



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

28ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ciudad de Guatemala (Guatemala), 26 al 30 de abril de 2004

INICIATIVA PARA REVISAR Y ACTUALIZAR POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES SOBRE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

I. Introducción

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 25) consagró, ya en el año 1948, a la seguridad alimentaria como uno de los derechos humanos fundamentales. Hacia fines del año 2000 la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas estableció la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria como una de las principales metas de la política de desarrollo.
2. En 1996, los Jefes de Estado y de Gobierno y altos representantes de los países miembros de la FAO, reunidos en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), comprometieron su voluntad política para reducir a la mitad, a más tardar para el año 2015, el número de personas que sufrían inseguridad alimentaria en 1990-92. De esta manera se fijó una meta y se adoptó un compromiso: *reducir a la mitad la inseguridad alimentaria en el mundo*.
3. El débil desempeño de los indicadores de pobreza y desnutrición permite prever que, con las tasas actuales, la meta adoptada en la CMA no se logrará en el plazo previsto. En América Latina y el Caribe, se estima que existen 54,8 millones de personas subnutridas. Para alcanzar la meta, sería necesario reducir ese número a algo menos de 30 millones, mientras que la extrapolación de la tendencia indica que en 2015 existirían todavía 49 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria.
4. En 2002, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (CMA:cad) centró la atención en la voluntad política y la movilización de recursos y emitió una declaración, la *Alianza Internacional contra el Hambre (AICH)*, basada en el reconocimiento de que “*cumplir con la meta sólo será posible si todas las partes interesadas realizan un significativo esfuerzo concertado*”.
5. La *Iniciativa para Apoyar la Revisión y Actualización de las Estrategias y Políticas Nacionales para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Agrícola y Rural* (marzo de 2003) responde a la necesidad de los países a realizar ajustes en las mismas en el camino de acercarse a las metas de la CMA:cad, para lo cual cuentan con la asistencia de FAO.

6. El presente documento pretende ser una síntesis de los perfiles de actualización de políticas preparados por los países de la Región. En el mismo no se aborda ni se hace referencia a los problemas asociados con la urbanización, especialmente la inseguridad alimentaria en áreas urbanas, la desnutrición y la obesidad.

II. Cambios en contenidos y formulación de estrategias y políticas nacionales para la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola

Aspectos relevantes de los contenidos

7. Las áreas temáticas más relevantes en las estrategias y políticas, son: reducción de la inseguridad alimentaria y combate a la pobreza; desarrollo de las áreas rurales; reformas institucionales, participación y descentralización; y comercio e integración subregional.

8. Los países y agrupaciones subregionales consideradas en esta síntesis son:

- Comunidad Andina (CAN): Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela.
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile (miembro asociado).
- Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC): Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Belice, Panamá.
- México
- Comunidad del Caribe (CARICOM): Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago.
- Caribe de lengua española y francesa: Cuba, República Dominicana y Haití

Comunidad Andina

9. *Seguridad alimentaria:* El objetivo de la seguridad alimentaria empieza a incorporarse en las estrategias de casi todos los países de la subregión. Mas aún, Ecuador y Venezuela están ejecutando, con el apoyo de la FAO, Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA) y el Perú formula una estrategia específica al respecto.

10. *Pobreza:* La pobreza alcanza a más del 40% de la población y más de 15 millones de personas no logran acceder a los niveles alimenticios mínimos. Las estrategias de todos los países apuntan a enfrentar esta situación.

11. *Desarrollo agrícola y rural:* Este objetivo está planteado en todos los países. A ello apuntan un elevado número de instrumentos diversos cuya coherencia e impacto final está en debate.

12. *Comercio e integración subregional:* El fortalecimiento de la Comunidad Andina es objetivo prioritario. La Declaración de Quirama es un logro importante, ya que enfatiza el impulso a políticas andinas comunes.

13. *Reformas institucionales, descentralización y participación:* Se han realizado reformas transfiriendo a los municipios funciones relacionadas con el desarrollo rural y el ordenamiento territorial. Asimismo se ha legislado y creado diversas instancias de participación ciudadana y concertación.

Mercado Común del Sur

14. *Seguridad alimentaria:* El déficit nutricional en Chile, Uruguay y Argentina es bajo, mientras que es mayor en Brasil y Paraguay. Siendo una subregión exportadora neta de alimentos, el problema de la inseguridad alimentaria obedece a problemas de acceso generados por la inequidad de la distribución del ingreso. En Brasil, la lucha contra el hambre (Proyecto Hambre Cero) es una primera prioridad de gobierno y ha logrado articular a toda la sociedad alrededor de dicho objetivo. El carácter innovativo de este esfuerzo es que busca articular políticas estructurales de largo plazo con políticas específicas que procuran ampliar el acceso a los alimentos en el corto plazo para las poblaciones vulnerables. Este planteamiento es similar al enfoque de “doble componente” mencionado más adelante, que propone abordar de manera integrada todos los aspectos de la seguridad alimentaria. Tanto en Argentina como en Paraguay, el tema es un componente de sus Estrategias de Reducción de la Pobreza, y en ambos países se gestiona la implementación de un Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA).

15. *Pobreza:* El objetivo de reducirla ha sido asumido por todos los países, en la mayoría de los cuales se lo ha adoptado en el contexto del desarrollo rural e instrumentado en programas específicos, uno de cuyos ejemplos es el caso de Chile Solidario.

16. *Desarrollo agrícola y rural:* Se otorga a la agricultura un papel relevante para el desarrollo económico nacional. Prácticamente todos los países se proponen mejorar la competitividad de su agricultura de exportación, con un enfoque de cadenas alimentarias. Este énfasis está acompañado en todos los casos de programas de apoyo a los pequeños y medianos productores, con un enfoque de desarrollo rural.

17. *Comercio e integración subregional:* Dado el carácter de exportador neto de alimentos de la mayoría de sus países, el énfasis está puesto en el aumento del acceso a los mercados mundiales. Dichos países, también han venido asumiendo un papel de liderazgo regional en las negociaciones de comercio internacional (ALCA, OMC). La estructura supranacional (MERCOSUR) ha sido fortalecida, se han creado cargos de responsabilidad política, como la Comisión de Representantes Permanentes y se ha transformado la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica.

18. *Reformas institucionales, descentralización y participación:* Se han planteado objetivos de modernización del Estado, gobernabilidad, descentralización y participación.

Consejo Agropecuario Centroamericano

19. Los países centroamericanos, aunque exitosos en el logro de la estabilidad económica y de un aceptable crecimiento del sector agrícola, no han logrado disminuir la pobreza y la inseguridad alimentaria. Entre 1990 y 1999 los subnutridos pasaron de 4,9 millones a 6,4 millones, alejándose en vez de acercarse a la meta que asumieron en la CMA.

20. *Seguridad alimentaria:* Se ha introducido la seguridad alimentaria como un objetivo prioritario. Tres de los países (Guatemala, Honduras y Nicaragua) implementan y están expandiendo a nivel nacional los PESA, mientras El Salvador, Costa Rica y Panamá están realizando las gestiones pertinentes para hacerlo. Asimismo, el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) ejecuta un proyecto de carácter subregional.

21. *Pobreza:* Los países cuentan con estrategias de reducción de la pobreza a un plazo de 15 años, así como con políticas nacionales consensuadas y políticas compensatorias para el corto plazo.

22. *Desarrollo agrícola y rural:* Se reconoce a la agricultura el carácter de motor del desarrollo, por su alta participación en el producto, ingreso y empleo rural. Existen objetivos para el desarrollo agrícola y rural en estrategias que se extienden entre 2000 y 2010.

23. *Comercio e integración subregional:* Centroamérica es la subregión que destaca por los esfuerzos de integración y de fortalecimiento del comercio intra y extra-regional. Recientemente

se ha concluido un tratado de libre comercio con Estados Unidos y está en trámite un acuerdo similar con la Unión Europea.

24. *Reformas institucionales, descentralización y participación:* La modernización del Estado ha sido objeto de legislación y creación de organismos para llevarla a cabo. También se ha legislado sobre la descentralización y los programas para su ejecución tienden a favorecer el desarrollo local.

México

25. El documento rector para la formulación de políticas es el Plan Nacional de Desarrollo 2001/2006, del cual se desprenden los programas sectoriales, entre los cuales el Programa del Subsector Agropecuario y Pesquero, a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

26. *Pobreza:* A pesar del buen comportamiento de algunos agregados macroeconómicos, la pobreza persiste y se concentra mayoritariamente en el campo. El 44% de la población rural es pobre, y en las áreas urbanas esa proporción es del 16%. Las insuficiencias en la nutrición afectan a 5,2 millones de habitantes. Esta situación está siendo tratada con múltiples programas, entre los que destacan los de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con un amplio instrumental: subsidios directos, asistencia alimentaria, y empleo temporal.

27. *Seguridad alimentaria:* SEDESOL desarrolla importantes programas para el abastecimiento alimentario directo, mientras que la SAGARPA, con asistencia de la FAO, implementa un PESA como programa piloto para enfrentar problemas de seguridad alimentaria y desarrollo rural hasta en 250 microrregiones del país.

28. *Desarrollo agrícola y rural:* El desarrollo agropecuario es apoyado mediante tres programas de transferencias a los productores agropecuarios:

- Alianza para el Campo: apoyos a la capitalización de las explotaciones y manutención de obras de riego;
- apoyos a la comercialización: facilita las ventas de las cosechas;
- apoyos directos al campo.

En relación con el desarrollo rural, se destacan el PESA, el programa de desarrollo de comunidades indígenas y el programa de coordinación de acciones de desarrollo rural.

29. *Comercio e integración comercial:* Se han celebrado tratados de libre comercio con EE.UU. y Canadá; la Unión Europea; Bolivia y Costa Rica (1994); Nicaragua (1997); Chile (1998); Venezuela y Colombia (1994) e Israel (2000). Existe un acuerdo de complementación económica con Uruguay (1999). El país es miembro de ALADI desde 1980 y de la APEC desde 1993, y realiza conversaciones previas con MERCOSUR, los países centroamericanos, Japón y es parte del ALCA

30. *Reformas y cambios institucionales, descentralización y participación:* Un cambio relevante es la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), responsable de la coordinación y seguimiento de los programas de desarrollo rural. Los Consejos Estatales Agropecuarios son responsables de la planeación y monitoreo del desarrollo rural. Participan autoridades estatales, federales y organizaciones diversas. Se han transferido funciones, responsabilidades y recursos hacia los gobiernos estatales, aunque falta aún la consolidación en algunos aspectos. Se han creado instancias de participación. El Acuerdo Nacional para el Campo establece compromisos concertados entre el sector público y organizaciones de productores. En desarrollo rural, se creó una instancia formada por las Secretarías que integran el CIDRS, las organizaciones de productores, institutos de investigación y ONG's.

Comunidad del Caribe

31. *Comercio internacional y nueva estrategia de desarrollo:* Las preferencias arancelarias otorgadas por la Unión Europea han sido históricamente el sostén principal del comercio internacional de los países caribeños. Aproximadamente el 70% de los productos exportados entraban a mercados con preferencias, pero por diversas razones el régimen de preferencias está comenzando a desmantelarse.

32. Actualmente, los principales esfuerzos se orientan a convertir al turismo en el motor de los desarrollos futuros, concebido en estrecha articulación con el desarrollo rural. Las características físicas y la organización espacial establecen prácticamente un “continuum” entre espacios rurales y las áreas turísticas. Estas representan un mercado para productos agroalimentarios y brindan posibilidades de trasladar actividades turísticas hacia ellas, apoyando el ecoturismo y el agroturismo.

33. Además del apoyo al turismo, se considera prioritario identificar otras oportunidades productivas. Se piensa en el desarrollo agroindustrial, transformando materias primas o agregando más valor a productos que actualmente poseen un bajo grado de transformación.

34. *Formulación de políticas y estrategias. Cambios institucionales:* En fechas recientes, se ha iniciado la formulación de instrumentos de políticas para promover el desarrollo rural y favorecer la seguridad alimentaria. En la mayoría de los países se encuentran esfuerzos conjuntos entre Ministerios de Finanzas, Comercio y Agricultura en la preparación de estrategias, políticas y programas relacionados con: comercio, desarrollo rural, seguridad alimentaria y pobreza.

Caribe de lengua española y francesa

35. *Pobreza:* En Cuba, en los últimos años se han realizado acciones focalizadas a individuos y familias cuyos niveles de vida están por debajo de los promedios. En República Dominicana se han formulado diversos documentos para el combate a la pobreza: Estrategia para la reducción de la pobreza (2003); Política social del Gobierno dominicano (2002-2004); y Plan Nacional de Desarrollo Social. Se ha anunciado un programa de reducción de la pobreza complementado con acciones en salud, saneamiento, alimentación y agua potable. Para Haití no se dispone de información reciente sobre pobreza, pero se estima que la proporción es sumamente elevada y no se registran antecedentes de instrumentos para su mitigación.

36. *Seguridad alimentaria:* En Cuba se han desarrollado iniciativas de seguridad alimentaria desde una perspectiva amplia, como la Estrategia para la Seguridad Alimentaria, y otras que resultan complementarias: Plan Nacional de Acción para la Nutrición (1994); Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutrición, Programa de Autoabastecimiento Municipal (1995); y Programa Nacional de Agricultura Urbana. El PESA inició sus operaciones en el país con un proyecto de apoyo a la producción de granos básicos.

37. La República Dominicana posee el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1998-2005, centrado en la producción de alimentos, prestación de servicios a la producción e incremento del acceso a los grupos vulnerables.

38. *Desarrollo agrícola y rural:* La estrategia agrícola de Cuba se está revisando en función de la reestructuración de la industria azucarera. La producción actual dista de satisfacer las necesidades alimentarias internas y el comportamiento del sector ha sido débil en la generación de exportaciones y sustitución de importaciones.

39. La República Dominicana dispone de un plan y estrategia decenal (2000-2010). Se postulan cuatro ejes para el desarrollo rural: crecimiento y productividad; equidad social en el medio rural; reestructuración institucional; y sostenibilidad agroecológica. Se ha avanzado en la modernización de las instituciones y el fortalecimiento de la investigación, pero no existe consenso sobre el programa de reformas del sector.

40. *Comercio e integración subregional:* La principal limitación de la economía cubana radica en su sector externo, tomando en cuenta las consecuencias del bloqueo externo del que podría ser uno de sus principales mercados de exportación de productos agroalimentarios.

41. La República Dominicana es miembro de la OMC. Su principal socio comercial es Estados Unidos, con el que gestiona un tratado de libre comercio. Además, se ha convertido en miembro asociado del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y posee acuerdos comerciales con el CARICOM.

42. El comercio exterior haitiano está en crisis, con saldos negativos de balanza comercial. En el año 2001 el país exportó un monto equivalente al 12,5% del PIB e importó el 33,4%. No se conocen iniciativas tendientes a fortalecer sus relaciones externas ni a promover procesos de integración económica.

43. *Reformas y cambios institucionales, descentralización y participación:* El Estado cubano tiene un sistema centralizado de administración, que se extiende hasta la esfera económica, existiendo un capital humano con un alto grado de disciplina en la gestión pública. El proceso de ajuste y transformación económica aún no concluido; deberá tener su correlato en cambios institucionales, tanto a nivel de gestión como del propio sistema de planificación.

44. La República Dominicana ha efectuado cambios institucionales mediante la “Reforma Institucional en la agricultura y el medio rural”. De allí surgió la creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2000), el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias (2000), y los Consejos de Desarrollo Regionales, a los que se les transfieren recursos nacionales.

Aspectos relevantes en la formulación

45. Entre las principales tendencias que se manifiestan en los procesos de formulación de estrategias y políticas, vale destacar:

En los enfoques adoptados:

- i. Hay una tendencia a la adopción de *enfoques integrados*, en oposición a los tradicionales enfoques sectoriales. Así, en muchos casos los temas de *pobreza-desarrollo rural-seguridad alimentaria* son tratados de esa manera, e incluso se les complementa con componentes de política social. Si bien los planes y políticas sectoriales siguen estando vigentes, generalmente se los vincula con alguno de los tres temas multisectoriales. Ello ha dado origen a un creciente énfasis y esfuerzos en la creación de instrumentos de coordinación entre distintos ministerios y otros organismos.
- ii. La territorialidad está reemplazando a los enfoques exclusivamente sectoriales. Ello constituye un avance, ya que el territorio funciona como elemento integrador de las acciones, incrementando su eficacia.
- iii. Se observa una tendencia hacia la planificación estratégica, abandonando las tradicionales formas de formulación de planes anuales o multianuales.

En la participación:

- i. Para la formulación, la participación constituye un serio desafío. Los enfoques integrados inducen forzosamente a una mayor participación de diversos organismos gubernamentales. Así es como se han constituido comités, comisiones, grupos interministeriales.
- ii. Una modalidad que se ha difundido, es la constitución de grupos de concertación formados por el Estado, las organizaciones empresariales y de trabajadores y organizaciones de la sociedad civil. Las llamadas “mesas agrícolas” – por ejemplo en Chile y en Honduras – han resultado experiencias exitosas. Aunque puedan

formularse algunos reparos, esta forma de trabajo tiene la ventaja de reunir a los interesados y concertar los lineamientos en el caso de un documento de carácter general, o las acciones, cuando se trata de programas específicos.

- iii. La participación de base es un desafío que queda por resolver. La constitución de grandes asambleas no parece un método adecuado. La otra cara de la medalla está constituida por la participación de base no solamente en la formulación, sino también en las actividades de seguimiento y evaluación. Un ejemplo de participación de ese tipo ha surgido en los proyectos PESA.

Cambios institucionales:

- i. Prácticamente la totalidad de los países han efectuado cambios institucionales. En muchos casos, éstos se circunscriben a la creación, supresión o fusión de diversos organismos. En otros casos, las reformas se enmarcan en procesos amplios de modernización del conjunto del Estado.

Formas de programación:

- i. Hasta febrero de 2003, el proceso de programación en el país, que comprende la Evaluación Conjunta de País (CCA) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), fue realizado en su totalidad por 20 países. Por distintas razones, cuatro países no elaboraron el CCA y en otros nueve no se efectuó el UNDAF. La FAO apoyó la realización de las actividades.

III. Problemas/limitaciones en la formulación de políticas/estrategias, y necesidades de asistencia manifestadas por los países

Problemas y limitaciones

46. *CAN:* Los problemas radican en las debilidades institucionales para la ejecución de políticas, su seguimiento y evaluación. Las principales causas que se han identificado son: escasez de recursos financieros; escasa capacidad en los organismos ejecutores; inestabilidad y descoordinación institucional; y falta de sistemas de seguimiento y evaluación de impacto eficaces.

47. *MERCOSUR:* Los mayores problemas radican en el débil funcionamiento de algunos de los principales programas y la descoordinación en el diseño y la ejecución de políticas. Las causas que se aducen son: escaso financiamiento; predominio de las políticas macroeconómicas; inadecuado diseño o falta de actualización de algunos programas; debilidad institucional; y reducida capacidad para el diseño de políticas y programas.

48. *CAC:* Los principales problemas son: insuficientes resultados en estrategias y programas importantes; dificultades en el diseño, ejecución y monitoreo de estrategias y políticas; falta de integración de las políticas a distintos niveles; y conflictos entre poderes del Estado y la sociedad civil. Las causas de estas situaciones radican básicamente en: debilidad de las instituciones; dificultades en la coordinación interinstitucional; carencia de sistemas de seguimiento y evaluación eficaces; diseño inapropiado de estrategias, políticas y programas; y débil participación de las organizaciones.

49. *México:* Existen tres tipos de dificultades para la formulación de estrategias y políticas: diferentes capacidades en los gobiernos estatales; falta de coordinación y complementación con organismos y agentes privados; y falta de una solución productiva a las tierras ejidales. Las principales causas: desigual desarrollo institucional de los gobiernos estatales; carencia de mecanismos para movilizar recursos de los agentes privados hacia el desarrollo rural; inexistencia

de programas de apoyo a ejidatarios y comuneros; trabas para la asociación de los ejidatarios con otros agentes económicos; compleja transmisión de derechos de explotación; y escalas de producción no rentables en las parcelas ejidales.

50. *CARICOM*: Las dificultades son las propias de economías que están en proceso de revisión de sus estrategias de desarrollo en función de cambios a introducir en sus líneas estratégicas de producción.

51. *Caribe de lengua española y francesa*: En Cuba los principales problemas se originan en: los desajustes y la no utilización del potencial disponible, propios de una economía que transita de un manejo centralizado a uno más flexible, con formas nuevas de organización de la producción e inserción internacional; y la insuficiente asignación de recursos al sector, originada en los déficit fiscal y externo. Los problemas en la República Dominicana obedecen a razones de tipo institucional: discontinuidad de planes y programas; bajo cumplimiento e implementación de programas; no se practica el monitoreo ni la evaluación de los programas; programas sin financiamiento adecuado.

Necesidades de asistencia técnica

52. Las demandas de asistencia técnica expresadas por los países comprenden una amplia gama de temas, muchos de los cuales aparecen en varias o en la totalidad de las agrupaciones subregionales consideradas. En síntesis, las principales demandas van encaminadas hacia:

- el diseño de estrategias, políticas y programas de seguridad alimentaria y desarrollo rural;
- el diseño de sistemas de seguimiento y evaluación del impacto de políticas y programas; y
- la modernización del Estado y fortalecimiento institucional son requeridos principalmente en función de las fallas observadas en la implementación de políticas y programas.

53. Más específicamente, las demandas de asistencia técnica de los países de la Región se resumen en el Cuadro 1.

Actividades de la FAO en apoyo a la formulación de estrategias y políticas nacionales en materia de políticas

54. La FAO, a través de su Oficina Regional, realizó misiones de programación de actividades de cooperación técnica en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Se apoyó la preparación de quince proyectos actualmente en ejecución y existen en cartera 12 propuestas de proyectos preparadas. Asimismo, se prestaron servicios técnicos de asesoría y supervisión durante la ejecución de proyectos en materia de políticas agrarias, desarrollo rural y seguridad alimentaria en Brasil, El Salvador, Honduras, México y Paraguay, así como en el ámbito regional.

55. En preparación de las misiones de programación de actividades de cooperación técnica, se realizaron seminarios internos sobre situación y perspectivas para el desarrollo agrícola y rural en Brasil, Centroamérica y Panamá, Colombia, Ecuador, Paraguay y Argentina.

56. Ante la situación de inseguridad alimentaria en la Región y en el marco de las iniciativas sobre estrategias y programas regionales para la seguridad alimentaria en seguimiento a la CMA, se apoyó a los países miembros de la CAN, del CAC, del MERCOSUR Ampliado y del CARICOM en la preparación de las siguientes notas estratégicas y un borrador de propuesta de proyecto:

- Seguridad alimentaria en los países andinos: hacia una estrategia de desarrollo rural integral y lucha contra la pobreza;
- Seguridad alimentaria en Centroamérica: del manejo de crisis en el corto plazo al manejo de riesgos y reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo;

- MERCOSUR Ampliado: la seguridad alimentaria y el acceso a los mercados internacionales de productos agrícolas y agroindustriales; y
- Programa Regional para la seguridad alimentaria en países miembros del CARICOM-CARIFORUM.

Cuadro 1

Grupos de países	Necesidades de apoyo para:
CAN	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganización y fortalecimiento institucional. • Diseño e instalación de sistemas de seguimiento y evaluación de impacto. • Diseño de estrategias y políticas sectoriales y de seguridad alimentaria.
MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria. • Fortalecimiento de organizaciones gremiales modernas. • Diseño y operación de sistemas de seguimiento y evaluación de impacto • Diseño e implementación de estrategias, políticas y programas. • Procesos de descentralización y regionalización.
CAC	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño, implementación, seguimiento y evaluación de estrategias, políticas y programas. • Ampliación del programa PESA en la subregión. • Diseño y operación de sistemas de seguimiento y evaluación. • Integración de políticas a nivel macroeconómico y de subsectores
México	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales. • Replicar experiencias exitosas de programas estratégicos. • Diseño de políticas para el fortalecimiento de cadenas productivas prioritarias. • Evaluación de programas federales
CARICOM	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño e instrumentación de estrategias de seguridad alimentaria y desarrollo rural • Identificación de nichos de mercados internacionales y nacionales. • Planificación del turismo articulado con el desarrollo rural, incluyendo la identificación de proyectos. • Identificación de proyectos de transformación de productos pesqueros.
Caribe habla española	<p><u>Cuba</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualización de estrategias: agrícola; para el desarrollo rural; seguridad alimentaria; reducción de pobreza. • Formulación de políticas específicas. <p><u>República Dominicana</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación. • Diseño e implementación de una estrategia de desarrollo agrícola y rural de mediano plazo.

57. Estos documentos fueron presentados y discutidos durante la CMA:cad. Con base en las notas estratégicas y considerando las preocupaciones expresadas durante dicha Cumbre, se prepararon y aprobaron cinco proyectos subregionales de cooperación técnica, que actualmente están en ejecución. Asimismo, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se apoyó la realización de la “Reunión sobre iniciativas para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe” (Washington, 2002) y del panel “La importancia del enfoque territorial en el desarrollo rural de América Latina y el Caribe” (Milán, 2003).

58. La FAO apoyó la organización y realización de un taller sobre negociaciones comerciales multilaterales en agricultura para los países de Centroamérica, Belice, Panamá y República Dominicana (Panamá, 2003); preparó el documento “Tendencias y desafíos de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe” para la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe; continuó con la actualización de información sobre la situación política, socioeconómica y de la agricultura y la alimentación, como contribución a la preparación de las Notas Informativas sobre los países; apoyó a los Representantes de la FAO en los procesos de programación en el país, tales como la Evaluación Conjunta de País (CCA), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y el Marco de Desarrollo del País (CDF).

IV. Un enfoque de asistencia para las políticas adaptado a las necesidades de los países

Principales cuestiones que se debaten en la gestión de políticas

59. *Contenido de las políticas:* Aunque el diseño de políticas en algunos países se presenta como una dificultad, existe una creciente preocupación por su efectiva implementación.

60. *Proceso de las políticas:* La operacionalización de las políticas tiene que ver cada vez más con reformas en el esquema organizativo para la toma de decisiones. Ello requerirá la creación de instancias de concertación y de consenso, así como de instancias de participación a distintos niveles.

61. *Implementación y monitoreo de políticas:* La mayoría de los países enfrentan problemas en la *implementación de políticas*, que son atribuidos a debilidades institucionales, insuficiencias en la coordinación de los organismos ejecutores, recursos insuficientes y carencia de voluntad política.

62. El *monitoreo o seguimiento* constituye un déficit extendido a la mayor parte de los países, más allá de los controles de gasto que corresponden más bien a temas de contraloría. El monitoreo en este caso se refiere a la base de información indispensable para la realización de evaluaciones de impacto y la sistematización de “buenas prácticas”.

63. La gran mayoría de los programas públicos relacionados con el desarrollo rural carecen de un proceso de evaluación de impacto, lo que dificulta el proceso de aprendizaje y de ajuste en la ejecución de estrategias y políticas.

Crecimiento agrícola, acceso y dimensiones de la seguridad alimentaria

64. Una respuesta al por qué de la persistencia del hambre es que falta la voluntad política de luchar de manera más decidida y como consecuencia no se movilizan recursos en la medida necesaria. Las estrategias requieren el apoyo de amplias coaliciones de las partes interesadas, a fin de promover la voluntad política de tomar medidas para reducir la subalimentación. Tal es la razón de ser de la Alianza Internacional contra el Hambre.¹

65. El hambre es tanto causa como consecuencia de la pobreza, y el componente “rural” cobra vigencia cuando se considera que la mayor parte de los pobres y de la población subnutrida habita en áreas rurales. Ese nexo “hambre-pobreza” debe ser el punto de partida del marco conceptual para el diseño de estrategias y políticas de seguridad alimentaria. La experiencia demuestra que *una estrategia contra el hambre puede ser sostenible si se basa en un desarrollo rural que cree oportunidades económicas para las personas pobres y mal alimentadas.*

¹ Conferencia, 32º Período de Sesiones: “Fortalecimiento de la coherencia de las iniciativas de la FAO para luchar contra el hambre (Tema 10)” Roma, 2003.

66. Esa constatación reafirma la necesidad de utilizar un enfoque de “doble componente” que aborde todos los aspectos de la seguridad alimentaria de manera integrada, combinando:

- La promoción del crecimiento rural y agrícola, orientado a las familias de agricultores pobres para reducir el hambre. La inversión debe desempeñar un papel central en este componente, pues una elevada proporción de la población depende de la agricultura como medio de subsistencia.
- Programas especiales para asegurar que las personas que padecen hambre y no tienen ni la capacidad de producir sus propios alimentos ni los medios para adquirirlos, tengan acceso a un suministro adecuado.

67. *Las dimensiones de la seguridad alimentaria:* El concepto consta de cuatro dimensiones que deben considerarse en la formulación de estrategias en esta área.

- *Disponibilidad de alimentos:* a escala de las unidades familiares, debe disponerse de alimentos en cantidad y de calidad suficientes, en el lugar adecuado y en el momento oportuno.
- *Acceso a los alimentos:* por parte de las familias y las personas, mediante recursos adecuados que les permitan producir y/o adquirir los alimentos para una dieta nutritiva.
- *Estabilidad del acceso:* las familias y las personas no deberían correr el riesgo de perder el acceso a los alimentos, sea por insuficiencia en la disponibilidad o por carencia de medios para su adquisición.
- *Utilización de los alimentos:* mediante una dieta adecuada, agua potable, saneamiento y asistencia médica, lo que subraya la importancia de los insumos no alimentarios.

El Cuadro 2 indica la relación entre el enfoque del doble componente y las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria. En el marco de cada componente se describen medidas y políticas que pueden ser aplicadas.

Conclusiones

68. La casi totalidad de los países de la Región tienen en marcha programas específicos y acciones de reducción de la pobreza. Ellas pueden adoptar la forma de acciones de tipo asistencial acompañadas o no de otros servicios sociales, o vinculadas o no a otros ámbitos como el empleo o la alimentación directa, por ejemplo.

69. La región desarrollan políticas o programas de fomento agrícola que, en muchos casos, adquieren las características de programas de desarrollo rural. Aunque únicamente algunos han incursionado en el tema de la seguridad alimentaria en atención a la amplitud de la población subnutrida.

70. Los tres fenómenos mencionados – pobreza, desarrollo agrícola y rural y seguridad alimentaria – constituyen una trilogía inseparable. Resultaría de interés que los países reflexionaran sobre la conveniencia de concebir los tres en una sola “área-problema” y pensarán en la adopción de enfoques que consideren las articulaciones existentes entre ellos, no sólo en relación con los pequeños agricultores, sino también con los trabajadores y producciones rurales no agrícolas, las mujeres, los jóvenes y niños y los discapacitados que habitan en las áreas rurales.

71. La FAO deberá ser un promotor y divulgador de esas ideas, no sólo a nivel de país, sino también de agrupaciones subregionales de países, pues en muchas subregiones los problemas se verifican con gran intensidad y no reconocen fronteras político-administrativas. La FAO podrá contribuir en la formación de recursos humanos en todos los niveles: campesinos; pobladores; mujeres; funcionarios; y dirigentes organizacionales, entre otros grupos.

Cuadro 2. El enfoque del doble componente y las dimensiones de la seguridad alimentaria

Planteamiento de doble componente	Disponibilidad	Acceso	Estabilidad	Utilización
Desarrollo rural y aumento de la productividad	<p>Aumento de la capacidad de producción y la productividad de los pequeños productores</p> <p>Inversiones en mercados e infraestructuras rurales</p> <p>Mejora del suministro en las zonas urbanas</p> <p>Mejora del funcionamiento de los mercados de insumos y productos</p>	<p>Promoción de oportunidades de generación de ingresos</p> <p>Aumento del acceso a los activos</p> <p>Facilitación de la creación de empresas no agrícolas en las zonas rurales</p> <p>Mejora del funcionamiento de los sistemas financieros y mercados laborales en las zonas rurales</p>	<p>Mejora de la transición y escalonamiento de las actividades de emergencia, rehabilitación y desarrollo</p> <p>Facilitación de la diversificación productiva</p> <p>Reducción de la variabilidad de la producción (riego, recogida de aguas, control de plagas, etc.)</p> <p>Seguimiento del déficit en la producción y el consumo</p> <p>Mejora del acceso a los servicios de ahorro y crédito</p>	<p>Infraestructuras para el almacenamiento de alimentos</p> <p>Normas para la inocuidad de los alimentos</p> <p>Agua potable y saneamiento</p>
Acceso directo e inmediato a los alimentos	<p>Ayuda alimentaria</p> <p>Información sobre mercados</p> <p>Transporte y comunicaciones</p>	<p>Programas de alimentación escolar y de alimentos por trabajo</p> <p>Transferencias de efectivo</p> <p>Estructuras comunitarias, familias extensas</p>	<p>Socorro alimentario de urgencia</p> <p>Redes de seguridad</p>	<p>Programas de educación en materia de nutrición</p> <p style="text-align: right;">(continúa...)</p>

(...continuación)

Cuadro 2. El enfoque del doble componente y las dimensiones de la seguridad alimentaria

Condiciones intersectoriales	Crecimiento, comercio, estabilidad macroeconómica, instituciones de gobierno, participación, acceso seguro a los recursos naturales.			
	Disponibilidad	Acceso	Estabilidad	Utilización
Marco normativo	Comercio internacional Política de fijación de precios en el sector agrícola Estabilidad macroeconómica	Integración de los mercados laborales Redistribución de activos (incluida la reforma agraria) Políticas de fijación de precios en el sector alimentario	Políticas crediticias Administración de las existencias de alimentos	Políticas y normas relativas a la inocuidad de los alimentos