



El estado de  
**la inseguridad alimentaria en el mundo**

**2008**

Los precios elevados  
de los alimentos  
y la seguridad alimentaria:  
amenazas y oportunidades



## Agradecimientos

La preparación de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008* se ha llevado a cabo bajo la dirección general de Hafez Ghanem, Subdirector General, y la orientación del equipo de gestión del Departamento de Desarrollo Económico y Social. La coordinación técnica de la publicación ha sido realizada por Kostas Stamoulis y Mark Smulders, de la División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA). El personal de la División de Estadística (ESS) elaboró los datos relativos a la subnutrición, incluyendo las estimaciones para 2007.

El capítulo "La subnutrición en el mundo" ha sido elaborado por el Departamento de Desarrollo Económico y Social, y a él han aportado contribuciones técnicas fundamentales Henri Josserand, Kisan Gunjal y Ali Gürkan, de la División de Comercio y Mercados (EST), Ricardo Sibrian (ESS), y Andrew Marx, Jeff Marzilli, Josef Schmidhuber y Jakob Skoet (ESA).

El análisis de los efectos de los precios elevados de los alimentos en los hogares ha sido realizado por el equipo del proyecto de actividades rurales que generan ingresos de la FAO, dirigido por Benjamin Davis, con la participación de Alberto Zezza, Gustavo Anríquez, Panagiotis Karfakis y David Dawe, mientras que la sección "Estrategias de respuesta y efectos nutricionales" recibió las valiosas aportaciones de Diego Rose, de la Universidad de Tulane, Brian Thompson y Marie Claude Dop, de la División de Nutrición y Protección del Consumidor, y Maarten Immink y Cristina Lopriore (ESA).

El capítulo "Hacia el logro de los compromisos de la Cumbre" se ha beneficiado de las aportaciones técnicas de James Tefft, Panagiotis Karfakis, David Dawe y Alberto Zezza (ESA), y Andrew Shepherd, de la División de Infraestructura Rural y Agroindustrias.

Ricardo Sibrian, Cinzia Cerri, Rafik Mahjoubi, Seevalingum Ramasawmy

y Nathalie Troubat (ESS) prestaron una importante ayuda en el análisis de los datos.

Hartwig de Haen, Peter Hazell, Yasmeen Khwaja y Andrew MacMillan contribuyeron con valiosas observaciones y aportaciones externas. Bruce Isaacson prestó un excelente apoyo en la edición.

La Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica del Departamento de Conocimiento y Comunicación (KC) se encargó de los servicios de edición en los distintos idiomas, y de los servicios editoriales, gráficos y de producción. Las traducciones fueron realizadas por el Servicio de Programación y Documentación de Reuniones del KC.

La financiación global fue proporcionada dentro del programa interdepartamental de la FAO sobre los Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV).

## Las solicitudes de publicaciones de la FAO se han de dirigir al

**GRUPO DE VENTAS  
Y COMERCIALIZACIÓN**  
División de Comunicación  
Organización de las Naciones Unidas  
para la Agricultura y la Alimentación

Correo electrónico:  
publications-sales@fao.org  
Fax: (+39) 06 57053360  
Sitio Web: [www.fao.org/icatalog/  
inter-e.htm](http://www.fao.org/icatalog/inter-e.htm)

Publicado en 2008 por la  
**Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación**  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las denominaciones empleadas en los mapas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la FAO, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios o zonas marítimas, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la División de Comunicación de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, o por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO 2008

ISBN 978-92-5-306049-8

Impreso en Italia

Fotografías

En la cubierta, de izquierda a derecha: FAO/22071/G. Bizzarri; FAO/24503/D. White; FAO/23283/A. Proto.



El estado de

# la inseguridad alimentaria en el mundo

# 2008

Los precios elevados  
de los alimentos  
y la seguridad alimentaria:  
amenazas y oportunidades



# Sobre el presente informe

**E**l estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008 constituye el noveno informe de situación de la FAO sobre el hambre en el mundo desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996. En ediciones anteriores, la FAO ha expresado su profunda preocupación acerca de la falta de progresos en la reducción del número de personas que padecen hambre en el mundo, que continúa siendo elevado.

Este año, la atención del informe se centra en los precios elevados de los alimentos, que están afectando de forma grave a la población más pobre en el mundo, reduciendo drásticamente su ya de por sí bajo poder adquisitivo. Los precios altos han incrementado los niveles de escasez alimentaria, al tiempo que han supuesto una presión enorme en la consecución de los objetivos convenidos internacionalmente respecto al hambre para 2015. En el presente informe tam-

bién se estudia cómo los precios elevados de los alimentos ofrecen una oportunidad para reactivar la pequeña agricultura en el mundo en desarrollo.

Tal como se analiza en el informe, las estimaciones de la FAO relativas a la subnutrición para el período de 1990-92 a 2003-05 se han revisado tomando como referencia los nuevos criterios para las necesidades energéticas establecidas por las Naciones Unidas y sus revisiones de 2006 de los datos de población.

## Mensajes principales

- 1 El hambre en el mundo está aumentando.** El objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA), consistente en reducir a la mitad el número de personas subnutridas en el mundo para 2015, es cada vez más difícil de alcanzar para muchos países. Según las estimaciones más recientes de la FAO, el número de personas hambrientas en el mundo era de 923 millones en 2007, 80 millones más desde el período de referencia 1990-92. Las estimaciones a largo plazo (según datos disponibles hasta 2003-05) muestran que algunos países iban por el buen camino para alcanzar el objetivo de la CMA y la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) antes del aumento de los precios; sin embargo, incluso estos países han sufrido retrocesos.
- 2 Los precios elevados de los alimentos tienen gran parte de la culpa.** El incremento más rápido del hambre crónica experimentado recientemente se produjo entre 2003-05 y 2007. Las estimaciones provisionales de la FAO muestran que, en ese período, 75 millones de personas se añadieron a la cifra total de personas subnutridas. Aunque la responsabilidad recae en diversos factores, el aumento de los precios de los alimentos está llevando a millones de personas a la inseguridad alimentaria, empeorando las condiciones de muchas que ya la padecían y amenazando la seguridad alimentaria mundial a largo plazo.
- 3 Los hogares más pobres, los que no tienen tierras y los que están a cargo de mujeres son los más perjudicados.** La mayoría de los hogares urbanos y rurales de los países en desarrollo dependen de la compra de alimentos para cubrir sus necesidades alimentarias, y resultarán perjudicados por los precios altos, al menos, a corto plazo. La renta real se reducirá y la inseguridad alimentaria y la malnutrición empeorarán entre los pobres al disminuir la cantidad y la calidad de los alimentos consumidos.
- 4 Las respuestas iniciales de los gobiernos en materia de políticas han tenido un efecto limitado.** Para contener los efectos negativos de los precios elevados de los alimentos, los gobiernos han introducido diversas medidas, como los controles de precios y las restricciones a la exportación. Aunque comprensibles desde una perspectiva de bienestar social inmediata, en ocasiones se han aplicado de forma circunstancial, y es probable que sean ineficaces e insostenibles. Algunas han tenido efectos perjudiciales en los niveles y la estabilidad de los precios mundiales.
- 5 Los precios elevados de los alimentos también constituyen una oportunidad.** A largo plazo, los precios altos de los alimentos suponen una oportunidad para la agricultura (también para los pequeños agricultores) en los países en desarrollo, si van acompañados de la provisión de bienes públicos esenciales. Las ganancias de los pequeños agricultores podrían impulsar un desarrollo económico y rural más amplio. Los hogares agrícolas pueden obtener beneficios inmediatos; otros hogares rurales podrían beneficiarse a largo plazo si los precios elevados se convirtiesen en oportunidades para aumentar la producción y crear empleo.
- 6 Se necesita un enfoque exhaustivo de doble componente.** Los gobiernos, los donantes, las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado deben combinar de inmediato sus esfuerzos en un enfoque estratégico de doble componente para abordar las consecuencias de los precios elevados de los alimentos en el hambre, que incluyan: i) medidas que permitan responder al sector agrícola, en especial a los pequeños agricultores de países en desarrollo, y ii) redes de seguridad y programas de protección social que de forma selectiva se orienten a la población más vulnerable y con más inseguridad alimentaria. Este es un desafío mundial que requiere una respuesta de ámbito mundial.

# Índice

## **Prólogo**

- 4 Más millones de personas padecen inseguridad alimentaria. Se necesitan medidas urgentes e inversiones considerables

## **La subnutrición en el mundo**

- 6 Los precios elevados de los alimentos:  
75 millones más de personas que padecen hambre
- 9 Factores que impulsan los precios elevados de los alimentos
- 12 Evaluación del hambre mundial: revisión de las estimaciones
- 18 Lugares críticos y emergencias

## **Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria**

- 22 Los hogares pobres son los más perjudicados
- 28 Estrategias de respuesta y efectos nutricionales

## **Hacia el logro de los compromisos de la Cumbre**

- 32 ¿Son eficaces y sostenibles las respuestas normativas?
- 34 La agricultura en pequeña escala para la reducción de la pobreza
- 41 Garantizar el acceso a los alimentos
- 43 Observaciones finales

## **Anexo técnico**

- 45 Parámetros actualizados
- 48 Cuadros

- 56 **Notas**

## Más millones de personas padecen inseguridad alimentaria. Se necesitan medidas urgentes e inversiones considerables

**E**l aumento de los precios de los alimentos ha provocado una preocupación en todo el mundo por las amenazas a la seguridad alimentaria mundial, y ha sacudido la injustificada pasividad generada por muchos años de precios bajos de los productos básicos. Del 3 al 5 de junio de 2008, representantes de 180 países más la Unión Europea, entre ellos muchos Jefes de Estado y de Gobierno, se reunieron en Roma para expresar su convencimiento *“de que la comunidad internacional debe tomar medidas urgentes y coordinadas a fin de combatir la repercusión negativa del aumento de los precios de los alimentos sobre los países y las poblaciones más vulnerables del mundo”*. En la cumbre del G8 en Japón, en julio de 2008, los líderes de las naciones más industrializadas del mundo expresaron su profunda preocupación ante el hecho de que *“el considerable aumento de los precios mundiales de los alimentos, acompañado de problemas de disponibilidad en algunos países en desarrollo, está amenazando la seguridad alimentaria mundial”*.

### Alejamiento de los objetivos de reducción del hambre

Las preocupaciones de la comunidad internacional están bien fundadas. Por primera vez desde que la FAO comenrase a seguir las tendencias de la subnutrición, el número de personas en el mundo que padecen hambre crónica en el período más reciente ha aumentado en relación con el período de referencia. La FAO estima que, principalmente como resultado del aumento de los precios de los alimentos, este número ha crecido en 75 millones de personas en 2007, hasta alcanzar los 923 millones.

Los efectos devastadores de los precios elevados de los alimentos en el número de personas hambrientas agravan unas tendencias a largo plazo que ya eran preocupantes. Nuestro análisis muestra que en 2003-05, antes del aumento recien-

te de los precios de los alimentos, había en el mundo 6 millones *más* de personas que padecían hambre crónica que en 1990-92, el período de referencia con respecto al cual se mide el progreso en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y la Cumbre del Milenio de reducción del hambre. Los progresos iniciales en la reducción del hambre logrados en algunas regiones en desarrollo hasta mediados de la década de 1990 no han tenido continuidad. El hambre ha aumentado al tiempo que en el mundo ha aumentado la riqueza y se han producido más alimentos que nunca durante el último decenio. Tal como se ha señalado en este informe en diversas ocasiones, este resultado decepcionante refleja la falta de una acción concertada para combatir el hambre a pesar de los compromisos mundiales. El aumento de los precios de los alimentos ha contrarrestado algunos de los logros y éxitos en la reducción del hambre, y ha vuelto más difícil la misión de alcanzar los objetivos convenidos internacionalmente. La tarea de reducir el número de personas hambrientas en 500 millones en los siete años que quedan hasta 2015 requerirá un esfuerzo enorme y decidido a nivel mundial y acciones concretas.

### Los más pobres y vulnerables son los más perjudicados

Los aumentos de los precios de los alimentos han agravado la situación de muchos países que ya necesitaban intervenciones de urgencia y ayuda alimentaria debido a otros factores, como por ejemplo unas condiciones climáticas adversas y la existencia de conflictos. Algunos países que ya estaban afectados por situaciones de emergencia tienen que enfrentarse a la carga adicional de este aumento, mientras que otros se vuelven más vulnerables a la inseguridad alimentaria. Los países en desarrollo, en especial los más pobres, afrontan

decisiones difíciles, y deberán escoger entre mantener la estabilidad macroeconómica o poner en práctica políticas y programas para afrontar el efecto negativo que tienen en su población los precios elevados de los alimentos y los combustibles.

Las revueltas y disturbios sociales que se han producido en muchos países en desarrollo de ingresos bajos y medianos muestran la desesperación causada por el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles en millones de hogares pobres y también de clase media. El análisis en el presente informe muestra que los precios altos de los alimentos han tenido un efecto en particular devastador en las áreas urbanas y rurales más pobres, las personas sin tierras y los hogares encabezados por mujeres. A menos que se adopten medidas urgentes, los precios elevados de los alimentos pueden tener efectos perjudiciales a largo plazo en el desarrollo humano, dado que las familias, en su esfuerzo para enfrentarse a la situación, reducen bien la cantidad y la calidad de los alimentos consumidos o bien el gasto en salud y educación, o venden activos productivos. Los niños, las mujeres embarazadas y las madres lactantes son quienes están expuestos al riesgo más elevado. La experiencia del pasado justifica plenamente estos temores.

### Una respuesta estratégica: el enfoque de doble componente

La crisis alimentaria provocada por el aumento de los precios de los alimentos en muchos países en desarrollo necesita una respuesta urgente y concreta. Al mismo tiempo, se debería reconocer que éste es el resultado de un equilibrio frágil entre la oferta y la demanda de alimentos. Estos dos factores demuestran, más que nunca, que el enfoque de doble componente que la FAO y sus asociados en el ámbito del desarrollo defienden para la reducción del hambre es esen-



cial para abordar no únicamente las amenazas a la seguridad alimentaria causadas por los precios elevados de los alimentos, sino también las oportunidades que plantean. A corto plazo, se necesitan con urgencia redes de seguridad y programas de protección social muy selectivos, con el objetivo de garantizar que todas las personas sean capaces de acceder a los alimentos que necesitan para tener una vida saludable. Al mismo tiempo, la atención debería centrarse en la ayuda a los productores, en especial los pequeños agricultores, para aumentar la producción de alimentos, facilitando sobre todo su acceso a semillas, fertilizantes, alimento para el ganado y otros insumos. De esta forma mejoraría la oferta alimentaria y se reducirían los precios en los mercados locales.

A medio y largo plazo, la atención debería centrarse en el fortalecimiento del sector agrícola de los países en desarrollo, para que puedan responder al crecimiento de la demanda. El aumento de la producción de alimentos en los países pobres gracias a la mejora de la productividad debe constituir la piedra angular de políticas, estrategias y programas que busquen lograr una solución sostenible para la seguridad alimentaria. Los precios elevados de los alimentos y los incentivos que generan pueden aprovecharse para relanzar la agricultura en los países en desarrollo. Este aspecto es esencial, no sólo para afrontar la crisis actual, sino también para responder al aumento de la demanda de la producción de alimentos, piensos y biocombustibles, y prevenir este tipo de crisis en el futuro.

Con el fin de lograr resultados significativos en la reducción de la pobreza y el hambre, e invertir las preocupantes tendencias actuales, es fundamental reactivar la agricultura en los países en desarrollo. Esto supondrá potenciar la capacidad de un gran número de pequeños agricultores en todo el mundo para aumentar la producción agrícola. Convertir el crecimiento agrícola en un motor para la

reducción de la pobreza significa abordar los obstáculos estructurales a los que se enfrenta la agricultura, en particular para los millones de pequeños productores de economías basadas en la agricultura. Esto exige una ampliación de las inversiones públicas en infraestructuras rurales y servicios esenciales (carreteras, instalaciones de regadío, captación de aguas, almacenamiento, mataderos, puertos pesqueros y crédito, así como electricidad, escuelas y servicios sanitarios) con el objetivo de crear las condiciones para la inversión privada en áreas rurales. Al mismo tiempo, deben aumentarse los recursos dedicados a tecnologías más sostenibles que apoyen una agricultura más intensiva y ayuden a los agricultores a aumentar la resistencia de sus sistemas de producción de alimentos y afrontar el cambio climático.

### **Es imprescindible una estrategia coherente y coordinada**

Muchos países en desarrollo, en sus esfuerzos para contener los efectos negativos del aumento de los precios de los alimentos, han adoptado medidas unilaterales, que incluyen la imposición de controles de precios y restricciones a la exportación. Es posible que este tipo de respuestas no sean sostenibles y contribuyan de hecho a aumentar aún más la inestabilidad y los niveles de los precios mundiales. Para enfrentarse a las amenazas y aprovechar las oportunidades planteadas por el aumento de los precios de los alimentos de forma eficaz y eficiente, las estrategias deben basarse en una respuesta multilateral amplia y coordinada.

Se necesitan inversiones urgentes, de amplio alcance y a gran escala para abordar de forma sostenible los crecientes problemas de seguridad alimentaria que afectan a las poblaciones pobres y que padecen hambre. Ningún país o institución será capaz de resolver por su propia cuenta esta crisis. Los gobiernos,

tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados, los donantes, los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado tienen que desempeñar importantes funciones en la lucha mundial contra el hambre.

Es fundamental que la comunidad internacional comparta una visión común sobre cómo se puede ayudar mejor a los gobiernos a erradicar el hambre crónica, y que todas las partes trabajen conjuntamente para que esta visión se haga realidad en la escala necesaria. La situación no puede esperar más tiempo.

La resolución de los líderes mundiales en la Cumbre sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, celebrada en Roma en junio de 2008, y el hecho de que la Cumbre del G8 otorgase la mayor relevancia a las preocupaciones en torno a los precios elevados de los alimentos y los combustibles demuestran una voluntad política creciente para abordar el problema del hambre. Además, se han adoptado compromisos importantes con el fin de aumentar la ayuda financiera a los países para abordar las amenazas de la seguridad alimentaria causadas por los precios altos de los alimentos. No obstante, a menos que esta voluntad política y los compromisos de los donantes se conviertan en medidas urgentes y reales, más millones de personas se encontrarán en una situación de extrema pobreza y hambre crónica.

La necesidad de una acción concertada para combatir el hambre y la malnutrición jamás ha sido tan imperiosa. Tengo la esperanza de que la comunidad mundial acepte el desafío.

**Jacques Diouf**

*Director General de la FAO*