



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

S

23ª CONFERENCIA REGIONAL PARA ÁFRICA

Johannesburgo, Sudáfrica, 1-5 de marzo de 2004

**INICIATIVA PARA EL EXAMEN Y LA ACTUALIZACIÓN DE LAS
ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS NACIONALES EN MATERIA DE
AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Índice

	Párrafos
I. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS	1 - 7
II. PROCESO	8 - 12
III. RESULTADOS PRELIMINARES	13 - 22
IV. PERSPECTIVA PARA EL FUTURO	23 - 25

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

1. En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA), celebrada en 1996, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a reducir a la mitad el número de personas subnutridas en el mundo para 2015. Como parte del seguimiento de la Cumbre, los Estados Miembros de la FAO prepararon, con el apoyo de la Organización, las estrategias nacionales de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola hasta el año 2010. Ratificaron oficialmente estos documentos un total de 117 países, 40 de ellos de la región de África. En algunos países fue el Parlamento el que presentó y ratificó dichas estrategias, mientras que en otros lo hizo el Jefe del Estado o del Gobierno. Posteriormente se plasmaron en programas de desarrollo nacionales y sectoriales. Estas estrategias nacionales proporcionaron también la base para las estrategias y los programas regionales de seguridad alimentaria, preparados por las comunidades económicas regionales con la asistencia de la FAO, nueve de los cuales se hicieron en África.
2. Entre 2000 y 2001, la FAO propuso una labor de actualización y más de 100 gobiernos se beneficiaron de la ayuda del Programa de Cooperación Técnica (PCT) para organizar talleres nacionales de un día con diversas partes interesadas en orden a debatir y examinar las estrategias nacionales. Un total de 33 de estos talleres se celebraron en África y contaron con la participación de representantes de gobiernos, organizaciones de agricultores, ONG, instituciones de investigación y académicas, asociaciones de consumidores, parlamentarios y donantes.
3. Tras la aprobación de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y la celebración de la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después* (CMA-cad) en junio de 2002, la FAO puso en marcha una iniciativa para respaldar el examen y la actualización de las estrategias y políticas nacionales de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola orientadas a reconsiderar las perspectivas nacionales a largo plazo sobre este tema y ampliar las estrategias existentes hasta el año 2015 y, en consecuencia, ajustarlas al calendario de ODM.
4. La FAO ha prestado asistencia a sus Estados Miembros en este proceso con los objetivos concretos de:
 - respaldar a los países para que puedan abordar las cuestiones relativas a la inseguridad alimentaria a medio y largo plazo en un marco que garantice la compatibilidad de los objetivos, políticas, recursos y resultados y teniendo en cuenta la situación mundial y regional (los ODM, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), los programas regionales para la seguridad alimentaria);
 - fortalecer la capacidad de los países para formular, aplicar y supervisar políticas adecuadas en materia de seguridad alimentaria, erradicación del hambre y lucha contra la pobreza;
 - garantizar la plena identificación de los países con el proceso de formulación de estrategias y con sus resultados;
 - incorporar los objetivos de seguridad alimentaria a procesos nacionales y regionales, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y los acuerdos de integración regional;
 - facilitar la asignación de recursos orientados a la lucha contra el hambre, haciendo particular hincapié en las necesidades y expectativas de los agricultores pobres y otros grupos desfavorecidos; y
 - contribuir a formular un marco nacional para la asistencia de la FAO a los Estados Miembros.
5. La Declaración de la Unión Africana (Maputo, 2003) y el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) de la NEPAD ofrecieron un nuevo impulso y un marco renovado para esta iniciativa en África. A nivel nacional, las estrategias nacionales existentes y los procesos, los programas y marcos estratégicos en curso, como los documentos de

estrategia para los países del BAfD, las estrategias de asistencia a los países del Banco Mundial, los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), también ofrecen una base sólida para ello.

6. Las premisas básicas que sustentan el examen propuesto son que el hambre es una causa, así como una consecuencia, de la pobreza, y que la mayoría de la población pobre y afectada por la inseguridad alimentaria vive en zonas rurales. En consecuencia, para lograr una reducción sustancial y sostenible de la pobreza hay que concentrarse directamente en el hambre, a fin de aumentar la productividad y el potencial productivo de quienes la padecen y fomentar la agricultura y el desarrollo rural, esenciales para el crecimiento global de la economía y la reducción sostenible de la pobreza rural. Se espera que en la actualización de las estrategias nacionales se aborde el ámbito rural en su totalidad, examinando los aspectos espaciales y sectoriales, así como las vinculaciones micro-macro, la dimensión humana de la inseguridad alimentaria y cuestiones transversales, como la reforma del sector público, la descentralización, el comercio, el VIH/SIDA y las reformas macroeconómicas. Esto es compatible con el marco del CAADP de la NEPAD.

7. El presente documento tiene por objeto poner a la Conferencia Regional al corriente del proceso seguido para la actualización y el examen de las estrategias nacionales relativas a la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola, informar sobre algunos resultados básicos obtenidos e investigar la manera de fortalecer los procesos de formulación de estrategias en los países de la región.

II. PROCESO

8. En la Asamblea de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, celebrada en Maputo (Mozambique), en julio de 2003, se redactó una *Declaración sobre la agricultura y la seguridad alimentaria en África* en la que se subrayaba la necesidad de revitalizar la agricultura, con inclusión de la ganadería, la silvicultura y la pesca. Esto se conseguirá mediante políticas y estrategias especiales orientadas a los agricultores en pequeña escala y tradicionales de las zonas rurales y la creación de condiciones propicias para la participación del sector privado, prestando particular atención al fomento de la capacidad humana y la eliminación de los obstáculos para la producción y la comercialización agrícolas, en particular la fertilidad del suelo, la ordenación deficiente de los recursos hídricos, la infraestructura inadecuada, las plagas y las enfermedades. En la Declaración se confirma asimismo el compromiso contraído por los dirigentes africanos de asignar una prioridad elevada a la lucha contra el hambre y la supresión de los obstáculos que dificultan la producción agrícola, el comercio y el desarrollo rural. En la Declaración, los dirigentes africanos decidieron adoptar políticas sólidas para la agricultura y el desarrollo rural y se comprometieron a destinar a su aplicación el 10 por ciento como mínimo de los recursos presupuestarios nacionales en un plazo de cinco años.

9. En una reunión sobre la aplicación del CAADP, organizada en la FAO, en Roma, en septiembre de 2003, los representantes de 18 ministerios de agricultura de países africanos miembros del Comité de Aplicación de la NEPAD, el Comité Directivo de la NEPAD y representantes de instituciones internacionales de desarrollo y financieras y de la sociedad civil subrayaron que la aplicación del Programa a nivel nacional se debía basar en estrategias y políticas nacionales, en particular en los DELP, y se reconoció la importancia de abordar los problemas normativos e institucionales y el interés de situar los proyectos en el marco de estrategias y programas.

10. En las reuniones ministeriales sobre la aplicación del CAADP, organizadas en Roma los días 5 y 6 de diciembre de 2003, los países participantes informaron de que estaban tratando de lograr progresivamente la agilización de las estrategias nacionales, a fin de asignar una prioridad elevada a la agricultura y la seguridad alimentaria. A este respecto, los países se congratularon de la ayuda de la FAO en la formulación o actualización de las estrategias nacionales y la

preparación de programas y proyectos financiables a plazo medio (o su actualización si ya existían). Estas reuniones de alto nivel han contribuido a aumentar la importancia y urgencia del examen y la actualización de las estrategias y políticas nacionales y han proporcionado un marco mejor para esta iniciativa.

11. La ayuda de la FAO a este proceso, suministrada a través de su Dirección de Asistencia para las Políticas, ha seguido desde septiembre de 2003 los pasos que se mencionan a continuación:

- examen de los resultados en la agricultura y la seguridad alimentaria de cada país y de las políticas y programas en curso;
- actualización del análisis de los problemas y dificultades principales que afronta cada país;
- formulación para cada país de una estrategia nacional resumida, con inclusión de objetivos cuantitativos y costos, para la consecución de las metas de la CMA y el CAADP de la NEPAD;
- distribución de los proyectos de estrategias nacionales resumidas en la Conferencia de la FAO en diciembre de 2003; y
- examen y conclusión de las estrategias nacionales resumidas con cada gobierno a comienzos de 2004.

12. Además, la FAO ha tratado de catalogar los documentos y procesos de estrategias y políticas nacionales existentes en todo el mundo, con inclusión de África, y ha preparado perfiles de las políticas nacionales en estrecha colaboración con representantes de la FAO y en consulta con los gobiernos. Se han preparado en total 105 perfiles, 29 de los cuales son para países africanos. Estos perfiles tienen por objeto examinar la situación de las estrategias y las políticas en materia de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola en los Estados Miembros de la FAO y determinar el apoyo a las políticas que se necesita para su examen y actualización. Una vez perfeccionados, los perfiles permitirían orientar adecuadamente la ayuda de la FAO a los países en materia de políticas de acuerdo con su situación al respecto y el proceso nacional relativo a las políticas en curso. Además, contribuirán a fortalecer la creación de redes sobre políticas y a concentrar de manera adecuada la atención en la agricultura, sector fundamental para la lucha contra la pobreza en la mayor parte de los países.

III. RESULTADOS PRELIMINARES

13. Los resultados obtenidos hasta el momento en el proceso de actualización comprenden, en la región de África, 47 proyectos de estrategias nacionales resumidas actualizadas de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola, que proporcionarán, una vez concluidas en consulta con los Estados Miembros, el marco estratégico global para los programas de inversiones a plazo medio y los proyectos financiables que se están preparando en el ámbito de la aplicación del CAADP de la NEPAD. Además, los 29 perfiles de las políticas nacionales dan una indicación de las principales esferas en las cuales los Estados Miembros consideran que es necesario fortalecer su capacidad para la formulación de políticas y estrategias.

Procesos de carácter normativo en curso en los Estados Miembros

14. Basándose en la catalogación realizada por la FAO, los Estados Miembros de la región tienen como promedio unos seis documentos diferentes sobre estrategias o políticas aprobados oficialmente que contribuyen a la definición de sus políticas en materia de agricultura y seguridad alimentaria. Estos documentos en general son recientes (dos tercios se han preparado entre 2000 y 2003). Se concentran fundamentalmente en la seguridad alimentaria o la pobreza, las políticas y estrategias relativas a la agricultura y el desarrollo rural. Alrededor del 30 por ciento de los documentos existentes son de políticas con finalidades múltiples. Además, en la mayor parte de los países hay más de un proceso en curso sobre políticas o estrategias comenzado en el año 2002 o después. Treinta y dos de los países africanos participan en un proceso de estrategia de lucha contra la pobreza y 18 países han completado totalmente sus DELP. Las ONG participan en más

de la mitad de las actividades normativas, al igual que otras organizaciones de la sociedad civil. Las administraciones y las autoridades locales también están participando activamente en dos tercios de los procesos de carácter normativo examinados. La multiplicidad de los documentos y procesos sobre políticas existentes indica que son necesarios mecanismos interministeriales eficaces para garantizar la compatibilidad y coherencia entre ellos durante su formulación y aplicación, sobre todo en lo que respecta a las cuestiones intersectoriales.

Orientación básica de las estrategias y políticas examinadas

15. El examen permitió también realizar un análisis del contenido específico y la orientación de la actuación de los gobiernos en favor de la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola. Casi todos los documentos sobre estrategias nacionales resumidas abordan cuestiones relativas al agua (inestabilidad de las precipitaciones o sequía), las deficiencias de las instituciones públicas y la financiación rural. Una gran proporción también se ocupa de medidas en favor del acceso a tecnologías apropiadas y su adopción, la comercialización de insumos y productos agrícolas, otros servicios agrícolas y la infraestructura rural. La degradación de los recursos naturales, en particular los recursos de tierras e hídricos, es otra de las esferas examinadas en las estrategias. Por último, debido a la alta prevalencia de conflictos en el continente, casi la mitad de las estrategias se refieren a la recuperación después de un conflicto.

16. El fomento de la producción de cultivos es un subsector prioritario en casi todas las estrategias nacionales resumidas, la ganadería figura en las tres cuartas partes de los documentos, la pesca en dos de cada tres y la silvicultura y la agroindustria en casi la mitad de los casos. Con respecto a los sectores propuestos en las estrategias que tienen necesidades de inversión se destacan en particular los de infraestructura, sobre todo carreteras en prácticamente todos los países, y ordenación de los recursos hídricos, el riego y la ordenación sostenible de los recursos naturales.

17. Desde el punto de vista de la obtención y la colocación de los productos, en las estrategias de una gran mayoría de países las opciones se refieren al fomento de cadenas de productos orientados al mercado alimentario interno, mientras que la promoción de los cultivos de exportación y la diversificación de la producción aparecen en alrededor de la mitad de los documentos. El comercio y la integración regional también tienen una importancia considerable en las estrategias y reflejan los compromisos regionales y mundiales contraídos por los países como miembros de organizaciones económicas regionales y de la OMC.

Oportunidades para fortalecer la formulación de estrategias y políticas y su aplicación

18. Desde la puesta en marcha del proceso, han surgido tres esferas principales con respecto al proceso de formulación de estrategias y políticas:

- mejora del contenido de las políticas o las estrategias;
- mejora del proceso de formulación de las políticas y estrategias;
- fortalecimiento de la aplicación y supervisión de las políticas y estrategias.

19. En cuanto al contenido, parece haber una voluntad renovada de formular estrategias y políticas que aborden el desarrollo rural en su sentido más amplio. Casi la mitad de los países encuestados ha identificado esta esfera como una de las que requieren fortalecimiento, en particular con respecto a la necesidad de garantizar sinergias entre las estrategias sectoriales y abordar cuestiones transversales importantes, como las instituciones rurales, los problemas de género, la generación de ingresos (incluidas las actividades no agrícolas), el mejoramiento de las zonas expuestas a la sequía y a otras situaciones desfavorables y las cuestiones relativas al VIH/SIDA. También se señalaron como esferas que requerían atención algunas cuestiones subsectoriales, como el crédito, la tenencia de tierras y las políticas en materia de productos básicos.

20. En el proceso de formulación de políticas se ha registrado una participación creciente de las partes interesadas, en particular de la sociedad civil y el sector privado. A fin de garantizar

una contribución efectiva de sus representantes, es necesario fortalecer su capacidad para participar en el diálogo sobre las estrategias y las políticas, así como mejorar la capacidad –en particular de los gobiernos– para regular procesos participativos complejos, facilitar la convergencia de opiniones y lograr la creación de consensos. Alrededor de una cuarta parte de los países encuestados han señalado esta esfera como necesitada de mejora.

21. La aplicación de las políticas y estrategias acordadas es un sector en el cual casi dos tercios de los países consideran que hay un amplio margen para mejorar. La aplicación se ve con frecuencia obstaculizada por la falta de recursos disponibles para poner en práctica nuevas medidas. Esto ocurre en particular con la financiación, bien a causa de asignaciones presupuestarias insuficientes o bien debido a una ayuda limitada de los donantes. Los recursos humanos también suelen constituir un factor limitante, cuando las organizaciones públicas carecen de una capacidad operacional y técnica adecuada y el personal a nivel individual no tiene los conocimientos especializados necesarios. Las actividades de creación de capacidad personalizadas, sobre todo en la formulación y aplicación de políticas, podría contribuir a la solución de esta cuestión. Los mecanismos de coordinación interministerial deficientes y las dificultades para encontrar solución a los conflictos son problemas institucionales adicionales que dificultan la aplicación. En algunos casos se podría mejorar la planificación de la aplicación para establecer con mayor claridad las responsabilidades de los participantes y garantizar una programación adecuada.

22. La FAO ha participado activamente en la prestación de asistencia para las políticas a los Estados Miembros de la región. En total son 29 los países que se han beneficiado de la ayuda de la FAO mediante proyectos recientes o en curso. Sin embargo, se necesita más ayuda de los asociados para el desarrollo, en particular la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el FIDA, el BAfD, a fin de abordar las dificultades identificadas durante el proceso de examen.

IV. PERSPECTIVA PARA EL FUTURO

23. Desde la puesta en marcha de la iniciativa de apoyo al examen y actualización de las estrategias y políticas nacionales para el fomento de la seguridad alimentaria y la agricultura, hace alrededor de un año, se han realizado progresos considerables. La mayor parte de los Estados Miembros de la región de África cuenta con proyectos de estrategias nacionales resumidas de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola hasta el año 2015, y está en curso el proceso para su conclusión en consulta con los gobiernos de los Estados Miembros. Sin embargo, el examen de los procesos sobre políticas realizado por la FAO en colaboración con los gobiernos ha puesto de manifiesto que todavía queda mucho por hacer para agilizar los documentos sobre políticas y estrategias existentes y abordar las dificultades identificadas en el proceso de formulación y aplicación de las políticas y estrategias. La FAO, junto con otros asociados para el desarrollo de los Estados Miembros, debe adoptar todas las disposiciones necesarias para proporcionar el apoyo que requiere este empeño y movilizar recursos humanos y financieros a fin de poder llevarlo adelante de una manera totalmente participativa.

24. La preparación de los perfiles de las políticas nacionales y el proceso de actualización y examen han ayudado a caracterizar los objetivos principales de las estrategias adoptadas y han permitido identificar sistemáticamente las cuestiones fundamentales que afrontan los Estados Miembros de la región en sus esfuerzos por mejorar la agricultura y la seguridad alimentaria. La información recogida es coherente con el CAADP y confirma sus objetivos y será decisiva a la hora de orientar la labor normativa realizada por la FAO y otras organizaciones a fin de satisfacer mejor las necesidades de los Estados Miembros. Esto demuestra la utilidad de este compromiso e indica las ventajas que se podrían derivar del establecimiento de un proceso continuado de actualización y examen. Los resultados obtenidos se podrían examinar periódicamente en la Conferencia Regional y servirían para establecer prioridades regionales. Así pues, una posibilidad podría ser formular programas concentrándose en temas de prioridad regional y combinando la labor normativa, el intercambio de experiencias entre los países de la región y con países de otras regiones que hayan logrado sus objetivos, la creación de capacidad y la asistencia

técnica. Los temas que se podrían examinar, como parecen indicar los resultados del análisis de los perfiles de las políticas nacionales, son los siguientes: sinergias intersectoriales y estrategias de desarrollo rural, políticas y estrategias relativas a la ordenación de los recursos hídricos y la sequía; reforma institucional; estrategias para abordar el VIH/SIDA en las zonas rurales; estrategias para el fomento de zonas con condiciones desfavorables y marginales; investigación y transferencia de tecnología; políticas de inversión, con inclusión de políticas para promover la inversión privada y la diversificación.

25. Se invita a los participantes en la Conferencia Regional a exponer sus opiniones sobre la validez de este proceso en curso, así como sobre la manera y los medios mediante los cuales se podría fortalecer la formulación y aplicación de las estrategias para la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola y satisfacer las necesidades identificadas.