



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

35.º período de sesiones

Roma, 14, 15 y 17 de octubre de 2009

SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA A NIVEL NACIONAL: PROGRESOS METODOLÓGICOS Y RESULTADOS ILUSTRATIVOS

Índice

	Párrafos
I. INTRODUCCIÓN	1 - 4
<i>Consecuencias para el CFS</i>	4
II. ELABORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DE INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN (FS-ATMIS)	5 - 9
III. ASPECTOS MÁS DESTACADOS DE LAS ENSEÑANZAS APRENDIDAS Y MEJORES PRÁCTICAS QUE SE DERIVAN DE LOS PNSA Y LOS PRSA	10 - 15
<i>Enseñanzas que se derivan</i>	11
<i>Experiencias nacionales ilustrativas</i>	12
<i>Planteamientos institucionales innovadores para la ampliación</i>	13
<i>Abordar las causas estructurales de las crisis alimentarias recurrentes</i>	14
<i>Incorporación de los PNSA en los planes de acción del Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP)</i>	15

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

I. INTRODUCCIÓN

1. En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) recibió el mandato de seguir de cerca los progresos hacia la meta de reducir a la mitad el hambre en el mundo para 2015. Dicho seguimiento es particularmente importante para ver qué medidas se han adoptado y para proporcionar orientación sobre las prácticas mejores.

2. Una cuestión pendiente desde el 34.º período de sesiones del CFS es la de mejorar la presentación de informes sobre la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación a través del CFS. Asimismo, otro aspecto de considerable importancia para la reforma del CFS es el de la modalidad de seguimiento y presentación de informes sobre los progresos hacia la eliminación del hambre y la inseguridad alimentaria. Se han realizado diversos intentos utilizando una variedad de formatos, pero con éxito modesto. En el 35.º período de sesiones la cuestión del seguimiento será examinada en el contexto de la reforma general.

3. En respuesta a las recomendaciones formuladas en el 33.º período de sesiones, la Secretaría comenzó a aplicar un programa de trabajo para mejorar el seguimiento de las intervenciones de seguridad alimentaria a nivel nacional. Se indican a continuación algunas actividades:

- **Elaboración de un instrumento informático para el rastreo y la elaboración cartográfica de las actividades de seguridad alimentaria a nivel nacional y subnacional**

Un aspecto importante del apoyo ofrecido por la FAO desde 2001, para la formulación de programas nacionales y regionales para la seguridad alimentaria (PNSA y PRSA) ha sido contribuir a asegurar que los programas añadan valor y aporten coherencia a las actividades de seguridad alimentaria en curso. Durante el presente bienio, la Secretaría ha apoyado la elaboración de un programa informático para el rastreo y la elaboración cartográfica de las actividades de seguridad alimentaria de los gobiernos y sus asociados para el desarrollo. Aunque se elaboró principalmente como instrumento de apoyo a las decisiones, el programa informático puede utilizarse como instrumento para elaborar informes de seguimiento de alcance mundial. Este instrumento se describe más detalladamente en la sección II del presente documento.

- **Creación de capacidad nacional para el seguimiento y la evaluación**

Además de las intervenciones de rastreo y elaboración cartográfica, un sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria debe realizar estudios y evaluaciones que muestren los efectos. Estos informes pueden ayudar a las instancias decisorias a determinar las prácticas mejores para su reproducción futura. Para ayudar a los Estados Miembros a emprender sus propias evaluaciones, la Secretaría está elaborando un curso de aprendizaje a distancia en línea sobre la evaluación de los efectos para programas de seguridad alimentaria en gran escala. Ha proporcionado también apoyo técnico a los gobiernos que lo han solicitado para ayudarles a preparar estudios de referencia, integrar el seguimiento del PNSA en los sistemas nacionales de información sobre la seguridad alimentaria, y organizar sus propias evaluaciones.

- **Extracción de enseñanzas provisionales de la documentación disponible**

Si bien los sistemas nacionales de seguimiento se encuentran, en general, todavía en elaboración, se han preparado una serie de evaluaciones de los efectos e informes de evaluación que proporcionan la base para identificar las enseñanzas aprendidas de las experiencias iniciales con los PNSA y PRSA. En consecuencia, la Secretaría encargó un

examen general de las evaluaciones y los análisis de los efectos de los proyectos experimentales del PESA y de los procesos de ampliación desde el lanzamiento de la evaluación externa independiente en 2002 hasta el final de la fase experimental del PESA en 2008. En la sección III se exponen los aspectos más destacados de las enseñanzas aprendidas de este examen, junto con breves estudios monográficos de países, que ilustran las prácticas mejores determinadas en relación con tres cuestiones temáticas.

Consecuencias para el CFS

4. El seguimiento de los progresos hacia el logro de los ODM y de los objetivos de la CMA debería distinguirse claramente del seguimiento del apoyo a las decisiones. El trabajo en curso abarca la mayoría de las cuestiones que el CFS deberá abordar al examinar los medios para mejorar el seguimiento y la presentación de informes sobre las actividades de seguridad alimentaria a nivel nacional y regional. La Secretaría está dispuesta a colaborar con los representantes designados del CFS en el desarrollo ulterior de este trabajo.

II. ELABORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DE INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN (FS-ATMIS)

5. La elaboración del programa informático para el seguimiento y la elaboración cartográfica de las actividades de seguridad alimentaria a nivel nacional se ha realizado en el marco de la estación de trabajo del SMIA - un instrumento interactivo del Sistema mundial de la FAO de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura.

6. El programa informático, denominado sistema de seguimiento de las actividades de seguridad alimentaria y de información sobre gestión (FS-ATMIS), es un instrumento de apoyo a las decisiones para las actividades e iniciativas de los gobiernos y los asociados para el desarrollo relacionadas con la seguridad alimentaria. Su principal objetivo es ayudar a los usuarios a identificar las lagunas y las repeticiones innecesarias respecto de las medidas adoptadas para aplicar las estrategias nacionales de seguridad alimentaria, y adoptar medidas correctivas si es necesario. Sigue de cerca los aspectos siguientes:

- áreas de intervención sectoriales y geográficas;
- programas y actividades de proyectos;
- la anticipación de los interesados directos;
- asignaciones presupuestarias.

7. Se trata de un instrumento flexible, que permite la modificación de los criterios en función de las necesidades de los usuarios. Es capaz de generar una amplia variedad de informes que se pueden preparar a nivel local, nacional, regional o mundial, siempre que se disponga de información en el sistema.

8. La base de datos contiene actualmente información recopilada desde 2008 para los países de Asia central que pertenecen a la Organización de Cooperación Económica (OCE). Durante el próximo bienio, la FAO realizará consultas con el fin de perfeccionar los criterios de selección de datos y los modelos normalizados de presentación de informes. Se acogería con satisfacción la participación del CFS en este proceso. Se extenderá la cobertura para incluir a los países africanos que participan en la elaboración de sus respectivos pactos y planes de acción nacionales en el marco del CAADP (véase más adelante *Experiencias nacionales ilustrativas*).

9. Durante el CFS se expondrán en el atrio de la sede de la FAO los materiales de demostración del programa informático FS-ATMIS para ayudar a los participantes del CFS a examinar los posibles usos del instrumento.

III. ASPECTOS MÁS DESTACADOS DE LAS ENSEÑANZAS APRENDIDAS Y MEJORES PRÁCTICAS QUE SE DERIVAN DE LOS PNSA Y LOS PRSA

10. De 1994 a 2008, el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) ayudó a 106 Estados Miembros a ejecutar proyectos experimentales destinados a promover tecnologías sencillas y de bajo costo para mejorar los rendimientos y los ingresos de las familias agrícolas pobres. La visión básica era lograr un mundo más sostenible y seguro en alimentos mediante el aumento de la productividad de los pequeños agricultores y la mejora de la nutrición familiar. El enfoque recomendado reconoce las necesidades diferentes de los pequeños agricultores emergentes, los pequeños productores vulnerables y los pobres sin tierras y responde a ellas. En consonancia con esta visión, en 2001, los gobiernos que se beneficiaron del apoyo inicial del PESA comenzaron la fase de transición de proyectos experimentales a programas de seguridad alimentaria en gran escala con unos objetivos más amplios. La FAO desplazó su atención de la ejecución de proyectos experimentales a facilitar la formulación y aplicación de PNSA y PRSA asumidos como propios por los países (véase el Anexo 1 para la situación actual).

Enseñanzas que se derivan

11. Si bien los PNSA y PRSA se encuentran todavía en las primeras fases de desarrollo, han comenzado ya a ofrecer diversas enseñanzas:

- a) Todos los PNSA comparten el objetivo común de erradicar el hambre mejorando la productividad y los medios de vida rurales de los pequeños propietarios, pero cada uno ellos se propone responder a las necesidades y prioridades locales. Varían en consecuencia sus títulos, contenido programático y disposiciones institucionales para su aplicación.
- b) En general, los países que han aplicado con éxito programas aprobados son países de cierta magnitud con suficientes recursos propios para invertir. Los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), que no pueden financiar la aplicación sin la ayuda de sus asociados para el desarrollo, no han podido en general aplicar todas las actividades programadas. Hasta hace poco, los países que dependen de la ayuda externa se han visto obstaculizados por un sesgo anticampesino en cuanto a los conceptos y la práctica sobre el desarrollo, pero ahora está empezando a cambiar la situación.
- c) En los primeros años del PESA, los proyectos en fase experimental no se dirigían de manera explícita a los pequeños agricultores pobres y marginados, y a menudo se informaba de que el planteamiento tendía a favorecer a los agricultores mejor dotados. Sucesivamente, se realizaron ajustes y en las evaluaciones posteriores de los efectos se notificaron en general elevadas tasas de éxito en llegar a la población rural pobre. Los principales factores de este éxito fueron:
 - i) Fuerte hincapié en la formación de grupos que incluyeran explícitamente a mujeres y niños, cabezas de familia y pobres sin tierras;
 - ii) Utilización de escuelas de campo de agricultores para impartir información técnica y estimular el interés;
 - iii) Introducción de oportunidades de diversificación que la población sin tierras y marginada podía aprovechar, produciendo elevados beneficios inmediatos;
 - iv) Inversión en el cambio de mentalidad.

Los programas ofrecen mayores posibilidades de alcanzar sus objetivos cuando estos factores se incorporan en los PNSA.

- d) La cooperación Sur-Sur (CSS) ha proporcionado a los países beneficiarios el acceso a expertos especializados de otros países en desarrollo en ámbitos de control del agua, producción de cultivos, ganadería, acuicultura y elaboración de productos agrícolas. Sus conocimientos especializados en tecnologías mejoradas se demuestra directamente en los campos de los agricultores. Las alianzas estratégicas con los

proveedores de la cooperación Sur-Sur ofrecen la posibilidad de disponer de gran número de expertos y técnicos a un costo relativamente bajo y hay un creciente interés por parte de los gobiernos y las organizaciones de utilizar esta forma de asistencia técnica.

- e) El compromiso institucional de todos los organismos interesados (p. ej. de agricultura, sanidad, enseñanza, protección social y seguridad alimentaria) es otro factor importante que determina el éxito. El compromiso político de alto nivel suele ser esencial para iniciar el proceso, pero para asegurar la sostenibilidad de los PNSA y PRSA, es necesario institucionalizar el apoyo del sector público para que pueda continuar independientemente de los cambios políticos.

Experiencias nacionales ilustrativas

12. Los estudios de casos concretos que se presentan aquí describen las experiencias adquiridas en los procesos dirigidos por los países en los últimos años.

Planteamientos institucionales innovadores para la ampliación

13. Indonesia y México han desarrollado planteamientos innovadores e institucionales para ampliar las intervenciones experimentales satisfactorias a nivel nacional.

Indonesia

En 2003, la FAO ayudó al Gobierno de Indonesia a finalizar un proyecto de documento del PNSA basado en el planteamiento de habilitación satisfactoria de la comunidad, introducido durante la fase experimental del PESA en el país. Este planteamiento se incorporó en la *Política general de seguridad alimentaria: 2006-2009* del país como componente de la capacidad de resistencia alimentaria de las aldeas, aplicado por la Dirección General de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura y financiado con cargo al presupuesto agrícola del gobierno. Los beneficiarios son los grupos de agricultores de determinadas aldeas, donde al menos el 30 por ciento de la población está clasificada como pobre. Estos grupos se forman sobre la base de la "afinidad" o de "factores de carácter vinculante" y con la ayuda de los trabajadores de extensión. Cada grupo elige las actividades a realizar, que contribuirán a mejorar sus medios de vida. En 2006, el programa nacional de capacidad de resistencia alimentaria de las aldeas se inició en 250 aldeas de 122 distritos. Actualmente participan 1 174 aldeas en 275 distritos de 33 provincias, y se prevé una prórroga para el periodo 2010-2014.

México

El Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria de México (PESA) ha establecido organismos de desarrollo rural descentralizados (ODR) para promover y desarrollar las capacidades de las personas y las comunidades rurales de definir sus propios problemas y determinar alternativas viables. A nivel nacional, la ejecución del proyecto incumbe al Ministerio de Agricultura (SAGARPA), con algún apoyo técnico de la FAO. Los ODR aseguran un seguimiento constante de las iniciativas locales de desarrollo rural. Actualmente 135 ODR están desempeñando sus funciones en 18 Estados y 655 distritos, que comprenden 105 de los 125 distritos con los índices de desarrollo humano más bajos del país. Más de 100.000 familias pobres han participado directamente en proyectos comunitarios, centrando la atención en la mejora de las condiciones de vida (vivienda, estufas, tanques de agua, almacenamiento de cereales, aves de corral y huertas) y en la ampliación de las opciones productivas (gestión de suelos y agua, café, maíz y frijoles de producción orgánica, comercialización, ecoturismo). La financiación proviene del presupuesto federal, y ha aumentado constantemente en respuesta a la demanda local.

Abordar las causas estructurales de las crisis alimentarias recurrentes

14. En las zonas expuestas a frecuentes desastres naturales y conflictos endémicos, una importante inversión en la agricultura en pequeña escala puede representar una de las opciones más rentables para abordar las causas estructurales de las crisis alimentarias recurrentes y asegurar la paz. Los casos de Haití y Afganistán y las zonas fronterizas de Pakistán ilustran este punto.

Haití

Más de la mitad de la población de Haití vive en zonas rurales, donde la pobreza extrema es muy alta y la producción de alimentos para el consumo doméstico es el fundamento de toda otra actividad económica. Tras los devastadores huracanes y el marcado aumento de los precios de los alimentos en 2008, se ha proporcionado considerable apoyo para restablecer la seguridad alimentaria mediante la inversión en la agricultura. Actualmente la FAO está ejecutando proyectos de producción en respuesta a la crisis por un valor total de unos 38 millones de USD. Los proyectos de gran envergadura prevén la distribución y multiplicación local de semillas de calidad para cultivos como el frijol negro y la batata y la plantación de cultivos arbóreos para la obtención de ingresos, que impedirán también la erosión del suelo y contribuirán a la retención del agua. Se han emprendido asimismo diversas actividades en pequeña escala destinadas a restablecer los medios de vida rurales. En 2008, alrededor de 250 000 agricultores pobres y vulnerables recibieron semillas mejoradas que produjeron una cosecha de frijoles por valor de 5 millones de USD. Haití no ha adoptado todavía un PNSA, pero estos proyectos de producción en respuesta a la crisis constituyen la base para hacerlo.

Afganistán y zonas fronterizas de Pakistán

La política de invertir en la agricultura en pequeña escala como estrategia para ayudar a estabilizar el Afganistán y las zonas fronterizas ocupa actualmente un lugar prioritario en la agenda internacional. Las experiencias relativas al PESA y el PNSA en la región proporcionan modelos útiles de cómo podría funcionar este planteamiento. En Pakistán, los proyectos financiados por el FIDA y el Mecanismo Alimentario de la UE están llegando ahora a gran parte de la población vulnerable mediante el enfoque de organización de aldeas en el marco del PNSA del país. En Afganistán, de marzo de 2004 a marzo de 2009, se ejecutó con éxito un proyecto experimental del PESA de creación de capacidad de producción de alimentos de base comunitaria en cuatro provincias. Su enfoque de base comunitaria se considera particularmente adecuado para las zonas fronterizas, donde la población local dispone de un acceso limitado a los mercados y servicios.

Incorporación de los PNSA en los planes de acción del Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP)

15. El CAADP fue aprobado en 2002, pero sólo ahora se está traduciendo en planes de acción nacionales. Para ayudar a los países a responder rápidamente a las crisis alimentarias, la Unión Africana ha acelerado el proceso de mesas redondas del país en el marco del CAADP y de su tercer pilar de la seguridad alimentaria. Malawi y Togo han demostrado en qué formas puede utilizarse el PNSA como base para la elaboración de un plan de acción del CAADP para este pilar.

Malawi

En 2005, la FAO ayudó al Gobierno de Malawi a formular un *Marco estratégico para un plan de acción nacional para la seguridad alimentaria y la nutrición* – versión de Malawi de un PNSA. El documento se basa en proyectos experimentales del PESA realizados con éxito en la mejora de la productividad de los pequeños productores e introduce componentes adicionales para abordar las necesidades de seguridad alimentaria de la

población pobre sin tierras. Se han seleccionado algunos componentes prioritarios para su aplicación inmediata, pero la mayoría se han incluido en la Estrategia de crecimiento y desarrollo de Malawi (MGDS). Tras su lanzamiento en noviembre de 2006, dicha estrategia constituyó el marco para todos los programas de desarrollo sectoriales e intersectoriales posteriores del país. En el marco de la MGDS, el Gobierno de Malawi y sus asociados para el desarrollo han formulado y aprobado un programa de desarrollo agrícola denominado Enfoque del sector agrícola, que sigue el modelo del CAADP y cuyo pilar de la seguridad alimentaria constituye ahora el PNSA del país.

Togo

El PNSA de Togo fue validado en diciembre de 2008 a través de un amplio proceso de consulta en el que participaron todas las partes interesadas a diferentes niveles. Se ha concebido como una estrategia intersectorial de seguridad alimentaria que abarca los cuatro aspectos de la seguridad alimentaria, así como un plan de acciones e inversiones prioritarias para el período 2008-2015. En 2009, dicho programa se incorporó en el marco de la Estrategia de reducción de la pobreza y sirvió, entre otras cosas, como base para una reunión de las partes interesadas sobre el enfoque que debía adoptarse para elaborar un programa nacional de inversión agrícola en el contexto del CAADP. En esta reunión se decidió que cinco de los seis componentes del PNSA se ajustaban perfectamente a las orientaciones del CAADP. Se necesitará un programa complementario más específicamente vinculado a la seguridad alimentaria y nutricional, con el fin de asegurar la plena cobertura de los cuatro aspectos de la seguridad alimentaria.

ANEXO 1

SITUACIÓN DE LOS NPFS Y LOS RPFS, SEPTIEMBRE DE 2009

Programas nacionales de seguridad alimentaria (PNSA)				
EN EJECUCIÓN		APROBADOS	FORMULADOS	EN FORMULACIÓN
Todas las actividades	Algunas actividades			
Argelia	Chad	Afganistán	Angola, Rep. de	Colombia
Brasil	Congo, Rep del*	Burundi	Benin, Rep. de	Congo, Rep. Dem. del
Indonesia	El Salvador	Camboya, Reino de	Botswana, Rep. de	Côte d'Ivoire
México	Jordania, Reino Hachemita de	Camerún, Rep. del	Burkina Faso	Etiopía, RDF
Nigeria	Kenya, República de	Lesotho	Cabo Verde	Gambia, Rep. de
Sudáfrica, Rep. de	Madagascar	Mongolia	Djibouti	Guinea
Tanzanía, República Unida de	Malawi	Sudán	Ghana	Lao, RPD
	Malí	Togo	Guatemala	Liberia
	Pakistán		Guinea Bissau	Nepal
	Sierra Leona		Haití	Nicaragua
			Mozambique	Papua Nueva Guinea
			Namibia, República de	Paraguay
			Níger	República Árabe Siria
			Senegal, Repúblic de	Zambia
			Sri Lanka	
			Swazilandia	
Programas regionales para la seguridad alimentaria (PRSA)				
EN EJECUCIÓN		APROBADOS	FORMULADOS	EN FORMULACIÓN
Todas las actividades	Algunas actividades			
	CARIFORUM/CARICOM – Comunidad del Caribe	Unión del Magreb Árabe (UMA)	Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA)	Comunidad Andina (CAN)
	Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO)	Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD)	Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)

	Organización de Cooperación Económica (OCE)	Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC)	Consejo de la Unidad Económica Árabe (CUEA)	Consejo Agrícola de América Central (CAAC)
	Foro de las Islas del Pacífico		Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC)	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO)
			Comunidad Económica del África Central (CEAC)	Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC)