

CAPÍTULO 3

DESAFÍOS DE LA GESTIÓN EN SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN AMÉRICA LATINA



Luis Fernando Fernández Alvarado

3. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN EN SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN AMÉRICA LATINA

Luis F. Fernández Alvarado³

INTRODUCCIÓN

La seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional son problemas de interés general. Para Joan Subirats (1992), académico de la Universidad Autónoma de Barcelona, existen requerimientos para que un problema sea objeto de la política pública. Estos requerimientos, para el tema que se analiza, son el alcance y la magnitud de la crisis y sus efectos en la nutrición. La seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional necesitan de la atención de los actores estratégicos de la sociedad y de los *mass media* para que entren en la agenda de los gobiernos, esto por las implicaciones del hambre y la desnutrición en la realidad política de los países.

La crisis de los precios de alimentos fue reconocida por los gobiernos en el año 2008. Las políticas de producción, disponibilidad, acceso y aprovechamiento, como concepto aportado por la *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, dominan la construcción de las políticas públicas en el marco de las estrategias de lucha contra la pobreza.

Durante los últimos treinta años, las organizaciones campesinas y los movimientos sociales, vinculados a la seguridad alimentaria, pierden poder e influencia y son las corporaciones agrícolas las que comienzan a tener influencia en la política que está en función de un rumbo de la economía que vincula el sector agroalimentario con el mercado externo.

La representación de los movimientos sociales se debilitó y la incidencia en las decisiones se restringió por falta de liderazgo. Entonces, ¿qué cambios se suscitan en los gobiernos para introducir en su agenda la seguridad alimentaria y la nutrición? Los gobiernos asumen políticas o reaccionan a la crisis de seguridad alimentaria y nutricional, por un cambio en el contexto externo. Los hechos demostraron que los gobiernos no pueden ignorar el problema y deben apoyarse en organizaciones para contrarrestar la crisis; asimismo, deben aplacar las presiones de quienes sostenían la necesidad de políticas públicas en seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, y que habían advertido de los peligros y la vulnerabilidad de la desinstitucionalización.

³Licenciado en Planificación y Promoción Social (Universidad Nacional de Costa Rica) y Doctor en Gobierno y Políticas Públicas (Universidad de Costa Rica). Investigador invitado del Programa de Estudios Sociales de la Ciencia, la Técnica y el Medio Ambiente, Centro de Investigaciones Geofísicas de la Universidad de Costa Rica y de la Red Iberoamericana sobre el uso del conocimiento científico (UCICOS-CYTED 608RT0349).

Por esta razón, en muchos países, fue el gobierno, sin los movimientos sociales, el que reacciona ante la crisis de incremento de los precios de los alimentos, con medidas de compensación social y el fomento a la producción. Sin embargo, se deja pendiente construir una política pública para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional.

Por lo indicado anteriormente, este artículo, se inicia señalando la magnitud del problema del hambre y la desnutrición en América Latina y el impacto del incremento de los precios de los alimentos, que limitó la capacidad de diversos países de la región, para cumplir con las metas del milenio que fueron propuestas por los líderes mundiales en el año 2000, entre las que se incluyen un conjunto de objetivos a largo plazo, que buscan liberar a una gran parte de la humanidad de la pobreza extrema, el hambre, el analfabetismo y las enfermedades; también se establecieron metas para lograr la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, la sostenibilidad medioambiental y una alianza mundial para el desarrollo, y es sumamente importante que se busque reducir el hambre hacia el año 2015. Sin embargo, estos avances son dispares por lo que este artículo aborda las diferencias en la dependencia alimentaria y de energía de los países y aporta información para señalar que los países de la región sufrieron el aumento de la pobreza, como efecto del incremento de los precios de los alimentos y de las materias primas.

Hambre y desnutrición

Para América Latina, la FAO en el año 2008, plantea que existen 52 millones de personas en situación de hambre y desnutrición, una contradicción con su potencial productivo y el nivel actual de exportaciones de alimentos de la región. Por esta razón, el acceso a la alimentación se considera un derecho humano y se formula la necesidad de contar con políticas públicas para enfrentar este flagelo.

El tema de la lucha contra el hambre y el derecho a la alimentación aparece tanto en la agenda de los organismos de cooperación internacional como en la de los gobiernos, para avanzar en el comportamiento de algunos indicadores sociales y nutricionales. Sin embargo, no hay un avance real en estas problemáticas debido a los altos precios de los alimentos, las crisis económica y energética, el cambio climático y la disponibilidad de agua.

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) enfrenta avances y retrocesos en temas como el combate de la desnutrición. Varios estudios demuestran que la región reduce la prevalencia de desnutrición global.⁴

⁴ Cfr. María Elena Montenegro, con datos del Ministério de Saúde, el PNDS, 2006. Brasília, Brasil, 2008; el PMA; la UNICEF; El Estado Mundial de la Infancia, 1997 y 2008; la UN Statistics Division; el Ministerio Economía y Finanzas; el ENV. Panamá, 2003

Entre 1990 y 2008 América Latina pasa del 11% al 7,9%, de desnutrición global, con una situación asimétrica que da lugar a tres categorías de países: los que reducen significativamente los niveles de desnutrición, los que muestran un comportamiento irregular y aquellos cuya magnitud de desnutrición en los niños y niñas menores de 5 años es elevada (la desnutrición global ($P/E < -2 DE$) en niñas y niños menores de 5 años, entre los años 1990 y 2008. Guatemala, Haití, Guyana, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, Perú y Bolivia presentan índices entre el 8 y 23 %. Belice, Panamá, Colombia, Costa Rica y Paraguay entre el 5% al 7% y Venezuela, Uruguay, República Dominicana, México, Cuba, Argentina, Jamaica, Brasil, Chile entre 4% y 1%. Es importante señalar que Costa Rica pasó de un 3% en 1980 a 5% en el 2008. (Montenegro; M, E, 2008 “Rol del PMA en la Desnutrición Infantil y la Seguridad Alimentaria”. Programa Mundial de Alimentos Seminario Internacional Seguridad alimentaria y nutricional: experiencias, enfoques y alternativas en América Latina, Costa Rica, 4 y 5 de Diciembre).

Para esta misma población, la información sobre desnutrición crónica aportada por María Elena Montealegre, según datos del PMA, presenta un panorama diferente, pues entre 1990 y el 2008 se reduce del 22% al 16,8%. Sin embargo, en algunos países este problema es alarmante, así por ejemplo Guatemala alcanza el 49% en el 2008; Bolivia, Honduras, Haití, Perú, Ecuador tienen desnutriciones crónicas que van del 23% al 37%; Panamá oscila entre el 9% en 1990 al 21% en el 2008 y en Venezuela del 6% en 1990 al 13% en el 2008. Por otra parte, María Elena Montenegro, reporta la anemia ($Hb < 11g/dL$) en niños y niñas menores de 2 años como un problema de salud pública y es severa cuando es mayor o igual al 40%; es moderada para 20% a menos 30,9% y leve de 5% a 19,9%.

Un total de 12 países latinoamericanos tienen problemas de anemia, entre sus niños y niñas menores de 2 años. Bolivia, por ejemplo, es el más alto con un 83,8% y lo sigue El Salvador con un 40,0%. México, Costa Rica, Argentina y Nicaragua tienen una anemia moderada, mientras que en Chile el porcentaje de anemia es débil. (Montealegre, M.E, 2008)

Por consiguiente, la desnutrición infantil constituye un problema estructural, desde antes de la crisis de precios de los alimentos, y se conocía, según datos de la FAO y La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que diversos países de la región no cumplirían las metas del milenio respecto a la disminución de la desnutrición infantil, definida como insuficiencia ponderal moderada o grave, tal y como ocurre en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua (Mora, J y Fernández L, 2004). Así, las razones de incumplimiento de las metas del milenio se relacionan con las desigualdades, la carencia de empleo y una tendencia a la concentración del ingreso, como causas relevantes, porque generaban pobreza e inequidades sociales y espaciales.

En Centroamérica, se cuantificó para el año 2000, 26 millones de personas en condiciones de pobreza y 10 millones en pobreza extrema. Si las magnitudes del problema se refieren a América Latina, las cifras son de 96 millones en extrema pobreza y los subnutridos alcanzan 53 millones de personas. Las políticas para una mayor equidad ven en la pobreza un problema estructural a resolver (CEPAL, 2005). Con esta situación, el discurso oficial, reconoce las dimensiones del problema y sus causas, al tiempo que las políticas se orientan a resolver la inseguridad alimentaria con mecanismos que permitan a la población pobre el acceso, la disponibilidad y el consumo de alimentos (Mora, J y Fernández L F, 2004).

Países dependientes de las importaciones

Además de lo indicado anteriormente, existe el problema de la dependencia alimentaria y nutricional, como se explica, en trabajos de la FAO, para el 2008 y en la exposición realizada por Octavio Ramírez (2008) en la Universidad de Costa Rica. La FAO ofrece una clasificación de países, utilizando las siguientes características: a) importadores netos de alimentos y energía; b) importadores netos de alimentos y exportadores netos de energía y/o minerales; c) exportadores netos de alimentos y energía; d) exportadores netos de alimentos e importadores netos de energía. A partir de esta clasificación e información de la FAO (2008) se puede concluir que:

- Los países importadores netos de alimentos y exportadores netos de energía tienen elevados índices de pobreza y poca capacidad de importar alimentos. Se reporta en esta categoría a países centroamericanos como Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y a países del Caribe, los cuales tienen poca capacidad para importar alimentos ante una crisis de precios.
- Los importadores netos de alimentos y los exportadores netos de energía son países como México, Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. Algunos de estos países tienen la capacidad de importar alimentos, pero para otros el incremento de los precios de los alimentos y las materias primas, afectarían la nutrición de la población.
- Argentina es el único país exportador neto de alimentos y de energía con capacidad de importación de alimentos.
- Brasil, Costa Rica, Paraguay y Uruguay son exportadores netos de alimentos y energía con capacidad de importar alimentos.

Esta clasificación originada en la FAO, explica las diferencias entre países de la región y muestran distintos grados de vulnerabilidad, ante un incremento de los precios. Por lo tanto, la información justifica las reacciones de algunos países a la crisis, como la aplicada por Argentina y Brasil de restringir las exportaciones de alimentos.

La tipología anterior refleja diferentes situaciones en América Latina, respecto al impacto de la crisis del aumento de los precios y de la materia prima. Por consiguiente, no todos los países reaccionan igual ante la crisis y son aquellos con una mayor vulnerabilidad y dependencia de las importaciones y de la energía, los que tienen un impacto directo que incide en su estabilidad.

El problema estructural de la pobreza

La crisis alimentaria es reconocida por el Presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick en el año 2008, y se señala como un factor en la desaceleración de los progresos logrados en América Latina, para la reducción del hambre. De esta manera, el índice de la FAO para el precio de los alimentos en el 2007 y el 2008, plantea, por una parte, el incremento de los precios, y por otra, el descenso de los mismos, a finales del 2008, pero no al nivel de precios del 2002. Se conoce que los precios de los alimentos crecieron y se mantiene una tendencia creciente y sostenida, especialmente en los cereales y las materias primas. La inflación en los alimentos alcanzó –en promedio– el 50% del total y tiene repercusiones en los productores, compradores y consumidores. Las causas formuladas por la FAO se atribuyen a las economías emergentes, a los problemas energéticos, a las malas cosechas en algunos países y a la caída en las existencias (FAO, 2008).

El cuadro 3.1 corresponde a los niveles de pobreza en América Latina, antes y después de la crisis de incremento de los precios internacionales de alimentos.

El aumento de la pobreza y las dificultades de acceso a los alimentos, para algunos sectores de la población, existían antes del 2008. Pero la pobreza es un efecto y también una causa de inseguridad alimentaria y se dan opiniones sobre cómo la población pobre reacciona para enfrentarla. Las miradas se dirigieron al modelo económico de apertura comercial y se buscaron explicaciones en los viejos y nuevos problemas estructurales y en las políticas de ajuste estructural ejecutadas en América Latina. Se recrimina el abandono de la producción de los alimentos, que constituyen parte de la canasta básica de la población y la ruina o desaparición de productores de alimentos. Se añoran los tiempos de la estabilización de los precios y se expresa preocupación por la baja rentabilidad de la producción agrícola. Pero la explicación de la crisis abarca ámbitos como el incremento de los precios del petróleo, la disponibilidad de agua, la política macroeconómica y la apertura comercial que hizo a algunos países, como los centroamericanos, más dependientes del contexto externo.



CUADRO N° 3.1

América Latina: Nivel de pobreza antes y después de la crisis
de precios internacionales de los alimentos, 2008 en porcentajes

PAÍSES	ANTES %	DESPUÉS %
Bahamas	8,9	...
Bolivia	61,3	65,4
Brasil	28,3	31,5
Chile	12,3	17,2
Colombia	52,0	54,7
Costa Rica	19,7	23,6
Ecuador	38,6	41,9
El Salvador	35,1	41,7
Guatemala	51,4	59,4
Guyana	33,0	39,2
Haití	76,7	79,1
Honduras	69,5	73,4
Jamaica	19,4	...
México	20,6	27,5
Nicaragua	41,5	46,8
Panamá	37,8	41,4
Paraguay	40,3	47,4

Fuente: FAO, 2008.

Los gobiernos tenían la política de seguridad alimentaria y nutricional en un segundo nivel, ligada a la lucha contra la pobreza, a través de programas de compensación social, nutrición y salud. La seguridad alimentaria y nutricional volvió a la agenda de los gobiernos, por cambios en el contexto internacional, y se manifiestan debilidades como la falta de investigación agrícola, la transferencia de tecnología a productores (de información, la agricultura de precisión y uso de herramientas biotecnológicas) de alimentos básicos, la dependencia de países importadores netos de alimentos de semillas, el abandono de la producción de autoconsumo, los cambios en los sistemas de distribución de alimentos a favor de transnacionales y el poco desarrollo de sistemas de organización empresarial en el campo y la progresiva concentración de la tierra (La FAO señala que la concentración de la tierra se incrementó. *“Infelizmente, América Latina posee la más alta tasa de concentración de la propiedad agraria del mundo (...). No creemos que la desigualdad pueda ser reducida o que el hambre y la pobreza extrema sean erradicadas si no se facilita el acceso a los medios de producción”* (Da Silva, G, 2008)).

Los gobiernos de varios países, como los centroamericanos, se vieron obligados a la ejecución de planes de producción, pero con los instrumentos de mercado y con una institucionalidad, cuyas reglas de juego, habían cambiado en temas de propiedad intelectual, de las obtenciones vegetales y de los sistemas de patentes. La producción es ahora desarrollada paralela a la protección ambiental y a la necesidad de reducir costos de transacción para la competitividad, como requisito de éxito y eficacia en las economías familiares productores de alimentos y para estilos de vida saludable.

La combinación de varias crisis hace compleja la política de seguridad y de soberanía alimentaria y nutricional

La combinación de varias crisis (la alimentaria y nutricional, la energética, la económica, la de valores) crea incertidumbre y da a conocer la ausencia de políticas públicas para contrarrestar el problema. La soberanía alimentaria es un concepto relacionado con la producción y el acceso físico y económico a los alimentos y que en la década de 1990 incluye el concepto de inocuidad, de nutrición y de las preferencias culturales. La seguridad alimentaria y la nutrición son un derecho humano a definir sus políticas, a regular y controlar la producción agropecuaria. Reconoce los derechos de las mujeres campesinas, el acceso a tierra, las semillas, el agua, recursos productivos (Gonzales M, H, 2008). Esta situación, como se indicó anteriormente, hizo reaccionar a los gobiernos, a los productores agrícolas y a las economías familiares ante las reducciones en el poder adquisitivo y la menor ingesta nutricional.

La población pobre reacciona espontáneamente, emigra a centros de atracción de empleo, las mujeres jefas de hogar toman trabajos temporales, crecen las ventas ambulantes, aparecen nuevas redes de venta de productos agrícolas casa por casa, se incrementa la cacería ilegal en zonas rurales, aumenta el manejo de desechos e incluso crece la indigencia y el trabajo informal en los centros urbanos (Fernández X, Fernández L, F, Rodríguez S, 2009). Esta situación deteriora las condiciones de vida de la población vulnerable como los niños, los ancianos y las mujeres y se percibe un mayor control de los mercados de alimentos.

Por otra parte, cuando se revisaron las cifras de los costos de producción, se encontró que en algunos granos básicos, como el arroz, más del 60 por ciento de los costos eran por energía fósil. Esta situación empeora si la producción está regida por las reglas de juego y las normas de competitividad del mercado internacional, pues una de las características de la producción agrícola de alimentos básicos es la baja rentabilidad. Por lo cual, existe un cuestionamiento al sistema de producción y a la organización del sistema agroalimentario.

Sobre el uso del petróleo, el mayor impacto del aumento de los precios (hasta ahora) se produce cuando el precio US \$ en Texas (WTI) pasa de US \$ 27,5 el 29 de diciembre del 2002 a US \$ 147,27 el 11 de julio del 2008. El regreso del precio

a US \$46,79 en diciembre del 2008, redujo algunos precios, pero no varió la tendencia al alza y tampoco despejó las interrogantes sobre las implicaciones que esta situación puede traer a la seguridad alimentaria y nutricional en países como Costa Rica, que no producen petróleo, esto porque la factura petrolera de US \$67 millones de dólares en 1975 pasa a US\$ 2200 millones en noviembre del 2008 (según Solera, CH, M, 2008).

Por otra parte, el cambio climático también afecta los alcances de la política de seguridad alimentaria y nutricional. Felipe Arauz (2008) se refiere a la necesidad de incrementar la producción de alimentos y puntualiza los problemas estructurales relacionados con la degradación de los suelos, la fragmentación de los hábitats, la destrucción de los bosques, la contaminación y sin impacto en la biodiversidad. Sobre el clima, Arauz también señala algunos eventos extremos como el fenómeno del niño y la niña y el cambio climático global (Arauz, F, 2008).

Por otra parte, Isabel Barquero, explica la relación entre el uso del agua y la seguridad alimentaria y nutricional y se pregunta sobre cuáles son los requerimientos de agua para producir y los impactos de los sistemas de riego. Señala un circuito perverso en la relación agua-seguridad alimentaria y nutricional. Plantea la necesidad de 3000 litros de agua por persona para generar los productos necesarios para nuestra alimentación diaria, por lo cual, la inseguridad de agua amenaza la malnutrición y la reducción de un 25% la producción de alimentos. Para Barquero, en el 2030 la población mundial necesitará un 55% más de alimentos para subsistir, lo cual implica una demanda de agua dulce para riego que ya representa el 70%. Actualmente hay 850 millones de personas con hambre (Barquero E, I, 2008).

La ventaja, un sector agroalimentario fuerte

El sector agroalimentario tiene una importancia que difiere por país. Canadá o los Estados Unidos tienen un PIB agrícola entre un 2% y un 0,5% respectivamente, pero en el caso de Canadá el PIB del sector agroalimentario es del 15,3% y para los Estados Unidos el sector agroalimentario es del 8,1%. En América Latina, el PIB del sector agroalimentario está entre 34,8% en Uruguay y el 24,5 % en México (Murillo, R, 2008). Entonces, ¿por qué la crisis alimentaria tiene un impacto tan elevado en América Latina?

Las políticas públicas para el sector agroalimentario apuntaron a la diversificación de la producción, en función de la agroexportación, lo cual redujo la producción para el mercado interno. La producción para el mercado externo creció con nuevos productos de acuerdo a las normas de la organización de comercio y de las reglas de juego que los países acuerdan, según los tratados de libre comercio o de asociación. La política pública se concentró en la promoción de las nuevas prácticas de manufactura y el desarrollo de los sistemas de empaque, sobre un concepto

de calidad e inocuidad de los alimentos. La carrera es por generaciones de productos según los cambios tecnológicos y los servicios de apoyo y las demandas en mundo globalizado (Barrera R, Sánchez M, 2009).

Sobre el cambio anterior, Gabriela Gutman y Alejandro Reca (1998) reconocen los nuevos actores estratégicos en los sistemas agroalimentarios. Uno de éstos son los distribuidores de alimentos que tienen poder de compra y negociación. La gran distribución tiene un control del sistema alimentario; es un actor que ejerce centralidad en las decisiones. Contribuye a esta situación el cambio tecnológico de la organización del sistema alimentario y los progresos privados en la biotecnología, así como los controles de calidad, en la distribución de los alimentos.

Por lo tanto, hay dos situaciones relacionadas con el funcionamiento del sistema alimentario, la primera se refiere a la falta de previsión de la sobreproducción de alimentos y la segunda, a la baja generalizada de los precios (Shejtman A, 1994,1998). Las explicaciones son muy diversas, para Alejandro Schejtman (2003, 2004), obedece a la estructura productiva, a los sistemas de distribución de alimentos, a la vigilancia alimentaria y al acceso de la población a alimentos y empleo. Rubén Echeverría (1999) lo asocia a las distorsiones de los mercados, a la intervención pública en actividades productivas y comerciales y al desarrollo de nuevos instrumentos. Para este autor se requiere de una revisión de los ministerios de agricultura y de desarrollo rural, la organización los sistemas de registro y catastro y la titulación, el manejo descentralizado de las cuencas hidrográficas, el uso del suelo y las aguas.

La agricultura en el sector alimentario se concibe globalizada, porque responde a las reglas del comercio internacional, tanto aquella que recibe estímulos de la política económica, como la agricultura campesina y familiar de granos básicos. La interdependencia del comercio no distingue la política diferenciada de los países de la región. La interrogante, por lo tanto, sigue abierta sobre cuál debe ser la política de seguridad y soberanía alimentaria.

En los Estados Unidos, la política alimentaria está fundamentada en la productividad de la agricultura, la defensa de los agricultores y la aplicación de las reglas de juego a la alimentación y a la nutrición, de acuerdo a bases científicas, además de un pleno control institucional y de las agencias que promueven la seguridad alimentaria y la nutrición. En las relaciones comerciales, Estados Unidos promueve el libre comercio, como lo plantea Jeffrey Sachs en el 2004, por lo que los Estados Unidos tienen acuerdos comerciales, entre otros países con Jordania, Chile, Singapur, Centroamérica, República Dominicana, Malasia, Australia, Marruecos, Vietnam. Negocia con los miembros de la Unión Aduanera de África del Sur, Perú, Colombia, Tailandia, Bahrainm, Bolivia. Con Uruguay se negocia un acuerdo sobre inversiones y se planea negociar con Egipto, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka (Sach, J. 2004. *Free Trade Agreements: US Strategies and priorities. Institute for international economics, Washington*).

La ley de seguridad agrícola y de inversión rural de los Estados Unidos (PL107-171) regula los desembolsos del gobierno a los productores agrícolas en el período 2002-2007. Los capítulos I, II, III de la mencionada Ley, se refieren a programas de productos básicos, conservación y comercialización. Estas son tres direcciones en las cuales la política agrícola de los Estados Unidos se concentró en el pasado. Los programas de productos básicos implican subsidios, pagos directos, pagos anti-cíclicos, préstamos de asistencia para la comercialización y un programa de apoyo a los productores. Además, los programas de conservación y apoyo a las exportaciones.

Carlos Basco, Ivan Bucelaltto, Valentina Delich y Diana Tussie plantean las características de la implementación de la política norteamericana, por una parte los productores suscriben acuerdos para el periodo de vigencia de la ley agrícola, en las cuales los productores obtienen pagos directos. Para el 2007 sucede lo siguiente: los pagos directos en dólares son para trigo buschel 0,52; maíz buschel 0,28; sorgo buschel 0,35; cebada buschel 0,34; avena buschel 0,024; algodón de altura libras 0,0667; arroz quintal 2,35; soja buschel 0,44; otras oleaginosas libras 0,008 y maní tonelada 36 (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, www.usda.gov).

Los pagos dependen del nivel de producción y se busca crear una seguridad de ingresos que permite hacer frente a los costos de producción. Los productores pueden recibir compensaciones dependiendo del comportamiento de los precios en el mercado internacional y por tipo de producto. Desde el 2002 hay compras gubernamentales e incentivos a la exportación. En la Unión Europea, se privilegia el aumento de la productividad y las relaciones entre los Estados, basándose en el mercado común y la unión aduanera. Todo esto es parte de la política agrícola común (PAC) donde además de los temas de salud y bienestar de la población, está la estabilidad de los precios.

En América Latina los cambios en la agricultura y el medio rural, se topan con políticas de inclusión de los productores en los mercados entre 1980 y el 2000. Este fue un período en el cual se estimula a los campesinos productores de alimentos a la reconversión productiva y, por consiguiente, a una agricultura que demanda nuevas capacidades y redes de cooperación (Piñero, M y otros, 1998). Se produce así un cambio en el concepto de agricultura que Pedro Tejo (2004) definió como agricultura extendida, pues se relaciona con la prestación de los servicios y nuevos requerimientos ambientales. De esta manera, cada vez, existen redes de producción agrícola y de alimentos que consideran la crisis ecológica, la degradación de los recursos naturales, los problemas ambientales, el cambio climático, la crisis energética y la pobreza rural.

La agricultura define un rumbo a la seguridad alimentaria y nutricional

El rumbo de la economía enfatizó la competitividad, la eliminación de subsidios y la necesidad de que los precios reflejen la escasez de los recursos en los mercados (Machado, A, 1990, 1994). Así, en Costa Rica, entre 1975-1985, la agricultura cambia hacia la exportación con las reglas del comercio externo mediante

el Fondo para el Desarrollo de las Exportaciones (FODEX), sistema de créditos según la rentabilidad de las actividades productivas y la apertura financiera a una mayor participación del sector privado.

Entre 1995-1990 el gobierno estimula la agroexportación con los certificados de abono tributario (CATs). Entre 1990-1994 el país ingresa a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y entre 1995-1998 se retoma el papel de desarrollo rural. Entre 1998-2002 la política agrícola estimula la corporación agro empresarial, pero la seguridad y la soberanía alimentaria no es compatible con cualquier tipo de crecimiento (Adelman, I, A, 1986). Para Roberto Martínez (2001) el desafío de la agricultura es empresarial, tema que se relaciona con la globalización de las cadenas agroalimentarias y la homogenización de la dieta de la población (Rama, R, 1998). Pero ya Raúl Briñol (1994) había alertado sobre la necesidad de definir las instituciones para responder a los desafíos de la agricultura.

Los gobiernos tienen desafíos de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional

Los programas de seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional actúan como una barrera al problema estructural de desnutrición, pero se requiere de una política de Estado. La desinstitucionalización durante el proceso de ajuste estructural deja un vacío que la crisis de incremento de los precios de los alimentos y las materias primas evidenció. Ahora, sin centros de investigación agrícola, excepto en las universidades y algunos institutos, los gobiernos reaccionan y deben retomar la reconstrucción de las reglas de juego y crear nuevos instrumentos de política pública para la pequeña agricultura, revalorizarla y disponer de mecanismos para fortalecer una institucionalidad, para el nuevo contexto de requerimiento de soberanía alimentaria y nutricional.

Los principales instrumentos de la política de seguridad alimentaria y nutricional estaban relacionados con los programas de lucha contra la pobreza, los programas de nutrición y los programas de desarrollo rural (Mora, J y Fernández, L, 2004). Estos instrumentos se mantienen en países como México, en Centroamérica, Panamá y Colombia, donde la crisis se plantea como una oportunidad y donde se busca transmitir la idea positiva de precios crecientes, sobre los costos de producción. Se formula que mientras se logran filtrar los beneficios a los productores, los gobiernos deben manejar subsidios controlados y compensar a grupos vulnerables como la población en condiciones críticas y con dificultades de acceso a los alimentos.

Los gobiernos reaccionan con planes de alimentos y no necesariamente con una política alimentaria y nutricional. Los problemas alimentarios y nutricionales tienen un ámbito de acción más amplio y necesitan integrar diversas políticas públicas, entre otras, la política de nutrición, la producción, las finanzas, el ordenamiento territorial, los sistemas de riego, los desastres naturales, la política macroeconómica, la política social, los servicios de apoyo, la política energética y

la política de empleo. La crisis alimentaria alerta a las sociedades sobre requerimientos tecnológicos, la investigación en ingeniería genética, el uso de la biotecnología, las semillas, los insumos, los nuevos sistemas de producción y el abastecimiento de la población. Además de asistencia técnica, seguros y control de precios.

Lo anterior es un desafío para gobiernos con crisis fiscal y demanda de petróleo, cuyo cambio de contexto resultó insuficiente para desmontar un sistema de políticas macroeconómicas y sectoriales que están en una dirección diferente a la seguridad y a la soberanía alimentaria y nutricional. La interdependencia económica apunta una integración profunda en materia comercial. Diversos programas y decisiones sobre la producción, la distribución y el consumo de alimentos están regulados por reglas de juego, concertada en convenios y acuerdos comerciales o de asociación. En estos casos los gobiernos están obligados a aplicar lo pautado, lo negociado y lo aprobado.

CONCLUSIONES

En América Latina, los avances logrados en la reducción del hambre y la desnutrición contrarrestan el aumento de los precios de los alimentos, los precios del petróleo y la crisis económica. Los gobiernos reconocen el problema de la desnutrición y las enfermedades crónicas, como la anemia, relacionada con la ingesta de alimentos y minerales. La pobreza se considera como uno de los principales problemas estructurales de la inseguridad alimentaria y se reconoce como la principal causa de que diversos países, sobre todo centroamericanos, tengan dificultades para cumplir con las metas del milenio.

Las políticas para resolver los problemas de hambre y nutrición se incluyeron en los programas de la lucha contra la pobreza y se aplican mecanismos que favorecen la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos. Estas políticas tienen origen en marcos cognitivos de la cooperación internacional y no contemplan las diferencias respecto a la dependencia y la capacidad de importación de alimentos en la región. Pero como se explica en este artículo, el incremento de los precios, resultó en un impacto negativo en los esfuerzos regionales por superar el hambre, la desnutrición y la pobreza.

El incremento de la pobreza, refuerza la idea de que los países deben volver nuevamente la atención hacia lo interno, en materia de seguridad y soberanía alimentaria. Las explicaciones se concentran en reconocer cómo la institucionalidad, para la seguridad y la soberanía alimentaria, se modificó para dejarla relacionada con las reglas del mercado. La crisis dejó al descubierto falencias en investigación agrícola, transferencia de recursos, sistemas de apoyo, infraestructura y financiamiento.

En la definición de una política de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, se requiere tener el contexto de las otras crisis y reconocer que, en realidad,

se requiere de un marco de políticas públicas. Tiene relevancia el significado del sector agroalimentario en la región, pero se demanda que la política de diversificación de la producción combine la agro exportación con la producción para el mercado interno. Las redes de producción, distribución y consumo reconocen la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola. Esto implica un cambio que corresponde a los actores estratégicos, sobre todo, de quienes tienen representación política, que en acuerdos con otros actores, dispongan de una política de seguridad y soberanía alimentaria.

El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola.

El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola. El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola.

El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola. El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola.

El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola. El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola.

El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola. El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola.

El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola. El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola.

El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola. El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola.

El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola. El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola.

El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola. El presente artículo analiza la importancia del sector agroalimentario en la región, la demanda de una política de diversificación de la producción, y la importancia de la rentabilidad de la producción agrícola.

BIBLIOGRAFÍA

Adelman I, A, (1986). *Proverty Focused Approach to Development Policy*. Development Strategies Reconsidered. J Lewis and V Kallab Editores, U:S. Third World Perspectives, N5.

Arauz C, L F, (2008). *Seguridad alimentaria y ambiente*. Instituto de Investigaciones Agrícolas, Facultad de Ciencias Agroalimentarias, Seminario Internacional, Seguridad Alimentaria y Nutricional: Experiencias, enfoques y alternativas en América Latina, UCR, Costa Rica.

Barquero, E, I, (2008). *Disponibilidad de Agua y Seguridad Alimentaria*. Seminario Internacional, Seguridad Alimentaria y Nutricional: Experiencias, enfoques y alternativas en América Latina” UCR, Costa Rica.

Barrera R y Sánchez M, (2009). *Adaptación de los alimentos con etiquetado de calidad regional al entorno globalizado*. En Moreno y otros, 2009, “Cultura, innovacao e territorio e o rural” Sociedad Portuguesa de Estudos Rurais, Lisboa.

Basco C y otros (2003). “Implicaciones del cambio en la política agrícola de los Estados Unidos”. En *Revista de la CEPAL*, No 81, Santiago Chile, (pp. 143- 156).

Briñol (1994). *El marco externo y el desarrollo de la agricultura en América Latina*. FAO, Chile.

CEPAL/FAO/GTZ, (1998). *Agroindustria y pequeña agricultura*. CEPAL. Chile, (pp. 1-64).

Da Silva G, (2008). *FAO dice que la concentración de la tierra en América Latina ha aumentado*. Disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=111058. Consulta: 16 de junio, 2008.

Echeverría, R, (2001). *Desarrollo de las Economías rurales de América Latina*. BID. Washington DC, (pp. 213-242).

Echeverría, R, (1999). *Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe*. BID, Washington, (pp. 1-47).

FAO, (2008). *Aumento de los precios de los alimentos en América Latina*. Grupo de Políticas, Chile.

FAO, (1995). *Macroeconomía y Políticas Agrícolas*. FAO, Roma.

Fernández LF, (2003). “Sistemas de producción, agronegocios y comercio en el desarrollo rural latinoamericano”. En *Revista Perspectivas Rurales*, UNA, Costa Rica.

Fernández A, L, Rodríguez S, Fernández X, (2008). *La gestión de las políticas en seguridad alimentaria y nutricional*. Postgrado en Gerencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional, UCR, Costa Rica.

Fernández X, Fernández L, F, Rodríguez, S, (2009). *Memoria: Seminario Internacional: seguridad alimentaria y nutricional; experiencias, enfoques y alternativas en América Latina*. UCR, Costa Rica.

González M, H, (2008). Seguridad alimentaria: enfoque interdisciplinario” *Seminario Internacional: Seguridad Alimentaria y Nutricional: Alcances y perspectivas*. UCR, Costa Rica.

Gutman, G, Reca, A, (1998). *Análisis de subsistemas agroalimentarios: notas metodológicas*. REDCAPA, FAO; Rio de Janeiro, Brasil.

Machado, A, (1992). *Las políticas neoliberales y el desarrollo rural” en IICA 1992” Desarrollo rural y apertura económica*. IICA, Ministerio de Agricultura, Colombia, (pp. 170-182).

Machado, A, (1994). *Cambio institucional y desarrollo rural*. Universidad Javeriana, Maestría de Desarrollo Rural, “Desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI” Memorias del Seminario, Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

MAG, (2008). *Plan Nacional de Alimentos; una oportunidad a la agricultura para el mercado nacional*. MAG, Costa Rica, (pp. 1-84).

Martínez, N R, (2001). “Reforma institucional y gestión del sector público agropecuario”. En Echeverría R. *Desarrollo de las economías rurales*. BID, Washington, D.C., (pp. 143-182).

Montealegre, E. (2008). *Rol del PMA en la Desnutrición Infantil y la Seguridad Alimentaria*. Programa Mundial de Alimentos Seminario Internacional Seguridad alimentaria y nutricional: experiencias, enfoques y alternativas en América Latina, Costa Rica.

Mora J, Fernández L, (2004). *La inseguridad alimentaria en Centroamérica; Aportes para un marco de políticas*. CORECA/FAO, Costa Rica, (pp. 1-76).

Murillo R, (2008). *Diversificación agrícola y seguridad alimentaria*. Exposición Seminario Internacional; Seguridad Alimentaria y Nutricional: experiencias, enfoques y alternativas en América Latina, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Piñeiro, M, (2001). “Importancia del sector agroalimentario”. En Echeverría R. *Desarrollo de las economías rurales*. BID, Washington, D. C., (p. 47).

Rama, R, (1998). *Industria agroalimentaria: innovación y globalización*. Workshop sobre Capacitación en Análisis de Cadenas Agroalimentarias y macroeconomía y políticas agrícolas” FAO/ REDCAPA, Río de Janeiro, (pp. 1-23).

Sach, J, (2004). *Free Trade Agreements: US Strategies and priorities*. Institute for international economics, Washington.

Schejtman A, Berdegú A, (2003). *Desarrollo territorial rural*. BID, Chile, (pp. 1-46).

Schejtman, A, (1999). “Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural”. En *Revista de la CEPAL*, No, 67, Santiago, Chile, (pp. 15-32).

Schejtman A, (1994). *Economía política de los sistemas agroalimentarios en América Latina*. FAO, Santiago, Chile.

Schejtman, A. y J.A. Berdegú, (2004). *Desarrollo territorial rural*. RIMISP, Debates y temas rurales N°1. Santiago, Chile, (pp. 1-54).

Solera CH, M, (2008). *Agrocombustibles y seguridad alimentaria*. Exposición en Seminario Internacional; Seguridad Alimentaria y Nutricional: experiencias, enfoques y alternativas en América Latina, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Subirat J, (1992). *Análisis de las Políticas y Eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Publicas, Madrid, España, (p.184).

Tejo, P, (2004). *Políticas públicas y agricultura en América Latina*. Serie de Desarrollo Productivo, no 152, CEPAL, Santiago, Chile, (pp. 1-74).