



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

27ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La Habana, Cuba, 22 al 26 de abril de 2002

EQUILIBRIO ENTRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL MANEJO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

I. Introducción

1. Mientras la agricultura ha desempeñado un papel central en el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, posee aún un gran potencial de crecimiento para proveer de alimentos a su población y contribuir al crecimiento económico. La región posee un acervo natural de los más importantes a escala mundial, contando con una amplia biodiversidad, la mayor área de tierras por habitante y las mayores reservas de agua dulce del planeta. En efecto, mientras los países de América Latina y el Caribe cuentan con el 8% de la población mundial, disponen del 25% de la tierra potencialmente arable del planeta, más del 40% de los bosques tropicales, el 23% del inventario ganadero y alrededor del 30% de las reservas de agua dulce¹. Estos recursos, a través del manejo sustentable, permitirían no solamente producir alimentos suficientes para el consumo de toda la población, sino también generar divisas y recursos para el desarrollo de otros sectores económicos y proporcionar diversos beneficios de tipo ambiental, cultural, social y científico.

2. A la disponibilidad de recursos naturales se agregan los avances que la mayoría de los países de la región logró durante los años noventa a través de la implementación de reformas económicas, incluyendo principalmente políticas de estabilización, reformas para la modernización del sector público, retiro de la intervención del sector público en actividades productivas y comerciales, reformas en el sector financiero y liberalización del comercio internacional. Estas transformaciones se produjeron en forma paralela a cambios importantes en el comercio internacional de productos agropecuarios, los que implicaron un aumento en la demanda de productos agrícolas tradicionales y no tradicionales para cuya producción los países de América Latina y el Caribe poseen un gran potencial. Adicionalmente, existen perspectivas de progresos en la liberalización del comercio y aumento de los volúmenes de comercio a partir de

¹ FAO/RLC (1999), FAO/RLC (2000a), FAO/RLC (2000b)

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable.

las negociaciones comerciales a realizarse a partir de mediados de 2001 en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

3. Al mismo tiempo que lo anterior conforma un escenario positivo para aumentar la agricultura, la región enfrenta importantes problemas y desafíos. A pesar de la abundancia de recursos y los avances en las reformas económicas, la pobreza e inseguridad alimentaria continúan afectando a una alta proporción de la población en América Latina y el Caribe.

4. El aprovechamiento del potencial de los recursos naturales con métodos de manejo sustentable tiene una importancia central para resolver los problemas vinculados a la seguridad alimentaria. La mayoría de los pobres rurales son pequeños productores —aproximadamente dos tercios del total, o 52 millones— en ecosistemas frágiles, tierra insuficiente y formas de tenencia inestable. Desde el punto de vista de la producción agrícola, esta situación ha determinado el uso de sistemas y técnicas de producción que favorecen procesos de degradación, los que a su vez provocan un continuo deterioro de las propiedades físicas, químicas y biológicas y de la capacidad de producción. Se considera que alrededor del 20% del área total de América Latina se encuentra afectada por procesos de desertificación, siendo la mitad de ella de moderada a severa, mientras que un 50% del área total corre riesgos altos de desertificación.

5. Los problemas de pobreza y seguridad alimentaria exigen acciones en varias dimensiones. La FAO ha venido implementando numerosas iniciativas en la región de América Latina y el Caribe centradas en la seguridad alimentaria y el uso sostenible de los recursos naturales. Estas iniciativas incluyen tanto proyectos como redes internacionales focalizadas en el tratamiento de problemas específicos. Los proyectos abarcan una muy amplia gama de temas, incluyendo entre otros el apoyo a la generación de empleo rural no agrícola, el acceso a recursos productivos —tierra, crédito y asistencia técnica— para agricultores familiares, el desarrollo forestal sostenible, la diversificación de cultivos, la generación y difusión de nuevas tecnologías de producción, y la formulación y ejecución de políticas.

6. Teniendo en cuenta esta variada y rica experiencia, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe decidió centrar uno de los documentos de la 27ª Conferencia Regional en las lecciones obtenidas de la implementación reciente de programas y proyectos, para, a partir de ellas, destacar algunos temas centrales en la identificación de prioridades en el trabajo con los países en el campo de la seguridad alimentaria y el manejo sustentable de los recursos naturales.

II. La evolución reciente de la agricultura latinoamericana: oportunidades y desafíos

7. La evolución de la agricultura latinoamericana durante los años noventa se ha caracterizado por la implementación de reformas económicas y sectoriales que tuvieron una influencia significativa sobre la producción y las propias instituciones relacionadas con el desarrollo agrícola y rural. En la gran mayoría de los países, los Ministerios de Agricultura y otras instituciones del desarrollo agrícola y rural tuvieron un peso relativo pequeño en la determinación de las políticas sectoriales. Estas políticas estuvieron supeditadas a políticas más generales de estabilización y ajuste estructural que priorizaron el control del gasto público, reformas del sector financiero y reformas del sector público marcadas por la privatización de empresas públicas, la reducción de su participación directa en actividades de producción y comercialización y la descentralización administrativa. Adicionalmente, las políticas comerciales estuvieron supeditadas en general a las condiciones de ingreso en la Organización Mundial de

Comercio y a acuerdos de integración comercial². En todas estas políticas, los ministerios de hacienda y economía y los bancos centrales de los países tuvieron el papel más relevante.

8. Respecto a las políticas agrícolas, la mayoría de los gobiernos implementó reformas que implicaron la liberalización de los mercados de productos e insumos, la reestructuración del sistema de planificación agropecuario y la reorientación de políticas de administración de los recursos hídricos. La liberalización de los mercados implicó, en general, la eliminación de organismos públicos encargados de la comercialización de insumos y productos y la drástica disminución de la intervención pública en el control de precios. Las reformas en la administración de los recursos hídricos implicó, asimismo, la definición de nueva legislación e instituciones para definir políticas y administrar los recursos hídricos a nivel nacional y local, la transferencia de proyectos de irrigación públicos a asociaciones privadas de usuarios del agua, y la redefinición del papel del Estado en la identificación, construcción y administración de proyectos de irrigación. Mientras tanto, la reorganización de los sistemas de planificación agropecuaria incluyó entre otras medidas la desaparición de funciones de intervención directa en los mercados de productos e insumos y la interrupción o drástica disminución de la provisión de servicios de extensión. Las reformas de las instituciones tradicionales integrantes del sector agropecuario involucró en general un debilitamiento de los ministerios de agricultura y el surgimiento de nuevos actores a nivel local (gobiernos estatales y municipales) como consecuencia de los procesos de descentralización.

9. El contexto actual de la agricultura latinoamericana, con su alta potencialidad de recursos naturales y los resultados de las políticas implementadas durante los años noventa, determina grandes desafíos y oportunidades y plantea, en particular, redefinir el papel del sector público. Las políticas implementadas durante los años noventa tuvieron importantes consecuencias en la agricultura y el uso de los recursos naturales. Las políticas de reducción del gasto público y las reformas al sistema de planificación agropecuario provocaron importantes vacíos institucionales³. Entre ellos se destaca la drástica disminución en la inversión en infraestructura productiva, la reducción o desaparición de los servicios públicos de extensión y la caída en el financiamiento a la investigación agrícola.

10. Las inversiones en América Latina y el Caribe en investigación y desarrollo de tecnologías agrícolas representan en promedio aproximadamente 0.5% del PBI agrícola de la región. Este indicador contrasta fuertemente con la intensidad de la investigación agrícola en los países desarrollados, donde se estima que este coeficiente es de 2.5%. Ello obliga a revisar las principales tendencias y proponer nuevos instrumentos de políticas tecnológicas para la región⁴. Adicionalmente, las estimaciones disponibles sobre la importancia relativa de las inversiones realizadas por el sector privado en tecnologías agrícolas indican que éstas representan menos de 10% del gasto global en investigación en la mayoría de los países de la Región⁵ y sólo en algunos pocos superan el 30%. En cambio en los países desarrollados de la OECD, las inversiones privadas en tecnologías agrícolas significan en promedio casi el 47% del gasto en investigación agrícola, en tanto en países como Estados Unidos y Reino Unido superan el 50%.

² Durante los años noventa fueron aprobados varios tratados de libre comercio, incluyendo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLC (México, Estados Unidos y Canadá) y el Mercado Común del Cono Sur, MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, con Chile y Bolivia como miembros asociados). A ello se agrega la reactivación de acuerdos comerciales anteriores, en particular la Comunidad Andina y el CARICOM.

³ FAO (2000d)

⁴ FAO (2000a)

⁵ FAO (2000a)

11. Además, en casi todos los países desaparecieron las instituciones que proporcionaban crédito rural, junto a las restricciones en el crédito como parte de políticas anti-inflacionarias y la menor intervención del Estado en la determinación de tasas de interés, llevaron a una drástica reducción en el acceso al financiamiento de la producción. Todos estos problemas afectaron en particular a los productores más pobres, los que tradicionalmente habían experimentado problemas de acceso al crédito y los servicios públicos de extensión.

12. La apertura comercial, junto al crecimiento de la población, el aumento en los ingresos y los cambios en las preferencias de los consumidores, han abierto nuevas oportunidades en mercados externos. Al mismo tiempo, ello provocó grandes presiones para lograr una mayor competitividad, lo que condujo frecuentemente a la desaparición de pequeños productores que no encontraron formas de reconvertir su producción tradicional hacia otros productos más rentables, con lógicas consecuencias negativas sobre su acceso a alimentos. Si bien varios países de la región han intentado establecer mecanismos para promover la participación privada en la investigación y la asistencia técnica agropecuarias, los avances han sido en general lentos, y el acceso a estos servicios por parte de los pequeños productores ha sido muy relativo.

13. Como consecuencia de los efectos sociales de las reformas estructurales y las políticas macro económicas, los niveles de pobreza rural se mantuvieron en los mismos niveles respecto a inicios de 1990. El porcentaje de hogares rurales pobres pasó de 58% a 54% entre 1990 y 1997, mientras los que estaban en situación de indigencia pasaron de 34% a 31%⁶; no obstante, el número de pobres rurales permaneció prácticamente sin cambios, pasando de 78.5 millones en 1990 a 78.2 millones en 1997, mientras el de pobres urbanos aumentó de 121.7 a 125.8 millones en el período. A ello se agrega una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso. Por ejemplo, el coeficiente de Gini en Brasil creció de 0.59 a 0.61 entre 1986 y 1996, de 0.47 a 0.52 en México y de 0.44 a 0.58 en Chile⁷.

14. La pobreza rural y urbana tiene varias dimensiones, siendo una de las más importantes para una buena parte de los países de América Latina y el Caribe la inseguridad alimentaria — entendida como la falta de acceso de la población a alimentos suficientes para llevar una vida activa y sana. Mientras en los países de América del Sur la proporción de personas subnutridas en la población total descendió de 14% a 10% entre 1990-92 y 1996-98, en el Caribe aumentó de 26% a 31% y en América Central pasó de 17% a 20%⁸. En algunos países la situación resulta de extrema gravedad. La población en situación de subnutrición alcanzó en 1996-98 a 62% en Haití, 31% en Nicaragua, 28% en República Dominicana, 24% en Guatemala y 23% en Bolivia. Esta situación se vio agravada en algunos países por fenómenos naturales, como el Huracán Mitch a finales de 1998 que afectó principalmente a Honduras y Nicaragua y el fuerte terremoto que azotó a El Salvador en enero del 2001 provocaron daños en la infraestructura y cultivos que afectaron seriamente la oferta de alimentos en esos países⁹. Los problemas de pobreza rural y urbana no afectan solamente a quienes experimentan la situación de pobreza, sino que contribuyen a otras situaciones negativas como la violencia y la producción y comercialización de cultivos ilícitos.

15. La gran mayoría de los países implementaron programas de tipo compensatorio (conocidos en general como “fondos de inversión social”) tanto en el ámbito urbano como rural. Si bien estos programas permitieron canalizar importantes beneficios a la población pobre, carecieron de un impacto transformador significativo, dado que centraron sus acciones en

⁶ CEPAL (2001)

⁷ Banco Mundial (2001)

⁸ FAO (2000c)

⁹ FAO (2001)

inversiones en infraestructura social, sin acciones significativas en materia de infraestructura productiva, transferencia de tecnología y financiamiento a la producción. Ello sugiere la necesidad de establecer estrategias para el tratamiento de los problemas de pobreza e inseguridad alimentaria que vayan más allá de las políticas y proyectos de tipo compensatorio, generando procesos de transformación económica con impactos sobre la producción, el empleo y los ingresos en amplios sectores de la población.

III. Lecciones de la experiencia de proyectos

16. La experiencia reciente de la puesta en marcha de proyectos permite extraer varias lecciones de gran relevancia para las acciones de la FAO en relación a los países. Las iniciativas para promover la seguridad alimentaria y el uso sostenible de los recursos naturales deberían incorporar los siguientes elementos:

17. a) Los proyectos y otras iniciativas requieren un horizonte de actuación significativo, mayor que los de la mayoría de las iniciativas de gobiernos y de organismos de cooperación internacional. Muchas acciones de la FAO y de otras instituciones para resolver problemas de inseguridad alimentaria con enfoques que implican un manejo sostenible de los recursos naturales están basadas en proyectos de corta duración. Esto se explica frecuentemente por las presiones a las que se ven sujetos los gobiernos para lograr resultados en el corto plazo, a lo que se agrega la voluntad de lograr impactos visibles dentro de un período de gobierno. Estos proyectos muchas veces han logrado magros resultados, y cuando lo han logrado, éstos no han resultado sostenibles. La experiencia de los proyectos analizados mostró que los resultados más positivos se lograron con acciones de mayor duración, lo que sugiere la necesidad de que la FAO y los gobiernos se comprometan por períodos de tiempo mayores para el desarrollo de acciones propuestas.

18. Todas las iniciativas exitosas analizadas (Anexos 1 y 2), independientemente de su modalidad —apoyo a la formulación de políticas, proyectos específicos dirigidos a resolver ciertos problemas de tipo tecnológico, o proyectos de tipo territorial/local— se caracterizaron por un período relativamente extenso. Ello involucró varias modalidades, como una secuencia de proyectos, generalmente TCPs (de hasta dos años de duración) que luego de obtener resultados promisorios fueron seguidos por varios UTFs (Fondos Unilaterales de Fideicomiso) y/o GCPs (proyectos de cooperación intergubernamental) de duración mayor, entre ellos, proyectos de desarrollo rural de cuatro o cinco años en los que se aprueba una segunda fase de duración variable. En el caso de proyectos centrados en políticas, se requiere un tiempo mínimo para la elaboración de propuestas y en particular para la negociación con los distintos actores involucrados y su convencimiento para la aprobación de diversas soluciones. En los proyectos que actúan sobre situaciones de pobreza rural, el tiempo requerido se vincula con las dificultades y la lógica lentitud para cambiar una situación caracterizada por estructuras institucionales frágiles, necesidades básicas insatisfechas y resistencias al cambio.

19. Estos aspectos tienen gran importancia, dado que sugieren no solamente que la FAO debería implementar acciones que implicaran compromisos más duraderos con los gobiernos, sino que las políticas, proyectos y otras iniciativas implementadas a nivel nacional deberían superar los frecuentes plazos determinados por los períodos electorales, para tornarse *en políticas de estado que involucran alianzas y acuerdos entre diferentes sectores sociales en la búsqueda de objetivos como la seguridad alimentaria y la disminución de la pobreza rural en general.*

20. b) Los proyectos pueden considerarse como “incubadoras” de políticas, mostrando caminos exitosos para la conformación de políticas de Estado. Varios proyectos de la FAO en países latinoamericanos y del Caribe se plantearon como experiencias piloto a pequeña escala, implementando alternativas de apoyo a pequeños agricultores cuya generalización habría sido

políticamente o técnicamente inviable. Esos proyectos permitieron mostrar la efectividad de nuevos enfoques y generar información y lecciones sobre cómo resolver diversos problemas, abriendo la posibilidad de convertirlos en políticas de aplicación regional o nacional (Anexos 2 y 3).

21. c) *Se requiere un activo proceso de generación de tecnologías y de sistemas de producción adaptados a los ecosistemas locales y a las características específicas de los pequeños productores.* La importancia de la investigación agrícola y la generación de nuevas tecnologías en el desarrollo de la agricultura es bien conocido. No obstante, las políticas de reducción del gasto público, junto a la percepción de que existe una amplia disponibilidad de tecnologías generadas en los países industrializados, han contribuido a una drástica disminución del gasto en investigación agrícola en los países de América Latina y el Caribe (Anexos 4, 5 y 6).

22. La experiencia de los proyectos muestra que la investigación agrícola continúa siendo un pilar fundamental de una estrategia de seguridad alimentaria compatible con el manejo sustentable de los recursos naturales. Los proyectos más exitosos en promover cambios en la producción que mejoraron la situación alimentaria de los beneficiarios y disminuyeron en forma sustantiva el deterioro de los recursos naturales mostraron la importancia de disponer de propuestas de sistemas de producción y tecnologías adecuadas a las condiciones locales, incluyendo no sólo las características de los ecosistemas, sino también las características específicas de los productores (tamaño y tenencia de las tierras, limitantes para el acceso a servicios de apoyo a la producción, estructura de las cadenas en los productos principales, etc.). Por ejemplo, varios de los proyectos más exitosos se basaron en propuestas de transformación productiva que impulsaron adaptaciones de sistemas agro-silvo-pastoriles locales, junto a la diversificación con cultivos alternativos.

23. Los resultados de estas experiencias sugieren la importancia de las políticas de seguridad alimentaria en el *desarrollo de tecnologías y sistemas de producción adaptados a las condiciones de producción locales.* Ello implicaría la activa participación de los gobiernos y la creación de un marco institucional adecuado para la generación y difusión de este tipo de tecnologías y sistemas de producción.

24. d) *El concepto y las tecnologías de la “agricultura de conservación” pueden ofrecer soluciones concretas y útiles en muchas situaciones de pobreza rural vinculadas a la producción de alimentos y el uso sostenible de los recursos naturales.* Varias de las experiencias exitosas de proyectos (Anexo 5) implicaron el uso de sistemas de producción y tecnologías que promovieron el manejo integrado del suelo, el agua y los recursos biológicos disponibles, combinados con un uso limitado de insumos externos. Con la contribución de la FAO, América Latina y el Caribe ha sido la región en la que la agricultura de conservación ha avanzado en mayor grado, siendo varios los países que la han incluso incorporado en sus políticas agrícolas, creando departamentos especializados dentro de los Ministerios de Agricultura. La FAO ha apoyado también durante más de diez años la creación y desarrollo de la Red de Agricultura de Conservación de América Latina, la que incluye a instituciones de investigación y extensión dedicadas a la generación y transferencia de tecnologías en áreas como el manejo de suelos y las prácticas de conservación de agua. Estos avances han llevado a que la FAO esté utilizando a la región de América Latina y el Caribe como ejemplo para la promoción de la agricultura de conservación en otras regiones del mundo.

25. e) *Si bien las innovaciones tecnológicas que lleven a aumentos en la producción de alimentos son fundamentales, no son suficientes para implementar una estrategia de seguridad alimentaria exitosa compatible con el uso sostenible de los recursos naturales. Debe asegurarse un amplio y adecuado acceso a tierra, asistencia técnica y crédito por parte de los productores más vulnerables.* Las iniciativas de seguridad alimentaria basadas en innovaciones tecnológicas

son fundamentales, pero deben complementarse con otras acciones para resolver los problemas de seguridad alimentaria y prevenir el deterioro de los recursos naturales. *Además, debe reconocerse la posibilidad de “trade-offs” entre los objetivos de conservación de los recursos naturales y de aumentar la producción de alimentos.* La experiencia de los proyectos analizados mostró que el acceso adecuado a la tierra, capital y asistencia técnica constituyen parte fundamental de una estrategia de seguridad alimentaria compatible con la conservación de los recursos naturales (Anexos 2 y 5).

26. La relación entre una insuficiente disponibilidad de tierras y la sobreexplotación de los recursos naturales es bien conocida y documentada, así como la relación entre las formas de tenencia inestables y la no aplicación de sistemas de producción y técnicas que permitan la conservación de los recursos. Esto es de gran importancia debido a que en muchos países de América Latina y el Caribe continúan caracterizándose por la desigual tenencia de la tierra y el pobre funcionamiento de los mercados de tierras (Anexo 5). Por lo tanto, mejorar el acceso a tierra bajo formas estables a los productores más pobres y vulnerables resulta fundamental para una estrategia de seguridad alimentaria que al mismo tiempo contemple el uso sostenible de los recursos naturales. Esto implica, entre otras cosas, la necesidad de consolidar procesos de titulación y mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras.

27. Adicionalmente, se requiere la existencia de instituciones de financiamiento rural que permitan a los pequeños productores el acceso a servicios financieros y a servicios de asistencia técnica que hagan factible la transferencia de nuevos conocimientos tecnológicos. Esto es un desafío urgente e ineludible para gobiernos y organismos internacionales preocupados por el desarrollo rural, dado que en muchos países de la región se eliminaron las instituciones de financiamiento rural y de extensión públicas, sin que se hayan sustituido por nuevas alternativas que funcionen de manera adecuada.

28. f) *Si bien las iniciativas para promover una mayor producción de alimentos son esenciales en una estrategia de seguridad alimentaria, son también fundamentales acciones que ataquen los problemas existentes de conservación poscosecha de los alimentos.* Estas acciones tendrán un impacto favorable en la sostenibilidad del uso de los recursos naturales, ya que las pérdidas poscosecha implican también la pérdida de recursos empleados en producir los productos perdidos. Varios proyectos de la FAO en América Latina y el Caribe han promovido acciones para mejorar el almacenamiento de granos y disminuir las pérdidas poscosecha. Además, la organización ha venido apoyando una red basada en internet, la Red de Información en Operaciones Poscosecha (INPhO), para mejorar el intercambio de información sobre el tema entre instituciones de investigación y desarrollo y Organizaciones No Gubernamentales.

29. g) *Resulta fundamental promover la organización de la población para resolver problemas de acción colectiva vinculados a la producción, la comercialización de la producción, y la gestión de apoyos de instituciones públicas y privadas.* La experiencia de proyectos implementados mostró que una propuesta tecnológica y productiva adecuada no resulta con frecuencia suficiente para promover los cambios productivos propuestos. Sin una organización de la población para resolver algunos problemas que poseen una naturaleza colectiva, las iniciativas propuestas pueden resultar inviables. Por ejemplo, varios de los proyectos de la FAO se encuentran en ecosistemas de ladera (Anexo 5), en los que las situaciones de pobreza se vinculan con el empobrecimiento de recursos naturales de propiedad comunal. En estos casos, las comunidades enfrentan generalmente dificultades para encontrar formas de conservar estos recursos a la vez que obtener un beneficio económico de los mismos.

30. Dentro de este contexto se han obtenido buenos resultados en base al fortalecimiento de agrupaciones de productores ya existentes o recientemente creadas para la promoción de nuevas

formas de manejo de los bosques forestales basados en la organización comunitaria. Ello implica una fuerte capacitación no solamente en cuestiones productivas, sino también en organización, administración y gestión. Todo esto permite reducir el deterioro y aumentar en forma significativa los ingresos de la comunidad. Otras motivaciones para la organización se vinculan con la necesidad de lograr cierta escala para una comercialización efectiva de productos e insumos, para combatir enfermedades y plagas que exigen campañas que incluyan a todos los productores de una región, o para señalar a instituciones del sector público las necesidades más importantes de los pequeños productores en la región (Anexos 5 y 7).

31. h) Una estrategia de seguridad alimentaria y de uso sostenible de los recursos naturales debe incorporar no sólo las actividades y empleo agrícolas, sino también los no agrícolas. El combate a la inseguridad alimentaria se ha centrado básicamente en la promoción de cambios en la agricultura. En los últimos años se ha venido dando una atención creciente en América Latina y el Caribe a las actividades rurales no agrícolas. Esto se ha vinculado a la importante proporción que ocupan en los ingresos y el empleo de los hogares rurales en América Latina y el Caribe. Varios estudios recientes han mostrado que el empleo rural no agrícola en los países de América Latina y el Caribe ocupa aproximadamente la mitad de los ingresos totales y la tercera parte del empleo de las familias rurales.¹⁰

32. La experiencia de proyectos de la FAO sugiere que el empleo rural no agrícola (Anexo 8) puede constituir una pieza importante en una estrategia de seguridad alimentaria y de conservación de los recursos naturales. Así, proyectos de generación de empleo que actuaron sobre población rural pobre, sin acceso a tierras, basaron su éxito en la capacitación y motivación y la creación de microempresas dedicadas a actividades no agrícolas. En esta población sin tierra, las soluciones para mejorar la situación alimentaria a través del apoyo a la agricultura no eran posibles. En consecuencia, las actividades no agrícolas permiten crear oportunidades de empleo e ingreso, con impacto directo en la capacidad de compra de alimentos necesarios para su subsistencia y de otros bienes de consumo. De esta forma, puede afirmarse que cuando la población pobre posee un limitado o nulo acceso a recursos naturales, *el empleo no agrícola puede constituirse en la base de una estrategia dirigida a la seguridad alimentaria y el mejoramiento de la calidad de vida*. Ello permitiría también disminuir la presión sobre los recursos naturales (Anexo 8).

33. i) Se deben reconocer e incorporar efectos de cambios institucionales recientes en la mayoría de los países de la región, marcados por la descentralización política y administrativa, e incorporando la participación de nuevos actores e instituciones a nivel local. Las instituciones que tradicionalmente formaron parte de los sistemas de planificación del desarrollo rural han estado ubicadas básicamente a nivel nacional y se vincularon exclusivamente con la agricultura. La falta de participación de la población e instituciones locales ha provocado entre otros inconvenientes la inadecuada identificación de problemas y el diseño de soluciones no apropiadas para resolver problemas.

34. La experiencia de los proyectos de la FAO es coherente con las constataciones de varios análisis recientes de la agricultura, en el sentido de *la necesidad de incorporar el territorio como ámbito de actuación central y/o de incorporar las instituciones ubicadas a nivel local, incluidas también a las no vinculadas directamente con las actividades agrícolas*. Por ejemplo, la experiencia de proyectos con actividades no agrícolas obligó al trabajo con instituciones locales que tuvieran los conocimientos y experiencia necesarias para apoyar tareas de capacitación, formulación de propuestas de inversión y financiamiento de microempresas dedicadas a actividades industriales y comerciales. Otras experiencias se basan en el trabajo conjunto con los

¹⁰ FAO (1998)

gobiernos locales y las organizaciones de los beneficiarios, lo que permite la participación de los beneficiarios en el diseño y la ejecución de las actividades de los proyectos. Otros programas muestran que el nuevo contexto de descentralización —y en algunos casos el propio tamaño del país— exigen la participación de gobiernos locales en el diseño y la ejecución, por lo que se ha estado fortaleciendo su capacidad como forma privilegiada de lograr una política efectiva basada en las características específicas de los recursos naturales (Anexos 1 y 3).

35. j) *Las acciones en materia de sanidad animal y vegetal e inocuidad de alimentos constituyen una pieza central en una estrategia de seguridad alimentaria y uso sostenible de los recursos naturales*. Los mercados de alimentos se han caracterizado por crecientes exigencias y estrictos controles de los productos que ingresan a los países para proteger la salud humana y prevenir el ingreso de plagas y enfermedades transfronterizas que pudieran afectar cultivos o animales en los países importadores. La importancia de los aspectos de sanidad y de inocuidad alimentaria se han puesto de manifiesto en particular por los graves efectos recientes del Mal de la Vaca Loca en Europa y de la aftosa en países europeos y latinoamericanos, pero abarcan una amplia variedad de enfermedades y plagas y se vinculan con el uso de los insumos de producción (Anexo 9). Todos estos aspectos tienen una enorme importancia, dado que afectan la tecnología de producción y en consecuencia afectan la utilización de los recursos naturales. Adicionalmente, la experiencia de la FAO y de los problemas que han ocurrido recientemente en materia de sanidad animal han mostrado la inviabilidad de impulsar acciones aisladas por parte de los países, resultando imprescindible la actuación concertada a nivel regional.

36. k) *Resulta imprescindible reforzar la capacidad de los países para llevar adelante negociaciones comerciales agrícolas y el cumplimiento con acuerdos internacionales que incorporen los aspectos de seguridad alimentaria, manejo sustentable de los recursos naturales y el fortalecimiento de servicios públicos para la fitoprotección y la salud animal*. Los resultados de las negociaciones comerciales tienen gran impacto sobre el uso de los recursos naturales y en consecuencia sobre la seguridad alimentaria. En efecto, la experiencia de muchos países latinoamericanos durante los años noventa muestra que la apertura comercial tuvo grandes efectos sobre la agricultura y los recursos naturales, con procesos de reconversión que implican aumentos significativos en la superficie de cultivos de exportación competitivos y la caída de otros menos competitivos. Esto tiene implicaciones directas en relación a los controles de calidad fitosanitaria y/o de salud animal y como consecuencia sobre la calidad e inocuidad de los alimentos. Esto ha afectado con frecuencia la viabilidad de los pequeños productores y la producción de granos básicos y productos fruti-hortícolas y la ganadería. Por lo tanto, la apertura comercial puede afectar la disponibilidad de alimentos y las características de las tecnologías aplicadas a través de los cambios en el uso de la tierra. La FAO ha venido realizando proyectos regionales y nacionales para la capacitación de técnicos para las negociaciones comerciales, los sistemas de control y metodologías y herramientas de gestión necesarios (Anexo 10). Estas capacitaciones deben tener en cuenta las implicancias de las negociaciones en la seguridad alimentaria y el manejo sustentable de los recursos naturales.

IV. Recomendaciones

37. Sobre la base de las lecciones expuestas, se plantean las siguientes recomendaciones sobre el trabajo de la Oficina Regional en relación con los países:

- i) Pasar de un enfoque de proyectos autocontenidos y de corta duración a secuencias de proyectos elaborados en el marco de planes de acción a largo plazo. Estos planes de acción a largo plazo deberían enmarcarse en los distintos países con políticas de estado en relación a la agricultura, que representen acuerdos con distintos sectores de la sociedad y

alianzas estratégicas, y vayan más allá de la voluntad de lograr resultados dentro de un período de gobierno.

- ii) Plantear los proyectos como “incubadoras de políticas”, implementando un sistema para la generación de lecciones de la experiencia de los proyectos, y estableciendo mecanismos con los gobiernos para que las lecciones exitosas puedan derivar y generalizarse en la formulación de políticas de Estado.
- iii) Pasar de un enfoque de proyectos centrados en resolver problemas puntuales a proyectos multidisciplinarios que privilegien la resolución de problemas locales y la participación de los diversos actores locales en su diseño y ejecución, y que adopten una visión más holística de los problemas de seguridad alimentaria y los recursos naturales. Ello implica ir más allá de la agricultura, incorporando actividades no agrícolas, y más allá de las soluciones exclusivamente tecnológicas, considerando los problemas organizativos, de comercialización y financiamiento rural, entre otros.

V. Referencias

FAO. 1998. A rural non-farm income in developing countries. *The State of Food and Agriculture 1998*. Roma.

FAO. 1999. *Gestión sustentable de los recursos naturales renovables en eco-sistemas frágiles de América Latina y el Caribe*. Santiago.

FAO. 2000a. Investigación y Transferencia de Tecnología en la Producción de Alimentos. *XXVI Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*, Mérida (México).

FAO. 2000b. Manejo participativo de los recursos naturales. Documento interno. Santiago.

FAO. 2000c. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma.

FAO. 2000d. Taller sobre políticas públicas, institucionalidad y desarrollo rural en América Latina. 28 al 30 de agosto, México.

FAO. 2001. Perspectivas alimentarias No. 1. Roma.

BID/CEPAL/FAO/RIMISP. 1999. Workshop on Development of the Rural Non-farm Employment. 6 al 8 de septiembre, Santiago.

ANEXO 1

Seguridad alimentaria a través del apoyo a la formulación e implementación de nuevas políticas de uso sostenible de los recursos forestales en Brasil

Proyectos “Apoyo a la Agenda Forestal en Brasil” (TCP/BRA/6712 y UTF/BRA/047/BRA)

Este proyecto fue iniciado en abril de 1997 como un Proyecto de Cooperación Técnica (TCP/BRA/6712), complementado por un UTF titulado “Agenda Positiva para el Sector Forestal de Brasil” (UTF/BRA/047/BRA) con los mismos objetivos e implementados en forma conjunta por el Ministerio de Medio Ambiente. El UTF/BRA/047/BRA fue extendido varias veces y aún se encuentra en implementación. Los proyectos se centraron en la formulación de nuevas políticas forestales y tuvieron su origen en importantes cambios en los enfoques de política ambiental y forestal que se comenzaron a procesar en Brasil a inicios de los años noventa. Estos cambios consistieron en implementar un enfoque que promoviera el uso sostenible de los bosques del país en general, y en la región Amazónica en particular, especialmente dirigido a reducir la deforestación, consecuencia de la expansión de áreas agrícolas comerciales y/o de pequeños cultivos de subsistencia.

Los proyectos se concentraron en realizar estudios detallados sobre diversos temas relevantes en el desarrollo forestal. Estos estudios y propuestas generados constituyeron la base de un conjunto de nuevas políticas e instrumentos para la administración de los recursos forestales en Brasil basados en un enfoque de utilización sostenible de los recursos forestales. Ello permitirá, entre otros, que muchos pequeños productores puedan encontrar formas sostenibles de utilizar los bosques, mejorando sus ingresos y acceso a alimentos. Adicionalmente, promovieron un enfoque descentralizado en el análisis de los problemas y la ejecución de las políticas forestales, proporcionando a los gobiernos estatales un importante rol en la implementación de las mismas.

Varias iniciativas están apoyando la implementación de las políticas definidas por ambos proyectos. El Gobierno Federal aprobó una nueva extensión del UTF/BRA/047/BRA con el propósito de implementar las políticas propuestas por el TCP/BRA/6712, lo que dio como resultado el diseño y puesta en práctica del Programa Nacional de Bosques. Asimismo, se aprobó el proyecto TCP/BRA/8923 “Fortalecimiento de la Administración Pública del Sector Forestal y el Programa Nacional Forestal”, destinado a fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos estatales para la administración de la política forestal—precisamente una de las políticas definidas por el TCP/6712/BRA. Adicionalmente, dos proyectos financiados por el Banco Mundial están siendo ejecutados conjuntamente con la FAO (GCP/BRA/054/WBG y GCP/BRA/055/WBK) y están centrados en llevar adelante propuestas realizadas por el TCP/BRA/6712.

Las experiencias obtenidas por los proyectos de FAO sobre apoyo al sector forestal en Brasil permitieron obtener algunas lecciones importantes, entre las que se destacan:

- a) Los cambios de políticas no requieren necesariamente proyectos costosos, sino una acción sostenida y de plazos adecuados basada en propuestas claras, la generación de información de buena calidad que apoye las nuevas propuestas, y asistencia técnica oportuna y de calidad.
- b) La formulación e implementación de políticas que tengan una dimensión local enfrentan el desafío de fortalecer las instituciones locales. Esto marca la necesidad de concentrar esfuerzos futuros en capacitar los recursos humanos a esos niveles y crear las instituciones necesarias a nivel de los gobiernos locales.

ANEXO 2

Seguridad alimentaria a través del apoyo al acceso a la tierra y servicios de apoyo a la producción en Brasil

Proyectos “Lineamientos de Política Agraria y Desarrollo Sostenible de Productores Familiares” (UTF/BRA/036/BRA) y “Cooperación para el desarrollo sustentable de áreas de reforma agraria y de agricultura familiar” (UTF/BRA/051/BRA)

El UTF/BRA/036/BRA tuvo su origen en un Proyecto de Cooperación Técnica anterior (TCP/BRA/2252) implementado en el estado de São Paulo, que había realizado un diagnóstico detallado de los sistemas de producción en asentamientos de reforma agraria. Estos estudios desarrollaron metodologías innovadoras y verificaron varios aspectos positivos de la experiencia de redistribución de tierras, en particular que casi tres cuartas partes de los beneficiarios estaban obteniendo ingresos por encima de la línea de pobreza, siendo alrededor del 62% de sus ingresos obtenidos de la comercialización de cultivos. Ello mostró la importancia central del acceso a la tierra en una estrategia de seguridad alimentaria y combate a la pobreza.

El Proyecto UTF/BRA/036/BRA comenzó a inicios de 1994, siendo implementado por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). Una vez terminado, continuó en operación a través del UTF/BRA/051/BRA, el que finaliza en junio de 2001. La tarea inicial de estos proyectos consistió en generar estudios que sirvieran de base teórica de las políticas e instituciones encargadas de implementarlas. Ello involucró la participación activa de algunas de las instituciones académicas más prestigiosas de Brasil, las que tuvieron el papel dominante en las investigaciones y estudios realizados por el proyecto. Como resultado, se realizaron varios estudios de factibilidad de asentamientos de reforma agraria en todo Brasil, una serie de publicaciones (en total 12) con un contenido de alto nivel y propuestas innovadoras, y eventos de discusión a nivel nacional con amplia participación en base a los hallazgos y propuestas realizadas.

Estas acciones dieron como resultado cambios sustantivos en las políticas dirigidas a los pequeños productores en Brasil. Anteriormente, las políticas agrícolas —implementadas básicamente por el Ministerio de Agricultura— se dirigían esencialmente a la agricultura comercial. Mientras tanto los temas de pobreza rural se trataban básicamente a través de las acciones de redistribución de tierras —con el INCRA como institución responsable— y de proyectos de desarrollo rural implementados en zonas problemáticas específicas, especialmente la región Nordeste. En cambio, las nuevas propuestas tuvieron como base el tratamiento diferenciado de la agricultura familiar. Así, el Gobierno Federal creó un nuevo Ministerio de Política Fundiaria y Desarrollo Rural encargado del desarrollo de la agricultura familiar, incluyendo cuestiones de crédito, asistencia técnica, comercialización y actividades no agrícolas, entre otras. Adicionalmente, las propuestas permitieron desarrollar una estrategia de desarrollo de asentamientos de reforma agraria más descentralizada y centrándose en las capacidades de los productores familiares y aplicando diferentes criterios regionales de acuerdo a las características y problemas de los sistemas productivos de cada región.

Los proyectos de apoyo a la reforma agraria en Brasil permitieron extraer algunas lecciones de relevancia para una estrategia de seguridad alimentaria y uso sostenible de los recursos naturales:

- a) El fortalecimiento de procesos de acceso a tierras es una pieza clave en las estrategias de seguridad alimentaria, viabilizando la capacidad de pobres rurales de producir alimentos y mejorar sus ingresos;

-
- b) los procesos de acceso a la tierra deben ser necesariamente complementados por otras acciones que aseguren un amplio acceso a otros recursos productivos, en particular, capital (a través del crédito) y conocimientos técnicos (a través de servicios de asistencia técnica);
 - c) la participación concertada de diversos actores —instituciones de gobierno, nacional y local, movimientos sociales, instituciones académicas— resulta fundamental para el planteamiento de políticas efectivas de desarrollo rural; y
 - d) una secuencia de proyectos centrados en acciones efectivas puede tener un impacto sustantivo en las políticas nacionales.

ANEXO 3

Evaluación del Programa Alianza para el Campo en México (UTF/MEX/045/MEX)

El Programa Alianza para el Campo constituye uno de los principales instrumentos de política agrícola y rural del Gobierno de México, para inducir y apoyar un cambio estructural en el sector agropecuario que permita enfrentar los desafíos de rentabilidad y competitividad surgidos a raíz de la apertura comercial. La Alianza cuenta con más de 30 programas de fomento agrícola, fomento ganadero, sanidad agropecuaria, transferencia de tecnología y desarrollo rural, los cuales son ejecutados en el ámbito estatal, con la participación de productores, proveedores de bienes y servicios para el sector, y otros agentes de la sociedad civil. Su ejecución es descentralizada, en línea con los esfuerzos de federalización de la política e instituciones del sector agropecuario. Los beneficiarios de los programas de fomento agropecuario durante 1999 fueron aproximadamente 500 mil productores, los cuales representan aproximadamente 17% de los productores agropecuarios de México

Mediante las evaluaciones que FAO ha realizado a la Alianza desde 1998, se ha podido documentar los impactos y resultados del programa. También se ha podido demostrar los méritos de la Alianza a los operadores, promotores e instancias de financiamiento; identificar las fortalezas y debilidades de cada programa y proponer medidas correctivas o de mejoramiento en la ejecución, apoyando así el proceso de planeación y programación anual. Se ha puesto de manifiesto la importancia de continuar con la realización de las evaluaciones de todos los programas de la Alianza a nivel estatal y nacional, además de evaluar su impacto en la actividad agropecuaria y en el ingreso de los productores, con el fin reorientar el gasto público hacia los programas de mayor impacto.

ANEXO 4

Generación y difusión de tecnologías apropiadas y seguridad alimentaria en Bolivia Proyecto “Fertisuelos” (GCPF/BOL/018/NET)

El proyecto tuvo su origen en la identificación de que uno de los factores claves en la producción de alimentos en Bolivia eran los reducidos rendimientos, lo que a su vez se vinculaba a la baja fertilidad de los suelos y a un muy reducido uso de fertilizantes. Así, el Gobierno de Bolivia había definido una estrategia que planteaba a largo plazo la autosuficiencia en alimentos básicos y, posiblemente, obtener excedentes para exportación a través de la intensificación de la producción agrícola.

El proyecto fue ejecutado en dos fases, la primera de las cuales comenzó en 1987 y se extendió hasta 1992, mientras la segunda se inició en 1993 hasta junio de 1999; la contraparte nacional fue el Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos (MACA), posteriormente transformado en la Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería y en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. El proyecto se basó en un intenso trabajo de investigación, realizado en coordinación con un alto número de instituciones o unidades de instituciones (alrededor de 70). La investigación se orientó, en particular, a determinar las dosis económicamente válidas de fertilizantes para los cultivos alimenticios básicos en distintos tipos de suelos de las distintas zonas ecológicas y a formular recomendaciones racionales sobre fertilizantes para su transferencia a los agricultores. En su segunda fase, se enfatizó en la elaboración de un paquete tecnológico mejorado que integrara la fertilización mineral y orgánica, y en crear un esquema de crédito local para la compra de fertilizantes. En ambas fases se organizó la investigación en torno a parcelas de agricultores.

Como resultado de estas acciones se formularon recomendaciones para el uso de fertilizantes minerales en cultivos alimenticios (arroz, maíz, papa y trigo), incluyendo, entre otros, dosis, modalidades de aplicación y efecto residual de la fertilización en cultivos posteriores. También se evaluaron prácticas culturales, densidad y sistemas de siembra, calidad de semillas y control de malezas, la introducción de herramientas y equipos de trabajo, y prácticas de conservación de suelos. El conjunto de innovaciones ajustadas y comprobadas para los diferentes cultivos se empezó a divulgar a partir de la campaña 1996-1997 mediante parcelas demostrativas, siendo las prácticas de fertilización las que mayor importancia tuvieron en incrementos de productividad conseguidos. Finalmente, se logró organizar un fondo rotatorio que permitió proveer micro créditos para la compra de fertilizantes, el que comenzó atendiendo a 25 grupos de productores en 1993-1994 y llegó a 97 en 1997-1998.

La experiencia del Proyecto Fertisuelos demostró la importancia central de la investigación orientada al aumento de la productividad de cultivos en una estrategia de seguridad alimentaria.

ANEXO 5

Seguridad alimentaria y conservación de los recursos naturales a través de la difusión de sistemas de producción sostenible en laderas de Honduras

Proyecto “Desarrollo Rural del Sur de Lempira”, PROLESUR (GCP/HON/018/NET y GCP/HON/021/NET)

El PROLESUR tuvo su origen en los graves problemas de pobreza e inseguridad alimentaria que afectaban al sur del Departamento de Lempira en el occidente de Honduras. Estos problemas coexisten con un serio deterioro de los recursos naturales —principalmente deforestación y degradación de suelos y aguas en un ecosistema de laderas de suelos pobres y alta fragilidad, mientras que los sistemas de producción predominantes se basaban en el cultivo de granos básicos (principalmente maíz) de muy baja productividad y cuyos precios mostraban una tendencia a la baja. Cambios en esta forma de producir encontraban como mayor obstáculo las limitaciones de los productores para acceder a servicios de apoyo, en particular crédito, asistencia técnica y capacitación.

La primera fase del proyecto (GCP/HON/018/NET) fue implementada entre noviembre de 1994 y diciembre de 1998, mientras que la segunda fase (GCP/HON/021/NET) comenzó en febrero de 1999 y se extenderá hasta diciembre de 2002, siendo la Secretaría de Recursos Naturales la contraparte nacional. El objetivo central del PROLESUR fue combatir la pobreza rural y lograr la seguridad alimentaria a través de la promoción de cambios en los sistemas de producción que diversificaran los productos obtenidos, elevaran los niveles de productividad y conservaran los recursos naturales. Las acciones del proyecto se dividieron en varios componentes que incluyeron asistencia técnica, capacitación en aspectos productivos y organizativos, apoyo a instituciones financieras de los beneficiarios (bancos comunales).

El PROLESUR ha tenido efectos positivos sustantivos en la diversificación de la producción y la transferencia de nuevos sistemas de producción, con consecuencias positivas en la producción de alimentos, los ingresos de los beneficiarios y la conservación de los recursos naturales. Los impactos más importantes han sido la diversificación de la producción (combinación de cultivos agrícolas con especies leñosas y residuos para la producción ganadera, incorporación de otros productos agrícolas y no agrícolas), el aumento de la productividad (40% como consecuencia de técnicas de conservación e introducción de nuevos rubros), la reducción considerable de la erosión y la pérdida de suelos, la conservación e incremento de las masas boscosas, la conservación del agua y el mejoramiento de su calidad, y la reducción de la contaminación ambiental por la eliminación de quemadas. Además, se lograron importantes impactos en la capacitación de jóvenes, líderes comunitarios, técnicos y profesores.

La experiencia del proyecto PROLESUR permite destacar las siguientes lecciones:

- a) La clave del éxito estuvo en la adaptación y difusión entre los productores de un sistema de producción agro-silvo-pastoril local (el Quesungal), que se caracteriza por el manejo de árboles y arbustos, la siembra de cultivos de granos básicos (maíz, maicillo y frijol) en ciclos diferentes, el uso de rastrojos de maíz y maicillo para la producción ganadera complementaria, y la eliminación de las quemadas. La disponibilidad de un sistema de producción adaptado a las condiciones de los ecosistemas locales y a las condiciones

particulares de los pequeños productores de la zona del proyecto resultan claves para el éxito de acciones para mejorar la seguridad alimentaria, conservando los recursos naturales.

- b) El origen local del sistema de producción adaptado y difundido por el proyecto reafirma la necesidad de invertir en la investigación tecnológica adaptativa no solamente de tecnologías generadas en otros contextos, sino también de las disponibles a nivel local que son utilizadas por los pequeños productores.

ANEXO 6

Proyecto “Apoyo al manejo, conservación y explotación de los recursos forestales en el Trópico de Cochabamba y zonas de transición de los Yungas de La Paz (UNO/BOL/723/DCP, Bolivia)”

El proyecto tuvo su origen en la experiencia y logros obtenidos en un proyecto piloto (UNO/BOL/92/582) implementado desde mediados de los años noventa, el que demostró y divulgó en forma sistemática prácticas agroforestales de alta rentabilidad en el Trópico de Cochabamba. El proyecto se desarrolló en el Trópico de Cochabamba y en los Yungas de La Paz, los que se caracterizaban hasta mediados de los años noventa por ser grandes productoras de coca. Adicionalmente, los campesinos que se dedicaban a este cultivo empleaban un sistema de producción basado en la tala y quema anual de nuevas áreas de bosque. Como consecuencia, el proyecto UNO/BOL/723/DCP tuvo como objetivo principal promover la diversificación de la producción a través de introducción de nuevos cultivos y sistemas de producción sostenibles en sustitución de la coca, formando parte de la Nueva Estrategia Boliviana de Lucha Contra el Narcotráfico 1998-2002. Asimismo, el proyecto forma parte de un amplio programa de apoyo al sector forestal y a las políticas nacionales de desarrollo rural y de medio ambiente.

El proyecto ha venido beneficiando en forma directa a 2.500 familias y de manera indirecta a otras 750 familias, impulsando un modelo de producción agroforestal integrado y diversificado, el cual se basa en un programa de investigación y validación participativa centrada en agroforestería y en actividades forestales. Como consecuencia, se ha dado comienzo a un proceso permanente de uso racional de recursos forestales a nivel de finca, demostrando las ventajas de los sistemas de producción agroforestales y forestal para generar ingresos y empleo. Esto implicó la difusión de varios cultivos, incluyendo en el Trópico de Cochabamba cultivos perennes comerciales, café, cacao, goma, achiote, pimienta negra, papaya, camu y la adopción de sistemas silvopastoriles. También apoya la tecnificación de otros cultivos producidos por las familias beneficiarias, y la introducción de apicultura y flores tropicales. Mientras tanto, en los Yungas de La Paz, se promovió la tecnificación del café y de otros cultivos tradicionales, incluyendo cítricos, plátano, banano y achiote. En ambas zonas el proyecto implementó actividades para fortalecer las asociaciones de productores existentes, apoyando su administración y gestión.

ANEXO 7

Fortalecimiento de la organización de la población y manejo sostenible de recursos forestales comunales en Ecuador

Proyecto “Desarrollo forestal campesino en Los Andes del Ecuador” (GCP/ECU/063/NET y GCP/ECU/070/NET)

El proyecto se originó en los altos niveles de pobreza que caracterizaban a las comunidades campesinas de la “Sierra Ecuatoriana”, región comprendida entre los dos ramales (Central y Occidental) de la Cordillera de los Andes. Las comunidades campesinas de esa región cultivaban tierras de ladera (entre 1000 y 3000 msnm), muchas de ellas con fuertes pendientes, y hacían escaso o ningún uso de técnicas de conservación de suelos. Esto provocaba procesos erosivos severos y constituía una de las causas principales de pobreza rural. Ello dio origen a la primera fase del proyecto (GCP/ECU/063/NET) que se ejecutó entre 1993 y 1998. Le siguió una segunda fase (GCP/ECU/070/NET), que comenzó en 1999 y aún se encuentra en ejecución.

El objetivo central de ambos proyectos ha sido mejorar la calidad de vida de las comunidades campesinas a través del desarrollo forestal comunal. El proyecto ha promovido a través de sus equipos técnicos nuevas prácticas agroforestales y forestales participativas, y criterios para que los campesinos, y en especial las mujeres, reconocieran el valor económico de los recursos naturales que poseían. Como resultado, se lograron importantes logros que han beneficiado a alrededor de 250 comunidades campesinas con unas 6.400 familias. Los principales beneficios incluyen alrededor de 5.000 hectáreas sometidas a conservación de suelos en las que se adoptaron los sistemas de producción agroforestales y establecieron plantaciones forestales. Se instalaron viveros comunales y transplantaron más de 1.8 millones de plantas en terrenos comunales y familiares. Además, se establecieron unos 400 huertos agroforestales comunales y decenas de pequeñas industrias de productos provenientes del bosque, como hongos, hierbas medicinales, elaboración de canastas, producción de truchas y de alcaparras, entre otros. Ello contribuyó a mejorar los ingresos de las familias campesinas.

La experiencia del Proyecto permitió obtener como lección que una propuesta tecnológica y productiva adaptada a los ecosistemas y a las características de los productores resulta fundamental, pero no suficiente para promover impactos positivos en una estrategia para mejorar la situación alimentaria. La organización campesina resulta fundamental, particularmente para resolver problemas de naturaleza colectiva como el mal manejo y deterioro de recursos forestales y otros recursos naturales comunales.

ANEXO 8

Generación de empleo en actividades no agrícolas en Brasil Apoyo al Programa Nacional de Generación de Empleos (PRONAGER, UTF/BRA/040/BRA)

El PRONAGER ha sido uno de los programas de la FAO más importantes en Brasil en los últimos años. Tuvo su origen en un Proyecto de Cooperación Técnica titulado “Planificación regional con énfasis en la generación de ingreso y empleo” (TCP/BRA/2254) implementado entre 1992 y 1993 por la Secretaría de Desarrollo Regional. Los promisorios resultados obtenidos sirvieron para el diseño del PRONAGER, cuya ejecución comenzó en junio de 1994 bajo responsabilidad del actual Ministerio de Integración Regional. La FAO ha proporcionado asistencia técnica al PRONAGER desde el comienzo de su ejecución a través de la Oficina Regional en Santiago.

El PRONAGER posee una estructura compuesta por un módulo central ubicado en Brasilia, módulos regionales (a cargo de la Superintendencia de Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE, y de la Superintendencia de Desenvolvimento da Amazonia, SUDAM, en las regiones Nordeste y Norte respectivamente), estatales (Alagoas y São Paulo) y municipales (Vitória-Espirito Santo y São Paulo-SP). El módulo central es responsable de los aspectos conceptuales y metodológicos y de la supervisión técnica de los demás módulos, los que a su vez poseen autonomía administrativa y financiera. El programa ha articulado sus acciones con otras instituciones del sector público.

El PRONAGER se ha orientado a generar ocupaciones productivas e ingresos para la población marginada, compuesta mayormente por personas que sobreviven generalmente con trabajos individuales esporádicos, no calificados y de bajo ingreso. Las acciones principales del programa se centran en la capacitación masiva de corto plazo (generalmente 45 días), la que tiene un alto contenido motivacional a efectos de recuperar la autoestima de los beneficiarios y de servir de base para el descubrimiento de vocaciones y potencialidades. Además, ha promovido la formación de empresas de naturaleza colectiva para la producción de diversos bienes y servicios. Hasta septiembre del 2000, el programa había realizado laboratorios para unas 34,000 personas, creando embriones de empresas que posteriormente se tornan viables en caso de contar con apoyo externo para su consolidación. De acuerdo a evaluaciones realizadas, las microempresas creadas permitieron crear unos 6.200 empleos directos.

La experiencia obtenida hasta el momento permite destacar algunas lecciones:

- a) Las actividades no agrícolas poseen una importancia central en una estrategia de seguridad alimentaria, en particular para aquella población pobre más marginada que no posee acceso a la tierra, para quien la promoción de actividades agrícolas tiene escasas posibilidades de resultar viables. Ello sirve asimismo para reducir las presiones sobre la demanda de tierra.
- b) La promoción de actividades no agrícolas requiere la participación de instituciones que tradicionalmente no formaban parte del sistema de desarrollo agrícola y rural, en especial a nivel local. La presencia de estas instituciones resulta necesaria por sus conocimientos sobre otros sectores económicos y sus especificidades en cuestiones tecnológicas, de mercado y financiamiento.

ANEXO 9

Proyectos de erradicación de enfermedades transfronterizas

La erradicación del Gusano Barrenador del Ganado *Ch. hominivorax* en el Norte de Africa (1992), fue realizada mediante la implementación del proyecto multinacional SCNA/INT/001/MUL, con un costo de 35 millones de dólares, evitando el establecimiento de esta enfermedad transfronteriza en la población animal y seres humanos de los continentes africano y europeo. La enfermedad fue introducida por el transporte de animales parasitados desde las Américas, de donde es oriunda y donde causa elevadas pérdidas económicas a la ganadería y graves infestaciones en los seres humanos. Recientemente, con el propósito de apoyar el desarrollo pecuario en Cuba, Haití, Jamaica y la República Dominicana, afectados por la enfermedad, se han ejecutado los proyectos de cooperación técnica TCP/CUB/6613 y TCP/RLA/8927 “Control del gusano barrenador del ganado” para su control y eventual erradicación (el último en ejecución), estos proyectos también han contribuido a disminuir el riesgo de reinfestaciones en los países de Norte y Centroamérica, actualmente libres de la parasitosis.

Otro ejemplo a destacar de enfermedad transfronteriza es la Garrapata Tropical *Amblyomma variegatum* introducida en el Caribe en 1828, a través de animales infestados provenientes del Africa; actualmente se encuentra establecida en más de 12 islas. Esta garrapata transmite hemoparásitos a los animales domésticos provocando graves daños en la ganadería. A solicitud de los países afectados, la FAO, conjuntamente con otros organismos internacionales, inició los proyectos GCP/RLA/130/IFA (Tropical Bon Tick Research Programme in the Caribbean), GCP/RLA/120/USA, GCP/RLA/121/USA, y GCP/RLA/120/MUL (los tres “Caribbean *Amblyomma* Programme”) para su erradicación, la que ha tenido un avance sustancial. Se espera que próximamente los territorios franceses en el área incrementen su actividades contra el parásito a fin de reducir las pérdidas económicas que está provocando y evitar el riesgo de que sea introducida a los países continentales de las Américas, actualmente libres de la enfermedad.

ANEXO 10

Proyecto “Modernización de los Servicios de Sanidad Agropecuaria y Control de los Alimentos en los Países Andinos” (TCP/RLA/8929)

A petición expresa de los gobiernos de los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), el objetivo del proyecto fue enfocado a apoyar el diseño de planes nacionales de modernización y fortalecimiento de los servicios de sanidad agropecuaria y de control de alimentos, acordes a los requerimientos de la OMC.

La primera etapa consistía en la determinación de la situación actual de los servicios oficiales sobre legislación, certificación, inspección, análisis de riesgos, modernidad institucional, vigilancia epidemiológica, capacidad de diagnóstico y capacidad de respuesta en casos de emergencia sanitaria para cada una de las tres áreas temáticas. El análisis permitió establecer las necesidades integrales prioritarias de asistencia técnica, recursos humanos, materiales, financieros y de otro tipo, que permitan adecuar los servicios dentro del marco de la OMC.

En la segunda etapa se elaboraron Planes de Acción nacional, a un horizonte de cinco años, con un conjunto de proyectos. Todas las actividades fueron realizadas de forma integral por equipos nacionales, los cuales integraron a los principales actores de la cadena agroalimentaria, incluidas las asociaciones de productores primarios, transformadores, transportistas, comercializadores, importadores y exportadores, entre otros, así como aquellas dependencias de gobierno involucradas en el control sanitario de alguna de las fases de la cadena productiva y comercializadora agroalimentaria. La búsqueda de soluciones a una problemática común a países del continente americano, basada en el auto-diagnóstico y en soluciones autólogas, ha sido altamente exitosa en las áreas sanitarias involucradas en el comercio internacional dentro del marco de la OMC, en los países andinos, y ha permitido establecer bases para su reorganización integral.

Con la elaboración de los perfiles de proyectos para cada país, los gobiernos disponen de una herramienta concreta para solucionar los problemas prioritarios en las tres áreas temáticas del proyecto. La mayoría de los proyectos propuestos no requieren de fuentes de financiamiento externo. Respecto a los proyectos que requieran de fuentes externas de financiamiento, la FAO apoyará a los gobiernos en la búsqueda de donantes u otras fuentes de financiamiento.