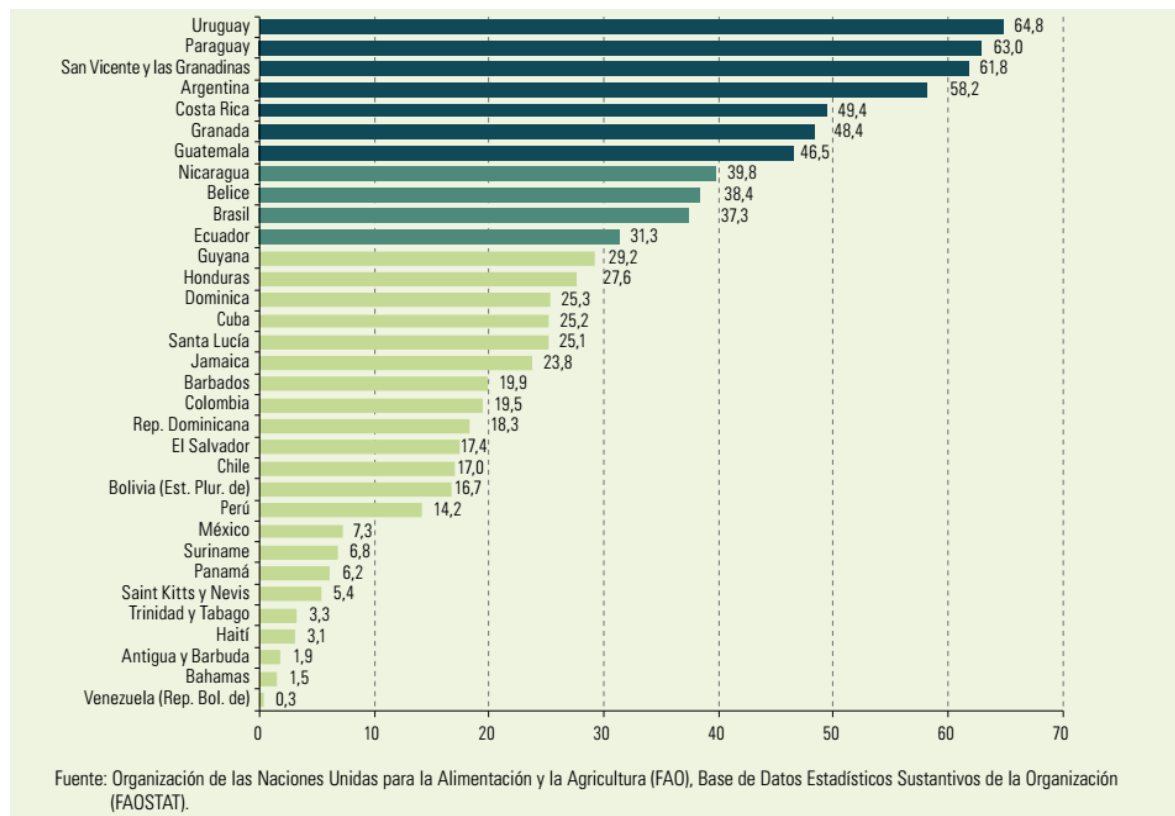
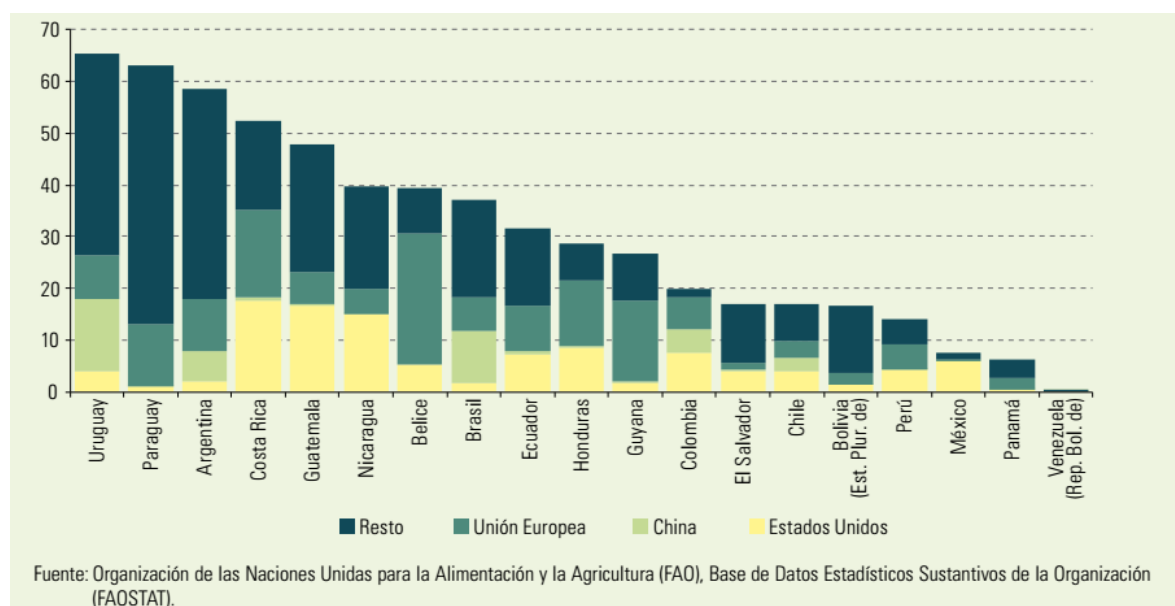


Gráfico 3. América Latina (18 países): dependencia de las exportaciones agrícolas, por mercado de destino, promedio de 2015 a 2017 (Exportaciones agrícolas como porcentaje del total de exportaciones)



III. Medidas de política tomadas por países Latinoamericanos para enfrentar la emergencia alimentaria generada por la pandemia

Varios países y subregiones de Latinoamérica han generado políticas públicas para enfrentar la emergencia, desplegando múltiples iniciativas. Según CEPAL-FAO (2020), la agenda se ha centrado en los siguientes aspectos⁷:

- i) “evaluación global del impacto de la crisis del COVID-19 sobre la seguridad alimentaria en la región;
- ii) riesgos sanitarios y fitosanitarios en las fronteras;
- iii) capacidad de producción y abastecimiento de alimentos, ajustes de protocolos sanitarios, operación de las cadenas de producción, medidas de política para estabilizar a las empresas;
- iv) mantención del comercio internacional y cooperación entre los gobiernos para la solución de problemas específicos, y
- v) manejo intrarregional de excedentes agropecuarios para reaccionar frente a emergencias”.

CEPAL y la FAO realizaron un catastro de las medidas de política tomadas por los Gobiernos para enfrentar la emergencia en el sector alimentario en las zonas rurales de la región (CEPAL-FAO, 2020). Entre dichas medidas, se destacan⁸:

- **“La implementación de políticas macroeconómicas y sectoriales para estabilizar la economía y apoyar a los sectores productivos, especialmente a las pequeñas y medianas empresas**, de modo que se asegure la disponibilidad de alimentos. Las medidas incluyen refinanciamiento, reducción o postergación de pagos, disminución de impuestos, flexibilización de contratos y aplicación de subsidios, entre otras.
- **La creación de equipos de trabajo en cada nivel para superar la emergencia**, compuestos por los Ministerios de Agricultura y otros organismos públicos, la FAO, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y los otros organismos, fondos y programas del sistema multilateral, así como organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas alimentarias, cooperativas, mercados mayoristas, ferias, bancos de alimentos, gremios, asociaciones de productores y otros actores.
- **La adaptación de la logística de las cadenas de suministro**. Para que agricultura siga funcionando son importantes las siguientes medidas: el refinanciamiento de las empresas; la adopción de nuevos protocolos con medidas de bioseguridad; la capacitación de la fuerza de trabajo, reagrupando equipos y priorizando labores; el ajuste del nivel de funcionamiento en las plantas agroindustriales; la reprogramación de siembras y cambios en la elección de rubros productivos (en el caso de los cultivos anuales), entre otras. Estas medidas han sido tomadas

⁷ CEPAL-FAO (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe.

Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf

⁸ Ibíd.

por todo tipo de empresas, incluidas las fincas de la agricultura familiar. También ha sido importante articular a los actores en redes (por cadenas y territorios) y fomentar el comercio digital y otras opciones de circuitos cortos.

- **El reforzamiento de los programas de seguridad alimentaria implementados por los organismos de gobierno con el apoyo de organismos del sistema de las Naciones Unidas u otras entidades.** En todos los países se han mantenido los programas de alimentación escolar y en algunos se han creado programas de distribución de canastas de alimentos o de dinero en efectivo dirigidos a la población vulnerable. En esta área también ha sido clave el trabajo de las asociaciones de productores, los sindicatos, las comunidades locales, las ONG, las fundaciones y otros actores de la sociedad civil.
- **El diseño de estrategias para asegurar la atención de la población más vulnerable**, por ejemplo, la realización de evaluaciones rápidas para identificar dónde se concentran las poblaciones que se han visto afectadas en mayor medida en materia alimentaria.
- **El fomento de sinergias entre los programas ministeriales y los proyectos de desarrollo que ejecutan ONG, empresas privadas y organismos internacionales en los territorios rurales**, y la promoción conjunta de estrategias y programas de apoyo a la agricultura familiar, a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) del sistema alimentario y al empleo rural no agrícola (incluido el vinculado al turismo).
- **El desarrollo de una estrategia comunicacional** que dé seguridad a la población acerca del acceso y la disponibilidad de alimentos⁹.

IV. Políticas y Programas de Seguridad Alimentaria en Latinoamérica: Los casos de Colombia y Brasil

1. Colombia. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional¹⁰

Esta política es el resultado de un proceso de participación y acuerdo entre entidades del nivel nacional, departamental y municipal, con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y gremios, entre otros, y por lo tanto se constituye en una política de Estado.

El Objetivo de la Política es garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad. Plantea estrategias encaminadas a su intervención desde la producción hasta el aprovechamiento biológico de los alimentos. Estructura las acciones a través 5 lineamientos de política, que se interrelacionan y complementan entre sí y que se listan a continuación:

- a) Disponibilidad de alimentos;
- b) Acceso físico y económico a los alimentos;
- c) Consumo de alimentos;

⁹ CEPAL-FAO (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe.

Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf

¹⁰ Disponible en: https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/co_0442.pdf

d) Aprovechamiento o utilización biológica y

e) Calidad e inocuidad

Los dos primeros lineamientos (a y b) son la base material y económica de la seguridad alimentaria y nutricional, los lineamientos c y d (consumo y aprovechamiento o utilización) se refieren a la capacidad de las personas de convertir los alimentos en alimentación adecuada, incluye los hábitos del individuo, y el lineamiento e (calidad e inocuidad de los alimentos) se relaciona con las características intrínsecas del bien en cuestión, es decir, con el alimento.

Finalmente, cabe destacar que la Constitución Política de Colombia establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños (artículo 44) y, en cuanto a la oferta y la producción agrícola, la Constitución establece en los artículos 64, 65 y 66, los deberes del Estado colombiano en esta materia.

2. Brasil. Programa *Fome Zero* (Hambre Cero)

Este Programa fue el producto de un proceso de diseño participativo entre la academia, organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno. Durante el primer mandato del Presidente Lula da Silva (2003-2006), se invirtieron diez mil millones de dólares y llegó a tener una cobertura superior a once millones de familias y 45 millones de personas. El Programa Hambre Cero se centró inicialmente en garantizar el derecho a la alimentación adecuada para quienes no la reciben. El programa era coordinado por el *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (Ministerio de Desarrollo Social y del Combate contra el Hambre) y no consistió en una acción específica, ni estuvo enfocado a un público en particular, sino que fue una estrategia integral de acción pública.

En el período 2003-2010, en el contexto de *Fome Zero* se creó el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que atendía simultáneamente a dos grupos de personas desfavorecidas: (a) agricultores familiares con dificultades para comercializar sus excedentes y (b) personas con hambre en las ciudades. El programa compraba alimentos de los agricultores locales a precios justos y los donaba de forma gratuita a familias con inseguridad alimentaria¹¹.

El modelo de adquisición del PAA llegó a influir en las compras institucionales del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que atiende a más de 40 millones de estudiantes de escuelas municipales y regionales, y destina parte de los recursos a adquisiciones locales de agricultura familiar. El año 2009 la ley exigió que al menos el 30% de los alimentos comprados para las comidas escolares provengan de la agricultura familiar local¹².

Por su parte, en los grandes centros urbanos se instalaron instalaciones públicas de alimentación y nutrición: restaurantes populares, comedores comunitarios y un banco de alimentos. Todo lo anterior permitió aumentar la cantidad y cobertura de alimentos ofrecidos a los grupos más vulnerables¹³.

Para la articulación y control de *Fome Zero* se recreó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), así como decenas de consejos regionales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional. Una tercera parte del CONSEA estaba integrado por representantes gubernamentales, y dos tercios por representantes de la sociedad civil. El desempeño de los consejos fue efectivo, con una amplia participación de empresarios y líderes, quienes ayudaron a complementar las acciones gubernamentales y llevar a cabo su control social¹⁴.

¹¹ Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb5441es/cb5441es.pdf>

¹² *Ibíd*

¹³ *Ibíd*.

¹⁴ *Ibíd*

Los resultados del Programa *Fome Zero* han sido exitosos no sólo al reducir la inseguridad alimentaria, sino también en lo que se refiere a los efectos económicos del Programa (incrementos en empleo, producción agro-industrial y recaudación de impuestos). Todo apunta a que el éxito del Programa obedece a que articula una serie de políticas integradas estructurales como por ejemplo: incentivos a la educación, reforma agraria, ingresos y trabajo; con políticas específicas contra el hambre, como el Programa Bolsa Familia, canastas de emergencias, alimentación escolar; y con políticas más locales: compras locales focalizadas, apoyo a la agricultura familiar, bancos de alimentos en ciudades pequeñas y comedores populares en ciudades grandes (FAO, 2012).

La Figura 2 siguiente sintetiza las distintas medidas contenidas en el Programa:

Figura 2. Niveles de políticas incorporadas en el Programa Hambre Cero



Fuente: FAO, 2012

Referencias

- CEPAL-FAO (2020). Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2018). Colombia: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/co_0442.pdf
- FAO (2012). Fome Zero (Programa Hambre Cero) la experiencia brasileña. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i3023s/i3023s.pdf>
- Naciones Unidas (2020), “The impact of COVID-19 on food security and nutrition”, Policy Brief, Nueva York. Disponible en: <http://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/es/c/1287907/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Centro Internacional de Desarrollo Sostenible (2021). Sistemas alimentarios en América Latina y el Caribe: Desafíos en un escenario pos pandemia. Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb5441es/cb5441es.pdf>

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)