

Susana Herrero Olarte**Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)****REFLEXIONES SOBRE LA UTILIZACIÓN DE POLÍTICAS ALIMENTARIAS REGIONALES PARA EL TRATAMIENTO DE LOS ALIMENTOS EN SUDAMÉRICA COMO BIENES PÚBLICOS REGIONALES (BPR)****REFLECTIONS ON THE REGIONAL FOOD POLICIES FOR RECONSIDERATION OF FOOD IN SOUTH AMERICA AS REGIONAL PUBLIC GOODS (RPG)**

Susana Herrero Olarte
Universidad de Las Américas (UDLA), Quito, Ecuador

Resumen: En Sudamérica erradicar la desnutrición sigue siendo un reto. Para superarlo, la UNASUR ha empezado a considerar a los alimentos como Bienes Públicos Regionales (BPR), si bien es todavía una cuestión que se desarrolla lentamente. ¿Cuáles son sus retos? El análisis de la experiencia de la POLÍTICA AGRARIA COMÚN de la UE y el USDA de los EEUU indica que su éxito radica en la claridad en los objetivos, los instrumentos utilizados, la independencia política, y en un elevado presupuesto.

Palabras clave: Bienes Públicos Regionales (BPR). Seguridad alimentaria regional. UNASUR

Abstract: To eradicate malnutrition in South America is still a challenge. To overcome it, UNASUR has started to treat food as a Regional Public Goods (RPG) but its development is being too slow. Which are its boundaries? The experience of the EU and the USA shows that their success factors have been the clarity of objectives, the instruments selected, the political independency and the high budget applied.

Key words: Regional Public Goods (RPG). Regional food security. UNASUR

Fecha de recepción: 15/04/2016

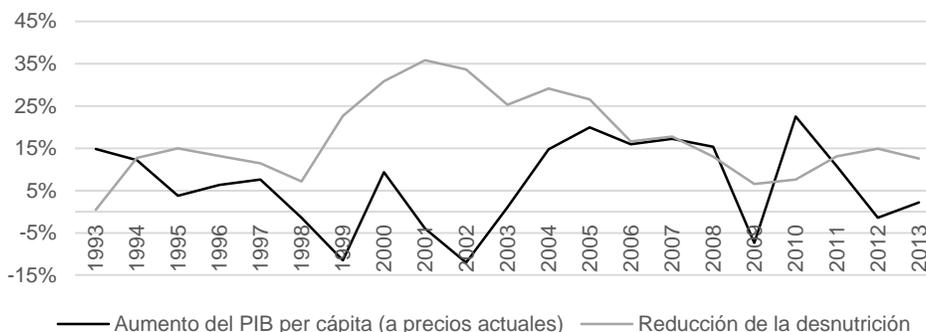
Fecha de evaluación: 29/05/2017

Susana Herrero Olarte
Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)

La desnutrición en Sudamérica

El crecimiento sudamericano desde la década de los noventa se ha aprovechado, en parte, para lograr una reducción de la desnutrición sostenida, como se indica en la siguiente figura.

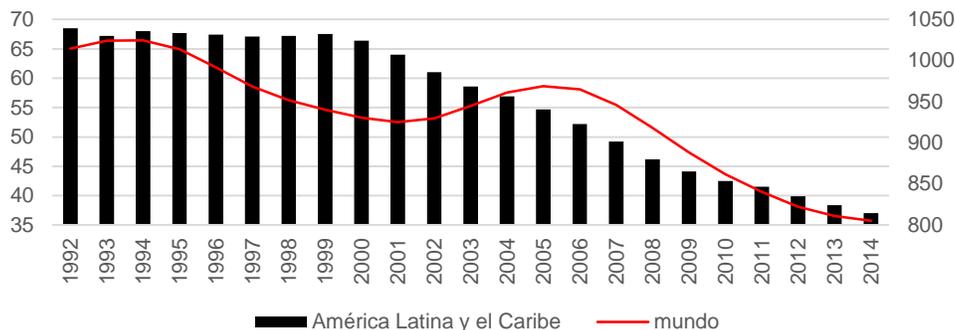
Figura 1. Aumento del PIB per cápita y descenso de la prevalencia de la desnutrición en Sudamérica (1993-2013)



Fuente: Banco Mundial, 2015.

La desnutrición se ha reducido en un 46% desde 1992 a 2013, superando el doble de la media mundial, del 21%.¹ Además, la reducción de la desnutrición ha sido poco volátil, pudiéndose sortear el aumento del precio internacional de los alimentos a partir de 2005,² tal y como puede verse en la siguiente figura. No obstante, en 2014 todavía el 11% de la población sudamericana estaba en condición de subnutrición.³

Figura 2. Número de personas subnutridas (millones) (promedio de 3 años)



Fuente: Banco Mundial, 2015

¹ Banco Mundial. “Base de datos” [en línea]. Washington, (2015). <http://datos.bancomundial.org/> [Consulta: 15 junio 2012].

² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. “Base de datos” [en línea]. Roma, (2015). <http://faostat.fao.org/> [Consulta: 12 mayo 2014].

³ Ibídem

Susana Herrero Olarte**Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)**

Es necesario que la erradicación de la desnutrición sea un objetivo fundamental en la región para afianzar los recientes procesos de desarrollo y convertirlos en cambios estructurales sostenibles en el medio y largo plazo. Efectivamente, la evolución favorable reciente de los principales indicadores macro económicos debe apoyarse en recursos humanos capaces de desarrollarse en todo su potencial. Es necesario para ello eliminar los límites al proceso como es la inseguridad alimentaria.

La desnutrición es causa directa, junto a otras cuestiones, de la reducción de la capacidad para generar ingresos⁴ y de la falta de productividad laboral.⁵ También se la relaciona con enfermedades neuronales, dermatológicas, circulatorias y estomacales,⁶ así como con una menor esperanza de vida y con muertes infantiles.⁷ Jukes, et al⁸ demostraron además la relación entre la desnutrición y la capacidad de entendimiento y cognitiva.

La dificultad para erradicar la desnutrición en la región debe analizarse para poder transformarse en políticas eficaces que la eliminen para reducir los límites de la capacidad para generar ingresos y de la mejora de las condiciones de salud y educación, lo que potencialmente minimizaría los costes públicos asociados y potenciaría un desarrollo sostenible, capaces de reducir efectivamente las desigualdades.

Es el momento de dar un paso más allá las políticas pensadas para los países de ingreso bajo, ahora que casi todos son de ingreso medio⁹ y replantearse qué tipo de medidas aplicar y para qué, posicionando entre los objetivos la erradicación de la desnutrición, y utilizando estrategias que hasta el momento habían resultado innecesarias, como puede ser la integración regional. En tal caso sería preciso apoyarse en la Unión Nacional del Sur (UNASUR), como un

⁴ Baldwin, Robert y Weisbrod, Burton. "Disease and labor productivity" [en línea]. Social Science Research Network, (1974). Evanston y Madison (Eds.). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1856641 [Consulta: 6 mayo 2014].

⁵ OMS, Salud, crecimiento económico y reducción de la pobreza. Washington: OMS, 2003.

⁶ Latham, Michael. "Nutrición humana en el mundo en desarrollo" [en línea]. Roma: FAO, (2002). <http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s00.htm#Contents> [Consulta: 12 de mayo de 2014]. ISBN: 92-5-303818-7

⁷ FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma: FAO, 2008.

⁸ Jukes, Matthew; Mcguire, Judith; Meted, Frank y Sternberg, Robert. "Nutrición y Educación" [en línea]. Nutrición: La Base para El Desarrollo, (2002). Comité permanente de nutrición del sistema de las Naciones Unidas (Eds.). http://www.unscn.org/files/Publications/Briefs_on_Nutrition/Brief2_SP.pdf [Consulta: 12 de mayo de 2014].

⁹ Banco Mundial, op. cit.

Susana Herrero Olarte**Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)**

espacio capaz de generar las sinergias necesarias para dar un paso más en la seguridad alimentaria de la región.

La UNASUR es el resultado de la voluntad de los gobiernos sudamericanos de alcanzar mayores niveles de integración regionales durante la década de los noventa. En el año 2000 se realizó la “Cumbre de Brasilia”, el primer encuentro presidencial exclusivamente sudamericano, donde se propuso la creación de los “Estados Unidos de Sudamérica” y se alcanzaron los primeros acuerdos en materia de infraestructura, transporte y energía. En las Cumbres de Guayaquil, en 2002, y de Cusco, en 2004, se ampliaron los acuerdos alcanzados y se solicitó la creación de una “Comunidad Sudamericana de Naciones” (CSN). En las siguientes reuniones anuales se reconfirmó la voluntad de continuar y profundizar en el proceso de integración iniciado. En la reunión en 2007 en Isla Margarita, la CSN dio paso a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), entidad para la integración económica, política, social y cultural sudamericana.

En la práctica, y para alcanzar sus objetivos en materia de seguridad alimentaria, la UNASUR ha comenzado a considerarla como un Bien Público Regional (BPR).

Los BPR son aquellos bienes cuyo tratamiento viene o debería venir dado o regulado desde el ámbito internacional¹⁰ dado que no puede asegurarse de manera exclusiva desde el ámbito nacional. Su acceso o falta de él conlleva unas externalidades que se extienden como mínimo a un grupo de Estados, y su suministro no discrimina a ningún segmento de la población, ni a ninguna generación presente o futura.¹¹ Su provisión y regulación serían entonces analizadas desde las autoridades relacionadas,¹² siendo la sociedad civil la que reclame su suministro o regulación,¹³ en el caso de que la sociedad regional cuente con la información necesaria.

¹⁰ Inge Kaul; Isabelle Grunberg y Marc Stern, *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. Nueva York: PNUD, 1999.

¹¹ Javier García-Verdugo y José Marín, *Bienes Públicos Globales, Política Económica y Globalización*. Barcelona: Ariel, 2004.

¹² Jens Martens y Roland Hain, *Bienes públicos globales*. Berlín: World Ecology, Economy and Development, 2001.

¹³ Jens Martens y Roland Hain, *Bienes públicos globales*. Burgos: Amycos, 2008. www.amycom.org/interactivos/pregunto/media/pdf/ficha9.pdf

Susana Herrero Olarte**Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)**

La UNASUR no es el primer organismo supranacional que trata la seguridad alimentaria como un BPR. Los primeros fueron la Unión Europea (UE), con su Política Agraria Común (PAC), y los Estados Unidos (EEUU), mediante su Departamento de EEUU de Agricultura (USDA).¹⁴ En ambos casos lograron erradicar la desnutrición, tuvieron objetivos similares, y aplicaron instrumentos parecidos.

Esta investigación estudia el comportamiento de la UE y los EEUU para reflexionar sobre las estrategias comunes que siguieron al entender la seguridad alimentaria como un BPR y que podrían ser utilizadas a la UNASUR para erradicar la desnutrición en la región sudamericana. Si bien la realidad de las tres regiones consideradas cuenta con sustanciales divergencias, la Política Agraria Común y el Departamento de EEUU de Agricultura se han desarrollado en territorios similares al sudamericano en extensión y en volumen de población y ambos incluían países y Estados muy distintos entre sí.¹⁵

Análisis de los procesos de integración política agraria regional

Más allá de los tratados para facilitar el comercio agrícola y pecuario desde el siglo XIX, dos acuerdos, firmados en 1957 y 1892, tenían como objeto también el tratamiento de los alimentos, pero con el objetivo de garantizar la alimentación de la población: la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea (UE), y el acuerdo para la creación del Departamento de EEUU de Agricultura (USDA) de los Estados Unidos (EEUU). Al final del siglo XX se desarrollaron otros sistemas, como el brasileño o el chino, si bien esta investigación se concentrará en los dos primeros por su trayectoria realizada y sus similitudes.

¹⁴ En el caso del USDA, se considera un proceso de integración entre Estados aunque no países, y que destaca en los EEUU precisamente porque para el cumplimiento de otros derechos humanos en el país, como es el del acceso a la salud y educación, no existe un nivel de integración similar, lo que resalta la importancia de la unión para la erradicación de la desnutrición.

¹⁵ En la UE vivían en 2013 520 millones de personas en Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia. Los EEUU tenían 321 millones de habitantes de 2015 en una Unión Federal de 50 Estados.

Susana Herrero Olarte**Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)**

La UE, a través de los Tratados de Roma,¹⁶ creó la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea en marzo de 1957. Tenía como objetivos, desde su constitución, garantizar la provisión a precios razonables de los alimentos en mercados estables, aumentar la productividad, mejorar la competitividad de la producción agropecuaria, e incrementar la renta de los trabajadores.¹⁷ Además de la Política Agraria Común, la UE contaba con la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), creada en 2002 con carácter de ley para proporcionar asesoramiento legal y científico independiente sobre todas las cuestiones que afectaban directa o indirectamente a la nutrición.¹⁸ Todos los países de la UE supeditaban su legislación en torno a la seguridad y soberanía alimentaria a los instrumentos utilizados por la Política Agraria Común y a la EFSA.¹⁹

En los EEUU se creó en 1892 el Departamento de EEUU de Agricultura (USDA) con carácter de ley, destinado a proteger los intereses de los granjeros. Desde su creación, priorizó el que los consumidores pudieran acceder a los alimentos, los programas y los servicios para aumentar las exportaciones, y mantuvo como meta la mejora en la calidad de vida de los agricultores. Los condados más poblados del país también tenían competencias en el ámbito de la alimentación, aunque menores.²⁰ Además del Departamento de EEUU de Agricultura, la FDA, creada en 1930 bajo el Acta de Ley de las Adecuaciones Agrícolas, era la principal organización federal vinculada a la seguridad alimentaria de la nación. Era la encargada de

¹⁶ Los Tratados de Roma, firmados en 1957, son dos: el primero estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom). Los primeros signatarios fueron Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Los Tratados de Roma son el actual Tratado constitutivo de la CEE y el posterior Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Los Tratados de Roma se apoyaron para su creación en el Tratado de París, firmado 1951. En el marco del Tratado de París se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). La CECA funcionaba como un organismo supranacional que regulaba los sectores del carbón y del acero de Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

¹⁷ Unión Europea UE, *The history of the CAP*. Bruselas: UE, 2012. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/index_en.htm

¹⁸ EFSA. “Reporte financiero de la Unión Europea” [en línea]. Bruselas, (2013). <http://www.efsa.europa.eu/en/corporate/pub/bep13.htm> [Consulta: 12 septiembre 2012].

¹⁹ García, José y García Josefa. “Política agraria común: balance y perspectivas” [en línea]. Barcelona, (2005). La Caixa (Eds.). http://www.lacaixaresearch.com/documents/10180/54279/ee34_esp.pdf/c798a933-4752-4f62-81a4-8df74c02530f [Consulta: 12 septiembre 2012].

²⁰ USDA, *Budget summary and annual performance plan U.S. department of agriculture*. Washington: USDA, 2012a. <http://www.obpa.usda.gov/budsum/FY12budsum.pdf>

Susana Herrero Olarte

Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)

controlar la calidad y la seguridad en el suministro en el país de medicinas y alimentos.²¹ Las políticas alimentarias y agrícolas de los Estados que conforman los EEUU, a excepción de algunos condados, se supeditaban a la política central en materia de seguridad y soberanía alimentaria del Departamento de EEUU de Agricultura y la FDA.²²

En ambos casos, la Política Agraria Común y el Departamento de EEUU de Agricultura, buscaban la autosuficiencia como región para alimentar a la población en un ejemplo práctico de la necesidad de tratar a los alimentos como bienes públicos aunque impuros,²³ yendo más allá al considerarlos además Bienes Públicos Regionales.²⁴ Coincidieron además ambas estrategias en la necesidad de desarrollar políticas con un triple objetivo: garantizar los alimentos a la población, mejorar las condiciones de vida de los agricultores, y generar una balanza comercial agropecuaria positiva. Lograron en todos los casos las metas previstas, si bien el impacto en la mejora de la calidad de vida en el campo fue mayor en la UE mientras el efecto en la exportación de alimentos fue superior en los EEUU, lo que dependió de las micro políticas aplicadas.

Como puede apreciarse en la siguiente figura, el presupuesto del Departamento de EEUU de Agricultura era mayor al de la Política Agraria Común en términos absolutos y también per cápita, en la medida en que en los EEUU suponía en 2015 un coste de 440 dólares por persona al año y para los ciudadanos europeos de 228. Los costes indirectos, aunque eran mayores en términos absolutos para el Departamento de EEUU de Agricultura, eran menores en términos relativos, del 21%, mientras en el caso de la Política Agraria Común eran del 28%. El peso político para la UE es indiscutible, en la medida en que la Política Agraria Común suponía en 2009 el 42% del presupuesto de la UE (2010), mientras el presupuesto del Departamento de

²¹ FDA. “Preguntas generales sobre la Administración de Medicamentos y Alimentos” [en línea]. Silver Spring, (2010). <http://www.fda.gov/AboutFDA/Transparency/Basics/EnEspanol/ucm196466.htm> [Consulta: 12 septiembre 2012].

²² *Ibidem*

²³ Los bienes públicos son bienes no exclusivos y no rivales. La no exclusividad hace referencia a que, una vez producidos, están al alcance de todos independientemente de quien haya contribuido a su provisión. Es el caso de los fuegos artificiales. La no rivalidad supone que el que consuma un bien una persona no implica que el resto no puedan consumirlo, como por ejemplo una carretera. Si son bienes no exclusivos y no rivales son bienes públicos puros, pero si cumplen alguna de las dos características de manera parcial son bienes públicos impuros.

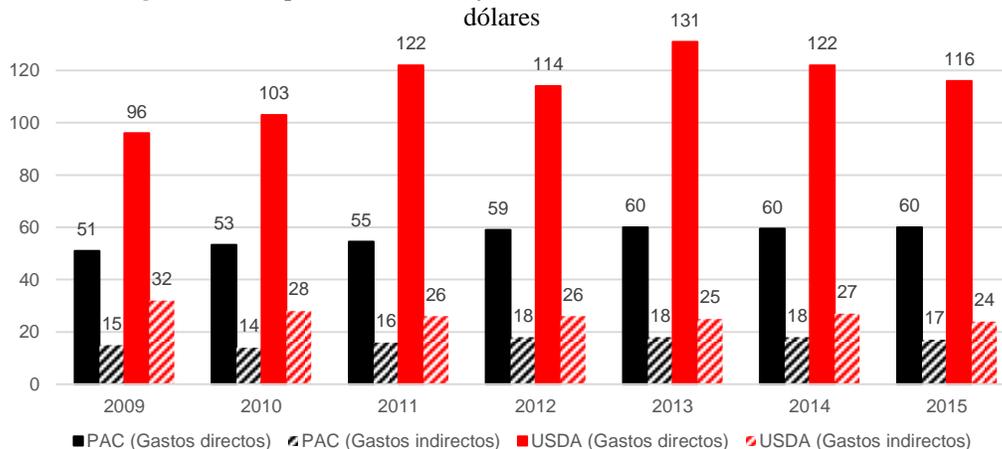
²⁴ Susana Herrero, “La seguridad alimentaria como Bien Público Global”, *Comentario Internacional: revista del Centro Andino de Estudios Internacionales (CAEI)*, n° 13, (Quito, 2014). <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4146/1/12-OT-Herrero-La%20seguridad.pdf>. ISBN: 9978-19-126-7.

Susana Herrero Olarte

Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)

EEUU de Agricultura no alcanzaba ni la mitad del peso de la UE.²⁵ Los presupuestos de la EFSA y de la FDA no dejan de ser significativos pero simbólicos en comparación a la Política Agraria Común y el Departamento de EEUU de Agricultura, alcanzando en 2015 la EFSA (2013) un presupuesto de 78,05 millones y la FDA²⁶ un presupuesto de 1,2 millones de dólares.

Figura 3. Presupuesto de la PAC y el USDA (2009-2015) en billones de dólares



Fuente: USDA, 2015 y 2012b; Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Unión Europea, 2015

La Política Agraria Común aplicó su presupuesto disponible en pagos a los agricultores en efectivo o en especie a través de las partidas de los subsidios de exportación y de pagos directos acoplados y desacoplados; y en el desarrollo e implementación de innovaciones y mejoras de la productividad y de gestión del riesgo a través de las partidas de desarrollo rural y de otras medidas de mercado.²⁷ Además, se utilizaron como instrumentos medidas arancelarias, aunque no se analizarán en esta investigación por no ser el resultado de la aplicación del presupuesto, sino que debieran considerarse coste indirecto.²⁸ Como se indica en la siguiente

²⁵ CIA. "The World factbook" [en línea]. (2015). <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2056.html> [Consulta: 12 septiembre 2012].

²⁶ FDA. "Transforming Food Safety and Nutrition" [en línea]. Nueva York, (2015). <http://www.fda.gov/downloads/AboutFDA/ReportsManualsForms/Reports/BudgetReports/UCM244194.pdf> [Consulta: 13 septiembre 2012].

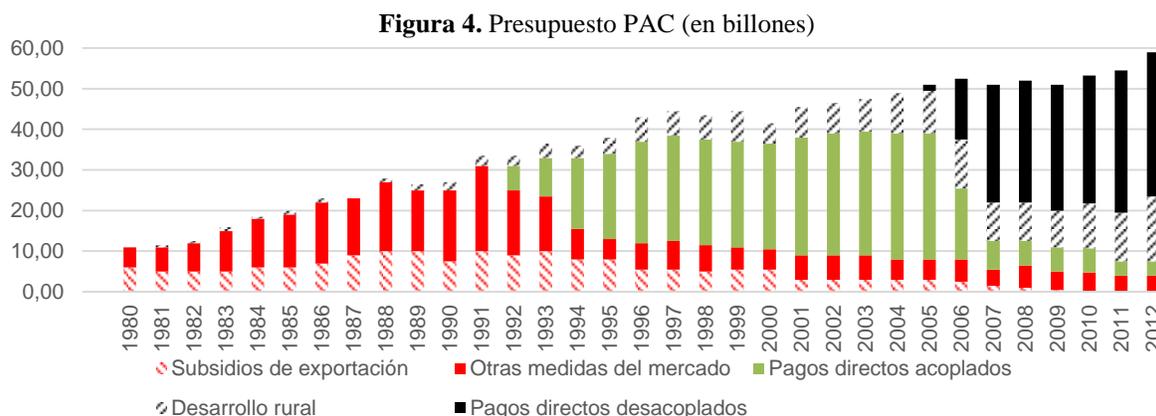
²⁷ Unión Europea UE, *The history of the CAP*. Bruselas: UE, 2012. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/index_en.htm

²⁸ Paul Roberts. *El hambre que viene, la crisis alimentaria y sus consecuencias*. Barcelona: Ediciones B, 2009.

Susana Herrero Olarte

Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)

figura las partidas de la subvención en efectivo y en especie han sido las más importantes en la historia reciente de la Política Agraria Común.



Fuente: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Unión Europea, 2015

En el caso del Departamento de EEUU de Agricultura la aplicación del presupuesto también se concretaba en el pago directo y en especie a los agricultores y consumidores bajo el paraguas de la asistencia nutricional,²⁹ y de la partida de las donaciones en especie a los agricultores. También se desarrollaban acciones para mejorar la investigación y la innovación agropecuaria, gestionadas a través de las partidas de conservación, reforestación y otros productos básicos.³⁰ Al igual que la UE, los EEUU aplicaron barreras arancelarias,³¹ que no se entran a valorar en esta investigación.

²⁹ Momagri. “The SGPA (Global Support to Agricultural Production): The per-capita farm support is close to three times higher in the United States than in the European Union” [en línea]. Momagri Press Release (2012). http://www.momagri.org/UK/press-reports/The-SGPA-Global-Support-to-Agricultural-Production--The-per-capita-farm-support-is-close-to-three-times-higher-in-the-United-States-than-in-the-European-Union_1123.html [Consulta: 12 septiembre 2012].

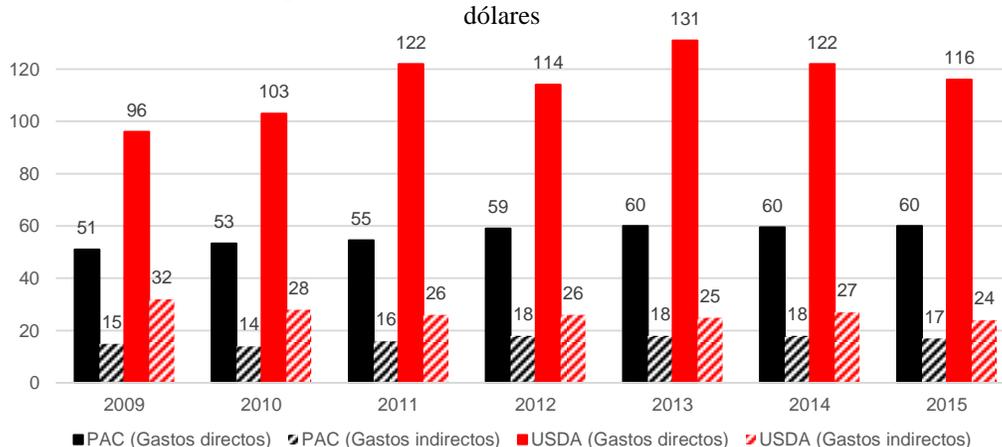
³⁰ USDA, op. cit.

³¹ Roberts, op. cit.

Susana Herrero Olarte

Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)

Figura 3. Presupuesto de la PAC y el USDA (2009-2015) en billones de dólares



Fuente: USDA, 2015 y 2012b; Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Unión Europea, 2015

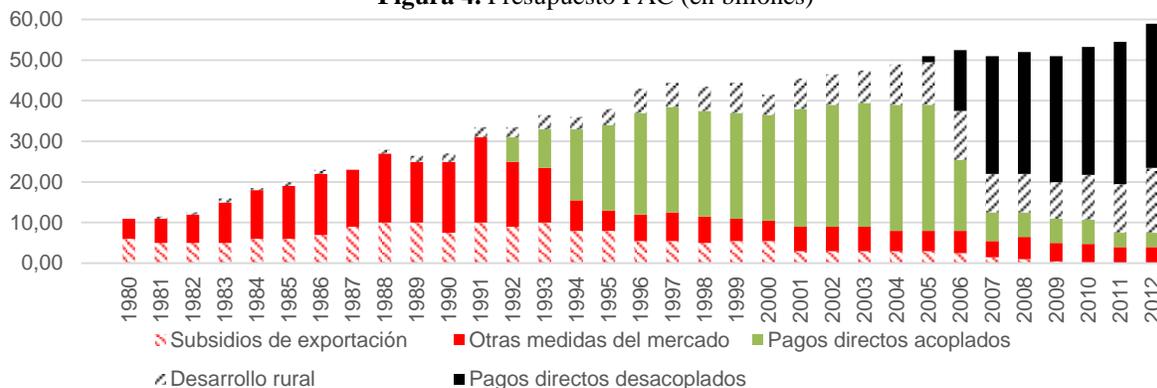
La Política Agraria Común aplicó su presupuesto disponible en pagos a los agricultores en efectivo o en especie a través de las partidas de los subsidios de exportación y de pagos directos acoplados y desacoplados; y en el desarrollo e implementación de innovaciones y mejoras de la productividad y de gestión del riesgo a través de las partidas de desarrollo rural y de otras medidas de mercado.³² Además, se utilizaron como instrumentos medidas arancelarias, aunque no se analizarán en esta investigación por no ser el resultado de la aplicación del presupuesto, sino que debieran considerarse coste indirecto.³³ Como se indica en la siguiente figura las partidas de la subvención en efectivo y en especie han sido las más importantes en la historia reciente de la Política Agraria Común.

³² Unión Europea UE, op. cit.

³³ Roberts, op. cit.

Susana Herrero Olarte
Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)

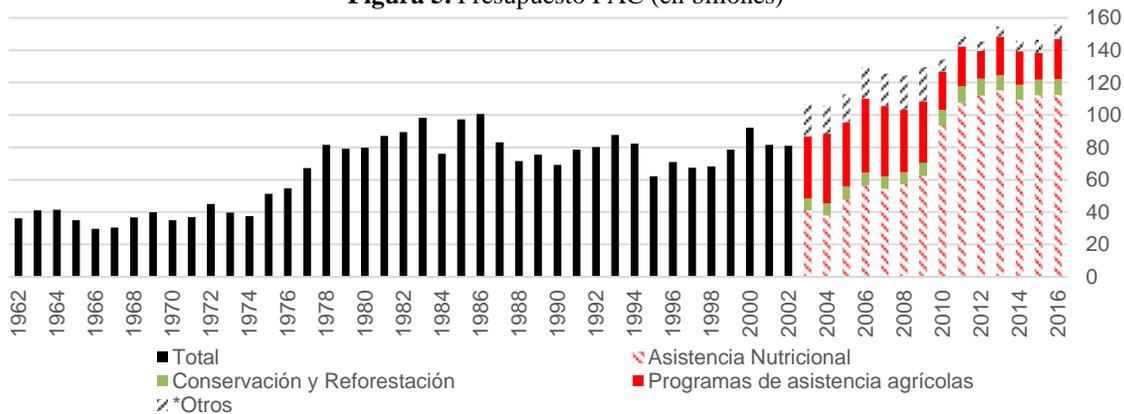
Figura 4. Presupuesto PAC (en billones)



Fuente: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Unión Europea, 2015

En el caso del Departamento de EEUU de Agricultura la aplicación del presupuesto también se concretaba en el pago directo y en especie a los agricultores y consumidores bajo el paraguas de la asistencia nutricional,³⁴ y de la partida de las donaciones en especie a los agricultores. También se desarrollaban acciones para mejorar la investigación y la innovación agropecuaria, gestionadas a través de las partidas de conservación, reforestación y otros productos básicos.³⁵ Al igual que la UE, los EEUU aplicaron barreras arancelarias,³⁶ que no se entran a valorar en esta investigación.

Figura 5. Presupuesto PAC (en billones)



Fuente: USDA, 2012a

³⁴ Momagri, op. cit.

³⁵ USDA, *Overview*. Washington: USDA, 2012b. <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=USDA150>

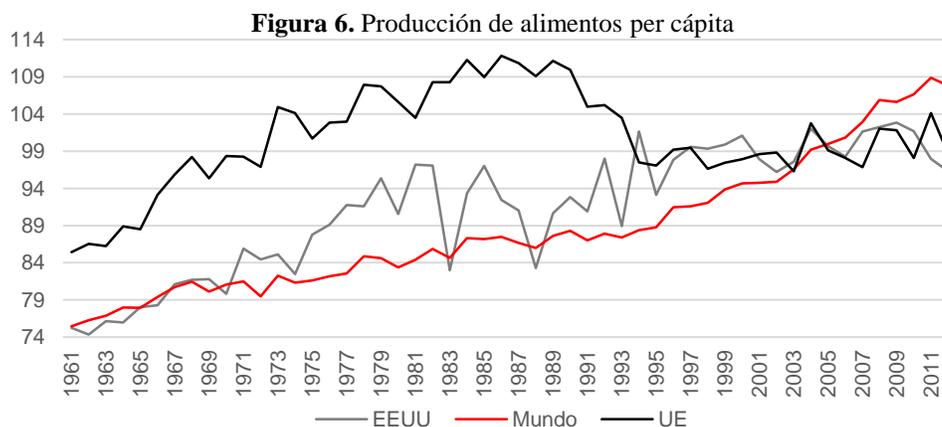
³⁶ Roberts, op. cit.

Susana Herrero Olarte

Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)

La subvención a los agricultores para vender por debajo del precio de los competidores, conocida como política *dumping*, ilegal según la legislación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se ha llevado a la práctica tanto por la UE como por los EEUU logrando contradecir la legislación internacional.³⁷ China, Brasil y Canadá se han ido sumando a las políticas *dumping*.³⁸

Las políticas aplicadas en el marco de la Política Agraria Común y del Departamento de EEUU de Agricultura generaron un aumento de la producción per cápita por encima de la media mundial hasta 2003, como puede apreciarse en la siguiente figura. De hecho, en la década de los ochenta la producción europea de azúcar, trigo y leche en la región fue del 140%, 124% y 118%, respectivamente, siendo el 100% el volumen necesario para satisfacer a la población,³⁹ mientras en los noventa el desperdicio de comida alcanzaba los 179 kg de alimentos por persona y año.⁴⁰



Fuente: Banco Mundial, 2015

³⁷ Herrero, Susana. “Análisis de la provisión nacional de alimentos en Sudamérica para su reconsideración como Bienes Públicos Regionales (BPR)” [en línea]. Ponencia en III Seminario Integración Latinoamericana, (2015). La Plata, Universidad de la Plata. http://www.momagri.org/UK/a-look-at-the-news/Agricultural-subsidies-A-telling-measure-of-the-changes-in-world-agriculture_1396.html [Consulta: 12 septiembre 2012].

³⁸ Momagri. “Agricultural subsidies: A telling measure of the changes in world agriculture” [en línea]. Momagri A look at the news (2014). http://www.momagri.org/UK/a-look-at-the-news/Agricultural-subsidies-A-telling-measure-of-the-changes-in-world-agriculture_1396.html [Consulta: 12 septiembre 2012].

³⁹ Raúl Serrano y Vicente Pinilla, “Agricultural and Food Trade in European Union Countries, 1963-2000: A Gravity Equation Approach”, *Documentos de Trabajo (DT-AEHE)*, n°1007 (España, 2010), pp. 3-24.

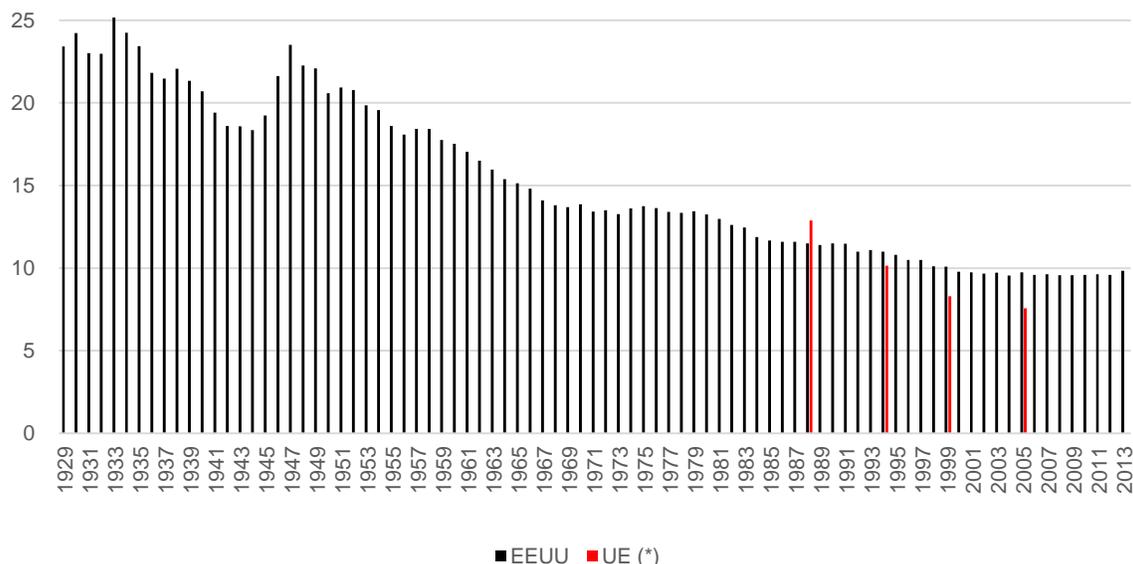
⁴⁰ Bio Intelligence Service, *Preparatory Study on Food Waste Across EU 27 (Technical Report - 2010 - 054)*. Bruselas: 2012. ISBN: 978-92-79-22138-5

Susana Herrero Olarte

Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)

En tanto a los precios, es difícil calificar de éxito el resultado de las políticas aplicadas⁴¹ por los innumerables fallos en la cadena de producción y alimentación que atentan contra la eficiencia y eficacia.⁴² Además de las políticas aplicadas, que permitieron a los productores reducir los precios,⁴³ resultó fundamental el papel del propio mercado, que presionaba desde los puntos de venta al público, cada vez más concentrados⁴⁴ sobre los productores⁴⁵ para que los agricultores redujeran los precios de los alimentos. Como resultado, el gasto de las familias en alimentación como porcentaje del total de los ingresos no haya dejado de descender desde que se tienen registros, como se indica en la siguiente figura.

Figura 7. Gasto en alimentos en la UE y los EEUU como % de ingresos



Fuente: Rural Development USDA, 2010; Economic Research Service, 2010

⁴¹ García y García, op. cit.

⁴² Xavier Montagut y Jordi Gascón, *Alimentos desperdiciados un análisis del derroche alimentario desde la soberanía alimentaria*. Barcelona: Icaria, 2014, vol.1. http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_322.pdf

⁴³ Roberts, op. cit.

⁴⁴ Carla Fjeld y Robert Sommer, "Regional-seasonal patterns in produce consumption at farmers' markets and supermarkets", *Ecology of Food and Nutrition*, n° 12, (1982), pp. 109- 115.

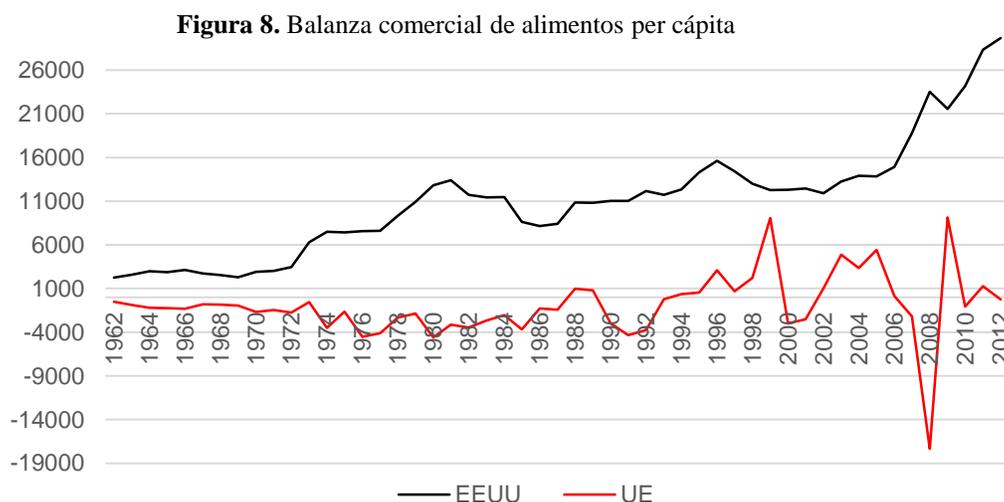
⁴⁵ Catherine Dolan y John Humphrey, "Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry", *The Journal of Development Studies*, n° 37, (2000), pp.147-176.

Susana Herrero Olarte

Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)

Tanto la Política Agraria Común como el Departamento de EEUU de Agricultura tenían también como objetivo mejorar la calidad de vida de los agricultores. Los ingresos por familia de los agricultores en la UE eran de en 2011 de 16.670 dólares al año,⁴⁶ mientras en los EEUU eran de 16.000, según la asociación de Trabajadores Agrícolas de Carolina del Norte (2007). No puede obviarse la ventaja de los agricultores europeos, al contar con un Estado del Bienestar capaz de proveer de salud y educación pública a toda la población, independientemente del lugar de residencia e ingresos.

La balanza comercial de los alimentos de ambas regiones también mejoró, resultando especialmente positivo el comportamiento en los EEUU, tal y como se indica en la siguiente figura.



Fuente: Banco Mundial, 2015

En la siguiente tabla se resumen los instrumentos descritos en el Departamento de EEUU de Agricultura y la Política Agraria Común.

⁴⁶ Comisión Europea, "EU farm economics summary 2011", *EU Agricultural and Farm Economics Briefs*, nº 1, (Bruselas, 2014).

Susana Herrero Olarte

Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)

Tabla 1. Instrumentos y objetivos alcanzados por el Departamento de EEUU de Agricultura y la Política Agraria Común

		EEUU (USDA)	UE (PA C)	Fuente: Elaboración propia
Instrumentos utilizados en los programas alimentarios				
Presupuestos elevados	Subsidios en especie a los agricultores (política <i>dumping</i>)	x	x	
	Subsidios en efectivo a los agricultores (política <i>dumping</i>)	x	x	
Barreras arancelarias		x	x	La integración política agrícola en Sudamérica
Objetivos alcanzados en los programas alimentarios				
Garantizar los alimentos a la población		x	x	
Mejorar las condiciones de vida de los agricultores		x		
Generar una balanza comercial agropecuaria positiva		x	x	

La consideración de la región latinoamericana y caribeña para definir una política alimentaria común se apoya en la Unión Nacional del Sur (UNASUR), entidad con un objetivo de integración económica, política, social y cultural. El Tratado Constitutivo se firmó en 2008 y entró en vigor en 2011. Forman parte los 12 países suramericanos, que son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. En la UNASUR se trabaja en cuatro áreas temáticas a través de consejos. En el Consejo Suramericano

Susana Herrero Olarte**Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)**

de Desarrollo Social (CSDS) hay cuatro grupos de trabajo. Uno de ellos es el Grupo de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra la Malnutrición (GTSAN), con sede en Uruguay.⁴⁷

En la primera reunión del Grupo, desarrollada en 2011, se logró establecer la “Seguridad Alimentaria y Lucha contra la Malnutrición” como uno de los temas del “Plan de Acción 2012-2014”. Se consensuó el concepto de SAN a utilizar, y se priorizaron los temas de trabajo. Eran los “Sistemas de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, los “Programas de Acceso a los Alimentos y Agricultura Familiar”, las compras estatales, trabajar con el programa “Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre” de la FAO, cooperar entre países, reconocer las características culturales nacionales, proteger los recursos naturales a través de programas de producción de alimentos sostenibles, y garantizar el acceso al agua potable. En la segunda reunión, en 2012, se analizó el estado de situación y algunas experiencias positivas nacionales, así como algunos grupos de países, como el MERCOSUR, CELAC, ALADI y CAN. Se propuso desarrollar el primer intercambio de experiencias exitosas a través de capacitaciones técnicas del Grupo Temático de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (GTSAN), que se pretende que acabe con una publicación de las mejores prácticas. Se está buscando financiación para desarrollarlo, a través de los Fondos de Cooperación Internacional Brasil-FAO incluidos en los “Lineamientos Políticos de UNASUR para las relaciones con Terceros”.⁴⁸

En 2013 la UNASUR participó en la “VII Reunión del Grupo de Trabajo 2025 Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (IALCSH)”, donde propuso sus líneas de acción. En adelante, pretende continuar trabajando en la definición de soberanía alimentaria, fomentar el intercambio técnico, generar nuevas políticas y hacerlas cumplir, mejorar la articulación entre países, y buscar nuevos convenios y alianzas con FAO.⁴⁹ En 2014, en la “VIII Reunión del Grupo de Trabajo 2025 de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre”, en México, la

⁴⁷UNASUR. “Constitutive Treaty 2012” [en línea]. Quito, (2015). <http://www.unasursg.org/uploads/0c/c7/0cc721468628d65c3c510a577e54519d/Tratado-constitutivo-english-version.pdf> [Consulta: 12 septiembre 2012].

⁴⁸ Vásquez, Manuel. “VII Reunión del Grupo de Trabajo 2025 Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (IALCSH)” [en línea]. FAO/UNASUR (2013). <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa/seguimiento/gt2025/vii-reunion-del-gt2025/> [Consulta: 12 septiembre 2012].

⁴⁹ *Ibíd*em

Susana Herrero Olarte**Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)**

UNASUR añadió entre sus objetivos agilizar la relación con terceros, y analizar la posibilidad de crear nuevos grupos temáticos.⁵⁰

En el caso de la UNASUR no es público el presupuesto destinado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra la Malnutrición, si bien se estima que no sea alto, en respuesta también al temor sobre un posible hecho de corrupción en la región, uno de sus principales retos.

Conclusiones: retos y oportunidades de la integración política agrícola latinoamericana

El reciente Grupo Temático de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (GTSAN) de la Unión Nacional del Sur (UNASUR) guarda en su origen una gran similitud con la Política Agraria Común (PAC) y el Departamento de EEUU de Agricultura (USDA) por desarrollarse las tres en regiones grandes con unos niveles similares de heterogeneidad interna entre países y Estados. La organización europea y la estadounidense, además, tenían objetivos e instrumentos similares, y unos logros alcanzados parecidos, lo que invita a considerarlos de cara a valorar herramientas similares en la planificación de la UNASUR que puedan resultar exitosos.

La Política Agraria Común y el Departamento de EEUU de Agricultura, a la que se supeditan las políticas nacionales y estatales, han logrado alcanzar sus objetivos, que eran la erradicación de la desnutrición, la mejora de la calidad de vida de los agricultores, y el aumento de las exportaciones para favorecer la balanza comercial. Además, las políticas europeas permitieron unos mayores niveles de vida de los agricultores y las políticas estadounidenses una balanza comercial más beneficiosa.

En el caso del GTSAN, los objetivos generales no quedan claros en la documentación oficial, encontrándose además en la planificación objetivos específicos como son los Sistemas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, junto a instrumentos como las compras estatales. Se consideraría adecuado generar planificaciones en cascada, siguiendo por ejemplo el modelo del

⁵⁰ Vásquez, Manuel. "VIII. Reunión del Grupo de Trabajo 2025 de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (IALCSH)" [en línea]. FAO/UNASUR (2014). <http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa/seguimiento/gt2025/viii-reunion-del-gt2025/> [Consulta: 12 septiembre 2012].

Susana Herrero Olarte**Reflexiones sobre la utilización de políticas alimentarias regionales para el tratamiento de los alimentos en Sudamérica como bienes públicos regionales (BPR)**

marco lógico,⁵¹ de manera que se correspondan los objetivos específicos con sus correspondientes resultados, y puedan ser medibles y comparables en el tiempo.

En cuanto al presupuesto, tanto la clase política como la sociedad civil de la UE y los EEUU, impulsaron que fuera alto desde su creación, por considerar que es una de las políticas fundamentales como región, lo que todavía no se logra en Sudamérica.

En tanto a los instrumentos utilizados, desde la Política Agraria Común y el Departamento de EEUU de Agricultura se ha aplicado el presupuesto asignado a la subvención a los agricultores y a los consumidores, y a la innovación y la mejora de la productividad. El primer instrumento, cuando se aplicaba para reducir los precios por debajo del coste de producción era ilegal. No obstante, tanto la UE como los EEUU han logrado sortear la legislación internacional de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con reformas específicas para poder desarrollar sus objetivos, e incluso otros países se han llegado incluso a sumar a una política que contradecía el espíritu internacional del comercio.

En el caso del GTSAN los instrumentos implementados son mucho menos ambiciosos, lo que se explica por su nacimiento reciente, por la necesidad de que los objetivos estén más claros y tengan una mayor envergadura, por un menor presupuesto disponible, y por la poca capacidad de decidir en el plano internacional las herramientas legales y por ende utilizables para beneficiar a la región.

⁵¹ Manuel Gómez-Galán, *El ciclo de proyectos de cooperación al desarrollo*. Madrid: CIDEAL, 1999.