

CAPÍTULO 8 PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA

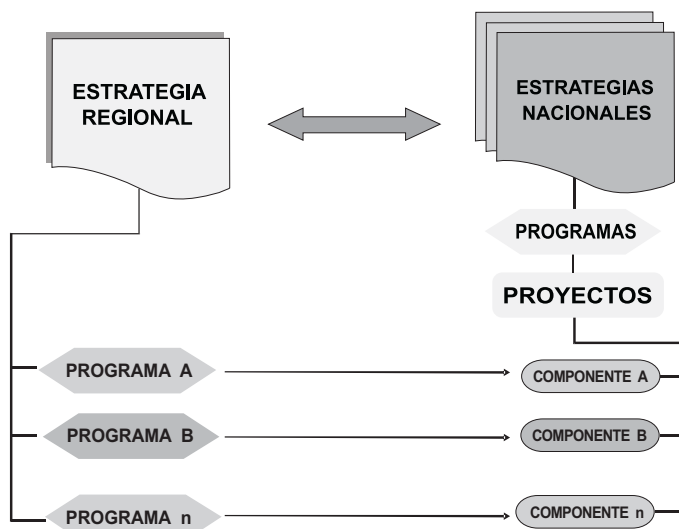
Salomón Salcedo Baca y Alberto Lora Aguancha

1. VISIÓN Y ARTICULACIÓN CON LAS ESTRATEGIAS NACIONALES

Como se ha visto en los capítulos anteriores, cada país andino ha realizado esfuerzos para conformar su propia estrategia nacional de seguridad alimentaria, siguiendo los arreglos institucionales, modalidades de intervención y ritmos propios. En este contexto, una Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria buscaría potenciar las estrategias nacionales mediante la instrumentación de programas específicos que aprovecharían las escalas de intervención de proyectos en un ámbito regional, tendrían una cobertura mayor y posibilitarían una mejor y más eficiente asignación de los recursos.

De esta manera, la estrategia regional buscaría nutrir y complementar a las estrategias de carácter nacional. Es decir, a través de los programas de la estrategia regional, se brindaría soporte técnico y metodológico a componentes específicos de los diversos proyectos nacionales relacionados con la seguridad alimentaria (Figura 1).

Figura 1.
Relación entre la Estrategia Regional y las Estrategias Nacionales de Seguridad Alimentaria



Fuente: Elaboración propia.

1.1. Fundamentos de una Estrategia Regional Andina

Los capítulos anteriores dejaron de manifiesto que la inseguridad alimentaria es un problema común que padecen los países de la Comunidad Andina, especialmente las

poblaciones en situación de pobreza y sobre todo las localizadas en el medio rural. La magnitud y complejidad de la inseguridad alimentaria en la Región Andina requieren diseñar e instrumentar mecanismos creativos adecuados, que aceleren el ritmo de reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Una estrategia regional se fundamenta en los siguientes argumentos:

Sistemas Agrícolas en Común. Existen sistemas agrícolas con características en común que rebasan las fronteras de la división política, y para los cuales la implementación de programas específicos de lucha contra la inseguridad alimentaria, replicabilidad e intercambio de experiencias, y un eventual diseño de instrumentos regionales de política, supone una mayor efectividad y eficiencia de los recursos mediante un enfoque regional.

Sinergia entre integración comercial andina y seguridad alimentaria. La integración comercial es un proceso en curso en la región andina. Desde 1993, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela eliminaron sus aranceles y abrieron recíprocamente sus mercados; Perú se incorporó a dicho proceso en julio de 1997 y viene liberando su comercio con sus socios andinos en forma gradual, liberación que culminará en diciembre de 2005 cuando se incorporará totalmente a la Zona de Libre Comercio Andina. El dinamismo del comercio agrícola interandino durante los noventa ha sido dos veces mayor que el de los países andinos con el resto del mundo. El comercio interandino fomenta la actividad económica y genera oportunidades de empleo para la población pobre, lo que a su vez mejora el acceso a los alimentos. Asimismo, al incrementarse el comercio interandino, aumenta la oferta de alimentos en la región y se reduce la variabilidad de la oferta alimentaria.

Los países andinos han buscado la coordinación y armonización de las políticas económicas y sociales, la unificación de leyes en ciertos campos, la programación conjunta, y la complementariedad en el proceso de industrialización regional. Una iniciativa regional de seguridad alimentaria contribuye con los objetivos de la integración andina, en la medida en que ofrece alternativas para reducir la pobreza y promover el desarrollo económico.

Potenciar los acuerdos de libre comercio con terceros países. La puesta en marcha del Acuerdo CAN – MERCOSUR, las negociaciones del TLC con Estados Unidos y el proceso de valoración conjunta de la integración regional andina para lanzar las negociaciones con la Unión Europea son los mayores retos que enfrenta la región andina en las próximas décadas, que se corresponde con su estrategia de inserción en el mercado internacional. Se trata de los principales socios comerciales de los países andinos con los cuales se busca consolidar las preferencias unilaterales concedidas, profundizarlas y acordar disciplinas comerciales en ámbitos que trascienden el comercio y tienen repercusiones importantes sobre la sociedad en su conjunto.

Un TLC con Estados Unidos, la mayor potencia económica mundial, que representa el 43.3% de las exportaciones de Colombia, el 25.8% del Perú, y el 37.7% del Ecuador, seguramente generará una reorganización del aparato productivo en cada país de la región, e impondrá nuevos desafíos para el logro de la seguridad alimentaria. “Además del inmenso impacto que tendría en las economías andinas en las próximas décadas, no pueden desconocerse los efectos que generaría en la política exterior y comercial de cada uno de nuestros países y en la manera de abordar los demás acuerdos comerciales en que están involucrados”.¹⁸⁶ De modo similar, un acuerdo con la Unión Europea, al tiempo que potencia las posibilidades de exportación de bienes y servicios, crea condiciones para la inversión, fortalece la competencia, y crea expectativas respecto de sus efectos sobre el bienestar de la población.

¹⁸⁶ “El TLC Andino con los Estados Unidos: Nueva oportunidad para profundizar la integración”. Guillermo Fernández de Soto, Secretario General de la Comunidad Andina. 1 de diciembre de 2003.

Armonización de las políticas en el ámbito subregional. Los objetivos de los países andinos, en la búsqueda de un mayor desarrollo económico e inserción en el contexto internacional, condujeron a la región a adoptar políticas de apertura al comercio mundial a comienzos de los años noventa, que redujeron la protección frente a terceros países, y facilitaron tanto la adopción de compromisos para el establecimiento de un Arancel Externo Común y la consolidación de una Zona de Libre Comercio. Asimismo, la adopción progresiva de normas, en materia aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios, propiedad intelectual, etc., constituyen avances adicionales que se han materializado desde la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969, hasta la ratificación de la iniciativa de integración comercial y económica en 1997 cuando se conformó la Comunidad Andina.

Los países de la Comunidad Andina, además, están desplegando esfuerzos conjuntos para lograr la armonización de las políticas macroeconómicas, especialmente en materia cambiaria, financiera y fiscal. El Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, bancos centrales y responsables de planeación económica de la CAN han logrado avances en la definición de los criterios de convergencia en materia de inflación, deuda pública y déficit fiscal.

Por otra parte, los países andinos están aplicando políticas en el área agropecuaria, cuyos principales componentes son el Sistema Andino de Franjas de Precios, el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, el desarrollo de programas conjuntos para el fortalecimiento de las Cadenas Productivas y otros instrumentos de carácter sectorial relacionados con Programas de Desarrollo Rural.

Recientemente, la incorporación de elementos relacionados con la Agenda Social Andina motivó la creación de una institucionalidad en el ámbito regional que se encargará de generar y llevar adelante políticas, en las cuales tanto el desarrollo rural como la seguridad alimentaria cobran singular importancia. En la actualidad, se crearon los Comités Nacionales del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), que formularán proyectos regionales del PIDS, dentro de los cuales están los referidos a desarrollo rural y seguridad alimentaria.

Experiencia en iniciativas regionales en campos relacionados a la agricultura/pesca y la seguridad alimentaria. En la región se han desarrollado iniciativas que posteriormente se han materializado en proyectos concretos regionales, en los que la FAO y otros organismos internacionales han jugado un papel importante. Algunos de los temas que han desarrollado estas iniciativas son, por ejemplo, el manejo sanitario del cultivo de camarón, sistema de información en biotecnología agrícola, manejo sostenible de recursos forestales, etc.

Existencia de decisiones comunitarias y normas de aplicación regional, así como de políticas, directrices y lineamientos para enmarcar actividades conjuntas en el campo agropecuario y de la seguridad alimentaria regional (Sistema de Integración Regional; Convenio Social del Sistema Andino de Integración; Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las Drogas Ilícitas y delitos conexos; Programas de Acción de Convergencia (PAC); Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA); lineamientos para la formulación del Plan Integrado de Desarrollo Social; Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino; Régimen Común sobre acceso a los recursos genéticos; lineamientos de la política exterior común).

Economías de escala a nivel institucional. Una estrategia regional podría maximizar el trabajo y los esfuerzos de las instituciones de investigación, de sanidad, oficinas de información y estadística agropecuaria, laboratorios, etc., que existen en la región, lo que evitaría duplicar funciones, reduciendo así los costos.

A pesar que la mayoría de los problemas críticos de pobreza y seguridad alimentaria tienen características nacionales, se torna cada vez más evidente que las políticas nacionales deben ser complementadas mediante la remoción de las restricciones en el ámbito regional y a través de mayores oportunidades de acceso a los mercados regionales e internacionales de productos agrícolas y agroindustriales. Además, algunos de los factores que afectan la seguridad alimentaria tales como los recursos hídricos, las enfermedades transfronterizas y la gestión del medio ambiente, pueden ser mejor abordados desde un enfoque regional. La seguridad alimentaria debe promoverse mediante una combinación del aumento de la producción y productividad a nivel de pequeños productores y de desarrollo del mercado interno y del comercio regional e internacional. Debe darse también una adecuada prioridad a la eliminación o reducción de las barreras al comercio, al desarrollo de los recursos humanos a nivel regional y nacional, a la armonización de las políticas agrícolas y al fortalecimiento de las instituciones involucradas.

1.2. Visión de la Estrategia

La Estrategia Regional Andina de Seguridad Alimentaria nace a partir de las Estrategias Nacionales y los resultados de los Talleres Regionales que han sido desarrollados en el marco del proyecto TCP/RLA/2909 “Estrategia e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina”, y que actualmente constituyen la base para la formación de planes y políticas de seguridad alimentaria en cada país. La estrategia regional andina se define a partir de una visión, compartida con las estrategias nacionales, que es la siguiente:

Visión: Se reafirma el compromiso asumido en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 de reducir a la mitad, al menos, el número de personas desnutridas en los países andinos para el año 2015.

Ello significa que para el año 2015, el número de personas con problemas de inseguridad alimentaria en la región no deberá ser mayor a 7.8 millones.

1.3. Lineamientos de las estrategias nacionales como base de los programas de la estrategia regional

Las propuestas de los programas de las estrategias nacionales, que se presentan en los capítulos anteriores, fueron concebidas atendiendo a la heterogeneidad productiva, socioeconómica, étnica y cultural de cada país; sin embargo, en las estrategias nacionales se identificaron lineamientos comunes:

- ³ **Enfoque integral, multisectorial y multiinstitucional** al problema de la inseguridad alimentaria.
- ³ **Enfoque productivo silvoagropecuario** contemplando también **alternativas productivas no agrícolas** (turismo, artesanía, etc.).
- ³ Búsqueda de la **rentabilidad y competitividad** de la actividad agropecuaria, mediante la identificación y explotación de sus ventajas comparativas, introduciendo tecnologías apropiadas, y **sistematizando** y reproduciendo la experiencia de “buenas prácticas” agropecuarias existente en diversos proyectos de la región. Cuando lo amerite, se hará una diversificación productiva, que tome como punto de partida la demanda del mercado.
- ³ Toda actividad productiva, tanto agropecuaria como no agropecuaria, a ser fomentada por los programas, pondrá especial cuidado en su **vinculación a los circuitos comerciales y acuerdos comerciales existentes en la región**. Con el objeto de que los pequeños

productores maximicen el valor agregado de sus actividades, los programas de seguridad alimentaria tendrán un enfoque de cadenas productivas. Así, se desarrollarán prácticas, por ejemplo, de post-cosecha y de almacenamiento y, en la medida de lo posible, de transformación y de intercambio comercial.

- Los programas de seguridad alimentaria harán un **manejo sostenible de recursos naturales**, y tendrán un enfoque de manejo integrado de cuencas. El riego, en particular, jugará un papel importante en los programas, tanto para mitigar la vulnerabilidad de la producción a las condiciones climatológicas, como para reducir el desperdicio del agua que todavía se observa en diversas regiones. Así, por ejemplo, se desarrollarán programas de capacitación en prácticas sencillas como la captación de agua de lluvias y el establecimiento de sistemas artesanales de riego.
- La **educación y capacitación** serán componentes fundamentales de los programas, se utilizarán, por ejemplo, capacitación y asistencia a nivel regional para la negociación de futuros acuerdos comerciales que beneficien a la población con problemas de pobreza e inseguridad alimentaria.
- Los programas contarán con **redes de información y comunicación** que estarán interconectadas en los distintos ámbitos de ejecución de los programas regionales. Ello permitirá, entre otros, el intercambio de experiencias, el acceso a especialistas para resolver problemas técnicos específicos, o en general a prestadores de servicios, y la provisión de información de mercados y precios.
- Para que los programas de seguridad alimentaria tengan éxito, es indispensable el **fortalecimiento institucional**, y el aprovechamiento regional de las instituciones existentes. Para ello, se potenciará la Cooperación Sur-Sur y la institucionalidad de la CAN.

Dados los anteriores lineamientos de las estrategias nacionales, se han formulado los programas de la estrategia regional con el propósito de potenciar las iniciativas nacionales. Se propone que estos programas constituyan una primera fase de acción, y durante su ejecución se formularían los contenidos de las fases siguientes, orientadas a establecer un sistema regional y nacional de seguridad alimentaria.

La operación de un sistema de seguridad alimentaria, que comprenda un proceso dinámico e iterativo, es esencial para la identificación de los problemas que determinan la inseguridad alimentaria y sus posibles soluciones. El proceso, partiendo de las acciones que actualmente ejecutan los países andinos, será una herramienta que permitirá formular y adecuar periódicamente el marco de políticas, planes y programas, y su correspondiente implementación a nivel nacional y regional en el corto, mediano y largo plazo. Ello optimizará los recursos que asignan los gobiernos de los países, y sus resultados podrán ser replicables en los demás países de la región.

Los programas que se proponen para la estrategia regional son:

- a. Redes de información, comunicación y seguimiento
- b. Fortalecimiento institucional
- c. Capacitación
- d. Comercio
- e. Investigación y extensión agropecuaria
- f. Seguimiento y evaluación de impacto

2. PROGRAMAS DE LA ESTRATEGIA

2.1. Redes de Información, Comunicación y Seguimiento

Los nuevos medios disponibles en el mundo para crear, procesar y difundir información mediante redes y tecnologías de la información y de las telecomunicaciones posibilitan que la sociedad pueda crear, consultar, utilizar y compartir información de cualquier tipo para que los individuos, comunidades y naciones aprovechen de una mejor manera toda su capacidad y potencial para promover el desarrollo, mejorar la calidad de vida de sus pobladores y fortalecer la inclusión y la cohesión social, la transparencia, la eficiencia productiva, la gestión pública, la cooperación y la integración social y económica regional.

En particular, las políticas dirigidas a promover la seguridad alimentaria requieren de una información exacta y oportuna sobre la incidencia, la naturaleza y las causas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad para que las decisiones aumenten su eficacia y se ajusten a las necesidades existentes. No obstante, este tipo de información es insuficiente en muchos países para determinar con la mayor certeza el grado de inseguridad alimentaria y adoptar así las políticas adecuadas.

En efecto, la información debe apuntar a identificar quiénes son las personas expuestas a la inseguridad alimentaria y dónde viven; cuál es la naturaleza, la frecuencia y el grado de su inseguridad alimentaria; cómo son sus sistemas de subsistencia y qué tipos de limitaciones sufren; cuál es la naturaleza y el grado de los riesgos a los que se enfrentan; qué tipo de estrategias desarrollan para responder a estos riesgos y en qué medida son eficaces.

La eficacia de las políticas, los programas y proyectos a nivel local, nacional y regional que se establezcan está relacionada también con la calidad de la información que exista, su grado de cobertura, su difusión y conocimiento entre las personas encargadas de tomar las decisiones, de tal manera que sus acciones tengan un efecto directo y certero sobre la población en condiciones de inseguridad alimentaria.

Casi todos los países andinos han establecido servicios estadísticos y sistemas de información que generan y analizan este tipo de información. Sin embargo, muchos de estos sistemas nacionales están actualmente limitados por factores tales como falta de compromiso político, limitaciones institucionales, limitaciones técnicas por falta de capacitación adecuada y limitaciones financieras, entre otros.

Es necesario por tanto desarrollar un programa que permita crear una conciencia colectiva tanto pública como privada para remover estos obstáculos al desarrollo de redes de información, comunicación y seguimiento en el ámbito nacional y regional andino con el objetivo de avanzar en acciones que consoliden los esfuerzos que existen y se complementen principalmente mediante sistemas nacionales de información directa e indirectamente relacionados con la seguridad alimentaria. Algunos de los sistemas de información necesarios para una adecuada disponibilidad de información que se deben fortalecer o crear son:

³ Sistemas de información agrícola

³ Sistema de información sobre la salud

³ Sistemas de información sobre la tierra, el agua y el clima

³ Sistemas de alerta para vigilar niveles de producción agrícola

³ Sistemas de información sobre la seguridad alimentaria y la nutrición en los hogares

³ Sistemas de información sobre el mercado

³ Sistemas de información y cartografía sobre la vulnerabilidad

Las características que tienen los países andinos señaladas a lo largo de este trabajo permiten suponer que se pueden hacer esfuerzos por armonizar, entre los países andinos, algunos de estos sistemas a partir del intercambio de experiencias en el ámbito subregional para promover la creación de indicadores regionales que faciliten el diagnóstico de la situación de inseguridad alimentaria y sirvan de base para el diseño de políticas para enfrentarla.

2.2. Fortalecimiento Institucional

Un requisito básico para una optimización en la ejecución y desarrollo de políticas en seguridad alimentaria es el diseño y puesta en marcha de un sistema integral en el cual participen el conjunto de instituciones tanto en el plano regional como nacional, de una manera coordinada para garantizar la efectividad y cobertura de las políticas que incorpore las dimensiones productiva, medioambiental, sanitaria, cultural, económica y social.

El objetivo que se propone para el fortalecimiento institucional es el de aumentar la eficiencia y confiabilidad de las instituciones y sensibilizarlas en los temas sobre seguridad alimentaria. Para lograr dicho objetivo, se debe actuar en los siguientes aspectos fundamentales:

- Establecer un marco jurídico e institucional adecuado que garantice el derecho a la alimentación y le conceda al Estado facultades legales para actuar cuando la población se encuentra en riesgo de ser excluida de sus condiciones básicas de bienestar.
- Incorporar en los planes de gobierno nacionales, programas y proyectos concretos de mediano y largo plazo, con justificaciones objetivas y medibles para orientar una proporción cada vez más significativa del gasto público hacia el objetivo de la seguridad alimentaria, combinada con una adecuada coordinación interinstitucional.
- Promover la coordinación interinstitucional mediante mecanismos formales regionales y nacionales, tales como los Consejos Nacionales para la Seguridad Alimentaria o la creación de un Foro sobre Seguridad Alimentaria en el marco de la Comunidad Andina. En ambos casos deben tener un carácter multiinstitucional y multidisciplinario para crear compromisos transversales para la ejecución de proyectos de alcance regional o nacional abarcando diferentes frentes.
- Actualizar, desarrollar y promover el concepto de seguridad alimentaria en todos los niveles de la sociedad, mediante su difusión a través de organizaciones públicas y privadas, medios masivos de comunicación, redes de información, foros de discusión, etc.
- Capacitar el recurso humano que trabaja directa e indirectamente con temas que tienen incidencia sobre la seguridad alimentaria regional y nacional que les permita adelantar actividades con una adecuada comprensión y sensibilización de su papel en las tareas que les son asignadas.
- Capacitar y organizar grupos de la sociedad civil con capacidad de liderazgo para que puedan participar y ejercer una veeduría ciudadana en la elaboración y ejecución de proyectos y para la conformación de redes de apoyo para el aumento de la seguridad alimentaria.
- Establecer adecuados procesos para un seguimiento y evaluación del impacto que la política ejecutada globalmente y por cada institución genera sobre el conjunto de la población.

Cabe señalar que estos lineamientos se constituyen en base fundamental para la formulación de los proyectos sobre Seguridad Alimentaria Regional, temática incorporada en el Plan Integrado de Desarrollo Social – PIDS, aprobado el 21 de septiembre de 2004 mediante Decisión 601 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Para coordinar e impulsar la puesta en ejecución del PIDS fue creado, mediante Decisión 592, el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (CADS) y por disposición de la Decisión 601, fueron constituidos los Comités Nacionales de seguimiento del PIDS.

Este viraje hacia el componente social fortalece la institucionalidad andina en el ámbito regional para la generación de políticas, en las cuales tanto el desarrollo rural como la seguridad alimentaria cobran singular importancia. En la actualidad, se crearon los Comités Nacionales del PIDS, que formularán proyectos regionales del PIDS, dentro de los cuales están los referidos a desarrollo rural y seguridad alimentaria, siendo los Comités de Perú y Ecuador los encargados de adelantar dicha formulación.

2.3. Capacitación

Para lograr avances en el desarrollo rural, mediante el logro de la Seguridad Alimentaria, es fundamental fortalecer la capacitación de las personas e instituciones en temas diversos que pueden cubrir desde el financiamiento rural hasta la nutrición; desde el riego artesanal hasta la utilización de sistemas de red y nuevas tecnologías informáticas.

El objetivo de este programa es canalizar la entrega de herramientas de utilidad para tomadores de decisiones, ejecutores y públicos específicos, mediante el desarrollo de materiales de capacitación y la implementación de diferentes talleres presenciales y cursos a distancia con temas que abarquen las áreas prioritarias de la seguridad alimentaria.

Los cursos y materiales comprenderán temas relacionados con el aumento de la productividad y competitividad del pequeño productor agropecuario. Otros temas relevantes de capacitación serán: formulación y ejecución de proyectos, gestión local de políticas de seguridad alimentaria, calidad e inocuidad de los alimentos, seguimiento y evaluación de proyectos, sistemas de alerta temprana sobre la seguridad alimentaria, y educación nutricional.

Se considera que los ahorros y el aumento en la efectividad que se pudieran lograr con un sistema regional de capacitación serían considerables, comparados con los esfuerzos individuales de acceder a capacitación de calidad que siguen los múltiples proyectos que operan en la región.

Existen importantes iniciativas con las que el programa de capacitación de la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria podría establecer sinergia, por lo que no se parte de cero:

- A nivel regional, la FAO cuenta actualmente con un proyecto de capacitación a distancia sobre temas de seguridad alimentaria, desarrollo rural, evaluación de programas de desarrollo rural, gestión de recursos naturales, y negociaciones comerciales agrícolas, FODEPAL¹⁸⁷. Este programa, que también realiza capacitación presencial, ha desarrollado un importante *know how* en la educación a distancia, ofreciendo más de 50 cursos en los últimos cuatro años.
- El Sistema Hemisférico de Capacitación para el Desarrollo Agrícola (SIHCA) es un mecanismo destinado a coordinar los esfuerzos de los países del Hemisferio Americano en materia de procesos de desarrollo de recursos humanos en el campo agrícola y afines, particularmente a través de la capacitación.

¹⁸⁷<http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/>

Por supuesto, a nivel nacional existe un capital humano de excelencia en las muy distintas instituciones (Universidades, ONG's, Fundaciones, etc.), con las que también se podrían establecer relaciones para llevar a cabo el componente de capacitación de la estrategia regional de seguridad alimentaria. Asimismo, la existencia de instituciones de capacitación en temas prácticos podrían constituirse en un soporte fundamental de la estrategia; en este último caso, destacan, por ejemplo: el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, en Colombia; el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, SECAP, de Ecuador; el Servicio Nacional de Adiestramiento Industrial, SENATI, en el Perú; el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, INCE, y el Instituto Nacional de Desarrollo Agrícola / CIARA en Venezuela; y la Fundación Nacional para la Capacitación Laboral, INFOCAL, en Bolivia.

2.4. Comercio

En los últimos años el debate en torno al impacto del libre comercio sobre el bienestar de la población ocupa la discusión de las elites intelectuales e investigadores, especialmente en Latinoamérica, por cuanto los países de la región intensificaron sus procesos de relacionamiento externo con el mundo sin que los indicadores de pobreza se hayan revertido, con algunas excepciones.

En efecto, los países adoptaron una apertura unilateral frente al mundo a comienzos de los noventa, posteriormente profundizaron o asumieron compromisos en el marco multilateral y, al mismo tiempo, fortalecieron las relaciones comerciales en espacios de integración regional, como la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y paralelamente establecieron acuerdos de libre comercio con un gran número de países, como es el caso de México y Chile, mediante acuerdos de última generación que incorporan disciplinas más profundas en las diferentes áreas relacionadas con el comercio.

En el caso de los países de la Comunidad Andina, la agenda reciente de inserción en el contexto internacional, está liderada por las negociaciones del TLC con los Estados Unidos por Colombia, Ecuador y Perú, con Bolivia como observador, proceso que casi completa dos años. Así mismo, desde inicios del 2005 se adelanta el llamado proceso de Valoración Conjunta entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, que busca sentar las bases para el inicio de negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre los dos bloques que incluya una zona de libre comercio. Por último, se encuentra la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones en diciembre de 2004, cuya agenda prioritaria contempla el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, el financiamiento, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social y las telecomunicaciones.

Cómo continuar con los procesos de apertura e integración comercial, y cómo impactan estos acuerdos en la seguridad alimentaria de la población son preocupaciones que deben ser abordadas de manera adecuada para identificar las políticas activas que los países tienen que asumir por los ajustes correspondientes, dada la mayor competencia esperada, la posible reconversión productiva, y las posibles repercusiones sobre el ingreso y el bienestar de los distintos sectores de la población.

Ante este complejo contexto, el objetivo del componente "Comercio" de la estrategia regional de seguridad alimentaria buscaría brindar un apoyo al proceso de integración y apertura de la subregión, favoreciendo la gestión del proceso. Este programa podría inicialmente seguir dos ejes:

- a) Fortalecimiento de la capacidad negociadora, mediante el cual se buscaría obtener acuerdos comerciales beneficiosos para los países andinos, atendiendo a las particularidades de la subregión; para ello, se podrían realizar talleres metodológicos sobre herramientas de análisis, y talleres de habilidades de negociación, especialmente en áreas relacionadas con la seguridad alimentaria, tales como negociaciones en agricultura, propiedad intelectual (conocimientos tradicionales, patentes sobre seres vivos, licencias obligatorias, segundos usos, etc.), servicios, inversiones, etc.

- b) Análisis de los Acuerdos Comerciales y sus repercusiones en las economías andinas, en particular sobre la seguridad alimentaria, con el fin de identificar las acciones que permitan su implementación mediante el fortalecimiento de la competitividad, la innovación y la reconversión productiva, especialmente en pequeños y medianos agricultores, con el fin de prepararlos para afrontar la nueva realidad comercial derivada del libre intercambio de bienes y servicios.

2.5. Investigación y extensión agropecuaria

La investigación agropecuaria es un pilar fundamental para el desarrollo del sector, y uno de los factores que determinará su futura competitividad; es un área que debe ser promovida y constantemente actualizada. Existen sistemas agrícolas con características en común que rebasan las fronteras de la división política, y para los cuales la implementación de programas específicos de investigación y extensión supone una mayor efectividad y eficiencia de los escasos recursos financieros dirigidos a estas actividades.

Los principales sistemas agrícolas de la región varían desde grandes plantaciones frutales costeras con tecnología de punta, irrigación y mercados de exportación (en donde el pobre rural con inseguridad alimentaria tiene características muy específicas, como ser el trabajo asalariado agrícola su principal fuente de ingresos), hasta pequeños predios en zonas por sobre los 3,500 msnm, con cultivos de subsistencia y de muy baja productividad (en donde el pobre rural se dedica fundamentalmente al trabajo en su predio) (ver Figura 2 y Cuadro 1).

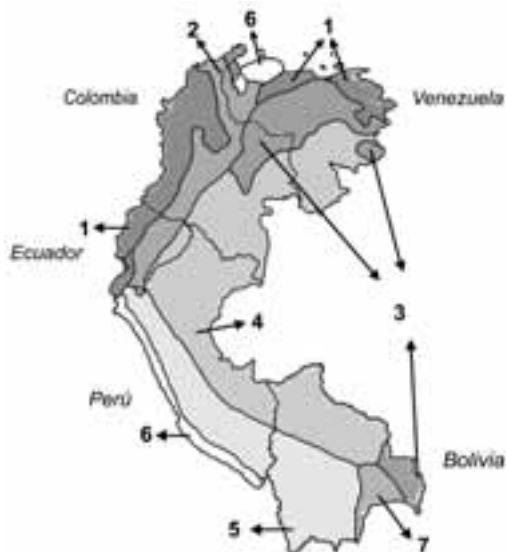
Cada sistema agrícola presenta distintas limitantes productivas, de competitividad, socioeconómicas, de acceso a mercados y de degradación de los recursos naturales, que determinan los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria. Así, cada sistema tiene también un potencial distinto y diferentes grados de vulnerabilidad a condiciones climatológicas y de mercado.

Siendo la competitividad un concepto dinámico, que debe irse fortaleciendo continuamente, la investigación y la extensión agropecuarias son quizás los principales instrumentos para elevar la producción y asegurar la competitividad, en el futuro, de las cadenas agropecuarias en su conjunto. Se pretende reforzar de manera importante la inversión en esta fundamental actividad, focalizándola en el pequeño productor andino. La evidencia empírica sobre las altas tasas de retorno que tiene la inversión en la investigación y extensión agrícolas es verdaderamente amplia¹⁸⁸.

Los países de la CAN reconocen la importancia de la investigación y extensión agrícolas, y de hecho las han incorporado en varios de los componentes del “Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitividad Agrícola”, el cual fue aprobado por los Ministros de Agricultura el 10 de julio de 2004.

¹⁸⁸En un análisis de cientos de estudios que abordan el tema, el IFPRI encuentra una mediana del 48% en la tasa de retorno de la inversión en investigación y de 63% en extensión (<http://www.ifpri.org/pubs/abstract/113/rr113.pdf>).

Figura 2.
Principales Sistemas Agrícolas en la Región Andina



Fuente: "Farming Systems and Poverty", FAO y Banco Mundial, 2001.

Cuadro 1.
Principales Características de los Sistemas Agrícolas de la Región Andina

Clase	Sistema	Principales actividades de subsistencia	Incidencia de pobreza
1	Plantaciones Costeras y Sistemas Agrícolas Mixtos	Cultivos de exportación, plantaciones, pesca, tubérculos, turismo	Muy variable (baja – extensiva- severa)
2	Altiplano-Intensivo-Mixto	Hortalizas, maíz, café, cerdos, vacunos, cereales, papa, trabajo extra-agrícola	Moderada en las zonas bajas, alta y severa en zonas altas
3	Extensivo – Mixto	Ganadería, oleaginosas, granos, café	Baja a moderada (pequeños productores)
4	Base Forestal	Subsistencia, ganadería	Baja a moderada
5	Gran altitud mixto	Tubérculos, borregos, granos, llamas, vegetales, trabajo extra-agrícola	Extensiva, severa
6	Irrigado	Hortalizas, frutas, ganado	Baja a moderada
7	Secano extensivo mixto	Ganadería, algodón, cultivos de subsistencia	Moderada

Fuente: "Farming Systems and Poverty", FAO y Banco Mundial, 2001.

La subregión andina cuenta con un importante número de instituciones de investigación agropecuaria¹⁸⁹. Existen asimismo programas e instituciones nacionales enfocados a desarrollar tecnologías locales, de difusión y transferencia de tecnología, como los siguientes: Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (PRONATTA) en Colombia, Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuario (SIBTA), Proyecto de Investigación y Extensión Agrícola, INCAGRO, en Perú, Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria en Ecuador.

Existen también programas y fondos subregionales como el Foro de las Américas para la Investigación y Desarrollo Tecnológico (FORAGRO)¹⁹⁰, el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO),¹⁹¹ el Programa Cooperativo de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria para la Subregión Andina (PROCIANDINO)¹⁹². A nivel regional, existe el Consorcio Latinoamericano y del Caribe de Apoyo a la Investigación y al Desarrollo de la Yuca, el Fondo Latinoamericano para Arroz de Riego, FLAR, con sede en Venezuela y Brasil.¹⁹³

La subregión es también sede de dos importantes centros internacionales, miembros del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional: el Centro Internacional de la Papa (CIP) y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

Sin embargo, aun con esta importante institucionalidad, y a semejanza de lo que ocurre en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, existen problemas de insuficiencia de recursos para la investigación y extensión, desarticulación entre los distintos programas y entre éstos y el sector productivo, falta de focalización en áreas y sectores prioritarios, poco acceso del productor a las innovaciones existentes, etc. En este sentido, un programa regional podría apoyar la articulación de los programas / instituciones de investigación agrícola, logrando así un uso más eficiente de los escasos recursos para la investigación, e incluso, fortaleciendo la gestión para acceder a mayores recursos para esta fundamental actividad.

Algunas acciones del componente de investigación /extensión de la estrategia subregional de seguridad alimentaria podrían ser, por ejemplo, la vinculación con la iniciativa FAO-IICA sobre el desarrollo de la guía de instituciones de investigación agropecuaria, que permita su actualización, su complementación con responsables y temas específicos de investigación, motores de búsqueda por tema específico, y diseño de medios de diseminación de la información existente. En etapas posteriores, el componente abordaría acciones encaminadas a lograr sinergia entre los programas / instituciones y el diseño de políticas de investigación subregional, la focalización en áreas estratégicas, con énfasis en el pequeño productor, el diseño de fórmulas que permitan la activa participación del sector productivo, el uso de fondos concursables, etc. El programa, por supuesto, partiría de la revisión de

¹⁸⁹En una iniciativa conjunta, la FAO y el IICA desarrollaron una guía de instituciones de investigación agropecuaria en los países de América Latina y el Caribe, lo que permite conocer y facilitar el acceso a dichas instituciones de investigación. Esta información está disponible en: <http://www.fao.org/sd/researchinstitutions/index.asp?lang=es>.

¹⁹⁰FORAGRO se crea formalmente en 1997, en la Junta Interamericana de Agricultura conformada por los Ministros de Agricultura de los países de la Región, que expidió la resolución No. 327. Este foro busca la cooperación hemisférica en la promoción de una mayor articulación y alianzas estratégicas entre los diversos actores que conforman el sistema regional de investigación y desarrollo y entre éste y el sistema global de investigación agrícola.

¹⁹¹FONTAGRO es un consorcio para promover la investigación agropecuaria estratégica de interés regional, con la participación directa de los países de América Latina y el Caribe en la fijación de prioridades y en la financiación de proyectos de investigación; su Secretaría Técnica-Administrativa es ejercida por el BID.

¹⁹²El aporte de PROCIANDINO está en el desarrollo de cultivos de importancia socio-económica regional como maíz, papa, leguminosas de grano comestibles: frijol, haba, arveja y lenteja, además de oleaginosas de uso alimenticio, tales como soya, palma africana, ajonjolí, girasol y mani.

¹⁹³El FLAR es un consorcio de los sectores privado y público para la investigación internacional del arroz. Su misión es generar nuevas tecnologías que conduzcan al sector arrocero de América Latina a ser más competitivo, rentable y eficiente, mediante prácticas de bajo impacto ambiental que permitan continuar alcanzando menores costos unitarios y, en consecuencia, precios más accesibles al consumidor.

iniciativas existentes que apuntan al mismo fin, como FORAGRO, y del establecimiento de alianzas y búsqueda de sinergia con las mismas.

2.6. Seguimiento y Evaluación de Impacto

Para que cualquier iniciativa se logre desarrollar exitosamente es imprescindible que, desde su formulación, incorpore de forma transversal un componente de seguimiento y evaluación, con pautas claras e indicadores medibles que puedan irse revisando a lo largo del proyecto y que puedan generar una retroalimentación al mismo. El seguimiento y la evaluación permiten revisar en forma continua el desempeño de los proyectos, para alertar a tiempo acerca de sus posibles deficiencias o problemas de ejecución y, en consecuencia, para solucionarlas. Incluso, un sólido sistema de seguimiento y evaluación puede generar importantes recomendaciones de política.

Sin embargo, una característica común de la gran mayoría de los proyectos de la región es la inexistencia o graves deficiencias de los sistemas de seguimiento y evaluación. Ello explica en buena medida el por qué, después de años de intervenciones gubernamentales y de, en varios casos, abultados presupuestos hacia el sector rural, los impactos en la reducción de la inseguridad alimentaria y de la pobreza son tan pobres.

La evaluación de programas de seguridad alimentaria y desarrollo rural no es sencilla. Las diversas dimensiones que puede tomar (evaluación de resultados, de procesos, de costo/beneficio, impacto, de uno o varios componentes, etc.), la diversidad de métodos cualitativos y cuantitativos, y las limitaciones presupuestales y de tiempo por lo general, en algún programa o proyecto aislado, puede hacer muy difícil cualquier proceso de evaluación.

La evaluación de impacto, en particular, es un factor decisivo para el éxito de los proyectos y para la orientación de políticas, pues permite atribuir causalidad a la intervención de política que se está evaluando por medio grupos de control; es decir, sólo mediante este tipo de evaluaciones es posible determinar que, los cambios que se están observando en un determinado indicador, realmente responden a la intervención gubernamental que se está evaluando, y no a algún factor externo.

Sin embargo, la evaluación de impacto es un proceso de gran complejidad que debe ser desarrollado con mucha prolijidad y exactitud, y que demanda gran rigor científico. El tratar de aplicar evaluaciones de impacto proyecto por proyecto, partiendo de cero, podría ser muy costoso; incluso, seguramente no existiría la capacidad técnica para llevarlas a cabo. Así, es factible desarrollar metodologías a nivel regional que posteriormente puedan ser adaptadas y aplicadas en los diferentes proyectos de las estrategias nacionales.

Además, sería necesario fortalecer conjuntamente las capacidades locales en seguimiento y evaluación. Asimismo, la generación de un sistema de monitoreo continuo permitiría una constante retroalimentación de las iniciativas realizadas. De este modo, mientras no prevalezca un mayor rigor en los procesos de evaluación de impacto, se seguirá desconociendo la efectividad exacta de los proyectos.

Este componente de la estrategia regional, entonces, realizaría una recopilación de experiencias (exitosas y no exitosas) de procesos de seguimiento y evaluación (con énfasis en la evaluación de impacto), desarrollaría y afinaría metodologías de seguimiento y evaluación de impacto, y se convertiría en una fuente metodológica a la que podría acceder fácilmente cualquier proyecto de seguridad alimentaria y desarrollo rural, nuevo o en plena ejecución.

3. CONCLUSIONES

En este capítulo se han esbozado los componentes que podrían conformar una estrategia regional de seguridad alimentaria. Estos componentes o programas no se sobrepone con las diversas iniciativas nacionales, sino que buscan fortalecerlas y articularlas, de manera que se alcancen economías de escala institucional, aprovechando la existencia de sistemas agrícolas con características comunes en los países de la subregión, los avances de integración comercial, y la experiencia de varias iniciativas subregionales exitosas.

Ninguna estrategia tendrá posibilidades de éxito sin una plena discusión de la misma entre los muy distintos actores relevantes y sin el logro de consensos. Sólo a partir de ahí se podrán especificar las acciones, los tiempos y los responsables específicos. Así, mediante procesos participativos entre los gobiernos en sus distintos niveles (central, regional, local) y carteras sectoriales (agricultura, bienestar social, educación, salud, etc.), universidades, ONG's, gremios, organismos de cooperación técnica, etc., se propone analizar y afinar los distintos componentes de la estrategia, siempre atendiendo al carácter multisectorial de la seguridad alimentaria, para volverlos programas específicos. Consensuada la estrategia, habrá que superar diversos retos, como el financiero y el institucional.

Como se apuntó en los diversos capítulos que abordaron la seguridad alimentaria en cada país de la subregión, uno de los principales problemas es la desarticulación y dispersión en la ejecución de los programas orientados al mejoramiento de la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza. La ejecución de la estrategia regional propuesta deberá poner especial atención en este hecho. Se requiere contar, en cada país, con una institucionalidad pública capaz de liderar y coordinar las distintas acciones y programas sectoriales. Para ello, se podrían fortalecer las Comisiones Multisectoriales de Seguridad Alimentaria a nivel regional, nacional y local que ya existen en varios países de la subregión (o crearlas cuando sea el caso), que permitan dirigir, coordinar y evaluar las acciones encaminadas al logro de la seguridad alimentaria.

La estrategia también requerirá promover y generar alianzas, acuerdos y compromisos con el sector privado, la sociedad civil organizada y la cooperación internacional con la finalidad de consolidar la institucionalidad en Seguridad Alimentaria en sus distintos niveles descentralizados.

Finalmente, se deberán realizar las gestiones necesarias ante las tesorerías nacionales, los organismos financieros y técnicos de la cooperación internacional, para lograr el financiamiento de la estrategia y la asistencia técnica a la misma. Los recursos financieros son escasos y competidos. Así, será necesario justificar y demostrar técnicamente los beneficios económicos que trae consigo la inversión en la lucha contra el hambre, al menos, mientras se hace realmente efectivo, en cada país, el Derecho a la Alimentación.