

**Catherine Margaret Navarro Acosta de Herrera**

*Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Contadora por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Grado de Maestro en Comercio Internacional por la Universidad Alcalá de Henares. Egresada de la Maestría en Derecho Tributario de la PUCP. Agente de aduana por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Docente universitaria en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS) y Universidad César Vallejo (UCV).*

## América Latina y los impactos de la guerra en Europa en el ámbito de la seguridad alimentaria

**RESUMEN**

El presente artículo se centra en los impactos de la guerra en Europa en el ámbito de la seguridad alimentaria, concerniente al encarecimiento de los precios de los alimentos y los insumos para producirlos, acentuando la brecha para su adquisición y consumo, situación que se agudiza por el incremento creciente de la pobreza de los países en desarrollo en América Latina. En ese orden, el hilo conductor del documento comprende la identificación de las causas y repercusiones de la crisis alimentaria, para lo cual se plantean propuestas para el establecimiento de nuevos paradigmas regidos bajo las reglas de gobernanza global en la región y acorde con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

**Palabras clave:** Aduana, Agenda 2030, cambio climático, comercio Internacional, conflicto armado en Ucrania, COVID-19, crisis alimentaria, gobernanza global, gobernanza alimentaria, multilateralismo, seguridad alimentaria

## ABSTRACT

This article focuses on the impacts of the war in Europe in the food security issue, concerning the increase in food prices and the inputs to produce them, to reinforce the gap for their acquisition and consumption, a situation that is exacerbated by the growing increase in poverty in developing countries in Latin America. In that order, the common thread of the essay includes the identification of the causes and repercussions of the food crisis, as well as a proposal for the establishment of new paradigms governed under the rules of global governance in the region and in accordance with Sustainable Development Goals.

**Key words:** Customs, Development Goals 2030, climate change, foreign trade, armed conflict in Ukraine, COVID-19, food crisis, global governance, food global governance, multilateralism, food safety.

# 1. Comercio internacional y seguridad alimentaria

Para propósito de este artículo se entiende por “seguridad alimentaria” al derecho al acceso físico, económico y sociocultural de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes (variados), inocuos y nutritivos, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, a fin de llevar una vida activa y sana; concepto expresado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación del año de 1996 (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, 2011).

En contraposición, la “crisis alimentaria” es analizada bajo la lógica de inseguridad alimentaria; es decir, la dificultad de las personas de tener acceso a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos. Ello implica la imposibilidad de materializar el derecho fundamental de alimentación adecuada, a causa del aumento de la pobreza extrema en la población mundial, incluyendo a América Latina, lo que a su vez provoca el sufrimiento humano a causa del hambre. Por lo tanto, dicho fenómeno geopolítico, económico y social, intensificado con la guerra en Ucrania, afecta las cadenas de suministros internacionales de alimentos para la población de dicha región.

### *1.1. Posición de la Organización Mundial de Comercio*

En lo concerniente a la relación del comercio internacional y la seguridad alimentaria, la Organización Mundial de Comercio (OMC) establece que el comercio transfronterizo de bienes y servicios debe ser fluido, previsible y libre, al concebirlo como un mecanismo que contribuye a la reducción de la pobreza.

En concreto, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC reconoce explícitamente la necesidad de tener en cuenta la seguridad alimentaria, dado que la previsibilidad del sistema de comercio internacional permite mejorar el acceso a los alimentos cuando existe contracción de la oferta mundial, además de promover la creación de puestos de trabajo y el aumento de los ingresos de la población agrícola para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Sumado a lo anterior, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC —armonizado con las reglamentaciones nacionales para establecer controles preventivos en los alimentos para consumo humano— favorece la inocuidad alimentaria, esta última entendida como la ausencia de peligro o niveles seguros y aceptables en los alimentos, un factor indispensable para evitar dañar la salud de los consumidores. En razón a ello, es un proceso complejo de toda la cadena alimentaria que empieza en la explotación agrícola (agricultura familiar o empresarial) y culmina con el consumidor, promoviéndose sinergias y equilibrio entre seguridad alimentaria, inocuidad alimentaria y la facilitación del comercio de bienes (alimentos e insumos para la producción agrícola).

Complementando lo anterior, la mencionada seguridad alimentaria se relaciona con los sistemas alimentarios sostenibles de las cadenas alimentarias, definiéndose dichos sistemas como aquellos que garantizan la seguridad alimentaria y nutrición de las personas, sin poner en riesgo las bases económicas (rentabilidad), sociales (beneficios a la sociedad) y ambientales (efecto neutro o positivo en los recursos ambientales) de las futuras generaciones.

### *1.2. Posición de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*

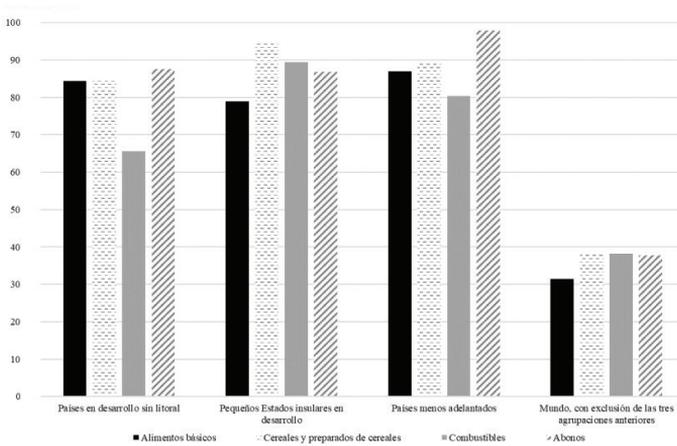
La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), bajo el lema

“Prosperidad para todos”, establece como uno de sus ejes la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que comprende 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre ellos, hambre cero y fin de la pobreza.

Concretamente, la seguridad alimentaria, puesta en riesgo por la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania, provocaron grandes dificultades para los países en desarrollo. Como importadores de alimentos básicos esenciales y otros artículos de primera necesidad como combustibles y abonos, esta crisis generó inestabilidad de los precios internacionales o incrementos repentinos de tales precios, así como perturbaciones en la cadena de suministro de la economía agroalimentaria.

Así, en el periodo 2018-2020, el 95% (36 de 38) de los pequeños Estados insulares en desarrollo fueron importadores de cereales y preparados de cereales, lo que pone de manifiesto que la seguridad alimentaria de estos países depende casi totalmente del comercio internacional, conforme se observa en la siguiente figura.

Figura 1  
*Proporción de importadores netos de primera necesidad, por agrupación de países, 2018-2020 (%)*



Fuente: Cálculos de la Secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base UNCTADstat

Esta crisis llama la atención sobre que los países deben impulsar la diversificación de las fuentes de importación para el suministro de artículos de primera necesidad, ante sus respectivas Aduanas, como medio para reducir los riesgos de inseguridad alimentaria (UNCTAD, 2022).

### *1.3. Posición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*

Tras el inicio de la guerra en Ucrania, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) actualizó su plan de respuesta rápida para prestar asistencia agrícola y garantizar la seguridad alimentaria de la población más afectada por el conflicto, que incluyó el suministro de insumos agropecuarios y dinero en efectivo para ayudar a los pequeños agricultores y ganaderos más afectados a respetar los plazos del calendario agrícola. Cabe resaltar que producto de la guerra más de 3,6 millones de personas abandonaron sus hogares, dando lugar a una situación de inseguridad alimentaria masiva cada vez más grave y perturbando los medios de vida durante el período de crecimiento de los cultivos en Ucrania, y al mismo tiempo, afectando la seguridad alimentaria mundial (FAO, 2022a).

La FAO también ha propuesto un instrumento de gestión para evaluar los efectos de las fluctuaciones de los precios: el índice de precios de los alimentos, como una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos alimenticios, que consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de productos básicos ponderado a partir de los precios de los cereales, aceites vegetales, productos lácteos, carne y azúcar.

## **2. Diagnóstico de la crisis alimentaria a nivel latinoamericano**

La globalización como fenómeno mundial implica la deslocalización de los factores de producción y de los mercados para la producción alimentaria, provocando que los impactos positivos y negativos de las decisiones privadas o gubernamentales en un determinado país influyan al resto de la comunidad internacional; tanto al tejido social, como al comercio internacional y la organización de los Estados.

La guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania, cuyo estallido se produjo el 24 de febrero de 2022, ha generado una crisis internacional cuyos efectos

en América Latina se deben analizar en el marco de casi dos decenios de anteriores choques externos como la crisis financiera internacional de 2008-2009, tensiones económicas entre los Estados Unidos, Europa y China a partir de 2017, y la pandemia por COVID-19 a partir de 2020. Estos choques externos han deteriorado las condiciones de inversión y producción en la región en un contexto de incertidumbre persistente, derivando en el debilitamiento de la globalización como motor del crecimiento, y han llevado a que las razones geopolíticas predominen sobre las razones de eficiencia (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022).

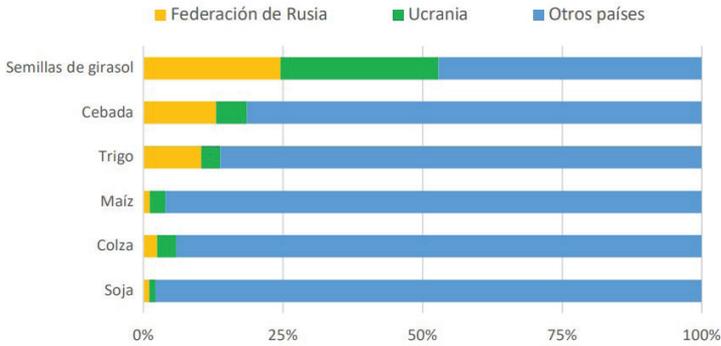
En tal sentido, dicho conflicto armado agudizó la crisis alimentaria cuyos albores se iniciaron en el año 2008 (UNCTAD, 2008), y que se acentuó por el COVID-19 y los continuos escenarios cambiantes propios de un entorno VUCA (volátil, incierto, complejo y ambiguo) de choques externos precipitados.

Así, el poder destructivo de la crisis climática ha sido exacerbado por la pandemia de COVID-19 y el aumento de los conflictos sociales internos y externos, afectando los mercados de productos agrícolas y alimentos, de combustibles, fertilizantes e insumos de la industria química; de acceso a equipos y herramientas; de tecnologías vinculadas a la producción agrícola y al procesamiento y agregado de valor a las materias primas; de servicios de transporte y logística; así como los mercados de capitales y financieros indispensables para aumentar la oferta y la productividad, y generar competitividad en los mercados de alimentos.

En este contexto, en 2021, Rusia y Ucrania se situaron entre los principales exportadores mundiales de trigo, maíz, colza, semillas de girasol y aceite de girasol, mientras que Rusia fue, además, el primer exportador mundial de fertilizantes nitrogenados, el segundo proveedor de fertilizantes potásicos y el tercer mayor exportador de fertilizantes fosfatados. En consecuencia, los mercados de alimentos ya están sufriendo el aumento de los precios (FAO, 2022 a).

Figura 2

Proporción de la producción mundial de determinados cultivos (promedio de 2016/17-2020/21)

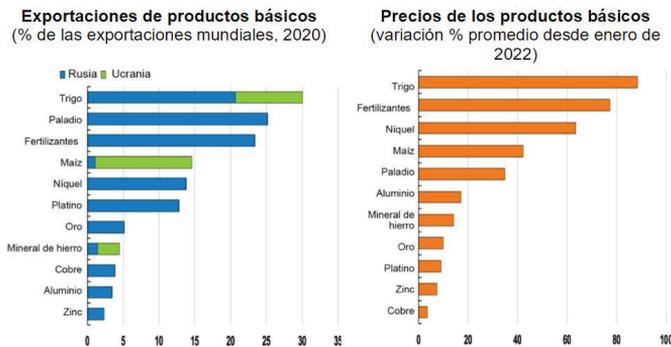


Fuente: Base de datos de balances de productos básicos de la FAO, 2021.

Bajo estas premisas, las economías latinoamericanas en la etapa pospandemia no lograron recuperar sus posiciones en los índices de crecimiento económico y reducción de la pobreza de la etapa prepandemia; por el contrario, el efecto negativo se recrudeció con la guerra entre Ucrania y Rusia, toda vez que la región adquiere productos básicos tales como el trigo, maíz y fertilizantes de dichos Estados, ambos principales exportadores mundiales (actores claves) según información que se muestra a continuación (Giordano & Michalczewsky, 2022).

Figura 3

El alza de los precios de los productos básicos



Fuente: OCDE (2022)

Mientras que en el continente europeo se ha producido la afectación de los mercados energéticos, en América Latina aumentó la inseguridad alimentaria por la subida del precio de los productos agrícolas básicos. Es decir que el precio de los alimentos (cereales como el trigo y el maíz), la energía y los fertilizantes se ha disparado en los últimos dos años, creando niveles récord de hambre y el número de personas que sufren inseguridad alimentaria grave se ha duplicado, y, en caso no se establezca el mercado de fertilizantes en 2022, se prevé que en 2023 haya escasez de alimentos, inclusive, muchos agricultores en el mundo ya están reduciendo las áreas de cultivo (Agencia de Noticias Chinas Xinhua Español, 2022).

En cifras, la guerra entre Ucrania y Rusia ha conllevado a que las proyecciones del crecimiento del volumen del comercio de mercancías de América Latina sean inciertas e inferiores a lo habitualmente previsto. En cuanto a las exportaciones en 2022 será del 3,4% en América del Norte, -0,3% en América del Sur, mientras que el crecimiento de las importaciones será del 3,9% en América del Norte y 4,8% en América del Sur (OMC, 2022).

Giordano & Michalczewsky hacen referencia al programa informático Solución Comercial Integrada Mundial (WITS) del Banco Mundial que muestra las siguientes veinte importaciones (principalmente cereales y fertilizantes) y exportaciones (principalmente carnes) desde América Latina hacia Rusia y Ucrania, o viceversa.

Figura 4

*El canal comercial de las importaciones hacia Latinoamérica y exportaciones desde Latinoamérica*

**Principales 20 importaciones latinoamericanas y caribeñas desde Rusia y Ucrania**

(En millones de dólares y % de las importaciones totales)

Importador	Exportador	Producto	Valor	% de las importaciones
BRA	RUS	ALUMINIO	242	33%
MEX	RUS	FERTILIZANTES	224	33%
PER	RUS	FERTILIZANTES	176	61%
COL	RUS	FERTILIZANTES	86	32%
ECU	RUS	FERTILIZANTES	80	55%
PRY	RUS	FERTILIZANTES	39	42%
BRA	RUS	HIERRO Y ACERO	37	49%
CRI	RUS	FERTILIZANTES	36	52%
HND	RUS	FERTILIZANTES	34	77%
GTM	RUS	HIERRO Y ACERO	34	50%
NIC	RUS	CEREALES	28	82%
NIC	RUS	FERTILIZANTES	25	73%
SLV	RUS	FERTILIZANTES	14	37%
URY	RUS	FERTILIZANTES	13	45%
PER	RUS	HIERRO Y ACERO	13	32%
PRY	RUS	MINERALES	12	55%
BOL	RUS	MINERALES	11	57%
SLV	RUS	HIERRO Y ACERO	11	53%
CRI	UCR	HIERRO Y ACERO	46	59%
DOM	UCR	HIERRO Y ACERO	30	43%
PER	UCR	HIERRO Y ACERO	28	34%

**Principales 20 exportaciones latinoamericanas y caribeñas a Rusia y Ucrania**

(En millones de dólares y % de las exportaciones totales)

Exportador	Importador	Producto	Valor	% de las exportaciones
PRY	RUS	CARNE BOVINA	308	51%
BRA	RUS	MANI	97	37%
ARG	RUS	DESPOJOS BOVINOS	86	47%
CHL	RUS	RESIDUOS DE COBRE	77	52%
ARG	RUS	MANTECA	42	75%
URY	RUS	MANTECA	33	56%
COL	RUS	CARNE BOVINA	29	55%
PRY	RUS	DESPOJOS BOVINOS	26	47%
ARG	RUS	CARNE PORCINA	14	42%
CHL	RUS	QUESOS	13	38%
PRY	RUS	CARNE PORCINA	7	100%
CHL	RUS	MANUF COBRE	7	72%
BRA	RUS	MANUF COBRE	5	40%
PRY	RUS	SEMILLAS DE NABO Y COLZA	3	91%
BRA	RUS	CARNE DE CABALLO	3	37%
PRY	RUS	CARNE DE AVES DE CORRAL	3	54%
COL	RUS	MANTECA	2	74%
COL	RUS	LECHE Y CREMA	2	37%
PRY	RUS	MANTECA	2	72%
ARG	RUS	TOCINO	1	100%
GTM	UCR	NIQUEL	33	81%

Fuente: elaboración propia con datos de WITS.

Fuente: elaboración propia de Giordano & Michalczewsky con datos de WITS.

Al mismo tiempo, el incremento de los precios de los combustibles o gas natural (costos de la energía y crisis energética), acrecienta los costos de transacción y del flete internacional —por la concentración de líneas de transporte en las rutas del hemisferio norte hacia China y la India, desde Australia y Nueva Zelanda, la falta de contenedores y el aumento de tarifas—; y por consiguiente, el aumento de los costos de los procesos productivos de los bienes elaborados en el territorio latinoamericano que restringe el acceso a los alimentos en la población con menores ingresos.

Sumado a ello, el incremento de los precios de los combustibles (fletes internacionales) como consecuencia de la pandemia del COVID-19, repercutió negativamente en el aumento de los costos de los alimentos importados. Téngase presente que los costos de transporte (logísticos) aumentaron considerablemente dado que los envíos de cereales provenientes de Ucrania y Rusia a través de puertos del mar Negro fueron interrumpidos, lo que podría tener consecuencias nefastas para la seguridad alimentaria de los países pobres.

Paralelamente, la guerra en Ucrania ha producido la pérdida de suministro de fertilizantes, cuyos precios se han incrementado más rápido que el de los alimentos. Por ello, el precio del arroz, el alimento básico más consumido en el mundo, que hasta ahora tiene precios bajos, podría aumentar considerablemente y la producción mundial de alimentos podría no ser capaz de satisfacer la creciente demanda.

A la par, se ha producido el desabastecimiento (subida de precios) o encarecimiento de los precios de los insumos como los fertilizantes —inorgánicos nitrogenados (urea) fosfatados, etc.—, elaborados en base a los combustibles indicados los párrafos precedentes, utilizados para la producción de los alimentos de la canasta básica.

De acuerdo con el Banco Mundial, el índice de precios de los fertilizantes subió casi 15% con respecto a principios del año 2022 y los precios se han triplicado en comparación con el 2022. Los elevados costos de los insumos, las interrupciones en el suministro y las restricciones comerciales están impulsando el reciente aumento. Los precios del gas natural comenzaron a incrementarse cuando las tensiones entre Rusia y Ucrania se intensificaron y provocaron recortes generalizados en la producción de amoníaco, un elemento importante de los fertilizantes nitrogenados. Del mismo modo, el aumento del precio del carbón en China, la principal materia prima para la producción de amoníaco en ese país obligó a las fábricas de fertilizantes a reducir la producción (Banco Mundial, 2022b).

De otro lado, la guerra en Ucrania presenta consecuencias graves en la vida, la salud, la educación, el trabajo y economía de los países. En ese orden, el

Grupo de Respuesta a la Crisis Mundial en materia de Alimentación, Energía y Finanzas de la ONU, ha señalado que 1200 millones de personas —es decir, una de cada seis personas de la población mundial— viven en países gravemente expuestos a la combinación de la subida de los precios de los alimentos, el aumento de los precios de la energía y el endurecimiento de las condiciones financieras.

Asimismo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha señalado que se ha visto en la necesidad de reducir sus intervenciones en varias regiones del planeta y que nunca los precios por los alimentos han sido tan altos. Entretanto, varios países han introducido restricciones unilaterales a sus propias exportaciones agrícolas, mientras otros tratan de acumular reservas, lo que agrava los problemas en los mercados mundiales. La ONU ha advertido de "una catástrofe alimentaria de proporciones mundiales en 2023" (Organización de las Naciones Unidas, 2022).

En el plano económico, según fuentes estadísticas del Banco Mundial (2022a), las repercusiones de la crisis alimentaria impactan de manera colectiva a la sociedad en su conjunto, y, paralelamente de forma individual a cada habitante del planeta, con diferente intensidad según la realidad de cada país y el ingreso per cápita. Sumado a lo anterior, los países importadores deben destinar más divisas para comprar alimentos, petróleo y fertilizantes, a fin de satisfacer sus demandas internas, lo que podría ocasionar crisis fiscales.

Finalmente, en cuanto al desarrollo inclusivo, la escasez de alimentos o su encarecimiento como consecuencia de la guerra en Ucrania incrementa la desigualdad de la población rural, su inserción en el empleo formal, en el sector educativo y la economía. Nótese que la población ubicada en dicho segmento poblacional: i) generalmente vive en zonas rurales, ii) trabaja en el sector informal, iii) habita regiones frágiles y afectadas por conflictos, y iv) sufre desigualdad de género.

### 3. Marco regulatorio de la seguridad alimentaria desde la perspectiva de la gobernanza global

Los derechos nacionales de los Estados integrantes de América Latina se asientan en instrumentos internacionales como la Agenda 2030 de la ONU, y también en fuentes legislativas y reglamentarias expresadas en leyes y dispositivos infralegales, que son gestionados por agencias públicas vinculadas a los sectores agrícola y ambiental.

#### *3.1. El derecho a la alimentación adecuada como un derecho fundamental*

El derecho a la alimentación adecuada como derecho fundamental está reconocido en el numeral 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual esgrime lo siguiente:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y al mejoramiento continuo de las condiciones de vida. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la realización de este derecho, reconociendo a tal efecto la importancia esencial de la cooperación internacional basada en el libre consentimiento.

A manera ilustrativa, para afrontar la crisis alimentaria y proteger el derecho a la alimentación adecuada, en Perú se aprobó la Ley 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo objetivo es establecer un marco legal para el desarrollo de las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional, tomando en consideración que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental de las personas, reconocido por los acuerdos internacionales que el país ha suscrito.

En específico, el literal b del artículo 2 de la citada ley define que el derecho a la alimentación saludable es cuando toda persona, ya sea sola o en común con otras, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

En otras latitudes, Argentina aprobó la Ley 25.724, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Plan Argentina contra el Hambre, en Chile se creó la Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria (CNSSA) y cuenta con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Siembra, y México creó el Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX).

En efecto, la crisis alimentaria requiere la ágil respuesta global que materialice el derecho universal a la alimentación adecuada de toda persona, para lo cual el papel del Estado no solo comprende políticas públicas e implementación de instrumentos de gestión (registros, planes, indicadores, etc.) sino también cubrir supletoriamente a través de agencias estatales (ministerios de Salud y Ambiente, secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural, etc.) la provisión de alimentos a las poblaciones más vulnerables (niños, niñas, ancianos, etc.), según el índice de pobreza de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

### *3.2. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, elaborada por la ONU, constituye un plan de acción global en el esquema de comercio internacional de bienes y servicios, a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, en aras de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

La citada Agenda 2030 considera que el comercio es uno de los factores que impulsan el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza (OMC, 2018). En el caso peruano, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) conduce su implementación.

La aludida Agenda 2030 contiene Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que deben desarrollar las economías nacionales, con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Es menester precisar, que por “desarrollo sostenible” se entiende a la confluencia de crecimiento económico, responsabilidad social de la comunidad empresarial (en el abanico de diversidad productiva) y respeto al medioambiente.

Al respecto, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 plantea poner fin a la pobreza; el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 propone poner fin al hambre (hambre cero); y, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 destaca el consumo y la producción responsables.

Bajo este panorama, la FAO ha señalado que la Agenda 2030 representa un consenso multilateral entre gobiernos y actores diversos, tornando compatibles las políticas nacionales a favor del empleo con derechos y el desarrollo con expansión de comercio internacional y la prevención de conflictos. Lo precedente representa los compromisos para la paz, prosperidad compartida, respeto al planeta y alianzas compartidas y universales, con nuevas estrategias y políticas globales, regionales y nacional, caminando hacia una sociedad más igualitaria.

### *3.3. Notas distintivas de la gobernanza global en el ámbito latinoamericano*

La gobernanza global vela por la provisión de bienes públicos globales, desafíos mundiales contemporáneos como la mitigación y adaptación al cambio climático, y el cumplimiento de las metas sociales y ambientales planteadas por la ONU.

De acuerdo con Ocampo (2015), la gobernanza global contiene procesos y arreglos institucionales establecidos, así como medidas adoptadas en procura de un resultado político deseado, ajustándose a un objetivo específico. Cumple cuatro funciones: i) evitar el riesgo de fallo de dos actores: estatal y no estatal; ii) promover la justicia mundial; iii) facilitar la gestión de temas globales; y, iv) promover un dominio público mundial equilibrado y coherente.

En lo concerniente al multilateralismo y la crisis alimentaria mundial, el Secretario General de las Naciones Unidas manifestó que la seguridad alimentaria es la zona cero para el multilateralismo inclusivo y conectado del siglo XXI, siendo inaceptable que haya personas que corran el riesgo de morir de hambre (Agencia de Noticias Chinas Xinhua Español, 2022).

Empero, en la comunidad internacional, algunos países han establecido medidas unilaterales que restringen el comercio internacional. Por ejemplo, India, uno de los mayores productores mundiales de trigo, ha restringido las exportaciones a fin de centrarse en el consumo local.

Finalmente, nótese que el multilateralismo promovido por el sistema de la OMC se basa en el principio de que el libre comercio es lo que más conviene

a todos los países en casi todas las circunstancias; sin embargo, entre países que transitan etapas diferentes del desarrollo económico a largo plazo, como las naciones menos desarrolladas, ello podría ser perjudicial requiriéndose un nuevo orden económico internacional (Ha-Joon Chang, 2020).

## 4. Propuestas para afrontar la crisis alimentaria en Latinoamérica

A continuación, se presenta un conjunto de propuestas para afrontar la crisis alimentaria, concebidas desde una perspectiva de la gobernanza global en materia de seguridad alimentaria (gobernanza alimentaria) en las economías latinoamericanas, alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para reducir el hambre y afectación de la población más vulnerable, y bajo un enfoque sistémico que aborde la problemática de forma integral y sostenible.

### *4.1. Multilateralismo en la seguridad alimentaria*

Primero, es necesario reforzar y ampliar las fuentes de ingresos fiscales para la adquisición o suministro de alimentos a cargo de los Estados.

Ante ello, el Banco Mundial ha propuesto una respuesta a nivel global e integral a la actual crisis de seguridad alimentaria, a través de préstamos a largo plazo por un período de 15 meses para áreas tales como agricultura, nutrición, protección social, agua y riego, ascendente al importe de US\$ 30 000 millones. Con estos fondos se financiarán esfuerzos para alentar la producción de alimentos y fertilizantes, mejorar los sistemas alimentarios, facilitar un mayor comercio, y apoyar a los hogares y productores vulnerables (Banco Mundial, 2022 (c)).

Segundo, es necesario repensar la cadena de suministro de importación de fertilizantes utilizados para la producción de alimentos para crear un portafolio de productos alternativos (biocombustibles o fertilizantes

orgánicos) en función a las tierras de cultivos para las zonas costeras, altoandinas o amazónicas del territorio latinoamericano.

En particular, ante la crisis alimentaria producida por la guerra en Ucrania, se ha planteado la Iniciativa de Granos del Mar Negro, suscrita en Estambul el 22 de julio de 2022 por la ONU, Turquía, Rusia y Ucrania, para facilitar las exportaciones de alimentos (en especial maíz y trigo) y fertilizantes, sin obstáculos, desde los puertos marítimos de Chornomorsk, Odesa y Yuzhny, formando así un “corredor marítimo humanitario seguro” con vigilancia las 24 horas del día, que incluye a América Latina, con la finalidad de estabilizar los precios de los alimentos y evitar la hambruna.

#### *4.2. El papel de las PYMES y la asociatividad como alternativa para afrontar la crisis alimentaria*

La Red Mundial contra Crisis Alimentarias registró su nivel histórico más alto de inseguridad alimentaria aguda en su informe de 2021, lo cual está relacionado con el índice de pobreza de cada país (Acción contra el Hambre, 2022).

Estadísticamente, la población con mayor grado de pobreza y más vulnerable a la crisis alimentaria podría ser aquella vinculada al sector Agricultura, sobre todo de las zonas rurales (FAO, 2018).

Además, considerando que el suministro global de alimentos se abastece a través de una pluralidad de agentes económicos, desde las pymes (agricultura familiar y de subsistencia), empresas locales y empresas transnacionales (agricultura empresarial), se recomienda utilizar múltiples canales de distribución incluyendo ferias internacionales con la finalidad de proveer de bienes y servicios a la demanda nacional e internacional.

Al respecto, el acceso a los mercados internacionales puede aumentar los ingresos medios de los agricultores que se especializan en la producción de cultivos de exportación; pero al intensificar la competencia también puede reducir la demanda de trabajadores pobres en los sectores que compiten con los productos importados. Adicionalmente, los pequeños agricultores tropiezan con muchas dificultades al tratar de conectarse con los mercados mundiales, aunque las mejoras en la infraestructura y la facilitación del comercio están contribuyendo a reducir los costos generales del comercio (OMC, 2018).

Bajo estos postulados, resulta imperativo la optimización de la producción alimentaria a través de la asociatividad de las PYMES latinas. Ahora bien,

el quehacer internacional muestra experiencias exitosas de asociatividad de la agricultura familiar en los sistemas agroalimentarios, que comprende la ruta de los alimentos desde su cultivo hasta su consumo en mesa (FAO, 2017), tal es el caso de la Red Andina de Productores de Quinua.

En coherencia con ello, en el caso peruano —y acorde con la Política Nacional Agraria 2021-2030 aprobada por Decreto Supremo 017-2021-MIDAGRI y la Política Nacional del Ambiente al 2030 aprobada por Decreto Supremo 023-2021-MINAM— el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) cuenta con una Dirección de asociatividad y desarrollo empresarial, así como con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021 que promueven la asociatividad del empresario rural (pequeños productores agropecuarios) para el acceso a mercados internacionales, comprendiendo líneas de acción y actividades estratégicas como fomentar la formalización de las organizaciones de productores agrarios a través de planes de negocio bajo la forma de asociatividad agraria y brindando apoyo para la mejora de la gestión empresarial de las organizaciones de productores agrarios.

### *4.3. Gobernanza alimentaria para América Latina: impulso hacia el desarrollo sostenible*

Se entiende por “gobernanza alimentaria” a la forma como los Estados latinoamericanos se organizan para la solución de un problema público, tal es el caso de la crisis alimentaria.

En cuanto al nuevo rol de América Latina en la política comercial internacional regional para enfrentar la crisis alimentaria, el COVID-19 evidenció brechas en los servicios públicos de los Estados (salud, ambiental, transporte e integración para la importación y exportación), lo que conllevó al endeudamiento y reestructuración de los presupuestos nacionales, incluyendo subsidios —y simultáneamente— desaceleración de sus economías, aspectos agudizados por la guerra en Ucrania.

En este contexto, se proponen las siguientes medidas como estrategias para enfrentar la crisis alimentaria en América Latina, de cara al futuro cercano:

- 1) Actualizar la Política Nacional Agraria y la Política Nacional del Ambiente con una mirada de “integración latinoamericana” cimentada en planes estratégicos nacionales, así como en planes de desarrollo concertados en el ámbito regional y local para afrontar la crisis alimentaria y reducción de la pobreza, bajo el enfoque de ordenamiento territorial.

- 2) Aprovechar las oportunidades de sustitución de exportaciones ucranianas, incrementando el grado de integración regional entre países latinoamericanos. Por ejemplo: adquisición de aceites vegetales o soja provenientes de Brasil; y, desarrollo de energía ecoamigable o biocombustibles; y, fertilizantes orgánicos.
- 3) Diversificar las fuentes de suministro de los artículos de primera necesidad como medio para reducir los riesgos de abastecimiento, acompañado de la promoción de la agroindustria y la asociatividad para una adecuada oferta agrícola y fomento de la diversificación productiva, con el mejoramiento del flujo transfronterizo de alimentos, fertilizantes y combustibles importados para el adecuado abastecimiento de la población latinoamericana, en atención al cambio climático.
- 4) Procesamiento, comercialización y distribución de productos agrícolas, así como eficiencia en el uso de los insumos y mano de obra (población rural) en los diversos eslabones de las cadenas de producción de bienes destinados al consumo nacional o exportación, cumpliendo con los estándares y certificaciones internacionales.
- 5) Fomentar la ampliación de las áreas de cultivo, bajo un enfoque de gobernanza alimentaria y ambiental, mejorando los estándares de desempeño productivo, comercial y social.
- 6) Acceso al financiamiento agrario ante bancos multilaterales de desarrollo para contrarrestar la crisis de competitividad de los sistemas alimentarios.
- 7) Estructuración de un portafolio de inversiones e infraestructura agrícola y riego, formando capacidades productivas, cumplimiento compromisos ambientales y climáticos, destinado al consumo local y de exportación, aprovechando la red de acuerdos comerciales (tratados de libre comercio).
- 8) Diseño y ejecución de proyectos para la infraestructura portuaria y aeroportuaria para la exportación e importación de alimentos, cercanos a los centros o clústeres productivos.
- 9) Incrementar la inversión en insumos (banco de semillas) y en un parque de maquinarias y equipos para optimizar la producción doméstica, a través de la tecnificación e ingeniería agrícola, y, provisión de asistencia técnica para el mejor aprovechamiento de los recursos hídricos.

- 10) Adecuada administración de la pérdida y el desperdicio de alimentos a través de soluciones técnicas que comprende políticas, normas y reglamentos sobre este tema, buenas prácticas de producción vegetal y animal, almacenamiento, conservación y etiquetado, así como, óptima infraestructura pública y privada para el buen funcionamiento de las cadenas alimentarias.
- 11) Intensificar la conectividad y acceso a las Tecnologías de la Información (TIC) en las zonas rurales con mayor concentración de pobreza y vulnerabilidad.
- 12) Gestionar un observatorio latinoamericano de los principales alimentos que se importan y exportan en América Latina desde y hacia el mundo, así como, de las fluctuaciones de precios y otros factores.
- 13) Gestionar un registro agrario latinoamericano de naturaleza pública, en formato electrónico, de alcance nacional y regional, mediante la implementación de inteligencia artificial y de consulta espacial que permita la trazabilidad de la población (por edades, ubicación geográfica, etc.) dedicada a la agricultura familiar y empresarial a nivel latinoamericano, diferenciado según país, temporada, tipo de cultivo, cantidad de producción por toneladas, fuente hídrica, riesgos climatológicos, tipo de fertilizantes utilizados, agencias estatales cercanas a los centros de producción, identificación, confluencia con zonas de explotación minera, hidrocarburos, concesiones forestales, etc.
- 14) Incorporar en el diseño curricular de la educación básica regular a nivel inicial, primaria y secundaria temas vinculados al comercio internacional, agronegocios y cultura exportadora.
- 15) Desarrollo de capacidades de la población rural, para la conexión con la juventud rural y las mujeres del campo, en un esquema de desarrollo inclusivo y sostenible.
- 16) Participación de los gobiernos locales (municipalidades) y regionales, articuladamente con los gremios o cámaras de comercio cercanos a los centros productivos, para brindar asistencia técnica y difundir las medidas para contrarrestar la crisis alimentaria en el tejido social de la comunidad latinoamericana.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

1. Las propuestas de solución para la crisis alimentaria comprenden establecer la perspectiva de gobernanza global en materia alimentaria en las economías latinoamericanas y su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para reducir el hambre, conjuntamente, con la implementación de medidas de desarrollo sostenible.
2. Fomentar un nuevo multilateralismo mundial para el desarrollo de los países de América Latina que comprenda la reducción del hambre y ampliar las áreas de cultivo, bajo un enfoque de gobernanza alimentaria y ambiental hacia la seguridad y soberanía alimentaria.
3. Finalmente, América Latina debe asumir un nuevo rol en la política comercial internacional regional que se funde en el desarrollo de mercados de productos básicos, la optimización de la producción alimentaria a través de la asociatividad de las PYMES teniendo en cuenta la biodiversidad de su entorno, como también, formular un estructurado portafolio de inversiones e infraestructura agrícola y el adecuado control de la pérdida y desperdicio de alimentos.

### REFERENCIAS

- Agencia de Noticias Chinas Xinhua Español (21 de setiembre de 2022). *Seguridad alimentaria es "zona cero" para multilateralismo inclusivo*. <http://spanish.news.cn/20220921/788a88ed941f40cdbbdo64ea577c376/c.html>
- Asociación Latinoamericana de Integración- ALADI (16 de junio de 2022). *Informe de Comercio Exterior Global CEG 2021*. <https://www2.aladi.org/sitioaladi/documentos/tenci/2022/3032.pdf>
- Asociación Acción contra el Hambre (s.f.). *Crisis alimentarias: ¿Qué países son los más afectados?* <https://www.accioncontraelhambre.org/es/crisis-alimentaria-paises>
- Banco Mundial (s.f.). *PIB Per Cápita (US\$ a precios actuales)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>

- Banco Mundial (22 de julio de 2022). *Fertilizantes: Cómo gestionarlos para evitar una crisis alimentaria prolongada*. <https://blogs.worldbank.org/es/voices/como-gestionarlos-fertilizantes-en-el-mundo-para-evitar-una-crisis-alimentaria-prolongada>
- Banco Mundial (10 de Noviembre de 2022). *Informe sobre aumento de la inseguridad alimentaria y las respuestas del Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD (2008) de las Naciones Unidas. *Como afrontar la crisis alimentaria mundial. Políticas de comercio, inversión y productos básicos fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria sostenible y aliviar la pobreza*. [https://unctad.org/es/system/files/official-document/osg20081\\_sp.pdf](https://unctad.org/es/system/files/official-document/osg20081_sp.pdf)
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD (10 de Julio de 2022) de las Naciones Unidas. *Vías para diversificar la economía de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos*. [https://unctad.org/system/files/official-document/cimem2d53\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/cimem2d53_es.pdf)
- Comisión Económica de América Latina y el Caribe -CEPAL (2022). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿Cómo enfrentar esta nueva crisis?*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf)
- Giordano, Paolo y Michalczewsky, Kathia (Julio 2022). *Impacto Comercial de la guerra en Ucrania en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-impacto-de-la-guerra-en-Ucrania-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Ha-Joon Chang (31 de diciembre de 2020). *Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46824-construir-un-multilateralismo-favorable-al-desarrollo-un-nuevo-nuevo-orden>
- Ocampo, José Antonio (Agosto 2015). *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38855/GobernanzaGlobalyDesarrollo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO (2011). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. <https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO (Junio 2014). *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles*. <https://www.fao.org/3/i3901s/i3901s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO (2017). *Experiencias exitosas de asociatividad de los agricultores familiares en los sistemas alimentarios. El caso de la Red Andina de Productores de quinua*. <https://www.fao.org/3/i6850s/i6850s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO (2018). *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe: Soluciones del Siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo*. <https://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO (Mayo 2022). *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)*. <https://www.fao.org/3/nj164es/nj164es.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO (29 de setiembre de 2022). *La FAO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente llaman a la acción en el Día Internacional de Concienciación sobre la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos*. <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/hacer-frente-la-perdida-y-el-desperdicio-de-alimentos>
- Organización de las Naciones Unidas (25 de setiembre de 2015). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Organización de las Naciones Unidas- ONU (08 de junio de 2022). *Centroamérica y los pequeños estados insulares, las regiones más afectadas*. <https://news.un.org/es/story/2022/06/1509932>
- Organización Mundial de Comercio (OMC) y Grupo Banco Mundial (2018). *Comercio y Reducción de la Pobreza: Nuevas Pruebas del Impacto en los países en desarrollo. La logística agrícola en las regiones rezagadas: el caso de Uganda*. Pp. 107-108. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/wto\\_wbjointpublication\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wto_wbjointpublication_s.pdf)
- Organización Mundial de Comercio – OMC (s.f.). *El conflicto entre Rusia y Ucrania pone en peligro la frágil recuperación del comercio mundial*. [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres22\\_s/pr902\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres22_s/pr902_s.htm)