



# Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial

Diciembre de 2022

## A. Una sucesión ininterrumpida de crisis<sup>1</sup>

- El impacto de la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania puede entenderse en el contexto de las crisis que han afectado la economía mundial en los últimos 15 años: la crisis financiera mundial de 2008, las tensiones económicas entre los Estados Unidos y Europa, por una parte, y China, por otra, y la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) (CEPAL, 2022a).
- Estas crisis, al redundar en interrupciones de las cadenas globales de valor, han creado presiones sobre los sectores productivos que van en contra de la tendencia a la globalización observada en las décadas precedentes. La reducción de las tasas de crecimiento del comercio internacional y de su contribución al crecimiento mundial en los últimos años es un claro indicador de estos cambios (CEPAL, 2022a).
- En los sectores económicos, estas crisis se tradujeron en rupturas en diversas cadenas productivas primarias y manufactureras. El aumento del proteccionismo derivó en un incremento de las barreras comerciales, mientras que las interrupciones en el sistema de transporte marítimo mostraron la vulnerabilidad de las cadenas a cambios exógenos.

<sup>1</sup> La información empleada para la elaboración de este documento, salvo que se indique otra cosa, es la disponible hasta el 10 de noviembre de 2022.

## Índice

|   |    |
|---|----|
| A. Una sucesión ininterrumpida de crisis .....  | 1  |
| B. Las restricciones a la producción de alimentos agudizan los efectos de la crisis climática.....      | 3  |
| C. La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe son importadores netos de cereales ..... | 5  |
| D. Insuficiente producción de fertilizantes: incertidumbre para la agricultura .....                    | 6  |
| E. La inflación de alimentos aumenta el riesgo de hambre.....   | 10 |
| F. Las respuestas internacionales y regionales .....  | 14 |
| G. Conciliar las respuestas con la reducción de problemas estructurales y fiscales .....                | 16 |
| H. Hacia un plan regional de seguridad alimentaria.....   | 24 |
| Bibliografía .....  | 25 |



NACIONES UNIDAS

CEPAL



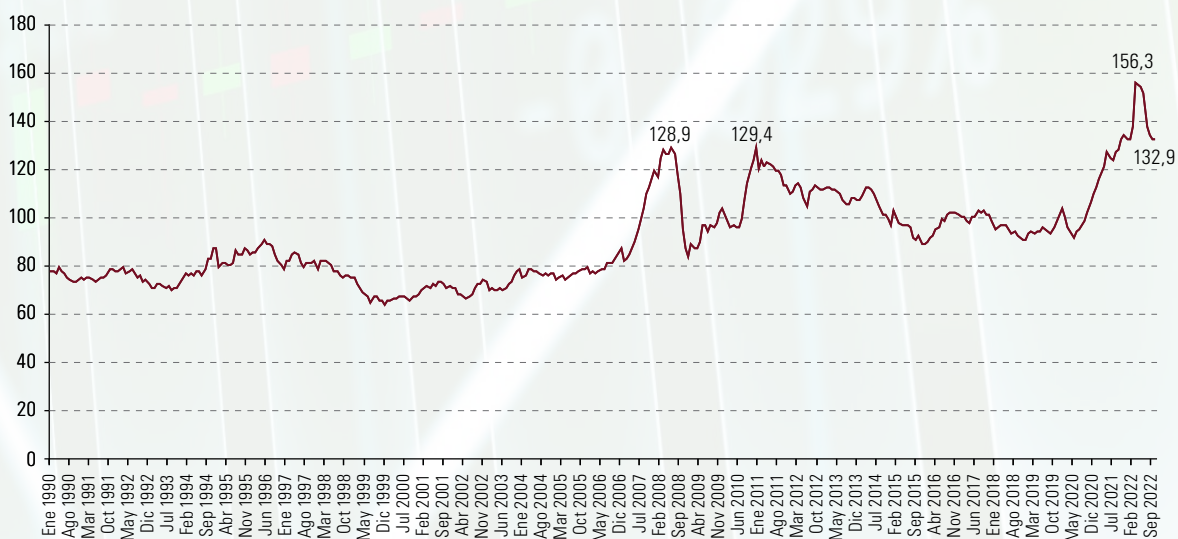
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



Programa Mundial de Alimentos

- Si la pandemia ha tenido probablemente el mayor impacto en materia logística de las últimas décadas, lo característico de los efectos de la guerra en Ucrania ha sido su potencial para generar disrupciones en los sectores de productos básicos. Dada la especialización productiva y comercial de los países en conflicto, la guerra ha afectado directamente el comercio y los precios internacionales del petróleo crudo, el gas natural, los cereales, los fertilizantes y los metales.
- Tres de los cuatro episodios más recientes de incremento de precios de los alimentos se han producido en la última década y media (en los períodos 2007-2008 y 2010-2011 y desde mediados de 2020); el anterior tuvo lugar en la década de 1970. En los episodios de los períodos 2007-2008 y 2010-2011 la expansión monetaria derivada de las medidas adoptadas para superar la crisis financiera mundial desempeñó un papel importante. El incremento de la liquidez global y la mayor financierización de los mercados contribuyeron al aumento del nivel de los precios internacionales de varios grupos de alimentos, así como de su volatilidad (Von Braun y otros, 2008; CEPAL/FAO/IICA, 2011).
- Más recientemente, las rupturas de la logística y de los procesos productivos ocasionadas por las medidas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 contribuyeron a la aceleración del incremento de precios. Aunque el peso relativo de los factores de oferta y de demanda es un tema en discusión, ambos son importantes en el actual escenario inflacionario (CEPAL, 2022a).
- La escalada más reciente de los precios internacionales de los alimentos empezó a mediados de 2020, impulsada principalmente por el comportamiento de los precios de los aceites vegetales y los cereales. Se esperaba que la presión inflacionaria inducida por la pandemia fuera transitoria. Sin embargo, la guerra en Ucrania ha ocasionado más rupturas en cadenas productivas clave, como las de la energía y los fertilizantes. Esto no solo ha impedido que la inflación retome sus niveles anteriores a la pandemia, sino que la ha acelerado significativamente en los primeros siete meses de 2022.
- En el caso de los alimentos, el ciclo inflacionario actual es más pronunciado y persistente que los auges de precios de los períodos 2007-2008 y 2010-2011. El índice de precios de los alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), medido en términos reales, subió 64 puntos entre junio de 2020 y marzo de 2022, y alcanzó su máximo nivel histórico<sup>2</sup>, de 156,3 puntos, en este último mes (véase el gráfico 1). El índice bajó 23,3 puntos (14,9%) entre marzo y octubre de 2022, pero se mantiene en un nivel más alto que los máximos de las décadas pasadas.

**Gráfico 1** Índice de precios de los alimentos de la FAO, variación mensual real, enero de 1990 a octubre de 2022  
(Índice, promedio 2014-2016=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Índice de precios de los alimentos de la FAO [en línea] <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>.

<sup>2</sup> El índice se calcula mensualmente desde enero de 1990.

- Aunque la producción mundial de granos sigue en un nivel adecuado para responder a la demanda, el incremento de los precios de los insumos y el transporte y las restricciones logísticas para acceder a la producción redundan en que los alimentos cuesten mucho más. En consecuencia, los consumidores enfrentan restricciones de acceso, pero, por el momento, no de disponibilidad de los alimentos.
- Dentro de los países, esta dinámica establece una discriminación entre la población que puede y la que no puede pagar los precios más altos de los alimentos. En cuanto a los fertilizantes, existe un riesgo elevado de segmentación entre los agricultores que pueden y los que no pueden costearlos, dado el actual nivel de precios.
- La desigualdad en el acceso a los insumos agropecuarios intensifica la heterogeneidad estructural de la agricultura en América Latina y el Caribe. Los pequeños agricultores, que producen para el consumo local y venden en moneda nacional al mismo tiempo que tienen que pagar por insumos cotizados en dólares, pueden verse obligados a reducir en mayor medida el uso de esos insumos y se enfrentan a disminuciones mayores de los rendimientos y la producción total. Su producción es fundamental para la seguridad alimentaria, tanto urbana como rural, en la región.

## **B. Las restricciones a la producción de alimentos agudizan los efectos de la crisis climática**

- La guerra en Ucrania afecta el suministro global de alimentos en varios sentidos. En primer lugar, la destrucción de la infraestructura y el bloqueo de puertos en el Mar Negro dificulta la salida de las existencias almacenadas en Ucrania y en la Federación de Rusia. Las exportaciones ucranianas prácticamente se detuvieron desde el comienzo de la guerra, sobre todo debido al cierre de puertos por donde se exportaba alrededor del 90% de los productos agrícolas.
- El 22 de julio de 2022 se firmó en Estambul (Türkiye) la Iniciativa de Granos del Mar Negro, un acuerdo entre Ucrania, la Federación de Rusia y Türkiye, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, para permitir el transporte de granos, otros alimentos y fertilizantes desde tres puertos ucranianos en el Mar Negro al resto del mundo. A comienzos de agosto, por primera vez en más de cinco meses, un barco cargado con maíz partió del puerto ucraniano de Odesa hacia Türkiye.
- El acuerdo fue recibido con optimismo y el índice de precios de los cereales de la FAO registró una caída de 19,1 puntos (11,5%) en julio. Los precios internacionales de todos los cereales representados en el índice disminuyeron en julio; los del trigo cayeron un 14,5% y los del maíz un 10,7%. Sin embargo, los precios internacionales del trigo (US Gulf) siguen estando un 24,2% por encima de los valores de octubre de 2021.
- La Federación de Rusia y Ucrania se encuentran entre los proveedores más importantes de productos agrícolas del mundo: juntos, suministraron en 2021 el 12% de las calorías comercializadas. En el caso del trigo, ambos países representaron alrededor del 30% de las exportaciones mundiales; en el del maíz, su participación conjunta fue de aproximadamente un 20% del mercado mundial y en el del aceite de girasol, del 55% (FAO, 2022a).
- Hasta antes de la firma del acuerdo en Estambul, aproximadamente la mitad del suministro de exportación de granos de Ucrania, 22 millones de toneladas, se encontraba almacenado sin posibilidad de ser exportado. Entre el 1 de agosto y el 28 de octubre se exportaron más de 9,3 millones de toneladas de granos, semillas oleaginosas y otros productos alimentarios compendidos en el acuerdo (Laborde y Glauber, 2022). La Iniciativa de Granos del Mar Negro se renovó a mediados de noviembre por 120 días más.
- La guerra amenaza también la producción mundial de granos en la temporada 2022/2023. En Ucrania, faltan el combustible, la mano de obra y, en muchas zonas, la maquinaria para sembrar. Alrededor de un tercio de los cultivos y los terrenos agrícolas podrían no ser cosechados o cultivados en 2022 (FAO, 2022d). La Federación de Rusia, en el marco de las sanciones en materia comercial, podría carecer de algunos suministros de maquinaria, semillas y pesticidas que suele comprar a la Unión Europea y a otros países.

- Para la temporada 2022/2023, se prevé una reducción de la producción mundial de maíz del 3,7% (véase el gráfico 2), más intensa que la observada en el momento más duro de la pandemia. Esto se debe a las reducciones ya observadas en la producción en la Unión Europea y los Estados Unidos, y a reducciones adicionales previstas en Ucrania. La producción mundial de trigo, a su vez, debería aumentar ligeramente en la temporada 2022/2023, en la medida que la reducción de la producción en Ucrania se está viendo compensada por un aumento en otras zonas productoras.

**Gráfico 2** Tasa anual de crecimiento de la producción, el comercio y la relación entre existencias y uso del trigo y el maíz en el mundo, temporadas 2019/2020 a 2022/2023

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA).

- El trigo y el maíz son representativos de la forma como los choques climáticos pueden mermar una producción mundial ya afectada por la guerra. La India, el segundo mayor productor mundial de trigo, ha enfrentado temperaturas extremas en la última primavera, mucho antes de lo esperado, lo que ha afectado la producción y contribuido al aumento de los precios internacionales del grano en mayo y junio de 2022. Esto llevó al Gobierno a revertir un plan para complementar el suministro mundial de trigo, mermado por la guerra. Debido al cambio climático, se estima que la probabilidad de que ocurra un evento extremo como ese se ha multiplicado por un factor de aproximadamente 30 (Zachariah y otros, 2022).
- En la Unión Europea, a las altas temperaturas se ha sumado el hecho de que el 47% del territorio se encuentra bajo advertencia de sequía y el 17% en estado de alerta (Comisión Europea, 2022). Por ello, la cosecha de trigo finalizada a mediados de 2022 se redujo un 4% respecto del año pasado. En el caso del maíz, la reducción de la producción en la temporada 2022/2023 se estima en un 15% (USDA, 2022).
- Las disminuciones de las cosechas de cereales tienen también un impacto en la ganadería. Los productores de ganado, aves y cerdo enfrentan aumentos de los costos de los granos y la energía, además de brotes más frecuentes de enfermedades. En la Unión Europea esto ha afectado a los rebaños e impulsado un alza de los precios de la carne, que en junio de 2022 subió cerca de un 12% respecto del año anterior, según datos de Eurostat.
- Los productores agropecuarios no siempre se benefician del aumento de los precios de los cereales, pues los precios al productor responden menos a los precios internacionales que los precios mayoristas (Dutoit, Hernández y Urrutia, 2010). Por un lado, existen asimetrías en los mercados de productos básicos agropecuarios, con pocos compradores y muchos productores geográficamente dispersos y sin organización formal. Los precios son volátiles y los momentos de venta están concentrados en el tiempo, lo que limita la capacidad de negociación de los productores. Pero, sobre todo, los márgenes de ingreso de los productores se están reduciendo debido a que los precios de los fertilizantes y la energía aumentan a mayor ritmo que los precios de los granos (FAO, 2022b; Naciones Unidas, 2022a).

## C. La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe son importadores netos de cereales

- América Latina y el Caribe como región tiene un superávit agropecuario anual de más de 127.000 millones de dólares, equivalente a 200 dólares por habitante, más que cualquier otra región del mundo, a excepción de Oceanía. Aun así, la gran mayoría de los países de la región están expuestos a los problemas de producción y comercialización y a las alzas de precios derivados de la guerra en Ucrania, pues son importadores netos de trigo, maíz y aceites vegetales (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1** América Latina y el Caribe: saldo comercial en los principales rubros agropecuarios, promedio 2018-2020  
(En millones de dólares)

|                                      | Productos agropecuarios | Alimentos (excluido el pescado) | Cereales      | Maíz          | Trigo         | Lácteos       | Frutas y vegetales | Carnes        | Aceites vegetales |
|--------------------------------------|-------------------------|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|---------------|-------------------|
| <b>América Latina y el Caribe</b>    | <b>127 142</b>          | <b>109 264</b>                  | <b>507</b>    | <b>3 882</b>  | <b>-2 702</b> | <b>-2 522</b> | <b>37 143</b>      | <b>17 259</b> | <b>2 765</b>      |
| <b>El Caribe</b>                     | <b>-6 181</b>           | <b>-6 292</b>                   | <b>-1 719</b> | <b>-552</b>   | <b>-483</b>   | <b>-764</b>   | <b>-359</b>        | <b>-1 221</b> | <b>-652</b>       |
| Antigua y Barbuda                    | -123                    | -115                            | -1            | 0             | 0             | -10           | -20                | -24           | -2                |
| Bahamas                              | -437                    | -417                            | -8            | 0             | 0             | -31           | -64                | -102          | -10               |
| Barbados                             | -243                    | -230                            | -16           | -7            | -5            | -25           | -54                | -34           | 1                 |
| Cuba                                 | -1 632                  | -1 635                          | -668          | -181          | -181          | -204          | -109               | -446          | -104              |
| Dominica                             | -33                     | -32                             | -1            | 0             | -             | -3            | -1                 | -9            | -2                |
| Granada                              | -58                     | -53                             | -5            | -1            | -3            | -9            | -4                 | -17           | -2                |
| Haití                                | -1 294                  | -1 279                          | -345          | -6            | -59           | -71           | -76                | -126          | -279              |
| Jamaica                              | -595                    | -515                            | -152          | -58           | -53           | -44           | -42                | -85           | -37               |
| República Dominicana                 | -908                    | -1 244                          | -431          | -276          | -137          | -246          | 159                | -219          | -169              |
| Saint Kitts y Nevis                  | -39                     | -35                             | -1            | 0             | -             | -4            | -5                 | -11           | -1                |
| Santa Lucía                          | -109                    | -102                            | -5            | -1            | -2            | -14           | -12                | -31           | -4                |
| San Vicente y las Granadinas         | -58                     | -59                             | -12           | -2            | -9            | -7            | -2                 | -18           | -3                |
| Trinidad y Tabago                    | -652                    | -576                            | -73           | -20           | -34           | -97           | -130               | -100          | -39               |
| <b>Centroamérica y México</b>        | <b>13 106</b>           | <b>15 888</b>                   | <b>-6 179</b> | <b>-3 891</b> | <b>-1 371</b> | <b>-1 643</b> | <b>17 934</b>      | <b>-2 051</b> | <b>-83</b>        |
| Belice                               | -31                     | 19                              | -7            | -1            | -5            | -19           | 68                 | -9            | -13               |
| Costa Rica                           | 2 593                   | 2 633                           | -335          | -187          | -71           | 84            | 2 392              | -10           | 79                |
| El Salvador                          | -1 145                  | -929                            | -266          | -150          | -79           | -184          | -235               | -248          | -112              |
| Guatemala                            | 2 627                   | 2 638                           | -488          | -273          | -160          | -214          | 1 485              | -213          | 375               |
| Honduras                             | 539                     | 656                             | -274          | -137          | -74           | -41           | 401                | -123          | 221               |
| México                               | 9 434                   | 11 529                          | -4 459        | -2 977        | -907          | -1 264        | 13 690             | -1 800        | -571              |
| Nicaragua                            | 1 077                   | 1 010                           | -147          | -62           | -34           | 140           | 228                | 485           | -14               |
| Panamá                               | -1 988                  | -1 668                          | -204          | -104          | -40           | -145          | -96                | -132          | -49               |
| <b>América del Sur</b>               | <b>120 217</b>          | <b>99 669</b>                   | <b>8 405</b>  | <b>8 325</b>  | <b>-848</b>   | <b>-114</b>   | <b>19 569</b>      | <b>20 530</b> | <b>3 500</b>      |
| Argentina                            | 29 650                  | 20 358                          | 8 377         | 5 388         | 2 248         | 714           | 2 386              | 3 101         | 3 812             |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)    | 643                     | 176                             | 52            | -4            | -18           | -5            | 183                | 28            | 302               |
| Brasil                               | 72 913                  | 62 176                          | 4 141         | 5 561         | -1 395        | -423          | 1 831              | 15 541        | 76                |
| Chile                                | 5 046                   | 5 582                           | -803          | -394          | -291          | -187          | 6 562              | -401          | -254              |
| Colombia                             | 1 130                   | 635                             | -1 831        | -1 151        | -458          | -140          | 707                | -263          | 6                 |
| Ecuador                              | 3 982                   | 3 821                           | -352          | -49           | -314          | -6            | 3 786              | -14           | 47                |
| Guyana                               | 42                      | 63                              | 169           | -12           | -9            | -31           | -21                | -8            | -12               |
| Paraguay                             | 4 384                   | 3 723                           | 589           | 268           | 76            | -8            | -38                | 1 126         | 415               |
| Perú                                 | 2 272                   | 2 757                           | -1 340        | -738          | -538          | -153          | 4 445              | -181          | -381              |
| Suriname                             | -83                     | -81                             | 29            | -2            | -5            | -14           | 13                 | -20           | -15               |
| Uruguay                              | 3 595                   | 3 503                           | 384           | -75           | 53            | 630           | -80                | 1 733         | -92               |
| Venezuela (República Bolivariana de) | -3 359                  | -3 044                          | -1 010        | -466          | -196          | -491          | -206               | -112          | -403              |

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

Nota: Los tonos más oscuros indican un mayor superávit (verde) o déficit (rojo) en relación con las importaciones de cada categoría en cada país.

- En la región, 26 países son altamente dependientes de las importaciones de trigo, mientras que 13 países presentan una alta dependencia de las importaciones de maíz. Solo la Argentina es exportador neto de todos los productos agropecuarios presentados en el cuadro 1, en tanto que la subregión del Caribe es importadora neta de prácticamente todos ellos.
- Los países de América Latina y el Caribe no dependen de la Federación de Rusia y Ucrania en cuanto a sus importaciones de trigo, maíz y aceites vegetales. De todas formas, las importaciones regionales de esos y otros alimentos están siendo afectadas por la guerra en Ucrania a través del alza de los precios internacionales.
- Las importaciones regionales de alimentos también se ven afectadas por las restricciones a las exportaciones aplicadas por varios países no directamente involucrados en el conflicto. En promedio, productos equivalentes a un 5% de las calorías que importa la región están afectados por restricciones comerciales impuestas como respuesta a la guerra. En los casos de Haití, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), ese nivel supera el 10% (Laborde y Mamun, 2022).
- La crisis actual coincide con altos niveles de deuda, debido en parte al aumento del gasto público como respuesta a los desafíos presentados por la pandemia. El nivel de endeudamiento de los gobiernos centrales de América Latina y el Caribe en marzo de 2022, del 52,1% del PIB, fue 4,4 puntos porcentuales más bajo que el registrado en el momento más crítico de la pandemia, en 2020. Aun así, superó en más de 20 puntos porcentuales del PIB el nivel registrado durante la crisis financiera de 2008 (CEPAL, 2022a y 2022b).
- A esto se suma el empeoramiento de las condiciones de crédito, como consecuencia de las políticas monetarias más restrictivas implementadas por las economías desarrolladas. El encarecimiento del crédito internacional derivado de esas políticas tiene fuertes efectos en los países en que la deuda a tasa variable alcanza una alta participación en el total de la deuda externa. Más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe de los cuales se dispone de información se encuentran en esa situación (CEPAL, 2022a).
- El efecto de las políticas monetarias restrictivas de los países desarrollados en la devaluación de las monedas de las economías de la región es otro factor que acelera la inflación. En esas condiciones, la implementación de políticas de protección social, las transferencias a la población de menores ingresos y el apoyo a la producción de alimentos pueden verse comprometidos. En el caso de los países altamente dependientes de las importaciones de alimentos y fertilizantes, las condiciones macroeconómicas tienen un impacto aún más directo en la seguridad alimentaria.

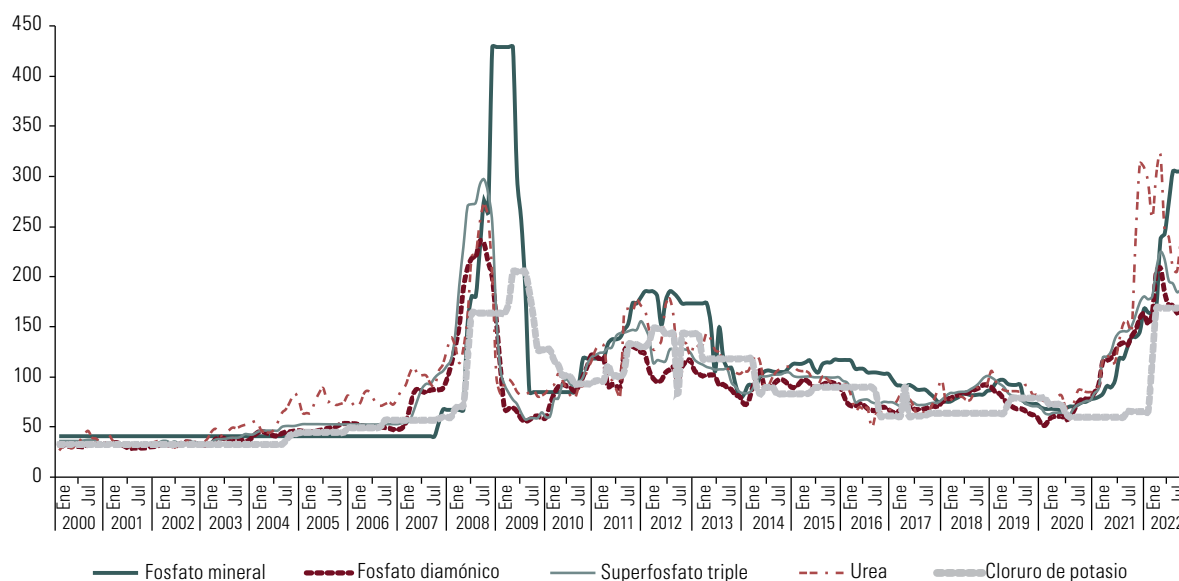
## D. Insuficiente producción de fertilizantes: incertidumbre para la agricultura

### 1. Los fertilizantes son cada vez menos asequibles para los productores agropecuarios

- El aumento del precio de los fertilizantes es otro efecto de la guerra, pues la Federación de Rusia fue, en 2021, el mayor exportador mundial de fertilizantes nitrogenados, el segundo proveedor de potasio y el tercer exportador de fertilizantes fosfatados. Aunque los fertilizantes, así como los alimentos, han sido excluidos de las sanciones impuestas a la Federación de Rusia por la comunidad internacional, las restricciones logísticas y financieras operan como barreras al comercio de estos insumos, haciendo subir los precios. A eso se suman los altos precios del gas natural, insumo fundamental en la producción de los fertilizantes nitrogenados.
- Así como ha ocurrido con los alimentos básicos, los precios de los fertilizantes nitrogenados y fosfatados ya habían subido considerablemente a lo largo de 2021 debido al aumento de los precios del gas natural, pero en las primeras semanas tras el inicio de la guerra, en abril de 2022, alcanzaron sus niveles máximos en varios años (véase el gráfico 3). El mayor incremento lo ha presentado el precio de la urea, seguido del superfosfato triple y el fosfato diamónico.

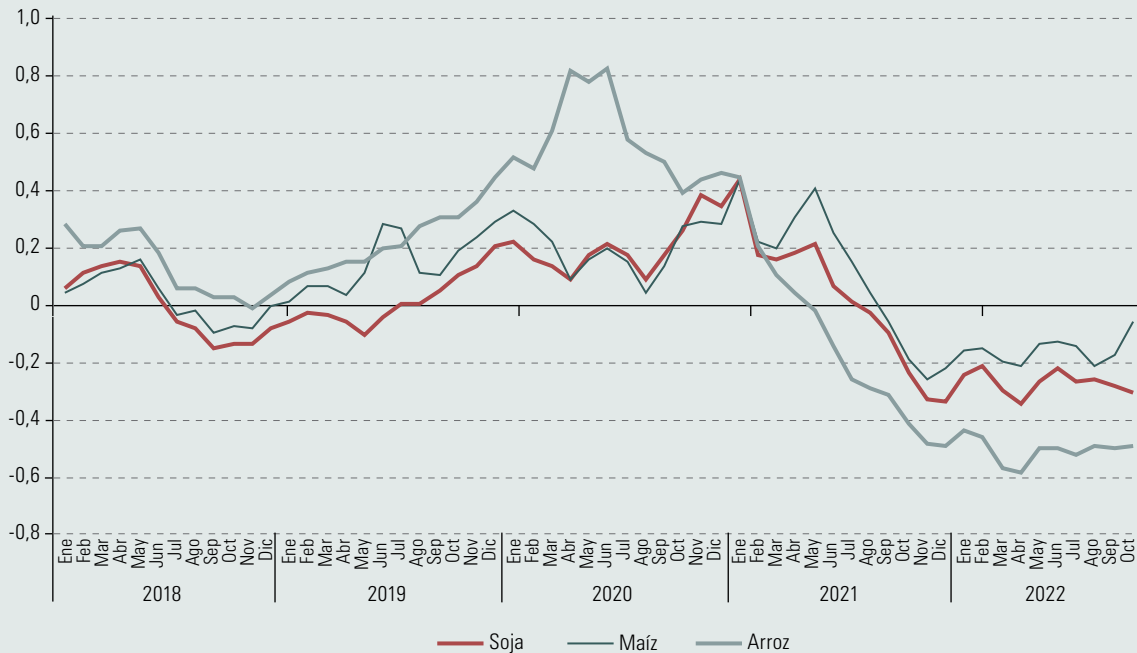
**Gráfico 3** Índices de precios de fertilizantes, basados en los precios mensuales nominales en dólares, por tipo de fertilizante, enero de 2000 a octubre de 2022

(Índice, año base 2010=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco Mundial.

- Desde fines de julio, las perspectivas de mayores exportaciones desde las zonas en conflicto han hecho bajar los precios de la mayoría de los fertilizantes, a excepción de los fosfatos; sin embargo, los precios siguen significativamente más altos que a mediados de 2021. Es probable que los precios de los fertilizantes se mantengan altos debido a la incertidumbre en el suministro y a los altos precios del gas natural.
- Esta crisis de precios se diferencia en alguna medida del alza observada en 2008. Aunque en ambos casos el aumento de los precios de la energía tuvo un impacto en el costo de producción y distribución de los fertilizantes, en el auge de 2008 hubo un fuerte efecto por el lado de la demanda (en alza como respuesta a los altos precios de los alimentos), los bajos inventarios y la incapacidad de la industria para ajustar rápidamente los niveles de producción (Huang, 2009).
- Los fertilizantes, en conjunto con la energía (combustibles), son el principal ítem de gasto de los agricultores en muchas cadenas. En el Brasil, por ejemplo, los fertilizantes representaron el 19% de los costos de producción de los cultivos anuales según el Censo Agropecuario de 2017, cuando los precios aún no habían iniciado su tendencia al alza. Al sumar los agroquímicos y el combustible, se alcanza un promedio superior al 40% de los costos. Los precios de los fertilizantes prácticamente se triplicaron desde 2017 y los precios de los combustibles se duplicaron, lo que ha tenido un impacto importante en los costos totales.
- La variación de los tipos de cambio también ha sido desfavorable para las importaciones de insumos, sobre todo en el caso de agricultores cuyos productos se cotizan en moneda nacional. El indicador de asequibilidad de los fertilizantes, que expresa la relación entre los precios de cada cultivo y el principal fertilizante empleado en su producción, ha mostrado un deterioro mayor en productos como el arroz, cuyo comercio internacional es menos importante con respecto al consumo que el de la soja o el maíz (véase el gráfico 4). El deterioro fue mayor en los meses anteriores al inicio de la guerra, cuando los precios de los fertilizantes crecieron mucho más que los de los alimentos.
- Las estrategias de los agricultores para sortear la actual alza de precios de los fertilizantes incluyen la siembra de variedades menos intensivas en el uso de fertilizantes sintéticos, el cambio en las prácticas de fertilización, el uso de bioinsumos y de tecnologías que aumentan su eficiencia (análisis de suelo y plantas, sensores, teledetección, aplicación de dosis variables) y la reducción o postergación de la aplicación de fertilizantes. El principal riesgo es que los productos de consumo local, muy importantes para la seguridad alimentaria, se vean afectados por una gran reducción del uso de fertilizantes y, por lo tanto, por una disminución de los rendimientos y de la producción. Esto podría redundar en restricciones en la disponibilidad de algunos alimentos.

**Gráfico 4** Indicador de asequibilidad de los fertilizantes, enero de 2018 a octubre de 2022

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

Nota: El indicador expresa la relación entre el índice de precios internacionales de la soja, el maíz y el arroz, y el índice de precios de los fertilizantes (promedio de los fertilizantes nitrogenados, fosfatados y potásicos).

## 2. La región es altamente dependiente de las importaciones de fertilizantes

- Los países de América Latina y el Caribe importan cerca del 85% de los fertilizantes que utilizan<sup>3</sup>. Ninguna otra región del mundo depende tanto de las importaciones de fertilizantes, y sobre todo ninguna otra región que produzca y exporte tantos alimentos. En la región como un todo, la intensidad del uso de fertilizantes ha venido creciendo a tasas más altas que en el resto del mundo.
- La capacidad de producción de fertilizantes sintéticos prácticamente no ha aumentado en los últimos años en la región, lo que implica que el aumento de la demanda se ha traducido en una mayor dependencia de las importaciones (véase el gráfico 5). La capacidad de producción regional es baja con relación a la demanda, sobre todo en el caso del potasio, que ha sido el fertilizante cuya demanda ha aumentado más intensamente en los últimos años, junto con el ácido fosfórico. Los fertilizantes nitrogenados siguen siendo, sin embargo, los de mayor uso en la región y en el mundo.
- La producción y el comercio internacional de fertilizantes están dominados por pocos países productores y empresas. Cinco países producen el 62% y exportan el 55% de los fertilizantes consumidos en el mundo<sup>4</sup>, mientras que cinco empresas (Nutrien, Yara, Mosaic, EuroChem e Israel Chemicals) concentran el 45% del mercado de fertilizantes, estimado en 160.000 millones de dólares en 2021<sup>5</sup>. Una consecuencia de esta alta concentración es que los fertilizantes tienden a ser de difícil acceso para muchos agricultores, por factores de distribución o de precios, especialmente en zonas productoras marginales (Torero y Hernández, 2018).
- La región es muy dependiente de las importaciones de fertilizantes provenientes de la Federación de Rusia, proveedor de una quinta parte de las importaciones regionales. En el caso de los fertilizantes nitrogenados, la participación de la Federación de Rusia aumenta a un cuarto de las importaciones regionales. El Brasil es el principal mercado de las exportaciones rusas de fertilizantes, no solo en la región, sino también a nivel mundial. La Argentina, Nicaragua, el Uruguay y Colombia importan entre un 10% y un 20% de sus fertilizantes de la Federación de Rusia; el Brasil, Guatemala, México, Costa Rica y Panamá importan entre el 20% y el 30%; Suriname y el Ecuador entre el 30% y el 40%, y el Perú y Honduras más del 40% (FAO, 2022b).

<sup>3</sup> Sobre la base de datos de FAOSTAT. Se incluyen las importaciones intrarregionales.

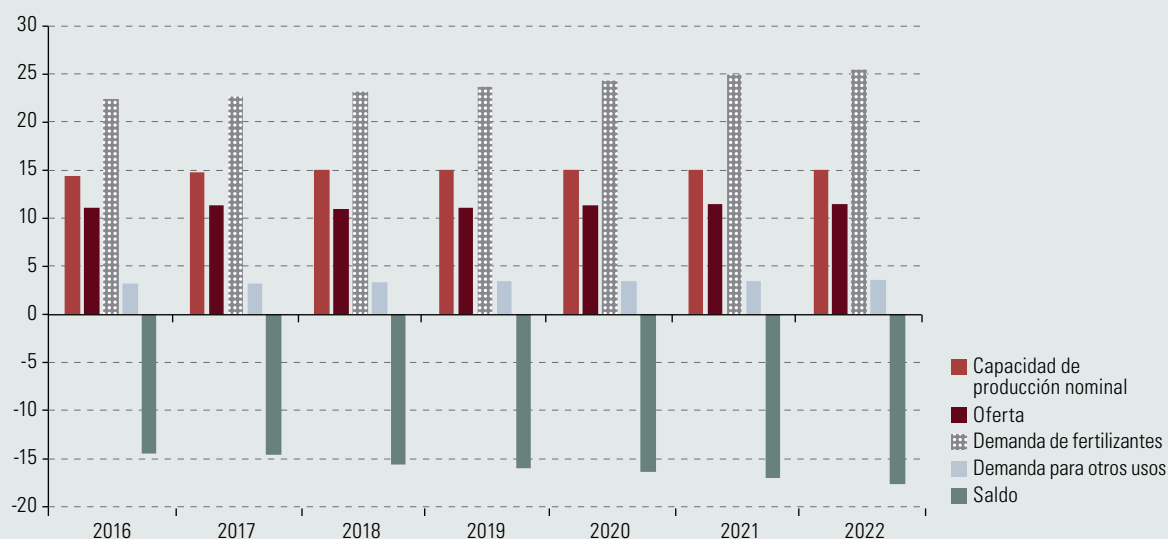
<sup>4</sup> Sobre la base de datos de FAOSTAT.

<sup>5</sup> Sobre la base de datos de FAO (2019).



**Gráfico 5** América Latina y el Caribe: estimaciones del balance de fertilizantes nitrogenados, ácido fosfórico y potasio (NPK), 2016-2022

(En millones de toneladas)

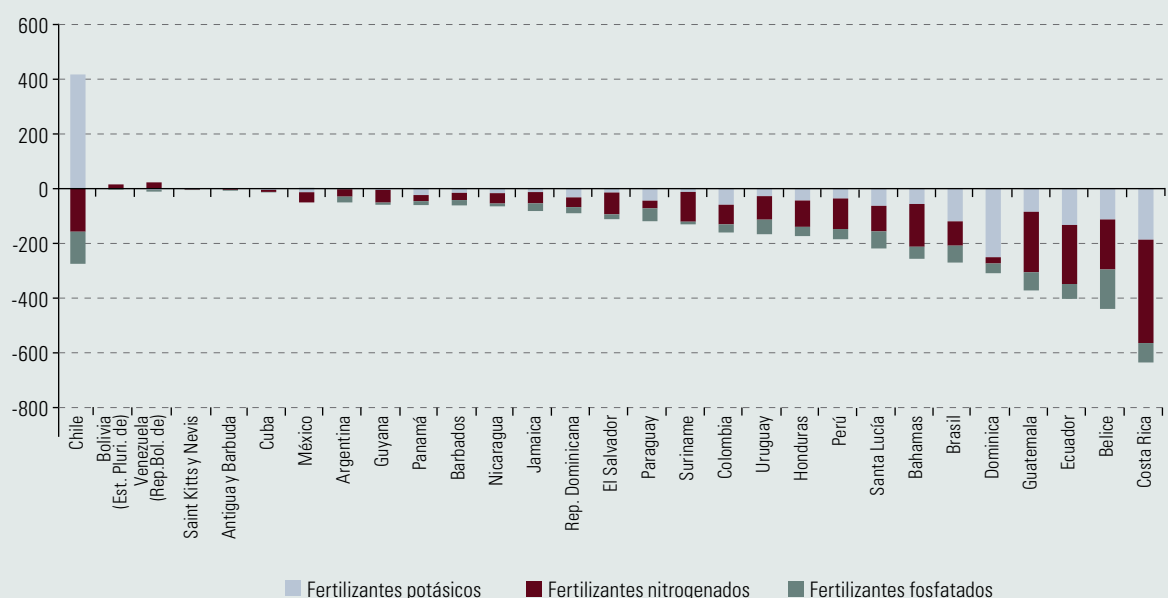


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *World fertilizer trends and outlook to 2022*, 2019.

■ En particular, son ocho los países más expuestos, dado que son los que más fertilizantes importan desde cualquier origen, en términos relativos a la superficie de tierra cultivada: Costa Rica, Belice, Ecuador, Guatemala, Dominica, Brasil, Bahamas y Santa Lucía (véase el gráfico 6). Al igual que en el caso de los alimentos, las importaciones regionales de fertilizantes son afectadas no solo por el alza de los precios, sino también por las restricciones a las exportaciones. En promedio, el 36% de los fertilizantes nitrogenados, el 20% de los potásicos y el 19% de los fosfatados que la región importa han estado afectados por restricciones comerciales impuestas en el contexto de la guerra. Esos valores superan el 30% de las importaciones en muchos países (Laborde y Mamun, 2022).

**Gráfico 6** América Latina y el Caribe: comercio neto de fertilizantes, por tipo de nutrientes, promedio 2018-2020

(En toneladas por cada 1.000 hectáreas de tierra cultivada)



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

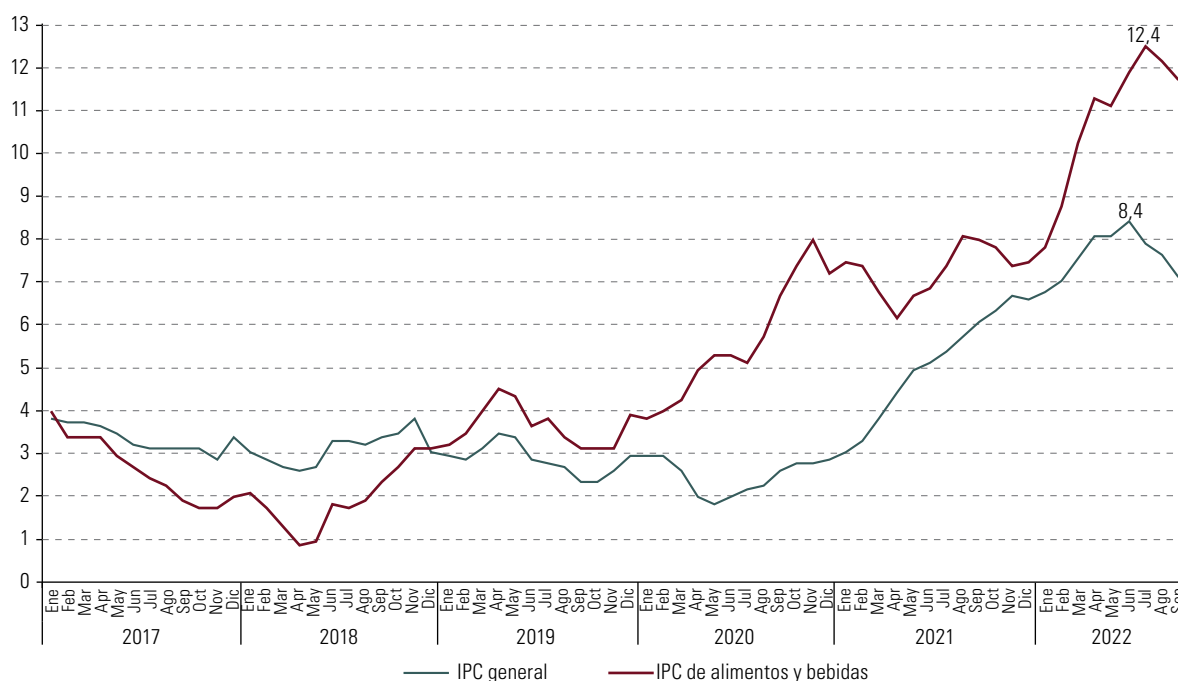
- A pesar de las mayores barreras comerciales y de las dificultades logísticas y financieras, que incluyen restricciones a las operaciones internacionales de varios bancos rusos, países como el Brasil, el principal importador de fertilizantes procedentes de la Federación de Rusia, han seguido adquiriendo los productos más esenciales desde ese país (*New York Times*, 2022). Los costos, sin embargo, siguen en aumento y podrían excluir a los productores de la agricultura familiar del acceso a este importante insumo.

## E. La inflación de alimentos aumenta el riesgo de hambre

### 1. Los alimentos representan dos tercios de la inflación en los hogares de menores ingresos

- El alza de los precios internacionales de los productos básicos agrícolas se traspasa a los consumidores finales según una serie de condicionantes, como la dependencia del comercio internacional, el grado de apertura comercial, las políticas de protección de los mercados internos, la dieta y la disponibilidad de sustitutos. En la región, los precios de los alimentos han aumentado más que la inflación general desde fines de 2018 y se han acelerado a partir de mayo de 2020 (véase el gráfico 7). El aumento promedio del índice de precios de los alimentos a nivel regional a 12 meses alcanzó un 11,7% en septiembre de 2022, frente a un 7,1% de la inflación general.

**Gráfico 7** América Latina y el Caribe (26 países)<sup>a</sup>: tasas de variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC) general y del índice de precios al consumidor de alimentos y bebidas, promedio ponderado, 2017-2022  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

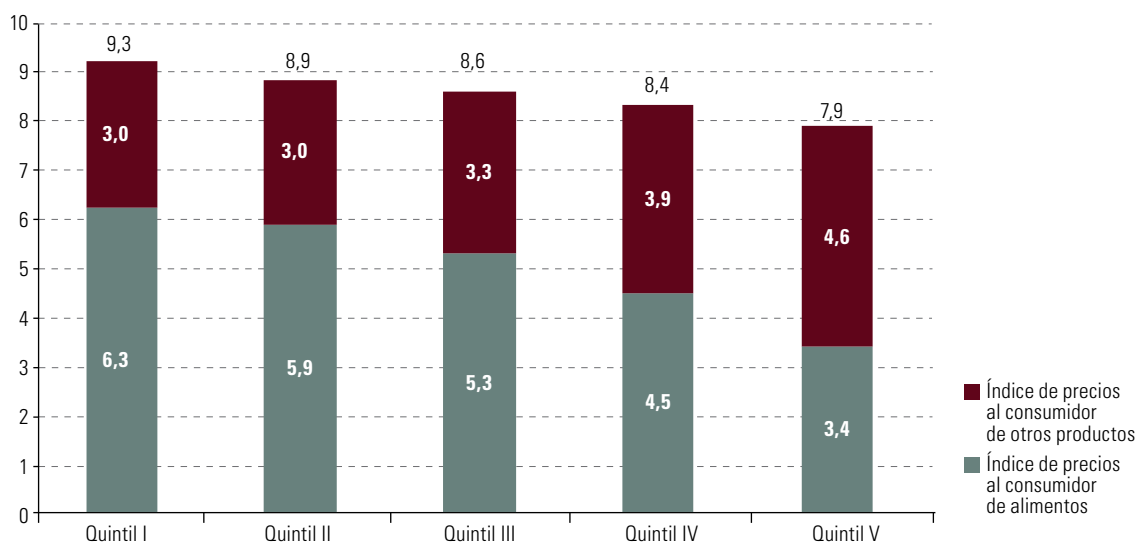
<sup>a</sup> No se incluyen la Argentina, Cuba, Haití, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname ni Venezuela (República Bolivariana de).

- En América del Sur, los precios del trigo bajaron o se estabilizaron a partir de julio de 2022, pero en octubre se encontraban aún un 25% por encima de los niveles de un año antes. Los precios del maíz amarillo disminuyeron desde junio de 2022, en consonancia con las tendencias estacionales, y siguieron siendo superiores a los del año anterior, debido principalmente a los mayores costos de producción. En el grupo conformado por Centroamérica y México, la mayor alza de precios corresponde al maíz blanco<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Sobre la base de FAO, Food Price Monitoring and Analysis (FPMA) [en línea] <https://www.fao.org/giews/food-prices/home/en/>.

- La disminución de los precios internacionales de los alimentos observada entre abril y octubre no se ha reflejado en una caída equivalente de los precios a nivel nacional.
- Por un lado, normalmente existe un desfase entre la variación de los precios internacionales y de los precios locales debido a los diferentes momentos de compra y la variación de existencias. Ese tiempo de ajuste puede ser de varios meses en algunos mercados (Dutoit, Hernández y Urrutia, 2010). Por otro lado, se ha observado una mayor probabilidad de que los precios internos varíen más directamente en función de los precios internacionales cuando estos aumentan que cuando bajan (Greb y otros, 2012).
- El aumento de la inflación, en especial la de alimentos, plantea un problema adicional para una recuperación inclusiva, puesto que afecta más a los países y hogares de bajos ingresos, que gastan una alta proporción de sus ingresos en alimentos. En la región, la inflación que afecta a los sectores más pobres (primer quintil de la distribución del ingreso) es 1,4 puntos porcentuales más alta que la correspondiente a los sectores más ricos (quinto quintil) (véase el gráfico 8).

**Gráfico 8** América Latina (mediana de 17 países)<sup>a</sup>: contribución de los alimentos y de otros productos a la inflación general a 12 meses, según quintiles de ingreso, septiembre de 2022  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

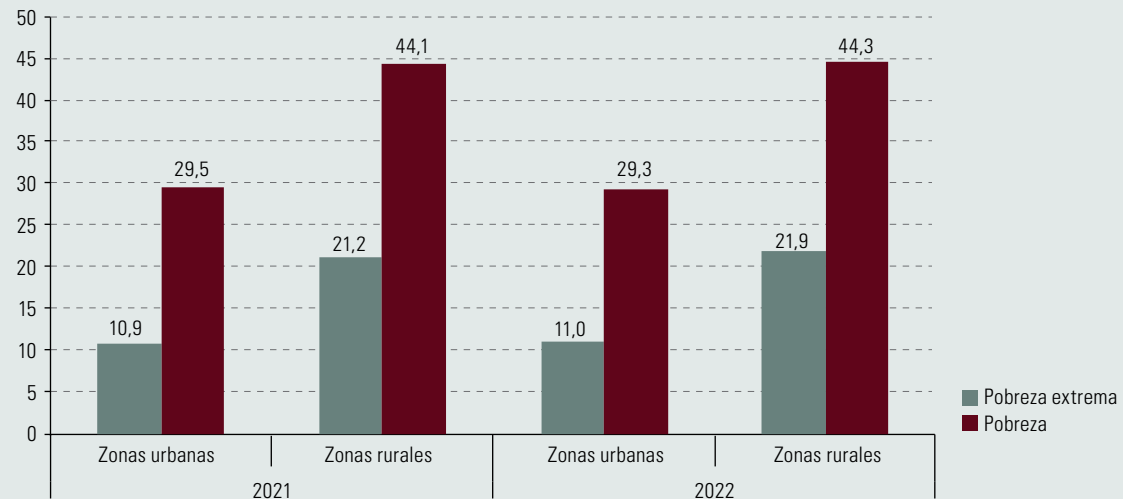
- Al separar la contribución de los alimentos y de otros productos a la inflación general, se observa que en el primer quintil los alimentos corresponden a poco más de dos tercios de la inflación general y en el quinto quintil a menos de la mitad (véase el gráfico 8). Esa contribución varía de un país a otro: en el Brasil, un tercio de la inflación en los hogares de menores ingresos corresponde a los alimentos, mientras que en los hogares con ingresos más altos esa proporción es de un séptimo (IPEA, 2022); en Panamá, Nicaragua, el Ecuador y Guatemala, los alimentos corresponden a más de tres cuartos de la inflación en los últimos 12 meses en los hogares del primer quintil y a cerca de la mitad en los del quinto quintil.
- El incremento de los precios de los alimentos no solo impacta con mayor intensidad a las familias de menores ingresos, sino que, sin un ajuste correspondiente en los ingresos, ocasiona problemas de acceso a una dieta saludable, inseguridad alimentaria y hambre. A continuación, se presentan indicadores elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la FAO que permiten analizar este fenómeno desde diferentes perspectivas.

## 2. Pobreza extrema, inseguridad alimentaria y hambre

- La pobreza se define como la insuficiencia de ingresos para alcanzar un determinado estándar de gasto de consumo. Utilizando esta definición, la CEPAL clasifica a un hogar y sus integrantes como pobres cuando su ingreso por persona es inferior al monto mínimo necesario para satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros (CEPAL, 2018). En el caso de la pobreza extrema, ese ingreso se ubica por debajo de la línea de pobreza extrema, que se define como el costo de una canasta básica de alimentos. La suficiencia energética de las canastas de alimentos que utiliza la CEPAL proviene de las recomendaciones de la FAO y de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Sobre la base de esa metodología, la CEPAL estima que la incidencia de la pobreza extrema en América Latina y el Caribe aumentaría 0,2 puntos porcentuales en 2022. Esto representa un incremento de 1,8 millones de personas, con lo que la pobreza extrema podría alcanzar un total de 81,8 millones de personas (CEPAL, 2022c). De ese total, 55,7 millones de personas viven en zonas urbanas y 26,1 millones en zonas rurales.
- Para el conjunto de la región (con datos de 16 países), en 2022 la incidencia de la pobreza extrema sería del 21,9% en las zonas rurales, lo que significa un aumento de 0,7 puntos porcentuales en comparación con 2021, mientras que en las zonas urbanas sería del 11%, con un aumento de 0,1 puntos porcentuales (véase el gráfico 9). En la mayoría de los países se repite el patrón de mayor incidencia y mayor incremento de la pobreza extrema en 2022 en las zonas rurales frente a las zonas urbanas. Esta tendencia muestra que el alza de los precios internacionales de los alimentos no siempre beneficia a los agricultores, especialmente si se trata de productores de la agricultura familiar.

**Gráfico 9** América Latina y el Caribe (16 países)<sup>a</sup>: proyecciones de la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en zonas rurales y urbanas, 2021 y 2022

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Los datos corresponden a una desagregación por áreas geográficas del escenario alternativo presentado en CEPAL, *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, Santiago, 6 de junio, 2022.

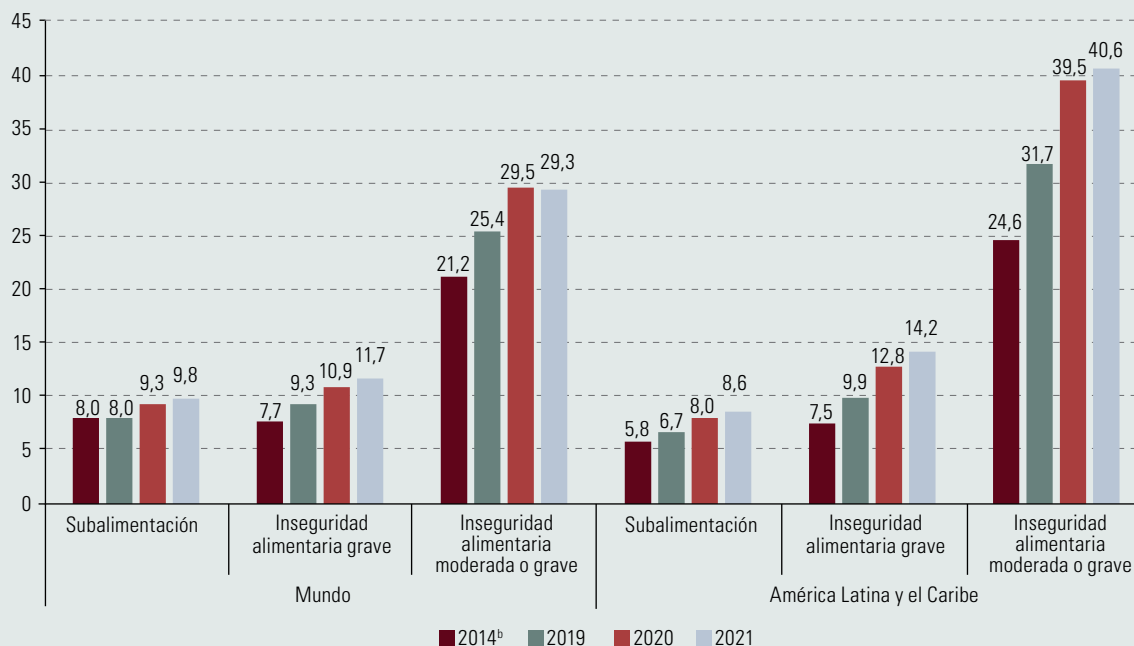
<sup>a</sup> Los países incluidos en el cálculo son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

- El aumento de la pobreza extrema, en particular en las zonas rurales, y el consiguiente deterioro de la seguridad alimentaria, es uno de los principales impulsores de la dinámica migratoria. Los datos a junio de 2022 (PMA, 2022a) apuntan a un aumento sustancial de los flujos migratorios hacia América del Norte en el primer semestre del año, en un proceso en que los Estados Unidos son el destino por el que optan 8 de cada 10 migrantes. Entre muchos otros factores de riesgo, la población migrante se ve afectada por una alta incidencia de inseguridad alimentaria (PMA, 2022b).
- A su vez, la FAO utiliza diversos indicadores para monitorear el hambre y la inseguridad alimentaria. Dos de ellos, la prevalencia de la subalimentación y la prevalencia de la inseguridad

alimentaria moderada o grave, ofrecen diferentes perspectivas y utilizan distintas metodologías y fuentes de información<sup>7</sup>. Ambos se utilizan para el seguimiento del progreso hacia el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (hambre cero).

- En el caso de la inseguridad alimentaria moderada, el acceso a los alimentos es incierto. Las personas que la padecen pueden verse obligadas a sacrificar otras necesidades básicas, como la salud o la educación, para costear los alimentos. Además, el alimento elegido tiende a ser el más barato o el que esté disponible con más facilidad, no necesariamente el más nutritivo, lo que redundaría en un aumento de la obesidad y de otras formas de malnutrición. La inseguridad alimentaria grave significa que la persona se ha quedado sin alimentos y ha pasado un día o más sin comer. Esta se vuelve crónica cuando no se consume una cantidad suficiente de calorías de forma regular. Por último, la FAO utiliza el indicador de prevalencia de la subalimentación para estimar el alcance del hambre en el mundo, por lo que el término “hambre” también suele denominarse subalimentación.
- El aumento de la inflación de alimentos y de la pobreza extrema es uno de los factores que incrementan la inseguridad alimentaria y el hambre (véase el gráfico 10). Aunque la subalimentación ha crecido en la región desde 2014, entre 2019 y 2021 su prevalencia aumentó 1,9 puntos porcentuales y alcanzó a un 8,6% de la población. El número de personas en la región que padecen hambre aumentó en 13,2 millones, hasta llegar a 56,5 millones de personas.

**Gráfico 10** América Latina y el Caribe (32 países)<sup>a</sup> y el mundo: prevalencia de la subalimentación y de la inseguridad alimentaria moderada o grave, alrededor de 2014 y 2019, 2020 y 2021  
(En porcentajes de la población)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*, Roma, 2022 [en línea] <https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf>.

<sup>a</sup> Los países incluidos en los indicadores de inseguridad alimentaria grave y moderada o grave son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Los países incluidos en el indicador de subalimentación son: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Los datos corresponden a 2014, excepto el de prevalencia de la subalimentación, que corresponde a 2015.

<sup>7</sup> Véanse mayores detalles en FAO, “Hambre e inseguridad alimentaria” [en línea] <https://www.fao.org/hunger/es/>.

- En 2021, la inseguridad alimentaria moderada o grave afectó al 40,6% de la población de la región, cifra mucho mayor que el promedio mundial (29,3%). Entre 2019 y 2021 la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave pasó del 31,7% al 40,6%, es decir, presentó un incremento de casi 9 puntos porcentuales, el más alto en relación con otras regiones del mundo. En 2021, un total de 267,7 millones de personas se vieron afectadas por la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, 62,5 millones más que en 2019. América del Sur es la subregión en que se han producido los mayores aumentos de la inseguridad alimentaria dentro de la región.
- En cuanto a la inseguridad alimentaria grave, su prevalencia en la región en 2021 fue del 14,2%, casi el doble del valor registrado en 2014, que fue del 7,5%. El mayor incremento (de 2,9 puntos porcentuales) se registró entre 2019 y 2020, en el contexto de la pandemia.

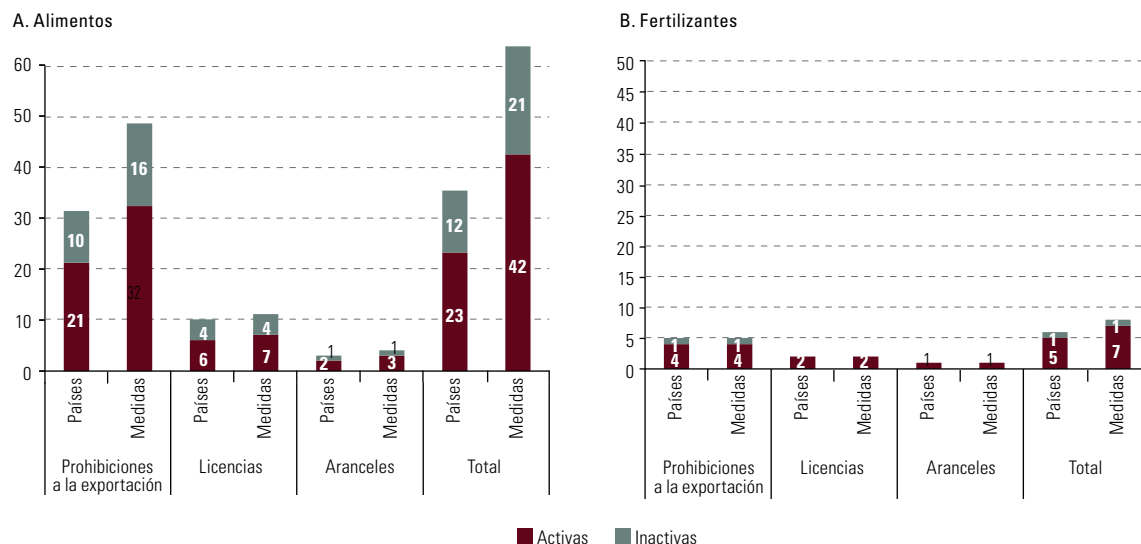
## F. Las respuestas internacionales y regionales

### 1. Aumentan las restricciones al comercio de alimentos

- Las respuestas de los Gobiernos de los grandes países productores de alimentos, que en un primer momento han apuntado a un aumento de las restricciones a las exportaciones, desempeñarán un papel fundamental en la evolución futura de los precios. Desde el comienzo de la guerra en Ucrania, 29 países impusieron 63 medidas restrictivas a las exportaciones de alimentos (incluidas prohibiciones, licencias y aranceles), de las cuales 42 se encontraban activas a fines de agosto de 2022 (véase el gráfico 11).

**Gráfico 11** Medidas de restricción aplicadas a las exportaciones de alimentos y fertilizantes a nivel mundial desde el comienzo de la guerra en Ucrania, fines de febrero a 20 de agosto de 2022

(En número de países y de medidas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Laborde y A. Mamun, "Food and fertilizer Export Restrictions Tracker", 2022 [en línea] <https://public.tableau.com/app/profile/laborde6680/viz/ExportRestrictionsTracker/FoodExportRestrictionsTracker>.

Nota: Algunos países han aplicado más de un tipo de medida; por ello, el total de países no coincide con la suma de las cifras parciales.

- Las principales medidas impuestas son las prohibiciones, las que en mayor medida limitan el comercio. El total de las medidas ha afectado a productos equivalentes a cerca del 17% de las calorías comercializadas a nivel mundial. En las primeras cuatro semanas de la pandemia, 21 países implementaron restricciones a la exportación de una amplia gama de productos y, en su punto máximo (entre mayo y junio de 2020), se vio afectado alrededor del 8% del total de las calorías comercializadas (Glauber, Laborde y Mamun, 2022).
- Con respecto a los fertilizantes, seis países productores han impuesto ocho medidas de restricción a las exportaciones desde el comienzo de la guerra (véase el gráfico 11). Esas medidas han afectado a cerca de un tercio de las exportaciones de fertilizantes nitrogenados

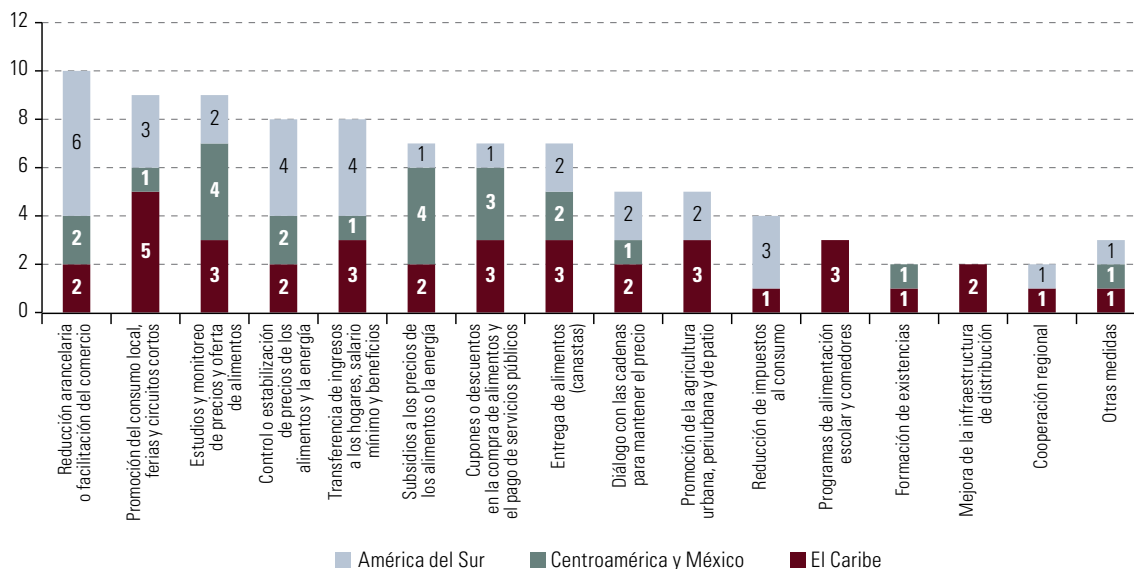
y fosfatados, y un cuarto de las exportaciones de potasa. En otros casos, las exportaciones de fertilizantes, y también de alimentos, aunque se encuentren excluidas de las sanciones impuestas a la Federación de Rusia y otros países, se han visto afectadas por limitaciones logísticas y financieras, como las sanciones a los bancos rusos, que dificultan el pago a los exportadores.

- A medida que aumente la inflación de alimentos y no se vislumbre una solución a la guerra, la experiencia sugiere que más países podrían imponer restricciones (Glauber y Laborde, 2022). Esto impulsaría aún más el alza de los precios y aumentaría la volatilidad.
- Estimaciones de los impactos de las restricciones a la exportación durante la crisis de los precios de los alimentos del período 2007-2008 sugieren que esas políticas contribuyeron al 40% del aumento de los precios agrícolas (Glauber y otros, 2022). Si el comercio de alimentos y fertilizantes se sigue restringiendo, los precios continuarán aumentando y la seguridad alimentaria se verá amenazada en más países dependientes de las importaciones de alimentos.

## 2. Las respuestas en América Latina y el Caribe al alza de precios de los alimentos y los fertilizantes

- Las medidas más frecuentemente implementadas en la región para reducir el costo de las importaciones de alimentos son la reducción arancelaria y otras formas de facilitación del comercio. Diez países han implementado este tipo de medidas en los últimos meses (véase el gráfico 12). La promoción del consumo de alimentos locales mediante campañas y el apoyo a ferias y circuitos cortos, así como el monitoreo de los precios y la oferta de alimentos aparecen en segundo lugar, con nueve países en cada caso que han implementado esas medidas.

**Gráfico 12** América Latina y el Caribe: número de países que han implementado medidas ante el alza de precios de los alimentos, por subregiones, fines de febrero a fines de mayo de 2022

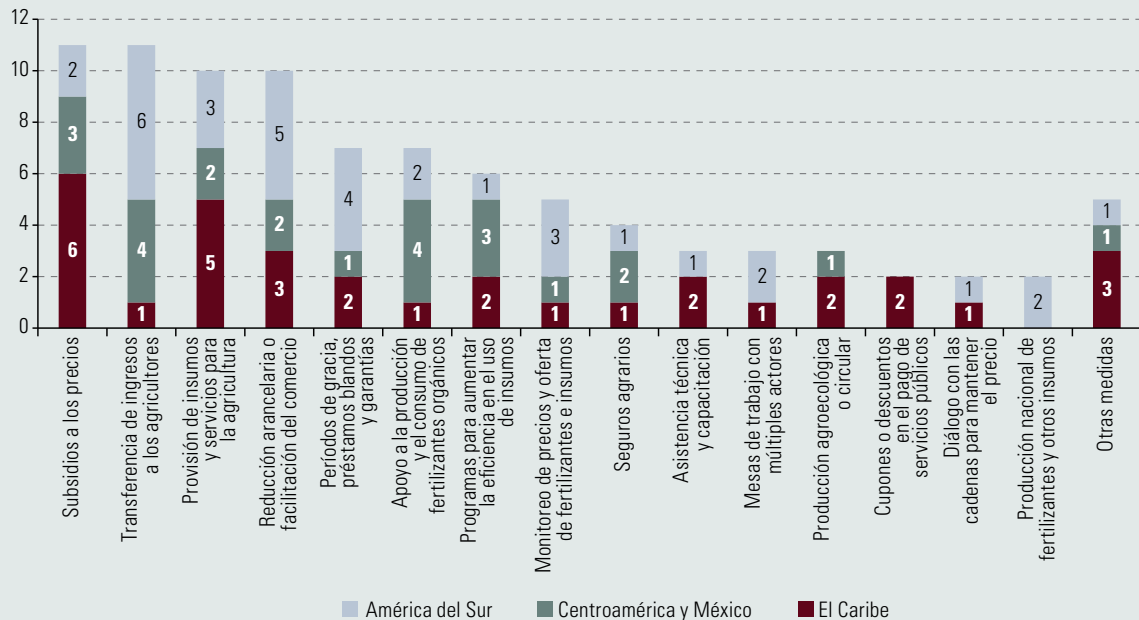


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

- Los países de América del Sur priorizan la reducción arancelaria, los controles o la estabilización de precios, las transferencias de ingresos y la reducción de impuestos al consumo. Los países del grupo conformado por Centroamérica y México concentran las medidas en el monitoreo de los precios y de la oferta de alimentos, los subsidios y los cupones o descuentos en la compra de alimentos y el pago de servicios públicos. Los países del Caribe ponen mayor énfasis en la promoción del consumo de alimentos locales, la entrega de alimentos, los programas de alimentación escolar y los comedores populares, la promoción de la agricultura urbana, periurbana y de patio, y las mejoras en la infraestructura de distribución de alimentos.

- En cuanto a las medidas adoptadas para enfrentar los altos precios de los fertilizantes y la energía, al menos 11 países de la región subsidian los precios de los fertilizantes y otros insumos, y el mismo número de países transfieren ingresos a los productores agropecuarios para la compra de insumos (véase el gráfico 13). En un segundo puesto, figuran la provisión de insumos y servicios a los productores agropecuarios y la reducción arancelaria o la facilitación del comercio en la importación de fertilizantes y otros insumos agropecuarios. Una tendencia interesante es el aumento del apoyo a la producción y el consumo de fertilizantes orgánicos, medida que aplican siete países en la región, lo que significa aprovechar la coyuntura para hacer cambios estructurales importantes en el sector agropecuario.

**Gráfico 13** América Latina y el Caribe: número de países que han implementado medidas ante el alza de precios de los fertilizantes, por subregiones, fines de febrero a fines de mayo de 2022



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

- Los países del Caribe concentran sus esfuerzos en medidas como los subsidios a los precios, la entrega de fertilizantes y otros insumos, la asistencia técnica y el apoyo a la producción agroecológica. Los países del grupo formado por Centroamérica y México se centran en el apoyo a la producción y el consumo de fertilizantes orgánicos, el aumento de la eficiencia en el uso de insumos y los seguros agrarios. En América del Sur, los esfuerzos de política se concentran en la transferencia de ingresos a los agricultores, las reducciones arancelarias, los créditos blandos, el monitoreo de precios, las mesas de trabajo con múltiples actores y el apoyo a la producción nacional de fertilizantes.

## G. Conciliar las respuestas con la reducción de problemas estructurales y fiscales

- Es necesaria una respuesta de emergencia para satisfacer las necesidades de la población en términos de acceso a los alimentos y las de los agricultores, para que puedan mantener su nivel de producción. En el mediano y largo plazos, es fundamental reducir la exposición de la región a las crisis, lo que implica también aumentar la sostenibilidad fiscal y de la deuda.
- La complejidad y la magnitud de las políticas que se requieren demandan la coordinación en diversas áreas —macroeconómica, social y productiva— a través de procesos multilaterales, multiniveles y multiactores justos e inclusivos. Lo que está en juego va más allá de combatir la inseguridad alimentaria y el hambre. La extensión de la crisis amenaza con conducir a la región a grandes retrocesos en materia de pobreza, desigualdad, cambio climático y desarrollo sostenible. De ahí la importancia de las respuestas articuladas a nivel regional.



## 1. Facilitar el comercio de productos agrícolas y fertilizantes

### a) No restringir el comercio internacional de alimentos y fertilizantes

- Mantener abierto el comercio de alimentos y fertilizantes es esencial para evitar que la guerra afecte aún más la producción de alimentos y otras actividades productivas. Esto incluye no solo abstenerse de aplicar medidas de restricción al comercio de alimentos y fertilizantes, sino también seguir tomando acciones para liberar las existencias de granos en Ucrania.
- Aumentar el comercio intrarregional de alimentos es otra acción clave. La participación del comercio intrarregional en las importaciones de alimentos de la región fue del 39% en 2019, y varía desde el 88% en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia hasta el 7% en el caso de México<sup>8</sup>. Para incrementar la participación de los socios regionales en el mercado de alimentos de América Latina y el Caribe, se deben identificar las principales barreras competitivas, comerciales y logísticas, y luego elaborar medidas coordinadas para mejorar el acceso al mercado.

### b) Mejorar la transparencia compartiendo información clave

- Los países deben actuar coordinadamente para mejorar la transparencia del mercado y evitar la especulación, compartiendo datos sobre insumos, producción y reservas estratégicas de alimentos. La transparencia de los mercados mundiales es fundamental cuando los mercados de productos básicos agrícolas enfrentan condiciones de incertidumbre y deben adaptarse a las crisis que afectan a la oferta y la demanda. Se sugiere dar mayor visibilidad y ampliar el alcance en la región de iniciativas como las siguientes:
  - El Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA)<sup>9</sup>, del Grupo de los Veinte (G-20), persigue aumentar la transparencia mediante la provisión de evaluaciones de mercado objetivas, oportunas y actualizadas que permitan adoptar decisiones fundamentadas sobre políticas. El SIMA también proporciona una plataforma única para el diálogo sobre políticas y la coordinación entre los miembros (entre ellos la Federación de Rusia y Ucrania).
  - El Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura (SMIA), de la FAO<sup>10</sup>, supervisa e informa sobre la oferta y la demanda de alimentos en todo el mundo. Es una de las principales fuentes de información sobre la producción de alimentos y la seguridad alimentaria a nivel nacional, regional y mundial. El Sistema proporciona información completa sobre los mercados de productos agrícolas y apoya las iniciativas nacionales y regionales para establecer y mejorar los sistemas de alerta temprana.
  - El Sistema Regional de Inteligencia y Monitoreo de Mercados Agrícolas (SIMMAGRO) es una plataforma virtual de Centroamérica conectada a los sistemas nacionales existentes, cuyo objetivo es facilitar el acceso a información estadística estandarizada de precios de mercados mayoristas, comercio exterior y producción de los 40 productos agrícolas de vital interés a nivel subregional. Fortalecer su funcionamiento y ampliar su aplicación a otros países de la región contribuiría a la transparencia de los mercados.

### c) Considerar mecanismos alternativos para el financiamiento de las importaciones

- La FAO propone crear un fondo de financiamiento de importación de alimentos (*food import financing facility* (FIFF)), para ayudar a los 62 países más vulnerables del mundo a financiar el costo adicional de las importaciones de alimentos (FAO, 2022c). En la región, los países del Caribe y El Salvador reunirían los requisitos para participar en esa iniciativa. El fondo también tiene como objetivo aumentar la producción y la productividad agrícolas de manera sostenible en los países de ingresos bajos y medio bajos importadores netos de alimentos. Al condicionar el apoyo a los países calificados a la inversión en sistemas agroalimentarios más sostenibles, también se espera que el fondo aumente la resiliencia futura de la producción de alimentos.

<sup>8</sup> Cálculos sobre la base de FAOSTAT.

<sup>9</sup> Véase [en línea] [http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user\\_upload/amis/docs/AMIS\\_brochure/Spanish\\_AMIS\\_Brochure\\_web.pdf](http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/AMIS_brochure/Spanish_AMIS_Brochure_web.pdf).

<sup>10</sup> Véase FAO, "Herramienta de seguimiento y análisis de los precios alimentarios" [en línea] <https://tpma.apps.fao.org/gIEWS/food-prices/tool/public/#/home>.

#### **d) Diversificar las fuentes y variedades de alimentos y fertilizantes**

- En la medida en que se garantice que los flujos comerciales sigan funcionando, los países que dependen de las importaciones de alimentos e insumos de Ucrania y de la Federación de Rusia podrán diversificar sus fuentes a través de proveedores alternativos y así reducir su vulnerabilidad a las crisis de oferta.
- En el corto plazo, tanto en el comercio de alimentos como, en menor medida, en el de fertilizantes existe margen para la sustitución. En el mediano plazo, pueden surgir nuevos proveedores si los precios elevados hacen económicamente viable el ingreso al mercado de productores marginales. En el largo plazo, el cambio en las dietas y en las técnicas de fertilización para usar productos locales en reemplazo de los productos importados cuyos precios están al alza es una estrategia que ya se fomenta en varios países y que merece ser fortalecida.
- Los países de América Latina y el Caribe son ricos en una gran diversidad de cultivos, cuya producción es normalmente dominada por la agricultura familiar, que pueden reemplazar parcialmente con ventajas nutricionales a los cereales que se importan. Aunque los cambios en las dietas suelen ser lentos, las ventajas de la diversificación y el consumo de productos locales, frescos y nutritivos para la seguridad alimentaria y nutricional justifican la implementación de programas en ese sentido.

## **2. Fortalecer los sistemas de protección social y extender su alcance en las áreas rurales y urbanas**

- La región tiene una vasta experiencia en el uso de los sistemas nacionales de protección social para la respuesta a choques, a través de expansiones horizontales y verticales, ajustes de programas existentes y desarrollo de nuevos programas. La respuesta a los efectos de la pandemia supuso la adopción de más de 340 medidas de protección social en los países de la región (CEPAL, 2021; PMA, 2020a, 2020b y 2021).

#### **a) Mantener el poder de compra de las transferencias de ingresos**

- Al poco tiempo de declararse la pandemia de COVID-19, la mayoría de los países de la región ampliaron la cobertura o incrementaron el monto de las transferencias en efectivo a los segmentos más vulnerables de la población, que han sido fundamentales para evitar un aumento aún mayor de la pobreza. Esas transferencias, como era de esperarse, decrecieron en 2021 y también en 2022 (CEPAL, 2021 y 2022a).
- Urge aplicar las lecciones aprendidas durante la pandemia, poniendo la protección social en el centro de las respuestas a la crisis inflacionaria que está padeciendo la región, sobre todo los sectores más vulnerables de la población. Al ampliar la cobertura o aumentar los montos otorgados por los programas sociales en respuesta a la actual alza de precios, se debe dar prioridad a quienes son menos capaces de absorber el aumento del costo de los alimentos y de otros artículos de primera necesidad. Dado el efecto devastador de la malnutrición en los niños, es fundamental llegar a los hogares con niños, así como a grupos vulnerables como las mujeres embarazadas o lactantes, las personas de edad o con discapacidad, los pueblos indígenas, las personas migrantes y desplazadas, y los trabajadores de la economía informal. La respuesta debe ser rápida y durar mientras los precios de los alimentos permanezcan altos (SPIAC-B, 2022).
- Algunos países ya han adoptado medidas en esa dirección, ya sea aumentando el monto de las transferencias en los programas que estaban vigentes o anunciando nuevas transferencias para proteger a las personas más vulnerables, personas mayores o con discapacidad (véase el recuadro 1).
- En una situación de recursos fiscales limitados, en la que se requiere generar el mayor impacto positivo posible en la seguridad alimentaria, es importante considerar las ventajas de diferentes modalidades y prestaciones más allá de las transferencias en efectivo, como la entrega de alimentos y de cupones para la compra de alimentos.

### Recuadro 1 Medidas de protección social recientes para amortiguar los efectos de la inflación en la seguridad alimentaria

- De manera semejante a como se hizo en respuesta a la pandemia de COVID-19, algunos países han comenzado a adoptar medidas encaminadas a mitigar los efectos del alza de los precios de los alimentos y de otros artículos de primera necesidad. En el mes de abril de 2022, la Argentina anunció un aumento del 50% del programa de transferencia en efectivo dirigido a familias de bajos ingresos para ayudarles a comprar alimentos mediante el uso de la Tarjeta Alimentar. Este aumento del monto de la transferencia había sido precedido poco antes por un pago extraordinario de entre 9.000 y 18.000 pesos (alrededor de 76 y 153 dólares, respectivamente) para cada familia titular de la tarjeta, dependiendo de la cantidad de niños en el hogar. Asimismo, el Gobierno anunció un pago especial de 12.000 pesos (101 dólares) de ayuda a los jubilados, que está aún pendiente de la aprobación del Congreso.
- El Brasil, por su parte, decretó en mayo la extensión del programa Auxílio Brasil, que otorga dinero en efectivo a familias de bajos ingresos, con una cobertura de 18 millones de familias (un 8,5% de la población total). Con esta extensión, Auxílio Brasil, que en un inicio había sido establecido de manera temporal para mitigar los efectos económicos adversos del COVID-19, se ha convertido en una medida permanente, en reemplazo del programa Bolsa Família. Junto con su extensión, el Gobierno elevó además el monto de la transferencia mínima de 400 reales a 600 reales (111 dólares) por mes hasta diciembre de 2022.
- También Chile anunció, en el mes de abril, una expansión de las transferencias en efectivo a los titulares del Subsidio Único Familiar y de la Asignación Familiar. El nuevo programa, llamado Canasta Básica Protegida, alcanzará a más de 3 millones de personas (un 16% de la población) con un pago adicional de 6.410 pesos mensuales (17 dólares) hasta fines de año, monto que podrá ajustarse según la evolución del índice de precios de una canasta básica de bienes. Además de esta medida, el Gobierno chileno dispuso el incremento paulatino del salario mínimo a partir del 1 de mayo de 2022. De esa forma, el salario mínimo alcanzó un 14,3% de aumento en el mes de agosto y volverá a ajustarse en enero de 2023, si la inflación anual llega a crecer más del 7% hacia fines de año.
- En Guyana, en cambio, el Gobierno hizo en el mes de mayo un pago único de 25.000 dólares de Guyana (equivalentes a 120 dólares estadounidenses) a cada uno de 32.000 hogares en las comunidades ribereñas y del interior. Ese mismo mes el Gobierno anunció que destinaría 1.000 millones de dólares de Guyana (4,8 millones de dólares estadounidenses) a la compra de fertilizantes para su distribución gratuita a los agricultores.
- Por último, la República Dominicana ha adoptado varias medidas de ayuda para que los hogares puedan hacer frente a la espiral inflacionaria. En marzo se anunció un subsidio del 10% para los productos alimenticios básicos (maíz, trigo, soja, harina y aceite vegetal). Además, bajo el paraguas de la estrategia de protección social denominada Programa Supérate, el Gobierno planea incorporar a 300.000 nuevos hogares al componente de nutrición de su programa de transferencias monetarias Aliméntate. Espera así llegar a alrededor de 1,65 millones de hogares para fines de 2022, con una transferencia cuyo monto se elevó de 825 pesos dominicanos a 1.650 pesos dominicanos (30 dólares) mensuales. De manera análoga, se incorporarán 400.000 nuevos hogares al componente Bono Gas del programa de transferencias en efectivo. Con ello se busca beneficiar a 1,4 millones de hogares, con pagos mensuales cuyo monto se incrementó de 228 pesos dominicanos a 470 pesos dominicanos (alrededor de 8,5 dólares) por hogar.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de U. Gentilini y otros, "Tracking global social protection responses to price shocks", *Discussion Paper*, N° 2210, Banco Mundial, julio de 2022.

- En el Ecuador y la Argentina, se han encontrado efectos positivos en la seguridad alimentaria de las transferencias en efectivo, el uso de cupones o tarjetas para la compra de alimentos y la entrega de productos en especie. Por lo general, esos efectos son mayores en la cantidad de los alimentos consumidos que en su calidad o en la diversidad de las dietas, lo que justifica que los programas incluyan acciones adicionales, por ejemplo, en educación nutricional (Hoddinott y otros, 2013; Poy, Salvia y Tuñón, 2021).

- En cualquier caso, los costos de esos programas deben compararse con los costos asociados al hambre y a la doble carga de la malnutrición (costos en materia de salud por las enfermedades asociadas y pérdidas de productividad por ausentismo laboral y escolar). En la región, estos varían entre un 17,3% del PIB en Guatemala y un 0,2% del PIB en Chile, con un promedio del 3,7% del PIB para los 13 países con información disponible<sup>11</sup>. Combatir el hambre e invertir en buena nutrición tiene impactos positivos en la calidad de vida y beneficios económicos para los países.

## b) Papel activo de los programas de alimentos

- Una experiencia relevante ha sido la adecuación de los programas nacionales de alimentación escolar a las restricciones impuestas por la pandemia (véase el recuadro 2). En muchos de estos programas se comenzó a comprar preferentemente a la agricultura familiar, mediante el establecimiento de cuotas de compra y la implementación de proyectos de inversión para superar las barreras de entrada a estos sistemas.

### Recuadro 2 Programas de alimentación escolar para reforzar la seguridad alimentaria en situaciones de crisis

- Los programas de alimentación escolar son un punto de entrada clave y de gran escala para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de niños y niñas en edad escolar y la comunidad educativa: en la región, 85 millones de niños y niñas son atendidos a través de programas nacionales de alimentación escolar (PMA, 2017). Esos programas mostraron su capacidad para adaptarse y mantener el servicio aun con las escuelas cerradas durante la pandemia. Ante el cierre de escuelas en 32 países de la región, los programas debieron ajustar su implementación.
- La mayoría de los programas (17) entregaron raciones de alimentos crudos o industrializados en lugar de la alimentación en las escuelas; por lo general, estas raciones debieron ser recogidas en las escuelas u otros puntos de distribución. En pocos casos, como los del Estado Plurinacional de Bolivia o Trinidad y Tabago, se optó por realizar transferencias monetarias para compensar la falta de alimentación escolar. En Colombia se optó por una estrategia mixta, que permitía elegir entre tres opciones: raciones industrializadas, raciones para preparar en casa o un bono alimentario. Por otra parte, en Costa Rica y Honduras se entregaron kits alimentarios para complementar la alimentación de los escolares en sus hogares.
- A fin de posibilitar los nuevos mecanismos de entrega de alimentos, algunos países dictaron decretos, hicieron ajustes normativos y revisaron los contratos con proveedores, al mismo tiempo que se implementaban protocolos de bioseguridad acordes con las directrices de las autoridades sanitarias. En Nicaragua, el Gobierno aprovechó el programa de alimentación escolar —con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA)— para responder a las crisis generadas por la pandemia y por los huracanes Eta y Iota, brindando asistencia no solo a los estudiantes, sino también a sus familias. Muchos países utilizaron asimismo instrumentos digitales y aplicaciones georreferenciadas para agilizar la comunicación sobre los puntos de entrega de alimentos, los horarios y las medidas para evitar la propagación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).
- La experiencia de la pandemia muestra la importancia de dotar a los programas de protección social de flexibilidad para responder a emergencias. También revela la importancia de contar con registros y sistemas de información social actualizados, que puedan utilizarse para ampliar en forma rápida la cobertura de programas sociales en respuesta a un choque económico o de otro tipo. El aumento de la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria exige una respuesta adecuada en el corto plazo, que implica sumar a los programas de alimentación, mejorando tanto su cobertura como su funcionamiento, sobre la base de criterios de seguridad alimentaria y nutricional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa Mundial de Alimentos (PMA), *Nutrir el futuro: programas de alimentación escolar sensibles a la nutrición en América Latina y el Caribe: un estudio de 16 países*, abril de 2017; *Respuestas de los programas de alimentación escolar al COVID-19 en América Latina y el Caribe*, octubre, 2021 y sitios web de los programas.

<sup>11</sup> Información sobre la base de PMA, "El costo de la doble carga de la malnutrición" [en línea] <https://es.wfp.org/publicaciones/el-costo-de-la-doble-carga-de-la-malnutricion-0>.

- Los comedores y centros comunitarios pueden ser un complemento por su vinculación con la población en condición de pobreza y las personas de edad avanzada. También los bancos de alimentos cumplen un papel importante. Todos ellos informaron que hubo una mayor demanda de asistencia alimentaria desde el inicio de la pandemia. Además del aporte directo en respuesta a la inseguridad alimentaria, estos canales tienen externalidades positivas de vinculación, atención, inclusión y cohesión social de más largo plazo. Varios países ampliaron estos servicios durante la pandemia y los han fortalecido posteriormente como respuesta al alza de precios de los alimentos.
- La vinculación de la oferta agropecuaria local y regional a los programas de alimentación, a través de compras bajo contrato, puede ser una estrategia beneficiosa para todos los participantes, los productores y los destinatarios de las políticas. Parte del apoyo a los agricultores familiares podría consistir en la entrega de subsidios o la distribución gratuita de semillas de legumbres, hortalizas y otros alimentos saludables en el marco de las modalidades de compras institucionales para los comedores escolares o los establecimientos de salud. Se sugiere aprovechar las lecciones y los resultados de los diversos programas regionales de compras públicas con participación de la agricultura familiar. Entre estos, destacan los siguientes:
  - El Brasil es un referente en el acceso de agricultores familiares a mercados institucionales a través del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), considerados los principales programas de compras públicas de la agricultura familiar en el mundo (FAO y otros, 2020).
  - En Chile, las empresas proveedoras del Programa de Alimentación Escolar (PAE) compran parte de sus insumos a la agricultura familiar campesina, pequeños productores locales y zonas rezagadas.
  - En Guatemala, el Gobierno, con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), apunta al fortalecimiento de la cadena de valor del Programa de Alimentación Escolar (PAE) con vinculación sostenible a la agricultura familiar.
  - En Colombia, la Ley núm. 2046 promueve las compras públicas a la agricultura campesina, familiar y comunitaria mediante el establecimiento de condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario en todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos.
  - En sus operaciones en la región, dada la situación de los mercados globales, el PMA prefiere las contrataciones regionales o locales a las internacionales. Actualmente, casi todas sus compras en América Latina y el Caribe tienen ese alcance (PMA, 2022a). Los acuerdos con los productores, llamados Acuerdos Regionales de Suministro de Alimentos, han permitido asegurar los precios de compra ante la volatilidad en los mercados internacionales.
  - El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua están además comprometidos en la implementación de la política sobre las compras locales y regionales de alimentos, junto con el PMA, para promover cadenas de valor alimentarias locales justas e inclusivas y mejorar la eficiencia de los sistemas de mercado con pequeños agricultores (PMA, 2022a). Se desarrollan y prueban nuevas modalidades de adquisición y sistemas de trazabilidad y se exploran canales de mercado, como las conexiones con el sector privado, la contratación pública y las redes de minoristas.
- La inclusión de preparaciones y productos locales en los menús escolares y de los comedores y centros comunitarios permite que se mejore la aceptabilidad de las comidas y se reduzcan los desperdicios, potenciando la seguridad alimentaria y la disminución de emisiones por concepto de pérdidas. Este enfoque puede brindar oportunidades para promover el desarrollo económico de los pequeños agricultores y las comunidades locales y reforzar la conexión entre la nutrición, la agricultura y la protección social (FAO, 2020).

### **c) Vincular los programas de protección social con los de fomento a la producción agrícola**

- Los agricultores —y, en general, la población rural— enfrentan limitaciones que impiden su acceso a los sistemas de protección social. Estas se relacionan con barreras legales, financieras,

administrativas e institucionales (OIT/FAO, 2021). Es clave que los sistemas de protección social consideren las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y de la población rural, tomando en cuenta los riesgos, vulnerabilidades y condiciones específicas a las que se enfrentan.

- Asimismo, es importante realizar intervenciones que vinculen los sistemas de protección social a la promoción de los medios de vida, con el objetivo de proveer las condiciones tanto para la inclusión social como para la inclusión productiva y económica. En los territorios rurales, resulta particularmente importante generar sinergias entre las intervenciones de protección social y la agricultura. La información disponible muestra que la articulación entre ambos sectores permite que los hogares inviertan en oportunidades innovadoras y sostenibles de generación de ingresos (FAO, 2017; Winder Rossi y Faret, 2019).

#### **d) Fortalecer la institucionalidad de los sistemas de protección social**

- Se necesita fortalecer los sistemas de protección social mediante el establecimiento de metas y objetivos de política claros, planes y estrategias, presupuestos y recursos técnicos e institucionales adecuados para responder a los choques recurrentes. También es importante dotar a los sistemas y programas de la flexibilidad necesaria para responder a choques imprevistos o cuya escala exceda lo habitual.
- La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto una vez más que los países que cuentan con sistemas de protección social sólidos están en mejores condiciones de brindar respuestas amplias, inclusivas, integrales y eficaces ante una crisis. La robustez de un sistema de protección social depende de factores tales como contar con marcos jurídicos sólidos y financiamiento propio de los programas que otorgan las prestaciones sociales, con recursos públicos y privados; una elevada proporción de la población en posesión de documentos nacionales de identidad; programas sociales con amplia cobertura; niveles altos de inclusión financiera y digital, así como registros y sistemas de información social actualizados y de alta calidad. La pandemia también demostró que la capacidad de ampliar los programas sociales de forma rápida y segura ante una emergencia dependerá cada vez más de la adopción de soluciones digitales (Beazely, Marzi y Steller, 2021; Roelen y Carter, 2022; SPIAC-B, 2022).
- Por ello, es imperativo pasar de las respuestas temporales de emergencia a la adopción de medidas que fortalezcan la resiliencia de los sistemas de protección social, a fin de que proporcionen un acceso equitativo a toda la población, sobre todo a las personas pobres y más vulnerables. Ello supone resguardar los presupuestos asignados a la protección social en un contexto regional de crisis y fragilidad, con espacios fiscales reducidos. Aunque se le reconoce a la protección social un lugar importante en las agendas públicas, las restricciones económicas y fiscales actuales podrían reducir el presupuesto destinado al sector. La experiencia de la pandemia y la probabilidad de que el futuro depare choques y crisis recurrentes, incluidas las vinculadas con el cambio climático, ponen de relieve que hacerlo sería un error.

### **3. Apoyar a la agricultura familiar para mantener la producción de alimentos**

- Los agricultores familiares se ubican entre los grupos más vulnerables en la presente crisis. Los trabajadores por cuenta propia en la agricultura son la categoría con el menor nivel de ingreso en las zonas rurales y, por lo tanto, uno de los grupos más afectados por la pobreza extrema. Esto confiere una importancia estratégica a las políticas de apoyo a ese segmento, por su capacidad para aumentar la oferta local de alimentos y su potencial para reducir la pobreza extrema.

#### **a) Garantizar el acceso y promover la eficiencia en el uso de fertilizantes y biofertilizantes**

- Garantizar el acceso de los pequeños productores a los fertilizantes es una medida necesaria que varios países están aplicando. Estas medidas son válidas si se focalizan en los productores más vulnerables y se condicionan a la mejora de la eficiencia en el uso de estos insumos y de la sostenibilidad de la actividad agropecuaria.
- En ese sentido, se propone que el crédito a tasas favorables y los subsidios que los países otorgan a los agricultores sean gradualmente condicionados a su transición hacia una producción

agropecuaria más resiliente. Parte del crédito blando y de los subsidios a la agricultura familiar puede destinarse a la adquisición de bioinsumos, según sea la oferta local, o al aumento de la eficiencia en el uso de los fertilizantes en general.

- Los elevados precios de los fertilizantes generan incentivos para la búsqueda de soluciones de producción alternativas, que respondan a criterios más ecológicos y al uso de soluciones basadas en la naturaleza. En la región, existen una diversidad de iniciativas para promover el uso de bioinsumos en sustitución o en forma complementaria a los fertilizantes sintéticos (FAO, 2022d). Las alternativas incluyen:
  - prácticas intensivas en información y conocimiento sobre las características del suelo y los cultivos (identificación de deficiencias nutricionales, programas de fertilización balanceada basados en muestreo y análisis del suelo);
  - uso de materia orgánica y microorganismos (uso de microorganismos promotores del crecimiento, de abonos y enmiendas orgánicas y de biocarbón);
  - combinación de diferentes cultivos para promover la salud del suelo (cultivos asociados o intercalados, rotación de cultivos, cultivos de cobertura y agroforestería), y
  - uso de tecnologías digitales en la generación de mapas de suelos y agricultura de precisión.
- El financiamiento de esas iniciativas debe incluir no solo los presupuestos públicos, sino también a los bancos de desarrollo, la banca privada (con la creación de mecanismos de garantía por medio de políticas públicas) y otras alternativas de financiamiento internacional como los bonos verdes y sociales, dado el impacto potencial de esas políticas en la reducción de la pobreza y la desigualdad y en la sostenibilidad ambiental.
- Una alternativa es la formación de un consorcio de bancos de desarrollo multilaterales y regionales para la creación de un mecanismo de financiamiento que permita invertir en tecnologías que aumenten la eficiencia en el uso de fertilizantes en la agricultura familiar, así como en la producción regional de biofertilizantes.

## **b) Asistencia técnica para la transición hacia formas alternativas de fertilización**

- En forma complementaria, sería fundamental garantizar el amplio acceso de los agricultores a la asistencia técnica que les permita realizar la transición hacia una agricultura más resiliente. Los agricultores pueden ser orientados, mediante asistencia técnica e incentivos, a modificar su programa de fertilización de modo que adopten prácticas más sostenibles o a sustituir cultivos, sembrando especies menos intensivas en el uso de fertilizantes sintéticos.
- Dados los insuficientes presupuestos y los recortes financieros a los Ministerios de Agricultura, y con el objetivo de aprovechar los avances en materia de digitalización derivados de la respuesta a la pandemia, se propone a los ministerios, cámaras y asociaciones de productores e institutos de investigación implementar programas de asistencia técnica digital, cuyo costo puede ser hasta un 10% del costo de la asistencia técnica convencional.

## **c) Vinculación a los mercados y promoción de la agricultura periurbana**

- Otra forma eficaz de apoyar a los pequeños productores es favoreciendo su vinculación a mercados institucionales estables y confiables, por ejemplo, los programas de alimentación escolar y otras compras públicas. Existen varios programas en esas áreas en diversos países de la región: más del 60% de ellos conectan, en distintas formas y escalas, a los pequeños productores agrícolas y las escuelas (véase el punto 2 de esta sección G).
- Incorporar a familias y comunidades vulnerables urbanas y periurbanas al establecimiento de huertas de autoconsumo es una opción para enfrentar la crisis alimentaria, que puede ser implementada en coordinación con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y otros actores locales. Estos programas consideran la entrega de kits de insumos subsidiados o financiados con líneas de microcréditos a tasas blandas, para desarrollar la producción al aire libre o en invernaderos de hortalizas, frutas, miel, huevos, flores, hierbas medicinales y alimentos procesados, entre otras opciones. Pueden complementarse con el desarrollo de mercados locales donde los excedentes se vendan directamente a los consumidores.

- Un ejemplo de ese tipo de políticas es el Programa ProHuerta, en la Argentina, una política pública gestionada en conjunto con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que fomenta hace ya varios años la producción en pequeña escala, dirigida a sectores urbanos o periurbanos vulnerables. Por otro lado, algunos países del Caribe han invertido en políticas de ese tipo como respuesta a la crisis de los alimentos y los fertilizantes.

## H. Hacia un plan regional de seguridad alimentaria

- En la articulación de las respuestas a la actual crisis es importante utilizar las instancias de coordinación existentes con el objetivo de reducir costos y aprovechar los avances ya logrados. Iniciativas regionales en curso, como el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)<sup>12</sup> y las coaliciones formadas a partir de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, llevada a cabo en septiembre de 2021, son importantes espacios de discusión y coordinación.
- Al mismo tiempo que se afirma en la institucionalidad regional, la agenda de políticas para enfrentar la crisis debe actualizarse sobre la base de nueva información y la experiencia reciente de los Gobiernos de la región. Los organismos públicos han acumulado un importante bagaje operativo como resultado de su experiencia frente a temas emergentes como la pandemia, la fragilidad de las cadenas de suministro, la volatilidad de los precios de las materias primas o el incremento de las restricciones fiscales.
- Teniendo en cuenta esos avances, se propone que un grupo de trabajo regional liderado por la CELAC y coordinado técnicamente por la CEPAL, la FAO y el PMA, en articulación con las hojas de ruta y las coaliciones de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, apoye a los países para implementar, considerando la crisis actual, el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 de la CELAC, incluidas medidas basadas en la información empírica disponible para mejorar la situación alimentaria a 2030.
- Una de las tareas del grupo de trabajo sería brindar asistencia técnica a los países que lo requieran en la elaboración de respuestas de política a la crisis de los alimentos y los fertilizantes y, en general, la mejora de la sostenibilidad y la resiliencia de los sistemas agroalimentarios. El grupo de trabajo también buscará potenciar las sinergias y complementariedades entre los programas de trabajo de las instituciones coordinadoras (CEPAL, FAO y PMA) y el plan de seguridad alimentaria regional.
- Las carteras de los Gobiernos que desarrollan políticas de seguridad alimentaria y nutricional (ministerios sectoriales de áreas como agricultura, economía, desarrollo social, medio ambiente y salud) enfrentan restricciones presupuestarias que se han intensificado en los últimos años y tienen la urgente necesidad de elevar la calidad y la eficacia de los programas. Reconociendo esos requerimientos, el grupo de trabajo deberá buscar la inclusión de la inversión privada en la implementación del plan, así como la aplicación de un enfoque que combine créditos blandos con innovaciones tecnológicas e institucionales de bajo costo y máxima utilización de recursos locales.

<sup>12</sup> Elaborado por la FAO, la CEPAL y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y aprobado en la Tercera Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada en Belén (Costa Rica) en enero de 2015.



## Bibliografía

- Beazley, R., M. Marzi y R. Steller (2021), “Drivers of timely and large-scale cash responses to COVID-19: what does the data say?”, *Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE)*, DAI Global UK Ltd [en línea] <https://www.calpnetwork.org/publication/space-drivers-of-timely-and-large-scale-cash-responses-to-covid-19-what-does-the-data-say/>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, Santiago, 6 de junio [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47912-repercusiones-america-latina-caribe-la-guerra-ucrania-como-enfrentar-esta-nueva>.
- \_\_\_(2022b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago.
- \_\_\_(2022c), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- \_\_\_(2021), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- \_\_\_(2020), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe especial COVID-19*, N° 3, Santiago.
- \_\_\_(2018), “Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados”, *Metodologías de la CEPAL*, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (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”, *Informe COVID-19. CEPAL-FAO*, 16 de junio.
- CEPAL/FAO/ALADI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Asociación Latinoamericana de Integración) (2016), *Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre: CELAC 2025: elementos para el debate y la cooperación regionales*, Santiago.
- CEPAL/FAO/IICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2011), “Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2010): implicaciones para América Latina y opciones de políticas”, *Boletín CEPAL/FAO/IICA*, N° 1.
- Comisión Europea (2022), “Drought in Europe”, *GDO Analytic Report*, julio [en línea] [https://edo.jrc.ec.europa.eu/documents/news/GDO-EDODroughtNews202207\\_Europe.pdf](https://edo.jrc.ec.europa.eu/documents/news/GDO-EDODroughtNews202207_Europe.pdf).
- Dutoit, L., K. Hernández y C. Urrutia (2010), “Transmisión de precios en los mercados del maíz y el arroz en América Latina”, *serie Desarrollo Productivo*, N° 190 (LC/L.3271-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2022a), “Repercusiones del conflicto entre Ucrania y la Federación de Rusia en la seguridad alimentaria mundial y asuntos conexos en relación con el mandato de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)”, Roma, 8 de abril [en línea] <https://www.fao.org/3/ni734es/ni734es.pdf>.
- \_\_\_(2022b), “The importance of Ukraine and the Russian federation for global agricultural markets and the risks associated with the war in Ukraine”, *Information Note*, 10 de junio [en línea] <https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf>.
- \_\_\_(2022c), “A Global Food Import Financing Facility (FIFF): responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed”, *Technical Background Document*, Roma, 7 de abril [en línea] <https://www.fao.org/3/cb9445en/cb9445en.pdf>.
- \_\_\_(2022d), “Alternativas para el manejo sostenible de la fertilización de suelos y nutrición vegetal”, Santiago [en línea] <https://www.fao.org/3/cc0964es/cc0964es.pdf>.
- \_\_\_(2022e), *Ukraine Rapid Response Plan. March-December 2022* [en línea] <https://www.fao.org/3/cb9457en/cb9457en.pdf>.
- \_\_\_(2020), *Marco de la FAO para la alimentación y la nutrición escolar*, Roma [en línea] <https://www.fao.org/3/ca4091es/CA4091ES.pdf>.
- \_\_\_(2019), *World fertilizer trends and outlook to 2022*, Roma.
- \_\_\_(2017), *Marco de protección social de la FAO: promoviendo el desarrollo rural para todos*, Roma [en línea] <https://www.fao.org/3/i7016s/i7016s.pdf>.

- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y otros (2022), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*, Roma [en línea] <https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y otros (2020), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe, 2020*. Santiago [en línea] <https://doi.org/10.4060/cb2242es>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2022), *World Economic Outlook: War Sets Back the Global Recovery*, Washington, D.C., abril.
- Gentilini, U. y otros (2022), "Tracking global social protection responses to price shocks", *Discussion Paper*, N° 2210, Banco Mundial, julio.
- Glauber, J. y D. Laborde (2022), "Do no harm: measured policy responses are key to addressing food security impacts of the Ukraine crisis", *IFPRI Blog Issue Post*, 12 de abril.
- Glauber, J., D. Laborde y A. Mamun (2022), "From bad to worse: how Russia-Ukraine war-related export restrictions exacerbate global food insecurity", *IFPRI Blog Issue Post*, 13 abril [en línea] <https://www.ifpri.org/blog/bad-worse-how-export-restrictions-exacerbate-global-food-security#>.
- Greb, F. y otros (2012), *Price Transmission from International to Domestic Markets* [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24054/PriceTransmission0to0domestic0markets.pdf?sequence=1>.
- Hidrobo, M. y otros (2012), "Cash, food, or vouchers? Evidence from a randomized experiment in Northern Ecuador", *IFPRI Discussion Paper*, N° 01234, diciembre.
- Hoddinott, J. y otros (2013), *Enhancing WFP's Capacity and Experience to Design, Implement, Monitor, and Evaluate Vouchers and Cash Transfer Programmes: Study Summary*, junio [en línea] <https://sohs.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/128172.pdf>.
- Huang, W. (2009), "Factors contributing to the recent increase in U.S. fertilizer prices, 2002-08", Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) [en línea] [https://www.ers.usda.gov/webdocs/outlooks/35824/10935\\_ar33.pdf?v=2632.2](https://www.ers.usda.gov/webdocs/outlooks/35824/10935_ar33.pdf?v=2632.2).
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2022), "Inflação por faixa de renda – Junho/2022", *Carta de Conjuntura*, N° 56, [en línea] [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220714\\_cc56\\_nota5\\_ifr\\_jul22.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220714_cc56_nota5_ifr_jul22.pdf).
- Laborde, D. y J. Glauber (2022), "Suspensión de la Iniciativa de Granos del Mar Negro: ¿qué ha conseguido el acuerdo y qué pasa ahora?", Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), 31 de octubre [en línea] <https://www.ifpri.org/es/blog/suspensi%C3%B3n-de-la-iniciativa-de-granos-del-mar-negro-%C2%BFqu%C3%A9-ha-conseguido-el-acuerdo-y-qu%C3%A9-pasa>.
- Laborde, D. y A. Mamun (2022), "Food and fertilizer Export Restrictions Tracker" [en línea] <https://public.tableau.com/app/profile/laborde6680/viz/ExportRestrictionsTracker/FoodExportRestrictionsTracker>.
- Naciones Unidas (2022a), "Global impact of the war in Ukraine: billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation", *UN Global Crisis Response Group Brief*, N° 2, 8 de junio [en línea] <https://www.unep.org/resources/publication/global-impact-war-ukraine-billions-people-face-greatest-cost-living-crisis>.
- \_\_\_\_\_(2022b), *World Economic Situation and Prospects as of mid-2022*, Nueva York.
- New York Times* (2022), "Good news for food, bad news for war: Brazil buys Russian fertilizer", 8 de mayo.
- OIT/FAO (Organización Internacional del Trabajo/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2021), *Extender la protección social a las poblaciones rurales: perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT*, Ginebra [en línea] <https://doi.org/10.4060/cb2332es>.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2022a), "Food security implications of Ukraine crisis in Latin America and the Caribbean", julio.
- \_\_\_\_\_(2022b), "Rapid assessment of the mixed migration flows in the Americas: Executive summary".
- \_\_\_\_\_(2021a), *Protección social reactiva ante emergencias. La respuesta de Perú a la pandemia COVID-19*.

- \_\_\_(2021b), *Respuestas de los programas de alimentación escolar al COVID-19 en América Latina y el Caribe*, octubre.
- \_\_\_(2020a), *La respuesta de protección social a la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe: tendencias, innovaciones y aprendizajes en curso*, julio.
- \_\_\_(2020b), *Protección social reactiva ante emergencias en América Latina y Caribe: la respuesta de Republica Dominicana a la pandemia COVID-19*, septiembre.
- \_\_\_(2017), *Nutrir el futuro: programas de alimentación escolar sensibles a la nutrición en América Latina y el Caribe: un estudio de 16 países*, abril.
- Poy, S., A. Salvia e I. Tuñón (2021), "Evaluación de impacto del Programa Tarjeta ALIMENTAR: efectos directos e indirectos en la inseguridad alimentaria, consumos alimentarios y no alimentarios", *Informe especial del Barómetro de la Deuda Social Argentina*.
- Roelen, K. y B. Carter (2022), "Social assistance in response to Covid-19: reaching the furthest behind first?", *Policy Briefing*, Brighton, Institute of Development Studies (IDS).
- SPIAC-B (Social Protection Inter-Agency Cooperation Board) (2022), *Social protection responses to food price shocks. SPIAC-B Joint Statement*, agosto.
- Torero, M. y M. Hernández (2018), *Promoting competition in the fertilizer industry and efficiency in the fertilizer use to improve land productivity and sustainability*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos) (2022), *World Agricultural Production*, Circular Series, WAP 8-22, Foreign Agricultural Service, agosto [en línea] <https://downloads.usda.library.cornell.edu/usda-esmis/files/5q47rn72z/6h442129q/rx914x69w/production.pdf>.
- Von Braun, J. y otros (2008), "High food prices: the what, who, and how of proposed policy actions", *IFPRI Policy Brief*, Washington, D.C.
- Winder Rossi, N. y P. Faret (2019), *Garantías mínimas de protección social para el desarrollo incluyente de la economía rural en América Latina y el Caribe*, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Zachariah, M. y otros (2022), "Climate Change made devastating early heat in India and Pakistan 30 times more likely", World Weather Attribution (WWA) [en línea] [https://www.worldweatherattribution.org/wp-content/uploads/India\\_Pak-Heatwave-scientific-report.pdf](https://www.worldweatherattribution.org/wp-content/uploads/India_Pak-Heatwave-scientific-report.pdf).

Este informe fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Copyright © CEPAL, FAO, PMA, 2022.

S.22-00784

CC2518ES/1/12.22



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)