

Crisis de precios internacionales e inseguridad alimentaria: el caso de Centroamérica¹

Adolfo Álvarez Macías²

En los estudios económicos de los últimos años ha predominado la correlación entre el aumento de los precios internacionales de alimentos y el incremento de la inseguridad alimentaria en la mayoría de las naciones pobres. En este documento este vínculo se cuestiona para el caso de los países de lo que se ha denominado Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, aunque estos dos últimos países estrictamente no corresponden a esa demarcación) y se argumenta que las distorsiones en el desarrollo económico de esos estados y las insuficiencias de las políticas instrumentadas en los últimos años, especialmente ante el enorme trastorno causado por el COVID 19, han figurado como las principales causas de los retrocesos en términos de seguridad alimentaria (SA)³.

La inseguridad alimentaria ha sido un problema mayor desde hace mucho tiempo en Centroamérica, pero en los últimos años la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada y grave en Honduras pasó de 41.6 a 56.1% de población; Guatemala de 42.7 a 59.8% y en El Salvador de 42,2 a 48.8% entre 2014-2016 y 2020-2022. En República Dominicana estos valores bajaron levemente, pero el resultado final ascendió a 52.1%, por lo cual la gravedad en este tema persiste. En Costa Rica el problema ha sido

¹ Banco Mundial. 2024. Precios internacionales y seguridad alimentaria: *Un análisis de la transmisión de los precios de los alimentos y fertilizantes en América Central*. Perego, V.M.E., Brown, M., Ceballos, F., Hernández, M., Berrospi, M.L., Pereira, L.D., Salcedo, S., Benjamin, M.P., Flores, L., Mora, E. Banco Mundial: Washington, DC., 166 pp.

² Profesor Investigador del Departamento de Producción Agrícola y Animal. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. e-mail: aalvarez@correo.xoc.uam.mx

³ En el texto se expresa que para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas la seguridad alimentaria "Se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana (p. 23).

menos extremo, pero también este tipo de inseguridad alimentaria se incrementó en el mismo lapso, de 12.1 a 16.2% de la población; para Nicaragua y Panamá se carece de datos. Esta regresión regional coincide con aumentos significativos de los precios internos de los alimentos en 2022 al mismo tiempo que los precios mundiales de los alimentos alcanzaron máximos históricos. En 2022 la inflación general de los precios internos fue elevada en los países centroamericanos, pero la inflación de los precios de los alimentos fue sustancialmente superior a la inflación general. El alza de los precios de los alimentos se ha acompañado de un fuerte incremento de los precios de los fertilizantes desde 2020.

En el plano global, el documento presenta la evolución de los precios internacionales a través del Índice de precios de los alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), demostrando que en los años 2021-2023 alcanzaron su punto mayor de la historia reciente, rebasando los de crisis mundiales precedentes como la de 2008. Esto se atribuye, en gran medida, tanto a los efectos del COVID 19 y la crisis económica generalizada que se desencadenó en el mundo, como a otros eventos notables como a la invasión rusa a Ucrania.

Por ello, el índice de precios de los alimentos para América Latina y el Caribe en septiembre de 2022 registró un aumento medio de 11,7%, frente al 7,1% de la inflación global respecto a un año previo. En febrero de 2023, el precio del maíz blanco subió por tercer mes consecutivo en Guatemala y Nicaragua, y por segundo mes consecutivo en El Salvador y Honduras, hasta llegar a niveles de al menos un 20% más alto que un año antes en los cuatro países.

Un fenómeno similar se documenta en torno a los precios de los fertilizantes, tomando como referente las cotizaciones de la urea y el fosfato diamónico (DAP), dos de los más comunes, y el gas natural. Esta problemática se agudizó en febrero de 2022 por el conflicto entre Rusia y Ucrania, el cual ha ejercido mayor presión sobre el precio internacional de los fertilizantes y el combustible, ya que Rusia y Bielorrusia son, respectivamente, el primer y el cuarto exportador mundial de fertilizantes. Además, la mayoría de los países centroamericanos son importadores netos de fertilizantes, mayormente de Rusia, Bielorrusia y Ucrania. Pero los precios de los fertilizantes se elevaron desde finales de 2020, como consecuencia de los problemas logísticos derivados de las interrupciones de las cadenas mundiales de suministro provocadas por el COVID-19, los elevados precios de la energía y el gas natural y las tormentas tropicales que destruyeron fábricas de gas natural en el Golfo de México.

Dado que el 67% de la producción mundial de fertilizantes son nitrogenados y que el principal insumo para este tipo de fertilizantes es el gas natural, los precios de este último insumo energético ha resultado determinante. Así, por ejemplo, el gas natural representa el 86% del costo de producción del amoníaco y el 81% del costo de producción de la urea en las plantas manufactureras. Desde septiembre de 2021, a medida que los primeros signos de recuperación del COVID-19 dieron lugar a un aumento de la inflación de los precios de los combustibles y del gas natural, los países de ALC han tenido que hacer frente a incrementos de precios de hasta 300% en urea y de hasta 200% en otras fórmulas populares de fertilizantes como el DAP, el nitrato de amonio y el cloruro de potasio, en comparación con los precios

predominantes en 2019 y 2020. Esto ha implicado que el costo de los fertilizantes granulados como porcentaje del costo de producción total por hectárea aumentó entre un 45% y un 66% para los alimentos básicos en América Central en 2022, lo cual ha significado una fuerte sanción económica para los agricultores.

Por otro lado, en el texto se plantean varias preguntas claves y, una de las respuestas más trascendentes se enuncia de la siguiente manera: *si los precios internacionales se transmiten a los mercados locales, el encarecimiento de los alimentos y los fertilizantes puede tener un impacto en la seguridad alimentaria al afectar a la capacidad de los consumidores para comprar alimentos y a las decisiones (...) de los agricultores (entre ellas, si producir o no, cómo y qué producir), a pesar de que también podrían aumentar los ingresos netos de los productores* (p. 14).

Por ello, en el estudio se sostiene que los aumentos y la volatilidad de los precios internacionales impactó en los precios internos en América Central. Pero el grado de transmisión de los precios internacionales a los precios locales de los alimentos resultó relativamente bajo. Los grados más bajos de transmisión de los precios medios se encontraron en maíz, frijol, trigo y plátano, que son parte de la canasta básica de este grupo de países. Mientras que se encontraron elasticidades moderadas de transmisión en los precios de arroz, café y fertilizantes. Honduras experimentó algunos de los niveles más altos de transmisión de precios en la mayoría de los productos (incluidos los fertilizantes).

La etapa más reciente de subidas de los precios mundiales de los alimentos, que inició con la crisis mundial de 2008, ha generado una gama de respuestas de política en los países centroamericanos, que típicamente han adoptado un conjunto de medidas a corto plazo. Una respuesta de política común ha consistido en reducir los aranceles a la importación de alimentos y fertilizantes para amortiguar los efectos de transmisión de los precios internacionales de los alimentos a los precios nacionales. Otras medidas presupuestarias en los años 2008-2011 incluyeron la implementación o ampliación de programas de alimentación escolar en El Salvador y Honduras, el apoyo a bancos de semillas comunitarios en El Salvador y la reducción de los impuestos a la producción de granos en Honduras. Guatemala invirtió en la reducción de riesgos a más largo plazo, como otorgar subsidios para la recuperación del suelo y la mejora de la fertilidad, implementar un programa para reservas estratégicas de alimentos, promocionar seguros agrícolas y fomentar la participación de los agricultores familiares como proveedores en el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PAE).

Aunadas a las políticas anteriores en esta última crisis de 2022-23 se incluyeron medidas suplementarias como en el caso de Guatemala que aplicó un subsidio temporal al gas propano, así como transferencias de efectivo para mejorar la salud y la nutrición de los estratos de bajos ingresos. En El Salvador y Costa Rica impusieron control de precios sobre el combustible y eliminaron los derechos aduaneros para alimentos y fertilizantes durante un año y se aumentó el salario mínimo. Nicaragua introdujo controles de precios sobre el combustible y el gas propano licuado. Además, varios países aplicaron controles de los precios de los alimentos y la energía, subsidios a los alimentos y la energía,

aranceles reducidos a los fertilizantes, así como medidas de apoyo al uso de fertilizantes orgánicos (locales).

Sobre las políticas adoptadas en Centroamérica los autores afirman que la mayoría han sido acertadas en cuanto a su potencial a corto plazo para lograr un impacto positivo en la seguridad alimentaria. Pero no existen pruebas sobre cuán duraderos pueden haber sido los efectos de estas políticas ni sobre si han mejorado la resiliencia de los países ante futuras crisis.

Los autores también recalcan que otros factores internos han contribuido a la inflación en los precios de alimentos y fertilizantes. Entre ellos destacan, las alteraciones provocadas por el cambio climático y los desastres naturales, considerando que América Central es altamente vulnerable a este tipo de amenazas y que en los últimos años se han intensificado por la ocurrencia de eventos altamente desestabilizadores como los fenómenos de El Niño/La Niña y de tormentas tropicales extremas.

Otros de los factores que pueden explicar la situación reciente de los mercados internos centroamericanos, más allá de las cotizaciones internacionales de alimentos y fertilizantes son: el elevado costo de los insumos como el petróleo, que elevan los costos agrologísticos, la escasa inversión en tecnologías modernas y en bienes públicos como carreteras, puertos, sistemas de información y otros rubros que dificultan la fluidez y eficiencia de las cadenas agroalimentarias.

Cabe subrayar que otros fenómenos comunes en la región estudiada como la violencia pandillera, la inestabilidad política, las amenazas, la extorsión, la persecución y la violencia sexual, que asociadas al tráfico de drogas, han generado múltiples repercusiones en la producción y los precios agrícolas. Desde impedir que los agricultores accedan a los insumos y vendan sus productos hasta provocar la destrucción de cultivos y propiedades, y empujar a los agricultores a abandonar la producción y buscar una vida segura en otros lugares (la Agencia de la ONU para los Refugiados calcula que a finales de 2022 más de un millón de personas habían huido a países vecinos o se habían desplazado internamente dentro de la región). Estos aspectos parecieran ajenos al tema analizado, sin embargo, todo indica que han ejercido una influencia concreta.

En este marco, los autores ofrecen opciones de respuestas de políticas eficientes y que puedan prevenir y mitigar futuras crisis alimentarias. Para ello, formulan una batería de acciones orientada a consumidores, productores y servicios generales. Entre estas medidas destacan las siguientes:

Apoyo a los consumidores

- Reexaminar las medidas comerciales, incluidas las opciones para reducir los aranceles de importación, para atenuar las distorsiones de precios y reducir los precios al consumidor.
- Mantener las redes de protección social ampliadas, que resultaron ser instrumentos valiosos para garantizar el acceso a los alimentos durante las crisis alimentarias en 2008, 2011 y la más reciente.
- Apoyo a los productores

- Reevaluar las transferencias directas a los productores mediante la distribución de insumos o medidas con objetivos similares, como las transferencias de efectivo condicionadas y los bonos vinculados a la adopción de tecnología, con el fin de rebasar los objetivos a corto plazo y lograr también un impacto en el bienestar a mediano y largo plazo.
- La promoción del acceso de los agricultores familiares a los mercados, el financiamiento y los servicios que puede aumentar sus ingresos y su resiliencia a las crisis.
- Apoyo a los servicios generales
- Mejorar los sistemas de información, investigación y desarrollo que permitan al sector innovar y ser más competitivo.
- Inversión integral a largo plazo en infraestructura, estrategias de servicios para generar una mayor productividad, mayores ingresos para los agricultores y una mayor resiliencia al cambio climático.

Se pone especial énfasis en canalizar más inversión pública en áreas que históricamente han mostrado su efectividad en elevar la productividad y resiliencia agrícolas, reducir las pérdidas de alimentos y mejorar el funcionamiento de los mercados nacionales. También se refieren a otras medidas costosas como mejorar la gestión de los recursos hídricos, recuperación de suelos, habilitar carreteras y caminos secundarios, instalaciones de depósito y almacenamiento (en frío), así como mayor eficiencia en las operaciones portuarias. Estas inversiones pueden ayudar a mitigar no sólo los riesgos derivados de shocks en los mercados internacionales, sino también riesgos crónicos inherentes al cambio climático.

Dentro de la agenda de políticas sugeridas se hace un reconocimiento al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como una valiosa plataforma potencial para coordinar las iniciativas de política regionales y mantener enfoques coherentes y basados en buenas prácticas, así como para lograr sinergias entre las iniciativas de los distintos países. Además, la coordinación regional de información a través del SICA permitiría mejorar la recopilación de datos agrometeorológicos, climáticos, de producción, precios y seguridad alimentaria para que, tanto los responsables de la formulación de políticas como los productores, puedan mejorar la planificación y la gestión de riesgos. En especial, se recomienda reforzar dispositivos como el Sistema de Información sobre el Mercado Agrícola (SIMA) para evaluar la oferta mundial de alimentos y coordinar las acciones de política en tiempos de incertidumbre en los mercados.

En síntesis, se trata de un documento vasto en cuanto a datos, estimaciones, análisis y propuestas que ilustra la delicada situación que padecen muchas familias de la región en cuanto alimentación y nutrición. También enfatiza en la responsabilidad de las agencias gubernamentales para contar con equipos profesionales que asuman los desafíos provenientes de la inestabilidad de la economía global, el cambio climático y los factores internos y que tengan la capacidad de diseñar e instrumentar políticas sociales, económicas y productivas eficientes y de largo plazo que mitiguen la vulnerabilidad y aumenten la resiliencia de los países y, en especial, de las familias más pobres que padecen inseguridad alimentaria.

