

COMUNIDAD
ANDINA

SECRETARIA GENERAL



DOCUMENTOS INFORMATIVOS

SG/di 652
13 de agosto de 2004
2.17.23

LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA REGIONAL EN LA COMUNIDAD ANDINA¹

¹ Aprobado por los Ministros de Agricultura en su Reunión del 10 de julio de 2004.

INTRODUCCIÓN

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en muchos países para reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria, en la Declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación: *cinco años después*, del 13 de junio de 2002 se reconoció que el objetivo de reducir a la mitad el número de personas hambrientas para el año 2015 parece cada vez más lejano.

La evaluación de los avances en el cumplimiento de los compromisos de la CMA realizada en el 2002 demostró que el objetivo señalado en la Cumbre de 1996 no será posible si los esfuerzos no son apreciablemente mayores. En efecto, se estima que en el período comprendido entre 1999 y 2001 en todo el mundo en desarrollo estaban subnutridas 798 millones de personas. Adicionalmente, se encontró que durante los últimos cuatro años que se dispone información, el número de personas subnutridas en los países en desarrollo, aumentó en 4.5 millones de personas al año².

Los países andinos, no son ajenos a esta situación por cuanto los índices de pobreza identifican a una proporción importante de la población en condiciones de vulnerabilidad alimentaria que requiere acciones concretas y suma de esfuerzos para el logro de los objetivos mundiales, subregionales y nacionales para reducir el hambre y la pobreza.

Las acciones realizadas hasta el momento, de manera individual por los países andinos, han sido importantes pero insuficientes para reducir la situación de pobreza e inequidad, a pesar de que se notan avances en la menor proporción de personas subnutridas respecto de la población total. Por lo tanto, es importante tomar medidas comunitarias, que permitan impulsar acciones de cooperación regional y que a su vez refuercen las políticas y planes de seguridad alimentaria nacionales.

Los países andinos como copartícipes de los compromisos de la Cumbre Mundial de la Alimentación, asumieron la tarea de aunar esfuerzos en torno a la definición de acciones conjuntas en materia de seguridad alimentaria.

Este compromiso fue adoptado mediante mandato de los Presidentes, durante el Consejo Presidencial Andino del año 2003³, en el cual se acordó impulsar líneas de acción estratégicas para el perfeccionamiento del esquema de integración de la región. Dentro las líneas de acción referidas a la Dimensión Política de la Integración se acordó *“Instruir al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que establezca los lineamientos de una Política de Seguridad Alimentaria Regional”*.

Más recientemente, los cancilleres andinos durante su reunión celebrada en Guayaquil el pasado 13 de mayo, reafirmaron la importancia de propiciar un nuevo diseño estratégico para la subregión andina que buscaría hacer de la integración el eje que articule y genere fortalezas para acometer las dos agendas que tienen los países andinos: la agenda de la globalización, representada por las negociaciones internacionales de libre comercio, y la agenda del desarrollo y la superación de la pobreza, es decir la brecha histórica que confrontan sus sociedades. El establecimiento de las bases del nuevo diseño estratégico será considerado por los presidentes andinos en julio próximo, el cual incluye en uno de sus componentes, el desarrollo rural y la

² El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003, seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio. FAO 2003.

³ Declaración de Quirama. 28 de junio de 2003

competitividad agrícola como programa fundamental para profundizar el proceso de integración andina.

Con el apoyo y cooperación técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y en desarrollo del proyecto TCP-RLA-2909, la participación de representantes de los organismos públicos encargados del diseño y ejecución de políticas relacionadas con la Seguridad Alimentaria en los países andinos y la Secretaría General de la Comunidad Andina, se emprendió a mediados del 2003, un proceso de diálogo y trabajo conjunto mediante talleres y el apoyo de consultores para identificar las prioridades y las bases para la formulación de una política subregional en seguridad alimentaria.

La iniciativa del proyecto TCP/RLA/2909 “Estrategia e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina” se gestó en cumplimiento de las consultas realizadas con ocasión de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*, cuando los Países Miembros de la Comunidad Andina manifestaron su interés en recibir apoyo en la identificación y posterior puesta en marcha de actividades e iniciativas regionales para fortalecer su capacidad en acompañar los esfuerzos nacionales de seguridad alimentaria.

En el desarrollo del Proyecto se realizaron las siguientes acciones:

- a) Un curso regional intensivo sobre seguridad alimentaria con funcionarios de los gobiernos de los países andinos vinculados a organismos relacionados con la ejecución de la política sobre este tema.
- b) Consultorías nacionales sobre la situación de la seguridad alimentaria en los países andinos.
- c) Taller subregional para la evaluación de los diagnósticos sobre seguridad alimentaria.
- d) Taller subregional para visualizar diversos puntos de encuentro entre las estrategias nacionales y, a partir de ellas, identificar los componentes de la estrategia regional.
- e) Consultorías nacionales para la identificación de proyectos dirigidos a mejorar la seguridad alimentaria.

Los resultados de estos trabajos, al igual que el documento final sobre el documento sobre estrategia elaborada en el marco de la asistencia técnica de la FAO forman parte integral de la presente propuesta.

DIAGNÓSTICO⁴

En la década de los noventa, la región logró aminorar de manera modesta la inseguridad alimentaria y, en algunos casos, reducir la pobreza, pero la magnitud, complejidad y el carácter multisectorial de estos fenómenos han impedido avanzar al ritmo deseado y acordado por nuestros países en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Casi el 50% de la población de los países andinos está sumida en la pobreza. Asimismo, más de 15 millones de personas, 13% de la población de la región, no

⁴ Estrategia Regional Sobre Seguridad Alimentaria para la Comunidad Andina. FAO 2004

satisface sus requerimientos mínimos alimenticios para llevar a cabo una vida sana y productiva.

El Cuadro 1 presenta la situación de pobreza y subnutrición en la Región Andina, respecto de su estado a nivel Latinoamericano y del Caribe.

Cuadro 1. Pobreza y Subnutrición en la Región Andina

País	Población Total (Miles) ¹ (2003)	% Población Pobre ² (1999)	% Población <US\$1/día ³ (1990-2000)	% Población Subnutrida ³ (1999-2001)
Bolivia	8.894	55	14	22
Colombia	44.562	49	20	13
Ecuador	13.343	58	20	4
Perú	26.951	42	16	11
Venezuela	25.554	44	23	18
Comunidad Andina	119.304	48	19	13
Latinoamérica y Caribe	526.531	35	-	10

¹ = Datos extraídos desde página web de la CAN, 2004.

² = Datos extraídos desde CEPAL, 2004.

³ = Datos obtenidos desde The State of Insecurity in the World, FAO, 2002b y 2003.

Fuente: CAN, 2004; CEPAL, 2004; y FAO, 2002b y 2003.

Como se observa el porcentaje de la población en condiciones de pobreza y subnutrición de la Región Andina supera los valores promedio reportados a nivel de Latinoamérica y Caribe, ello muestra la urgencia por desarrollar acciones que mejoren las condiciones de vida de la población.

Por otra parte, durante los noventa la economía de la región creció 2.8% promedio anual, cifra que superó al crecimiento de la población. Asimismo, aunque menos dinámico que la economía en su conjunto, el sector agropecuario de la región acusó una tasa de crecimiento promedio anual del 2.2%. Sin embargo, el crecimiento económico y sectorial no fue capaz de traspasar sus beneficios a los estratos más vulnerables de la población: aquellos que se ubican en las zonas rurales y que se dedican a las actividades agropecuarias.

En efecto, la incidencia de la pobreza en las zonas rurales, que oscila entre el 50 y 70% en los países de la región, supera a la de las zonas urbanas. La indigencia o pobreza extrema igualmente es fundamentalmente rural. Es entonces esta población rural pobre, dedicada a la agricultura, la más afectada por la inseguridad alimentaria.

En la región se presentan limitaciones estructurales comunes que impiden que los productores aprovechen las oportunidades que genera el mercado y que obstaculizan la implementación adecuada de las iniciativas que se han impulsado, o se puedan generar, para la superación de la inseguridad alimentaria y la pobreza. Entre estas se destacan:

- La baja productividad del sector agrícola, factor complejo por sus interrelaciones con otros factores como la concentración de los campesinos pobres en áreas marginales, los terrenos de bajo potencial productivo, la subdivisión permanente

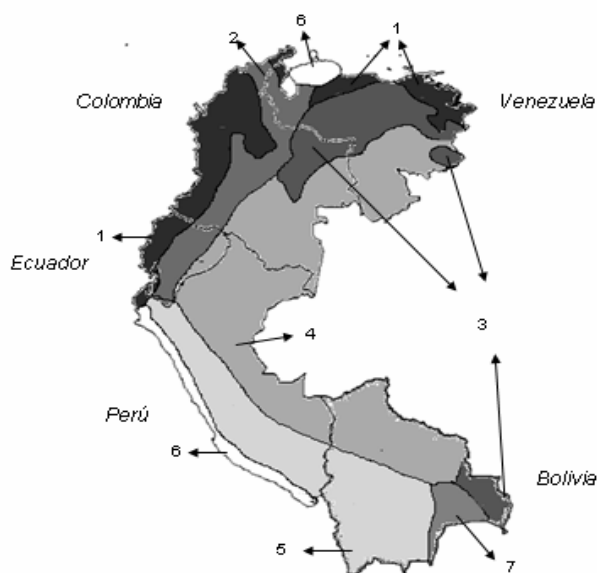
del tamaño de la propiedad, que dificulta alcanzar economías de escala; el bajo nivel tecnológico y educativo; y la falta de acceso a recursos financieros, entre otros.

- La creciente dependencia en la disponibilidad de calorías importadas, sin que ésta sea compensada necesariamente por mayores ingresos por exportaciones. Esta dependencia se concentra en cereales altamente subsidiados en países desarrollados, que tienen un efecto sustitutivo en los patrones locales de producción y alimentación.
- El incremento en los índices de pobreza en todos los países de la región como reflejo de la persistencia de un patrón creciente de desigual distribución de ingresos y activos.
- El acentuado proceso de migración y urbanización en un contexto de inestabilidad y estancamiento económico, lo cual tiende a agravar los problemas de inseguridad alimentaria y pobreza en las ciudades.
- Las carencias del sistema educativo formal, especialmente en el acceso de las mujeres y de la población rural, lo que refuerza la debilidad en la cultura alimentaria y educación nutricional a nivel poblacional.
- La debilidad y dispersión institucional en el desarrollo de políticas, programas y proyectos relativos a la seguridad alimentaria.
- La creciente presión de la deuda externa, que restringe el gasto público e incide negativamente en la generación de empleo y reduce el poder adquisitivo de la población y el acceso a los alimentos.
- Las fluctuaciones continuas del crecimiento económico y los riesgos propios de la globalización, que requieren de los países andinos la conjugación de esfuerzos a fin de garantizar la estabilidad económica como una condición esencial para el desarrollo sostenible.
- La elevada concentración de las exportaciones agropecuarias en pocos productos tradicionales, altamente fluctuantes en precio y sin mayor diversificación ni valor agregado. Lo mismo sucede con las importaciones, siendo los principales productos que se importan en la región: trigo, arroz, maíz amarillo, soya y derivados.

La agricultura de los países andinos, respondiendo a la diversidad climatológica, dotación de recursos naturales, la biodiversidad, y las distintas prácticas culturales, es muy heterogénea. Se han identificado, sin embargo, algunos sistemas agrícolas que rebasan la división política de la región y que presentan características en común, tanto de carácter técnico-productivo, como sociales y económicas, incluyendo la incidencia de la pobreza e inseguridad alimentaria.

Los principales sistemas agrícolas de la región varían desde grandes plantaciones con tecnología de punta, irrigación, y mercados de exportación (el pobre rural con inseguridad alimentaria tiene el trabajo asalariado como 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 (el pobre rural se dedica fundamentalmente al trabajo en su predio). De hecho aún dentro de cada sistema, se identifican distintos subsistemas.

Figura 3. Principales Sistemas Agrícolas en la Región Andina



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

Cuadro 3. Principales Características de los Sistemas Agrícolas de la Región Andina

Clase	Sistema	Principales actividades	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, granos, llamas, 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.

Para superar los problemas específicos de cada círculo vicioso de pobreza – inseguridad alimentaria se requiere una mayor utilización de las nuevas tecnologías agropecuarias que han sido desarrolladas en los países de la región. Así, la implementación de las experiencias de los Centros de Investigación Agrícola contribuiría al incremento de la producción y productividad, así como la disponibilidad de los productos entre los agricultores andinos. En la región destacan el Centro Internacional de la Papa (CIP) y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), además de los organismos de investigación agropecuaria de los países.

LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA REGIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA COMUNIDAD ANDINA

A. Visión

La visión de Seguridad Alimentaria en los países de la Comunidad Andina se define a partir del compromiso compartido y reafirmado en la Cumbre Mundial de la Alimentación: *cinco años después*, 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 andina no deberá ser mayor a 7.8 millones.

B. Objetivo General

De acuerdo a la definición aprobada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación⁵, celebrada en Roma en noviembre de 1996, la seguridad alimentaria se ha conseguido cuando se garantiza la disponibilidad de alimentos, su suministro es estable y todas las personas los tienen a su alcance.

En este sentido, el objetivo general de la política de seguridad alimentaria en la región andina debe: Propender por el logro de los compromisos acordados en la Cumbre Mundial de la Alimentación, mediante la adopción de acciones conjuntas en la Comunidad Andina, que contribuyan a garantizar el acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer, a más tardar el 2015, las necesidades y preferencias alimenticias, al menos para la mitad de personas que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria en la subregión.

C. Componentes⁶

Atendiendo a los cinco componentes de la seguridad alimentaria se proponen los siguientes lineamientos, objetivos estratégicos y acciones prioritarias que deberán guiar la política de seguridad alimentaria en los países andinos:

1. Disponibilidad

Lineamiento: El logro de la Seguridad Alimentaria en la Comunidad Andina debe propender por garantizar una provisión suficiente y oportuna de alimentos sanos, nutritivos y asequibles para la población.

⁵ "todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana". En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación participaron 112 jefes de Estado y de Gobierno y otros dirigentes de 186 países, quienes expresaron su voluntad política y su compromiso de disminuir a la mitad, antes del 2015.

⁶ Se fundamenta en las Recomendaciones del Segundo Taller Regional: "Estrategia regional para mejorar la seguridad alimentaria en los países andinos". 24 al 26 de septiembre de 2004.

Objetivo Estratégico: Mejorar la producción y disponibilidad de alimentos.

Acciones prioritarias:

- Promover la producción competitiva de alimentos regionales con alto valor nutricional aumentando así la disponibilidad total de energía de este origen.
- Fomentar el acceso y la mejor utilización de los recursos productivos para el desarrollo de la producción alimentaria.
- Fortalecer los procesos de investigación e intercambio y recuperación de experiencias para la seguridad alimentaria nacional y regional.
- Identificar, promover y consolidar sistemas de financiamiento y microfinanzas sostenibles destinados al proceso de producción y comercialización.
- Fortalecer los sistemas locales y regionales de distribución y comercialización de alimentos para la seguridad alimentaria.
- Promover el manejo sostenible de los recursos naturales en la producción de alimentos.

2. Acceso

Lineamiento: La Seguridad Alimentaria en la Comunidad Andina debe propender por condiciones de inclusión social y económica de los más pobres y garantizar el derecho a la alimentación de todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad, especialmente niños, ancianos y madres gestantes y lactantes. Las intervenciones gubernamentales buscarán fomentar el empleo, diversificar las fuentes de ingresos, y fortalecer el acceso a activos productivos, entre otros.

Objetivo Estratégico: Mejorar la capacidad económica y la calidad de vida de las familias urbanas y rurales en situación de inseguridad alimentaria.

Acciones prioritarias:

- Generar oportunidades económicas para la población urbana y rural en inseguridad alimentaria.
- Facilitar a los grupos vulnerables el acceso sostenible a los mercados de bienes y servicios, potenciando la sinergia rural y urbana a través de corredores económicos.
- Mejorar el acceso de los grupos vulnerables a los activos productivos y servicios sociales básicos de calidad en ámbitos urbanos y rurales.
- Desarrollar sistemas de protección integral hacia los grupos vulnerables que incluyan el derecho a la alimentación.
- Garantizar asistencia alimentaria y nutricional directa para grupos altamente vulnerables de la sociedad y en situación de emergencia.

3. Uso

Lineamiento: Garantizar las condiciones básicas de salud de las personas, el saneamiento básico de las viviendas y centros urbanos, y la preparación y el consumo adecuado de alimentos que permitan aprovechar su potencial nutricional, para alcanzar una mayor Seguridad Alimentaria. Dentro de este componente, la educación nutricional, la inocuidad de los alimentos, y la revalorización de los patrones de consumo local con alto valor nutricional se constituyen en acciones prioritarias.

Objetivo Estratégico: Mejorar las condiciones y prácticas nutricionales de la población y la inocuidad de los alimentos.

Acciones prioritarias:

- Incorporar en los programas educativos, formales y no formales, contenidos orientados a mejorar las prácticas y patrones de alimentación, nutrición, salud e higiene.
- Promover y revalorar patrones de consumo de alimentos locales con alto valor nutricional.
- Asegurar el acceso del saneamiento básico y servicios de salud y educación de la población.
- Actualizar los instrumentos de programación y orientación alimentaria y nutricional (recomendaciones nutricionales, tablas de composición de alimentos guías alimentarias, etc.).

4. Estabilidad

Lineamiento: Propender por un suministro de alimentos continuo en el tiempo, para lo cual, es necesario identificar aquellos grupos vulnerables a emergencias naturales, económicas y sociales, mediante la implementación de sistemas de alerta temprana, y de información y comunicación eficientes.

Objetivo Estratégico: Disminuir la vulnerabilidad de los países de la región frente a los riesgos de la globalización y de las emergencias naturales, económicas y sociales.

Acciones prioritarias:

- Desarrollar políticas e instrumentos que permitan monitorear y amortiguar los efectos sobre la seguridad alimentaria resultantes de las emergencias naturales, económicas y sociales.
- Desarrollar Sistemas de Información de inseguridad y vulnerabilidad alimentaria en la subregión.

- Desarrollar una estrategia de prevención de desastres.

5. Institucionalidad

Lineamiento: Lograr que las intervenciones de política tengan la eficiencia y el impacto deseado mediante adecuados ajustes institucionales, que garanticen la adopción de una visión integral y multisectorial de los programas y proyectos que se formulen y ejecuten, así como las disciplinas necesarias para su eficaz monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto, en concordancia con las estrategias nacionales de descentralización y participación ciudadana.

Objetivo Estratégico: Mejorar la eficiencia de la intervención multisectorial en seguridad alimentaria.

Acciones prioritarias:

- Fortalecer los mecanismos de focalización y acción coordinada y complementaria de intervenciones multisectoriales.
- Fortalecer los sistemas de planificación, monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto de las intervenciones en seguridad alimentaria y nutricional, propiciando la unificación de criterios de medición y la estandarización de indicadores.
- Ampliar y optimizar los sistemas de información relevantes para la seguridad alimentaria y nutricional dirigida a los usuarios.
- Fortalecer la participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución, evaluación y vigilancia de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional.
- Aprovechar los procesos de negociación comercial internacionales, que inciden en la seguridad alimentaria y nutricional, para lograr un mayor acceso a mercados y tratamiento diferenciado como países andinos.
- Promover un Foro regional en seguridad alimentaria para fortalecer las capacidades nacionales en el tema.
- Posicionar en las agendas locales, nacionales y de la Región Andina la temática de seguridad alimentaria y nutricional.

* * * * *