



SEXTA ASAMBLEA PLENARIA DEL FORO INTERPARLAMENTARIO DE LAS AMÉRICAS (FIPA)

Ottawa, Canadá
13 al 15 de septiembre de 2009

PROSPERIDAD Y COOPERACIÓN: UNA NUEVA AGENDA PARA LAS AMÉRICAS

**

INFORME FINAL Grupo de Trabajo nº 2 : Seguridad Alimentaria

(versión sujeta a modificaciones estilísticas)

El Grupo de Trabajo sobre **Seguridad Alimentaria** se reunió en el Parlamento de Canadá en Ottawa (Canadá), el 13 y 14 de septiembre de 2009, con la participación de delegados de Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Granada, Guatemala, México, Panamá, Perú, Surinam y Trinidad y Tobago.

La **Hon. Joan Purcell**, *Presidenta del Senado de Granada*, presidió la sesión del grupo de trabajo. El objetivo del grupo de trabajo fue el siguiente:

- Analizar la situación regional relativa a la seguridad alimentaria y sus factores contribuyentes tomando en cuenta, en particular, la situación de los estados más vulnerables.
- Identificar opciones de políticas a corto y largo plazo para los legisladores a nivel nacional, subregional y hemisférico.

PRESENTACIONES

A) **Sr. Juan Carlos García Cebolla**, *Coordinador del Proyecto “Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile*

En 2005, los Presidentes de Guatemala y Brasil tomaron una serie de iniciativas, entre otras, el establecimiento de una meta para erradicar el hambre de aquí a 2025, y el reconocimiento de que los Parlamentos no sólo legislan sino que también conciertan presupuestos.

En cuanto a la definición de la expresión “seguridad alimentaria”, resulta útil la definición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Existen múltiples causas y múltiples jurisdicciones, entre otras, a nivel nacional y subnacional. Las causas son complejas e incluyen problemas socioeconómicos (por ej.: hogares y familias que se ven



obligados a luchar para sobrevivir), aspectos culturales y consideraciones relacionadas con la disponibilidad, el acceso (a los alimentos y al agua potable), la estabilidad (el clima y los precios) y los usos (seguridad de los alimentos, acceso a servicios de atención de la salud).

Existe un círculo vicioso de malnutrición-hambre-pobreza; asimismo, no existe igualdad de oportunidades para el desarrollo. Por lo tanto, i) es imperativo que exista un acceso inmediato a los alimentos: el costo anual de la malnutrición infantil en Centroamérica y la República Dominicana asciende a 6.700 millones de \$US, lo que equivale al 6,4% del Producto Interno Bruto; ii) con un 60% de los niños de América Latina que viven en zonas rurales, es importante desarrollar capacidades y crear oportunidades económicas.

Función de los Parlamentos: El marco institucional debería ser fortalecido en un enfoque intersectorial: educación, economía, desarrollo agrícola y rural, vivienda y hábitat, salud y saneamiento; aspectos jurídicos; etc. Deben establecerse metas a largo plazo a nivel del país, y deben aprobarse presupuestos adecuados, que son una condición necesaria para la inversión en el capital humano y la capacidad de producción. Los presupuestos deberían ser mayores y estar mejor administrados.

Existen **seis elementos** necesarios para una política de Seguridad Alimentaria y Nutricional: **transferencias de ingresos y acceso a los alimentos; apoyo a las familias y la agricultura rural; salud y nutrición; educación alimentaria y nutricional; salubridad y calidad de los alimentos (incluido el acceso a agua potable); provisión (deben financiarse reservas para situaciones de emergencia).** Existen tres componentes principales: desarrollo espacial; operación de mercados locales; los derechos económicos a la alimentación. Debe reconocerse que **los pequeños agricultores son parte de la solución.**

B) *Dr. Máximo Torero, Coordinador para América Latina y Director de la División de Mercados, Comercio e Instituciones del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Washington D.C., Estados Unidos*

Existen cuatro crisis: alimentación, combustible, finanzas y clima, y todas ellas están interrelacionadas; por ejemplo, 30% del aumento de los precios de los alimentos tiene que ver con los combustibles.

Hay una clara relación entre la seguridad alimentaria, la seguridad energética y la seguridad política. Existe también un vínculo claro entre los precios del maíz, el arroz, el trigo y el petróleo; en consecuencia, con el drástico aumento en 2008, los pobres son los que más afectados se vieron. Dos razones principales explican ese aumento: los países impusieron aranceles para proteger su mercado (este factor explica el 30% del aumento); el resto del aumento (70%) fue **resultado de la especulación**. Claramente, hay causas y efectos. Los consumidores urbanos consumen productos alimentarios de valor agregado y, por lo tanto, se ven menos afectados, por ejemplo, por el aumento de los precios del trigo, mientras que los consumidores pobres de las regiones rurales consumen alimentos menos transformados y, por lo tanto, resultan relativamente más afectados por el aumento de los precios de los productos básicos. Con 970 millones de personas que viven con \$1 o menos por día y que gastan entre el 50 y 70% de ese dólar en alimentos, el aumento de los precios ha tenido un efecto enorme en ellos.



Lo que es aún peor, el descenso de los precios que siguió no fue tan importante ni rápido como el aumento de los precios. Los pobres se hicieron rápidamente más pobres y los que estaban al borde del umbral de la pobreza se hicieron pobres. Además, se produjo un deterioro absoluto de la ingesta calórica en las zonas rurales pobres.

Al comienzo de la recesión, el sector agrícola se vio relativamente menos afectado que el sector manufacturero y, por lo tanto, el sector agrícola sirvió de amortiguador para algunas empresas.

El cambio climático afecta la producción del maíz, lo que es un problema particularmente inquietante para los países del sur.

Se debe proteger el sector agrícola frente a la volatilidad del sector financiero.

Es necesario reducir los obstáculos al comercio a fin de mejorar el acceso al mercado y reducir la volatilidad del mercado. Además, se deberían ampliar los programas sociales y mejorar los programas de nutrición infantil. Es muy importante **vincular a los pequeños productores agrícolas con los mercados, mejorando los rendimientos (lo cual exige investigación), la innovación y la cadena de valor agregado.**

La **reducción de la volatilidad del mercado** se podría lograr mediante una reserva mínima humanitaria y un mecanismo de salvaguarda para minimizar el comportamiento especulativo que afecta a diversos mercados, quizás mediante **una reserva virtual para una señal potencial que enviarían los países** en el mercado de futuros. El aspecto principal es la señal misma: si hay un problema con las variables fundamentales de un mercado, los países podrían intervenir para detener la tendencia anormal.

C) Dr. Michael Bedoya, representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Canadá

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura centra sus esfuerzos, por lo menos en parte, en el desarrollo de un sector agrícola que sea eficiente. Permanece en países en los que interviene inicialmente a fin de asegurar que una vez implementados los proyectos, éstos sean sostenibles. La presencia, los conocimientos y la sostenibilidad son los componentes principales de este enfoque.

El año 2008 estuvo marcado por la incertidumbre en las normas relativas a los productos alimentarios básicos. Según el Profesor McCalla, los países de bajos ingresos gastaron 67,5% en alimentos, una cifra que puede compararse con el 11% gastado por los países de ingresos altos; los productos básicos son la principal adquisición en los países más pobres.

En cuanto a la innovación institucional relativa a cambios tecnológicos, la información, publicaciones y análisis del impacto de la investigación son importantes.

Respecto a la reestructuración de instituciones y servicios, entre los aspectos a considerar se incluyen un enfoque territorial, proyectos conjuntos con países, nutrición y vinculación de los pequeños productores con los mercados.



Se necesitan realizar análisis, exámenes y un seguimiento, que permitan hacer los ajustes adecuados. Los estudios de casos son útiles para compartir observaciones y difundir información entre los países.

La **cooperación horizontal** (como facilitadores) se promueve entre los países de las Américas; entre los ejemplos de esta cooperación se incluyen los seguros agrícolas, apoyo a los jóvenes agricultores y enfoques de gestión de riesgos. Asimismo, **promover la producción autónoma de alimentos** en países como Haití es un ejemplo de la intervención e interacción horizontal con organizaciones como la Asociación de Leguminosas de Canadá.

Entre las recomendaciones se incluyen: mejorar el uso de todos los mecanismos y recursos técnicos; mejorar la cooperación horizontal entre los países; desarrollar tecnologías adecuadas para operaciones pequeñas; facilitar canales de comunicación entre los pequeños productores y los mercados; utilizar programas de crédito y seguro agrícola como estabilizadores; facilitar actividades de educación a operaciones rurales, y ayudar a formar a jóvenes líderes rurales.

DISCUSIONES

El hambre es un grave problema cuando 55 millones de personas que viven en nuestro continente la padecen.

Los pagos realizados para reducir **la deuda externa** hacen que existan menos fondos disponibles para ayudar a la población pobre y hambrienta. Los países más ricos no entienden que la reducción y eliminación de la pobreza sería beneficiosa para ellos.

La obesidad y la pobreza están relacionadas: la malnutrición a una edad temprana puede generar obesidad cuando aumentan los suministros de alimentos ya que el metabolismo puede adaptarse para generar más energía cuando los alimentos son limitados. Así, en Ecuador por ejemplo, **la mala distribución de los cultivos** puede generar un consumo excesivo en algunas regiones y un consumo inadecuado en otras.

La necesidad de agua potable y alimentos seguros hace que se considere la ayuda alimentaria. Una pregunta importante es: ¿existe un nivel por debajo del cual no se pueda reducir el hambre? Un indicador de “menos del 2% que padece malnutrición” se considera a veces aceptable. El “derecho a los alimentos” sigue siendo una cuestión de debate importante.

Los programas de infraestructura deberían incluir un componente de desarrollo y transferencia de tecnologías para los países que se enfrentan a la inseguridad alimentaria.

En el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se plantea la pregunta de cuál sería el impacto de dirigir específicamente las acciones a los niños malnutridos. Algunos se preguntan si existen estudios que muestren qué podría considerarse una “población satisfecha” en materia de nutrición, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. Otra pregunta importante es: ¿cuáles son los **límites del apoyo gubernamental** para mitigar el problema de la pobreza y el hambre?

Surgen también otras preguntas: dado que algunos países tienen excedentes de alimentos que son capaces de exportar, mientras que otros no pueden producir suficientes alimentos para satisfacer



sus propias necesidades; ¿cómo es posible elaborar recomendaciones que puedan aplicarse a estas dos situaciones diferentes?

Además, con relación a los **países productores de energía (biocombustibles) limpia**, es necesario reconocer que las políticas deben ser sustancialmente diferentes, en el sentido de que las políticas alimentarias no pueden incluirse en el mismo grupo que las políticas energéticas.

Respecto a los **créditos de carbono y el cambio climático**, se plantea la cuestión de si es una oportunidad para los pequeños agricultores de los países en desarrollo.

Las respuestas relativas a la **pregunta sobre el “derecho a los alimentos”** pueden centrarse en la noción de que el derecho no se basa en una ayuda permanente, sino más bien en la existencia de “condiciones” tales como no permitir a terceros menoscabar ese derecho (como limitar el agua) y la existencia de programas de transferencias que complementen los ingresos para asegurar que se alcance un nivel básico mínimo.

Las respuestas relativas al apoyo gubernamental y las inversiones públicas pueden centrarse en el seguimiento y la orientación del apoyo e inversiones a objetivos específicos, que son imprescindibles. Además, la debida diligencia con relación a las inversiones es importante y no siempre se ejerce adecuadamente en la actualidad.

Con relación a los biocombustibles, si bien Brasil es eficiente en el cultivo de la caña de azúcar, no siempre se puede decir lo mismo de todos los países productores de biocombustibles.

Los elevados costos de los insumos en la agricultura constituyen un problema importante. En 1980, se necesitaba media hectárea por persona para producir alimentos para el mundo; en 2025, solamente habrá disponible una cuarta parte de hectárea.

Algunos hablan del “cénit petrolero” y plantean la cuestión de si existe un “cénit alimentario”. De ser así, ¿deberían los parlamentarios deliberar acerca del cénit alimentario? Los principales compradores de productos básicos podrían impedir que los agricultores conozcan el valor real de sus productos básicos. Por ello, es fundamental empoderar a los agricultores.

Ecuador es un país dedicado totalmente a la agricultura. Si bien el país ha establecido áreas de biodiversidad que deben ser protegidas, algunas de ellas se encuentran en peligro. Existe el seguro agrícola, pero sólo para los productores que trabajan con el banco de desarrollo. El país considera que se encuentra a las puertas de otro fenómeno climático, y que los pescadores, muchos de los cuales se encuentran en peligro, necesitan tener acceso a una red de seguridad social. La agricultura familiar ha sido fortalecida en Ecuador a fin de asegurar un contacto continuo con la tierra; los pescadores necesitan tener ese mismo contacto permanente con sus recursos.

El acceso al agua es un problema importante que debe ser abordado.

La seguridad alimentaria es una cuestión de importancia fundamental: cada segundo muere un niño o una persona; y más de 1.000 millones de personas en el mundo sufren graves problemas con el hambre. **Las políticas públicas pueden cambiar la tendencia**, siempre y cuando se dirijan a las **poblaciones más vulnerables**. Por ejemplo, ofrecer programas de desayuno y almuerzo en la escuela puede ayudar a romper el ciclo de la pobreza. **Debe ofrecerse a los más pobres de la región educación en materia de salud y subsidios alimentarios**. A pesar del hecho de que algunos



países producen una gran cantidad de alimentos, todavía tenemos áreas en las que prevalece el hambre y altos niveles de pobreza.

Trinidad y Tobago es un importador neto de alimentos. La disponibilidad de crédito agrícola, y el acceso a tecnología y comunicación, son elementos clave. La existencia de infraestructuras es fundamental para que los pequeños agricultores tengan acceso a los mercados.

Según el parecer de la **República Dominicana**, es necesario que el Foro Interparlamentario de las Américas ayude a crear un **Frente Parlamentario contra el Hambre**. Los agricultores necesitan proyectos que los ayuden a lograr una mejor producción. El intercambio de la deuda por alimentos ofrecería al país una tregua, teniendo presente la realidad del país, esto es, que su deuda constituye una pesada carga. Asimismo, la República Dominicana se ve afectada por crisis externas (como la crisis financiera, que dio lugar a una disminución del turismo, las exportaciones, etc.). Se han gastado miles de millones de dólares para salvar a los grandes bancos, pero la población también necesita ayuda que les facilite la creación de riqueza. **Todos deberían compartir el objetivo común de permitir a la humanidad que tenga poder de adquisición. Por último, se** necesita una moratoria sobre la amortización de la deuda. Para el continente latinoamericano, el Foro Interparlamentario de las Américas debe estar preparado para formular recomendaciones de peso.

Muchos factores afectan la seguridad alimentaria, entre otros, el comercio, los niveles de deuda, la educación, los niveles de ingresos y los precios bajos recibidos por la producción básica. **Los parlamentarios deben instar** a los gobiernos a que mejoren y subsidien la producción, y ofrezcan más apoyo a la investigación. El cambio climático y la crisis financiera están interrelacionados y se necesitan enfoques sostenibles.

En opinión de **Panamá**, existe un ciclo y una serie de factores están interrelacionados. **Los programas que incluyen aspectos sociales deben tener una orientación muy clara y caracterizarse por su neutralidad política.** Las compañías que participan en proyectos hidroeléctricos deberían compartir algunos de sus beneficios con las comunidades locales. Las granjas autosuficientes necesitan ayuda para desarrollarse más allá de la autosuficiencia. Es necesario separar los programas de solidaridad de la política.

Los gobiernos deben concentrar sus esfuerzos más en el desarrollo agrícola.

Todos los gobiernos deberían promover y fomentar **programas de desayuno en la escuela** y todos los sectores vulnerables deberían recibir ayuda en los ámbitos del apoyo alimentario, la educación y la salud.

Oradores invitados:

El Sr. Juan Carlos García Cebolla: Una parte de los beneficios debe ser redireccionada para los programas de almuerzo en las escuelas (que requieren fondos gubernamentales pero que son también **una oportunidad para que los pequeños agricultores vendan sus productos**) y también para infraestructuras (carreteras, servicios de salud, servicios veterinarios, etc.). La inocuidad de los alimentos es también una cuestión importante, y es imprescindible que las instalaciones de producción apliquen normas. No obstante, cabe señalar que los pequeños agricultores son relativamente incapaces de cumplir las normas si éstas son excesivamente rigurosas.



Dr. Máximo Torero: Dado que existen problemas mundiales, es importante apoyar el **Programa de Desarrollo de Doha**. Para resolver la cuestión de la **volatilidad** de los precios: debería considerarse establecer una reserva virtual. A nivel nacional, los seguros privados son muy importantes con relación al cambio climático, y algunos pagos de seguros se basan en índices climáticos; los agricultores deben entender esta realidad. Se necesita contar con un sistema de información sobre los precios para asegurar que se disponga de información oportuna sobre el mercado que, en la actualidad, no existe. La distribución y producción de insumos agrícolas están demasiado concentradas. Los mercados de tierras debe ser mejorados. Empoderar a las mujeres debe ser también una de las metas.

Dr. Michael Bedoya: un enfoque territorial para el desarrollo rural es aquí una meta macroeconómica común.

RECOMENDACIONES

Adoptadas por la Asamblea Plenaria del FIPA el 15 de setiembre de 2009

Basándose en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre la Seguridad Alimentaria que tuvieron lugar en el marco de la Sexta Asamblea Plenaria del FIPA, en Ottawa, Canadá, del 13 al 15 de septiembre de 2009,

LA ASAMBLEA PLENARIA hace las siguientes recomendaciones:

1. La malnutrición infantil puede tener efectos negativos a largo plazo en el desarrollo futuro de los países. Por consiguiente, se recomienda prestar mayor atención a los programas educativos alimentarios y nutritivos cuando se ofrezca ayuda alimentaria.
2. Es imprescindible romper el ciclo de la malnutrición-hambre-pobreza; la ayuda alimentaria por sí sola no es suficiente ni sostenible. Por consiguiente, se recomienda que los países que ofrecen ayuda alimentaria examinen cada vez más la posibilidad de implementar programas destinados a desarrollar capacidades y crear oportunidades económicas para la población, tanto a nivel individual como colectivo. Además, cuando se ofrezca ayuda alimentaria debería promoverse la compra de alimentos locales.
3. La seguridad alimentaria es una cuestión compleja que incluye muchos factores, sobre todo aspectos socioeconómicos y culturales, y necesita un enfoque específico y común. Por consiguiente, se recomienda contar con un enfoque intersectorial basado en esfuerzos institucionales para coordinar los distintos esfuerzos que afectan la seguridad alimentaria y nutricional, como elemento central de las políticas públicas.
4. El acceso al agua potable, como el acceso a alimentos salubres, debería ser un derecho humano. Por consiguiente, se recomienda promover la provisión de agua potable. Asimismo, se recomienda establecer normas mínimas de salubridad de los alimentos, siempre que no se conviertan en una carga excesiva para los productores.
5. Los gobiernos y los Parlamentos tienen un papel que desempeñar, sobre todo mediante la aprobación de presupuestos adecuados para programas alimentarios. Por consiguiente, se recomienda que los Parlamentos miembros del FIPA establezcan marcos institucionales



adecuados, fortalezcan la estructura de sus organismos públicos y definan metas a corto, mediano y largo plazo destinadas a ofrecer programas sostenibles de apoyo, incluidos de crédito agrícola y seguro agrícola.

6. Además, el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA) debería solicitar la promoción y establecimiento de un Frente Parlamentario contra el Hambre en cada Parlamento miembro, que es necesario para hacer avanzar una política de desarrollo y seguridad alimentaria que sea al mismo tiempo sostenible y equitativa para todos.
7. La acción, tanto por parte de los gobiernos como de los Parlamentos, es un elemento de la solución; los pequeños agricultores y los jóvenes agricultores son también importantes partes interesadas y forman parte de la estrategia para luchar contra el hambre y la pobreza. Por consiguiente, se recomienda que las iniciativas que permitan empoderar a los jóvenes agricultores y los pequeños agricultores, así como a los agricultores familiares, formen siempre parte de las estrategias y programas de los gobiernos; estas medidas deberían incluir servicios de extensión, adaptación, tecnología e innovación, centrando los esfuerzos en la educación de los jóvenes agricultores rurales y sus familias.
8. Además, empoderar a los agricultores permite también que establezcan una mejor relación con los mercados locales. Por consiguiente, se recomienda que los distintos organismos y gobiernos que operan en el ámbito del desarrollo económico realicen esfuerzos, que incluyen la creación de cooperativas locales y asociaciones de agricultores mediante el procesamiento agrícola local y/o regional, concebido para permitir a los productores participar en la cadena de valor.
9. El derecho a los alimentos es un concepto importante pero no siempre bien entendido, a pesar de la amplia aceptación de la noción de que constituye un derecho humano básico. En consecuencia, se recomienda explicarlo de mejor manera a todas las poblaciones e incluir conceptos e información pertinentes preparados por grupos tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Al garantizar el derecho a alimentos seguros, es importante reconocer los efectos del cambio climático en la producción agrícola, la necesidad de producir alimentos en forma sustentable y el requisito de utilizar responsablemente el agua, un recurso escaso.
10. El comercio sigue siendo un componente importante del desarrollo económico. Se recomienda que los objetivos de la Organización Mundial del Comercio de reducir los obstáculos al comercio e incrementar el acceso a los mercados sea prioritarios para todos los países.
11. Existen pruebas de que existe una importante relación entre un clima político precario, los precios de los alimentos y la seguridad alimentaria. De modo similar, hay pruebas que apuntan a la existencia de un vínculo entre la actual crisis energética y la competencia actual por los recursos terrestres e hídricos. En consecuencia, se recomienda proteger la seguridad alimentaria a nivel nacional y regional, y tratar de lograr una competencia equitativa en el desarrollo de biocombustibles a base de “cereales básicos”. Además, se recomienda realizar inversiones en investigación y desarrollo, y en biocombustibles de segunda generación.



12. La reducción de la volatilidad del mercado podría lograrse con una reserva mínima humanitaria y mecanismos de salvaguarda para minimizar el comportamiento especulativo que afecta a los distintos mercados. A fin de evitar una especulación excesiva, se recomienda que todos los países establezcan mecanismos de reglamentación más sólidos.
13. Es necesario mejorar e incrementar el acceso, por parte de los explotadores de granjas de pequeño y mediano tamaño, a información adecuada sobre los precios de sus productos básicos. Por lo tanto, se recomienda que los países miembros del FIPA encuentren modos de mejorar sus sistemas de precios para los productos agrícolas e incrementen su acceso a información sobre el mercado mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación como los teléfonos celulares.
14. Se recomienda que el FIPA trabaje con los Parlamentos miembros para asegurar que toda la cooperación técnica y los recursos disponibles sean mejor utilizados, incluida la colaboración horizontal entre los países de las Américas.

Honorable Joan Purcell
Presidenta del Senado de Granada
Presidenta del Grupo de Trabajo

Jean-Denis Fréchette
Jefe, Sección de Recursos y Medio Ambiente, Biblioteca del Parlamento, Canadá.
Relator