



Aportes para un marco de acción

I Introducción

Según los últimos datos preliminares de la FAO para el periodo 2002-2004, en América Latina hay 52 millones de personas subnutridas, lo que equivale al 10% de la población. Además, alrededor del 7% de los niños presenta desnutrición global (peso para la edad o insuficiencia ponderal). Estas cifras medias esconden a su vez enormes diferencias entre países. En efecto, entre el 2000 y 2003, mientras en siete países la proporción de la desnutrición global fluctuaba entre el 10% y 23% de la población total menor de cinco años, en otros 7 se ubicaba por debajo del 5%.

La causa principal de la subnutrición en América Latina no reside en la falta de capacidad para producir suficientes alimentos. La región en su conjunto es superavitaria en el comercio internacional de alimentos, así como la mayoría de los países considerados individualmente. El problema principal radica en las posibilidades de acceso a los alimentos. Hay importantes masas de población que no disponen de los ingresos necesarios para adquirirlos o de los recursos para producirlos en un sistema de autoconsumo.

No obstante, en tres países con elevada prevalencia de la subnutrición el problema del acceso se conjuga con un problema de producción de alimentos: Haití, República Dominicana y Panamá. A ello se deben agregar, en diversos países, las situaciones de emergencia originadas por desastres naturales, así como las crisis económicas y recesiones que han afectado en diversas y repetidas ocasiones a numerosos países de la región promoviendo la inseguridad alimentaria y agravando la incidencia de la subnutrición.

Desde 1990-92 hasta 2002-04, el número de personas subnutridas en la región se redujo de 59.4 millones a 52.1 millones, es decir del 13% al 10% de la población total. Tal avance no ha sido suficiente y la tendencia decreciente parece haberse estancado, lo que puede impedir que muchos países alcancen el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM1) de reducir a la mitad el hambre y la pobreza el en año 2015.

En 2004, la población en situación de pobreza se estimaba en 216 millones, 41,7% del total, incluyendo 90 millones, o 17,4% del total, en situación de extrema pobreza, de los cuales aproximadamente el 47% residen en zonas rurales.

En términos absolutos el número de personas pobres en la región disminuyó en 2004 (216 millones contra 226 millones en 2003) y bajó nuevamente en 2005 (213 millones). Ello representa un cambio de tendencia, pues el total de pobres había crecido sostenidamente entre 1970 y 2003. En términos porcentuales, la región en su conjunto realizó en la última década algunos progresos, pero alternados con retrocesos vinculados generalmente a los altibajos de la economía regional. En los últimos diez años la proporción de la población pobre osciló entre el 43% y el 46%, para bajar a 42% en 2004 y a 41% (estimación) en 2005. Sin embargo, este progreso apenas recupera la situación que existía al inicio de los años 80, antes de la crisis de la deuda externa.

A nivel individual de país, los progresos realizados hasta 2004 ponen de manifiesto que son precisamente los con mayor pobreza extrema y menor ingreso por habitante los que encuentran mayores obstáculos y, de mantenerse las tendencias observadas, muy probablemente no podrán alcanzar el ODM 1.

II Iniciativa para una “América Latina sin Hambre 2025” (ALSH 2025)

La revisión de los progresos realizados en materia de reducción del hambre en América Latina y el Caribe y el examen de las posibilidades que los países de la región cumplan con el la meta de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996 y el ODM 1 de reducir a la mitad el hambre el en año 2015, sugieren que esa meta debería ser alcanzada sólo por una parte de los países. Dicho análisis revela también que no obstante la expectativa de alcanzar el ODM 1, aproximadamente 31 millones de personas todavía estarían afectadas por la subnutrición en 2015.

Teniendo en cuenta esa perspectiva de un nivel inaceptablemente elevado de subnutrición en una región que tiene la capacidad económica, técnica, productiva y de recursos naturales para erradicar ese problema, la Iniciativa para la América Latina sin Hambre en 2025 fue lanzada por los Gobiernos de Guatemala y Brasil en setiembre de 2005 durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica celebrada en Guatemala.

El objetivo de esta iniciativa es incentivar que los países de la región implementen políticas públicas que promuevan la erradicación del hambre en América Latina y el Caribe hasta 2025. Para lograr una meta tan indispensable como ambiciosa, pero posible, es esencial un decidido compromiso político de parte no solamente de los Gobiernos sino también de las sociedades nacionales en todos y cada uno de los países en la Región. Así mismo, traducir ese compromiso en políticas públicas y programas que apunten a la solución de los principales problemas identificados.

La FAO contribuirá a las acciones que resulten del compromiso político de los países a través de cinco ejes de apoyo: fortalecimiento de la institucionalidad de seguridad alimentaria y nutrición en cada país; cooperación sur-sur entre los países de la región y entre países de América y otros continentes; formación en seguridad alimentaria y sensibilización y comunicación sobre la problemática del hambre; redes iberoamericanas y marco político regional; y monitoreo e investigación aplicada para dar seguimiento a la seguridad alimentaria.

Según estimativas preliminares de la FAO, de mantenerse sin cambios la tendencia actual, la subnutrición en América Latina en 2015 y 2025 alcanzaría respectivamente a 40.9 millones y 31.2 millones de personas, o 7% y 5% del total de la población. La mayor incidencia de la subnutrición en 2015 y 2025 se encontraría en América Central (13% y 9%, respectivamente) y en el Caribe (15% y 11%), aunque con enormes variaciones por países. En América del Sur, la incidencia a nivel subregional sería de 6% y 4%, con menor fluctuación de país a país.

Cabe subrayar en este cuadro que la desnutrición ya esta erradicada en Argentina (nivel de incidencia igual o menor al 2.5% de la población) y según las proyecciones para 2025 lo será también en otros cinco países (Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador y Uruguay), incluso en ausencia de medidas adicionales.

Conforme estimativas de la FAO que consideran el progreso realizado en la reducción del hambre tomando como referencia el período base 1990-92 y proveen una aproximación del esfuerzo necesario para lograr la erradicación del hambre hacia 2025, se podría agrupar los países en cuatro grupos. Primero, países sin necesidades de esfuerzos y recursos adicionales para alcanzar el objetivo de erradicar el hambre en 2025. Como se ha indicado, este grupo incluye Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador y Uruguay. El segundo grupo comprende países que requieren modestos esfuerzos adicionales e incluye a México, El Salvador, Jamaica, Trinidad y Tobago, Brasil, Guyana, y Surinam. El tercero grupo son los países con necesidades medias de inversión y comprende a Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela. Finalmente, el cuarto grupo de países, donde para alcanzar la meta se requieren esfuerzos e inversiones masivas, comprende Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Haití.

Teniendo en cuenta la situación actual del hambre en la región, el objetivo de la Iniciativa ALSH 2025 y el esfuerzo requerido para alcanzarlo, las próximas secciones presentan un marco normativo para la acción y las actividades iniciales para la puesta en marcha de la iniciativa.

III Hacia un marco normativo para la acción

Conforme a lo señalado anteriormente, la causa principal de la subnutrición en América Latina y el Caribe y del lento progreso para reducirla no reside en general, en la falta de capacidad para producir alimentos en cantidad suficiente sino en las posibilidades de acceso a ellos. Existen grupos de población que no cuentan con el ingreso suficiente para acceder a los alimentos disponibles en el mercado ni a los recursos para poder producirlos en un sistema de autoconsumo. Además, con la rápida urbanización, la incidencia del hambre se ha venido expandiendo más en las áreas urbanas que en las zonas rurales. Los desastres naturales, situaciones de conflicto social, las crisis económicas y las recesiones han causado también incrementos importantes en la inseguridad alimentaria en varios países de la región. Sin embargo, existe también un número reducido de países en la región en los que el bajo nivel de producción y productividad de alimentos contribuye significativamente al nivel de subnutrición observado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la meta establecida por la Iniciativa “América Latina sin Hambre 2025” podría ser perseguida mediante la adopción de un marco normativo para la acción que incluya los siguientes ejes complementarios: incremento del acceso al consumo de alimentos, aumento de la producción y productividad de la agricultura familiar o de las pequeñas y medias unidades rurales, y políticas para la seguridad alimentaria urbana.

a) Incremento del acceso al consumo de alimentos

Teniendo en cuenta la importancia preponderante del factor acceso en la eliminación del hambre en la región, el presente eje propone el desarrollo de acciones en las siguientes áreas.

Reducción de la desigualdad de ingresos. La concentración del ingreso en América Latina es la más aguda comparada con las demás regiones del mundo en desarrollo y con los países industrializados. En las últimas décadas la polarización en la distribución del ingreso en la región no ha disminuido, sino que por el contrario, continúa agravándose. En ese contexto, es necesario incorporar al modelo de desarrollo latinoamericano elementos que siendo coherentes con las exigencias del contexto internacional y funcionales al desarrollo de la economía de mercado, reduzcan la exclusión y permitan avanzar hacia la igualdad de oportunidades. Tal condición es indispensable para lograr un crecimiento con equidad y hacer que la distribución del ingreso vaya acercándose hacia niveles más equitativos.

En la mayoría de los países latinoamericanos los sueldos y salarios representan más del 80% del total de las fuentes de ingreso. Consecuentemente, si bien políticas de transferencias públicas pueden ser importantes para el alivio a la pobreza y reducción del hambre, las posibilidades de mejorar consistentemente la distribución del ingreso están asociadas al desarrollo del empleo y las mejoras en productividad.

La educación y la capacitación de la mano de obra, así como las condiciones para ampliar la inversión productiva, constituyen un eje esencial para mejorar la equidad.

El mercado laboral tiene particularidades importantes y fuertes asimetrías. Es indispensable que el modelo económico favorezca un crecimiento que vaya acompañado de mayor demanda de mano de obra. Asimismo, la flexibilidad en los mercados laborales es necesaria para evitar rigideces que inhiban el crecimiento del empleo; pero esta orientación no debe significar simple precariedad y debe complementarse con políticas de protección y seguridad frente al desempleo.

Fortalecimiento del sistema de distribución de alimentos y descentralización de la capacidad de almacenaje. El rápido crecimiento de los supermercados en la región, la exclusión de grupos vulnerables (pequeños agricultores) de este proceso y el empeoramiento de la inseguridad alimentaria en algunos países han promovido recientemente un renovado interés en incrementar el papel del Estado en los sistemas alimentarios, especialmente en lo relacionado con la distribución. En ese contexto, varios programas públicos han sido establecidos tales como el Programa de Adquisición de Alimentos en Brasil, el Programa de Abasto Rural en México y la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas, Misión Mercal y Misión Mercalito en Venezuela.

Actualmente, existe cierto consenso sobre la complementariedad de los papeles del mercado y del Estado, así como también el rol de la sociedad civil. Por lo tanto, la consolidación de los sistemas de distribución de alimentos y el desarrollo y capacidades futuras de almacenamiento tiene que ver con la

triple complementariedad entre mercado-Estado-sociedad civil. El desarrollo de mercados competitivos de alimentos y de tecnologías de almacenamiento, junto con el acceso al financiamiento, son aspectos claves que permiten facilitar el consumo de alimentos ante choques externos y a mantener el poder de comprar y/o asegurar la oferta de alimentos. La acción del Estado debe enfocarse a identificar y resolver las fallas de los mercados de alimentos, así como brindar una adecuada infraestructura física (carreteras, telefonía, etc.) e institucional (derechos de propiedad, normas de calidad e inocuidad de alimentos, bioseguridad, etc.) para el buen funcionamiento de los mercados. La participación de la sociedad civil garantiza el respeto de sus derechos como consumidor y como ciudadano.

Asegurar el acceso de los grupos más necesitados a los alimentos mediante sistemas de protección social y otros programas de asistencia directa. Las políticas orientadas al logro de los objetivos de esta esfera prioritaria deberían partir de un enfoque basado en los derechos humanos. A este respecto, un requisito normativo fundamental es la existencia de información que permita determinar con exactitud quiénes son las personas hambrientas y dónde habitan. La FAO y el PMA pueden ayudar a los gobiernos a llevar a cabo una orientación efectiva hacia los destinatarios, por medio del Sistema de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV) y el Sistema de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad.

En lo referente a políticas relativas a redes de seguridad social, correctamente orientadas a reducir el hambre, se deberá reconocer la especial vulnerabilidad de las mujeres y los niños a la malnutrición en épocas críticas de sus vidas, y apoyar la elaboración y ejecución de programas tales como los de alimentación de la madre y el niño, la enseñanza de la salud y la nutrición y la alimentación escolar.

Es indispensable un decidido compromiso y políticas relevantes a nivel nacional a favor de la igualdad del hombre y la mujer, y de los derechos de ésta, para aumentar el acceso a los alimentos. A nivel de la familia, la condición de la mujer ha demostrado ser la variable más importante en lo que respecta a reducir la malnutrición.

Por último, es fundamental la existencia de un decidido empeño en materia de políticas por parte de los gobiernos y de los agentes no estatales a fin de que la asistencia humanitaria internacional garantice el acceso a los alimentos en situaciones de desastres naturales y de crisis económicas.

b) Aumento de la producción y productividad de la agricultura familiar o de las pequeñas y medias unidades económicas rurales

Aumentar la productividad agrícola y mejorar las condiciones de vida y la seguridad alimentaria en las zonas rurales pobres. La mejora del desempeño de la pequeña agricultura y las explotaciones periurbanas en zonas con recursos menos favorables ofrece una de las vías más provechosas y sostenibles para reducir el hambre y constituye la base para un desarrollo económico más equitativo. La experiencia internacional, dentro y fuera de la región, indica que un crecimiento económico originado en la agricultura tiene mayor impacto sobre la reducción de la pobreza y el hambre que el originado en otros sectores. El crecimiento del empleo y los ingresos agrícolas estimula la demanda de productos y servicios no agrícolas, y proporciona un impulso a los ingresos rurales de fuentes no agrícolas. El corolario es que la demanda adicional de productos agrícolas debería provenir de fuera del medio rural, pero también que este último debe estar en condiciones de atender los impulsos de la demanda de los mercados internos y externos.

Un mejor desempeño agrícola mejora la disponibilidad de alimentos (o de ingresos monetarios para comprarlos) y, por lo tanto, la situación nutricional de las familias campesinas, incrementando su capacidad para alcanzar una vida plena, estudiar y trabajar con mayor eficacia, y contribuir al bienestar general de la sociedad. Pero también aumenta y diversifica el abastecimiento de bienes agrícolas en los mercados locales, crea una base para expandir y diversificar los bienes transables, abre oportunidades de empleo y frena la migración rural-urbana.

El desarrollo agrícola a nivel de los predios requiere la existencia de marcos de políticas favorables al crecimiento del sector, lo mismo que de instituciones de investigación y extensión que respondan a las demandas reales de los agricultores. Las asociaciones de pequeños agricultores y las comunidades agrícolas, con la colaboración de ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, pueden jugar un papel importante en la eliminación de algunas de las dificultades o limitaciones que enfrentan sus miembros y

otros pobres de la sociedad rural. El papel de esas instituciones y colaboraciones es particularmente importante en un período en que el Estado se ha retirado casi por completo de la provisión de servicios tales como la comercialización y el crédito agrícola.

Fomentar el uso sostenible de los recursos naturales. Si bien América Latina es un continente comparativamente rico en recursos naturales, buena parte de los aumentos de la producción agropecuaria deberán provenir de la utilización más intensa y eficiente de la tierra, el agua y los recursos genéticos de que dispone. Al mismo tiempo, será necesario detener la destrucción y degradación de su base de recursos naturales. Todo esto requerirá importantes inversiones para manejar los recursos, mejorar la tecnología y desarrollar prácticas para intensificar la producción agrícola en forma sostenible. Para este fin se necesitan inversiones adicionales destinadas a: 1) mejorar los sistemas de riego y las prácticas de conservación de suelos y aguas; 2) conservar, evaluar y mejorar el uso de los recursos genéticos animales y vegetales; y 3) explotar sosteniblemente los recursos pesqueros y forestales.

Con relación al agua, un problema principal es la creciente competencia entre la agricultura y los demás usos (domésticos, industriales, etc.). Como la agricultura es la principal usuaria del agua, una mayor eficiencia de su utilización en el sector sería la base para expandir la disponibilidad para otros usos. Las políticas que inciden sobre el uso del agua deben incentivar los aumentos de eficiencia y asegurar que el comportamiento de los usuarios respete la escasez del recurso. Derechos de usos del agua transparentes, estables y transferibles son instrumentos potentes para promover la eficiencia y la equidad distributiva.

En lo que respecta a la tierra, los principales aspectos de política conciernen al acceso y a la tenencia (propiedad individual o comunal, arrendamiento o derechos de uso a largo plazo), el mejoramiento de las prácticas de manejo y las inversiones en la fertilidad de los suelos. La seguridad del acceso a la tierra contribuye significativamente al uso sostenible de la misma. Así, el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres para poseer y heredar la tierra asume particular importancia.

Asegurar el acceso presente y futuro a una adecuada diversidad de recursos genéticos requiere de políticas nacionales e internacionales. Se requiere establecer un marco regulatorio adecuado para la autorización de variedades y la distribución de semillas, que facilite las sinergias entre el sistema público, privado e informal de semillas. Para los recursos genéticos animales, aún se necesita desarrollar marcos regulatorios nacionales e internacionales capaces de orientar las acciones de índole nacional.

Para la pesca, la cuestión política esencial es limitar el acceso a los recursos naturales, cuya captura, especialmente los marinos, ya ha alcanzado o excedido los límites de la sostenibilidad. Para respetar los límites al acceso a esos recursos se requiere una responsabilidad y autoridad compartida de los gobiernos y los grupos involucrados.

En lo que atañe a la forestación, es menester fortalecer las instituciones y las políticas que afectan la utilización y conservación de los importantes recursos disponibles en América Latina, de manera de valorizarlos y lograr que beneficien a todos los grupos sociales. Las políticas deben promover la participación de los principales interesados en la planificación y la explotación forestal.

Expandir la infraestructura rural y aumentar el acceso a los mercados. A pesar de que muchos países de la región han realizado importantes inversiones en infraestructura, las zonas rurales de la mayoría de ellos mantienen todavía graves carencias, especialmente en zonas donde predomina la agricultura de subsistencia y/o los pequeños productores. Esto se traduce, entre otras cosas, en baja competitividad y aumentos de los costos de transacción de los productos agrícolas nacionales en los crecientes mercados internos y externos. La más alta prioridad debería otorgarse al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de los caminos rurales y otras infraestructuras básicas necesarias para estimular las inversiones privadas en la producción, comercialización y procesamiento de productos agrícolas.

La inversión en infraestructura rural destinada a mejorar el acceso a los mercados también proporcionará beneficios socio-económicos más generales y amplios, sobre todo en las zonas rurales pobres. Si bien la participación privada en la construcción de la infraestructura y los servicios asociados puede aumentar la eficiencia y responder mejor a las necesidades globales, de por sí no asegura la atención a las regiones agrícolas menos desarrolladas. De este modo, el sector público debe mantener un papel activo en estas inversiones. Las políticas deben incentivar la descentralización y la participación de los pequeños productores y sus asociaciones o comunidades en la programación, ejecución, mantenimiento y financiamiento de las inversiones infraestructurales, con el propósito de asegurar que el suministro de los

servicios responda a las demandas reales, sea sostenible e incorpore diversas formas de colaboración público-privada.

Mejorar el acceso a los mercados también requiere la puesta en práctica de políticas coordinadas y de marcos legales y regulatorios que respeten las obligaciones internacionales asumidas en materias de inocuidad alimentaria y normas sanitarias y fitosanitarias. La colaboración público-privada, tanto en la provisión como en la certificación de los servicios, y los enfoques flexibles para el progresivo cumplimiento de las normas constituyen medios eficaces para asegurar el acceso a los mercados externos.

Fortalecer la capacidad de generación y difusión del conocimiento. El acceso de los pequeños y medianos productores agrícolas a la moderna tecnología agrícola requiere la existencia de eficaces sistemas nacionales de generación y difusión de conocimientos. El desarrollo de la investigación y la tecnología agrícola está siendo crecientemente dominado por empresas privadas, normalmente abastecedoras de insumos y comercializadoras de productos. Subsisten sin embargo muchas áreas de investigación y extensión agrícola que proporcionan escasos beneficios al sector privado, pero que son vitales para el desarrollo agrícola y el manejo sostenible de los recursos naturales. Por ejemplo, la mayoría de las tecnologías utilizadas por los pequeños agricultores, sobre todo las que no dependen de insumos comprados tales como el control integrado de plagas, las prácticas para aumentar el contenido orgánico de los suelos, mejorar la eficiencia del uso de fertilizantes, o conservar los recursos genéticos.

Las políticas deben asegurar que los pequeños productores se beneficien del progreso tecnológico (agrícola, informático, comunicaciones, etc.). Esto es particularmente importante para zonas con limitado potencial agro-ecológico, que normalmente son dejadas de lado por la investigación privada comercial. El financiamiento público debe atender el desarrollo y/o la adaptación de las opciones tecnológicas para estas zonas. Las tecnologías también deben atender los objetivos de sostenibilidad ambiental. Las organizaciones de los agricultores, asociaciones y grupos de mujeres, y otras organizaciones de la sociedad civil pueden promover la necesaria colaboración entre los productores agrícolas y los especialistas, a los efectos de asegurar que las innovaciones correspondan a las demandas efectivas y que sean pertinentes.

c) Políticas para la seguridad alimentaria urbana

El acelerado crecimiento urbano en América Latina a partir de la segunda mitad del siglo XX, ha tornado evidente los problemas de inseguridad alimentaria en las áreas urbanas latinoamericanas. Los flujos migratorios de las zonas rurales hacia las urbanas han aumentado especialmente en las últimas tres décadas, debido a la liberalización de los mercados y los ajustes estructurales, la falta de oportunidades en las zonas rurales, y las transformaciones que atraviesa la agricultura. Como resultado de esta acelerada urbanización, junto a la falta de políticas de amortiguación en los países de la región en los últimos 20 años, se observa en las ciudades latinoamericanas la expansión de cinturones de miseria, con el consecuente aumento de la pobreza urbana y la desnutrición.

La formulación de políticas y programas orientados a la seguridad alimentaria urbana se ve facilitada por el hecho de que estas políticas: a) tienen que llegar a una población mucho más concentrada en el espacio, b) pueden basarse en una red de servicios públicos (educación, salud) que suelen estar más avanzados y tener mayor alcance que los del medio rural, y c) pueden basarse en una sociedad civil más eficaz y en redes de ONG que pueden servir de puente entre las actuaciones de los sectores público y privado. Al mismo tiempo, el alto número de actividades en las que interviene la población pobre limita el alcance de las políticas concentradas en pocos sectores específicos para mejorar sus medios de subsistencia. En general, las políticas relativas a la seguridad alimentaria urbana pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: i) las que mejoran y protegen los medios de subsistencia de la población pobre, y ii) las encaminadas directamente a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional.

Políticas para mejorar y proteger los medios de subsistencia urbanos. Para brindar a la población urbana hambrienta oportunidades de mejorar la base de sus medios de subsistencia hay que respaldar las actividades productivas en las que interviene, especialmente las que tienen un alto coeficiente de mano de obra no calificada (obras públicas, construcción, pequeñas actividades de comercio y servicios). La potenciación del funcionamiento de los mercados urbanos mediante la mejora de la infraestructura y el fortalecimiento de las instituciones de mercado reducirá los costos de transacción y facilitará la participación de la población urbana pobre en ellos.

Programas eficaces de redes de seguridad social, por ejemplo las subvenciones a la alimentación y la asistencia sanitaria, las transferencias de dinero en efectivo y la asistencia a los desempleados, pueden ser decisivos para proteger los medios de subsistencia de la población urbana pobre, dada su fuerte dependencia de la economía informal. Por consiguiente, es importante garantizar que estos beneficios no se limiten a quienes participantes en la economía formal.

En la región, se ha invertido mucho en programas de transferencia de ingresos, en su mayoría transferencias directas a los grupos y comunidades más vulnerables. Sin embargo, la mayoría de estos programas tienen una debilidad en común: no ofrecen “puertas de salida” a las familias beneficiadas. Por el contrario, la mayor parte acaba promoviendo cierto nivel de dependencia de las familias con relación a esos ingresos.

Para lograr la generación de oportunidades e ingresos que permitan a las familias superar de forma duradera la situación de vulnerabilidad alimentaria, además de las políticas específicas de seguridad alimentaria, se necesitan inversiones significativas en por lo menos tres áreas: (i) educación, incluyendo la mejoría de la enseñanza básica; (ii) capacitación técnica para el sector industrial y de servicios; y (iii) políticas específicas, sectoriales y por grupos sociales, de generación de empleo e ingresos.

En la agricultura urbana y periurbana intervienen millones de residentes del medio urbano en América Latina y el Caribe y de ella procede un porcentaje considerable de los alimentos que se consumen en las zonas urbanas. El cultivo de hortalizas puede contribuir de manera importante a los medios de subsistencia urbanos, puesto que se puede llevar a cabo en pequeñas parcelas de tierra utilizando aguas residuales y su venta puede financiar la compra de otros alimentos por la población pobre. Las hortalizas son también una fuente valiosa de vitaminas y micronutrientes. Asimismo, la agricultura periurbana es una fuente significativa de carne, leche y huevos. La FAO está aplicando la considerable experiencia desarrollada en este campo en un vasto programa actualmente en curso en Venezuela, que está cosechando resultados especialmente exitosos y socialmente relevantes.

La posible ampliación de la agricultura urbana tendrá que hacer frente a una competición creciente por la tierra para viviendas, infraestructura y otros servicios públicos. Las políticas para la agricultura urbana también tendrán que conciliar sus posibles beneficios con los costos que lleva consigo para el medio ambiente y la salud.

Apoyo directo a la seguridad alimentaria y nutricional urbana. En las políticas y programas para reducir la inseguridad alimentaria urbana hay que tener presentes su carácter y sus principales causas. Un aspecto importante es la calidad y la salubridad de la alimentación. Los hogares urbanos, en particular los pobres, dependen en parte de los alimentos precocinados que se venden en los negocios. El alto contenido de grasas y azúcares de tales alimentos puede favorecer la obesidad y facilitar la propagación de enfermedades no transmisibles.

Las políticas deben abordar las causas de la alimentación poco sana en lugar de tratar de disuadir el consumo directamente (mediante reglamentación o impuestos). Por ejemplo, en la medida en que los alimentos vendidos se preparan y sirven en condiciones menos higiénicas que los preparados en casa, las políticas deberían concentrarse en mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos comprados. Esto se puede conseguir mediante la educación y capacitación sobre la manipulación higiénica de los alimentos, la sensibilización del público y programas de enriquecimiento y suplementación de los alimentos.

Es fundamental mejorar el acceso a agua potable inocua a fin de reducir la incidencia de enfermedades transmitidas por ella. Es necesario combinar un mejor acceso al agua con mecanismos prácticos para mejorar la higiene. Los programas de vacunación e inmunización para los niños son una parte vital de la salud pública, y son esenciales para mejorar la utilización de los alimentos. Por desgracia, con frecuencia se los descuida en las ciudades de los países en desarrollo.

d) Estimación de las inversiones incrementales anuales del sector público.

El Programa de Lucha contra el Hambre de la FAO ha estimado los gastos anuales medios que el sector público debería efectuar para ejecutar un programa integral tendiente a impulsar las metas de la Cumbre Mundial de la Alimentación, es decir, reducir a la mitad el hambre hacia el año 2015. Las estimaciones para América Latina y el Caribe se detallan en el cuadro siguiente.

América Latina y el Caribe - Inversiones públicas incrementales anuales necesarias para alcanzar las metas de la Cumbre Mundial de la Alimentación (miles de millones de dólares)

| | |
|--|-------------|
| Mejora de la productividad agrícola en la pequeña agricultura | 0,15 |
| Desarrollo y conservación de los recursos naturales | 1,33 |
| Expansión de la infraestructura rural y el acceso a los mercados | 0,37 |
| Fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica | 0,42 |
| <i>Subtotal desarrollo agrícola y rural</i> | 2,27 |
| Asegurar el acceso de los más necesitados a la alimentación | 0,35 |
| Total | 2,62 |

Cabe subrayar que si se persiguiera una meta más ambiciosa, como la de eliminar el hambre en 2025, los gastos requeridos probablemente deberán ser más que duplicados. En efecto, el costo incremental de reducir el hambre a cero aumentaría más que proporcionalmente cuando se enfrenten los últimos bolsones de personas con hambre.

IV Puesta en marcha de la Iniciativa ALSH 2025

Aparte de las necesidades de inversión ya mencionadas, es necesario iniciar, con carácter prioritario, algunos arreglos institucionales que faciliten la acción y abran el camino a nuevas inversiones. Teniendo en cuenta la situación del hambre en la región y el marco normativo presentados en los puntos anteriores, así como las metas enunciadas en la Declaración de Guatemala, la puesta en marcha de la iniciativa América Latina sin Hambre 2025 podría comenzar mediante el apoyo de la FAO a través de la ejecución de acciones articuladas en torno a los cinco ejes de intervención de dicha iniciativa. Las acciones iniciales podrían comprender las siguientes:

a) **Fortalecimiento institucional**, mediante el cual se busca promover y fortalecer los Sistemas Nacionales de Seguridad Alimentaria, entendidos como un grupo de *instituciones* regidas por un *marco legislativo y normativo* y que cuentan con un *presupuesto asignado* para llevar a cabo una serie de acciones contempladas en *documentos de política, estrategia y planes de acción*, con objetivos claros e indicadores que permitan dar seguimiento al proceso.

El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria deberá estar apoyado por el gobierno respectivo y constar de un Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) que replique las buenas prácticas ¹ a millones de personas desnutridas en un plazo de tiempo concreto y con bajos costos de inversión por familia.

La elaboración de **Planes Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional** para cumplir con el objetivo de la Iniciativa ALSH 2025 requerirá, entre otros aspectos, del apoyo técnico necesario para su desarrollo.

b) **Cooperación Sur-Sur**, para el intercambio entre pares, involucrando técnicos nacionales, campesinos emprendedores, empresarios, funcionarios gubernamentales y políticos, a fin de facilitar el intercambio de experiencias a varios niveles, tanto en visitas cortas como en periodos de tiempo prolongados. Las acciones en este ámbito podrían beneficiarse del programa de Cooperación Sur-Sur que la FAO ha venido promoviendo para fomentar el apoyo mutuo entre países en desarrollo. La Cooperación Sur-Sur debería tener un formato flexible para poder adaptarse a las diferentes modalidades solicitadas por los países.

Las visitas de intercambio entre políticos y funcionarios de la región tendrían como objetivo examinar las mejores prácticas de cada país e intercambiar experiencias en aspectos tales como estrategias nacionales y legislación sobre seguridad alimentaria y nutricional, coordinación entre sector público y privado y sociedad civil, nutrición infantil, transferencias condicionadas, financiación rural, acceso a la tierra, actividades rurales no agrícolas y servicios de extensión.

Otro aspecto relacionado con la cooperación entre países de la región consiste en la realización de estancias prolongadas de técnicos en el terreno y de consultorías de apoyo para preparar documentos y planes de acción. Gran parte de los técnicos de apoyo deberían proceder de países de la región. Las

¹ Actividades o procesos que hayan sido probados y que puedan replicarse a gran escala.

agencias de cooperación técnica, instituciones financieras internacionales y otras instituciones colaborarían a través de su apoyo técnico y mediante su apoyo financiero para facilitar los intercambios.

c) Formación y sensibilización, para conseguir una masa crítica de profesionales y líderes con las herramientas y conocimientos necesarios para planificar, gestionar y coordinar políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional a nivel de nacional o subnacional. En ese contexto se prevén dos áreas de intervención: capacitación técnica de funcionarios, técnicos, profesores y gestores locales en materia de seguridad alimentaria; y sensibilización y comunicación sobre la problemática del hambre a diversos niveles (ministros, políticos y diputados; técnicos, empresarios, formadores de opinión; iglesias, ONG y sociedad civil en general).

La capacitación técnica se realizaría con base en actividades de formación a distancia y presencial en curso en los países o realizadas por instituciones internacionales de cooperación.

La sensibilización se podría realizar inicialmente mediante un grupo formado por políticos e investigadores de la región, que visitarían los países al más alto nivel para presentar la iniciativa, recabar apoyos y compromisos nacionales para llevarla adelante. Posteriormente, se podrían desarrollar planes de sensibilización a varios niveles dentro de cada país, dirigidos a políticos, diputados, periodistas, empresarios, universidades, ONG, etc.

d) Redes Iberoamericanas y marco político regional, para apoyar a los gobiernos en la articulación y la promoción de las iniciativas de seguridad alimentaria, a fin de establecer redes entre ellas y articularlas con otras iniciativas en curso en la región.

El desarrollo de una red de esfuerzos nacionales y subregionales debería respaldarse especialmente en el proceso y compromisos de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, recabando la colaboración y el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana.

A fin de afianzar su anclaje institucional, la iniciativa ALSH debería articularse con otras iniciativas, acciones, grupos y reuniones regulares existentes en la región, como las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres de las Américas, así como con la Alianza Internacional contra el Hambre.

e) Monitoreo e investigación aplicada para vigilar la evolución de la seguridad alimentaria en la región, a través del Observatorio Latinoamericano de Hambre y Pobreza, un organismo multi-institucional con diversas sedes que promoverá y articulará iniciativas conjuntas de investigación aplicada sobre diversos aspectos del hambre en la región. El Observatorio podría además evaluar los resultados de programas nacionales y de la iniciativa ALSH 2025 en general. En ese sentido, se contará con la experiencia y mecanismos establecidos en la FAO para monitorear la situación de la seguridad alimentaria, por ejemplo el Sistema de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV) y el Sistema de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad y la publicación anual del Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo (SOFI).