

El Pan Nuestro

Problemas de la Seguridad Alimentari



Editor
Carlos Fernando Rivera

IICA 

Coordinación editorial: Elizabeth Meek

Portada: Gilbert Salas

Primera edición: 500 ejemplares

©Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA

ISBN 958-9328-05-9

Santa Fe de Bogotá - Colo

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA

30 ENE. 2005

RECIBIDO

El pan nuestro

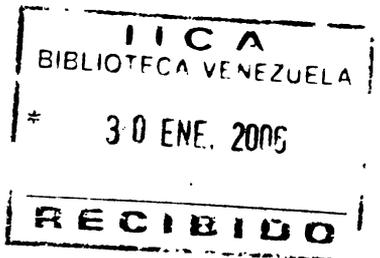
**Problemas
de la seguridad
alimentaria**

**INSTITUTO INTERAMERICANO
DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
IICA**

Carlos Fernando Rivera
Editor

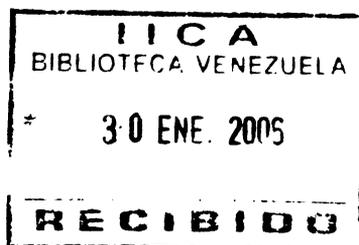
11CA
E10.
1247

00003512



Índice

PRESENTACIÓN	5
PRÓLOGO Carlos Fernando Rivera	7
DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Fao	15
LA DECLARACIÓN COLOMBIANA Carlos Lemos Simmonds	23
ALGUNAS PROPOSICIONES SOBRE GLOBALIZACIÓN, ECONOMÍAS ABIERTAS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Jesús Antonio Bejarano	29
MARCO CONCEPTUAL Y ESTRATÉGICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Absalón Machado	45
SEGURIDAD ALIMENTARIA, COMPETITIVIDAD DE LA PRODUCCIÓN Y POLÍTICA AGROPECUARIA Carlos Federico Espinal	71
PODER PARA LA VIDA: LAS MUJERES Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Fabiola Campillo	85
LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN COLOMBIA ANTE EL RETO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Luis Arango	113
LA BIODIVERSIDAD EN EL SISTEMA ALIMENTARIO COLOMBIANO Martha Lucía López	149
UN BONO ALIMENTARIO PARA LAS FAMILIAS DE BAJOS INGRESOS Mario Ochoa	183
PLAN DE ACCIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE ALIMENTACIÓN Fao	223



resentación

Frente a la inadmisibile persistencia del hambre y la mala nutrición de casi mil millones de seres humanos, y en el marco de las acciones adelantadas por las Naciones Unidas en diferentes foros internacionales, la Fao convocó la Cumbre Mundial sobre Alimentación en octubre 13 al 17 de noviembre de 1996 en la ciudad de Roma.

La cumbre contó con la participación de 186 países y de diversos representantes de las Naciones Unidas, organismos intergubernamentales y de organizaciones no gubernamentales, Ong. Tuvo un proceso de preparación de casi tres años, que buscaba generar un debate entre los gobiernos, las Ong y el sector privado en cada uno de los países, para adoptar una posición frente a la seguridad alimentaria.

En Colombia, este proceso preparatorio fue liderado conjuntamente por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Agricultura y Desarrollo Rural, con miras a establecer una posición nacional y promover otra conjunta del grupo de Países No Alineados, Noal, cuya Presidencia ejercía Colombia y cuyos acuerdos sobre el tema se refrendaron en la cumbre de los Noal de Cartagena de Indias de 1995.

Para adelantar los debates pertinentes sobre bases conceptuales y técnicas sólidas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, acordaron la realización de un proyecto sobre seguridad alimentaria que hizo posible el establecimiento de un grupo de trabajo de expertos sobre temas afines, bajo la coordinación de Absalón Machado, por el IICA, y Sergio Rodríguez por el Ministerio de Agricultura.

Las reflexiones de este grupo de expertos y las discusiones que se llevaron a cabo sobre seguridad alimentaria sirvieron de base a la posición de Colombia y fueron aprovechadas como insumos para la formulación de un borrador de la propuesta de la posición conjunta de los Noal frente al evento. Este libro recoge el fruto del trabajo del grupo constituido por el Ministerio y el IICA, la posición colombiana frente a la Cumbre y la Declaración de Roma y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Con la publicación de estos trabajos, el IICA contribuye a la reflexión de un tema que los vientos de la globalización han tendido a opacar, pero que está presente en nuestros países de manera protuberante, dados los altos niveles de pobreza que se registran tanto en las áreas rurales como urbanas.

*EDGARDO MOSCARDI CARRARA
Representante del IICA en Colombia*

Prólogo

**El pan
nuestro**

Carlos Fernando Rivera



*adre antigua y atroz de la incestuosa guerra,
borrado sea tu nombre de la faz de la tierra.*

Jorge Luis Borges. El Hambre.

Entre los mamíferos superiores, la especie humana ostenta el récord estadístico de ser la que más abandona sus críos al hambre y en la que un individuo puede acaparar para sí más veces el alimento que es capaz de consumir en toda su vida¹. Sea por este dato o por la historia de las hambrunas que se alza sobre la conciencia occidental o por la noticia de las hambrunas actuales en otras latitudes, o por la cifra de ochocientos millones de mujeres y de hombres que no pueden satisfacer sus necesidades básicas, el problema de la alimentación de todos los hombres permanece

¹. La pertinencia de este dato se la debo a M. Antoine de Saint Exupéry.

tozudamente en la agenda de los organismos internacionales y en las preocupaciones de científicos, políticos y humanistas al cierre del milenio.

Acorde con la realidad de un mundo dividido en naciones, el problema de la alimentación se supeditó durante mucho tiempo a las políticas nacionales y, de manera secundaria, a los acuerdos internacionales de cooperación y ayuda alimentaria.

Los países adoptaron el concepto de seguridad alimentaria como una estrategia de sobrevivencia frente a las amenazas reales o virtuales de otros países que pudieran poner en peligro la alimentación de sus gentes, y como una meta deseable de su organización social, un objetivo kantiano –como la libertad, la democracia, la igualdad o la justicia– cuya significación es distinta según el personaje y según la época en la que se concibe, pero cuya búsqueda resulta imprescindible para la conciencia humana.

Hasta ahora, las estrategias nacionales de seguridad alimentaria tuvieron por lo general dos componentes: uno interno, constituido por sus estrategias de producción y distribución de alimentos, y otro externo, consistente en las estrategias de cada país para desempeñarse en el juego de los mercados internacionales de alimentos y de tecnologías para producirlos. Cada frente de acción de cada componente con sus correspondientes políticas.

El mercado internacional aparecía como una réplica ampliada de los mercados locales, con las asimetrías tecnológicas, de dotación de recursos y de información propias de todos los mercados, pero en el cual los concurrentes –oferentes y demandantes– jugaban no sólo a título individual sino amparados por la divisa de su propio país, por sus políticas, sus poderes, sus posibilidades.

Cada bandera preservó la autonomía relativa de sus mercados nacionales de alimentos, en el reconocimiento implícito de que cada sociedad, como un conjunto, correría en los mercados abiertos los riesgos que suelen acompañar a los individuos en los mercados locales, derivados de la desigualdad en las condiciones de la competencia. Y, dado que el riesgo de desabastecimiento temporal o permanente no era de poca monta, tratándose de los alimentos de su población, los países –aún los tecnológicamente avanzados– segmentaron sus políticas y estrategias para las economías internas y para los mercados internacionales, la mayoría de ellos *residuales*.

Fueron épocas en las cuales los excedentes alimentarios se utilizaron como arma comercial y política estratégica para conservar y aumentar incluso la distancia tecnológica con los países pobres, como lo advirtiera Teodoro Schultz², el más famoso economista agrícola norteamericano. Fueron las estrategias de mercados locales fragmentados y mercados internacionales dirimidos por la guerra de tesorerías para compensar con subsidios las asimetrías tecnológicas o de recursos.

Y es que lo que se jugaba cada país no era únicamente el abastecimiento de alimentos para su población; era, obviamente, también, el empleo de sus trabajadores agrícolas, la prosperidad de sus agricultores y agroindustriales, la bonanza de las finanzas asociadas a esos procesos socioeconómicos encadenados y la estabilidad social resultante.

Ahora, cuando las brechas tecnológicas en el campo de la producción agroalimentaria se han ampliado considerablemente, cuando la producción agropecuaria de las economías avanzadas reduce al mínimo su participación porcentual dentro del producto interno bruto y también su población dentro del empleo total, en tanto que una y otra siguen siendo significativas en los países atrasados, el final del milenio nos presenta un panorama de la política económica internacional en proceso de cambio radical hacia la globalización de los mercados y hacia una especie de reedición del *laissez faire* de los inicios del capitalismo premonopólico, si bien esa globalización se concibe precedida de un proceso de ajuste, en el que las políticas de bloques regionales hacen de puente hacia el nuevo modelo.

También están en entredicho el modelo de revolución verde y la sostenibilidad de los actuales procesos, no sólo desde el punto de vista de los distintos tipos de degradación ambiental que han traído sino de su capacidad para generar la oferta necesaria, a los actuales costos de sostenimiento de su productividad.

² "...Tenemos motivos para preocuparnos por los efectos adversos secundarios de este programa sobre los precios de los productos del campo y la producción agrícola en los países receptores de la ayuda americana. (...) ¡El hecho de que los países de América Latina no se opusieran enérgicamente a la importación de productos a través de la Ley Pública 480 es un signo de hasta qué punto se habían entregado estos gobiernos a una política interior de *alimentos baratos!*". Theodore W. Schultz, (1965). *La crisis económica de la agricultura*, Alianza Editorial, Madrid, 1969, pgs. 16 y 162

Este nuevo escenario plantea entonces arduos retos para la política económica en la fase actual. Puede ser un buen momento para preguntarse qué sentido tiene la confrontación entre naciones, sea ella económica, política o militar. Qué defiende, ahora, cada cual. Podría responderse que es el bienestar de la población, su estilo de vida o sus recursos. Si es así, el sentido de la confrontación en los mercados internacionales de alimentos podría verse como la búsqueda, por parte de las naciones, de la seguridad alimentaria para su población. O bien, ¿puede ocurrir que el desempeño provechoso de una nación en los mercados internacionales no sea garantía de su seguridad alimentaria sino apenas la bonanza de algunos buenos negociantes, sus utilidades en el mercado alimentario, pero que ese resultado coexista con altos índices de desnutrición y miseria absoluta de la población de su país?

¿Hasta dónde el ideal propuesto de globalización acabará con la razón de ser de lo nacional como parcelación de la humanidad? Si acabar con la separatividad que representan las naciones condujera a la solidaridad humana qué bueno sería. Pero si es el regreso a la selva, a la guerra individual salvaje a partir de unas condiciones en las que muchos están en incomparable desventaja, entonces tendría más sentido la separatividad de la manada llamada nación, su sentido de protección sobre los suyos, así sea escaso, su interés nacional puesto aparte, vuelto objetivo de políticas.

¿Qué sentido tienen ahora las políticas nacionales, en particular la política agroalimentaria? ¿Cómo se concibe ahora la seguridad alimentaria? ¿Cuál será el eje de su preocupación central: la seguridad de abastecimiento del conjunto de la población, independientemente de lo que pase con la población rural y con la estructura productiva asociada a esos procesos? ¿A qué tipo de alimentación accederá cada sociedad, con qué grado de contaminación? ¿Cuál el destino de los productores campesinos y comerciales desplazados por la competencia internacional en los nuevos escenarios? ¿Suponiendo que el mercado mundial garantice de manera estable y adecuada la oferta de alimentos, qué garantizará la demanda efectiva de los mismos? ¿Cuál será la suerte de las mujeres del campo, ya bastante marcada por inequidades? ¿Qué sentido tienen las estrategias de desarrollo tecnológico nacional en el campo agroalimentario y sobre cuáles bases se trazan? ¿Qué sentido la preservación y la investigación de los recursos biogenéticos? ¿Sobre cuáles bases puede impulsarse el desarrollo rural, cuyas deficiencias pesan definitivamente sobre el desarrollo agrario? ¿Cuál será el papel y la naturaleza de los procesos de extensión rural en el nuevo escenario? Estas y otras preguntas vienen planteándose con el acicate de los nuevos contextos en gestación.

Los planteamientos que este libro reúne dan cuenta de la manera como empiezan a proponerse alternativas de interpretación, visiones distintas. Los artículos teóricos de Machado y Bejarano, así como las últimas declaraciones de la Fao, contribuyen a delinear el marco de referencia, en tanto que los de Espinal, Arango, Campillo, López y Ochoa tratan aspectos específicos.

La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación ilustran la importancia que la comunidad mundial le reconoce actualmente al tema, y el diagnóstico que permitió la coincidencia de la mayoría de los países al rededor de un propósito común de urgente necesidad para la humanidad. Ya no se trata de una simple manifestación oficiosa: aquí se señalan derroteros claros, con objetivos específicos y compromisos concretos. No obstante, como la Declaración lo consigna, *“La aplicación de las recomendaciones contenidas (...) es el derecho soberano y responsabilidad de cada Estado”*, lo cual enfrenta a cada ciudadano del mundo a su propio reto de hacer cumplir el compromiso que su país adquirió.

Absalón Machado vindica la vigencia del tema, dilucida el contexto, examina conceptos y ofrece su propia visión de la seguridad alimentaria para Colombia, haciendo explícitos los principios, objetivos y estrategias básicas de su propuesta.

Jesús Antonio Bejarano piensa la relación entre las nuevas condiciones del comercio internacional y la política de seguridad alimentaria a la luz de los acuerdos internacionales del Gatt y de la última declaración de la Fao sobre la materia. Su visión integra las necesidades de la política macroeconómica con las estrategias de seguridad alimentaria, en economías abiertas y en economías cerradas, y los requisitos de un modelo realista que atienda a esas necesidades. Él no soslaya los riesgos propios de un mercado mundial abierto y advierte que, al final, la distribución de las ganancias será sumamente asimétrica entre países. Desde su punto de vista, para los teóricos de la economía aún no está claro cuáles serán los efectos de las reformas económicas y comerciales sobre la seguridad alimentaria.

Carlos Federico Espinal aborda el estudio de la competitividad de la agricultura colombiana, dado su efecto sobre los ingresos de los productores, sobre el empleo y la producción, derivando requisitos para la política agropecuaria.

Fabiola Campillo alerta sobre los vínculos existentes entre los problemas de seguridad alimentaria y los derivados de las inequidades de género que

existen en la sociedad colombiana. El suyo es un énfasis que ilumina aspectos a veces desconocidos o sistemáticamente ignorados de las condiciones del trabajo femenino en nuestras sociedades.

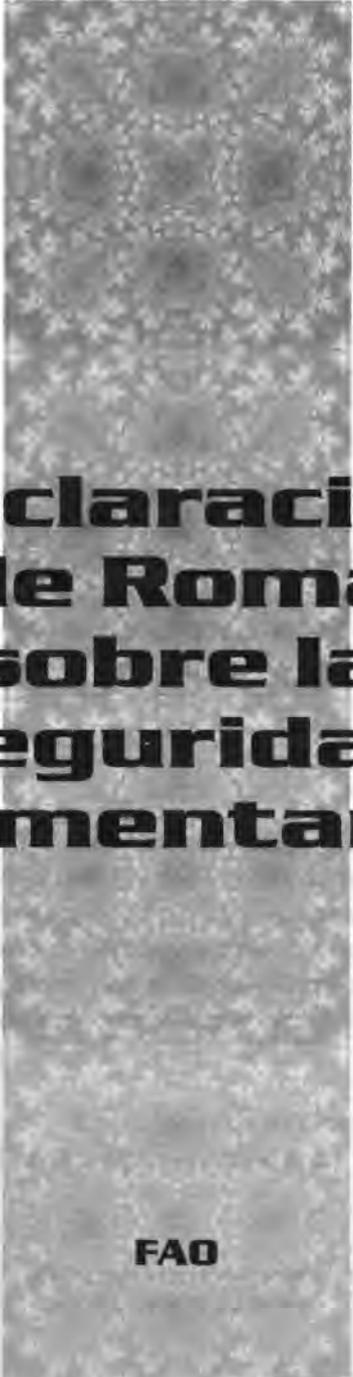
Luis Arango coteja las necesidades del sistema nacional de ciencia y tecnología existente en Colombia frente a los retos de una política de seguridad alimentaria, y muestra la complejidad del panorama generado por los recientes ajustes institucionales que han tenido tanto el sector de la investigación en ciencia y tecnología como el país en su conjunto.

En la misma dirección, pero con particular énfasis en el terna de la biodiversidad, el enfoque de Marta Lucía López hace evidente el esfuerzo que el país está haciendo para organizar una estrategia en la materia, pero también ilustra la larga cuesta que aún falta en ese camino.

La contribución de Mario Ochoa, también desde el terreno práctico, ofrece la alternativa de establecer un bono alimentario para familias con bajos ingresos, discutiendo sus pros y sus contras, y con un grado de detalle que podría resultar útil para los lectores interesados en aplicarlo, completa o parcialmente.

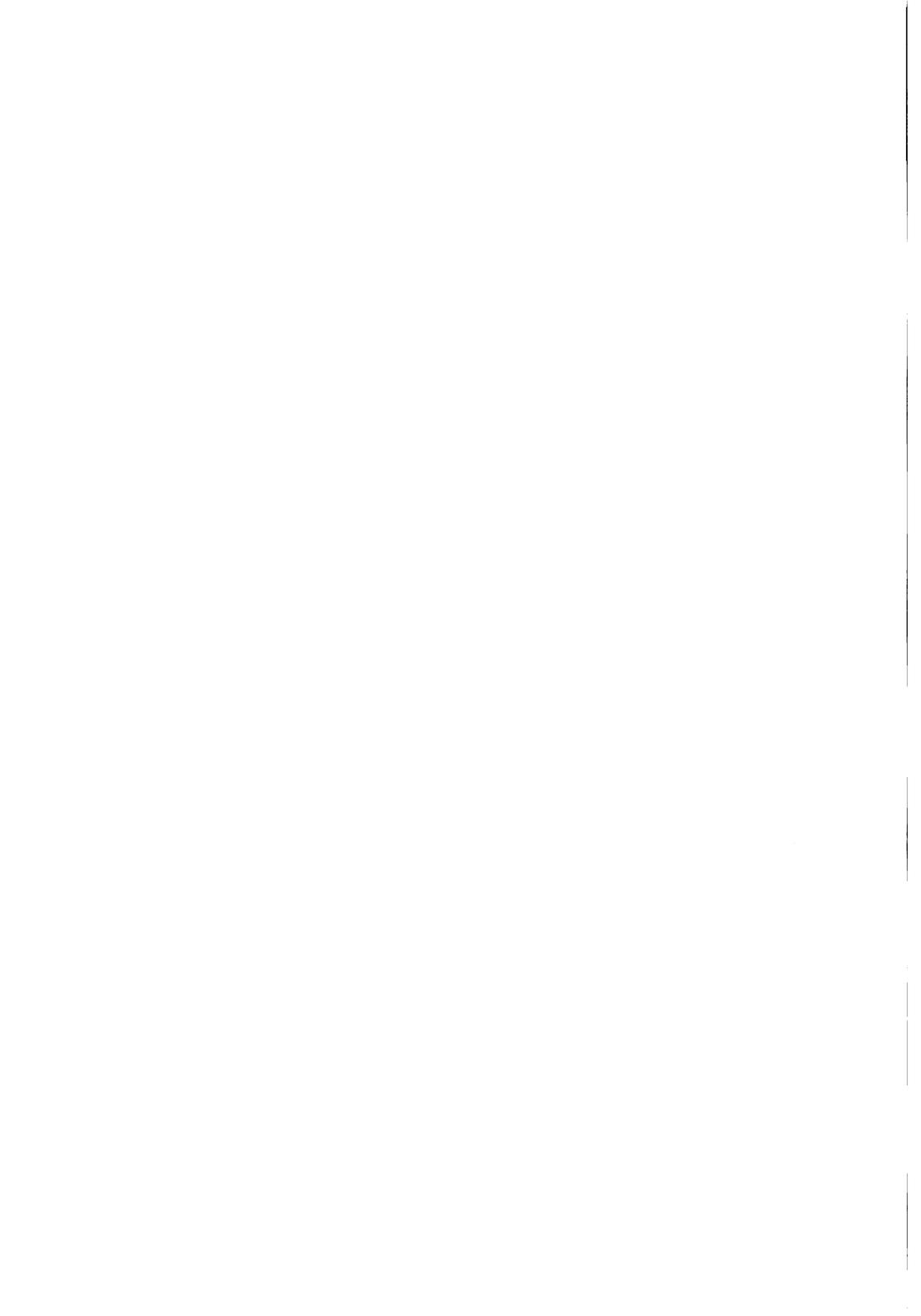
Para Colombia, donde la precipitud de los cambios ocurridos en la década de los noventa parece desbordar nuestra capacidad de reflexión, de asimilación y decisión, el tema que nos ocupa tiene la virtud de volvernos a situar frente a una realidad que ha estado presente, ignorada y agravada, esperando un espacio propicio para su juicioso examen.





**Declaración
de Roma
sobre la
seguridad
alimentaria**

FAO





osotros, Jefes de Estado y de Gobierno¹, o nuestros representantes, reunidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.

Prometemos consagrar nuestra voluntad política y nuestra dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015.

Consideramos intolerable que más de 800 millones de personas de todo el mundo, y en particular

¹ En el presente documento, los términos “agricultura” y “agrícola” incluyen la ganadería.

de los países en desarrollo, no dispongan de alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas. Esta situación es inaceptable. Los suministros de alimentos han aumentado considerablemente, pero los factores que obstaculizan el acceso a ellos y la continua insuficiencia de los ingresos familiares y nacionales para comprarlos, así como la inestabilidad de la oferta y la demanda y las catástrofes naturales y de origen humano, impiden satisfacer las necesidades alimentarias básicas. Los problemas del hambre y la inseguridad alimentaria tienen dimensiones mundiales, y es probable que persistan e incluso se agraven dramáticamente en algunas regiones si no se adopta con urgencia una acción decidida y concertada, dado el incremento de la población mundial previsto y la tensión a que están sometidos los recursos naturales.

Reafirmamos que un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio constituye la base fundamental que permitirá a los estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. La democracia, la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y la participación plena y equitativa de hombres y mujeres son indispensables a fin de alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para todos.

La pobreza es una causa importante de la inseguridad alimentaria, y el progreso sostenible en su erradicación es fundamental para mejorar el acceso a los alimentos. Los conflictos, el terrorismo, la corrupción y la degradación del medio ambiente contribuyen también considerablemente a la inseguridad alimentaria. Hay que esforzarse por conseguir una mayor producción de alimentos, incluidos los alimentos básicos. Esto debe realizarse dentro del marco de la ordenación sostenible de los recursos naturales, la eliminación de modelos de consumo y producción no sostenibles, particularmente en los países industrializados, y la pronta estabilización de la población mundial. Reconocemos el aporte fundamental de las mujeres a la seguridad alimentaria, sobre todo en las zonas rurales de los países en desarrollo, y la necesidad de garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer. Para reforzar la estabilidad social y contribuir a corregir la excesiva tasa de migración del campo a las ciudades con que se enfrentan muchos países, habrá que considerar también prioritaria la revitalización de las zonas rurales.

Hacemos hincapié en la urgencia de adoptar medidas ahora para cumplir con nuestro cometido de alcanzar la seguridad alimentaria para las generaciones presentes y futuras. Lograr la seguridad alimentaria es una tarea compleja que incumbe en primer lugar a los gobiernos. Estos han de crear un entorno favorable y aplicar políticas que garanticen la paz, así como la estabilidad so-

cial, política y económica, y la equidad y la igualdad entre los sexos. Expresamos nuestra profunda preocupación por la persistencia del hambre que, en tal escala, constituye una amenaza para las sociedades nacionales y, por distintas vías para la estabilidad de la propia comunidad internacional. En el ámbito mundial, los gobiernos deberían asimismo cooperar activamente entre sí y con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los sectores público y privado en programas encaminados a alcanzar la seguridad alimentaria para todos.

Los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica. Reafirmamos la importancia de la cooperación y la solidaridad internacionales, así como la necesidad de abstenerse de aplicar medidas unilaterales que no estén en consonancia con el derecho internacional y con la Carta de las Naciones Unidas y pongan en peligro la seguridad alimentaria.

Reconocemos la necesidad de adoptar políticas favorables a la inversión en el desarrollo de los recursos humanos, en la investigación y en infraestructura para conseguir la seguridad alimentaria. Debemos impulsar la generación de empleo e ingresos y promover un acceso equitativo a los recursos productivos y financieros. Convenimos en que el comercio constituye un elemento fundamental para alcanzar la seguridad alimentaria. Convenimos en aplicar políticas de comercio alimentario y de comercio en general que alienten a nuestros productores y consumidores a utilizar de modo sostenible y económicamente sólido los recursos a su disposición. Reconocemos la importancia que tienen para la seguridad alimentaria la agricultura, la pesca, la silvicultura y el desarrollo rural sostenibles en las zonas tanto de alto como de bajo potencial. Reconocemos el papel fundamental de los agricultores, los pescadores, los silvicultores, las poblaciones indígenas y sus comunidades, y todas las demás personas que intervienen en el sector alimentario y sus organizaciones, con el apoyo de una labor eficaz de investigación y extensión, en la consecución de la seguridad alimentaria. Nuestras políticas de desarrollo sostenible promoverán la plena participación y la habilitación de la población, especialmente de las mujeres, una distribución equitativa de los ingresos, el acceso a la atención sanitaria y la educación y las oportunidades para los jóvenes. Se deberá prestar particular atención a quienes no pueden producir o procurarse alimentos suficientes para una nutrición adecuada, incluidas las personas afectadas por guerras, disturbios civiles, catástrofes naturales o cambios ecológicos relacionados con el clima. Somos conscientes de la necesidad de tomar medidas urgentes para combatir las plagas, la sequía y la degradación de los recursos naturales, incluidas la desertificación, la sobrepesca y la erosión de la diversidad biológica.

Estamos resueltos a desplegar esfuerzos para movilizar y aprovechar al máximo la asignación y utilización de los recursos técnicos y financieros de todas las procedencias, incluido el alivio de la deuda externa para los países en desarrollo, con vistas a reforzar las acciones nacionales para aplicar políticas en pro de una seguridad alimentaria sostenible.

Convencidos de que el carácter polifacético de la seguridad alimentaria hace necesaria una acción nacional concertada, junto con iniciativas internacionales eficaces para complementar y reforzar la acción nacional, asumimos los siguientes compromisos:

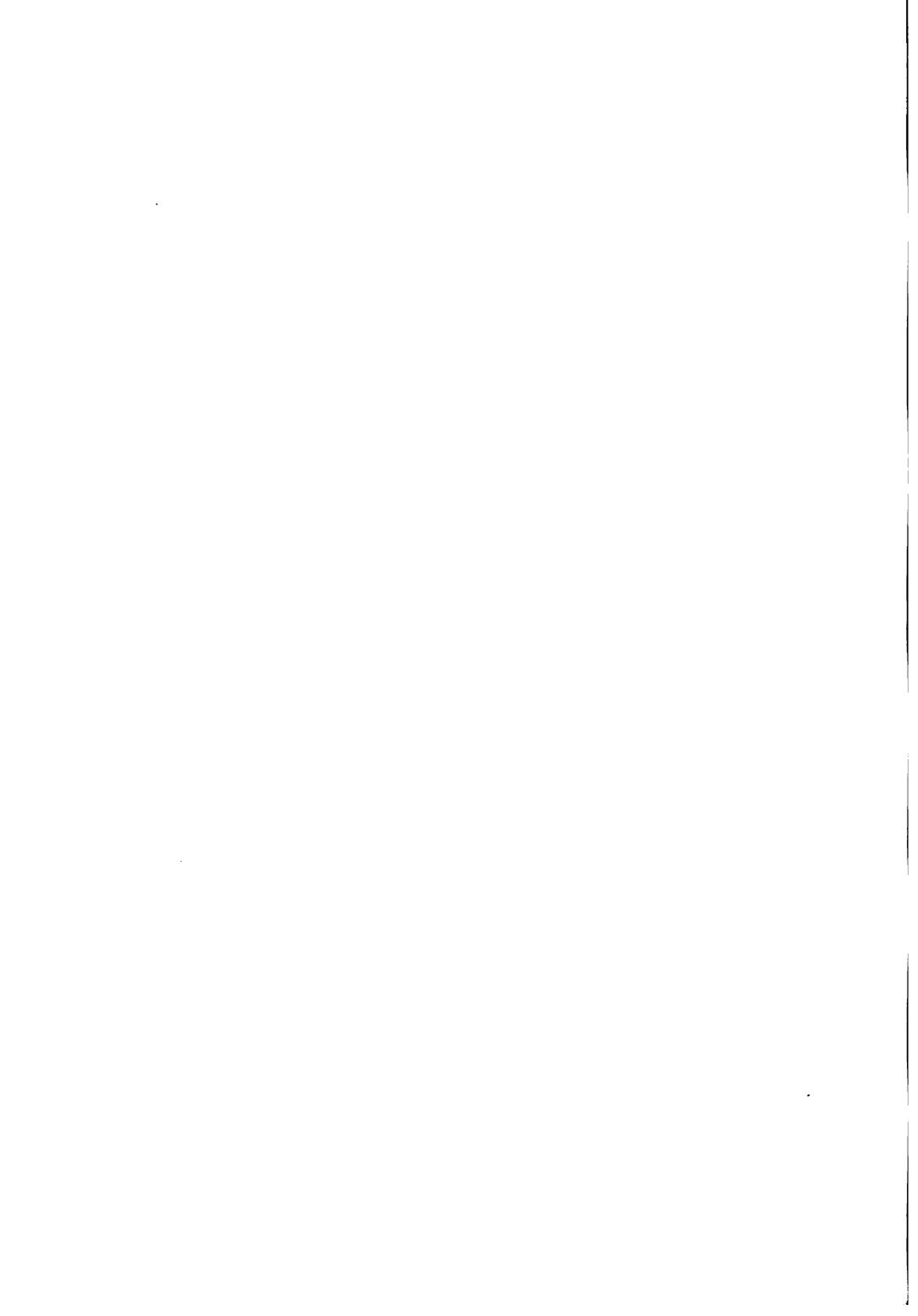
- * **garantizaremos un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos;**
- * **aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva;**
- * **nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura;**
- * **nos esforzaremos por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado;**
- * **nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de maneras que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras;**

- * promoveremos la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para fortalecer los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial;
- * aplicaremos, vigilarémos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional.

Nos comprometemos a adoptar las medidas y prestar el apoyo necesarios para aplicar el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Roma, 13 de noviembre de 1996.



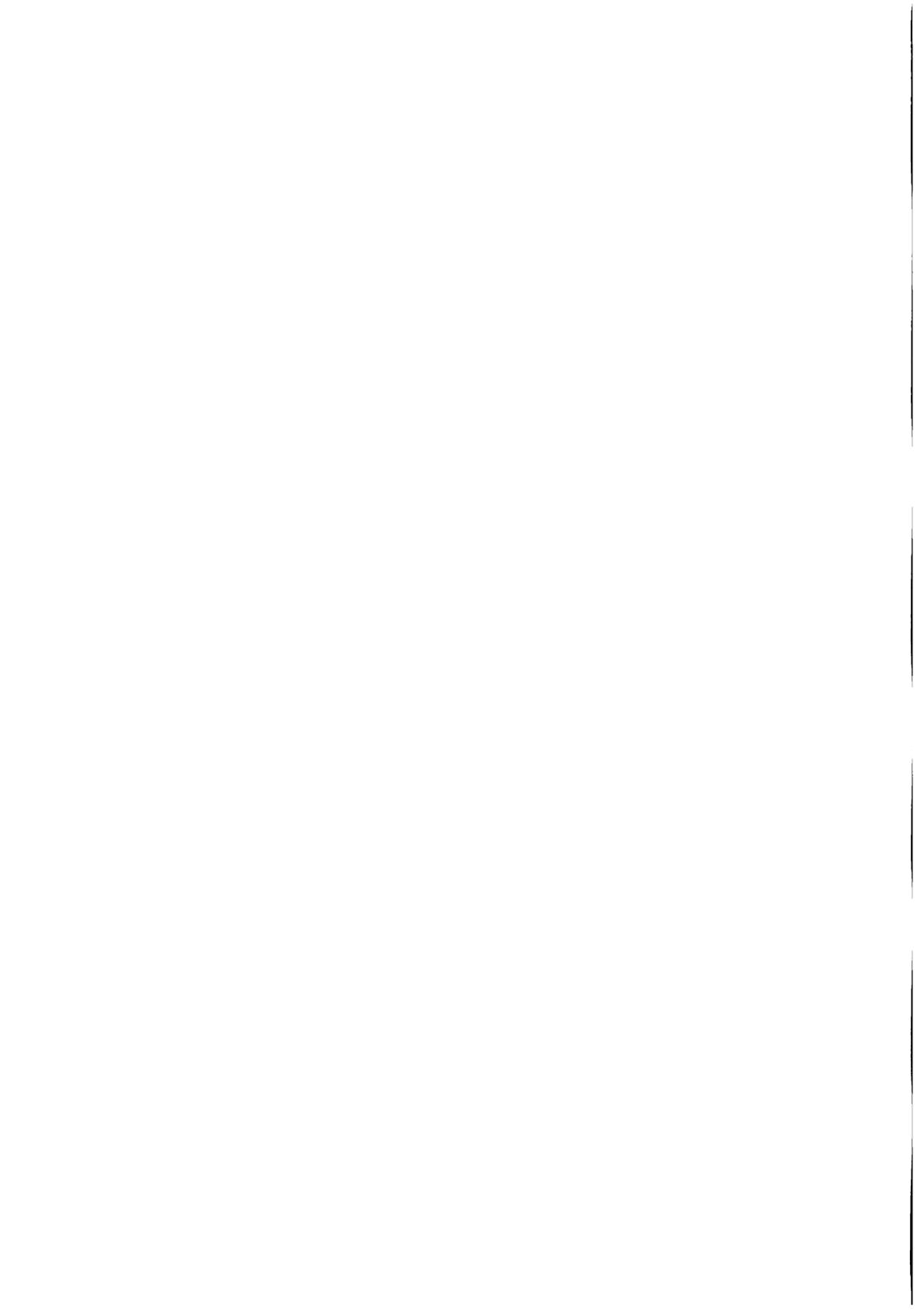




La declaración colombiana

Carlos Lemmons Simonds

Vicepresidente de la República de Colombia





Señor Presidente, Señores Jefes de Estado y de Gobierno, Señores Jefes de Delegación:

Permítanme expresar mis agradecimientos a la Fao por la organización de esta Cumbre y al Gobierno Italiano y a las autoridades de Roma por su hospitalidad, así como felicitar a la Presidencia por la forma como se han conducido estas sesiones.

Para Colombia resulta muy valiosa la realización de esta Cumbre, esfuerzo de todos los países que se ha visto plenamente retribuido en la Declaración de Roma y el Plan de Acción.

En el curso de estas sesiones, el debate sobre la seguridad alimentaria se ha centrado fundamentalmente en la paradoja del hambre de más de ochocientos millones de personas frente a una creciente disponibilidad mundial de alimentos. Ha quedado claro que el hambre tiene rostro de mujer, que el hambre tiene voz de niño, que el hambre predomina en el Sur y que no sólo son los habitantes de los países pobres los que sufren hambre.

El hambre es la expresión más dolorosa de la inseguridad alimentaria, pero no la única. Para nosotros, los países en vía de desarrollo, este es uno de esos graves y viejos problemas que deben analizarse en un nuevo escenario: el de la globalización.

En este nuevo marco, el reto ha dejado de ser el autoabastecimiento, para convertirse en el compromiso de resolver realidades estructurales, como la baja competitividad de un sector rural rezagado, el incremento de los ingresos netos nacionales, la mayor equidad social y un clima de paz y concordia que propicie la modernización productiva. Más que el hambre, nuestra sociedad se enfrenta a un problema generalizado de pobreza que conlleva serias dificultades en la disponibilidad y en el acceso a los alimentos. No es esta, evidentemente, la situación de los países desarrollados. Ellos pueden aceptar el reto de duplicar la oferta agrícola en 25 años y no tienen mayores dificultades de acceso. Actualmente son los mayores exportadores de alimentos y materias primas para la población y la agroindustria del Sur.

Por el contrario, nuestros países ven aumentar sus importaciones agrícolas de manera dramática mientras se reduce el crecimiento de sus exportaciones, muchas de ellas generadas en el sector agropecuario. Es el caso de Colombia, donde hemos pasado de importar anualmente de uno a cuatro millones de toneladas de alimentos e insumos para la agroindustria.

Pero la globalización no es el único factor que cambia el escenario de la seguridad alimentaria para nuestros países. Ahora tenemos el deber con la humanidad de lograrla mediante sistemas productivos sostenibles, dado que nosotros aún conservamos las grandes reservas de biodiversidad. El costo de no hacerlo sería, a largo plazo, la inseguridad alimentaria del mundo.

Este reto es, para Colombia, particularmente complejo por la presencia de cultivos ilícitos que, a pesar de nuestros enormes y a veces solitarios esfuerzos, han venido desplazando con gran velocidad la producción de alimentos en tierras aptas para la agricultura, con sistemas altamente depredadores de los recursos naturales. Además, los cultivos ilícitos sólo han traído muerte y pobreza a nuestro país, y, por una visión parcializada, hemos llegado a una absurda situación en la cual lo ilícito no es el producto sino el país entero.

Ante estas nuevas realidades, el logro de la seguridad alimentaria en nuestros países parte de la imperiosa necesidad de construir una nueva visión de lo rural, que revalorice su papel dentro de la economía como un sector estratégico; que reivindique el valor de su diversidad cultural; que identi-

fique los procesos de reconversión productiva, donde unos ganan y otros pierden; que lo reconozca como el guardián de la biodiversidad; y, para algunos casos, como el de Colombia, que lo consagre definitivamente como el espacio donde se juega la diferencia entre la guerra y la paz.

Esta nueva visión, mucho más amplia que la tradicional, desborda las reales posibilidades del mercado para resolver los problemas de seguridad alimentaria. Por ello, las responsabilidades del Estado siguen vigentes y se necesita un nuevo pacto rural-urbano, que permita la articulación del desarrollo agrícola con los centros urbanos intermedios e impida que se amplíen las diferencias que ya existen entre el campo y la ciudad. Se debe ampliar el ámbito de acción de la política rural comprometiendo sectores del Estado que lo habían abandonado. Así, ya no serán los Ministros de Agricultura, ni aún los mismos Gobiernos solos, los únicos responsables de la seguridad alimentaria de un país.

Colombia ha abordado este reto con un nuevo instrumento: el Contrato Social-Rural, firmado entre el Gobierno y los campesinos, que compromete a todas las instancias de la Administración a incluir en sus agendas responsabilidades y recursos para elevar la calidad de vida de la población rural.

En esta dirección, Colombia ha elaborado recientemente su Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, que busca mitigar en gran medida los problemas de la desnutrición y la malnutrición en la población más vulnerable, en especial en los niños. Este Plan se desarrollará de manera coherente con los demás compromisos establecidos en nuestro Contrato Social Rural.

Quisiera subrayar el tema relativo a la investigación agropecuaria, bajo el claro reconocimiento de la necesidad de adelantar programas de investigación estratégica que promuevan el incremento de la competitividad del sector agropecuario, aseguren el manejo sostenible de los recursos naturales y propugnen por la reducción de la pobreza. Convencidos de ello y pese a las múltiples necesidades de desarrollo que confronta nuestro país, estamos contribuyendo activamente al Sistema Internacional que lidera el Grupo Consultivo Internacional en Investigación Agropecuaria, del cual somos donantes desde hace unos años, y a la consolidación del Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria para América Latina y el Caribe.

Señor Presidente: En virtud de que Colombia tiene el honor de presidir actualmente el Movimiento de Países No Alineados, permítame plantear algunas ideas que alrededor del tema de la Seguridad Alimentaria se compartieron

en el Buró de Coordinación Política del Movimiento y que, sin duda, enriquecen el actual debate.

El proceso de globalización no debe ser sólo una oportunidad para adelantar intercambios económicos favorables, sino que debe constituir un escenario privilegiado de solidaridad, equidad y corresponsabilidad mundial.

La alimentación es un derecho humano fundamental cuyo incumplimiento atenta contra la soberanía de las Naciones. Su promoción constituye un imperativo moral de la comunidad internacional. En este contexto debe aplicarse el principio de no discriminación por razones étnicas, políticas, religiosas, culturales o de género. Los alimentos no deben ser utilizados nunca como elementos de presión económica o política.

A pesar de los esfuerzos por liberalizar los mercados internacionales, los términos globales de intercambio aún son regresivos e implican una deuda social de los países ricos con los países pobres. Los países en desarrollo se han visto obligados a pagar el costo de esa deuda social al tener que convivir con la inseguridad alimentaria que es la consecuencia de un estado global generalizado de inequidad.

La expansión de los mercados y la liberalización económica deben ser emprendidas dentro de una perspectiva social de solidaridad. Por tal razón, los riesgos y oportunidades generados por los nuevos acuerdos internacionales de comercio deben ser objeto de cuidadoso examen. Sus efectos adversos sobre los países en desarrollo deben ser corregidos o compensados.

La cooperación internacional es indispensable para asegurar los recursos que requieren aquellos países ambientalmente frágiles para proteger sus sistemas ecológicos y propiciar una relación positiva entre la conservación del medio ambiente y la seguridad alimentaria.

Quisiera terminar esta presentación expresando la esperanza de que la seguridad alimentaria sea un propósito entre el Norte y Sur y que, gracias a los compromisos derivados de esta Cumbre, se cumplirá con los objetivos que nos reúnen.

Muchas Gracias.

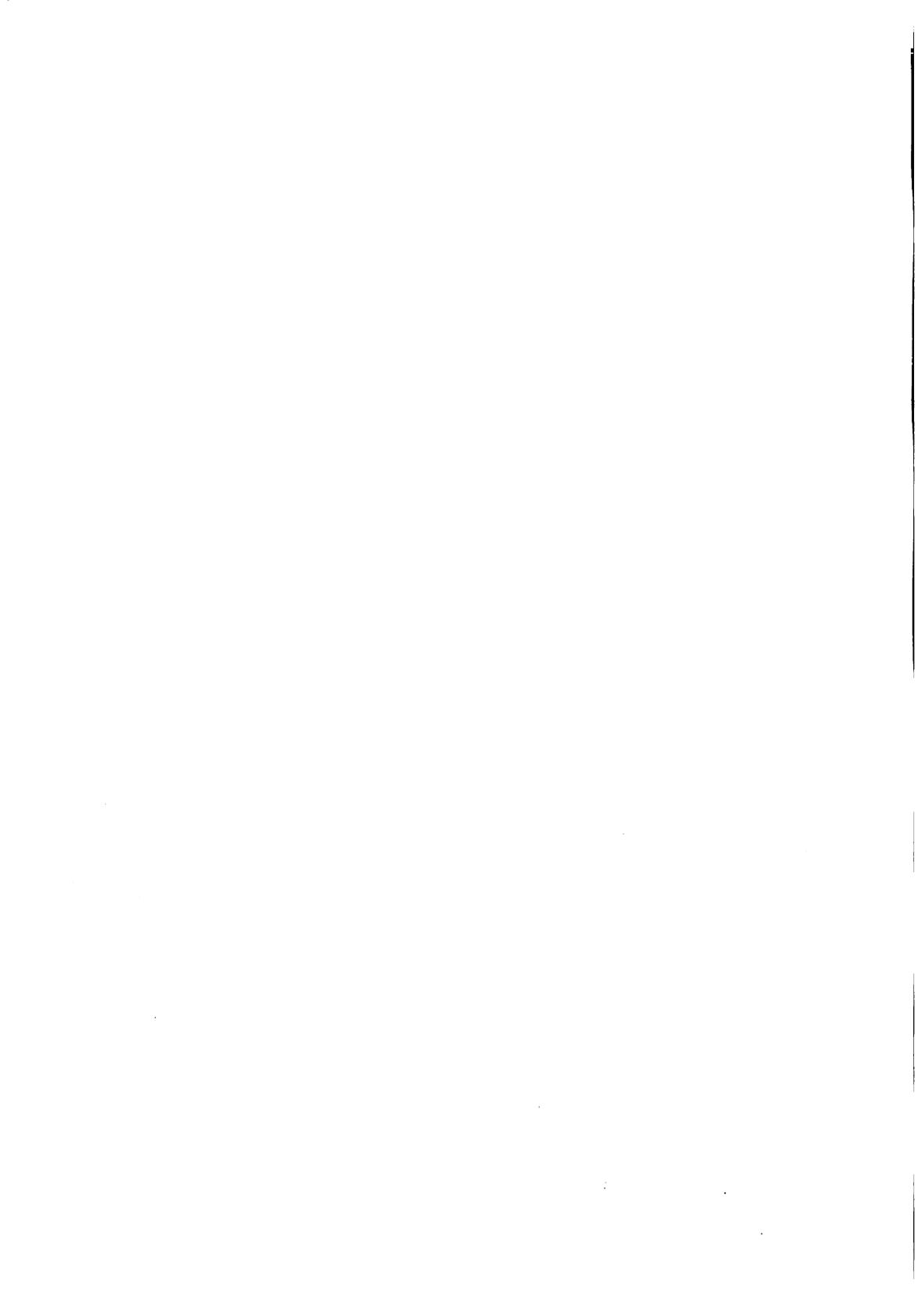




**Algunas
proposiciones
sobre
globalización,
economías
abiertas
y seguridad
alimentaria**

Jesús Antonio Bejarano A.

Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia





Este trabajo tiene como propósito sugerir algunas reflexiones para el examen de la relación entre el comercio internacional de alimentos y la seguridad alimentaria en el marco de la globalización y las economías abiertas. El punto de partida son las orientaciones analíticas del compromiso quinto del proyecto del plan de acción para la seguridad alimentaria universal, propuesto por la Fao en la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996.¹

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: LAS DEFINICIONES PERTINENTES

En la octava sesión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, se acordó la siguiente definición:

¹ *El compromiso quinto reza así: "velaremos porque las políticas de comercio alimentario y agrícola sean favorables a la seguridad alimentaria", Fao, Hacia una seguridad alimentaria universal. Proyecto de declaración política y plan de acción. Texto provisional, marzo de 1996.*

El objetivo de seguridad alimentaria mundial es asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan. La seguridad alimentaria debe tener tres propósitos específicos:

- * asegurar la producción alimentaria adecuada,
- * conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos y
- * garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes los necesitan.

En términos de objetivos de política, esta definición remite a dos temas principales: la disponibilidad agregada y la distribución de los derechos de acceso alimentario.

Los problemas de disponibilidad agregada hacen relación con la suficiencia de un sistema alimentario, la estabilidad, la autonomía y la sustentabilidad. La suficiencia se define como la capacidad para satisfacer los requerimientos de la demanda efectiva, más la capacidad para satisfacer las necesidades básicas de aquellos grupos que por razón de su situación de pobreza, no disponen de los ingresos suficientes para llegar al mercado; la estabilidad se refiere a las mayores o menores oscilaciones (de corto o mediano plazos) a las que está sometida la disponibilidad agregada; la autonomía se relaciona con el grado de vulnerabilidad externa, es decir, con el mayor o menor grado de dependencia del componente de importaciones necesarias para lograr aceptables condiciones de suficiencia y finalmente, la sustentabilidad alude a la capacidad del sistema productivo alimentario para asegurar la suficiencia, la autonomía y la estabilidad en el largo plazo, sin ocasionar deterioro de los recursos ni afectar la equidad en la distribución de los derechos de acceso alimentario.

Cuando se habla de acceso, se alude al hecho corriente de que en muchos países en los cuales se pudiese contar con disponibilidades abundantes o al menos con niveles razonables de suficiencia, muchos grupos poblacionales siguen sometidos al hambre en razón de que sus condiciones de pobreza no les permiten comprar los bienes que necesitan o carecen de condiciones para producirlos.

El criterio de los derechos de acceso se basa en el principio de equidad y por lo tanto es un concepto valorativo y no sometido a prescripciones normati-

vas precisas. Las dos formas extremas de distribución de los derechos son: el funcionamiento totalmente libre del mercado como asignador de las cuotas de acceso a los alimentos, a través del poder de compra de cada individuo o el racionamiento alimenticio (distribución autoritaria) como forma de alcanzar un acceso igualitario en función de las disponibilidades nacionales. En una economía de mercado, y en ausencia de situaciones de emergencia, **las intervenciones en materia de seguridad alimentaria apuntan a asegurar, por el lado de la oferta, la disponibilidad agregada (políticas de producción y de comercio) y por el lado del consumo, a corregir las fallas del mercado en términos de los derechos de acceso.** Ello supone el empleo de políticas como la salarial, los subsidios a los alimentos y al empleo, y políticas alimentarias directas para los grupos vulnerables, las cuales permiten corregir las inequidades en la distribución de esos derechos.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y ECONOMÍAS ADIERTAS, LOS TEMAS DE DISCUSIÓN

En una **economía cerrada**, la suficiencia alimentaria depende esencialmente del nivel de producción per cápita de alimentos y del esfuerzo respecto de las políticas directas de asistencia alimentaria. La estabilidad depende de alteraciones exógenas y bruscas del sistema productivo, como cambios climáticos, desastres naturales, etc., mientras que la sustentabilidad depende de las técnicas agrícolas de producción y de la decisión política de mantener la equidad intergeneracional de los recursos, es decir, de **asegurar un desarrollo agrícola sustentable en términos de preservación de los recursos.**

El problema de los derechos de acceso depende de la calidad e intensidad de las políticas dirigidas hacia los grupos vulnerables, de la magnitud del esfuerzo fiscal de tales políticas por el nivel de crecimiento y de la distribución del ingreso, que en una economía cerrada se presumen, por parte de las corrientes analíticas en boga, como lento el primero y desigual la segunda.

En una **economía abierta**, por el contrario, la suficiencia no depende exclusivamente del nivel de producción per cápita, sino de la eficiencia de la producción (estimada esa eficiencia según los precios relativos entre alimentos importables y producción doméstica), de la capacidad de importación y de la decisión de utilizar los recursos en la producción de alimentos o en la producción de exportables que generen ingresos para importar alimentos.

La estabilidad, a su vez, y en presencia de libre comercio, depende de la estabilidad de precios y mercados internacionales y de la estabilidad de los ingresos en cuenta corriente. La sustentabilidad depende en parte de las políticas internas sobre técnicas de producción y regulaciones legales sobre el uso de los recursos para una agricultura sostenible y, en parte, de las restricciones que se derivan de los compromisos internacionales y del contenido ambiental de las políticas de comercio. Es claro que puede haber, entre los extremos mencionados, situaciones intermedias, grados de apertura, franjas de disponibilidad autónoma, etc.

A su vez, el tratamiento de los derechos de acceso concierne a la determinación de precios internos por los precios internacionales y a la capacidad de resolver los conflictos de corto plazo que surgen tanto de las políticas comerciales y macroeconómicas sobre los incentivos de producción, como del papel dual de los precios, es decir, como factor de demanda de bienes salario y como incentivo para la producción de bienes alimenticios.

En realidad, el tema central de los derechos de acceso en economías abiertas se refiere esencialmente a la magnitud del esfuerzo fiscal para sostener políticas hacia los grupos vulnerables; se debe considerar si la apertura aumenta la tasa de crecimiento y mejora la distribución del ingreso o lo contrario. *A priori*, es problemático dilucidar si las condiciones de acceso se complican o se simplifican en economías abiertas y con un papel creciente del comercio internacional de alimentos, sin previamente esclarecer la relación entre apertura, crecimiento y distribución. En principio, siempre que existan políticas nacionales para distribuir los beneficios y/o compensar las pérdidas, la liberalización del comercio puede contribuir considerablemente a mejorar la seguridad alimentaria y en general, las condiciones de acceso de los grupos más pobres.

Conforme a las corrientes analíticas predominantes, suele presumirse que a largo plazo la apertura conlleva efectos positivos para el crecimiento, mayor transparencia en la productividad de los factores y, en general, una distribución del ingreso más equitativa. En esas circunstancias, compete al comercio de alimentos un papel central en materia de suficiencia, y los problemas previsibles se refieren esencialmente a la estabilidad en el suministro de alimentos. En el borrador preparado por la Fao para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se señala, entre otras cosas, que se velará porque las políticas de comercio alimentario y agrícola sean favorables a la seguridad alimentaria. Eso significa, en primer lugar, reconocer la importancia del comercio de alimentos para la seguridad alimentaria y sus ventajas en muchos aspectos, lo que conlleva también, y así se reconoce en el documento, los riesgos propios de la osci-

laciones de precios, el sometimiento a las condiciones de suministro y por supuesto, la exposición a la inestabilidad internacional de los precios. Puede convenirse, sin embargo, que en general es más prudente, en términos económicos, recurrir a una política flexible de seguridad alimentaria y no a una política de autosuficiencia alimentaria, siempre que puedan proporcionarse garantías seguras y eficaces para los suministros de importaciones, lo que depende de manera crucial de las condiciones de acceso a los mercados de exportación. Esto, sin embargo, parece ser una cuestión preocupante, si se observa, por ejemplo, que para los países en desarrollo las exportaciones de productos agrícolas representaron el 36% de los ingresos por exportaciones en 1970 y para 1993 esta proporción se redujo a menos del 14%.

Por otra parte, en condiciones de economía abierta, la seguridad alimentaria no puede examinarse por fuera del marco de la globalización del comercio. En efecto, las consecuencias de la liberalización del comercio en la estabilidad de los precios mundiales de los alimentos son inciertas y, antes de formular conclusiones generales, deben examinarse los efectos de la arancelización de las medidas de protección de bienes agrícolas en los países, el efecto negativo sobre el nivel de reservas mundiales de alimentos, el efecto (en principio positivo) de la privatización de esas reservas, y la relocalización de la producción de algunos bienes agrícolas importantes para el comercio mundial.

En el documento se reconoce, así mismo, el propósito de velar por que los países venzan el reto de liberalización del comercio propiciado por la Ronda Uruguay, de suerte que el compromiso de los países consiste en mantener sus necesidades fundamentales de importación de alimentos. Se señala también que los países importadores de alimentos deben examinar las opciones y las limitaciones de los acuerdos internacionales de comercio (léase Gatt), limitaciones dentro de las cuales los países pueden, entre otras cosas, acudir al mantenimiento de reservas económicas de alimentos. Finalmente, se llama a que las preocupaciones sobre el medio ambiente no influyan indebidamente en el acceso a los mercados y en las exportaciones agrícolas provenientes de los países en desarrollo, y también al compromiso de que los países exportadores de alimentos deberán actuar como fuente fiable de suministros y prestar la debida atención a la seguridad alimentaria de los países importadores, antes de imponer cualquier restricción a la importación de productos alimenticios.

Respecto de las implicaciones de la Ronda Uruguay en la seguridad alimentaria, apenas cabe señalar las considerables modificaciones en el régimen de comercio de productos agrícolas, la velocidad a la cual los países de-

ben ajustar sus políticas comerciales a la nueva normatividad y la reducción tanto del nivel de la protección, como de la disponibilidad de instrumentos para atenuar los efectos de la apertura comercial sobre el aparato productivo interno. Algunos modelos, en los que se examinan los efectos de la Ronda Uruguay sobre los ingresos de exportación de los países, concluyen en una tendencia negativa de los ingresos y sobre todo en efectos redistributivos al interior de los países, efectos que pudieran ser negativos dependiendo de la estructura de la producción agrícola. En todo caso, será necesario examinar con algún detalle los efectos internos de la Ronda Uruguay, tanto en términos de ingresos agrícolas como respecto a las implicaciones distributivas, de modo que puedan diseñarse medidas que compensen o neutralicen esos efectos.

Por lo que hace a la sostenibilidad, es obvio que la seguridad alimentaria global depende de que se mantenga la base de recursos productivos agrícolas. En el plano interno, debe observarse que la liberación del comercio dará lugar a reestructuraciones del aparato productivo agrícola y a recomposiciones regionales en la localización de la producción, las cuales presionarán en algunos casos los recursos disponibles, en otros desplazarán recursos hacia las áreas ecológicamente frágiles y finalmente en otros, tales relocalizaciones tendrán efectos de signo positivo. En gran medida, este desafío de la sostenibilidad de la producción compatible con la seguridad alimentaria y con la liberalización del comercio, implica incorporar de manera explícita objetivos ambientales en las políticas de producción y comercio agrícolas. Los problemas principales para esta incorporación conciernen sobre todo a la adecuación de las instituciones agrícolas, comerciales y ambientales, para ese propósito.

LOS ESCENARIOS INTERNACIONALES Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL

En el diseño de las políticas de seguridad alimentaria, no pueden asumirse actitudes voluntaristas ni autonomías a ultranza. Un diseño realista y eficaz de tales políticas supone, ante todo, capacidad de previsión y de ajuste a las cambiantes condiciones de la economía mundial, y para ello deberán considerarse algunos escenarios altamente probables sobre las condiciones en que deberá moverse la política de seguridad alimentaria de los países. Estos escenarios se caracterizan por:

- * la continuidad de los esfuerzos de la liberalización de la economía y de la política de apertura comercial;

- * una importancia creciente del mercado internacional de alimentos en la seguridad alimentaria,
- * la disminución, por tanto, de la relevancia del concepto de autonomía alimentaria, en términos de las políticas agropecuarias de producción de alimentos y un mayor apoyo de la seguridad alimentaria en las relaciones de comercio.

Ello supone, en una perspectiva de largo plazo y en esas condiciones de economías abiertas, que se modifiquen las ideas sobre el papel de la agricultura en la seguridad alimentaria. Una expresión del economista Karl Eicher a propósito de la crisis alimentaria de África señala bien el problema: deben descartarse, dice, "las expresiones ambiguas tales como '*autosuficiencia alimentaria nacional,*' '*los alimentos son primero*' y '*necesidades básicas.*' Aunque estas expresiones tienen una gran atracción emocional y política, ofrecen poca ayuda para resolver la cuestión principal: **qué combinación de producción de alimentos, importaciones y cultivos para la exportación, deben tratar de alcanzarse para lograr, tanto los objetivos de crecimiento como de equidad**".²

Por tanto, desde el punto de vista de la disponibilidad en un marco de economía abierta, el problema es **cuántos recursos deben dedicarse a la producción de alimentos, cuántos a cultivos para la exportación, cuánto ingreso destinar a la importación de alimentos y cuál debe ser la canasta de importaciones compatible con la disminución de los riesgos alimentarios.**

Las decisiones que acabo de señalar deben situarse en la perspectiva de la globalización. Respecto del problema mundial de los alimentos, el hecho esencial es que la economía alimentaria mundial es estrechamente interdependiente y es probable que lo sea de manera inextricable, es decir, sin mayor margen de los países para decidir sus propios grados de aislamiento. Las vinculaciones entre países y productos se establecen a través del comercio internacional (especialmente en granos, los cuales pueden sustituirse en alto grado), de modo que la interdependencia global de la economía alimentaria hace que resulte muy difícil el análisis de las políticas alimentarias.

² Karl Eicher, "Cómo se está enfrentando la crisis alimentaria en África" en Eicher C.; J. Staatz (eds). *Agricultural policies in development in the Third World. The John Hopkins University Press. Baltimore, 1990.*

Es cierto que la interdependencia tiene la posibilidad de esparcir los riesgos y de estabilizar los costos que las fluctuaciones agrícolas representan para el bienestar. Puede contribuir a aumentar la especialización internacional y promover un grado más elevado de productividad para todos los participantes, pero la distribución de las ganancias puede ser sumamente asimétrica.

En ese escenario, es evidente que la eficiencia económica y el crecimiento generado por una economía abierta y por un comercio relativamente libre, ofrecen opciones más amplias, tanto para los consumidores de hoy, como para los de mañana, pero la inestabilidad de los mercados mundiales amenaza con perturbar a los consumidores urbanos, cuando los suministros son escasos y pueden resultar ruinosos para los agricultores internos durante períodos de saturación. Las tendencias futuras de los precios de los mercados de alimentos por su parte, son oscuras, erráticas y requieren de una gran flexibilidad financiera para hacer frente a fluctuaciones de precios a corto plazo.

Tales riesgos se acrecientan al considerar las asimetrías del comercio y de la producción. Los países desarrollados producen mayoritariamente los alimentos; la periferia produce apenas materias primas agrícolas y productos exóticos, a menudo calificados como *los vicios y postres del centro*. América Latina, por ejemplo, sólo participa con un 6% de la producción total de cereales, el 1% de la producción de tubérculos, el 9% de la producción de legumbres y el 5% de las verduras, mientras que participa en el 23% de la producción de frutas, el 25% del azúcar, el 27% del cacao, el 63% del café y proporciones cercanas a 10% en carne, leche y huevos.

En esas circunstancias y pese a los avances notables de la producción de alimentos en los países en desarrollo (el índice pasó de 101.7 a 114.5 entre 1981 y 1992, mientras que en el centro el índice pasó de 100.4 a 99.5 en el mismo período), el hecho es que hay una estrecha relación de dependencia respecto a la importación de alimentos, la que se ha duplicado entre 1970 y 1990 en el conjunto de los países en desarrollo. La coyuntura de los primeros años 90 muestra, por otra parte, una aceleración en el volumen de importaciones, especialmente hacia América Latina y el Caribe y África Subsahariana. Por supuesto, las diferencias en el consumo calórico, proteico y de grasas entre los países del centro y la periferia llegan a extremos inauditos.

Las asimetrías que acaban de señalarse, tienen que ver con la formación de precios internacionales. Para los países en desarrollo, los mercados mundiales —de granos especialmente— no reflejan la globalidad de las condiciones de la oferta y la demanda mundiales, sino más bien las fuerzas

económicas que compensan un mercado residual, después de que la oferta ha sido equilibrada contra la demanda dentro de las fronteras de los países de estructura productiva homogénea. De hecho, alrededor de un 75%, tanto de las importaciones como de las exportaciones de alimentos mundiales, ocurren entre países del centro (datos de 1991), mientras que la periferia participa en ese comercio en alrededor de 24% de exportaciones e importaciones, y un 52% de importaciones y exportaciones ocurre entre países europeos.

En esas circunstancias, unos pocos países determinan los precios mundiales, especialmente de los granos. Por otra parte, la caída en la disponibilidad *per cápita* de alimentos durante los años ochenta está centrada especialmente en los ajustes de oferta y demanda entre países desarrollados y no en deficiencias de la producción de los países en desarrollo.

En el pasado, los mercados mundiales de alimentos se encontraron abundantemente abastecidos, principalmente por los exportadores más importantes de cereales, es decir, los países desarrollados. Ello implicaba que se contaba con un potencial productivo suficiente para responder a los respectivos aumentos de la demanda. Tal comportamiento ha sido, sin duda, el resultado de las políticas de apoyo a la agricultura adoptadas por los grandes países, teniendo como resultados una producción excedentaria, acumulación de existencias, exportaciones subvencionadas y el descenso de los precios en el mercado mundial.

Hacia mediados de la década pasada, el mundo conoció una crisis de sobreproducción, probablemente la más severa de la historia. Las reservas internacionales de granos básicos alcanzaron en 1986 un equivalente al 27.3% de la producción total en ese año y habrían sido suficientes para alimentar al mundo durante 101 días. Los precios cayeron entre un 30% y un 80%. La respuesta de los países desarrollados consistió en acrecentar el nivel de subsidios a sus agricultores, de modo que, por ejemplo, en la Comunidad Europea, los fondos estatales transferidos al campo equivalían al 50% de los ingresos agrícolas totales. Esfuerzos semejantes se realizaron en E.E.U.U. Estas tendencias de sobreproducción y bajos precios parecen modificarse.

Las reformas de las políticas agrícolas —en curso o en perspectiva— y las tendencias a la reducción de subsidios en los países desarrollados, conjuntamente con las presiones crecientes sobre los recursos, van a modificar seguramente el escenario de suministro de los mercados mundiales. Estos cambios, junto con la desaceleración de la demanda mundial de importación de cerea-

les, ha provocado en los últimos años una disminución de la producción de cereales en los principales países exportadores. De seguir las tendencias actuales, es dudoso que el aumento de la disponibilidad *per cápita* de alimentos (que es 30% mayor que en 1960) siga su curso ascendente. Más bien es probable que se altere la tendencia de los precios internacionales y que éstos tiendan a recuperarse.

Ello va a implicar un reforzamiento en la importancia alimentaria del sector agrícola, especialmente en aquellos países donde el crecimiento agrícola parece ser un ingrediente esencial en el suministro de alimentos, en los ingresos y en el empleo. No va a ocurrir lo mismo en aquellos países con un pequeño sector agrícola, que desempeña una función en gran medida auxiliar y donde una buena parte de la capacidad de importación deriva de sectores no agrícolas. Para los países con déficit de alimentos en América Latina y el Caribe, las importaciones de alimentos, como proporción del ingreso de exportaciones, fueron del 10.2% entre 1961 y 1963; 13.2% entre 1975 y 1977 y del 36.7% entre 1989 y 1991. Igualmente, las importaciones de alimentos *per cápita*, pasaron de 3.2 dólares a 14.9 y 26.19 dólares entre los mismos períodos. Esta evolución, como es sabido, está concentrada principalmente en la importación de cereales, los cuales han representado cerca de la mitad del total de las importaciones de alimentos de América Latina entre los países deficitarios.

LOS PRINCIPALES DILEMAS DE POLÍTICA

Desde los años ochenta, las reformas de política se realizaron con un sesgo hacia el mercado y hacia una economía más abierta. Sin embargo, los análisis al respecto han intentado examinar los efectos de la liberalización del mercado y el comercio agrícolas en el productor y en el bienestar neto del país en su conjunto, sin prestar mayor atención al contribuyente y menos aún al consumidor. Gran parte de esto ocurre porque los análisis económicos están dirigidos por los ministerios de agricultura y de comercio, los que consideran que su clientela son los productores y exportadores. Pero los problemas de los derechos de acceso tienen que ver con la determinación de los precios al consumidor.

El hecho es que varias reformas de política comercial y, en general, la liberalización de la economía han afectado directamente a la demanda total de alimentos y a la composición de la canasta de los mismos, por medio de sus efectos en los ingresos del hogar y en los precios de los alimentos, tanto en términos absolutos como relativos. En todo caso, hasta ahora no se han alcan-

zados conclusiones definitivas que permitan precisar los efectos netos de las reformas de política comercial, fiscal, de comercio, etc., sobre la seguridad alimentaria y los niveles de consumo.

Desde la perspectiva de los consumidores, el problema de las políticas agrícolas encaminadas a la seguridad alimentaria, en condiciones de economía abierta, enfrenta también dificultades de análisis. Los consumidores y productores de alimentos reaccionan en sentidos opuestos a los precios de los alimentos. Para los consumidores, los precios más altos restringen la gama de alimentos y otros productos, en tanto que los precios más bajos permiten un mayor consumo, una mayor variedad y un régimen alimentario de calidad más elevada. Las unidades familiares agrícolas ven los precios de los alimentos como un factor importante que determina sus ingresos.

La función dual de los precios de los alimentos (determinar los niveles de consumo alimentario, en especial entre la población pobre y la adecuación de los suministros de alimentos a través del otorgamiento de incentivos a los agricultores), plantea un dilema obvio a los analistas de la política alimentaria. A largo plazo, los ingresos de los pobres dependen del crecimiento económico, en el cual es decisivo un sector agrícola sano y dinámico, y para lo cual son necesarios los incentivos a los precios de los alimentos. Pero en el corto plazo, la gente pobre debe comer y por lo tanto serían preferibles precios bajos.

Este dilema se acentúa en un mundo de libre comercio, ya que en este escenario no habría necesidad de examinar la formación de precios internos de los alimentos en forma separada de la formación de precios internacionales de esos productos. Por el contrario, en una economía cerrada y de barreras comerciales, las condiciones de determinación de los dos precios son completamente diferentes. **Por lo tanto, un aspecto importante del dilema de los precios internos, para quienes formulan las políticas alimentarias internas, es determinar hasta qué punto es estrecha la vinculación del sistema alimentario de un país con los mercados mundiales de productos básicos y cuál es el grado de exposición y de fijación de precios internos por los precios internacionales.**

Las políticas comerciales que separan los precios internos de los precios internacionales de los productos alimenticios se ponen en práctica en el contexto macroeconómico de los tipos de cambio y de las políticas presupuestales. El problema es que los componentes de la política macroeconómica no pueden dirigirse en función de la política alimentaria, porque los intereses de toda la economía están por encima, pero los analistas y diseñadores de la política

alimentaria tienen que ajustar sus objetivos y sus instrumentos a las determinaciones de la política macro.

Las políticas de precios de alimentos deben juzgarse por los efectos que ejercen en los objetivos de política alimentaria: promover la eficiencia económica y por ende, un crecimiento más rápido del ingreso, distribuir los ingresos de manera más equitativa, garantizando una situación nutricional adecuada para toda la gente y proporcionar seguridad en cuanto a los suministros de los alimentos. El análisis empírico de una política exige la medición de la magnitud, así como la determinación de la probable dirección de su impacto en los objetivos señalados.

Cada política de precios utiliza un subsidio o una restricción de comercio para hacer que el precio interno al productor o al consumidor o de ambos, difiera del precio mundial. En cualquier caso, una intervención de política en materia de precios ejerce un efecto en los siguientes objetivos: primero, afecta el crecimiento económico, en la medida de las pérdidas de eficiencia; segundo, a la distribución del ingreso, en razón de la dirección de las preferencias de ingreso; tercero, a la seguridad alimentaria, en el monto de los incrementos o decrementos de los bienes comercializados internacionalmente, y por último, en la situación nutricional, por el efecto que ejercen en los consumidores las transferencias de ingreso en razón de las políticas de precios. Evaluar esos impactos y sus direcciones es un requisito para mantener políticas viables, confiables y sostenibles.

Los factores que determinan las importaciones de alimentos siguen siendo principalmente las variaciones en los precios de importación, la capacidad adquisitiva de las exportaciones y sobre todo el nivel y eficiencia de la producción interna de importables. Sin embargo, y a contravía del sentido común, hay factores como los cambios en los ingresos *per cápita* y las reservas de divisas que no parecen influir en las importaciones de alimentos. Los resultados de los estudios —en algunos casos confusos e imprecisos en sus conclusiones—, indican la existencia de otros factores e influencias que hay que investigar caso por caso. Los estudios señalan así mismo que los países con déficit de alimentos compran muchos más alimentos que los que puede pagar el sector de sus exportaciones. Esto ocurre porque el déficit de la balanza exterior se colma principalmente por medio de ayuda financiera o alimentaria o con las remesas de otras fuentes de ingresos más o menos fiables. El hecho es que no puede sorprender que en muchos casos las importaciones de alimentos no dependan del rendimiento de las exportaciones, por lo menos a corto plazo.

La afluencia de recursos de origen distinto a las exportaciones puede contribuir a explicar por qué las importaciones de alimentos no parecen resentirse de cambios tan fundamentales como los registrados en los precios de exportación, el ingreso nacional o las reservas internacionales. Esta situación presenta riesgos evidentes. **La sostenibilidad de las formas de financiación no comerciales depende en mucho de disposiciones discrecionales de los donantes o de otras fuentes de financiación inciertas. Dejar que continúe esa combinación de una dependencia alta y creciente de importaciones de alimentos y fuentes precarias o poco fiables de financiación puede dar lugar a situaciones explosivas.**

Asignar recursos a las exportaciones, como un medio alternativo para proveer ingresos para la importación de alimentos, no asegura en todo caso efectos nutricionales ciertos. Los pocos estudios disponibles han mostrado que los productores que han pasado de cultivos para el consumo del mercado local, tal como maíz y frijol, a las exportaciones no tradicionales, disfrutaban en su mayor parte de grandes aumentos en las ganancias por hectárea. Por ejemplo, en un estudio de muestras de pequeños agricultores de Chile y Guatemala a fines de los ochentas, los márgenes de ganancia bruta por hectárea son más de diez veces mayores a los de los cultivos básicos de grano, producidos por el mercado local, aunque las ganancias marginales varían considerablemente, dependiendo de las condiciones del mercado y del tamaño de las unidades agrícolas.

Los efectos nutricionales son, sin embargo, mucho menos seguros y eso hay que tenerlo en cuenta. De hecho, la evidencia de estudios realizados en Guatemala sobre los productores de verduras en la región del altiplano –por lo demás los únicos estudios disponibles–, muestran efectos variados. En algunos casos, con el mismo nivel de ingresos, los hogares de productores de cultivos para la exportación gastan menos en comida que los hogares de los productores de cultivos tradicionales. El ingreso adicional incrementa significativamente la adquisición de calorías, pero con tasas decrecientes en los márgenes. En otros casos, la condición nutricional de los productores de exportación permaneció igual o se deterioró, comparada con la de los hogares de productores de otros cultivos, aunque no significativamente.

Otro estudio de cinco comunidades del altiplano en Sololá, Guatemala, mostró que los incrementos de los ingresos provenientes de exportaciones no siempre se traducen en una mejor condición nutricional. De hecho, los productores con mayores ingresos consumían menos calorías y proteínas que aquellos que no estaban produciendo para la exportación. Ello ocurre, sobre

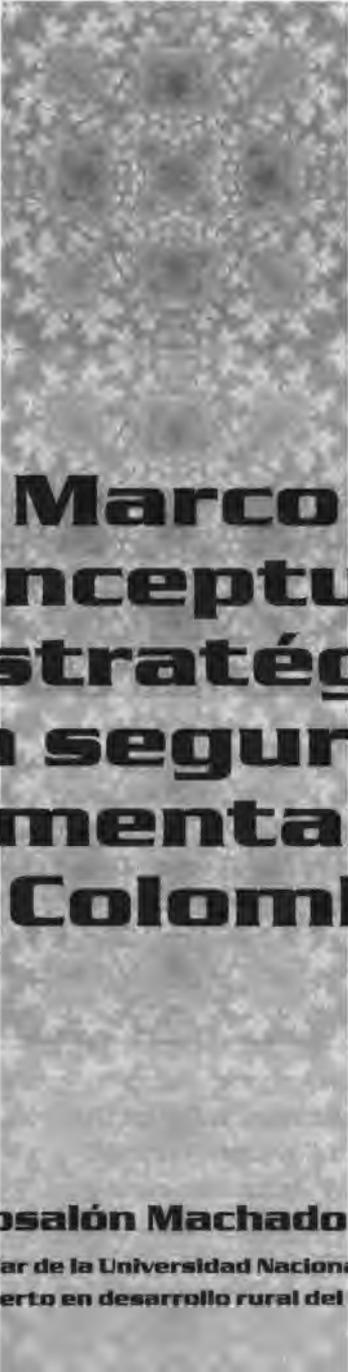
todo, porque se tiende a controlar los gastos del ingreso adicional generalmente utilizando el dinero para adquirir insumos agrícolas, pagar deudas y en algunos casos para comprar más tierra. Otros estudios muestran que el cambio de productos de consumo general, producidos localmente, hacia la adquisición de tales productos con las ganancias derivadas de cultivos comerciales, puede reducir en general la calidad de la dieta, pues las comidas compradas tienden a ser menos nutritivas, sin contar con una preocupación más general y es que las inversiones en el crecimiento de exportación y el cambio en el uso de la tierra que ello implica, reducen la inversión en los cultivos para el mercado local y convierten a los pequeños agricultores en obreros rurales. Ello conduce a reducciones en las condiciones de salud y nutrición y han puesto en juego la seguridad alimentaria local en muchos casos.

Finalmente, los analistas notan que el énfasis de las políticas de desarrollo orientadas hacia la exportación desvía la atención sobre las necesidades alimentarias domésticas. La evidencia es abundante para el caso de América Latina. En ese caso, los beneficios de los ingresos por exportación no parecen gotear hacia abajo en términos de nutrición y alimentación, como se creía que iba a suceder.³

Hay argumentos contrarios y estudios que muestran que el paso de pequeños agricultores de alimentos básicos hacia cultivos de exportación no repercute de manera negativa en la producción, y que la reasignación de tierra hacia nuevos cultivos comerciales no significa disminución de la producción de alimentos *per cápita* y, antes bien, puede mejorar el ingreso y el empleo, sobre todo de la mano de obra contratada; sin embargo, sin una evaluación cuidadosa de los efectos nutricionales y de seguridad alimentaria de los nuevos cultivos, no es posible afirmar las bondades de las políticas que incentiven en los pequeños campesinos los productos para exportar. En consecuencia, las políticas para el desarrollo de los pequeños productores deben incorporar de manera explícita consideraciones de seguridad alimentaria.



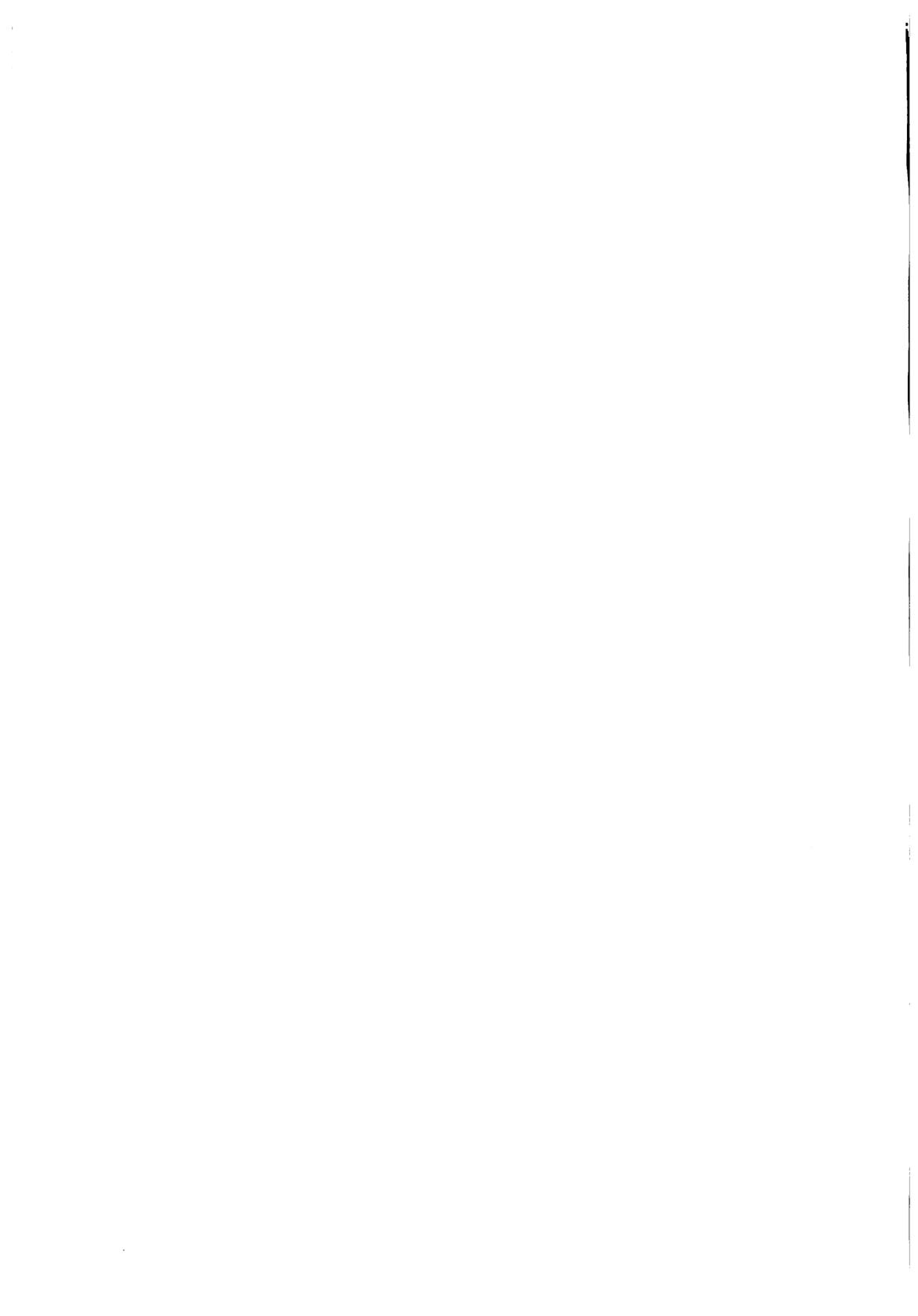
³ Lori Ann Thrupp Cosechas dulces con sabor amargo. Las paradojas de las cosechas latinoamericanas en los mercados mundiales. *World Resources Institute - Fundación Fes. Cali, Colombia, 1995. P. 84 y ss.*



**Marco
conceptual
y estratégico
de la seguridad
alimentaria
en Colombia**

Absalón Machado C.

**Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia
Experto en desarrollo rural del IICA**





N VIEJO PROBLEMA EN UN CONTEXTO DIFERENTE

En 1974, la Conferencia Mundial sobre Alimentos registró serios temores sobre deficiencias en los suministros futuros, que luego fueron desestimados, por la positiva respuesta de la producción de cereales a nivel mundial. A fines del milenio, esas amenazas parecen haber desaparecido, pues el crecimiento de la producción agrícola ha sido constante y se prevé que seguirá igual, aunque a tasas menores por factores demográficos y de crecimiento de ingresos. ¿Por qué, entonces, surge de nuevo la preocupación por la seguridad alimentaria?

1. La respuesta quizás se encuentra en el hecho de que la pobreza no ha disminuido; al contrario, ha aumentado en buena parte de los países en desarrollo, especialmente en África y en América Latina. De otra parte, los ajustes estructurales en los diferentes países han tenido impactos sociales negativos, con un balance significativo de perdedores que han

dejado de percibir ingresos y empleo, con mayor fuerza en los países menos desarrollados. Por eso, el enfoque de la seguridad alimentaria se ha desplazado de lo macronacional, que perduró en los años setenta, hacia las familias y los individuos, dado que los problemas de acceso y pobreza superan con creces los de disponibilidad de alimentos en un mundo globalizado y abierto. Existen, empero, otras razones que conviene precisar.

2. Buena parte de los países en desarrollo se están consolidando de manera acelerada como importadores netos de alimentos y enfrentan serias dificultades para incrementar sus ingresos y las exportaciones de bienes para facilitar la importación de alimentos, sin poner en peligro los equilibrios en la balanza comercial y de pagos. En algunos de esos países, esta situación se ha presentado por la incapacidad fiscal de subvencionar y fortalecer la agricultura en la forma como lo han hecho los países más industrializados.
3. El cambio del paradigma económico en los noventa crea incertidumbres de seguridad alimentaria en países con poco desarrollo institucional, porque los ajustes generan desempleo, caída en la producción y en los ingresos agrícolas, aumento en las importaciones y desestímulos transitorios a la inversión agrícola, a más de disminución del gasto social y la inversión pública en la actividad agropecuaria.
4. El crecimiento de la población y de la urbanización requiere adecuar las instituciones, los mercados, la infraestructura y las políticas para evitar el desabastecimiento alimentario de los pobladores urbanos. Sin embargo, el deterioro ambiental y la inadecuación institucional típicos de la mayoría de los países en desarrollo están creando problemas de inseguridad alimentaria en los sectores más desprotegidos de la sociedad. La velocidad de ajuste institucional no se compadece con las demandas de la creciente población urbana y con la pobreza rural.
5. Es indudable que el panorama de los setenta ha cambiado de manera significativa. La mundialización, la integración, la liberalización del comercio, los compromisos de la Omc surgidos de la Ronda Uruguay, los procesos de apertura y la mayor interdependencia no han eliminado la protección a la agricultura en los países industrializados, y nada garantiza que los precios que pagan los importadores netos de alimentos vayan a ser menores en el futuro. En un mundo cada vez más

interdependiente, el tema de la seguridad alimentaria trasciende las fronteras nacionales, y los países tienen cada vez menos autonomía para manejar sus políticas sectoriales. El paso de economías protegidas con fuerte intervención estatal a economías más abiertas hace difícil que los países manejen en forma aislada sus problemas alimentarios.

6. Se considera que la fase de ajuste estructural iniciada en los ochenta, y en algunos países en los noventa, perjudica inicialmente a los pobres aunque después de la consolidación de esos ajustes es de esperar mejoras en la seguridad alimentaria, si el crecimiento económico se vuelve más dinámico y estable. Pero la forma como se ha hecho el ajuste en los países más pobres muestra que esa transición puede ser larga y dolorosa para algunos sectores, con graves riesgos para la seguridad alimentaria. En países como Colombia, se suman a ese proceso las crisis políticas que pueden desestabilizar la economía y crear serios problemas de gobernabilidad.

7. La mayor liberalización y el menor apoyo a los precios surgido de la Ronda Uruguay están conduciendo a la disminución de las reservas de alimentos en los países más desarrollados y a la eliminación de las entidades oficiales que intervenían en las compras de cosechas en los países en desarrollo, sin que haya seguridad de que esas funciones sean asumidas completamente por el sector privado.¹

8. El desempleo, que está surgiendo en los países industrializados y en aquellos que realizaron ajustes drásticos en sus políticas y se abrieron al comercio internacional, pone en riesgo de inseguridad alimentaria a un porcentaje importante de la población. Ello se agrava en la medida disminuye la protección social que antes otorgaba el Estado a sectores rezagados. En las áreas rurales, el desempleo aumenta por la transformación de la agricultura, a lo cual se suma —como en el caso colombiano— el problema de los desplazados por factores de violencia, para configurar un panorama bastante desalentador en términos de las capacidades de los Estados para dar soluciones adecuadas y garantizar la seguridad alimentaria.

9. Los países en desarrollo tienen una menor capacidad para mantener sus anteriores ganancias en los mercados de alimentos, y para hacer frente a perturbaciones o calamidades económicas profundas que

implican descensos en los ingresos y disminución de la demanda por alimentos.² Esta situación se ha presentado en muchos países por ajustes económicos mal programados, conflictos internos, guerras civiles, surgimiento de nacionalismos conflictivos y permanentes catástrofes climáticas que arrasan los cultivos, entre otros.

Estas y otras razones, planteadas en los documentos de la Fao para la Cumbre Mundial de Alimentos de 1996, indican que el tema de la seguridad alimentaria sigue teniendo vigencia, que se presentan nuevos problemas y procesos que dificultan alcanzarla y que es necesario revisar los conceptos mismos y en especial adaptarlos a las condiciones propias de los países. De alguna manera, la Fao es optimista en señalar que se prevé un crecimiento económico más estable hacia el futuro con los ajustes estructurales que se han realizado, aunque con un incremento del ingreso muy ligero. Pero la sombra del hambre, la inequidad y los conflictos aportan un ingrediente de incertidumbre sobre las posibilidades de llegar a unas metas aceptables de seguridad alimentaria a principios del próximo siglo.

El desafío existente se puede observar en lo que la Fao identifica como un contexto ideal para alcanzar la seguridad alimentaria: países con sistemas políticos participativos, gobiernos con medios pacíficos para resolver los conflictos internos y con países vecinos; dedicación de recursos públicos para hacer aquellas cosas que los mercados no hacen bien y que son necesarias para el funcionamiento eficiente y práctico de la economía y la sociedad; mercados nacionales e internacionales liberalizados, y ayudas internacionales efectivas para que los pobres aumenten su capacidad productiva.³ Estabilidad política, instituciones estables, y políticas macroeconómicas que eviten desequilibrios profundos y prolongados constituyen siempre el ambiente necesario para la seguridad alimentaria.

En este nuevo contexto, el manejo de la seguridad alimentaria desborda los problemas del país y su capacidad individual para obtenerla, pues se ve afectada por las condiciones en otros países, y la integración *«abre la posibilidad de repartir por el mundo los efectos de las insuficiencias de producción*

2. Fao. Alimentación, agricultura y seguridad alimentaria. La dimensión mundial. Wfs 96/Tech/1. Texto provisional sin revisar, marzo de 1995.

3. Íbid, pág. 22-23.

de un país, reduciendo así considerablemente el impacto negativo sobre la seguridad alimentaria de cualquier país». ⁴

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA FAO Y EL IFPRI

El concepto de la Fao sobre seguridad alimentaria universal sirve de base para establecer una visión estratégica del tema en Colombia, teniendo en cuenta las características del proceso de desarrollo y su condición de país tropical.

La Fao define la seguridad alimentaria así:

«Por *seguridad alimentaria* se entiende que los alimentos están disponibles en todo momento, que todas las personas tienen acceso a ellos, que esos alimentos son nutricionalmente adecuados en lo que respecta a su cantidad, calidad y variedad, y que son culturalmente aceptables para la población en cuestión. Sólo si se cumplen todas estas condiciones cabe considerar que la población tiene garantizada la seguridad alimentaria. Nuestro propósito es conseguir una autodependencia duradera tanto en el plano nacional como a nivel de los hogares. Para ello, nuestras iniciativas deberán basarse en los principios de la viabilidad económica, la equidad, la participación amplia y el uso sostenible de los recursos naturales». ⁵

Esta definición tiene tres dimensiones: disponibilidad, acceso y estabilidad; y varios niveles, mundial, nacional, familiar e individual. El concepto de la Fao hace énfasis en disponibilidad y acceso a los alimentos y es aplicable tanto a nivel de los hogares como del país; maneja una concepción de largo plazo. Dentro de este concepto, la Fao tiene claro que conseguir la seguridad alimentaria implica compromisos políticos e institucionales de gran envergadura en los países, que no sólo se ocupen de los problemas estructurales sino también de los mecanismos para atender necesidades urgentes y transitorias de alimentos (catástrofes y conflictos políticos), y de velar porque las políticas

4. Fao. Contexto sociopolítico y económico general, op. cit.

5. Fao, Cumbre Mundial sobre la alimentación. Proyecto de declaración normativa y plan de acción. Texto Provisional, Wfs96/3, diciembre 1995.

> de comercio alimentario y agrícola sean favorables a la seguridad alimentaria y se promueva la suficiente inversión para fortalecer la agricultura en un sentido sostenible.

Sin embargo, en la concepción de la Fao está ausente la idea de promover transformaciones estructurales más definitivas y en especial las relacionadas con la redistribución del ingreso y la riqueza para mejorar el acceso a los alimentos. Las soluciones propuestas mantienen el statu quo en los países y se le da mayor importancia a las transformaciones que pueda lograr el mercado.⁶

Pero no se debe desconocer que en varios documentos la Fao reconoce claramente que el problema de la inseguridad alimentaria es de acceso inadecuado y por tanto de poder adquisitivo, y en lo inmediato debe abordarse haciendo hincapié en la pobreza. Para lograr ese acceso y el derecho a la alimentación de todos los ciudadanos, es necesario aumentar el ingreso de los malnutridos, ya sea por efecto de los mecanismos de mercado, o de redistribución de los ingresos.⁷ El asunto consiste en que la Declaración y el Plan de Acción que propone la Fao es un documento político y ningún país podría comprometerse seriamente a políticas estructurales de redistribución del ingreso y la riqueza, no viables en el actual contexto del paradigma del mercado.

El Ifpri utiliza un concepto muy similar al de la Fao cuando afirma que la visión 2020 del Ifpri «es de un mundo donde todas las personas tengan acceso a suficientes alimentos para llevar una vida sana y productiva, donde no haya malnutrición y donde los alimentos provengan de sistemas de producción eficientes, eficaces y rentables, que sean compatibles con el uso sostenible de los recursos naturales».⁸ Ello es un mundo con seguridad alimentaria.

El concepto del Ifpri, onstruido en reuniones con los países, considera que el logro de esa meta requiere: fortalecer los gobiernos para emprender

6. Esto se deduce claramente del documento de la Fao "Hacia una seguridad alimentaria universal. Proyecto de declaración política y Plan de Acción", en la versión de marzo de 1996.

7. Ver por ejemplo Fao, "Evolución de la seguridad alimentaria". Wfs 96/Tech/7. Texto provisional, enero de 1996.

8. Per Pinstrup-Andersen. Seminario Internacional sobre "Política Agrícola hacia 2020; la búsqueda de competitividad, sostenibilidad y equidad". lica - Ifpri - Ministerio de Agricultura, Santafé de Bogotá, marzo 26-28 de 1996.

mejores actividades; invertir en la población pobre; incrementar el crecimiento económico aumentando la inversión en investigación y transferencia como responsabilidad en mayor parte del Estado; hacer la agricultura más productiva, de manera que sea sostenible; mejorar el sistema de mercadeo de alimentos y en especial reducir sus costos; y hacer disponible la asistencia externa a los países que demuestren esfuerzos para combatir la pobreza.⁹

Otros autores utilizan este concepto que se ha vuelto universal «*Access to enough food for a healthy and productive life by all people at all time*»,¹⁰ lo cual no se garantiza sólo con una producción sostenible; requiere además una visión integral del problema de seguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria tiene otras acepciones, en particular en países más desarrollados, donde el problema del hambre y la pobreza no es una preocupación fundamental. También se ha discutido el concepto en condiciones de apertura económica y globalización de las economías, como se indica más adelante.

Quizás, quien ha precisado más el concepto de seguridad alimentaria de la Fao es Alejandro Schejtman,¹¹ quien distingue cuatro tipos de manifestaciones del problema alimentario:

- * los problemas coyunturales de disponibilidad agregada (brechas cíclicas entre los niveles de producción y/o de oferta y los de demanda agregada);
- * los problemas estructurales de disponibilidad agregada (brecha persistente entre la evolución de la demanda y de la oferta agregada);
- * problemas coyunturales de acceso individual (dificultades ocasionales que enfrentan algunas familias para satisfacer requerimientos nutricionales básicos);

9. Per Pinstруп-Andersen. "Toward a consensus for action. The 2020 Vision". Conferencia Internacional de junio 13-15 de 1995.

10. Manoharsharma, Marito García, Amir Quereshi, and Lynn Brown. "Overcoming malnutrition: is there an ecorregional dimensión?", *Ifpri, Food, Agriculture and the Environment. Discussion Paper 10, February 1996*.

11. Alejandro Schejtman, "Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina". Fao, Santiago de Chile, abril de 1994.

- * problemas estructurales de acceso individual (brecha persistente entre las necesidades alimentarias básicas de una familia y los ingresos disponibles para la alimentación).

En cada una de las facetas, el problema tiene causas específicas que se sitúan en el espacio y el tiempo. Los problemas de la coyuntura requieren soluciones de corto plazo, mientras los estructurales exigen una política de Estado, más que de las políticas gubernamentales motivadas por intereses políticos o electoreros ocasionales.

Schejtman anota que desde el punto de vista de la disponibilidad agregada es necesario distinguir, para efectos de diagnóstico y políticas, temas referidos a la suficiencia de la oferta interna para satisfacer determinados niveles de demanda socialmente deseables, la estabilidad de dicha oferta a lo largo del tiempo; el grado de autonomía o de autosuficiencia alimentaria; el grado de dependencia externa; la sostenibilidad a largo plazo de las condiciones mencionadas y la calidad e inocuidad de los alimentos.¹²

De otra parte, analiza la esfera de la equidad en los derechos de acceso alimentario, el cual supone adoptar juicios de valor ya que esto puede cubrir, según el autor, el amplio espectro que va desde «a cada cual de acuerdo a su capacidad de compra», hasta «a cada cual de acuerdo a sus necesidades». El primero implica la plena operación del mercado, el segundo lleva al racionamiento. Por ello, Schejtman sugiere adoptar como criterio básico de equidad, «el grado en que las necesidades alimentarias básicas de la población hayan quedado satisfechas o, más precisamente, de la medida en que se haya universalizado la capacidad de las personas de evitar la desnutrición y de escapar a las privaciones asociadas con el hambre».¹³

Lo importante es que, en la concepción de Schejtman, las condiciones de suficiencia, estabilidad y sustentabilidad de la oferta agregada no son sino precondiciones para alcanzar el objetivo de equidad, criterio último por el cual debe juzgarse la eficacia de un sistema alimentario.

¹² *Íbid*, cap. VII, op. cit.

¹³ *Íbid*, pág. 141. Schejtman cita aquí los conceptos de Drezen, J. y Sen, A.K. 1989. "Hunger and Public Action". Clarendon Press, Oxford.

El proceso de apertura y la ideología neoliberal dejan la disponibilidad de alimentos y sus precios en manos del mercado y de las ventajas competitivas, mientras que el acceso sería una combinación de las fuerzas del mercado (el crecimiento) y de una intervención mínima del Estado. En países con fuertes desigualdades en el ingreso y la riqueza y donde el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza es alto, la intervención del Estado requiere fortalecerse, en lugar de debilitarse como lo indica el paradigma del mercado.

Las ventajas competitivas solas no resuelven el problema de la inestabilidad de los precios y los ingresos de los agricultores, ni garantizan el manejo de alimentos estratégicos para un país. Ello requiere el manejo simultáneo de varios instrumentos, y por tanto más participación del Estado. De otra parte, la alta inestabilidad de los precios en países con fuerte dependencia alimentaria, hace que el coeficiente de variación del ingreso real de los pobres sea mayor en el sector urbano que en el rural.

EL CONCEPTO INSTRUMENTAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La Junta del Acuerdo de Cartagena en su decisión 182 conocida como Sistema Andino «José Celestino Mutis» sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Ambiente,¹⁸ introdujo el concepto de riesgo de abastecimiento. Este se asocia con lo que Uribe¹⁹ llama la definición econométrica de la seguridad alimentaria, la cual hace un atajo al concepto amplio de la Fao, considerado por algunos de poca aplicación inmediata, a no ser que se identifiquen metas intermedias de carácter práctico.

La definición econométrica busca identificar una tendencia en la «disponibilidad neta» de alimentos para consumo humano, de acuerdo con las hojas de balance de alimentos. A partir de allí se calcula la probabilidad de que ocurran determinadas desviaciones con relación a la tendencia anual, considerada como la media de una distribución que casi siempre se supone normal. «A

^{18.} Junac, Decisión 182, Lima, julio 25 de 1983. Ver también Junac, "Formación de los sistemas nacionales de seguridad alimentaria y del sistema andino". Novena reunión del Consejo Agropecuario. C. Agr/DX/dt2. Lima, noviembre 1984.

^{19.} Tomás Uribe Mosquera. "La seguridad alimentaria y los alimentos procesados: bases metodológicas para la determinación de su demanda". Bogotá 1987 (copia a máquina).

título de ejemplo, una probabilidad de 0.1 de que se produzca una desviación anual (negativa) del 3% puede entenderse como una probabilidad igual a 1 de que dicho faltante se verifique una vez cada 10 años y constituye así mismo una medición de la resultante «inseguridad» alimentaria para la población concernida». ²⁰

En el marco de esta visión instrumental de la seguridad alimentaria se ubican los trabajos de Siamwala, Valdés, y García. ²¹ Si se conoce la distribución del ingreso por estratos y la del consumo de alimentos (energía y nutrientes) se puede estimar la subalimentación por estratos en términos de adecuación proteico - calórica. En este caso es dable calcular, como lo hace García para Colombia, la probabilidad de ocurrencia de cualquier desviación en cada estrato, expresada tanto en cantidad o peso (gr./día, kg./año) como en ingesta de energía y nutrientes o de adecuación nutricional. ²² Estos cálculos serán mucho más adecuados si pueden hacerse por población urbana, rural, regiones, microrregiones y hogares.

Según Uribe, la información de la seguridad alimentaria con el enfoque econométrico requiere entonces estimar la demanda de alimentos por estrato socioeconómico y contexto sociocultural diferenciado (hábitat y región) con una unidad de observación apropiada (hogar). Ello requiere combinarse con una fuente de información «transversal» o de carácter más agregado y de tipo longitudinal que permita derivar tendencias de oferta bruta o disponibilidad neta de alimentos.

UNA VISIÓN ESTRATÉGICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA SUSTENTABLE E INTEGRAL

En las concepciones anotadas aparecen los elementos requeridos para conformar una concepción del tema en el caso de Colombia, de acuerdo con su contexto de desarrollo económico, social y político.

²⁰ Uribe, op. cit.

²¹ Alberto Valdés, Amar Siamwala. "Food security for developing countries". Westview Press, Baltimore, Colorado 1981. Jorge García "Es importante la seguridad alimentaria para Colombia?". Revista *Planeación y Desarrollo*, vol. XI No. 3, Dnp, Sept./Dic., 1979.

²² Uribe, op. cit.

EL CONTEXTO

En primer término, es necesario tener en cuenta los cambios en el contexto internacional y nacional. En relación con los primeros, la Fao los sintetiza así: «En el contexto de los grandes cambios de fin de siglo, durante los años noventa los países de América Latina y el Caribe, están consolidando la transformación más profunda desde la postguerra. La apertura económica, la liberalización comercial, los procesos de integración, las privatizaciones, la desregulación, la prioridad a los equilibrios macroeconómicos y el énfasis en el papel del mercado como asignador de los recursos productivos, determinan un nuevo rol del Estado en el desarrollo, un nuevo marco macroeconómico y nuevas exigencias para la inserción internacional». ²³ Puede decirse que Colombia ha empezado estas transformaciones, acomodándose con dificultades al nuevo contexto, pero no ha completado el proceso, ni ha definido claramente el rumbo en algunos aspectos del mismo.

En el contexto interno, algunos aspectos condicionan positiva o negativamente las políticas sectoriales y de seguridad alimentaria. Los principales son: la Constitución de 1991, que amplía el horizonte para construir una democracia participativa y pluralista; el proceso de descentralización, que le da nuevos roles a los municipios y comunidades locales; la reestructuración del sector agropecuario bajo un modelo de especialización en la prestación de servicios y una mayor capacidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para coordinar y orientar las estrategias y políticas sectoriales; la creación del Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino y la decisión de mantener el Sistema Nacional de Cofinanciación; la política de acceso a la tierra con mecanismos de mercado y aporte de subsidios para los pequeños productores y campesinos que accedan a la tierra, la decisión de otorgar subsidios y ayudas al agro contempladas en la ley 101 de 1993 dentro del marco de la Ronda Uruguay; entre otros.

Desde el punto de vista geopolítico, Colombia vive un contexto complejo y difícil en sus relaciones internacionales por la descertificación por parte de Estados Unidos y el desconocimiento hecho por ese país de la legitimidad y autoridad ética y moral de la clase política, por la introducción de dineros de la

²³. Fao, "Cambios de los patrones de producción y consumo y su impacto en la agricultura en la región". Larc/96/5, mayo de 1996, 24a Conferencia Regional de la Fao para la América Latina y el Caribe. Asunción, Paraguay, 2 a 6 de julio de 1996..

droga en las campañas electorales. El narcotráfico limita las posibilidades de alcanzar la seguridad alimentaria por varias razones:

- * sustitución de cultivos alimenticios por cultivos ilícitos en zonas de equilibrios ecológicos frágiles;
- * cambios en los patrones de consumo alimenticio en las zonas de cultivo por la bonanza de ingresos;
- * desarraigo y descomposición familiar;
- * amenazas de suspensión de preferencias comerciales para las exportaciones agrícolas colombianas por parte de Estados Unidos;
- * política represiva contra los cultivadores de coca y amapola que genera conflictos y deja al descubierto la incapacidad del Estado y sus instituciones para solucionar los problemas;
- * compra masiva de tierras por narcotraficantes y sus testaferros que conduce a una contrarreforma agraria y dificulta el acceso a la propiedad de campesinos y pequeños productores;
- * constituye un entorno propicio para el desconocimiento de derechos humanos y la propagación de la violencia, dado el avance del paramilitarismo, de la guerrilla y los enfrentamientos de distinta naturaleza.

La seguridad alimentaria requiere convivencia, tolerancia, democracia, respeto a los derechos humanos, sentido de pertenencia en las sociedades rurales, arraigo y consolidación de la institución familiar, una actividad productiva que no sea rechazada por la sociedad internacional y una democracia exenta de corrupción. El narcotráfico y los cultivos ilícitos son lo contrario a esos postulados. Por ello, Colombia enfrenta un contexto interno de desinstitucionalización y violencia que le crea fuertes limitantes a su desarrollo económico, social y político, en especial en sus sector rural. Ello desvía inmensos recursos y esfuerzos para enfrentar ese problema, sin mucha garantía de éxito.

De otra parte, la circunstancia de estar situada Colombia en el trópico introduce factores que tocan con la seguridad alimentaria. De un lado, la varia-

bilidad del clima y la presencia de plagas o enfermedades constituyen en la zona tropical riesgos en los procesos productivos, a veces difíciles de predecir; que implican costos adicionales y esfuerzos mayores en el uso y adaptación de tecnologías. De otra parte, la existencia de una gran riqueza en biodiversidad y en recursos naturales se constituye en un potencial para la seguridad alimentaria, que requiere políticas y legislación específicas para el manejo de los recursos e instituciones adecuadas para ello. El país no ha hecho aún los desarrollos institucionales requeridos para el manejo y explotación de su biodiversidad, y lo que existe son todavía intentos tímidos de iniciar un proceso sobre el cual la misma sociedad no tiene conciencia clara y menos decisión política.

De otra parte, están los altos índices de pobreza nacional y rural. La creciente urbanización que requiere e implica cambios institucionales, desarrollo de mercados, infraestructura y políticas alimentarias para los sectores vulnerables. No menos importante es el problema social y político de los desplazados del sector rural por la violencia de todo tipo, pobladores que sufren graves riesgos de seguridad alimentaria. La destrucción de recursos naturales por el avance de los cultivos ilícitos, la ganaderización de zonas de colonización, la compactación de suelos y la contaminación de aguas están afectando las posibilidades futuras de la oferta agrícola competitiva.

Finalmente, la disponibilidad de mano de obra rural para las actividades agropecuarias está disminuyendo de manera importante, mientras la frontera agrícola tiende a agotarse definitivamente al término de este siglo. No puede faltar la mención de lo que puede significar para la producción agrícola la bonanza petrolera en términos de abaratamiento de las importaciones de alimentos vía revaluación del peso y las amenazas a la inflación.

El contexto que vive Colombia en los noventa es demasiado complejo en comparación con el de hace 25 años, cuando el tema de seguridad alimentaria saltó a la discusión internacional. Los esfuerzos para alcanzarla, si no imposibles, son inmensos y requieren tanto del Estado como de la sociedad civil una tarea de largo plazo, y voluntad política de resolver los múltiples problemas anotados.

PRINCIPIOS SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Teniendo en cuenta estas consideraciones y las declaraciones del Ministerio de Agricultura formuladas en la XXIV Conferencia de la Fao para América

Latina y el Caribe,²⁴ se pueden señalar unos principios básicos para el manejo de la seguridad alimentaria en Colombia,

1. El tema de la seguridad alimentaria no se agota en el mercado ni puede depender de él, ya que trasciende la esfera propiamente económica y se convierte en el problema político de cómo lograr la sobrevivencia de los pobres y mantener cierta autonomía en el manejo de la alimentación de la población. En ese sentido, es un error exigirle al mercado que solucione un problema sobre el cual no tiene plena competencia. Por tanto, es prudente seguir una política más flexible de autosuficiencia siempre que se pueda acudir al mercado internacional como una fuente segura y eficaz de suministros, y que los exportadores dispongan de un buen mercado para sus productos sin restricciones de acceso.
2. La seguridad alimentaria es una cuestión de Estado y no de gobiernos, pues su solución es un problema de largo plazo que toca aspectos estructurales de la sociedad (distribución del ingreso y la riqueza, acceso a los recursos productivos y cambios institucionales), y no solamente asuntos coyunturales. Es un asunto que toca directamente con el tipo de modelo de desarrollo excluyente, desigual y polarizante, y que revitaliza el rol del Estado a tiempo que se fundamenta en el desarrollo de la sociedad civil.
3. La globalización de la economía no solamente debe ser una oportunidad para hacer buenos negocios, sino que debiera constituirse en un escenario privilegiado de solidaridad, equidad y corresponsabilidad que permita aprovechar al máximo los beneficios y posibilidades que ofrece.
4. La sostenibilidad y el buen manejo de los recursos naturales no pueden verse exclusivamente desde la esfera macroeconómica. Macroeconomía y medio ambiente en escenarios de liberalización del comercio, globalización y competitividad, son antagónicos y por tanto la política macroeconómica no puede resolver sola el tema de la sostenibilidad. Este es un tema que debe manejarse con compromisos políticos entre los diversos Estados y gobiernos bajo el criterio de beneficio mutuo.

²⁴ Intervención de Colombia ante la XXIV Conferencia Regional de la Fao para América Latina y el Caribe. Paraguay, julio 9 de 1996.

5. No se debe limitar el acceso a tecnologías para el manejo de la biodiversidad; como tampoco permitir el acceso libre a la biodiversidad y recursos fitogenéticos sin un beneficio en conocimientos y acceso a tecnologías, es decir, sin reciprocidad claramente negociada.
6. Debe reconocerse la función histórica de los campesinos e indígenas como productores de alimentos, y por tanto los derechos de propiedad que tienen sobre los resultados de su acción para mejorar, conservar y usar de forma sostenible los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación. Una política de seguridad alimentaria implica una defensa de las sociedades rurales campesinas y apoyos del Estado para garantizar su permanencia y articulación a la sociedad en términos equitativos.
7. La alimentación es un derecho humano fundamental, y por tanto los alimentos no pueden usarse como arma política o como elemento de presión. Tal como lo expresó la Declaración de América Latina y El Caribe sobre Seguridad Alimentaria, "La seguridad alimentaria y el bienestar nutricional son derechos básicos de las personas vinculados con el derecho a la vida y cuya carencia atenta contra la soberanía de los Estados".²⁵ Por tanto, se aplica el principio de la no discriminación por género, etnia o por razones políticas, religiosas o culturales.
8. La libertad de comercio (en ausencia de prácticas comerciales que distorsionen los mercados) es una de las opciones para asegurar la disponibilidad de alimentos en el largo plazo, pero no asegura el acceso a los mismos.
9. Los componentes de la política macroeconómica no pueden dirigirse en función de los intereses de la política alimentaria; pero los analistas y diseñadores de la política alimentaria tienen que ajustar sus objetivos e instrumentos a las determinaciones de la política macroeconómica;²⁶ ésta por lo tanto debería prever mecanismos que permitan una política alimentaria en función de intereses nacionales. Ello implica moverse en la línea de políticas compensatorias y ayudas

²⁵ Pma, Fao, Unfa. Informe de la Primera Reunión Regional de Alto Nivel de Seguridad Alimentaria. Managua, Nicaragua, 9-10 de octubre de 1995

²⁶ Este principio es sugerido en las notas elaboradas por Jesús A. Bejarano "Algunas proposiciones sobre globalización, economías abiertas y seguridad alimentaria", lica, julio 1996.

a la agricultura por las consecuencias adversas de las políticas macroeconómicas, en lugar de alterar estas políticas.

10. La seguridad alimentaria requiere de un fuerte gasto público en el sector rural, y en los sectores urbanos menos favorecidos; es decir, requiere invertir en los pobres y mantener redes sociales de protección para los que se rezagan en el proceso de modernización.
11. La relación que tiene el problema de los cultivos ilícitos con la seguridad alimentaria, y la manera como afecta a las relaciones y convivencia internacional, hacen necesario indicar que su solución no puede ser un asunto unilateral; requiere apoyo y solidaridad de la comunidad internacional, aceptando las responsabilidades de todos, para buscar alternativas conjuntas de solución que no sean sólo las de represión.
12. La conveniencia nacional indica, que por razones de seguridad alimentaria, en algunos casos las políticas económicas y las estrategias de producción pueden apartarse, excepcional y temporalmente de los compromisos adquiridos y los acuerdos internacionales que regulan el comercio.

OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Como objetivos generales de seguridad alimentaria se pueden mencionar:

La autosuficiencia alimentaria, entendida como un equilibrio dinámico entre importaciones y exportaciones de recursos agroalimentarios en función de las necesidades de consumo del país, donde las importaciones no superen en valor a las exportaciones y éstas crezcan de manera que en el largo plazo se mantenga, preferiblemente, una balanza comercial alimentaria positiva.²⁷ Este equilibrio debe lograrse independientemente del obtenido en los demás recursos.

Para que los principios y los objetivos tengan posibilidad de aplicarse, se requiere de un fuerte desarrollo institucional y una democracia participativa

²⁷. Este objetivo ha sido sugerido por Gustavo Rodríguez en notas preparadas para la discusión sobre el tema en el IICA, junio 11 de 1996.

sólida. Por ello, los aspectos institucionales son muy relevantes para el logro de la seguridad alimentaria,²⁸ en países como Colombia donde los cambios constitucionales y los procesos de apertura e internacionalización de la economía han estado redefiniendo los roles de lo público y lo privado, en un proceso de cambio institucional sin pautas claras desde el punto de vista del ordenamiento institucional para la gobernabilidad del desarrollo. En cuanto más débiles y frágiles sean las instituciones públicas y privadas, más difícil, traumático y costoso es el logro de la seguridad alimentaria, así haya potencial productivo. El Ifpri y la Fao han hecho énfasis en este aspecto.²⁹

Es difícil, si no imposible lograr el desarrollo de los mercados, el cambio tecnológico, el manejo de una agricultura sostenible, la estabilidad del ingreso de los productores, la generación de empleo e ingresos alternativos para los pobladores rurales y los pobres; el acceso a los recursos y otros factores claves del desarrollo, si no hay un desarrollo institucional sólido y permanente, con una institucionalidad definida.³⁰ Desafortunadamente, Colombia, pese a contar con una serie de instituciones especializadas para la agricultura, no ha logrado impulsar su desarrollo y resolver los problemas de la pobreza, el conflicto social y la desigualdad, factores todos situados en la ruta de la seguridad alimentaria. La violencia y los conflictos sociales y políticos, la falta de tolerancia y el irrespeto a los derechos humanos, se constituyen en factores institucionales y estructurales que atentan seriamente contra una política de seguridad alimentaria.

Por el lado de la disponibilidad de alimentos estratégicos, la apertura comercial indica que hoy no es necesario como antes, mantener altas existencias físicas de productos, dada la facilidad de su adquisición en el mercado internacional, siempre y cuando el país disponga de capacidad de compra (divisas o autosolvencia alimentaria). Se trataría entonces en tener, más que de una disponibilidad, una seguridad de abastecimiento de productos básicos de la canasta de consumo. Ello se relaciona directamente con el tema de la

²⁸ Tema señalado por Absalón Machado en «La seguridad alimentaria en Colombia». En *Tierra, Economía y Sociedad*. Pnud - Incora - Fao. Proyecto Col 91/018. Santafé de Bogotá, octubre 1993.

²⁹ Ver James L. Garret (Editor). "A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment in Latin America". Ifpri. *Discussion Paper 6*.

³⁰ La importancia de las instituciones está bien expresada en la conferencia que Douglass C. North presentó en Estocolmo en diciembre 9 de 1993 para recibir el Premio Nóbel de Economía, "El desempeño económico a lo largo del tiempo". *El Trimestre Económico*, Vol. LXI (4), México, octubre - diciembre de 1994. No. 244.

sostenibilidad de los sistemas productivos (capacidad de mantener, desarrollar y explotar eficientemente la biodiversidad y los recursos naturales), con la estabilidad de los ingresos de los productores (protección adecuada, solución del conflicto social y desarrollo de ventajas competitivas), y con la estabilidad de los ingresos y nivel de vida de la población rural (empleo rural permanente y salarios adecuados).

Implícitamente, la seguridad de abastecimiento se refiere a capacidad macroeconómica de compra en el exterior, al desarrollo de ventajas competitivas, a una sostenibilidad económica, social y política de la agricultura como eje clave de la estabilidad social, y al funcionamiento de los mercados de factores e insumos para que haya acceso abierto a los que desean cumplir la función de sostener la agricultura y vivir dignamente de ella. Todo el apoyo a estos elementos se sustenta en la tecnología en su sentido más amplio, y en el desarrollo de los mercados con redes de protección social.

ESTRATEGIAS PARA COLOMBIA

En una concepción tan amplia como la seguridad de abastecimiento, lo que implícitamente se está sugiriendo es que el país debe tomar la decisión permanente de apoyar una agricultura competitiva y, en especial, de rubros estratégicos para el consumo de los estratos más necesitados. Esta es una decisión política de Estado y no de un gobierno en particular, pues implica explotar de manera permanente el potencial económico, social y político del sector agropecuario, con un concepto de equidad intergeneracional y de sostenibilidad.

La seguridad de abastecimiento va más allá de lo agrícola o de los bienes primarios. Debe concebirse en el marco del sistema agroindustrial (o sistema alimentario en forma más restringida),³¹ como forma avanzada de articulación de la producción agropecuaria con los circuitos de transformación industrial y de distribución de productos. El consumo de alimentos será cada vez más un

³¹. Alejandro Schejtman define el sistema alimentario como "el conjunto de relaciones socioeconómicas que inciden de un modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productores alimentarios". *En Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*, Fao, Santiago de Chile, abril de 1994.

menú de posibilidades en las cadenas agroindustriales con capacidad de innovación y diversificación productiva. Por ello, la seguridad alimentaria debe concebirse, desde este punto de vista, como la posibilidad de desarrollar cadenas agroindustriales estratégicas y competitivas, donde la producción primaria es un eslabón fundamental de la serie de procesos articulados hacia el mercado. Ese eslabón es sin embargo el más débil en términos de riesgos y de poder de negociación, y por tanto requiere de intervenciones estatales no asistencialistas o compensatorias.

Se requiere apoyar internamente, dentro de las normas de la Ronda Uruguay y la Omc, grupos de cultivos y cadenas agroindustriales estratégicas para la alimentación de los colombianos y para mantener el ingreso de los productores y el empleo de los pobladores rurales. Ello implica fortalecer y desarrollar competitivamente las principales cadenas agroindustriales usando la ayudas que permite la denominada Caja Verde del Gatt.

Una seguridad de abastecimiento sostenible, implica no solo estrategias tecnológicas, de ingresos y de manejo de la biodiversidad y los recursos naturales; también involucra decisiones firmes sobre el acceso a la tierra, al crédito, a la tecnología y a los mercados. Es decir, la eliminación de las fallas de mercado, tanto de productos, factores e insumos. Requiere, en ese sentido, de una intervención del Estado y una concertación con el sector privado para que los mercados se desarrollen con protección social,³² es decir con alternativas de empleo, ingresos y atención social básica a los que no pueden articularse al mercado como productores eficientes y como consumidores. En fin, necesita un desarrollo de mercados con manejo de la problemática social y de los derechos humanos, para que ello sea sostenible y permita la práctica de la democracia.

Para la seguridad alimentaria no basta desarrollar y aplicar la tecnología con el fin de diversificar la producción y aumentar la productividad. Se requiere además que los productores puedan potenciar su dotación de poder (*empowerment*) regional y local, en el sentido de ejercer derechos ante el Estado; no sólo por la vía de la organización gremial y comercial, también a través

³² Ver al respecto Adolfo Figueroa. "Pobreza rural en los países andinos". Seminario Internacional: *Política agrícola hacia el año 2020: la búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad*. Ilica - Iípri, 26-28 marzo/96, Santafé de Bogotá. En el caso de las economías campesinas, Figueroa y otros autores como Schejtman insisten en la necesidad de disminuir los costos de transacción y los riesgos, para facilitar a los pequeños productores su articulación a los mercados.

del mejoramiento de la infraestructura física y social, que permita «acceder a una parte mayor del excedente que genera la economía en su crecimiento».³³ Esto indica que es necesario asumir estrategias de desarrollo agrícola regional; e incluso que la misma región pueda definir, dentro de ciertos parámetros su propia política agrícola y de desarrollo rural diferenciado. Implica también asumir como una responsabilidad conjunta con el sector privado un desarrollo institucional amplio en lo local y regional.

Desde el punto de vista de la demanda, el problema de seguridad alimentaria siempre estará relacionado con la generación permanente y democrática de ingresos y empleo, y con el acceso a los recursos y oportunidades. El diseño de bonos alimentarios para los sectores vulnerables y con base en la operación de las preferencias de los consumidores y la monetización de los bonos es una alternativa que no debe desestimarse.³⁴

La solución de la pobreza y la desigualdad, sólo puede darse con políticas macroeconómicas de largo plazo y la operación de un modelo de desarrollo sostenible en lo político, lo social y lo económico, que lleve implícito el tema de la equidad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la formación de ciudadanos.

Construir una institucionalidad para el desarrollo de la agricultura y del sector rural en su conjunto, sintetiza una estrategia de largo plazo que permita disminuir al máximo las incertidumbres a la inversión en ese sector. Ello implica definir un modelo de desarrollo institucional para la agricultura que se sustente en una serie de normas y regulaciones coherentes y estables con flexibilidad para el manejo de coyunturas especiales. Requiere de la formación de recursos humanos con una nueva visión de la agricultura en un contexto de globalización y dentro de una diversidad regional. Significa una institucionalidad que facilite desarrollar el *empowerment* de las comunidades rurales y de los consumidores de alimentos, que incluya redes de protección social para los rezagados en el crecimiento.

33. Edgardo Moscardi. "Una nota sobre el desarrollo rural en América Latina: de los proyectos de modernización al «empowerment» de las comunidades campesinas". Ilica, Santafé de Bogotá, agosto 1996.

34. La propuesta que al respecto hace Mario Ochoa en esta misma obra está orientada en esa dirección.

Un requisito para el desarrollo de las estrategias de seguridad alimentaria es el manejo de información básica sobre los parámetros fundamentales de la disponibilidad y consumo de alimentos. Por ello, un sistema de información y análisis, diseñado para hacer seguimiento y evaluación de los temas referentes a la seguridad alimentaria, que sea validado socialmente y de aceptación por los ciudadanos, se constituye en una prioridad en las políticas estatales. El Ministerio de Agricultura debe liderar ese proceso

Buena parte de los problemas que deben resolverse para tener una seguridad de abastecimiento son de la esfera del Ministerio de Agricultura, otros conciernen a otras entidades del Estado. El Ministerio puede asumir y desarrollar un liderazgo, para lo cual dispone de varios instrumentos, aunque requiere de una decisión política y de un compromiso de la sociedad para enfrentar con éxito tareas que se convierten en transformaciones de carácter estructural. Es indudable que un ingrediente fundamental para llegar a un manejo apropiado de la seguridad de abastecimiento, es un fuerte desarrollo institucional, tanto público como privado; así como la solución del conflicto social y político que obstaculiza la inversión en las áreas rurales y la convivencia ciudadana.

¿ESTAMOS LEJOS DE UN MARCO IDEAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA?

Una mirada rápida al panorama nacional de Colombia indicaría que estamos aún lejos de llegar a una situación apropiada para lograr metas de seguridad alimentaria que permita una sociedad sostenible en el concierto internacional y nacional. Ello se deriva de que tenemos cuatro problemas cruciales por resolver que se relacionan con la seguridad alimentaria:

1. El problema de los cultivos ilícitos con todas sus consecuencias políticas nacionales e internacionales, y el cual no se puede resolver unilateralmente
2. La desinstitucionalización y la baja gobernabilidad. La seguridad alimentaria requiere de un Estado fuerte y capaz de intervenir en la economía y la sociedad, y crear un ambiente propicio para la inversión y la defensa de los derechos de propiedad y el acceso a ellos.
3. La intolerancia, la violencia, la polarización económica, la desigualdad y la falta de equidad proveniente del modelo de desarrollo y de actitu-

des de los gobiernos de cerrar espacios políticos para el diálogo, la concertación y la participación real. En síntesis, la carencia de una democracia real y participativa.

4. Finalmente, el atraso en el desarrollo institucional en todos los niveles, público y privado, nacional, regional y local. Sin él, no se puede desarrollar los mercados de bienes y factores, con construcción de redes de protección social. Tampoco es fácil garantizar el acceso a los recursos ni conservar las tradiciones culturales y la diversidad multiétnica, y menos garantizar los derechos humanos elementales. Sin ese desarrollo la sociedad se le dificulta enormemente su sostenibilidad económica, social y política.

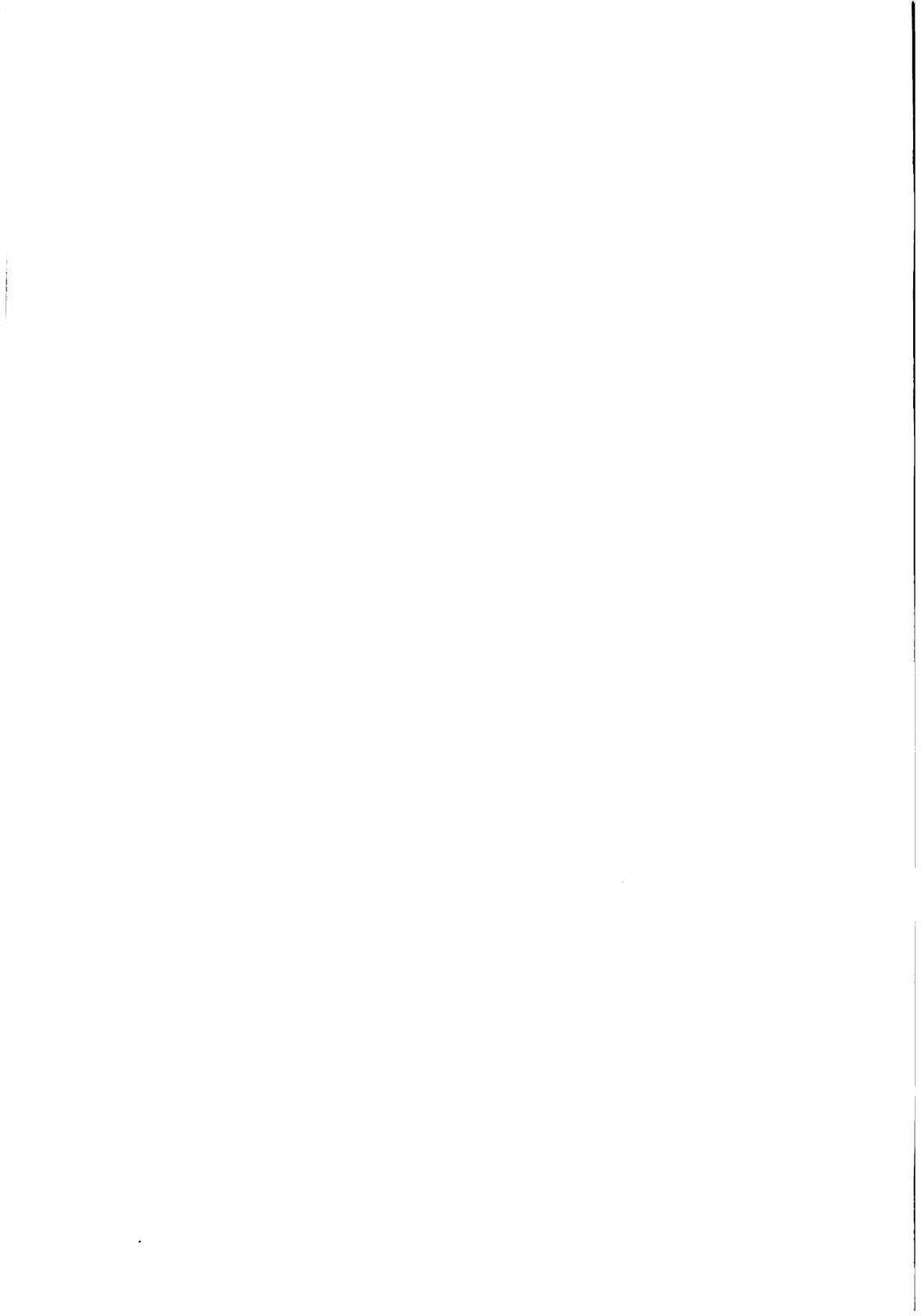
Los enunciados anteriores indican simplemente que la sociedad colombiana y el Estado deberán hacer esfuerzos enormes hacia el futuro para resolver problemas estructurales que no los resuelve el mercado por sí solo, y que por tanto deberá hacer fuertes inversiones y gastos para poder alcanzar su seguridad alimentaria. Hay que pagar un costo por ello, pero ese costo no puede ser en vidas humanas.





**Seguridad
alimentaria,
competitividad
de la producción
y política
agropecuaria**

Carlos F. Espinal





Los estudios de productividad y competitividad del sector agroalimentario colombiano han puesto de manifiesto las dificultades de la producción nacional para competir con la oferta internacional en un contexto de economía abierta, en un número importante de productos básicos como maíz, sorgo, cebada, arroz, soya, frijol, yuca y leche, entre otros.

Al disminuirse la participación en el mercado interno por la falta de competitividad frente a la competencia externa, disminuyen los ingresos de los agricultores —en particular de los más pobres—, las posibilidades de empleo rural y la producción interna, con los consecuentes efectos de dependencia alimentaria y de incertidumbre por la volatilidad de los mercados internacionales.

Aceptando que los precios en los mercados internacionales de algunos productos están y estarán en los próximos años distorsionados por los subsidios a la producción y a la exportación, será necesario optar por políticas comerciales que compensen esas distorsiones, aunque manteniendo los precios internos vinculados a los internacionales y con políticas de co-

mercado interno que disminuyan los efectos de la estacionalidad de las cosechas, de los altos costos de almacenamiento y de las deficiencias en la infraestructura, siempre considerando que cualquier aumento en la protección también tiene su efecto en el precio interno de los alimentos y, por ende, en las posibilidades de acceso de la población más vulnerable.

LA COMPETITIVIDAD DE LA PRODUCCIÓN COLOMBIANA DE ALIMENTOS BÁSICOS

Desde 1994, se viene trabajando en indicadores de la competitividad de algunos productos agrícolas colombianos. Estos indicadores están basados en comparaciones nacionales e internacionales de costos de producción y de precios, comportamiento del comercio exterior y evolución de la rentabilidad de estos productos, entre otros. De ese trabajo han surgido los siguientes resultados.

Arroz

La medición más simple de su competitividad es la participación del país en las exportaciones mundiales del producto. En el caso del arroz este es un indicador que absorbe las distorsiones del mercado internacional en la medida que este mercado está conformado, en algunos casos, por exportaciones subsidiadas. La participación colombiana en el mercado internacional es irrelevante, dependiendo de los excedentes que resulten de los ciclos de la oferta doméstica. Más bien parte del consumo nacional se ha cubierto con importaciones, en especial provenientes de Venezuela, Ecuador y Estados Unidos, en volúmenes que han crecido en los últimos años, a pesar de las restricciones comerciales.

Otra medición de competitividad relaciona el precio doméstico con el precio externo en molino colombiano. Históricamente, este indicador se ha comportado como una función del nivel de precios externos y de la tasa de cambio. Por lo general, en períodos de precios externos deprimidos, el arroz colombiano ha tenido menor competitividad y viceversa, con una muy poca capacidad de adaptarse a la tendencia de los precios internacionales, en particular debido a las altas protecciones que ha tenido este producto en algunos períodos históricos.

La comparación de los costos de producción nacionales con los de otros países es desfavorable para Colombia. En análisis recientes los costos directos de producción por tonelada de paddy en finca, en 1994, estos eran entre 20 y 50 dólares más altos en Colombia que en Venezuela, Ecuador y Viet Nam. Esta diferencia se aumenta en el caso del arroz blanco en puerta de molino y se traduce, como en el caso del arroz proveniente de Venezuela y Ecuador, en problemas de competitividad en el mercado interno, a pesar de la protección natural, con el producto proveniente de estos dos países, con los cuales se tiene una zona de libre comercio.

Esta situación se ha visto agravada en la medida en que los rendimientos se han estancado desde la década de los setenta y los costos han tenido una clara tendencia creciente (IICA y Minagricultura, 1995).

Otro indicador, que asimila la competitividad a la rentabilidad (utilidades más retornos a los factores fijos), calculado para el período 1985 – 1993, sitúa al arroz como uno de los productos para los cuales se ha deteriorado más la situación. El aumento de las utilidades más los retornos a los factores fijos entre 1985 y 1993 fue de 1.58 veces para el caso del arroz riego y de 3.03 veces para el arroz seco, cuando el salario mínimo en Colombia aumentó para el mismo período en 23 veces.

En el mercado internacional, los precios del arroz han sido especialmente volátiles, debido a que es un mercado de muy pocos vendedores, donde cuatro países, Birmania, Tailandia, Vietnam e India, aportan el 64 por ciento de un comercio internacional que representa tan sólo el 5 por ciento del arroz que se produce en el mundo. Estos países están sujetos, año tras año, a la incertidumbre de la temporada de lluvias del monzón lo que aumenta el riesgo de volatilidad.

Maíz, sorgo y cebada

El primer aspecto relevante que hay que señalar en torno a la competitividad del maíz colombiano es el estancamiento de la productividad del cultivo tanto para la agricultura tradicional como para la comercial y la ampliación de la brecha productiva entre estas dos agriculturas, frente a un continuo crecimiento de los rendimientos a nivel internacional, todo lo cual se traduce en una pérdida de competitividad de la agricultura maicera colombiana.

na y una disminución de ésta en la cadena productiva de alimentos balanceados, aves y cerdos.¹

Los costos de producción del maíz en Colombia son ampliamente superiores a los de sus socios Estados Unidos, Argentina, Venezuela, Ecuador y México, y pierde aún más competitividad el producto por efecto de los acuerdos de libre comercio vigentes o en curso. En los últimos cuatro años, este cultivo se ha visto afectado por el cuantioso aumento de las importaciones, que pasaron de 26.000 toneladas en 1990 a un millón en 1995, en parte debido a la expansión de las industrias avícola y porcícola, y a la decisión de sustituir sorgo por maíz en la fabricación de alimentos balanceados con destino a estas industrias.²

Otra expresión de la falta de competitividad del maíz en Colombia es el deterioro histórico de su rentabilidad. Las utilidades más los retornos a los factores fijos por hectárea en este cultivo crecieron entre 1985 y 1993 apenas cerca de una cuarta parte de lo que aumentó el salario mínimo. Este cultivo tiene especiales problemas de competitividad en la región andina colombiana y en las zonas de secano de la región Caribe.

El estudio de Pbest sobre la cadena de alimentos balanceados, donde se analizan como materias primas el maíz, el sorgo y la soya, señala la existencia de problemas serios de competitividad en la cadena, en especial en la fase agrícola, problemas que se transmiten a las otras fases dada la poca agregación de valor que ellas producen. Concluye que aunque algunos sectores de la avicultura y la porcicultura tienen parámetros productivos muy cercanos a los mejores de la región, los costos de las materias primas hacen que los productos no tengan precios competitivos. Citan como ejemplo que "aunque la eficiencia colombiana en la producción de pollo llega al 98.9 % de la brasileña y el 99.2% de la chilena —países muy eficientes en los contextos latinoamericano e internacional— el costo del pollo en granja es en Colombia 59% y 49% más alto, respectivamente. Situación que se repite en el caso del huevo, en el que la eficiencia colombiana es del 97.8% de la brasileña y 97.4% de la chilena pero su costo es 37% y 18% superior, respectivamente".

1. Pbest Asesores. "Limitantes al mejoramiento de la productividad y competitividad en la cadena de fabricación de alimentos balanceados para animales". Bogotá, 1996.

2. Sac. "Evaluación de la actividad agropecuaria 1995", en *Revista Nacional de Agricultura*. Nos 914-915. Primero y segundo trimestre de 1996.

La perspectiva anterior es válida para los maíces amarillos duros y semiduros usados en la industria de alimentos balanceados. Hasta ahora no hay información confiable de la competitividad y sus proyecciones en el caso del maíz blanco, tan importante en la agricultura campesina colombiana y cuyo análisis de competitividad debe hacerse a la luz del desempeño y proyecciones de la industria de harinas de maíz y los consumos de éstas y sus sustitutos, tales como el amplio espectro de productos derivados del trigo. Es de prever, sin embargo, que hacia el futuro se confirme la tendencia actual de disminución de la demanda de harinas de maíz debido a su sustitución por harinas de trigo, hecho que se refleja en la creciente sustitución de las arepas por el pan en la dieta de los colombianos.

En el caso del sorgo, los costos de producción son superiores y los rendimientos inferiores a los que registran países como Estados Unidos, Argentina y México, socios actuales y potenciales muy importantes de Colombia en los mercados de cereales, sus derivados y sustitutos y en los mercados de productos avícolas y porcícolas. La rentabilidad de este producto también se ha deteriorado en el período 1985 -1993 a tal punto que cuando sus utilidades más los retornos a los factores fijos aumentaron en 5.4 veces en promedio, el salario mínimo aumentó en el país 23 veces.

La posibilidad de que estos cereales y sus derivados en Colombia sean competitivos en el mercado doméstico depende, en gran medida:

- * De los avances que se den en la integración de la agroindustria a la producción de granos básicos o por lo menos en aceptar la conveniencia por razones de abastecimiento oportuno y de estabilidad en los suministros de contar con unos stocks de producción nacional a precios competitivos;
- * De la capacidad de los productores para obtener costos de producción por tonelada equivalentes a los costos del producto importado, aplicando tecnologías en algunos casos ya existentes y probadas. Por esta razón, y dado que el cultivo sobrevivirá en las regiones y condiciones donde se puedan lograr costos competitivos, es posible que el grado de autosuficiencia del país en los cereales de consumo humano y animal se disminuya inexorablemente si se mantiene un esquema de economía agrícola abierta.

En el caso de la cebada, los rendimientos promedios de la producción nacional de 2 toneladas por hectárea están muy por debajo de los rendimien-

tos de los principales países proveedores como Canadá y Estados Unidos que obtienen rendimientos medios de 3.7 toneladas y costos de producción inferiores. Una idea de la distancia competitiva entre la cebada norteamericana y la colombiana la da la diferencia entre los precios al productor. En 1994, este precio en Colombia estuvo alrededor de los 200 dólares la tonelada, frente a un precio promedio en Estados Unidos de cerca de 100 dólares con un mínimo de 60 (*loan price*) y un máximo de 108 (*target price*).³

En otros indicadores, la cebada no presenta un panorama diferente. Su rentabilidad se ha deteriorado tanto como la del arroz, con un aumento de las utilidades más los retornos a los factores fijos de 4.25 veces en el período 1985-1993 frente a un aumento del salario mínimo de 23 veces. Por su parte, la tasa de crecimiento de las importaciones de cebada entre 1991 y 1994 fue del 18.8 por ciento y hubo en el mismo período una disminución del 41.4 por ciento de la superficie sembrada de este cultivo. A partir de 1994, el área se ha recuperado un poco, debido al aumento de la protección de este producto mediante un convenio transitorio de absorción de cosechas con una parte de la industria cervecera.

Soya

Entre 1990 y 1995, el área de soya en el país se ha disminuido a casi la mitad y las importaciones de fríjol soya se han aumentado en 1995 en un 15.4 por ciento, las de torta en un 205.8, aceite en un 51.4 y harina de soya en un 4.5 por ciento. El mejor indicador de la competitividad de la soya colombiana lo señala el hecho que el costo por kilo del fríjol del Valle del Cauca, una de las zonas de producción tradicionales, es entre dos y tres veces más alto que el de los principales países proveedores del mercado internacional.⁴

La creciente falta de competitividad de la producción de soya colombiana se refleja en la forma como ha declinado el área de este cultivo en los últimos años y en especial en el Valle del Cauca, la zona de posible potencial, aunque limitado, es la Región de los Llanos Orientales en el Departamento del Meta.

³ Usda. *Agricultural Statistics 1994*.

⁴ Ediagro. "Comparación de costos de producción de soya en algunos países productores". Bogotá, 1994.

Del mismo modo que en los cultivos de cereales la rentabilidad del fríjol soya se ha deteriorado a tal punto en el período 1985 - 1990 que sus utilidades más el retorno a los factores fijos, se ha multiplicado tan sólo 3.07 veces frente a un aumento del salario mínimo de 27 veces.

Fríjol

Las comparaciones de precios y de costos en este producto se dificulta en cuanto la participación de algunos de los países mayores productores de fríjol en el comercio internacional de este producto es marginal como en el caso de Brasil, India y México, donde constituye un alimento básico.

Las estadísticas de comercio internacional disponibles no incluyen el mercado mundial de fríjol. Según Pachico⁵ el mercado más grande es el de Europa Occidental, que importa más de la mitad de su consumo; en América Latina son grandes consumidores y notablemente deficitarios Cuba y Venezuela. Los mayores exportadores son Estados Unidos, Argentina y Chile.

Los gustos locales por fríjoles de determinadas características hacen que el mercado internacional de este producto sea bastante diferenciado y, por consiguiente, las comparaciones de precios a veces poco relevantes. Sin embargo, en el mercado colombiano comienza a darse el caso de mezclas de fríjoles de diferentes características y calidades, para ofrecer un producto de menor precio o mejorar el margen de los mayoristas y de esta manera enfrentar las alzas y la consiguiente disminución del consumo de los fríjoles nacionales.

Los precios colombianos comparados con los de Centroamérica y México, Estados Unidos y Ecuador, son hasta cinco veces mayores, lo que pone en evidencia la dificultad que este producto tendrá para competir en un mercado abierto, más si se acepta que la apertura en materia de productos agrícolas ha tenido un efecto de globalización de los gustos.

La productividad del fríjol en Colombia es la mitad de la que registran los países del Cono Sur y un tercio de la de los países de Norteamérica, lo que influye para que los costos unitarios en Colombia sean considerablemente más altos que los precios de exportación de aquellos países.⁶

5. Citado en: Corporación para la Investigación y Docencia Económica, Cide. *Nivel de competitividad de la producción de fríjol en Antioquia*. Medellín, 1995.

6. Op. Cit.

Los principales países proveedores de frijol a Colombia son, en su orden, para el período 1980 - 1995, Estados Unidos, Ecuador y Argentina; en menor grado, Chile, Canadá, Panamá y en los últimos dos años aparece en el mercado nacional, frijol proveniente de la China. El comportamiento de las importaciones durante el período es bastante inestable y después de una disminución de estas entre 1985 y 1990, en 1991 se dispararon, probablemente por razones debidas al efecto combinado de la apertura y de la sequía que enfrentó el país en ese año, para luego comenzar a disminuir en los años subsiguientes.

Yuca

Las comparaciones internacionales recientes de costos y precios de Colombia con países relevantes en la producción mundial de este producto revelan que los costos de producción de yuca en Colombia superan ampliamente los costos de producción de Tailandia y Brasil (71 y 25 por ciento respectivamente).⁷ La diferencia en costos se explica en mayor medida por mayores rendimientos obtenidos por uso de tecnologías más productivas.

Así mismo, la relación entre el precio del almidón y el precio de la yuca fresca en Colombia es 50 por ciento más alta que en Tailandia y 10 por ciento más que en Brasil y la relación entre los precios de los trozos secos y la yuca fresca es en promedio 30 por ciento más alta en Colombia que en Tailandia, lo que da una idea de las dificultades de competencia por la materia prima para el desarrollo de la industria de la yuca.

ESCENARIOS DE MERCADO

Según las proyecciones de Usda⁸ el comercio mundial del arroz crecerá en el período 1996 - 2005 a una tasa anual del 1.4 por ciento y se espera que llegue al 2005 a 21 millones de toneladas con una caída en los precios reales menos acentuada que en la década anterior. Países como Tailandia están au-

7. Guy Henry, María Verónica Gottret. "Tendencias globales de la producción y mercado de la yuca y sus productos", en *La Economía de la Yuca en Colombia*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. Bogotá, 1996.

Espinal, Carlos F. IICA. Yuca, producción y comercio internacional. Algunas comparaciones con Colombia. Bogotá, 1995.

8. Usda. *Agricultural Baseline Projections to 2005, Reflecting the 1996 Farma Act*. Washington, 1997.

mentando su producción sobre la base de un aumento en rendimientos y un mayor uso de insumos.

En el caso de granos forrajeros (maíz, sorgo y cebada) las previsiones muestran un incremento significativo en el comercio mundial entre 1997 y el 2005, jalonado especialmente por el aumento en el consumo de carnes previsible por el crecimiento económico en países de Asia, Norte de África, Medio Este y Latinoamérica. Los precios, en especial de maíz y cebada, se proyectan levermente al alza para el período considerado.

En relación con la yuca y sus derivados transables (trozos de yuca seca, pélet y almidones), hay una oferta creciente en el mercado internacional donde han hecho irrupción dos países con un enorme potencial, China e Indonesia, con un crecimiento de sus exportaciones a tasas de 6.5 y 8.2 por ciento anual, respectivamente. Al mismo tiempo la demanda, altamente concentrada en Europa, se está diversificando, con mayores exportaciones de los países del Sudeste Asiático. Se prevé que los precios internacionales de la yuca para usos forrajeros, va a tener en los próximos años tendencias ajustadas a las de los granos de los cuales es sustituto.

En estas circunstancias de competitividad y del mercado internacional la producción de arroz, granos forrajeros y sustitutos y semillas oleaginosas, Colombia está obligada a un ajuste productivo importante en los próximos años, si quiere hacer frente a las condiciones previstas y con una mayor presión por la apertura del mercado interno, previsible si se tienen en cuenta las negociaciones de integración regional en curso y las que se desarrollan en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

Algunas reflexiones finales sobre política sectorial

En las condiciones de competitividad descritas y con mercados abiertos, es difícil, si no imposible, mantener la producción nacional de los productos descritos en los niveles que tenía en condiciones de fronteras cerradas. En estas circunstancias, está en curso un proceso de ajuste de la agricultura colombiana, con importantes reducciones de área en los cultivos aquí considerados. En el mediano plazo, van a sobrevivir los productores y las regiones productoras que puedan ofrecer productos con calidades y precios competitivos con aquellos que se importan. La magnitud y rapidez de este ajuste va a depender del grado de exposición al mercado internacional, por lo que la deci-

sión política en torno a la protección del sector va a tener un peso específico importante en el futuro de la producción de estos cultivos.

En materia de seguridad alimentaria, esta situación tiene implicaciones en la medida en que el suministro de estos productos estará más sujeto a la volatilidad de los mercados internacionales al disminuir la oferta local, con los costos que esto puede tener en la disponibilidad de alimentos de los colombianos. Razones de calidad, oportunidad en la disponibilidad y estabilidad en los precios se pueden invocar para justificar una estrategia del país para mantener unos niveles de oferta nacional a manera de stock estratégico.

Mejorar estas condiciones de competitividad implica, entre otras cosas, un ajuste a la institucionalidad actual del sector y la adopción de una política estable, factible y debidamente financiada, con objetivos claros de mediano y largo plazos que apunten a la reconversión de los subsectores anotados y la sustitución en algunos casos por otras opciones productivas. Por reconversión entendemos tanto la mejora de la productividad actual como el aumento de la oferta para el mercado interno y externo de productos donde se tienen y se pueden desarrollar ventajas competitivas.

Tres aspectos deben tener un adecuado tratamiento en la política agrícola: el desarrollo de los mercados, el fortalecimiento de la infraestructura física y los cambios estructurales en la sociedad rural colombiana.

Es importante no suscribir la política agrícola únicamente al fomento productivo. Un énfasis especial va a requerir el desarrollo de los mercados, tanto en lo que se refiere a la disminución de los costos de transacción, como a las condiciones de acopio y comercialización, la información, la integración vertical y la agroexportación. Esto requiere de normas jurídicas y administrativas claras y transparentes, de un Estado que pueda cumplir cabalmente su función de árbitro, de manera que se garantice un entorno favorable y seguro para las inversiones, servicios de apoyo a éstas de buena calidad, con un funcionamiento regular y a costo eficiente, adecuados controles de calidad tanto de insumos como de productos, así como sistemas de información sobre los mercados internos y externos, que consulten las posibilidades de mercado de acuerdo a las condiciones locales.

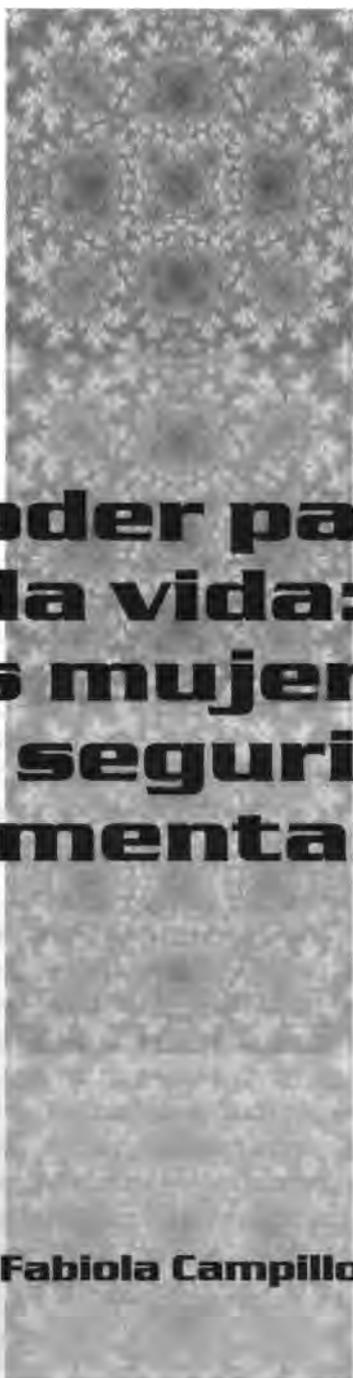
Un factor de especial importancia en procesos de ajuste es la estabilidad de las políticas y en especial de la política comercial. Por esta razón, los instrumentos utilizados para proteger la agricultura y compensar las imperfecciones

de los mercados deben ser lo más transparentes y automáticos que sea posible para evitar la manipulación de las presiones de intereses particulares.

Con el fin de hacer posible la reconversión, la política comercial necesariamente deberá estar vinculada a los tiempos que demande aquella, de tal manera que los niveles de protección sean temporales y los niveles de apoyo o ayuda interna estén vinculados a objetivos de la reconversión.

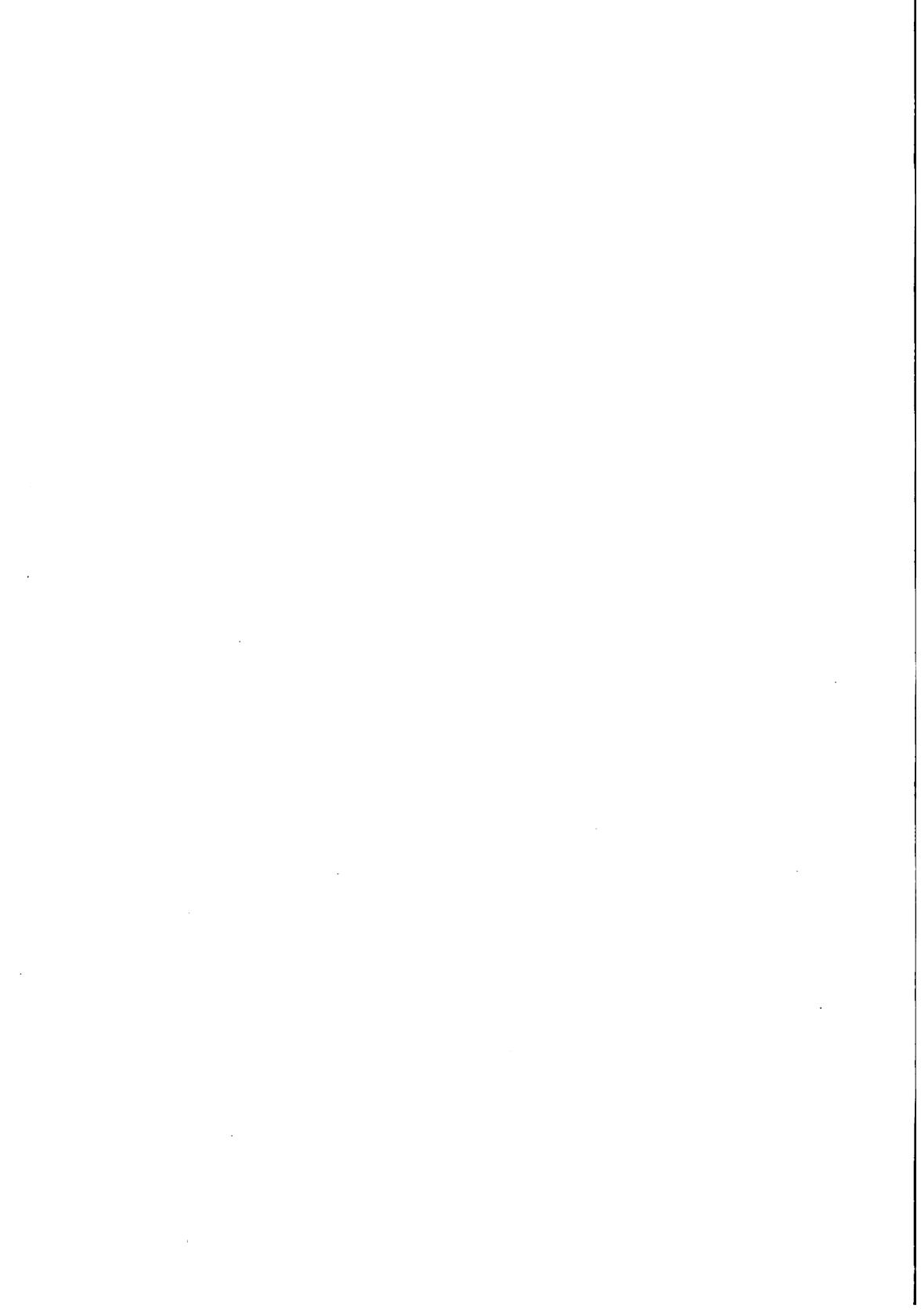
La política financiera y tecnológica y los programas de desarrollo tecnológico debieran estar en el futuro en sintonía con los tiempos que señale la política comercial, los cronogramas de apertura señalados en los acuerdos comerciales con otros países y los programas de reconversión, aspectos que hasta ahora poco han sido considerados en su diseño.





**Poder para
la vida:
las mujeres
y la seguridad
alimentaria**

Fabiola Campillo





a articulación del análisis de las mujeres con el de la seguridad alimentaria requiere un enfoque bidimensional, que tenga en cuenta el aspecto macro –la relación entre los roles y funciones que desempeñan las mujeres con la organización económica y social que permite u obstaculiza la oferta, disponibilidad y calidad de alimentos para todas las personas de una nación o del planeta– y el aspecto micro, la participación de las mujeres en la reproducción y estabilidad de las unidades socioeconómicas en las cuales participan.

A las puertas del nuevo milenio, el tema de la inequidad de género ha pasado a ser parte de la agenda del desarrollo. En el contexto de la seguridad alimentaria, el problema no se restringe a las inequidades entre hombres y mujeres, en tanto género, sino al encadenamiento de un conjunto más general de inequidades: la de regiones y países ricos frente a los pobres, de zonas urbanas consumidoras de alimentos versus áreas campesinas productoras, de grupos reducidos de población concentradores de ingresos y beneficios frente a amplios segmentos excluidos de su acceso y goce.

El rol primordial de las mujeres, de garantizar la vida para sí y para los suyos a través de la reproducción biológica y social de los miembros del hogar, invita a reflexionar sobre las condiciones en las cuales desempeña ese rol y sobre las formas de potenciar su contribución a la seguridad alimentaria, reconociendo y gratificando su poder en este ámbito. En el contexto de esas inequidades en cadena, que reflejan relaciones de poder discriminatorias para grandes mayorías, el tema del poder para dar vida, reproducirla en condiciones adecuadas y en igualdad de oportunidades y condiciones, es un tema central en el estudio de la conquista de la seguridad alimentaria.

La decisión de un país sobre la vía para garantizar niveles aceptables de autosuficiencia alimentaria, de apoyarse mayoritariamente en la producción interna o resolver en los mercados internacionales sus requerimientos alimenticios, tiene implicaciones sobre la población rural dedicada a la producción de alimentos y sobre la participación de las mujeres en la generación y procesamiento de los mismos. Recordemos que el 20 por ciento de ellas se encuentran en condición de inseguridad alimentaria, pues no alcanza a cubrir las necesidades básicas de calorías y nutrientes. Respecto a la población productora agrícola, la exposición a la competencia internacional de un gran número de renglones agropecuarios, no competitivos en el frente externo en el momento actual, significa una amenaza para la sobrevivencia económica de las unidades agropecuarias que los generan, riesgo difícil de compensar con recursos internos y que, en consecuencia, provocará un alto costo social.

Respecto a las mujeres, por la creciente feminización de las tareas agrícolas campesinas en las últimas décadas y por su rol genérico de recreadoras de vida y responsables de la esfera doméstica, ellas tienen una especialización en el área alimenticia, tanto en la producción de bienes de consumo básico – leguminosas, hortalizas, frutas, lácteos, cárnicos, tubérculos–, en la transformación de alimentos a nivel artesanal o industrial, en la comercialización de los mismos y en garantizar a los miembros del hogar alimentos de calidad para su consumo. El trabajo doméstico que absorbe una jornada de la mayoría de las mujeres contribuye así, decisivamente, a la solución de las necesidades alimenticias.

La pregunta central de este documento es: *¿qué ganan y qué pierden las mujeres colombianas con la opción que el Estado asuma para garantizar la seguridad alimentaria y cuáles medidas de política y programas son necesarios para garantizar que ellas participen en condiciones de igualdad en esa estrategia?*

El documento pone de presente las debilidades y fortalezas que caracterizan a la participación genérica en los procesos de producción de alimentos y sugiere algunas estrategias y líneas de política que, dando poder a las mujeres, contribuyan a alcanzar el propósito de un país con capacidad de cubrir de manera estable sus necesidades alimenticias, en un contexto de globalización económica.

LAS MUJERES EN LA OFERTA Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS

El desarrollo histórico y cultural ha traído una especialización del trabajo en los procesos agropecuarios para hombres y mujeres. Con los cambios productivos y culturales, esa especialización es cada vez más flexible, y es creciente la participación de las mujeres, hasta justificar lo que algunas investigadoras han denominado la *feminización de la agricultura*. Pero lo más importante es que su vínculo con la agricultura es estructural, permanente, no sólo complementario sino constitutivo de la reproducción humana y de las unidades productivas de las cuales ellas forman parte.

Las mujeres conforman el 49.8% de la población rural. Su participación en la población económicamente activa (Pea) rural fue, para 1991, de 28.9%, mientras que la de los hombres, 71.1% (Gaitán, 1994). Sin embargo, estimaciones de diferentes investigadores (Ayala, 1990 y Gaitán, 1994) indican que la participación económica femenina rural asciende al 38.7% y evidencian que los datos oficiales generados por las encuestas de hogares ocultan la contribución económica de cerca un millón de mujeres. Esta exclusión en las estadísticas del país va pareja con la poca consideración de la mujer en las políticas y estrategias públicas de desarrollo. Todo esto, a pesar de que investigaciones recientes han demostrado que mientras la Pea masculina rural crece en 54 por ciento en un período de 40 años, la femenina alcanza un aumento de 527%, con lo cual las mujeres pasan lentamente a constituir un contingente poco despreciable y creciente en la estructura de la fuerza de trabajo (Cisde, citado por Gutiérrez y Zaap, 1995).

A diferencia de los hombres, que tienen concentrada su ocupación (70%) en las actividades agropecuarias (Gaitán y Rugeles, 1996), las mujeres se distribuyen con un cierto equilibrio entre las ocupaciones de los servicios (27.3%), agropecuarias (29.7%) y de comercio (24.3%) y, en menor medida, la manufactura (14.8%). Esta flexibilidad en ocupar espacios ocupacionales diferentes puede

verse como una fortaleza en estrategias de generación de empleos e ingresos que, en el mundo rural, no se restrinjan a las actividades constitutivas del ciclo agrícola o pecuario de producción.

En la cadena alimentaria, las mujeres colombianas se sitúan en cuatro ámbitos principales: la economía campesina, productora principal de alimentos, el sector comercial agroexportador, la industria manufacturera de alimentos, el espacio doméstico de preparación de alimentos para el consumo.

En la economía campesina, las relaciones de las mujeres con los procesos productivos tienden a ser orgánicas, permanentes y definitivas en la capacidad de reproducción y también de acumulación de las unidades campesinas. La feminización de los procesos productivos campesinos no parece ser un fenómeno coyuntural, —aunque puede intensificarse en algunos momentos por razones coyunturales como conflictos armados, aumentos de la oferta de empleo a varones— sino un requerimiento de los sistemas campesinos para su sostenibilidad. Según una investigación realizada por el IICA y el BID, su participación es estructural en los sistemas de producción de la economía campesina (Campillo, 1994) y, en el caso colombiano, la participación relativa de los miembros de la familia indica que el 42% del tiempo de trabajo en el proceso agrícola es aportado por las mujeres —adultas y niñas—, un 100% del de transformación de productos agropecuarios y un 67% en la ganadería, frente a una contribución de 58%, cero y 32% por ciento de los hombres.

Los datos también sorprenden en cuanto a la participación de las mujeres en la producción ganadera, que no se limita a las especies menores, como siempre se ha creído, sino que es alta en la ganadería lechera, con el 44% y en la vacuna de carne (Gaitán, 1994). Su participación cubre todas las tareas agropecuarias, desde la siembra y la preparación de la tierra, hasta la colocación del producto en los mercados. De nuevo se confirma la versatilidad de las mujeres para participar en diferentes espacios productivos, frente a una mayor rigidez en la especialización masculina.

Rugeles (1994) indica que las mujeres campesinas dedican 44% de las 14 horas promedio que trabajan a actividades económicas y 54% a labores domésticas, de las cuales el procesamiento, cocción y distribución intrafamiliar de los alimentos ocupa una porción importante del tiempo. Si se pudieran agregar los datos del tiempo trabajando para la producción y preparando los alimentos para su consumo, se constataría que el rol femenino es central en asegurar a la población niveles nutricionales estables y adecuados.

En las economías campesinas, ciertos rasgos caracterizan la participación de mujeres y hombres:

- * las mujeres presentan ventajas y mayor dedicación a las tareas de postcosecha en las cuales participan con el total de los ingresos por transformación y el 51 por ciento de los ingresos por comercio, frente al 49 por ciento de los varones, es decir que tienen participación en las tareas que aportan plusvalor a la producción agropecuaria; ese comercio se realiza principalmente en los mercados locales y regionales cercanos a su casa de habitación;
- * el trabajo en actividades pecuarias, que tradicionalmente se ha pensado que es una ocupación masculina, ocupa una alta concentración del tiempo de las mujeres y es importante en la conformación de los ingresos familiares;
- * una ligera especialización por productos sitúa a las mujeres en renglones como hortalizas, frutas, carnes y leche, tubérculos y granos, piscicultura.

Respecto al otro eslabón de la cadena, *el sector de agricultura comercial en gran escala y agroexportador*, la mujer participa menos que en la economía campesina, aunque tiene peso como asalariada y jornalera en la recolección de café, en empaque de banano y en manejo de otras frutas, por ejemplo. En 1988, el 27 por ciento de las mujeres ocupadas en el mundo rural tenían el trabajo agrícola como ocupación principal y el 11 por ciento se definía en la posición de obreras/jornaleras.

En la *industria manufacturera alimenticia*, la participación femenina es estable y orgánica. Las mujeres conforman el 26% del total personal ocupado, el 32% de los propietarios y el 20% del personal directivo. Su ubicación en los diferentes tipos de industrias es especialmente elevada en el total de la población ocupada en las tareas de envase y conservación de frutas y legumbres (52%), preparación de crustáceos y productos marinos (40%), fabricación de pan (37%) y producto alimenticios diarios (37%). (Gutiérrez y Zaap, 1995).

En el *ámbito doméstico*, el procesamiento y cocción de alimentos para el consumo demanda una porción amplia de la jornada de todas las mujeres y en el caso de quienes no realizan este trabajo directamente, cuentan con el apoyo de otras mujeres, las empleadas domésticas, que eran el 15 por ciento de la fuerza laboral urbana en 1989 (Bonilla, 1992). Gutiérrez calculó, con base

en la Encuesta de Hogares de 1988, que 256.101 hogares contrataban empleadas domésticas, quienes aportaban un trabajo de 12.7 millones de horas semanales (Gutiérrez y Zaap, 1995).

El carácter estructural de la participación femenina rural en la economía nacional y en las unidades campesinas está expresado en los siguientes indicadores:

- * una contribución relativa del 51% (adultas y niñas) en la formación del ingreso familiar en las unidades campesinas encuestadas (Gaitán, 1994);
- * una contribución de las campesinas al Pib agropecuario estimada entre 7 y 8.5 por ciento (Ibid: 98) y sólo calculada en un 3.2 por ciento por las estadísticas oficiales, debido al subregistro de las mujeres en la Pea;
- * un aporte de las mujeres urbanas y rurales vinculadas a la cadena alimentaria con el 17% del Pib nacional (Gutiérrez y Zaap. 1995).

En consecuencia, la sostenibilidad de una estrategia de seguridad alimentaria puede estar afectada por la inclusión o exclusión del sector de las mujeres que produce, transforma y comercializa alimentos.

En el contexto de una agricultura ampliada, que no se limita al cerco de los ciclos de cultivo o cría, sino que va desde la consecución de los insumos para los cultivos hasta la colocación del producto final en manos de las consumidoras y consumidores, la elevada participación de las mujeres en todas las tareas de postcosecha, incluyendo la comercialización, adquiere importancia para darle estabilidad a la oferta de alimentos en su conjunto. Cálculos realizados por el Dane, con base en el Censo Económico Nacional y Multisectorial de 1990, indican que el 48 por ciento de la comercialización formal de alimentos (urbana y rural) está en manos de mujeres (Gutiérrez, 1996).

Otra vinculación importante y real es la de las mujeres con el medio ambiente y los recursos naturales, mediante el conocimiento y manejo de la biodiversidad, el control de un acervo de información sobre variedades genéticas y sus usos que se han transmitido generacionalmente, las tareas que desempeñan en el manejo de suelos y fuentes o cursos de agua, en el aprovechamiento del patrimonio forestal. Por su propia salud y por el conocimiento ancestral de la naturaleza, las mujeres campesinas presentan resistencias y temor frente al

uso de agroquímicos que son costosos y tienen efectos nocivos en el ambiente y la salud humana, demostrando preferencias por métodos biológicos.

FORTALEZAS DE LAS MUJERES EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Dada la flexibilidad de desempeño en diferentes tareas, las mujeres realizan un papel central en la **articulación de los espacios que componen el sistema del hogar rural**: los productivos (con destino comercial y de autoconsumo, ej.: huertas o parcela de pan coger y finca), el reproductivo (mediante la asignación de tareas a los otros miembros, el procesamiento y cocción de los alimentos, el manejo de agua y la energía para consumo doméstico) y el comunitario (participación en asociaciones y organizaciones sociales y de servicios, principalmente). De esta capacidad de atravesar las fronteras de los diversos espacios vitales, deriva su poder de intervenir en las decisiones familiares, a pesar de la subordinación a la que la somete la cultura patriarcal vigente.

Por milenios se ha identificado a la mujer como portadora de la vida y garante de su reproducción y sostén en el tiempo. A pesar de las inequidades que rodean esta asignación de tan importante función, **la focalización del trabajo femenino en procurar que los suyos se alimenten, estén sanos y se eduquen, al tiempo que se promueva cambios hacia una forma equitativa de distribución del trabajo doméstico**, es un elemento estratégico para la sostenibilidad del propósito de la seguridad alimentaria: que todos tengan acceso a alimentos de calidad y permanentemente.

Otra ventaja comparativa de las mujeres es **su participación en la planificación del crecimiento de la población**, una de las variables centrales del desarrollo y de la factibilidad de que el planeta en su conjunto se acerque a la seguridad alimentaria, desaparezca el hambre y se reduzcan los conflictos por la apropiación de los recursos naturales y la tecnología. Colombia ha registrado disminuciones significativas en la tasa de fecundidad de las mujeres tanto urbanas como rurales y la brecha en los patrones de fecundidad entre ambas zonas se ha reducido, a pesar de la prevalencia de una cultura machista y de las restricciones que las mujeres tienen para decidir sobre la reproducción. El diagnóstico de la Conferencia de El Cairo sobre la población y los acuerdos resultantes de la misma son una alerta sobre la necesidad de dar la debida atención al tema de población en las estrategias de desarrollo a futuro. Sin embargo, esa

participación se enfrenta a limitaciones culturales y de poder que restringen y manipulan los derechos reproductivos de las mujeres.

El papel activo que juegan las mujeres en la transmisión de valores y patrones culturales puede convertirse en un trampolín para el cambio cultural que requiere un desarrollo humano democrático y garante de la alimentación de la población. Desde la perspectiva de una sociedad plagada de inequidades, como es la colombiana, las mujeres tienen un alto valor y potencialidad mayor a la de los hombres en la construcción de identidades, actitudes y hábitos de comportamiento que transformen esas inequidades y respalden derechos.

La sostenibilidad de los recursos naturales es otra variable constitutiva del desarrollo y de la factibilidad de lograr el estado de seguridad alimentaria; en este terreno –espinoso por la tensión existente entre las necesidades de recursos para la sobrevivencia de amplias masas de población rural y los requerimientos de protección de los recursos para evitar la hecatombe del futuro–, las mujeres hacen parte del problema y de su solución. Estudios en diversos países han demostrado que ellas prestan especial atención al manejo adecuado del capital natural de las unidades en las que viven. El manejo adecuado de la energía y el agua lo garantizan mayoritariamente el trabajo de mujeres y niños. El manejo de la salud exige el conocimiento y socialización de las calidades, funciones, origen y beneficios de plantas y hierbas silvestres o cultivadas. La selección de semillas para la producción y el conocimiento de las ventajas y desventajas de las variedades, no son ajenos a las mujeres; por el contrario, en muchas comunidades son ellas quienes están en capacidad de proveer esa información a investigadores y extensionistas agrícolas.

En realidad, las mujeres del campo parecen mejor equipadas por su conocimiento autóctono y su experiencia cotidiana para integrarse en la solución de los problemas ambientales pero, al mismo tiempo, son las que tienen menos posibilidades de hacerlo por cuanto están excluidas de las decisiones que afectan el medio ambiente que las rodea y discriminadas del acceso a la capacitación necesaria para potenciar estas habilidades (Campillo y Fauné, 1993), por lo que se requiere promover acciones específicas que permitan desarrollar esa potencialidad de las mujeres.

DEBILIDADES Y AMENAZAS A SU PARTICIPACIÓN EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

A pesar de sus potencialidades, la contribución de la mujer en la seguridad alimentaria enfrenta discriminaciones y exclusiones, particularmente en el mundo rural, dentro de las comunidades indígenas y las poblaciones negras. En algunas variables del desarrollo, las amenazas superan las fortalezas de las mujeres. Lograr invertir esta relación es uno de los propósitos de la agenda por la equidad de género.

El primer punto débil, que promueve otros aspectos negativos, es el círculo vicioso de baja productividad y pobreza, unido al limitado nivel educativo : la mitad tiene menos de primaria o ninguna educación, lo que las coloca en condición de analfabetas funcionales (Flacso, 1993 y Minagricultura, 1996). La población femenina en Colombia padece mayormente el desempleo y se encuentra discriminada en su retribución económica. La brecha en el empleo es más aguda en las zonas rurales y en algunas regiones del país como la Costa Atlántica: en 1993, el salario de la mujer rural fue tres veces inferior al del hombre, según el Ministerio de Agricultura; los hogares con jefatura femenina, que son el 19% de los hogares rurales, tienen mayor pobreza e indigencia; el 57.8% de las mujeres ocupadas en 1988 recibieron menos de la mitad del salario mínimo frente a un 31% de los hombres en esta situación (Minagricultura, 1996).

Aunque no están medidos los niveles de productividad de su trabajo, el limitado acceso a recursos y tecnología indica que cuentan con menos capacidad técnica y habilidades desarrolladas para salir del círculo descrito.

Un aspecto reiterado en los análisis del problema es la exclusión histórica de las mujeres del acceso, control y beneficio de los recursos productivos que se transfieren y distribuyen, sea por la vía de programas estatales, sea por la dinámica del mercado. Es especialmente preocupante la ausencia casi total de mujeres propietarias de tierra (propiedad individual o compartida), porque la herencia fundaria continúa privilegiando la transmisión de varones a varones y los programas de adjudicación de tierras y titulación, aunque han mejorado con la adopción de la Ley 30 de 1988, que amplía los derechos de las mujeres en ellos, aún no se acercan a las proporciones de población por sexo. Siempre en las zonas rurales, la cuantía de recursos crediticios que reciben las mujeres es marginal en el conjunto de la oferta de financiamiento, con niveles cercanos a una décima parte, cuando las tasas de participación económica de ellas en la

agricultura son superiores a un tercio. La capacitación técnica, decisiva para la introducción de cambios y adaptaciones tecnológicas y organizativas, sigue sufriendo sesgos de género en desfavor de las mujeres, tanto en las ciudades como en el campo.

En el sector agropecuario, las mujeres están expuestas a una especie de desempleo tecnológico, por dos vías: a) la tecnología que se ofrece al sector campesino es limitada y, en su interior, el círculo de restricciones se estrecha para las mujeres por razones culturales; además, como la tecnología ha tendido a concentrarse en el ciclo productivo de los cultivos y las mujeres tienen su mayor participación en las labores de postcosecha, la oferta tecnológica se angosta aún más y resulta inadecuada; b) por las relaciones de poder que genera la cultura patriarcal, los hombres concentran los avances tecnológicos que se ofrecen; en muchos casos, procesos productivos que eran realizados por mujeres son apropiados por los hombres cuando se incrementa el nivel tecnológico, especialmente en equipos.

Colombia enfrenta graves problemas de violencia. Como efecto de los conflictos entre grupos armados (guerrilla, ejército, narcotraficantes, paramilitares), la población civil, en especial mujeres, niños y ancianos, sufre los mayores efectos. Entre 1980 y 1994, la población desplazada por la violencia, alcanzó cerca de 600.000 personas y se incrementó de 7 a 24 por ciento la jefatura femenina en los hogares rurales de las zonas afectadas (Ministerio de Agricultura, 1996 b). Las mujeres desplazadas y refugiadas presentan limitaciones para normalizar sus funciones de productoras y reproductoras, hacer valer sus derechos y recuperar sus bienes. Los conflictos armados, además de afectar a la población, afectan amplias zonas productivas sustrayéndolas de la generación de productos alimenticios, con la consecuente contracción de la oferta local.

El desconocimiento de la contribución económica, social y política que hacen las mujeres es común en toda la escala social: el hogar, la comunidad, la región y sus instancias de administración y toma de decisiones, la nación, con sus estructuras de poder, sus políticas y programas. La ausencia e inadecuación de estadísticas no ha sido corregida por los organismos nacionales encargados de la recolección y procesamiento de la información. Esta invisibilidad de la contribución femenina la viven las propias mujeres que no son conscientes de su subordinación genérica.

Las mujeres presentan un mayor riesgo de inseguridad alimentaria. Las relaciones de poder intrafamiliares hacen que tiendan a ser las últimas en ali-

mentarse (primero el varón, luego los hijos e hijas) o las que consumen la menor porción de alimentos. Esta situación es más crítica si se piensa en sus necesidades nutricionales, especialmente en períodos de embarazo y de lactancia. Dada su mayor participación en los grupos pobres e indigentes, sus carencias nutricionales son mayores. En las zonas rurales, el 7.3% de la población femenina tiene una talla inferior a 145 cm.; en el conjunto del país, 4% de las madres tienen una masa corporal deficiente y, a pesar de los avances nutricionales registrados en los últimos 15 años, la tasa de mortalidad infantil es de 28 por mil nacidos vivos y asciende a 32 en las áreas rurales. Pero también su subordinación social hace que su acceso a los alimentos y a los recursos de todo tipo sea desigual frente al varón. Sólo un mayor *empoderamiento* de las mujeres permitirá disminuir su vulnerabilidad en los niveles de seguridad alimentaria requeridos para cumplir con los derechos y necesidades humanas.

La reducción sostenida del gasto social y el empobrecimiento que sectores de la población (campesinos, pequeños productores y comerciantes urbanos, personal de pequeña y mediana industria) está viviendo como efecto del impacto de políticas de control fiscal y de la apertura económica puede significar una *depreciación del capital humano femenino*, clave para la reproducción social de la población. El desmonte de servicios básicos, el incremento del subempleo y desempleo femenino, pueden reflejarse en una desmejora en los indicadores sociales. La tasa de mortalidad materna es aún muy alta en comparación de otros países con niveles de desarrollo similares y sólo el 59% de las mujeres embarazadas recibe atención prenatal; los niveles de analfabetismo o el retroceso al analfabetismo funcional golpean a las mujeres más que a los hombres y a las rurales más que a las que viven en las ciudades; especialmente aguda es la situación en la Costa Atlántica, con 22.5%, según la encuesta nacional de hogares rurales de 1995.

Su participación en el empleo tiende a realizarse en las categorías más desventajosas (servicios y trabajo familiar no remunerado), lo que sumado a los sesgos de género en la contratación y la retribución del trabajo asalariado en la industria y la agricultura a gran escala, debilita las posibilidades de resolver la inequidad por la sola vía de la expansión del empleo, si no existen acciones positivas para resolver la discriminación laboral.

En síntesis, las restricciones en cuanto a los instrumentos claves para el desarrollo de la población —recursos, tecnología, empleo y disponibilidad de alimentos— sitúan a las mujeres en clara desventaja; de no contar con definiciones políticas y programáticas que aborden específicamente esta situación, los logros que Colombia pueda obtener en mejorar los niveles de ingreso y bienes-

tar de su población no se distribuirán equitativamente y el país seguirá arrastrando los obstáculos que hacen poco sostenibles las ganancias en seguridad alimentaria.

INTENTOS Y EXPERIENCIAS DE SUPERAR LA INEQUIDAD DESDE EL ESTADO

Colombia es uno de los países latinoamericanos con mayor cúmulo de experiencias para abordar la inequidad social y de género pero, paradójicamente, uno de los más débiles en la solución de los problemas políticos asociados a las desigualdades imperantes. Ha podido mantener desde los años setenta políticas de desarrollo rural y programas para enfrentar la pobreza, mientras otros países cancelaron sus programas en esos campos y debilitaron la organización y estructura institucional que habían creado para realizarlos. También presenta intentos importantes de intervención estatal en favor de las mujeres rurales y, recientemente, en pro de la equidad de género.

A nivel del desarrollo rural, el Programa Dri, creado desde los años setenta como componente productivo del Plan de Alimentación y Nutrición –Pan–, centró su atención en aumentar la productividad, el empleo y la estabilidad de los precios de los alimentos, fortaleciendo la capacidad productiva y el financiamiento de los campesinos. En 1982, se separa del Pan, se transforma en Fondo Dri y se convierte en un establecimiento autónomo, adscrito al Ministerio de Agricultura; este nivel de institucionalidad y el apoyo continuo de la banca internacional le permiten, diez años, después configurarse como un Fondo de Cofinanciamiento y adecuarse a un proceso de descentralización fiscal, administrativa y política emprendida por el gobierno, en un contexto de apertura de mercado. Pero mientras en otros países esa apertura significó la eliminación de instrumentos de regulación y apoyo al sector campesino, en Colombia se aprueba, en 1993, un documento de política de Desarrollo Social Campesino que comprende un conjunto de medidas para proteger a ciertos segmentos de productores, promover su competitividad y asegurar un volumen de recursos importantes para el sector.

El Dri, por su parte, no ha descuidado el trabajo en los aspectos agropecuarios del desarrollo rural (infraestructura, servicios sociales, organización social). La reorganización institucional del Estado, con base en sistemas subsectoriales, ha permitido nuevas regulaciones en la generación y transferencia de tecnología, el manejo de los problemas de tierras y del financiamiento.

Todo lo anterior significa que el país cuenta con espacios institucionales e instrumentos de política para intervenir, simultáneamente, en la oferta de alimentos de origen campesino y en los niveles de ingreso y bienestar de este segmento de población.

Sin embargo, la historia del Dri no ha estado exenta de problemas y restricciones. Su impacto heterogéneo por regiones deja por fuera a miles de campesinos y campesinas que no reciben los beneficios de los programas. Además, las continuas readecuaciones institucionales y políticas han afectado la marcha del Fondo; en especial los procesos de descentralización y los nuevos procedimientos para captar demandas campesinas a través de proyectos locales. En tercer lugar, la participación de las mujeres en las diferentes etapas del Dri ha sido inestable y marginal, ha oscilado entre estrategias de bienestar social tradicional e integración productiva con proyectos especiales, los cuales recibieron una proporción muy reducida del total de recursos del Fondo; este enfoque está cambiando hacia una participación más transversal de las mujeres en los diferentes componentes de desarrollo y su participación en los recursos para desarrollo rural se ha incrementado al tiempo que la demanda de proyectos presentados por las mujeres alcanzó 4.167 millones de pesos hasta junio de 1996; cuatro veces el total de lo financiado en 1995 (Fondo Dri, datos de la Dirección).

El tema de la condición de inequidad de las mujeres rurales ha sido preocupación de las políticas públicas desde 1984, cuando Colombia lanza una de las primeras políticas del continente en la materia, la *Política sobre el Papel de la Mujer Campesina en el Desarrollo Agropecuario*, con un trasfondo de preocupación por la seguridad alimentaria, y que buscaba mejorar la capacidad productiva de las mujeres y la calidad de vida de ellas y sus familias, incidiendo en la oferta de alimentos en un momento de inestabilidad en los precios de los bienes de consumo directo. Las diferentes instituciones del sector agropecuario tenían funciones que cumplir en la adecuación de instrumentos de política a las necesidades de las mujeres (tierras, crédito y asistencia técnica, principalmente). Con este mandato surgido del Ministerio de Agricultura, diferentes entidades establecieron componentes de género en sus programas; pero la aplicación de la política se vio mermada por los cambios de gobierno y por la falta de respaldo del presupuesto nacional.

La estabilidad de esa política fue mínima. Quedó reducida a un documento de referencia con el cambio de gobierno en 1986; la falta de recursos para su ejecución, así como la alta resistencia a un tema que no era aceptado

como parte de la agenda nacional, explican su limitado impacto. Uno de sus efectos importantes es la creación de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (Anmucic), primera organización con reivindicaciones específicas de las mujeres que fue ganando espacios en la concertación institucional. Con el paso de los años se ha burocratizado, sea porque fue una organización gestada desde una iniciativa estatal con cooperación internacional, sea por la tensión prevaleciente entre el Estado y las organizaciones campesinas; Las raíces de Anmucic en las regiones campesinas e indígenas son aún débiles.

En 1993, el gobierno Gaviria retomó el tema de las políticas específicas y adoptó *Política para la Mujer Rural*, que reconoce la persistencia de los problemas contemplados en la anterior política y ajusta sus objetivos al nuevo contexto de descentralización del Estado y a los avances institucionales que presentaban las entidades del sector. En un contexto de políticas proclives a la apertura económica y de poco espacio para el campesinado, esta política, promovida en buena parte por la Primera Dama, puso énfasis en el fortalecimiento de la planificación con perspectiva de género, la integración de las necesidades de las mujeres en el proceso de descentralización, la superación de los obstáculos para su acceso a los recursos productivos, la calificación de las mujeres y su participación en proyectos competitivos. En el Ministerio de Agricultura se crea la *Oficina de Mujer Rural* en el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino, con planta de personal y presupuesto ordinario; en la reestructuración del Fondo Dri se crea la *Oficina Especializada de la Mujer Rural* para dar directrices que apoyaran la atención de la mujeres desde todos los componentes de la entidad. Sin embargo, durante meses esas unidades técnicas no funcionaron o lo hicieron a media marcha, el Ministerio no mostró liderazgo en el tema y la política ha guardado poca articulación en su débil ejecución.

Ambas políticas han activado la preocupación por el tema de la equidad de género pero han demostrado un bajo desempeño en sus metas, especialmente en lo relativo a los ingresos de las mujeres y a mejorar su capacidad productiva. Un análisis de la experiencia del Fondo Dri indica que quedan problemas por superar, tales como la identificación de las potencialidades productivas de las mujeres y de ellas en asocio con los hombres, la creación y validación de un conjunto de instrumentos operativos para integrar género en todos los programas y de elevar el nivel de comprensión y conocimiento del tema. Los programas han tenido más impacto en los niveles de conciencia y organización de las mujeres que en su capacidad productiva y de mejoramiento económico, tal como lo demuestran diversos análisis evaluativos realizados por el propio Dri. La inestabilidad en el organismo rector del sector agropecuario y la falta de

voluntad para la aplicación de las políticas, la precariedad en la dotación de recursos, el poco desarrollo de instrumentos operativos y la debilidad del papel coordinador del Ministerio explican el bajo impacto en la condición de género dentro del sector rural y el desconocimiento de las propias mujeres rurales de los postulados del Estado en la materia.

En la actualidad, la *Política de Equidad y Participación de la Mujer* (Epam), adoptada en 1994, al mes de elegido el gobierno, da un marco general para que la búsqueda de la equidad de género se incluya en todos los programas de las instituciones del sector. Sus objetivos son: propiciar el debate sobre la situación de las mujeres y las políticas para el desarrollo del capital humano; evitar la discriminación genérica en la prestación de los servicios e integrar a las mujeres a los programas de empleo productivo. Como programas, la estrategia se centra en promover una cultura para la equidad de hombres y mujeres, apoyar a las mujeres trabajadoras con servicios para la atención a sus hijos, establecer un Fondo de Seguridad Pensional, protección legal y reformas a la normatividad que favorezcan la participación laboral de las mujeres. En cuanto a la estructura institucional, a fines de 1995 se creó la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, que tiene a su cargo la promoción, coordinación y seguimiento ejecución de la política y que cuenta con la Comisión Asesora de la Epam, la Red Parlamentaria de Mujeres, la red sectorial en ministerios y entidades nacionales y la red territorial compuesta por oficinas departamentales y municipales que trabajan con las mujeres, así como grupos consultivos integrados por la sociedad civil (*Dirección Nacional, Informe Ejecutivo, 1996*).

Por su parte, el Ministerio de Agricultura, a través de la *Oficina de Mujer Rural*, ha presentado a consideración de las autoridades del sector un Plan de Acción para la Equidad en el Desarrollo Rural, que traza tres estrategias:

- * generación de mayores oportunidades de empleo rural, tanto permanente como temporal;
- * adecuación de la oferta institucional, sobre lo cual ya se viene trabajando desde hace varios años, pero que en la actualidad pone énfasis en la remoción de obstáculos para la equidad de género;
- * fortalecimiento de la demanda femenina rural, mediante divulgación de la oferta institucional, formación integral a las mujeres en zonas de conflicto armado y violencia y mejoramiento de las condiciones de reproducción social de la familia rural. (*Minagricultura, 1996*).

La *Oficina de Mujer Rural* del Ministerio cuenta con la ventaja de contrapartes departamentales y municipales en las que ya se ha desarrollado un trabajo previo en el tema de género, y con el concurso de las entidades sectoriales que trabajan en los territorios.

La sociedad civil organizada también ha contribuido en este proceso, fortaleciendo de la presencia de las mujeres en las organizaciones campesinas. Las Ong y las universidades desarrollan activamente programas en favor de la equidad de género, cubriendo un amplio rango de problemas que van desde la generación de ingresos y las investigaciones, hasta el apoyo a mujeres agredidas. A nivel organizativo, existen redes del movimiento de mujeres, de las sindicalistas, las campesinas e indígenas de Nariño, el Comité Facilitador Post-Beijing, el grupo Mujer y Género de la Universidad del valle, la Red de Sectores Populares en Salud, entre otras.

A pesar de los problemas de impacto y de la persistente resistencia al tema, Colombia cuenta con una cierta capacidad institucional para actuar en el campo de la equidad de género. Las instancias más destacadas son:

- * La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer
- * La Comisión Asesora para la Equidad y Participación de la Mujer
- * La responsable de la Política de *Equidad y Participación de la Mujer* (Epm)
- * Las oficinas de la mujer en el Ministerio de Agricultura, en el Fondo Dri y en la mayoría de sus entidades adscritas al sector agropecuario y a otros sectores.
- * Puntos focales u oficinas para el tema en las gobernaciones y municipios.

Adicionalmente, Colombia cuenta con instrumentos de política que guardan relación con el tema de seguridad alimentaria y que de articularse en torno a un propósito común pueden tener un efecto ampliado; entre otras, la Política de Tierras, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996 - 2005, el propuesto Plan Piloto de Atención a Mujeres Rurales y desplazadas por la Violencia, la Red Nacional de Solidaridad, el Programa de Desarrollo de Familias con Jefatura Femenina y el Programa de Atención Materno Infantil. Hay, pues, una

base institucional que se puede potenciar y que requiere apoyo para que juegue un rol decisivo en los propósitos de equidad de género a nivel nacional y de seguridad alimentaria.

Se evitaría así integrar a las mujeres a una estrategia de seguridad alimentaria desde una perspectiva meramente instrumental, la de producir más alimentos y transformarlos, adoptando, en cambio, una perspectiva integral que dé oportunidades y reconocimiento a las mujeres para ejercer el poder de dar y reproducir vida con autonomía, autoestima y en relaciones igualitarias con los varones. Esa base institucional debe colaborar en la solución de los problemas centrales para las mujeres, poniendo especial atención a su participación integral en los procesos de descentralización y en la irrigación de recursos financieros a través de los fondos de inversión social existentes en el país.

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA ESTRATEGIA DE COLOMBIA POR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

¿Qué ganan o pierden las mujeres con la opción de seguridad alimentaria que el país haga? En condiciones de mercado sólo aparentemente libre y transparente, de relaciones inequitativas entre países y regiones del mundo, de condiciones discriminatorias de competitividad económica, así como de pobreza e inequidad social extendidas –aun en contextos de crecimiento económico como el de la presente década–, no parece posible para Colombia apostarle a una estrategia de seguridad alimentaria que centre sus objetivos en obtener los bienes alimenticios y, lo que es aún más difícil, distribuirlos, por la vía del libre mercado, sin tener cuenta de las especificidades socioeconómicas de la población.

Por el camino exclusivo del mercado sólo podrían resolverse, eventualmente, problemas de oferta de alimentos, pero no de disponibilidad real ni de acceso a toda la población. Por otra parte, la globalización de la economía no debe ser excusa para ocultar la diferenciación social, étnica, de género y generacional, que demanda acciones específicas frente a poblaciones ubicadas en puntos de partida y oportunidades desiguales. No es adecuado pensar en logros de equidad con la apertura indiscriminada del mercado colombiano a la oferta internacional, cuando existe incapacidad de la base productiva de absorber a la población desplazada por la competencia de productos extranjeros y poca elasticidad de la demanda interna.

En cuanto a sus condiciones de acceso a los mercados internacionales, el país es competitivo en un rango muy limitado de productos (leche, papa, yuca, algunos vegetales y azúcar) y en condiciones coyunturales. De resto, el cuadro de competitividad de la agricultura es débil. Abrir pues las puertas a la producción externa sin selección previa, tiempos adecuados y definición de metas de autosuficiencia en algunos productos, significa cercenar las posibilidades económicas y el desarrollo social de miles de unidades de producción y reproducción en el mundo rural y urbano.

En estas condiciones, la seguridad alimentaria, como propósito de gobierno, exige del Estado su intervención para crear las condiciones que garanticen a toda la población el acceso y la calidad de los alimentos que requiere para su desarrollo y que apoye a los productores nacionales en los procesos de reconversión necesarios para participar con provecho en una apertura gradual del mercado.

Con una política de seguridad alimentaria que centre sus logros en los vaivenes del mercado, es claro que la mayoría de las mujeres de Colombia perderían. Perderían como productoras de alimentos de consumo directo, al ser desplazadas por los productos importados; perderían como amplio segmento de mujeres pobres que se vería ampliado con la quiebra de pequeñas unidades y empresas productivas; perderían como asalariadas, porque en momentos de contracción de la oferta de empleo son las primeras en salir; perderían porque el mercado no tiene rostro de mujer ni mira sus necesidades específicas; perderían porque la discriminación en el acceso a recursos y tecnologías se incrementaría, y perderían porque los costos sociales que hay que pagar (pobreza, frustración, desempleo, hambre) tienden a aumentar la violencia de sus compañeros y familiares varones frente a ellas.

Por el contrario, las mujeres podrían ganar con una política de seguridad alimentaria que coloque la pobreza y desigualdad en el eje para su solución, que mire a la ampliación de procesos democráticos, de descentralización y de autonomía local y soberanía del país en el contexto internacional (Intervención de Colombia en la XXIV Conferencia Regional de la Fao para Alc), que permita la competencia internacional entre los sectores productivos preparados para ello y proteja temporalmente a los que enfrentan riesgos sociales, que revele las inequidades y asuma una perspectiva de género.

LA INTEGRACIÓN DE GÉNERO EN UNA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Colombia cuenta con una base institucional bastante armada aunque algunos de sus organismos y entidades son de creación reciente. En una estrategia como la propuesta, la integración de una perspectiva de género debe apuntar a resolver problemas de inequidad y remover barreras para la participación de las mujeres en tres grandes direcciones: la económica, la social, la política y cultural, apoyándose y ampliando la base institucional. Sin remover las barreras estructurales, cualquier estrategia arrastrará efectos de la desigualdad genérica y beneficiará discriminadamente a la población por género y edad. Sugiero tres propósitos centrales que deben acompañar todos los programas y acciones que confluyan en la estrategia de seguridad alimentaria:

- * El acceso de las mujeres a los Fondos de Inversión Social y Productiva (Fondo Dri, Fondo de Tierras, Fondos de Vivienda, la Red de Solidaridad, etc.) que son los mecanismos distributivos que con más fuerza operan en estos momentos en Colombia; se requiere determinar metas específicas de cobertura para la población femenina y el monitoreo constante del progreso en este campo. Esta es una labor para la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, que requiere el establecimiento de metas concretas en la programación anual de cada uno de los fondos y la promoción desde la red sectorial para la política Epam.
- * Énfasis en la participación de las mujeres en el proceso de descentralización, especialmente de los programas relacionados con el desarrollo del capital humano (educación, salud, nutrición, vivienda, etc.). El traspaso de recursos a las entidades municipales y la descentralización de las estructuras de servicios sociales, junto a las posibilidades que se generan al ampliar la participación de las mujeres (ellas tienen mayores dificultades en acceder a las instancias nacionales), es otra base para asegurar que se instaure progresivamente la equidad para las mujeres. Es necesario que se fijen metas concretas a nivel regional para el avance de las mujeres en el corto y en el mediano plazos; reducción en un porcentaje definido del analfabetismo adulto; disminución de la mortalidad materna y aumento en la cobertura de los servicios de salud; construcción de modelos para mejorar la calidad de la atención en salud a las mujeres y para reducir los niveles de violencia intrafamiliar. El trabajo de la Política de Equidad para la Mu-

jer, con el apoyo de las unidades territoriales y la Red Territorial es un mecanismo adecuado para alcanzar logros en este propósito, especialmente si se tienen en cuenta las diferencias regionales existentes. Por su parte, el Ministerio de Agricultura, que tiene presencia en los niveles departamentales y municipales a través de sus entidades adscritas, debe contribuir a alcanzar este propósito.

- * El empoderamiento político y la participación en la esfera de decisiones a todo nivel de la vida nacional, en el nivel ejecutivo, privado, legislativo, judicial, en las asociaciones comunales, las organizaciones campesinas, los sindicatos, etc. Se trata de continuar con mayor empeño las campañas educativas y de desarrollo ciudadano que permitan a las mujeres graduarse como seres humanos con capacidad total y habilidades para ejercer plenamente como ciudadanas; de activar con mayor dinamismo el trabajo en favor de la paz, la eliminación de la violencia y la vigencia de los derechos humanos de las mujeres. La Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres ha planteado líneas de acción en este campo que deben ser aplicadas a nivel rural, en donde la brecha genérica es mayor. La sociedad civil en sus diferentes instancias, la red de parlamentarias y el movimiento de mujeres tienen que definir y hacer respetar sus espacios de participación en este propósito.

ACCIONES DIFERENCIADAS EN FUNCIÓN DE SEGMENTOS DE POBLACIÓN

Definida una opción de seguridad alimentaria y tres propósitos transversales a toda la estrategia y a sus programas, es necesario prestar atención a acciones concretas en curso o por generarse que se articulen en torno a grupos específicos de población. La diversidad de situaciones y condiciones de la población que genera, maneja, transforma y comercializa los alimentos, así como su ubicación en la cadena alimentaria, requieren políticas diferenciadas que rescaten la especificidad y protejan a los grupos discriminados y, en su interior, de acciones y proyectos específicos para que el Estado y la sociedad recojan las especificidades por género en cada segmento de población rural y urbana y en la estrategia adoptada para el logro de la seguridad alimentaria.

Las entidades públicas participan en planes y programas nacionales o regionales y cuentan con líneas de acción y propósitos cuantificables. Se trata

de movilizar este conjunto de iniciativas alrededor del propósito de lograr la disponibilidad y calidad de los alimentos sin subordinación y discriminación hacia las mujeres. Se trata de dotar de capacidades y autonomía a las mujeres para que puedan participar en la generación, transformación, manejo y control de procesos productivos alimentarios, y beneficiarse de su consumo. El rescate de la especificidad de la diferenciación y la voluntad de ampliar el poder para la vida, contribuyen a quebrantar la inequidad de género y a aumentar la estabilidad y seguridad alimentaria.

Las recomendaciones específicas pueden estructurarse alrededor de los siguientes segmentos de población que transitan por la cadena alimentaria desde la producción hasta la transformación de alimentos para el consumo:

- * Grupos con riesgo mayor de inseguridad alimentaria: mujeres jefes de hogar bajo el nivel de pobreza, con alta carga de dependientes, mujeres embarazadas y mujeres desplazadas y refugiadas.
- * Mujeres rurales vinculadas a la economía campesina pero cuyas oportunidades de movilidad social y satisfacción de necesidades no se pueden resolver en la agricultura.
- * Grupos de campesinas y asalariadas con viabilidad económica en la agricultura.

D. Grupo de trabajadoras de la industria alimenticia

E. Mujeres que transforman los alimentos para su consumo en el ámbito doméstico.

Grupo A: El problema central aquí es la generación de ingresos y empleo extrapredial en las actividades en las cuales las mujeres tengan ventajas potenciales, además de la dotación de servicios para aliviar su carga o vulnerabilidad. Es importante:

Que la Red de Solidaridad y el Programa de Empleo Rural identifiquen los grupos de población prioritarios y puedan estimular la participación de las mujeres y monitorear su inclusión en los programas con cuotas que, partiendo de 30%, se aumentan progresivamente; hacer estudios de oportunidades de empleo no tradicionales para las mujeres y apoyar económicamente a las unidades empresariales pequeñas y medianas que generen esos empleos; distribuir o mejorar la eficiencia de los programas de distribución de alimentos a las

mujeres embarazadas y a sus hijos; asignar cuotas a las mujeres jefes de hogar en los programas de vivienda rural.

Grupo B: Este grupo guarda su vinculación con la agricultura, pero no tiene posibilidades de resolver sus problemas económicos solamente con el trabajo de la tierra. Aquí se destacan las asalariadas agrícolas que por temporadas dejan la finca y van a vender fuerza de trabajo, las campesinas ayudantes familiares sin remuneración o trabajadoras independientes en unidades minifundistas, las jóvenes pertenecientes a familias numerosas que migran para vender su fuerza de trabajo. Una combinación de estrategias de empleo y de producción propia ha sido la tradición de este grupo de población.

- * En este segmento hay también que distinguir a las mujeres jefes de hogar que teniendo tierra y casa en el campo, requieren apoyo para identificar otras alternativas productivas, a través de programas de estímulo a la microempresa y al trabajo en servicios rurales.
- * Énfasis en el procesamiento y agregación de valor con empaques artesanales, por ejemplo, de productos agropecuarios generados por la finca que puedan llegar hasta el consumidor final.
- * Organización en actividades no tradicionales en el ámbito rural (turismo social, recuperación de conocimiento en biodiversidad, por ejemplo) que puedan ser apoyadas con los programas de cofinanciación del Dri.
- * Inversión en infraestructura local, en especial carreteras, que al tiempo que crea empleo, amplía las oportunidades de las mujeres de salir a los mercados y potenciar su rol de comerciante.
- * Atención a la cuota de las jóvenes en programas de empleo rural.
- * Esfuerzos para hacer cumplir la legislación laboral y castigar la discriminación en el pago a las asalariadas.

Grupo C: para las mujeres cuya unidad de producción tiene viabilidad agrícola o potencial para la reconversión, se propone:

- * Identificar si las mujeres tiene ventajas en los productos actualmente competitivos o en las propuestas de reconversión (cuáles productos,

qué tareas específicas, cómo se vinculan con las labores que realizan los hombres y cómo puede potenciarse la complementariedad sin que pierda la retribución de su trabajo).

- * Definir acciones para reducir los problemas de pérdidas postcosecha, espacio productivo en el que las mujeres participan mayoritariamente y en el cual es posible pensar en efectos positivos por aumentos de productividad en el trabajo e introducción de tecnologías apropiadas, todo en un mayor encadenamiento del proceso productivo.
- * Favorecer la participación de las mujeres en la agricultura orgánica y en plantas medicinales cuyos productos son demandados en los llamados *mercados verdes* internacionales. Esfuerzos en la investigación y asistencia técnica deben ser canalizados a través de las entidades de los subsistemas de tecnología.
- * Vincular a las mujeres en programas de protección a la biodiversidad, en lo cual tienen conocimientos tradicionales que pueden aprovechar.
- * Hacerlas partícipes de los programas de crédito y de la política de tierra, asignando cuotas para que estén representadas en esos programas.
- * Continuar con el apoyo a las mujeres en programas de piscicultura respaldados por el Inpa.

En los procesos de agroindustria rural, promover empresas en las que las mujeres productoras puedan vincularse aprovechando y ampliando sus conocimientos. Esto requiere una división del trabajo entre las propias mujeres de manera que “las productoras conserven sus funciones, recuperando una parte significativa del valor agregado, y que otras mujeres no productoras cumplan las tareas transformadoras y comercializadoras, en especial aquellas que tradicionalmente se han desempeñado en dichos campos” (Gutiérrez, 1996).

Grupo D: Las mujeres asalariadas requieren programas del Estado y la sociedad civil que superen la desigualdad en el pago y en las condiciones de contratación laboral por género. Bajo la guía de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer y con apoyo del Ministerio de Trabajo y el de Desarrollo Económico, es vital hacer campañas y encontrar mecanismos correctivos al sesgo laboral de género que hoy existe.

Grupo E: Incluye a la gran mayoría de mujeres que transforman alimentos en los hogares para el consumo de sus miembros. La primera recomendación es dar una valoración a ese trabajo que aporta sustantivamente a la reproducción de la fuerza de trabajo y asegura que los alimentos lleguen a quienes lo demandan en las familias; las estadísticas nacionales deben calificar como contribución económica este trabajo que ha adquirido especialización femenina por la desigual distribución del trabajo entre hombres y mujeres, y se debe luchar porque los sistemas de seguridad social consideren a las mujeres que trabajan en la esfera doméstica como trabajadoras con posibilidades de fondos de retiro y cobertura en salud.

El conjunto de propósitos y grupos de población a cubrir, quedaría organizado en el siguiente esquema:

Propósitos prioritarios y transversales				
<i>El acceso de las mujeres a los Fondos de Inversión Social y Productiva</i>	<i>La participación de las mujeres en el proceso de descentralización, especialmente de los programas relacionados con el desarrollo del capital humano</i>	<i>El empoderamiento político y la participación en la esfera de toma de decisiones</i>		
Acciones diferenciadas para segmentos de población				
Grupo con riesgo mayor de inseguridad alimentaria: mujeres jefes de hogar bajo el nivel de pobreza, con alta carga de dependientes, mujeres embarazadas y mujeres desplazadas y refugiadas.	Mujeres rurales vinculadas a la economía campesina pero cuya oportunidad de movilidad social y de satisfacción de necesidades no se pueden resolver en la agricultura.	Grupos de campesinas y asalariadas con viabilidad económica en la agricultura.	Grupo de trabajadoras de la industria alimentaria.	Mujeres que transforman los alimentos para el consumo en el ámbito doméstico.

Por supuesto, el cambio cultural acompaña una estrategia de seguridad alimentaria sin sesgos de género. La sensibilización y educación de hombres y mujeres sobre las inequidades de género en el marco familiar es vital para reducir la vulnerabilidad alimentaria de las mujeres. De no hacerse, las ganancias que puedan generarse por los estímulos en lo económico y lo social, pueden quedar bajo control de los varones, por el poder que les asigna la cultura patriarcal vigente.

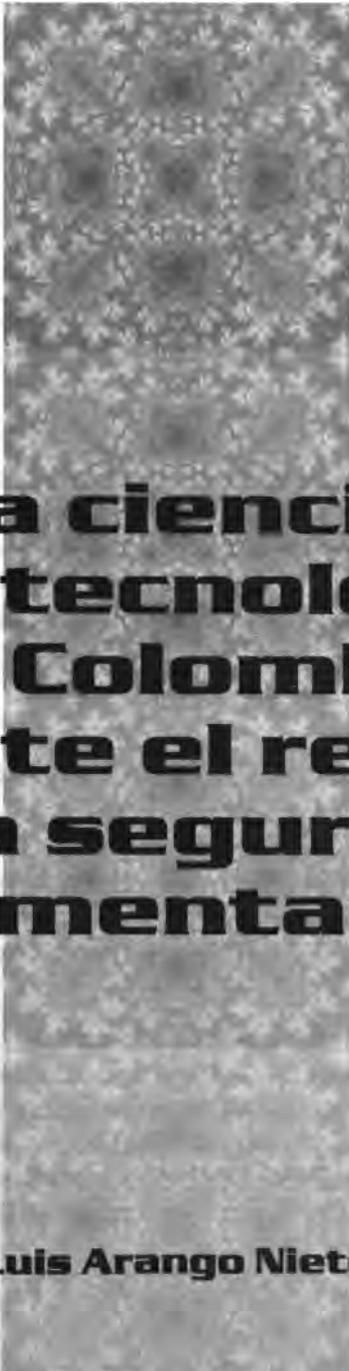
La transformación de las relaciones de poder en la familia, la comunidad y la gestión nacional, no es ajena al tema de seguridad alimentaria: los alimentos dan vida, su control da estabilidad y status social.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla, Elssy y Rodríguez, Penélope. *Fuera del cerco. mujeres, estructura y cambio social en Colombia*. Acdi., Ed. Presencia, Santafé de Bogotá, 1992.
- Campillo, Fabiola. *Género y desarrollo rural - una relación desigual*. Revista Vida Rural, No. 16. Fondo Dri. Santafé de Bogotá, 1996.
- Campillo, Fabiola. "Género, mujer y agricultura desde el Ministerio de Agricultura". En *Min Agricultura 80 años : el agro y la cuestión social*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, 1994.
- Correa, Hernán Darío (Editor). *La mujer, prioridad colombiana*. Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia. Santafé de Bogotá, 1991.
- Departamento Nacional de Planeación -Dnp-. *Política de participación y equidad para la mujer*. Documento Conpes 2726 - Dnp - Uds - Consejería de Política Social. Santafé de Bogotá, Agosto 30 de 1994.
- Departamento Nacional de Planeación. *Plan nacional de alimentación y nutrición*. Documento Conpes 2847, mayo de 1996.
- Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres. *Informe ejecutivo*. Santafé de Bogotá, junio de 1996.
- Flasco - Chile e Instituto de la Mujer, España. *Mujeres latinoamericanas en cifras - Colombia*. Santiago de Chile, 1993.
- Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural. "La mujer rural: hacia el desarrollo con equidad". En revista *Vida Rural* No. 16, Santafé de Bogotá, Colombia, Marzo - Abril, 1996.
- Gaitán, Ángel Gabriel. *La mujer productora de alimentos en Colombia: diagnóstico y políticas*. lica - Bid, Santafé de Bogotá, Colombia, Julio, 1994.

- Gutiérrez, Myriam y Zapp, Jorge. *Mujer, semilla, alimento*. Unifem. Editorial Presencia, Santafé de Bogotá, Colombia, 1995.
- Gutiérrez Myriam. "Mujer, Semilla y Alimento" en Revista *Vida Rural*, No. 16. Fondo Dri. Santafé de Bogotá, 1996.
- López Cecilia y Campillo, Fabiola. "Problemas teóricos y operativos en la ejecución de una política para mujeres campesinas" en Bonilla, Elsy (compiladora) *Mujer y familia en Colombia*. Ed. Plaza y Janés, Bogotá, 1985.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Oficina de la Mujer Rural. *Plan de Acción 1996*. Documento inédito. Santafé de Bogotá, junio de 1996.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Propuesta de plan de atención a mujeres rurales desplazadas*. Documento inédito. Santafé de Bogotá, julio de 1996.
- Ministerio del Medio Ambiente - Unidad de Género. "Apoyo institucional a la política de equidad para la mujer". En revista *Política de equidad y participación de la mujer* No. 1. Santafé de Bogotá, Colombia, Diciembre, 1995.
- Ministerio del Medio Ambiente - Unidad de Género. "Perspectiva de Género en el Plan de Desarrollo 1995 - 1998". Revista *Política de equidad y participación de la mujer* No. 2. Santafé de Bogotá, Colombia, Diciembre, 1995.
- Ministerio del Medio Ambiente - Unidad de Género. "La Estrategia de Competitividad y la Perspectiva de Género". Revista *Política de equidad y participación de la mujer* No. 3. Santafé de Bogotá, Colombia. Diciembre, 1995.
- Ministerio del Medio Ambiente - Unidad de Género. "Participación de la Mujer en la Administración Pública Central". Revista *Política de equidad y participación de la mujer* No. 4. Santafé de Bogotá, Colombia. Diciembre, 1995.
- Price Gittinger, J. *Household food security and the role of women*. World Bank, Washington, D.C.
- Rugeles, Laura. *La mujer productora de alimentos en Colombia: tecnología y comercialización*. lica - Bid, Santafé de Bogotá, Colombia. Agosto, 1994.





**La ciencia
y la tecnología
en Colombia
ante el reto
de la seguridad
alimentaria**

Luis Arango Nieto





nte la importancia de la ciencia y la tecnología para mantener la seguridad alimentaria, conviene analizar qué tan preparada se encuentra Colombia en materia de ciencia y tecnología para afrontar los retos que el futuro le depara en este campo.

En el presente documento se considera la importancia de la ciencia y la tecnología agropecuaria en el mantenimiento de la seguridad alimentaria mundial, y se analiza el entorno socioeconómico nacional e internacional, a partir de lo cual se formulan unos interrogantes. Entre ellos sobresale el de si el país cuenta con una institucionalidad adecuada para afrontar los problemas de la ciencia y tecnología agropecuaria.

Para ello se revisan el marco legal y de políticas, los componentes, los recursos financieros, humanos y tecnológicos disponibles, para terminar examinando las necesidades de conceptualización y de integración de Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroalimentaria.

IMPORTANCIA DE LA TECNOLOGÍA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La disponibilidad de alimentos para atender la demanda de la creciente población mundial ha sido un tema de permanente discusión mundial desde cuando Thomas Malthus, en 1798, planteó el interrogante conocido como *cruce malthusiano*: ¿cuando se cruzarán la línea de crecimiento geométrico de la población y la línea de crecimiento aritmético de la oferta de alimentos? (McCalla 1994).

Poco después de la Segunda Guerra Mundial, se despertó en todo el mundo una creciente preocupación por la posible escasez de alimentos, fundamentada en los escasos éxitos de la tecnología para incrementar la producción en los trópicos. Sin embargo, el crecimiento mundial de la producción de alimentos durante los años 50 dispó, en parte, tal preocupación.

Ciertas organizaciones internacionales, como la Fundación Rockefeller y el Usaid, continuaron con la preocupación del desarrollo tecnológico en los trópicos, y apoyaron la conformación de instituciones nacionales de investigación en muchos países, durante los inicios de la década de los sesentas.

Colombia recibió un importante apoyo de las fundaciones Rockefeller, Ford, la Misión Nebraska y otras entidades internacionales, con el objeto de fortalecer el sistema de investigación agropecuaria. En 1963 se estableció el Instituto Colombiano Agropecuario (Ica) como una entidad descentralizada del sector público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyas funciones básicas se concentraron en la investigación, educación y extensión agropecuarias.

Los devastadores monzones en el Sur del Asia durante 1965 y 1966 volvieron a despertar la conciencia mundial sobre una inminente hambruna. La respuesta fue más efectiva al buscar soluciones en el desarrollo tecnológico internacional. En 1966, se creó en México el Cimmyt, con el mandato de incrementar la productividad en los cultivos de maíz y trigo. Posteriormente, en 1967, se fundaron en Colombia el Cíat y en Nigeria el Iita con un mandato orientado a cultivos tropicales de América Latina y África. (Moscardi, 1996).

Entre 1972 y 1974, coincidieron varias situaciones que elevaron drásticamente los precios de los productos agrícolas; en particular, una disminución en la producción mundial y el aumento en la demanda, principalmente

de la Unión Soviética. Durante éste período se crearon más centros internacionales y se constituyó el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (Gciai), encargado de coordinar la investigación agropecuaria internacional (McCalla, 1994).

Toda una organización institucional internacional impulsando programas y proyectos de investigación y desarrollo tecnológico bien financiados fue la columna vertebral para la consolidación de la *Revolución Verde* de los años 60 y 70, que permitió al mundo a contar con importantes excedentes de alimentos a principios de los años 80. Este avance tecnológico terminó postergando el temido *cruce malthusiano*.

Se ha estimado que la contribución de la tecnología al aumento de la producción mundial de alimentos en los últimos decenios oscila entre el 50% y el 75% (Echeverría, 1990). Los rendimientos promedio de la inversión en tecnología en América Latina se ubican entre el 30% y el 60%, destacándose casos aislados como el arroz en Colombia, que ha llegado al 96% (Echeverría, 1990).

EL ENTORNO COLOMBIANO

La investigación y el desarrollo tecnológico que necesitará Colombia en el mediano plazo para cumplir con los requerimientos de la seguridad alimentaria estarán condicionados por situaciones de tipo político, económico, social, ambiental que interactúan complejamente y que cobrarán fuerza modificando las condiciones tecnológicas exigidas por la concurrencia en los mercados internacionales y por el efecto de los mismos sobre los internos.

EL MODELO ECONÓMICO

La economía colombiana se consolidará gradualmente como un modelo más abierto y, por lo tanto, más dependiente de los mercados externos. La seguridad alimentaria en Colombia dependerá entonces de una producción nacional competitiva en el nivel internacional que permitirá derivar una capacidad de negociación para adquirir en el mercado internacional los productos deficitarios.

La necesidad de satisfacer las demandas de un mercado interno cautivo, orientado a conseguir exclusivamente una seguridad alimentaria, se ha cambiado por la necesidad de competir a nivel externo buscando nuevas oportuni-

dades de inversión. Es aquí donde la tecnología tiene que jugar un importante papel, consolidando los productos competitivos ya establecidos y aportando nuevas alternativas.

En la búsqueda y consolidación de productos competitivos en el nivel internacional es preciso tener en cuenta que la producción agropecuaria toma cada día características de materia prima, para posterior procesamiento y transformación. La agroindustria se está convirtiendo en el cliente directo de los productos agropecuarios al demandar condiciones especiales. La investigación y el desarrollo tecnológico debe considerar tanto la producción agropecuaria como la agroindustrial y buscar su eficiente integración.

TENDENCIAS INTERNACIONALES

El Banco Mundial estima que los precios reales de los productos agropecuarios deben de caer a una tasa de 0.22% anual entre 1995 y 2005. Posiblemente, esa tendencia se extenderá más allá del año 2005. El Ifpri estima que la combinación de una oferta pujante con un menor crecimiento de la población debe mantener la tendencia declinante de los precios de los alimentos en los mercados mundiales. La tonelada de producto en precios constantes de 1990, caerá entre 1990 y 2020 en 15% para el trigo, en 22% para el arroz, en 23% para el maíz, en 11% para la soya, en 6% para la carne de res, en 10% para la carne de pollo y en 26% para los huevos. Se espera que el descenso sea más acentuado en los precios de los cereales que en los de las carnes.

Para Colombia, mantenerse en un mercado con precios decrecientes exigiría un desarrollo tecnológico orientado a la alta productividad, reflejada en bajos costos. Esto demanda una capacidad para ubicarse y mantenerse en la frontera del conocimiento científico, de tal forma que se puedan desarrollar tecnologías apropiadas para transferir a los productores.

En el lento crecimiento de la demanda mundial por alimentos se pueden detectar algunas diferencias de importancia para orientar el desarrollo tecnológico colombiano. Un mayor crecimiento de productos con alta elasticidad de ingreso, como los vegetales y los productos pecuarios; un rápido crecimiento en productos exóticos, orientados especialmente hacia mercados desarrollados y la conciencia de la alimentación limpia favorecerán la producción orgánica (Jaramillo, 1995.)

SITUACIÓN SOCIAL

La situación social del sector rural colombiano es posiblemente lo que dificulta más cualquier esfuerzo tendiente a orientar la investigación y el desarrollo tecnológico agropecuario. Allí confluyen la pobreza, la violencia y el narcotráfico, que, solos o en conjunto, dificultan cualquier acción del Estado.

En Colombia, como en muchos países de América Latina, los niveles de pobreza más acentuados se ubican en las zonas rurales. Tomando como referencia la *Línea de Pobreza* (LP), entendida como los ingresos requeridos para la compra de una canasta de bienes esenciales, en 1992 el 46% de la población urbana y el 69.5 de la rural se encontraban por debajo de esa línea. Tomando como referencia las *Necesidades Básicas Insatisfechas* (Nbi), para 1992 el 24.4% de la población urbana pertenecía al grupo con Nbi, mientras que en la población rural, el 62.2% (Sarmiento 1994). La pobreza está íntimamente relacionada con la disponibilidad y con la calidad de los recursos naturales que posee y es el resultado de bajas tasas de crecimiento y de desarrollo económico.

El café ha sido el cultivo de exportación más importante de Colombia y durante muchos años los recursos de su exportación fueron la base del desarrollo del país. Sin embargo, la situación cafetera actual y sus perspectivas impiden asegurar un buen futuro para la agroindustria cafetera. De no encontrarse solución para el millón de familias que cultivan este producto, se podría complicar el panorama de pobreza en Colombia.

La penetración de los cultivos ilícitos en la sociedad colombiana se refleja en la información recopilada por el Plante en 1994. Faltando información de unos pocos departamentos, en Colombia se siembran aproximadamente 39.800 hectáreas de coca, 20.274 de amapola y 5000 de marihuana. Los cultivos ilícitos se siembran en 200 municipios de 17 Departamentos (Colombia tiene 1050 municipios y 32 departamentos) e involucran en forma directa a cerca de 30.000 familias.

La presencia de los cultivos ilícitos en las zonas rurales tiene varios efectos negativos sobre el desarrollo tecnológico. La alta rentabilidad de los cultivos ilícitos dificulta el desarrollo de nuevas alternativas de producción agropecuaria. Además, por esa rentabilidad, en las zonas de producción y aldeñas se alteran los precios de los insumos, la mano de obra encuentra mayor remuneración y la acumulación de capital permite un mercado especulativo de

remuneración y la acumulación de capital permite un mercado especulativo de tierras. En su conjunto, esta situación hace difícil aplicar cualquier desarrollo tecnológico sobre un sistema de producción lícito.

En 1994, la violencia ejercía presión sobre el 32% de la población rural (López, 1994). La extorsión y el secuestro, coexistentes con otras formas de violencia, generan una inestabilidad que afecta por igual a los productores pequeños, medianos y grandes. La situación dificulta la disponibilidad de la tecnología para el pequeño productor y su débil capacidad de acumulación de capital, convierten su explotación en un sistema inestable que tiende a aumentar la migración. Los productores medianos y grandes tienden a manejar las explotaciones a distancia, lo que restringe la aplicación de avances tecnológicos. Además, los montos de la extorsión ya son considerados como un rubro de los costos de producción que hace imposible avanzar hacia la competitividad de la producción.

SOSTENIBILIDAD

El justificado interés mundial por lograr un desarrollo agropecuario sostenible ha venido presionando las decisiones de política agropecuaria en la gran mayoría de los países. El objetivo detrás de este interés mundial radica en alcanzar beneficios, de orden económico, social y de seguridad alimentaria dentro de una armonía ecológica que permita el aprovechamiento de los recursos naturales a las generaciones presentes como a las futuras.

Sin embargo, también existe consenso sobre las dificultades que se presentan a corto y mediano plazos para alcanzar el objetivo. En muchos casos la producción comercial no es compatible con la sostenibilidad, porque tiende a sobreexplotar los recursos. La pobreza en el sector agropecuario obliga a los productores a desarrollar sistemas de producción extractivos que afectan negativamente la sostenibilidad de los recursos. La alta rentabilidad, la ilegalidad y el carácter migratorio de los cultivos ilícitos están impidiendo aplicar prácticas de manejo sostenible, deteriorando los recursos naturales en que se sustenta.

De continuar afectando la base de la producción agropecuaria como son los recursos naturales, el problema de seguridad alimentaria podría tener características críticas en el mediano y largo plazos.

INTERROGANTES QUE SURGEN DEL ENTORNO

Un modelo económico abierto, combinado con tendencias a la baja en gran parte de los productos de la agricultura comercial y agravado por una compleja situación social y una presión mundial por un manejo sostenible de los recursos naturales, plantea interrogantes sobre las posibilidades que tiene Colombia para lograr un adecuado desarrollo tecnológico que contribuya al mantenimiento de la seguridad alimentaria. ¿Cuenta el país con unas sólidas bases político-legales para respaldar el desarrollo tecnológico? ¿Cuenta el país con políticas y estrategias tecnológicas para la seguridad alimentaria? ¿Tiene una adecuada institucionalidad para afrontar el reto tecnológico para una seguridad alimentaria? ¿La institucionalidad existente tiene una integralidad que permita una fácil orientación y coordinación? ¿Cuenta el país con recursos adecuados y permanentes para asumir el reto tecnológico?

MARCO LEGAL Y DE POLÍTICA PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

La incidencia que la ciencia y tecnología han tenido en el desarrollo de los países más avanzados así como en su seguridad alimentaria ha obligado al gobierno colombiano a considerarlas no como elementos accesorios sino como factores indispensables para el desarrollo y progreso del país.

Como un enunciado general de política, se considera necesaria la participación del Estado con un apoyo decidido del sector privado, con el objeto de concertar las políticas oficiales con acciones concretas y de esta forma consolidar un perfil científico y tecnológico adecuado para el desarrollo del país y para el mantenimiento de su seguridad alimentaria.

Es así como se ha conformado todo un marco normativo de la política de ciencia y tecnología. El Artículo 65 de la Constitución de 1991 establece:

«...el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad».

El artículo 71 de la Constitución contempla incluir en los planes de desarrollo el fomento a las ciencias y los incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y tecnología.

En la Ley 29 de 1990, se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Los Decretos Ley 393 y 591 de 1991, reglamentarios, contienen normas tendientes a facilitar las actividades de ciencia y tecnología. El Decreto Ley 585 de 1991 crea el *Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología*, el cual está orientado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Este Consejo recibe apoyo específico y especializado de once programas creados dentro de Colciencias, los cuales operan bajo la orientación de Consejos de Programa Nacionales definidos en términos de sector de producción, uno de los cuales es el Agropecuario. Tienen a su cargo la formulación de políticas y programas de desarrollo científico y tecnológico sectorial.

El Consejo del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria está presidido por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y coordinado por Colciencias. Cuenta además con una Secretaría Técnica.

El mencionado Decreto 585 también dispone integrar el sector privado mediante su participación en el Consejo Nacional y en los Consejos de Programa; crear nuevas formas de asociación entre el sector público y el sector privado, a través de corporaciones mixtas de derecho privado; contribuir al proceso de descentralización mediante la creación de siete Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología; iniciar un proceso de formación de recursos humanos; y fomentar la integración con redes internacionales de ciencia y tecnología.

La Ley 160 de 1994, conocida como la nueva Ley de Reforma Agraria, crea un subsistema de investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos, coordinado por Corpoica.

El Decreto Ley 1279 de 1994, que reformó el Ministerio de Agricultura, en lo referente a ciencia y tecnología define como funciones del Ministerio

«Fijar las políticas y directrices sobre investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, pesquera y forestal» y «dictar medidas de carácter general en materia de asistencia técnica, (...)».

La Dirección General de Política Sectorial queda con la función de formular las políticas generales de investigación y transferencia de tecnología, así como de dirigir, coordinar, promover y hacer el seguimiento y la evaluación del Sintap. En el Art. 38 de la misma Ley 1279 se traslada al Ministerio de Agricultura la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, para ser ejercida conjuntamente con Colciencias.

La Ley 101 de 1993 crea algunos instrumentos tendientes a cumplir con el propósito de favorecer el desarrollo tecnológico del agro, como el subsidio a la inversión, que puede alcanzar como máximo el 40% y que se ha denominado el Incentivo a la Capitalización Rural, Icr. Este incentivo puede ser utilizado en inversiones que impliquen un avance tecnológico. La ley 101 también define las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y les asigna como primer objetivo de destino la investigación, la transferencia de tecnología, asesoría y la asistencia técnica.

El decreto 2141 de 1992 reformó al Ica y se le encargó de las actividades de investigación, las cuales deben ejecutarse por contrato. Además, le concede un amplio marco para promover y orientar la investigación.

BASES LEGALES PARA LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

El Decreto Ley 077 de 1987 traslada a los municipios la responsabilidad de prestar del servicio de asistencia técnica a los pequeños productores agropecuarios. El Decreto 1946 de 1989 reglamenta la Ley 077 y crea el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología (Sintap) y se asigna la responsabilidad de su dirección y coordinación al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Decreto 2379 de 1991 modifica en parte el Decreto 1946 y reglamenta la prestación del servicio de asistencia técnica por parte de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (Umatas). Además, define las funciones que dentro del Sintap deben tener instituciones como las Secretarías de Agricultura, el Ica, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (Inderena), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (Inpa), el Instituto Nacional de Hidrología y Meteorología (Himat), el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), el Fondo de Cofinanciación Dri, las Corporaciones Regionales, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y los gremios, y crea una Comisión Técnica de apoyo al Consejo Nacional de Transferencia de Tecnología.

La Ley 101 de 1993, ó Ley Agraria, tiene entre sus propósitos favorecer el desarrollo tecnológico del agro y la prestación de la asistencia técnica a los pequeños productores. Establece la creación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (Umatas) en cada municipio y les da como función única la prestación del servicio de asistencia técnica a los pequeños productores. Final-

mente, crea una veeduría popular de la acción de las Umatas a través de la Comisión Municipal de Asistencia Técnica.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha mostrado indecisión en cuanto a su responsabilidad de coordinación del Sintap. La Resolución 429 de Junio 25 de 1993 creó el Consejo Directivo del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología (Pronatta) y la Unidad de Dirección y Coordinación. La Resolución 476 de agosto 4 de 1994 asignó a la Unidad de Dirección y Coordinación del Pronatta la función de dirigir, coordinar, hacer seguimiento y evaluación del Sintap. Sin embargo, la Resolución 812 de Diciembre 19 de 1994 redefinió las funciones de la Unidad de Dirección y Coordinación del Pronatta, eliminando las de dirigir, coordinar, hacer seguimiento y evaluación del Sintap, quedando esta responsabilidad en manos de la Dirección de Política Sectorial.

BASES DE POLÍTICA PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

La Ley 188 de 1995 sancionó el Plan de Desarrollo *«El Salto Social»*. Allí se hace referencia al Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Pesquero con un objetivo:

«El Gobierno ampliará la capacidad de generación, transferencia y adopción de tecnologías que promuevan la modernización del sector, fortalezcan sus ventajas competitivas y contribuyan al logro de la sostenibilidad en la producción».

Define, además, cinco estrategias básicas para ciencia y tecnología: a) desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional en ciencia y tecnología; b) innovación, competitividad y desarrollo tecnológico; c) fortalecimiento de la capacidad para mejorar los servicios sociales y generar conocimiento sobre la realidad del país; d) generación de conocimiento para el desarrollo sostenible; y e) integración de la ciencia y tecnología a la sociedad y cultura colombiana.

En consecuencia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estableció seis objetivos dentro de una política de investigación y desarrollo tecnológico: a) fortalecer el Consejo Nacional del Programa de Ciencia y Tecnología Agropecuaria; b) privilegiar los esfuerzos investigativos orientados a establecer de una actividad agropecuaria sostenible; c) promover la descentralización de la actividad investigativa, apoyando, al mismo tiempo, los esfuerzos de integra-

ción regional; d) promover y articular programas y proyectos de investigación entre el sector público y el sector privado; e) propender por una adecuada legislación nacional en materia de propiedad industrial y de reconocimiento a los derechos de obtentores; y f) regular el acceso a los recursos genéticos autóctonos.

A finales de 1994 se aprobó el documento Conpes 2739 en el cual se plantea como objetivo general integrar la ciencia y la tecnología a los diversos sectores de la vida nacional, buscando incrementar la competitividad del sector productivo en el contexto de una política de internacionalización de la economía, y mejorar el bienestar y calidad de vida de la población colombiana, además de señalar estrategias para el período de gobierno 1994 - 1998.

El documento Conpes 2745 de 1994 sobre la modernización rural y desarrollo empresarial campesino señala como prioridad el desarrollo tecnológico para la economía campesina, incluyendo la pesca artesanal y la pequeña acuicultura, la tecnología de postcosecha y el desarrollo de cultivos promisorios dentro, de un criterio que contemple la sostenibilidad de los recursos naturales. Plantea el fortalecimiento del Sintap y prevé que dentro de ese marco se ejecutará el Pronatta para brindar apoyo técnico y financiero a las Umatas.

Con el objeto de cumplir con el mandato del Plan de Desarrollo sobre competitividad se expide el documento Conpes 2786 de junio 7 de 1995, por medio del cual se definieron tres objetivos para orientar la investigación y el desarrollo tecnológico dentro de los programas sectoriales para la competitividad: a) disminuir los costos de producción y aumentar la productividad y la eficiencia económica de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y forestales; b) hacer viable la reconversión productiva y tecnológica que diversifique las alternativas de producción rentables y sostenibles; y c) procurar la sostenibilidad social, económica, y ambiental de la producción agropecuaria a largo plazo.

En el Contrato Social de 1996, el gobierno acuerda con los campesinos ajustar proyectos de investigación y desarrollo tecnológico a las perspectivas generacional y de género, la realización de talleres de integración entre campesinos e investigadores y el fortalecimiento de las Umatas por medio de la capacitación tecnológica y metodológica.

UN ANÁLISIS CRÍTICO AL MARCO LEGAL Y DE POLÍTICA

Desde un enfoque legal, Colombia cuenta en la actualidad con un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología genérico, pero no cuenta con un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria, que incluya el componente agroindustrial. En su lugar, existe un programa agropecuario coordinado por Colciencias el cual se ha tratado de asimilar al «Sistema» y su Consejo, al órgano rector de ese «Sistema».

La Ley 1279 ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijar las políticas sobre investigación y transferencia de tecnología agropecuaria. Por otra parte, el Decreto 585 tan sólo faculta al Consejo del Programa para aprobar las políticas de investigación, fomento, información, comunicación, capacitación, regionalización, promoción y financiación del programa. Por lo tanto, a nivel legal, es clara la exclusividad que la norma asigna al Ministerio en la orientación de la investigación y el desarrollo tecnológico sectoriales.

El Plan de Desarrollo establece cinco estrategias para el la ciencia y tecnología, que en realidad son unos objetivos muy generales. El Ministerio sigue el mismo camino y concreta estrategias específicas; tampoco se diseñaron mecanismos estables de seguimiento que permitieran la evaluación del logro de los objetivos.

La excepción ha sido lo consignado en el Conpes de Modernización (2745 de 1994), que creó un programa específico dentro del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que le ha permitido cumplir con los objetivos planteados en las zonas donde opera. El Contrato Social tiene gran posibilidad de éxito debido a que también cuenta con un equipo coordinador que le hace seguimiento.

Es claro que la normatividad aquí analizada no conforma un marco coherente de política de ciencia y tecnología. Ello se explica probablemente porque ella ha sido motivada por objetivos, concepciones, instancias y circunstancias disímiles.

Con relación a la transferencia de tecnología, la normatividad del Sintap se encuentra desactualizada respecto a la institucionalidad existente. Aún aparecen formando parte de su dirección institutos que han desaparecido o cuyas funciones fueron reformadas. Además, se le asigna a la Dirección General de Política Sectorial del Ministerio la función de coordinarlo y dirigirlo, pero no se

la dota de los mecanismos adecuados para cumplir esa función. En conjunto, estas razones explican que el Sintap no se encuentre operando adecuadamente.

El sistema creado por la Ley de Reforma Agraria, viene a ser paralelo al sistema de ciencia y tecnología agropecuaria que se ha querido organizar que, por su origen y por su coordinación, está obstaculizando su integración.

La reforma del Ica y la creación de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoíca) no han tenido su conclusión legal. Todavía permanecen funciones de investigación en el Ica y su estructura está diseñada para cumplir con esa función, lo que muestra falta de claridad en sus funciones y presenta problemas de coordinación institucional.

INSTITUCIONALIDAD DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA AGROPECUARIA

El modelo anterior, en el cual el sector público tenía casi la exclusividad en la investigación agropecuaria, a través del Ica, obedeció a modelos extranjeros imperantes en aquella época pero, principalmente, a la característica de la misma investigación agropecuaria, en el sentido de la apropiabilidad de la tecnología resultante.

La tecnología no apropiable es aquella que, por no poseer características especiales que permitan un control sobre su apropiación, termina de uso y aprovechamiento libres. La tecnología apropiable cuenta con propiedades especiales que permiten un control directo para su divulgación y generan a su propietario beneficios económicos.

El sector agropecuario de principios de los sesentas requería un rápido desarrollo y transferencia de tecnología, masivamente aplicable tanto para los pequeños como para los productores medianos y grandes. Dicho sector no podía ni tenía la preparación para discutir sobre la apropiabilidad de la tecnología; así fue como el Estado, se encauzó en forma exclusiva hacia un proceso de desarrollo tecnológico no apropiable.

En la medida en que el país fue progresando, se incrementó la participación del sector privado en la investigación y en el desarrollo tecnológico y comenzaron a surgir tecnologías de una mayor apropiabilidad, principalmente de origen foráneo, en áreas como la producción de semillas, la de maquinaria o de insumos agropecuarios.

En la actualidad, el país cuenta con un complejo arreglo institucional para la ciencia y la tecnología agropecuaria, entidades públicas y privadas, ejecutoras, financiadoras, otras entidades y subsistemas de apoyo.

LAS ENTIDADES EJECUTORAS

El Ica y Corpoica

El sector agropecuario, como ningún otro sector de la economía, ha tenido una tradición institucional muy dependiente del Estado, no sólo en Colombia sino en América Latina, para los procesos de investigación y desarrollo tecnológico. Los resultados de esta institucionalidad oficial contribuyeron significativamente a modernizar y desarrollar la producción agropecuaria nacional.

Desde principios de los años sesenta, el Instituto Colombiano Agropecuario (Ica) tuvo a su cargo la investigación, la transferencia y la extensión rural. A finales de los sesenta, las de sanidad y control de insumos agropecuarios.

En 1993, el gobierno distribuyó esas funciones en dos entidades: el Ica, que conservó las de sanidad e insumos agropecuarios, y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), entidad mixta y de derecho privado dedicada a la investigación y el desarrollo tecnológico, creada con el objeto de establecer un manejo ágil de los recursos, dando participación en ella a los particulares.

En su orientación se tuvieron dos criterios: la descentralización, con la que se le dio considerable autonomía a las regiones y control social sobre los fondos oficiales destinados a la investigación, con la creación de las juntas regionales donde participan los usuarios de la tecnología y representantes de la academia.

A pesar de ser una corporación mixta, sus recursos físicos inmuebles los recibió en comodato del Ica, los muebles fueron aportados por el Ica y los financieros, en un 94% aproximadamente, por el Estado, en forma directa, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o indirecta, a través de Colciencias y los Fondos Parafiscales.

El Ica conservó, además de las funciones de sanidad agropecuaria e insumos, la función de investigación, que debe desarrollar preferiblemente a través de terceros, bajo la modalidad de contratos.

La división de Ica y Corpoica dejó una problemática que esta afectando el desempeño de ambas instituciones. Corpoica recibió del Ica los centros de investigación y las oficinas regionales, sin un previo análisis de sus necesidades. Esa herencia, posiblemente, no está obedeciendo a las necesidades de desarrollo de las regiones. Por otra parte, no se aprovechó la creación de la nueva institución para racionalizar su tamaño y capacidad operativa; por el contrario, se conservó el anterior gigantismo institucional, que hoy está pesando demasiado sobre el monto de los gastos operativos para investigación, por el mantenimiento de la infraestructura física.

Depender presupuestalmente del Ministerio deja a Corpoica ante una gran fragilidad financiera, lo que atenta contra su estabilidad. Esa fragilidad la ha obligado a buscar recursos a través de convenios con gremios y otras instituciones, lo que posiblemente puede llevar a favorecer los sectores agropecuarios más desarrollados, a costa de otras necesidades nacionales y de la autonomía institucional.

Con la división planteada entre el Ica y Corpoica se pretendió desvincular totalmente al Ica de los procesos de investigación y transferencia de tecnología, sin tener en cuenta que las actividades de sanidad agropecuaria, semillas y bioseguridad requieren también de esos procesos.

Centros de Investigación privados

Si bien la historia de los centros de investigación privados comienza a finales de la década de los cuarenta, con la creación del Centro de Investigación del Café (Cenicafé), fue en los años sesenta cuando los gremios de la producción comenzaron a ver la importancia del desarrollo tecnológico específico para sus cultivos, lo cual, combinado con la posible apropiabilidad de las tecnologías y con el desarrollo de las cuotas parafiscales, dio el verdadero impulso a los mencionados centros.

Hoy Colombia cuenta con centros de investigación financiados en su mayoría con recursos parafiscales, de los cuales el más antiguo es Cenicafé; la Federación Nacional de Arroceros (Fedearroz) ha desarrollado una red de centros de investigación en arroz en diferentes regiones del país y el esfuerzo priva-

do ha sido complementado con un convenio exitoso con el Centro Internacional de Agricultura Tropical (Cíat) y el Ica y ahora con Corpoíca; la Federación Nacional de Cerealistas (Fenalce), que además de los cereales investiga en leguminosas de grano, y ha venido desarrollando investigación en las fincas de los productores, además de tener convenios con otras entidades de investigación; los productores de caña de azúcar crearon el Centro Nacional de Investigación de la Caña (Cenicaña) con cuotas voluntarias de los productores, sin contar con fondo parafiscal; los productores de palma desarrollaron el Centro Nacional de Investigaciones de la Palma (Cenipalma) que, aunque tiene actividades independientes, se complementa con convenios con otras instituciones de investigación; además, se encuentran en proyecto o se han venido desarrollando otros centros como Ceniagua y Cenibanano.

La falta de capacidad del Ministerio para ejercer su liderazgo político y técnico sobre los Fondos que financian los Centros de Investigación privados ha impedido su utilización como instrumentos de política tecnológica.

Universidades

Debido a la concentración de la investigación agropecuaria en el Ica, las universidades, con algunas excepciones, no han desarrollado una actividad de investigación de importancia nacional. Sin embargo, en la actualidad, algunas de ellas, con carreras agropecuarias, han venido conformando programas de postgrado y orientando sus actividades cada vez más hacia la investigación, que financian con recursos propios o provenientes de entidades financiadoras de proyectos. Sin embargo, la falta de políticas claras y constantes de investigación, el casi inexistente presupuesto para investigación, la débil relación con el sector productivo y con otros entes de investigación, la falta de suficientes profesores especializados de tiempo completo y finalmente, el a veces mal entendido concepto de autonomía universitaria son limitantes para su desarrollo como elementos del sistema de ciencia y tecnología.

El Sistema Internacional de Investigación Agrícola

Está conformado por 16 centros ubicados en distintas partes del mundo; uno de ellos es el Centro Internacional de Agricultura Tropical (Cíat), ubicado en Cali. El Sistema es orientado por el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (Gciai), el cual a su vez se apoya en un Comité de Asesoramiento Técnico (Cat).

El financiamiento del Sistema Internacional proviene principalmente de donantes internacionales estatales, institucionales y particulares. Sin embargo, el apoyo al sistema ha venido disminuyendo, lo que puede poner en riesgo la seguridad alimentaria mundial en un futuro.

La agenda global definida por el Gciai contempla la globalización de la ciencia y tecnología mediante mecanismos que permitan su integración con los sistemas nacionales, pero con un claro mandato en áreas de trabajo relacionadas con la producción mundial de alimentos, la pobreza y la protección a los recursos naturales.

Tradicionalmente, la agenda global y particular del sistema había sido definida por el Cat y aprobada por el Gciai, obedeciendo más a los intereses filantrópicos de los donantes que a las necesidades de los países usuarios.

Debido a la política de globalización, el Gciai tomó recientemente la decisión de hacer más participativa la definición de su agenda; eso se ha venido concretando a través de Foros Regionales en los que participan los Centros Nacionales de Investigación Agrícola, las Ong, el sector privado, los gobiernos, los centros internacionales de la región, algunos miembros del Comité de Asesoramiento Técnico y representantes del Gciai.

El Foro Regional para América Latina y el Caribe reunido en Bogotá en febrero de 1995 nombró un Comité Coordinador, para facilitar la concertación de los países de la región con el sistema internacional.

La integración del sistema internacional con los sistemas nacionales se aprovecharía si los países contaran con un organizado sistema de investigación agropecuaria, pero la mayoría no lo tienen y Colombia no es la excepción.

Desde 1994, Colombia hace parte del Gciai debido a su aporte al Cíat, el cual debe ser considerado por el sistema como una inversión que hace el país para obtener un beneficio, representado en avances científicos para el desarrollo agropecuario sostenible.

Colombia tiene una íntima relación con el sistema internacional de investigación agrícola. Como inversionista y como participante en el Comité Coordinador del Foro Regional. Esta situación nos mueve a considerar el sistema internacional como componente importante del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Organizaciones No Gubernamentales

El sector agropecuario colombiano cuenta con un número importante de organizaciones que realizan investigación y desarrollo tecnológico, tales como: Conif, Cipav, Cib, Ciao, Fidar, etc. Los recursos que utilizan tienen diferentes fuentes, especialmente internacionales o regionales privadas y públicas. El gobierno nacional también les aporta recursos, directamente, a través de una entidad estatal o por medio de los Fondos Parafiscales.

Generalmente, las Ong se forman con grupos pequeños de investigadores independientes que han venido llenando un espacio en las regiones o comunidades y cubriendo áreas no incluidas en las agendas de las entidades oficiales o gremiales, o solucionando problemas de reciente surgimiento, convirtiéndose en elementos de importancia para el desarrollo local o regional. La independencia con que operan hace difícil su integración entre ellas o con un sistema.

El Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura - Inpa

Es una institución adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y tiene por objetivo contribuir al desarrollo sostenido de la actividad acuícola y pesquera nacional, con el fin de incorporarla de manera decidida a la economía del país y garantizar el aprovechamiento racional de los recursos.

El personal dedicado a desarrollo tecnológico (32 profesionales y 7 postgraduados), y los recursos físicos de 13 estaciones piscícolas y 9 centros pesqueros constituyen un componente importante para el Sistema de Ciencia y Tecnología.

El Inpa depende política y presupuestalmente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por otra parte, Invemar, institución que también tiene como función la investigación y el desarrollo tecnológico pesquero, tiene dependencia presupuestal y política del Ministerio del Medio Ambiente. Dentro del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, la acuicultura tiene participación en el Consejo del Programa Agropecuario, y la pesca en el Consejo del Programa de Ciencias del Mar.

ENTIDADES FINANCIADORAS

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Es el principal financiador de ciencia y tecnología agropecuaria, principalmente en cabeza de Corpoica, a través de recursos entregados bajo convenio. El Ministerio determina unos criterios de política muy amplios como única orientación para su utilización.

Existen otras entidades a las cuales el Ministerio entrega recursos para investigación y desarrollo tecnológico como el Cíat, Conif, Cíao y el Centro de Mecanización Agrícola.

Al interior del Ministerio no existe una estructura que permita mantener un control a los aportes de tal forma que se pueda asegurar que la inversión hecha en tecnología está cumpliendo con las políticas determinadas por el Ministerio, que los recursos son utilizados de acuerdo a lo pactado, que se está cumpliendo con las metas y objetivos propuestos y que los resultados obtenidos tienen un impacto positivo en la producción agropecuaria nacional.

La excepción a la anterior situación es el Pronatta, un programa que opera dentro del Ministerio y tiene un control sobre los recursos, los cuales se distribuyen por demanda a través de convocatorias de proyectos. Estos son evaluados inicialmente en el nivel departamental para determinar su pertinencia. Posteriormente, son evaluados por un panel nacional de expertos. El programa tiene un sistema de seguimiento y evaluación.

Colciencias

Hoy dependiente de Planeación Nacional y fortalecida mediante la Ley 29 de Ciencia y Tecnología, cuenta con el liderazgo y los recursos de un crédito externo para la ejecución de la política de ciencia y tecnología definida en el Documento Conpes 2739 de Noviembre de 1994, cuyo objetivo general es integrar la ciencia y tecnología a los diversos sectores de la vida nacional, buscando incrementar la competitividad del sector productivo en el contexto de una política de internacionalización de la economía, y mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población colombiana.

Colciencias también se encuentra comprometida en la consolidación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, mediante el apoyo al funcionamien-

to del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de los Consejos Nacionales de Programa y de las Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología.

El Consejo Nacional del Programa de Ciencia y Tecnología Agropecuaria se encuentra conformado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, quien lo preside y generalmente lo delega en un Viceministro; el Director de Colciencias o su Delegado; cuatro representantes del sector de los investigadores y tres representantes del sector productivo.

El Consejo Nacional del Programa de Ciencia y Tecnología Agropecuaria se ha limitado a la aprobación y financiamiento de proyectos que llegan a su consideración, utilizando los recursos que Colciencias tiene para tal fin.

Fondos Parafiscales

Colombia es la única nación en el hemisferio que cuenta con un mecanismo de financiamiento para el desarrollo tecnológico y el fomento agropecuario proveniente de los productores a través de cuotas parafiscales. Los recursos son recolectados en unos Fondos, administrados por los gremios, bajo la orientación de juntas directivas en las que participan tanto el gremio como el gobierno.

Existen unos pocos Fondos Parafiscales que tienen sus propias entidades ejecutoras en aspectos de ciencia y tecnología, pero la gran mayoría de ellos contratan con otras entidades la ejecución de proyectos y programas de investigación y desarrollo tecnológico.

Pocos Fondos Parafiscales cuentan con programas en ciencia y tecnología a corto, mediano y largo plazos, que permitan una proyección tecnológica futura. La mayoría de los gremios que contratan la investigación no tienen unidades técnicas para hacer una evaluación *ex ante* de proyectos y mucho menos, un adecuado seguimiento y evaluación final o de impacto.

El Ministerio tiene capacidad legal de influir sobre las decisiones de los Fondos Parafiscales. Por lo tanto, sin impedir que opere la iniciativa privada para la utilización de dichos fondos en ciencia y tecnología, se deben diseñar mecanismos que permitan utilizar dichos fondos como instrumento de política.

Cooperación técnica Internacional

El Departamento Nacional de Planeación ha venido manejando los recursos de cooperación técnica internacional que ingresan a Colombia para ciencia y tecnología agropecuaria. Para su aprobación y posterior ejecución se solicita un concepto técnico al Ministerio de Agricultura o a Corpoíca. Si bien este procedimiento es adecuado, ni el Ministerio, ni Corpoíca cuentan con metodologías que permitan visualizar la ciencia y tecnología nacional dentro de la economía y canalizar la cooperación técnica internacional dentro de un sistema general que garantice una mayor armonía.

Fondo Regional Danco Interamericano de Desarrollo (Bid)

Durante los últimos 20 años, el Bid ha contribuido al desarrollo de programas nacionales y regionales de investigación. La inversión en los sistemas nacionales de generación y transferencia de tecnología (863 millones de dólares en préstamos) y en organizaciones regionales e internacionales de investigación (182 millones no reembolsables) ha sido muy efectiva, con retornos socioeconómicos altamente significativos.

El Banco ha reducido el financiamiento al programa regional con fondos no reembolsables, lo que combinado con otras reducciones presupuestales provenientes de otros donantes del sistema regional e internacional, ha provocado el cierre de programas de investigación y transferencia de tecnología a nivel regional y subregional.

El Bid ha venido promoviendo la creación de un Fondo para el financiamiento de la investigación agropecuaria regional con el objeto de fortalecer las actividades de generación y transferencia de tecnología en América Latina y el Caribe, así como institucionalizar un manejo más democrático de los recursos y que refleje la necesidad de los países en investigación agropecuaria. El Fondo estaría bajo la administración de los países y organizaciones aportantes a través de un Consejo Directivo. Este Fondo generaría una renta anual de diez millones de dólares con los cuales se financiarían proyectos de investigación estratégica de alta prioridad a nivel regional y subregional.

La propuesta del Bid para la creación de un Fondo para la investigación y desarrollo tecnológico coincide en intensificar el proceso de internacionalización de las economías de la región, y consolidar bloques económicos, de los cuales

el bloque americano ya ha tenido varios impulsos; el primero de ellos, la reunión de Presidentes en Miami. El Fondo es una iniciativa que ayuda a consolidar este proceso, además de presentar una importante perspectiva de afrontar el desafío tecnológico en forma compartida que permita el desarrollo de potencialidades agropecuarias comunes al nivel regional o subregional, y el desarrollo de tecnologías que pueden llevar a la conformación de alianzas estratégicas entre países de la región.

OTRAS INSTITUCIONES

Procis

Colombia, a través de Corpoica, tiene representación en Procitrópico y Prociandino, mecanismos respaldados por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) para la integración tecnológica subregional.

Los Procis tienen la misión de contribuir a mejorar la capacidad y la calidad de la investigación y el desarrollo tecnológico regional, tanto en los países como en las instituciones nacionales de investigación, con criterios claros de competitividad y sostenibilidad, con el apoyo de centros internacionales, universidades y organizaciones no gubernamentales.

La participación de Colombia en este sistema de integración estuvo en cabeza del ICA y ahora en Corpoica. Sin impedir la libre relación de Corpoica con este sistema regional, se debe integrar este proceso al sistema nacional de ciencia y tecnología.

Si los países miembros de los Procis no se comprometen con este sistema de integración de la investigación, a través de un apoyo presupuestal constante y ojalá creciente, es posible que no se logre su consolidación. Colombia ha venido aportando anualmente alrededor de 14.000 dólares para Prociandino y cerca de 20.000 para Procitrópico.

El Servicio Nacional de Aprendizaje - Sena

Creado como establecimiento público dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, en 1958, su función es la capacitación técnica y el desarrollo social de los trabajadores. Dentro del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria tiene la función de capacitar a los técnicos de las Umatas. Además, tiene como objetivo la participación en actividades de

investigación y desarrollo tecnológico que contribuyan a la actualización y mejoramiento de la formación profesional integral.

El Sena dispone de 21 centros de formación para el sector agropecuario. En la actualidad el 4% de sus ingresos provienen de ese sector. Sin embargo, destina el 25% de su presupuesto para el sector agropecuario.

El Sena no ha sido considerado parte del Sistema de Ciencia y Tecnología, pero su participación en investigación y desarrollo tecnológico, así como su infraestructura, su presupuesto y su función capacitadora lo convierten en elemento importante dentro del Sistema.

Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - Dri

Desde 1987 el Dri viene cofinanciando programas y proyectos de desarrollo rural. Sus programas incluyen asistencia técnica, mecanización, irrigación, acuicultura, mujer rural, comercialización, vías rurales, acueductos, saneamiento básico, electrificación rural, cuencas y microcuencas, control de inundaciones, vivienda rural, desarrollo institucional y generación de empleo rural. El programa de asistencia técnica contribuyó a financiar la constitución de las Umataas así como algunos proyectos especiales de asistencia técnica para los pequeños productores. Además, financia el fortalecimiento institucional de las Secretarías de Agricultura para que cumplan sus funciones dentro del Sintap.

De acuerdo con un estudio reciente, en 1995 el Dri asignó a los municipios para el financiamiento de las Umataas 18.000 millones de pesos, en promedio 18 millones de pesos por Umataa. La asignación fluctuó entre 9.3 y 28 millones de pesos por Umataa. Por cada peso invertido por el Dri en las Umataas, atrajo inversión de dos pesos adicionales de los cuales el municipio aportó 1.7 pesos. (Pbest , 1996).

La Corporación Colombia Internacional - Cci

Fue creada como una iniciativa gubernamental a raíz de la inserción de Colombia en el proceso de apertura económica. Su objetivo principal es la búsqueda de nuevas oportunidades productivas y competitivas internacionales para el sector agropecuario. Para lograr su propósito hace investigación de mercados, estudios de factibilidad, proyectos demostrativos y financia proyec-

tos de investigación. La necesidad de buscar nuevas alternativas competitivas en el sector agropecuario no es consecuente con el presupuesto con que cuenta esta entidad. Para los años 1996, 1997 y 1998 tenía aprobado un presupuesto de 10.000 millones de pesos para inteligencia de mercados, proyectos demostrativos y estudios de factibilidad, que ha sido recortado en 4.000 millones de pesos. Esta situación ha obligado a la entidad a suprimir cualquier financiamiento de investigación y desarrollo tecnológico. Además, su operación depende más de convenios con otras instituciones, que comprometen su orientación y, de alguna manera, su independencia.

ALGUNOS SUBSISTEMAS

El Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología - Sintap

Como se vio anteriormente, el Sistema fue creado en 1989 con el objetivo primordial de «ordenar el proceso de validación, ajuste, transferencia y adopción de la tecnología agropecuaria; coordinar y racionalizar la acción de las entidades públicas y privadas que transfieren tecnología al sector rural y apoyar a los municipios para la adecuada prestación del servicio de asistencia técnica a pequeños productores» (Decreto 1946 de 1989).

Los componentes del Sintap han tenido un variado cumplimiento de sus funciones. Los municipios han cumplido en un 95% con la obligación crear las Umatas; para 1995, se confirmó la creación de 1009 Umatas en los 1050 municipios existentes. Para 1995 había 5327 funcionarios en las Umatas, de los cuales 3.539 (66.4%) se consideraban como personal que realizaba labores de asistencia técnica y el resto se consideraba personal de apoyo. Del personal dedicado a asistencia técnica 1640 son profesionales y 1899, tecnólogos.

El presupuesto de las Umatas pasó de \$ 19.216 millones en 1994 a \$40.950 millones en 1995. El Dri es sin duda el principal financiador de las Umatas (33.6%).

Los usuarios potenciales de las Umatas a nivel nacional ascienden a 1'609.291 productores, para 1995 los usuarios inscritos en las Umatas eran de 492.021, de los cuales se estaban atendiendo 435.844 (el 88.6% de los inscritos).

Como se vio anteriormente, el Dri ha venido apoyando al Sintap al financiar la operatividad de las Umatas y algunos proyectos especiales de asistencia

técnica, así como el fortalecimiento de las Secretarías de Agricultura para el cumplimiento de su labor dentro del Sistema.

La dirección y coordinación regional del Sintap está asignada a las Secretarías de Agricultura o a los organismos que hagan sus veces en los departamentos. Según el trabajo de Pbest Asesores, «las Secretarías de Agricultura han desarrollado las actividades necesarias para que la fase de fundación de las Umatas se haya realizado a cabalidad y su actividad ha contribuido decisivamente al éxito del proceso».

El apoyo tecnológico que han requerido las Umatas ha sido algo débil, en parte debido a las reformas institucionales, que no dejaron clara la instancia responsable de su apoyo tecnológico. Es así que Corpoíca no tiene incorporado un programa de apoyo tecnológico y metodológico a las Umatas. Sin embargo, según el estudio de Pbest, las dos terceras partes de las Umatas afirman haber recibido capacitación de los Creced de Corpoíca. Por otra parte, la política de libre concurrencia ha impedido que el Pronatta oriente recursos de forma integral y ordenada hacia la capacitación metodológica y tecnológica de las Umatas.

Entre las debilidades del Sintap se encuentran la ausencia de una fuerte coordinación y dirección del sistema a nivel nacional. Si bien se creó una Unidad Coordinadora para cumplir esta función dentro del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la falta de unidad de criterio dentro del Ministerio ha erosionado su capacidad para dirigirlo y orientarlo. Además, esta ausencia de coordinación y dirección ha impedido la integración de las entidades para el cumplimiento de sus funciones dentro del Sintap y su integración con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Podría decirse, entonces, que el Sintap como tal no ha sido viable, pero hay que señalar que su importante función tiene que ser recogida e incorporada en la totalidad del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroalimentaria, dado que el proceso de desarrollo tecnológico que se cumple al interior de este Sistema es uno sólo, una de cuyas funciones es la de transferencia. Esa función no conviene parcelarla como un subsistema suelto sino, antes bien, integrarla con las otras funciones del Sistema.

Sistema de protección a la producción

Si bien el sistema de protección a la producción agropecuaria existe según el Decreto 1840 de 1994 y se encarga al Ica de liderarlo, en la práctica

tampoco se encuentra operando, debido a la falta de financiamiento para el fortalecimiento de sus componentes, así como a la falta de una decisión del Ica en iniciar su montaje y operatividad.

Es importante resaltar que un adecuado sistema de protección a la producción, en el cual opere una precisa y oportuna vigilancia epidemiológica, así como la necesaria red de diagnóstico e instrumentos adecuados para garantizar la bioseguridad nacional, se convierte en un instrumento de información de gran importancia para la ciencia y tecnología.

El Sistema de protección es también parte integral del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología por la responsabilidad de transferir la tecnología y desarrollar investigación en las áreas de su competencia.

RECURSOS

Recursos financieros

Es complejo cuantificar en una forma precisa los recursos financieros dedicados a la investigación y el desarrollo tecnológico, debido a la diversidad de fuentes y destinos estatales, y a los recursos que se aportan como contrapartida dentro del sistema de cofinanciación. Sin embargo, con la información aportada por Zuleta y Jaramillo en 1997, es posible hacer una aproximación de la inversión estatal en 1996 para ciencia y tecnología agropecuaria, forestal y pesquera, dejando por fuera al sector agroindustrial.

El cuadro siguiente permite mostrar una realidad hasta ahora no considerada. En efecto, los cálculos ubican a Colombia, entre los países de igual desarrollo, como uno de los que más invierten en ciencia y tecnología. Hace 10 años, en 1986, el Estado colombiano invertía en investigación y desarrollo tecnológico agropecuario el 0.51% del Pib agropecuario (Falconi 1993).

Al cuantificar todos los recursos, parecería que es suficiente el aporte del Estado colombiano a la ciencia y la tecnología agropecuarias. Sin embargo, los dispersos objetivos de las fuentes hacen difícil su integración. Por ello se hace necesario un proceso integrador que logre la complementación y la potenciación de esos recursos, para que ello se refleje el desarrollo tecnológico.

Cuadro
Gastos de Investigación y Transferencia de Tecnología
en el Sector Agropecuario 1996
Millones de Pesos Corrientes

	Monto	% Pib
Sector público nacional	30817	
Sector público regional (1)	47926	
Sector mixto nacional (2)	37549	
Sector privado (3)	45072	
Sector internacional (4)	3346	
Total	164710	1.41
Excluyendo asistencia técnica deptal. y capacitación (5)	102795	0.88
Excluyendo asistencia técnica cap. y Comités de Cafeteros (6)	87601	0.75
Excluyendo asist. téc., cap., C. de C, y Umata	80086	0.69

- (1) Incluye presupuesto nacional
- (2) Incluye 34000 millones del Presupuesto Nacional
- (3) Incluye los Fondos Parafiscales
- (4) 50% es Presupuesto Nacional
- (5) Sólo capacitación Sena
- (6) Servicios de extensión

Fuente: Zuleta, Luis A. y Lino Jaramillo. "Hacia un sistema de financiamiento de la investigación y desarrollo tecnológico en el sector agropecuario colombiano", Colciencias - Ilica, Bogotá, 1997.

Recursos humanos

La cuantificación exacta de los recursos humanos dedicados a investigación y desarrollo tecnológico requiere de un estudio especial que de todas formas debe ser abordado en un futuro cercano. Por ahora, se cuenta con unas cifras muy aproximadas que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ajustó (Arango, 1994) tomando como base el trabajo de Falconi. En 1994, Colombia tenía en el sector público (incluyendo a Corpoica) aproximadamente 583 investigadores y 408 técnicos de apoyo. El Sector privado en 1994 contaba con

aproximadamente 251 investigadores y 208 técnicos de apoyo; para un gran total de 1450 personas.

En 1996, Corpoíca contaba con 158 técnicos de apoyo, 112 de ellos dedicados a labores de investigación. De un total de 685 profesionales, 538 son investigadores y 260 cuentan con postgrado.

El cuadro que a continuación se presenta incluye información de Colciencias, 1996, Arango *et al* 1996 y algunas recogidas y actualizadas por el autor.

Personal técnico en Investigación agropecuaria en Colombia - 1996 (1)

	Técnicos	Prof.	Especi.	Ms	PhD	Total	%
Ceniagua	11	3		3	4	21	1.4
Cenicafé	18	67		44	15	144	9.7
Cenicaña	12	5		11	10	38	2.5
Cenipalma	1	15		3	1	22	1.5
Ceniuva	6	3		2	3	14	0.9
C. de Mecaniz.		10		2		12	0.8
Ciao		6	3			9	0.6
Cíat (2)	122	105		29	10	266	17.8
Cipav	1	23		16	1	41	2.8
Conif		11		13		24	1.6
Corpoíca	112	237	41	209	51	650	43.7
Cop. biotec		7		2	1	10	0.7
Fedearroz	1	11		13		25	1.7
Fenalce		4				4	0.3
Fidar	7	8				15	1.0
Ica (3)			150			150	10.1
Inpa		28	4	7		39	2.6
Inv. biológica		2		1	1	4	0.3
Total						1488	100.0

1. El cuadro no incluye las universidades, el sector agroindustrial, y no están incluidas todas las Ong. Sin embargo, la información recogida puede estar representando alrededor del 95% del total.
2. La información se obtuvo en diciembre de 1996, después de los recortes de personal, y tiene en cuenta exclusivamente los investigadores colombianos
3. El Ica cuenta con 150 profesionales, la gran mayoría con postgrado, los cuales desarrollaron anteriormente actividades de investigación, pero en el proceso de división del Ica y Corpoíca tomaron la decisión de permanecer en el Ica por razones laborales.

En 1994, el país contaba con 1450 personas dedicadas a la investigación, las 1488 personas determinadas en la tabla anterior para 1996 podría estar indicando un estancamiento en el recurso humano para la investigación agropecuaria.

Por otra parte, el recurso humano dedicado a la asistencia técnica se ha incrementado significativamente. En 1988, cuando el Ica era la institución responsable de la asistencia técnica, se contaba con 800 funcionarios dedicados a esa labor. Con la consolidación de las Umatas, el número de funcionarios en el total de esas unidades ascendió a 5327 funcionarios, de los cuales 3.539 (66.4%) se considera como personal que realiza labores de asistencia técnica y el resto es considerado personal de apoyo. Del personal dedicado a asistencia técnica 1640 son profesionales y 1899 tecnólogos.

Las anteriores cifras muestran que el personal que hace investigación y desarrollo tecnológico sigue concentrado en pocas entidades. Además, el total de investigadores muestra una tendencia a disminuir entre 1994 y 1996, lo que puede estar indicando la falta de una política de formación del recurso humano; claro está que, si se incluyen los profesionales vinculados a las Umatas, se muestra un importante crecimiento del total de profesionales.

Recursos tecnológicos

Desde el fortalecimiento del Departamento de Investigaciones Agropecuarias –Día–, en 1949, (Mesa, 1994) han transcurrido 47 años de investigación y desarrollo tecnológico en Colombia, que además de contribuir decididamente al desarrollo agropecuario nacional, se constituyen en el patrimonio tecnológico nacional.

Desde 1973 hasta 1988, el Ica fue el motor del desarrollo tecnológico de los programas Dri. A través de los procesos de ajuste y validación de tecnología combinados con proyectos de comunicación, se desarrollaron y transfirieron tecnologías a más de 200 municipios del territorio nacional (Vargas, 1994), que dejaron un importante acervo de conocimientos y tecnologías para diferentes sistemas de producción de pequeños productores.

En el proceso de formulación del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología, en 1989, se hizo el inventario de las tecnologías disponibles a través de la confrontación de las necesidades tecnológicas de los productores con la oferta tecnológica disponible; ello mostró tres situaciones:

- * Problemas o necesidades para los cuales existe oferta tecnológica disponible, que originaron perfiles de proyectos de transferencia de tecnología,
- * Necesidades o problemas tecnológicos sin oferta, facilitando la formulación de perfiles de proyectos de investigación y
- * Oferta tecnológica para la cual no existía demanda por parte de los productores.

En el proceso se incluyeron 71 especies agrícolas, 11 pecuarias y 28 forrajeras. Lo anterior dio lugar a la identificación de 1959 perfiles de proyecto de los cuales 831 correspondieron a actividades de investigación, 995 a actividades de transferencia de tecnología y capacitación tecnológica y 133 a capacitación metodológica a usuarios intermediarios. Además, se consolidó el inventario de las tecnologías disponibles que no tenían demanda (Ica, 1990).

Toda la información tecnológica anterior, sumada a la tecnología generada entre 1990 y la fecha, se constituye en base importante para seleccionar tecnologías que puedan ser transferidas en una estrategia de seguridad alimentaria.

A los anteriores recursos tecnológicos se debe agregar el gran potencial del que dispone la nación en su megadiversidad biológica, que seguirá siendo potencial en la medida que se posponga su investigación, desarrollo y utilización.

ENCONTRANDO EL CAMINO

En la parte inicial del presente documento se plantearon algunos interrogantes sobre las posibilidades que tiene Colombia para lograr un adecuado desarrollo tecnológico que contribuya al mantenimiento de la seguridad alimentaria. El análisis desarrollado a lo largo del documento permite obtener algunas conclusiones.

Colombia cuenta con unas bases legales y de política que, aunque débiles, permiten el funcionamiento de esa variada y compleja institucionalidad, con amplia autonomía, que en su conjunto conforma un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroalimentaria, el cual ha surgido como una propiedad emergente del accionar social en los campos de la ciencia y tecnología.

El Sistema cuenta, además, con recursos financieros, aparentemente suficientes, pero dispersos. El recurso humano, aunque se ha venido debilitando, es un valioso activo. Finalmente, el Sistema cuenta con una tradición que se refleja en un amplio recurso tecnológico disponible. La visión global del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroalimentaria permite identificar la necesidad de unas estrategias que permitan su optimización, coordinación y orientación, pero preservando la autonomía de sus componentes.

Sin embargo, las fallas observables en la situación de la institucionalidad de la ciencia y la tecnología agroalimentaria que vive Colombia no son una excepción en el concierto internacional, por lo menos en el conformado por los países de América Latina y el Caribe. En efecto, numerosos estudios dan cuenta de que el Sistema Internacional de Investigación Agrícola, dentro de su estrategia de globalización de la investigación, ha acusado como deficiencia general de los diferentes sistemas nacionales de investigación de la región, no solamente su falta de integración, sino la ausencia misma de la conceptualización integradora de los mismos. El sistema internacional será más eficiente, indudablemente, si interactúa no con instituciones nacionales atomizadas sino con sistemas nacionales armónicos y funcionales (Ardila, 1996).

Colombia ya ha iniciado un proceso tendiente a superar las deficiencias de su Sistema de Ciencia y Tecnología Agroalimentaria. En ese camino, ha ganado consenso en los niveles decisorios la conceptualización del mismo, la valoración de la construcción social que esa institucionalidad implica, la necesidad del respeto por la autonomía del accionar de los distintos agentes que lo constituyen y la posibilidad de orientarlo eficazmente a través de los instrumentos que tiene el Estado a su disposición y además de la posibilidad de encontrar mecanismos mediante los cuales la adecuada articulación entre sus componentes permita la sinergia y optimización entre las distintas funciones que se suceden a su interior.

BIBLIOGRAFÍA

- Arango, Luis. "Análisis de los recursos humanos y financieros disponibles para la investigación en el sector agropecuario". Ministerio de Agricultura, Colombia (Documento Interno) Bogotá, 1994. 12 p.
- Arango Luis. "Propuesta para el fortalecimiento organizacional del sistema nacional de ciencia y tecnología agropecuaria. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Santafé de Bogotá, Colombia, Abril 1996.
- Arango, Luis; Margarita Ramírez; Carlos Fernando Rivera; Luis Romano Orozco. "Lineamientos de política para el fortalecimiento y la orientación del sistema nacional de ciencia y tecnología agroalimentaria". Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Santafé de Bogotá, Octubre 1996.
- Ardila, Jorge. "Problemática de la transformación institucional de la investigación agropecuaria en América Latina y el Caribe". En Ardila, Jorge (editor), *Transformación institucional de la investigación agropecuaria en América Latina*, Ilica, San José, 1997.
- Binswanger, H. y P. Landell-Mills. "World bank strategy for reducing poverty and hunger". The World Bank, 1995.
- Colciencias. "El sistema nacional de ciencia y tecnología. Instrumentos jurídicos. Ciencia y tecnología para una sociedad abierta», Bogotá, 1991. 114 p.
- Colciencias. "Centros tecnológicos empresariales, Directorio". Bogotá, 1996. 216 p.
- Congreso de Colombia, Ley 101 de 1993, «Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero». Bogotá, 1993.
- Congreso de Colombia, Ley 160 de 1994. «Nueva ley de reforma agraria». Bogotá, 1994.
- Conpes. Documento 2739 Colciencias-Dnp-Ude, "Política Nacional de Ciencia y Tecnología 1994-1998". Bogotá, 1994.
- Conpes. Documento 2745 Dnp- Uda-Minagricultura. "Política de modernización rural y de desarrollo rural campesino". Bogotá, 1994.
- Conpes. Documento 2786 Dnp-Uda-Minagricultura, "Política de competitividad agropecuaria, pesquera y forestal. Bogotá, 1995.
- Echeverría, R. G., "Assessing the impact of agricultural research". En: *Methods for diagnosing research systems constraints and assessing the impact of agricultural research*, Vol II, De. R.G. Echeverría. Isnar, The Hague, The Netherlands, 1990,.
- Falconi, César A., "Interacciones en el sector público y privado en la investigación agrícola en países en desarrollo: el caso de Colombia", Documento para discusión No. 93-14(s), 54 p. Isnar, The Hague, The Netherlands, 1990.

- Fao. "Agricultura hacia el año 2010". Roma, 1993. 359p.
- Fao. "El papel de la investigación en la seguridad alimentaria mundial y en el desarrollo agrícola". Documento técnico para la cumbre mundial sobre la alimentación Wfs 96/Tech/12 Roma, 40p.
- Fao. "Enseñanzas de la revolución verde: hacia una nueva revolución verde". Documento técnico para la cumbre mundial sobre la alimentación Wfs 96/Tech/6 Roma, 1996. 19p.
- Hertford, Reed. "El sistema nacional de tecnología y servicios agropecuarios de Colombia: análisis y apoyo propuesto". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Julio 30 de 1996. 61p.
- Ifpri. "A 2020 vision for food , agriculture and the enviroment, speeches", Washington, D.C., 1995.
- Instituto Colombiano Agropecuario, Ica. "La tecnología al servicio del campo". Memorias de Gerencia 1986 - 1990.
- Jaramillo, Carlos Felipe. "Hacia 2020: retos y desafios del agro". Fedesarrollo, Bogotá, 1995. 35p.
- López, Nelson A. "Un testimonio a propósito de la violencia rural". En *Coyuntura Colombiana*, Vol. 13, No. 1, 1996.
- McCalla, A. F. "Agriculture and food needs to 2025: why we should be concerned". Cgiar, Sir John Crawford Memorial Lecture. International Centers Week, October 27, Washington, D.C., 1994. 26p.
- Mesa, Daniel. "Extensión y fomento agrícola en Colombia (1945-1970)". En: *La Agricultura y las Políticas Sectoriales. Minagricultura 80 años*. Bogotá, 1994 .
- Ministerio de Agricultura. Decreto 1946, por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología. Bogotá, 1989.
- Ministerio de Agricultura. Decreto 2379. Por el cual se Reglamentan los Decretos-Ley 077 de 1987 y 501 de 1989. Bogotá, 1991.
- Ministerio de Agricultura. Decreto 1279, por la cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 1994.
- Ministerio de Agricultura. Decreto 1929. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 101 de 1993. Bogotá, 1994.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Memorias 1994-1995". Bogotá, 1995.
- Moscardi, E. R., "Operativizando la asociación entre el Gcial y los Sistemas Nacionales de Investigación Agrícola de Lac". Documento presentado para la Primera Reunión de Consulta de los Sistemas Nacionales de Investigación Agrícola de América Latina y el Caribe, 85p. Santafé de Bogotá, Febrero 20 -22 de 1996.

- Perry, Santiago y Ricardo Torres. "Políticas e instrumentos de fomento a la innovación tecnológica en el agro colombiano". Fundación para las Investigaciones Agroeconómicas y Sociales. Santafé de Bogotá, 1995. 107p.
- Pbest Asesores. "Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica, Umatas". Santafé de Bogotá, 1996. 4 tomos.
- Posada, Rafael. "Lineamientos generales para la asignación de recursos en la investigación agropecuaria. Documento de discusión, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria" - Colciencias, Bogotá, 1995. 57p.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, "Plan Nacional de Desarrollo, *El Salto Social* 1994 - 1998".
- Presidencia de la República. «Así es el Plante», Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. Bogotá, 1996. 16p.
- Sarmiento - Anzola, Libardo. "Evolución de la pobreza y la calidad de vida en Colombia (1972-1992). En *El agro y la cuestión social. Minagricultura 80 años*.
- Torres, Ricardo. "Proceso de cambio de la investigación agropecuaria en Colombia. en: la agricultura y las políticas sectoriales. *Minagricultura 80 años*". Bogotá, 1994.
- Zuleta, Luis A. y Lino Jaramillo. "Hacia un sistema de financiamiento de la investigación y desarrollo tecnológico en el sector agropecuario colombiano", Colciencias - lica, Bogotá, 1997.





**La biodiversidad
en el sistema
alimentario
colombiano**

Martha Lucía López



Los países industrializados consideran de tal importancia su seguridad alimentaria, que pretenden liderar el sector agropecuario mundial al costo que sea. Es decir, no sólo no delegan su seguridad alimentaria, sino que quieren decidir sobre la seguridad alimentaria del planeta, en especial sobre los países del Tercer Mundo.

El hecho es que, dentro del escenario internacional, la seguridad alimentaria de los países pobres no está en sus propias manos, por el tejido ya existente de interrelaciones con la producción de bienes agropecuarios e insumos con los países industrializados, por la presencia de un sistema alimentario con problemas en la ubicación espacial de la producción, con escasa especialización de las variedades productivas alimentarias y evidentes amenazas a la biodiversidad y a la sostenibilidad del desarrollo del sector (tecnologías inapropiadas de explotación, colonización indiscriminada, restricciones al potencial productivo de la frontera agrícola por alta concentración en la distribución de los recursos productivos).

El sector campesino merece una destacada prioridad dentro de una política general y de largo plazo de

seguridad alimentaria, por su participación en la producción doméstica de alimentos. Dado que la producción alimentaria se origina en la explotación de los ecosistemas terrestres y acuáticos, su variedad depende de la riqueza de las condiciones ambientales, tanto naturales como artificiales y, por lo tanto, las relaciones entre la nutrición humana, la alimentación y la biodiversidad son evidentes, complejas e interactivas. Con el fin de garantizar una alimentación permanente y adecuada a las necesidades del hombre, debemos administrar los recursos disponibles, no renovables y escasos, mediante un sistema de agricultura sostenible, sin ocasionar daños al ambiente y conservando la biodiversidad.

La agricultura moderna se basa en el manejo de un grupo pequeño de cultivos y especies. El conocimiento de la biodiversidad permitirá el desarrollo y el aprovechamiento de nuevas oportunidades para la producción alimentaria. La búsqueda de una agricultura sostenible plantea la necesidad de desarrollar sistemas y prácticas agrícolas que permitan la regeneración de los recursos naturales básicos, eviten la erosión genética y promuevan el mantenimiento de la biodiversidad y la ampliación de las bases genéticas.

RECURSOS GENÉTICOS

La biodiversidad abarca todas las especies de plantas, animales y microorganismos y los ecosistemas y procesos ecológicos de los cuales forman parte. Sin embargo, la mayor parte de los recursos genéticos necesarios para el desarrollo de la agricultura y la industria son exóticos. Por lo tanto, es muy frecuente que un país rico en biodiversidad no sea necesariamente independiente en materia de recursos genéticos (Giacometti, 1991).

En la biodiversidad se distinguen tres niveles: la diversidad genética, la diversidad de las especies y la diversidad de los ecosistemas. Cuando se quiere desarrollar un sólido programa de preservación de los recursos genéticos de un país, generalmente se incluye una porción limitada de biodiversidad local, principalmente de especies silvestres del mismo linaje de los cultivos y de otras con posibilidades de domesticación, pero la porción más importante de los recursos genéticos de cultivos preservados y utilizados proviene de centros de origen que se hallan diseminados por todo el mundo.

En Colombia, los centros de mayor diversidad se encuentran en el Pacífico y en la cuenca amazónica. Sin embargo, los recursos genéticos más valiosos, como los cultivos alimenticios, están distribuidos en los Andes e incluyen

especies nativas y locales de papas, tomates, otros cultivos de raíces y tubérculos y maíz «Lupin, Amaranthos y Quínoa» (Spinal y Montenegro, 1963; León, 1994).

Actividades de conservación

Son las políticas y programas para el mantenimiento a largo plazo de comunidades naturales bajo condiciones que ofrezcan la posibilidad de una continua evolución. La preservación implica el mantenimiento de individuos o grupos pero no su cambio evolutivo. Los bancos genéticos, los zoológicos y los jardines botánicos pueden preservar pero solo la naturaleza puede conservar (Frankel y Seule, 1981). Cada país establece y mantiene las unidades de conservación de la biodiversidad, que generalmente son los parques, bosques, reservas biológicas, ecológicas públicas y privadas.

Conservación *in situ*. En Colombia hay varios programas de conservación *in situ* promovidos y manejados por el Estado, por organizaciones no gubernamentales y por comunidades indígenas y locales. En 1960, el país estableció su primer parque nacional natural, en la llamada Cueva de los Guácharos. En 1974, se adoptó el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. En 1968, se creó el Instituto Nacional de los Recursos Renovables, Inderena, que tuvo una división de parques nacionales y fauna, establecida en 1976 y que entró a hacer parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con la creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993).

En la actualidad, el subsistema de parques, que cubre un área de 9 millones de hectáreas (siete por ciento del territorio nacional), cuenta con 33 parques nacionales, dos reservas naturales, siete santuarios de flora y fauna y una zona ecológica especial. Considerando los resguardos indígenas como zonas de conservación *in situ*, el área cubre el 16 por ciento del territorio nacional. Las reservas forestales, que cubren cerca del 40 por ciento del territorio nacional, tienen carácter temporal, pues existe la posibilidad de excluir porciones que pueden ser adjudicadas a particulares (Informe de Colombia para la Conferencia Internacional y el Programa sobre los Recursos Fitogenéticos, 1995).

Actividades de preservación de la biodiversidad

La preservación de las especies poblacionales y de genes necesita una amplia gama de técnicas y sistemas de gestión, generalmente integrados con

unidades de conservación de la biodiversidad. El estudio fenológico de esas reservas genéticas se puede realizar en el ámbito silvestre, pero cuando se precisa hacer una caracterización y evaluación se lleva el material genético a los bancos de genes.

Preservación *ex situ*. Colombia conserva bajo esta modalidad más de 32.000 accesiones, con el criterio de preservar material vegetal en bancos activos y/o en colecciones de trabajo, suplir necesidades de mejoramiento, cumplir con programas de fomento o de multiplicación de materiales en vía de extinción y para fines de docencia. Existen entidades que manejan preservación *ex situ* con un número pequeño de colecciones y que desarrollan algunas actividades de manejo del recurso genético (Cuadro 1).

El Ica, desde su creación, organizó y utilizó colecciones de recursos genéticos vegetales, especialmente de especies de valor comercial para el país, sumando alrededor de 24 mil entradas (Cuadro 2).

Las especies nativas de esta colección son un 55 por ciento del germoplasma y las foráneas son el 45 restante. Del material anterior, el 69.5 por ciento corresponde a especies de economía campesina.

En 1994, los recursos genéticos vegetales fueron transferidos para su administración del Ica a Corpoica a través del contrato 003 del 16 de agosto de 1994 y renovado hasta diciembre 31 de 1995, los cuales estaban a cargo de investigadores regionales en forma de colecciones de trabajo o como colección vegetal (Anexo 2).

El Centro Internacional de Agricultura Tropical, Cíat, cuenta con 67.735 accesiones, correspondientes a las colecciones mundiales de fríjol, yuca y forrajes. 438 se encuentran clasificadas como germoplasma designado, bajo los auspicios de la Fao.

Acciones de mejoramiento ambiental

El Gobierno estableció el programa de protección de ecosistemas estratégicos para iniciar investigaciones comerciales con la identificación y caracterización de estos ecosistemas e iniciar su manejo adecuado para el mantenimiento de su riqueza biológica y cultural.

De otra parte, existen áreas de manejo especial y reservas forestales de conservación y para apoyar las actividades de estudio, manejo y uso sostenible de la flora, de la fauna silvestre y de la biodiversidad en general.

Situación actual

Los principales espacios de conservación *in situ* son los parques nacionales y áreas de manejo especial, las reservas forestales, las reservas naturales privadas, los campus de algunas universidades, las chagras indígenas y las fincas individuales y/o comunitarias indígenas, negras o campesinas.

Pese a la riqueza de los recursos genéticos de nuestro país y el interés por estos temas, falta mucho conocimiento sobre las especies nativas del territorio con el fin de detectar y evaluar la diversidad genética entre y dentro de las especies para poder definir nuevas áreas de conservación.

Diagnóstico

Los programas de conservación acusan algunas deficiencias y vacíos. Por ejemplo, el buen proceso de conservación de semilla no cuenta con una infraestructura acorde con las necesidades. Con excepción de Cíat, Ica y Corpoíca, en otras instituciones se puede observar que el material generalmente no es secado con aire frío y baja humedad relativa, antes de ser almacenado.

Por otra parte, habría necesidad de reorientar las actividades de los bancos de germoplasma, con el fin de garantizar la colección y conservación del mayor número de especies y variedades nativas.

No existen duplicados de seguridad de las colecciones nacionales.

Sería conveniente el mantenimiento de un complejo genético que garantice la seguridad alimentaria.

La organización de los recursos genéticos existentes debería realizarse de tal manera que se garantice la existencia de un banco base en las especies de importancia económica y social, mediante la organización del Sistema Nacional de Recursos Genéticos que coordine el trabajo de los diferentes bancos de germoplasma tanto agrícolas como forestales.

Principales entidades que conservan germoplasma vegetal en Colombia

Sector Mixto

Entidad	Grupo de especies	Actividad en recursos Genéticos	Número colecciones
Centro Frutícola Andino	Frutales Tropicales	Conservación Fitomejoramiento	
Ica Corpoica	Agrícolas	Mantenimiento, Caracterización Premejoramiento	24.000

Principales entidades que conservan germoplasma vegetal en Colombia

Sector Privado

Entidad	Grupo de especies	Actividad en recursos Genéticos	Número colecciones
Asocolflores	Ornamentales	Multiplicación	400
Cenicaña	Caña de Azúcar	Conservación y Fitomejoramiento	1025
Cartón de	Forestales Colombia	Conservación y Multiplicación	60
Coltabaco	Tabaco	Conservación y Fitomejoramiento	120
Conif	Maderables	Conservación y Multiplicación	
Fedecafé	Café	Conservación y Fitomejoramiento	+ 1300
Fedearroz	Arroz Sorgo	Conservación y Fitomejoramiento	

Entidad	Grupo de especies	Actividad en recursos Genéticos	Número colecciones
Instituto de Desarrollo y Aplicación Biotecnológica	Frutales	Conservación y Mejoramiento	
Fundación Univ. Católica del Oriente Antioq.	Maderables Medicinales	Conservación y Mejoramiento	328
Jardín Botánico José Celestino Mutis (Bogotá)	Plantas Páramo y Bosque	Conservación	+ 1500
U. Inca de Colombia	Papa y Ornamentales	Mejoramiento	
Universidad Javeriana	Frutales y Forestales	Conservación Mejoramiento	

Principales entidades que conservan germoplasma vegetal en Colombia

Sector Público

Entidad	Grupo de especies	Actividad en recursos Genéticos	Número colecciones
Car	Ornamentales y Maderables	Conservación y Multiplicación	
Cvc	Forestal., frutales y Ornament.	Conservación y Multiplicación	85
Crp	Especies	Conservación promisorias	
Crq	Forestales	Multiplicación	
Inderena	Maderables, Ornamentales	Conservación y Multiplicación Frutales	210

Entidad	Grupo de especies	Actividad en recursos Genéticos	Número colecciones
Ipgr	Frutales, Hortalizas Forestales Agroforestales	Política en Manejo Recursos Genéticos	
Secretaría de Agric. del Valle	Chontaduro	Conservación Mejoramiento	120
Universidad de Antioquia	Passiflores	Conservación	
Universidad de Caldas	Aromáticas, Frutales	Mejoramiento Mejoramiento	120
Universidad Nal. - Bogotá	Quinina	Conservación	120
Universidad Nal. - Palmira	Achiote Araceas Lulo	Conservación Mejoramiento 50	77 1000
Universidad Nal. - Medellín	Maderables Frutales Palmas	Conservación Caracterización Multiplicación	
Universidad de Nariño	Arracacha Curuba Frijol	Conservación Fitomejoramiento	200
Universidad Tecnológica de Pereira	Forestales Ornamentales	Mejoramiento	
Universidad Industrial de Santander	Ornamentales Maderables	Mejoramiento	
Universidad Tecnológica de los Llanos Orient.	Soya Arroz	Fitomejoramiento	
U. Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Frutales de Hoja Caduca	Conservación Multiplicación	6
Universidad del Valle	Frutales Ornamentales	Colección Conservación Multiplicación Caracterización	

Colecciones de especies vegetales mantenidas por Ica - Corpoica

Grupo de especies	No. colecciones	Mantenimiento	Tipo material1/	Actividad en recursos genéticos 2/
Cultivos				
Industriales				
Algodón	284	Semilla	2,3,6	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Cacao	493	Campo	1,2,4	1,2,3,4,5,6,7,8
Caña Panelera				
Tabaco	71	Campo	2	1,4,6,8,9
Cereales				
Arroz	400	Semilla	2,3,5	2,3,7,8
Maíz	6045	Semilla	3	2,3,4,5,7,8,9
Sorgo	500	Semilla	2,3	3,8
Trigo	1523	Semilla	2,3	
Frutales				
Anana sp	50	Campo	1,2	1,2,3,8
Anona sp	30	Campo	1,2	1,2,3,8
Carica sp	51	Campo	1,2	1,2,3,8,
Citrus sp	171	Campo	1,2	1,2,3,8
Mangifera sp	59	Campo	1,2	1,2,3,8
Passiflora sp	41	Campo	1,2	1,2,3,8
Parsea sp	18	Semilla	1,2	1,2,3,8
Physalis sp	61	Campo	1,2	1,2,3,8
Psidium sp	26	Semilla	1,2	1,2,3,8
Sicena sp	1	Campo	1,2	1,2,3,8
Vitis sp	43	Campo	1,2	1,2,3,8
Solanum sp	102	Campo	1,2	1,2,3,8
Cyphomandra sp	54	Semilla	1,2	1,2,3,8
Otros frutales	78	Campo	1,2	1,2,3,8
Hortalizas				
Allium sp	237	Campo	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Capsicum sp	553	Campo- Semilla	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Cucurbita sp	367	Campo- Semilla	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Lycopersicon sp	2326	Semilla	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Cyclantera sp	11	Semilla	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Cucumis sp	19	Semilla	1,2	1,2,3,4,5,6,9

Colecciones de especies vegetales mantenidas por Ica - Corpoica

Grupo de especies	No. colecciones	Mantenimiento	Tipo material 1/	Actividad en recursos genéticos 2/
Hortalizas				
Allium sp	237	Campo-Semilla	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Capsicum sp	553	Campo-Semilla	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Cucurbita sp	367	Semilla	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Lycopersicon sp	2326	Semilla	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Cyclantera sp	11	Semilla	1,2,3,4,5	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Cucumis sp	19	Semilla	1,2	1,2,3,4,5,6,9
Leguminosas				
Frijol	1170	Semilla	2,3	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Arveja	1167	Semilla	2,3	1,2,3,6,7,8,9
Haba	151	Semilla	2,3	1,2,3,6,7,8,9
Vigna	10	Semilla	2,3	1,2,6
Oleaginosas				
Anuales				
Ajonjolí	128	Semilla	2,3,6	1,2,3,4,8
Soya	1170	Semilla	2,3,5	1,2,3,4,5,6,7,8,9,10
Maní	225	Semilla	1	1,2,3,4,8
Girasol	3	Semilla	3	1,7,8,9
Oleaginosas Perennes				
Coco	100	Campo	5	1,8,9
Palma Noli	301	Campo	5	1,8,9
Palma de Aceite	113	Campo	5	1,8,9
Plátano y Banano	138	Campo	2,5	1,2,3,8
Pastos y Forrajes	124	Semilla-Campo	2	1,2,3,4,6,7
Tuberosas				
Papa	3574			
Papa Criolla	87			
Yuca	340			
Batata	334			
Ñame	103			
Ulluco	12			
Quinua	28			
Arracacha	12			

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Informe de Colombia para la Conferencia Internacional y el Programa sobre los Recursos Fitogenéticos. 1995.

RECURSOS GENÉTICOS FORESTALES

Colombia posee 47 millones de hectáreas con vocación forestal, es decir, el 58 por ciento de la superficie del país. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Igac, e Ica, 1995).

A pesar de esta vocación de uso, el 30 por ciento de la cobertura forestal nativa ha sido destruida, y el proceso continúa. Anualmente se deforestan 300.000 hectáreas, mientras que el área reforestada en las dos últimas décadas no supera las 15000 en promedio al año. El 59 por ciento ha sido reforestado con coníferas, especialmente pino, el 27, en eucalipto y el 19, en otras especies, muchas de ellas nativas, a pesar de que el potencial de terreno reforestable con carácter comercial se calcula en 2.7 millones de hectáreas (Inderena, 1993 a, 1993 b).

No han existido programas continuos y extensivos para estimular la reforestación con especies valiosas, requiriéndose esfuerzos conjuntos e inmediatos pues de 4.7 millones de metros cúbicos de madera, que en promedio ha consumido por año la industria nacional en el primer quinquenio de esta década, el 54 por ciento fue obtenido de los bosques naturales. Hacia los primeros años de la próxima década, más del 80 por ciento de la demanda la tendrán que abastecer los bosques naturales como consecuencia del estancamiento que se inició a mediados de los años 80 en las plantaciones forestales (Inderena, 1993 a).

Las principales causas de la deforestación son la ampliación de la frontera agrícola-ganadera, el proceso de colonización, la expansión de los cultivos ilícitos, el caótico aprovechamiento del bosque natural, y la descoordinación y poca eficiencia de la administración forestal.

Los bosques naturales colombianos tienen una compleja composición. Van de lo casi homogéneo a mezclados con dominio de la heterogeneidad, lo que representa gran ventaja porque puede utilizarse el recurso como tal y las especies de flora y fauna asociadas.

Debilidades y fortalezas de la actividad forestal

- * Desconocimiento del papel que desempeña el bosque; se le considera como una parte del terruño donde viven los grupos étnicos primitivos.

vos, o los grupos alzados en armas (La política ambiental del fin de siglo, 1994).

- * **Dispersión, corrupción y debilidad institucional en el problema del comercio y movilización de maderas.**
- * **No existen incentivos para la reposición de equipos o introducción de tecnologías que garanticen el mejoramiento de la extracción de madera y se evite la pérdida de casi el 40 por ciento de la extraída.**
- * **Falta de investigación básica sobre especies nativas; los trabajos de silvicultura se basan en especies introducidas; predomina el empleo de paquetes tecnológicos sin estudios previos de condiciones sociales, económicas y ambientales locales. (Informe de Colombia para la Conferencia Internacional y Programa sobre los Recursos Fitogenéticos. 1995).**
- * **Sin embargo, frente a estas deficiencias, los principales aspectos positivos son:**
- * **Investigaciones básicas y aplicadas con énfasis en especies comerciales.**
- * **Ordenamiento territorial y forestal, disponibilidad de mapas de zonificación y ordenamiento forestal.**
- * **Inclusión del componente forestal en el Ministerio del Medio Ambiente, al establecer la Dirección General Forestal y de Vida Silvestre (La política ambiental de fin de siglo, 1994).**
- * **El recurso forestal ha aumentado su participación en la economía. Para el período 1970 - 1991 (Proyecto de Política Forestal Inderena - Oimt) su participación era el 0.4 - 0.5 por ciento del Producto Interno Bruto, registrando una tasa de incremento anual del 2.8 por ciento. A precios de 1975, el grupo pasó de generar 1.561 millones de pesos en 1970 a 2.851 en 1991 (Macía, 1994).**

RECURSOS GENÉTICOS PROMISORIOS

Especies silvestres de plantas cultivadas

En Colombia existen entre 40.000 y 50.000 plantas vasculares silvestres, colocándose como el segundo país a nivel mundial en cuanto a riqueza florística (Informe de Colombia para la Conferencia Internacional y Programa sobre Recursos Genéticos 1995).

Estas especies tienen importancia por el aporte que pueden hacer a programas de fitomejoramiento de especies cultivadas, pues ofrecen un potencial económico sin procesos de cambio genético o aportando productos desconocidos a través de su mejoramiento genético.

La región noroccidental de la Amazonía comprendida entre Colombia, Ecuador y Perú es extremadamente heterogénea y se cree es el centro de origen de especies como caucho, cacao, yuca, achiote, coca, piña, nuez brasileña y chontaduro (Schultes, 1991).

Aunque muchos países conservan parte importante de la diversidad fitogenética para la agricultura y la alimentación en los bancos de genes y en el campo de los agricultores, tendrán que recurrir a estos centros de origen de especies agrícolas para hallar genes que puedan dar resistencia contra enfermedades, tolerancia a la sequía, a la altura, etc.

La mayoría de las regiones del mundo depende en más del 50 por ciento de las especies originarias de otras regiones para sus cultivos agrícolas.

En el caso de las regiones industrializadas, esta dependencia llega al 95 por ciento (David Cooper, Ian Engels, Emile Frison, 1995).

Diagnóstico

Las especies perennes tropicales, aun sin mayor potencial económico, merecen la atención de la investigación agrícola, fuera de que muchas de estas ya son utilizadas tradicionalmente de manera extractiva, con la ventaja de ser cultivos mixtos. En la Amazonía existen 70 especies de frutales nativos de interés y por lo menos 20 especies de palmas como fuente de alimento y de aceite. (Informe de Colombia para la Conferencia Internacional y Programa sobre Recursos Genéticos, 1995).

No existe un censo preciso sobre el número de especies vegetales y animales en Colombia. Los estimativos indican que en la Amazonía puede haber entre 35.000 y 55.000 especies de plantas angiospermas, aunque botánicos expertos calculan que pueden llegar a 80,000. (Informe de Colombia para la Conferencia Internacional y Programa sobre Recursos Fitogenéticos, 1995).

No hay posibilidad de calcular el número de plantas menores como algas y hongos de los cuales se cree que la Amazonía posee el 16 por ciento de la flora mundial. (Ídem).

La región andina, la de mayor asentamiento humano, dedicada a la agricultura tradicional y a la ganadería, es la que menor número de especies vegetales nativas tiene.

Diferentes estudios etnobotánicos han permitido identificar gran número de especies vegetales utilizadas por comunidades indígenas y campesinas en el país, de las cuales se tiene poco conocimiento pero ofrecen gran potencial como especies promisorias.

Tareas prioritarias

La deficiencia más grande que acusa el sector es la falta de un censo de estas especies para su uso comercial, ya sea alimenticio o terapéutico y que permita comenzar la investigación de su riqueza genética para utilizarla para mejoramiento genético de especies cultivadas.

CORPOICA: EJE DE LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA

La reestructuración del sistema de investigación agropecuaria dio lugar a la creación de Corpoica, entidad de participación mixta, de carácter científico y técnico, sin fines de lucro, cuyo objetivo central es el desarrollo y ejecución de la investigación y la transferencia de tecnologías agropecuarias, en el marco de los nuevos conceptos, métodos y técnicas que rodearán este campo en las próximas décadas.

Estos nuevos modelos de investigación y desarrollo tendrán como base conceptos de biodiversidad, desarrollo sostenible, biotecnología, biopesticidas, etc.

A lo largo de 1992 y 1993, se discutieron las bases conceptuales y principales lineamientos estratégicos de este nuevo modelo. En 1994, se implementó el modelo de investigación, en medio de condiciones políticas y administrativas desfavorables debido a la transición de funciones, recursos humanos y presupuesto del Ica a Corpoica.

En el desarrollo de aplicaciones de métodos bioquímicos, se continúa la estandarización de métodos que utilizan marcadores moleculares para la detección temprana de individuos con características de interés y para la detección de enfermedades en plantas de gran importancia para la economía colombiana como el plátano, el banano y la papa y en animales la caracterización de cepas de *E. Coli* y *Salmonella E.*

En el manejo integrado de plagas, los mayores logros se han obtenido en la línea de control biológico; se constituyó el banco de agentes de control y se continuó con la caracterización biológica y molecular del *Bacillus Thuringiensis*, el entomopatógeno más utilizado como biopesticida para el control de plagas en el mundo.

Se presentó la propuesta de investigación «Adaptabilidad de la producción agropecuaria sostenible en los ecosistemas de la región de La Mojana» al Banco Mundial, la cual fue aprobada. Es un trabajo que se desarrolla en asocio con la Red de Recursos Fitogenéticos Andina (Redarfit) con financiación del Bid. Se están llevando a cabo colectas del género *Passiflora* y su caracterización bioquímica y molecular estableciéndose metodologías para tres tipos de marcadores moleculares: R_{apd}, R_{lfp} y A_{lfp}.

En los programas pecuarios se amplió el conocimiento del efecto del medio ambiente sobre los procesos fisiológicos y del comportamiento productivo de los bovinos (criollos e introducidos) ubicados en las zonas agroecológicas de gran importancia para la producción pecuaria del país.

En 1994, se conformó la Red Nacional de Recursos Genéticos Animales, con una estrategia clara para mantener la variabilidad genética dentro de cada una de las poblaciones de las razas criollas.

En nutrición animal, en 1994 se aislaron cinco clones de bacterias celulolíticas y tres cepas de hongos anaeróbicos rumiales. Este es el primer aislamiento de microorganismos anaeróbicos rumiales que se hace en Colombia y en Latinoamérica. En 1995 se desarrollaron protocolos para el aislamiento y propagación de bacterias celulolíticas.

En septiembre de 1995, en Barranquilla se presentó una epidemia de leptospirosis humana. El departamento de Salud del Atlántico acudió al laboratorio de investigación en bacteriología del Programa Nacional de Salud Animal con sede en el Ceisa para formalizar un convenio de asesoría en el diagnóstico serológico de la enfermedad.

En esta línea de salud animal se presentaron inconvenientes con respecto a las investigaciones realizadas antes de 1995 pues los responsables no formaron parte de la nómina de la institución a partir de 1996 y también hubo problemas presupuestales en 1995.

LOS PROGRAMAS AGRÍCOLAS DE CORPOICA

Biotecnología Agrícola

Se propone desarrollar aplicaciones de métodos biológicos y/o bioquímicos para incrementar la eficiencia de los procesos en investigación y desarrollar nuevas oportunidades para la producción agropecuaria en equilibrio con el medio ambiente.

Líneas de investigación: Desarrolla métodos de multiplicación clonal *in vitro* y producción de semilla asexual libre de plagas y enfermedades; diagnóstico y caracterización molecular de agentes fitopatógenos, entomopatógenos y otros organismos; marcadores bioquímicos y moleculares para el fitomejoramiento; métodos de ingeniería genética de plantas; identificación, aislamiento y caracterización de genes de resistencia a enfermedades e insectos y plagas.

Balance de las actividades 1994/1995

1994

1995

Primer intento en la utilización de patrones isoenzimas como marcadores de un estado patológico en plantas de palma de aceite.

Caracterización biológica y molecular de cepas de *Bacillus Thuringiensis* (Bt) para el control de insectos plaga en agricultura.

Se recolectó material vegetal infectado de *Sigatoca Negra* para el aislamiento y cultivo monospórico del hongo.

Se continuó la estandarización de metodología para el análisis de marcadores bioquímicos de estas dos especies de palmas. Los que se identifiquen se emplearán en la selección temprana de individuos con características de interés.

Clonaciones y realización de los primeros ensayos de transformación del gen *Cry IIIA* de Bt en variedades comerciales de papa colombiana. Este gen codifica para una toxina con actividad contra insectos coleópteros y se espera que actúe contra el gusano blanco. (Trabajo colaborativo con el Boyce Thompson Institute). Se obtuvo la primera planta transgénica de papa criolla.

Se establecieron cultivos monospóricos del hongo para aislar la microtoxina y así poder estudiar el proceso de infección y desarrollo de síntomas en un cultivar susceptible y otro resistente.

El programa de ecofisiología vegetal

Tiene como objetivo la investigación de las respuestas a las variaciones de factores ambientales de los procesos fisiológicos de las especies cultivadas, con el fin de identificar los genotipos y fenotipos de mejor comportamiento en términos de crecimiento y productividad en ambientes específicos y determinar condiciones ecológicas óptimas para la producción de diferentes especies y variedades.

Líneas de investigación: Se trabaja en mecanismos de adaptación y aclimatación de plantas, y en respuestas de las plantas a condiciones adversas.

Resultados de las actividades de 1994/1995

1994	1995
<p>Establecimiento de metodología para la determinación de parámetros fisiológicos relacionados con adaptación y comportamiento. Estos incluyen: Tasa fotosintética, contenido de sólidos solubles y proteínas.</p>	<p>Estudio de comportamiento fisiológico de variedad de caña de azúcar de deshoje temprano con variedades tradicionales. Comportamiento similar. Utilización de la fotosíntesis como parámetro para caracterizar líneas de germoplasma (fenotipos).</p>
<p>Evaluación Ecofisiológica de cultivos asociados: plátano-maíz-yuca.</p>	<p>Evaluación Ecofisiológica de cultivos asociados. Papa-arveja; maíz-arveja; maíz-fríjol.</p>
	<p>Elaboración en La Mojana de un mapa preliminar de cobertura vegetal y uso de la tierra a partir de la interpretación visual de imágenes de satélite y un mapa de fisiografía y unidades de suelo.</p>

Manejo Integrado de plagas

Desarrolla investigación científica y generar, tecnologías basadas en el conocimiento profundo de la biología, la ecología y la dinámica de los agroecosistemas, para lograr el control de las plagas con un impacto ambiental mínimo y beneficio máximo en la producción agrícola.

Resultados 1994/1995

1994	1995
Aislamiento de 25 cepas de hongos benéficos, antagonistas de hongos fitopatógenos y prestadores de nemátodos.	Control biológico de fitopatógenos del suelo.
Caracterización biológica y molecular de <i>Bacillus Thuringiensis</i> para el control de plaga. Se aislaron 1240 bacilos esporulados.	Se aislaron 3000 cepas nativas de bacilo esporulado, de las cuales se han identificado 600 Bt.
	Producción masiva de entomopatógenos. Se harán pruebas de campo para el control de la langosta en los Llanos Orientales.
	Desarrollo de tecnologías para el control biológico de la mosca blanca.
	Estudios con parasitoides: Implementación del Mip en cultivos como maíz, sorgo, arroz y algodón.
	Control biológico de plagas del picudo algodnero.

Manejo Integrado de suelos y aguas

El objetivo de este programa es generar y desarrollar tecnologías que permitan el uso y el manejo de estos dos recursos reduciendo el deterioro ambiental a través del diseño de sistemas de producción sostenibles y acordes con las condiciones agroecológicas, socioeconómicas y culturales del país.

Líneas de investigación: Dinámica del agua y de elementos nutricionales con relación a cultivos; conservación y recuperación de suelos y aguas en diferentes agroecosistemas; aspectos biológicos de la fertilidad; el riego en la producción de cultivos; drenaje de campos agrícolas.

Resultados 1994/1995

1994	1995
<p>Estudios metodológicos para determinación de azufre y evaluación de contenido en suelos del Valle del Cauca.</p>	<p>Mejoramiento de técnicas de laboratorio para determinación de contenido de azufre en suelos.</p>
<p>En el convenio Ica-Monómeros se ensayaron en papa tres fuentes de azufre.</p>	<p>Estudios sobre dinámica de azufre, establecimiento de niveles críticos en suelos y tejidos, explicación de bajo contenido de azufre disponible en suelos ricos en él.</p>
<p>Determinación del efecto del tiempo de incubación del abono orgánico reforzado con fósforo sobre la disponibilidad de este elemento.</p>	<p>Modelación hidrológica y fluvial de la región de La Mojana.</p>
	<p>Revisión bibliográfica de literatura sobre manejo en zona de humedales a nivel mundial.</p>
	<p>Vegetación natural y acción antrópica durante 2000 años en La Mojana.</p>

Recursos genéticos vegetales

Para conocer y conservar la variabilidad genética de especies vegetales de importancia actual y promisorias para su empleo en el desarrollo de sistemas agrícolas sostenibles y para la solución de problemas tecnológicos de diversa índole, de acuerdo con los enfoques de investigación, teniendo en cuenta el entorno biofísico y socioeconómico del país.

Líneas de investigación: Prospección y colecta de germoplasma; caracterización de germoplasma; investigación en la conservación de germoplasma; enriquecimiento de las bases genéticas y promoción de nuevas especies; conservación y monitoreo de las colecciones.

Resultados 1994/1995

1994	1995
<p>Desarrollo de protocolos a nivel molecular y bioquímico para la caracterización de especies de la familia Passiflora.</p> <p>Monitoreo y renovación de la colección Passiflora.</p>	<p>Colecta de 59 genotipos de 22 taxa del género Passiflora.</p> <p>Caracterización de 3234 accesiones de un grupo de 11 especies diferentes.</p> <p>Disponibilidad de 26 bases de datos de caracterización de germoplasma.</p>
<p>Obtención de protocolo de mantenimiento <i>in vitro</i> de gemoplasma de lulo.</p>	<p>Primera aproximación de protocolos para el mantenimiento <i>in vitro</i> de plátano, papa, batata, ajo, lulo y mora.</p>

Programas pecuarios

Biotechnología animal: El programa de biotechnología animal se fundamenta en la utilización de un conjunto de técnicas modernas para mejorar la producción y la salud animal. Sus líneas de investigación son reproducción, inmunología, biología molecular, genética, protección ambiental.

Resultados 1994/1995

1994	1995
<p>Se estandarizó la técnica Elisa indirecta para la brucelosis.</p>	<p>Modificación de un protocolo de maduración y fertilización de oocitos bovinos <i>in vitro</i>.</p>
<p>Establecimiento de metodologías para el aislamiento y purificación de plásmidos de cepas colombianas de <i>E. Coli</i> y <i>Salmonella E.</i></p>	<p>Se ha avanzado en la caracterización de cepas de <i>E. Coli</i> y <i>Salmonella E.</i></p> <p>Obtención del modelo matemático y un software para la estimación de residuos y su impacto ambiental en granjas porcícolas comerciales para las condiciones colombianas.</p>

Ecofisiología Animal

El programa estudia las interacciones existentes entre el medio ambiente y el comportamiento fisiológico animal.

Líneas de investigación: Ecofisiología de crecimiento, ecofisiología del estado adulto, ecofisiología de la reproducción.

Resultados 1994/1995

1994	1994
Estandarización de técnicas y obtención de parámetros de gasometría en aves, pollos para carne.	Parámetros de química sanguínea de bovinos en la etapa de crianza, bajo regímenes de alimentación de henos.
En la especie bovina Holstein se encontró que bajo estrés de calor su producción es menor.	Se identificaron las respuestas fisiológicas de adaptación del tipo Holstein a las zonas de trópico alto las cuales fueron de un estrés total. Lo contrario sucedió con la raza criolla sanmartinero.

Proyectos de Investigación

Se precisaron las investigaciones sobre respuestas fisiológicas a cambios ambientales en novillas de cuatro razas diferentes; se hizo la evaluación de la fertilidad del semen bovino congelado de dos razas y la ampliación de base de datos de información climática de los centros de investigación de Corpoica.

Se hicieron convenios de colaboración con la Universidad de los Llanos, la Universidad de Cundinamarca, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Cundinamarca, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y Fedegán.

Nutrición Animal

El programa fue diseñado para estudiar los componentes de la cadena del sistema agroalimentario nacional contribuyendo al desarrollo tecnológico

agropecuario a través de la consolidación entre la disponibilidad de alimentos para consumo humano y para alimentación animal de concordancia con las necesidades de la población.

Líneas de investigación: Evaluación de sistemas de energía en alimentación animal, de sistemas de proteína en alimentación animal, de minerales y vitaminas en alimentación animal, estudio de factores antinutricionales, metabolitos secundarios y contaminantes en nutrición animal, estudio de la microbiología del tracto gastrointestinal de rumiantes y monogástricos.

Resultados 1994/1995

1994

1995

Se estandarizó la técnica de defaunación de rumiantes con el objeto de almacenar protozoos ciliados ruminales que incrementan el flujo de proteína bacteriana al intestino delgado mejorando la respuesta productiva del rumiante.

Técnica para la caracterización morfológica de hongos rumiales en su fase móvil.

Aislamiento de cinco clones de bacterias celulolíticas y tres cepas de hongos anaeróbicos rumiales. Primer aislamiento de microorganismos anaeróbicos rumiales en Colombia y Latinoamérica.

Reducción de la población de protozoarios ciliados en rumiantes utilizando recursos naturales ricos en saponinas.

Dinámica poblacional de hongos rumiales alimentados con diferentes recursos fibrosos.

Desarrollo de protocolos para el aislamiento y propagación de bacterias celulolíticas.

Recursos genéticos animales

Programa que busca contribuir a la preservación, multiplicación, caracterización y mejoramiento de los recursos genéticos animales promisorios para el desarrollo de sistemas de producción más eficientes.

Resultados 1994/1995

1994	1995
------	------

Se iniciaron etapas preliminares para el establecimiento de un banco de semen en Tibaitatá.

A partir de la conformación de Corpoica en 1994 se conformó la Red de Recursos Genéticos Animales.

Enriquecimiento genético en el núcleo de cerdos Zungos en Turipaná.

Estandarización de técnicas moleculares para medir distancias genéticas entre razas criollas.

Creación de bancos de germoplasma de ovinos de pelo y de cabras en Motilonía.

Salud animal

Tiene como objetivo propiciar la óptima producción y bienestar de las actividades animales, en armonía con el entorno.

Líneas de investigación: Caracterización de agentes patógenos, mecanismos de patogénesis e inmunidad, y factores ambientales causantes de enfermedad.

Resultados 1994/1995

1994	1995
<p>Estandarización del método de cultivo de leptospira a gran escala y parcialmente las técnicas para reconocer las cepas nacionales que afectan las especies bovinas y así contribuir a la mejora en la producción de vacunas colombianas.</p>	<p>Aplicación de metodología de punta en el proyecto de leptospirosis. Adaptación y desarrollo de pruebas alternativas de diagnóstico y actividades conducentes a la evaluación de productos biológicos para el control de esta enfermedad.</p>
<p>Adaptación de técnica para el diagnóstico de Salmonella E. en Colombia.</p>	
<p>Caracterización de cepas de E. Coli en casos de problemas respiratorios en aves.</p>	
<p>Caracterización de la patogenicidad de cepas de New Castle en aves.</p>	<p>Investigación del New Castle en aves.</p>
<p>Estudio del efecto de la mastitis en la producción de la leche.</p>	
	<p>Finalización de investigación de la enfermedad infecciosa de la bolsa.</p>

Ministerio del Medio Ambiente

El Instituto Nacional para el Desarrollo de los Recursos Naturales, Inderena, se creó en 1968, durante la administración de Carlos Lleras Restrepo. Entonces ya existían dos corporaciones regionales, la Car y la Cvc, con jurisdicción en la Sabana de Bogotá y el valle de Ubaté y en el Valle del Cauca (con exclusión de los municipios del andén del Pacífico y los municipios del norte del Cauca). Uno de sus objetivos era la administración y protección de los recursos naturales renovables, pero su función principal era la de construir obras de infraestructura regional y municipal.

La Cvc había sido concebida a imagen de la corporación del Valle de Tennessee, Estados Unidos, y pretendía la generación y distribución de energía y el uso racional de la cuenca del río Cauca. Fueron corporaciones cuyos objetivos de protección y buen uso de los recursos naturales renovables ocuparon un papel secundario en su agenda, y estuvieron supeditados a los proyectos de desarrollo. Las demás corporaciones trabajaban bajo este mismo modelo pero sin la función eléctrica. (Memoria del Ministro del Medio Ambiente, 1994).

En 1974, bajo la administración de Alfonso López Michelsen, se expidió el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, mediante el Decreto Ley 2811 de 1974, creando la necesidad de reformar las instituciones ambientales existentes en el país.

Mediante el Decreto 133 de 1976, se le dieron al Ministerio de Agricultura nuevas funciones en materia ambiental como hacer recomendaciones a la Presidencia de la República sobre la política de recursos naturales renovables y medio ambiente en el país.

Se hicieron también reformas al Inderena, como otorgarle la función de asesorar al Ministerio en materia de política ambiental. Se le cambió también el nombre por el de Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente; lo que tenía sentido dado que la conferencia de Estocolmo de 1972 y el Código de los Recursos Naturales habían señalado la prioridad de la conservación y del uso racional de esos recursos sobre el aprovechamiento en sí.

La necesidad de reformar las instituciones ambientales surgió no solamente en Colombia, pues la mayoría de los países del mundo se vieron abocados a ella por los problemas ambientales enfrentados a nivel doméstico y global. En cierta forma, en la Conferencia de Río se reconoció el poco éxito alcanzado en el intento de detener y reversar los procesos de deterioro ambiental por no haber reconocido la profunda vinculación entre medio ambiente y desarrollo.

La Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente como el rector de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables. En su artículo segundo se destacan dos finalidades: «*Impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza*» y «*asegurar el desarrollo sostenible*». Con el fin de dar coherencia a su gestión, se estableció como uno de los objetivos de su gestión el de coordinar el Sistema Nacional Ambiental (Sina) constituido por el conjunto de normas, recursos, entidades estatales y organizaciones comunitarias y no gubernamentales, con responsabilidades en la

materia. Para efectos de jerarquía se establece el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios.

Treinta y cuatro corporaciones son la máxima autoridad ambiental a nivel regional; las dieciocho corporaciones existentes se transformaron para que especializaran su función en la gestión ambiental. Se previó además la creación de dieciséis nuevas corporaciones para sustituir al Inderena en el área de su jurisdicción y el establecimiento de instituciones ambientales para la gestión en las cuatro principales ciudades del país, que cumplirán dentro del perímetro urbano las funciones atribuidas a las corporaciones. Las corporaciones comparten con las entidades territoriales la responsabilidad de ejecutar las políticas, programas, planes y proyectos definidos por el Ministerio.

Funciones del Ministerio del Medio Ambiente: Al Ministerio del Medio Ambiente se le atribuyen funciones ejecutivas en la administración del sistema de parques naturales nacionales, en otorgamiento de licencias ambientales en áreas críticas, y la administración del Fondo Nacional del Ambiente. También se le atribuyen funciones en las áreas de planeación, políticas, regulación, coordinación, control, participación, policía e investigación, para el cumplimiento de las cuales la Ley 99/93 previó su estructura administrativa básica.

Funciones de las corporaciones: En el nivel regional, sus funciones primordiales tienen que ver con la ejecución de los planes y políticas señalados por el Ministerio y son responsables de la administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en su jurisdicción. Además, deben coordinar a nivel regional las responsabilidades que en materia de gestión ambiental tienen las entidades territoriales, especialmente con los municipios y departamentos a los cuales deben prestar asistencia técnica.

Funciones de los entes territoriales: Sus principales funciones se concentran en el saneamiento ambiental; son los responsables primarios en áreas como la disposición de basuras y aguas servidas, y la provisión de agua potable; en la educación, preservación, control y vigilancia de los recursos naturales renovables de su jurisdicción.

Los centros de apoyo científico y técnico: Si bien el Ministerio y las corporaciones tienen la función de promover y ejecutar la investigación, la ley prevé cinco centros como soporte científico y técnico tanto de estas instituciones, como de las entidades del Sistema Nacional Ambiental, Sina: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam; el Instituto de In-

investigaciones Marinas y Costeras «José Benito Vives de Andreis»; el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos «Alexander von Humboldt»; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas «Sinchi», y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico «John von Neumann».

La Ley 99/93 también dispuso la creación del Sistema de Información Ambiental, que hace posible el acopio, procesamiento, análisis y difusión de la información necesaria para la planeación, la toma de decisiones de política ambiental y fijación de normas. El centro operador del sistema es el Ideam.

El marco legal de los recursos fitogenéticos

Constitución política de 1991, Art. 81: “Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. El Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos y su utilización, de acuerdo con el interés nacional”.

Ley 99/93, Artículo 5, numeral 20: Coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, establecer el Sistema de Información Ambiental y organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales; promover la investigación de modelos alternativos de desarrollo sostenible; ejercer la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo del Programa Nacional de Ciencias del Medio Ambiente y el Hábitat;

Numeral 21: Regular, conforme a la Ley, la obtención, uso, manejo, investigación, importación, exportación, así como la distribución y el comercio de especies y estirpes genéticas de fauna y flora silvestres; regular la importación exportación y comercio de dicho material genético, establecer los mecanismos y procedimientos de control y vigilancia, y disponer lo necesario para reclamar el pago o reconocimiento de los derechos o regalías que se causen a favor de la Nación por el uso de material genético.

Numeral 38: Vigilar que el estudio, exploración e investigación de nacionales o extranjeros con respecto a nuestros recursos naturales renovables respete la soberanía nacional y los derechos de la nación colombiana sobre recursos genéticos.

La Ley 165 de 1994

Artículo 15.

1. En reconocimiento de los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos incumbe a los gobiernos nacionales y está sometida a la legislación nacional.
2. Cada parte contratante procurará crear condiciones a contratar a otras partes contratantes el acceso a los recursos genéticos para utilizaciones ambientalmente adecuadas, y no imponer restricciones contrarias a los objetivos del presente convenio.
3. A los efectos del presente convenio, los recursos genéticos suministrados por una parte contratante a los que se refieren este artículo y los artículos 16 y 19, son únicamente suministrados por partes contratantes que son países de origen de esos recursos genéticos de conformidad con el presente convenio.
4. Cuando se conceda acceso, este será en términos mutuamente anotados y estará sometido a lo dispuesto en el presente artículo.
5. El acceso a los recursos genéticos estará sometido al consentimiento fundamentado previo de la parte contratante que proporciona los recursos, a menos que esa parte decida otra cosa.
6. Cada parte contratante procurará promover y realizar investigaciones científicas basadas en los recursos genéticos proporcionados por otras partes contratantes y de ser posible en ellas.
7. Cada parte contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, de conformidad con los artículos 16 y 19 y, cuando sea necesario, por conducto del mecanismo financiero previsto en los artículos 20 y 21, para compartir en forma justa y equitativa los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos con la parte contratante que aporta estos recursos. Esta participación se llevará a cabo en condiciones mutuamente acordadas.

Artículo 16: Acceso a la tecnología y transferencia de tecnología

1. Cada parte contratante, reconociendo que la tecnología como su transferencia entre partes contratantes son elementos esenciales para el logro de los objetivos del presente convenio, se compromete, con sujeción a las disposiciones del presente artículo, a asegurar y/o facilitar a otras partes contratantes el acceso a tecnologías pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o que utilicen recursos genéticos y no causen daños significativos al medio ambiente, así como la transferencia de esas tecnologías.
2. El acceso de los países en desarrollo a la tecnología y la transferencia de tecnología a esos países, a que se refiere el párrafo 1, se asegurará y/o facilitará en condiciones justas y en términos más favorables, incluidas las condiciones preferenciales y concesionarias que establezcan de común acuerdo, y, cuando sea necesario, de conformidad con mecanismo financiero establecido en los artículos 20 y 21. En el caso de tecnología sujeta a patentes y otros derechos de propiedad intelectual, el acceso a esa tecnología y su transferencia se asegurarán en condiciones que tengan en cuenta la protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual y sean compatibles con ella. La aplicación de este párrafo se ajustará a los párrafos 3, 4 y 5 del presente artículo.
3. Cada parte contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, con objeto de que se asegure a las partes contratantes, en particular las que son países en desarrollo, que aportan recursos genéticos, el acceso a la tecnología que utilice ese material y la transferencia de esa tecnología, en condiciones mutuamente acordadas, incluida la tecnología protegida por patentes y otros derechos de propiedad intelectual, cuando sea necesario mediante las disposiciones de los artículos 20 y 21, y con arreglo al derecho internacional y en armonía con los párrafos 4 y 5 del presente artículo.
4. Cada parte contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, con objeto de que el sector privado facilite el acceso a la tecnología a que se refiere el párrafo 1, su desarrollo conjunto y su transferencia en beneficio de las instituciones gubernamentales y el sector privado de los países en desarrollo, y a ese respecto acatará las obligaciones establecidas en los párrafos 1, 2 y 3 del presente artículo.

5. Las partes contratantes, reconociendo que las patentes y otros derechos de propiedad intelectual pueden influir en la aplicación del presente convenio, cooperarán a este respecto de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional para velar por que esos derechos apoyen y no se opongan a los objetivos del presente convenio.

Bibliografía

Recursos Genéticos

Frankel, O. H. y Michael, E. Solulé. "Conservation and evolution", Cambridge University Press. New York, 1981.

Giacometti Dalmo. "La biodiversidad: gestión y preservación de los recursos genéticos". 1991.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Informe de Colombia para la Conferencia Internacional y Programa de los Recursos Genéticos 1995".

Spinal, L. A. y E. M. Montenegro. "Formaciones vegetales de Colombia". Instituto Geográfico "Agustín Codazzi". Bogotá. 1963.

Recursos Genéticos Forestales

Inderena. "Informe a la Fao sobre gestión de bosques y desarrollo forestal en Colombia" 1993.

Indeena. "Seminario sobre desarrollo sostenible de la industria forestal en el Grupo Andino". 1993.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. "Informe de Colombia para la Conferencia Internacional y Programa de los Recursos Genéticos 1995".

Ministerio del Medio Ambiente. "La política ambiental del fin de siglo". Bogotá, 1994.

Recursos Genéticos Promisorios

Cooper David, Jan Engels y Ernil Frison. "Un sistema multilateral para los recursos fitogenéticos: imperativos, logros y dificultades". 1995.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 1995. Informe de Colombia para la Conferencia Internacional y Programa de los Recursos Genéticos.

Corpoica

Corpoica. "Informe Contrato 003. Bancos de germoplasma vegetal, animal y de microorganismos".

Corpoica. "Resumen anual de actividades. 1994 y 1995".

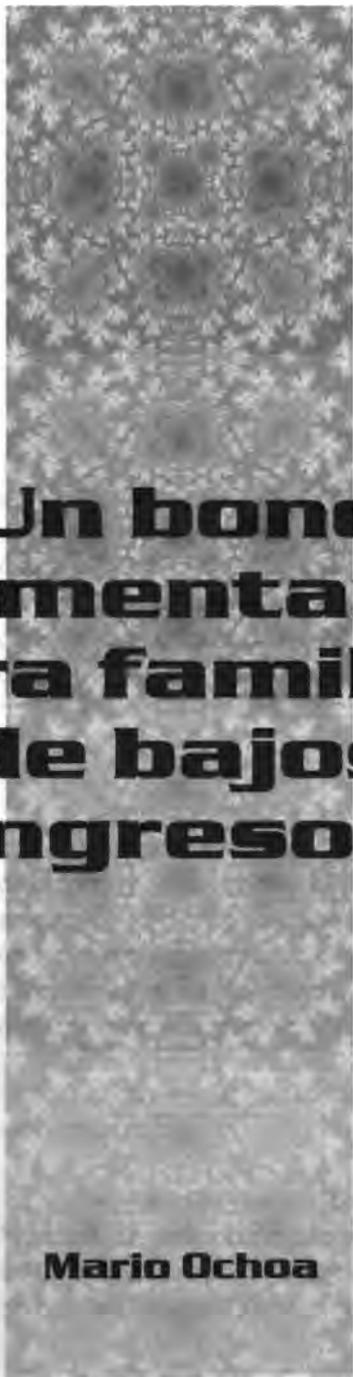
Ministerio del Medio Ambiente

Ministerio del Medio Ambiente. "Convenio sobre diversidad biológica. Ley 165 de 1994. Instituto Humboldt. Colombia".

Ministerio del Medio Ambiente. "Ley 99 de Diciembre 22 de 1993".

Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt". "Legislación sobre biodiversidad. Leyes y Decretos. Proyectos de Ley en el Congreso. Sentencias de la Corte Constitucional. Enero de 1996".





**Un bono
alimentario
para familias
de bajos
ingresos**

Mario Ochoa





a urgente necesidad de erradicar la desnutrición en los países en vía de desarrollo y las dificultades que se enfrentan para lograrlo hacen conveniente disponer de un mecanismo para transferir ingresos a los necesitados; un mecanismo de acceso al bienestar nutricional en la forma más ágil, económica y eficiente deseable, respetando sus los hábitos culturales. Eso es lo que se ofrece en este documento.

La propuesta se basa en dos consideraciones básicas: la primera es el bienestar nutricional, entendiendo que la seguridad alimentaria de los individuos es una condición necesaria para maximizar su bienestar socioeconómico. La segunda, que para alcanzar ese bienestar es necesario respetar la soberanía del consumidor, sus gustos, su cultura. Apartarse de este principio convertiría la nutrición humana en veterinaria, un costo social tan inaceptable como la desnutrición misma.

Recogiendo la iniciativa de expertos del Banco Mundial, se propone establecer un bono alimentario, independientemente de que exista un plan nacional de alimentación y nutrición, siempre y cuando lo comple-

menten programas de salud básica primaria y de educación nutricional. Esta iniciativa se basa en el hecho de que los países en desarrollo cuentan con sistemas de salud similares, con carácter piramidal, cuya base son los centros y puestos de salud ubicados en sus regiones más pobres.

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En el corazón de la teoría de la Economía del Bienestar se encuentra un principio sobre el que descansa la Economía normativa. Tal principio afirma que, *ceteris paribus*, cuando el consumo de un individuo permanece constante, su bienestar permanece constante, en tanto que si el consumo aumenta, el bienestar aumenta; mientras que si el consumo disminuye el bienestar también disminuye. Pero los fenómenos del hambre y la desnutrición nos obligan a reformularlo así:

el bienestar de un individuo permanece constante cuando su consumo permanece constante, salvo cuando se presentan procesos de desnutrición asociados a dicho consumo constante. En tal caso, el bienestar no permanece constante sino que es decreciente aunque el consumo permanezca constante.

Cuando el consumo de alimentos permanece constante pero la dieta es deficitaria en uno o varios elementos o nutrientes, en el organismo se presenta un proceso de deterioro progresivo por agotamiento de sus reservas, lo cual altera el bienestar del organismo desmejorando su capacidad de disfrute, tanto a nivel fisiológico como psicológico y en muchos casos en forma permanente, irreversible. Además, el individuo se vuelve más vulnerable a las agresiones del medio, disminuyendo la capacidad adaptativa de su comportamiento a los estímulos de que es sujeto.

La validez de este replanteamiento la descansa en la ley de Engel, según la cual cuando el ingreso de un individuo disminuye, la proporción consagrada a comprar alimentos aumenta, aproximándose al cien por ciento cuando el ingreso alcanza niveles muy bajos. De aquí las tres ideas principales que justifican la necesidad de los bonos alimentarios:

- * La presencia de la desnutrición disminuye el bienestar social;
- * La desnutrición obedece, salvo en casos de países absolutamente pobres, a un fenómeno de desigualdad en la distribución del ingreso;

- * Eliminar la desnutrición eleva el bienestar social y necesariamente la solución óptima del problema exige transferencias de ingreso hacia los pobres.

Los antecedentes de los bonos alimentarios son escasos, aunque se cuenta con experiencias exitosas en Colombia, Honduras y Costa Rica.

No obstante, los programas de nutrición estuvieron –y en algunos países aún lo están– ligados a la distribución de la ayuda alimentaria externa, ciento por ciento en especie. Al no obedecer esta a criterios nutricionales, sino a la colocación en el mercado internacional de excedentes de países ricos, con carácter político estratégico, su ejecución estuvo cargada de vicios que nos permiten concluir que:

1. Ningún programa de nutrición debe estar ligado en forma coercitiva a la ejecución de programas de planificación familiar. La fertilidad explosiva está ligada a la desigualdad en la distribución del ingreso, luego lo recomendable es atenuar la desigualdad.
2. En la medida en que los beneficiarios de la ayuda alimentaria externa dispusieron de alguna capacidad de compra, disminuyó la demanda por productos agropecuarios locales, marchitando especialmente las economías campesinas.
3. Los productos donados fueron extraños a los gustos de los beneficiarios, desconociendo sus costumbres y cultura. (Mozambique está siendo forzado por los Estados Unidos a cambiar sus hábitos de consumo humano de maíz blanco por el consumo de maíz amarillo de consumo animal).
4. La consecuencia de la ayuda alimentaria externa es un debilitamiento de la seguridad alimentaria del país, tanto en términos del abastecimiento doméstico de los productos como del acceso a los mismos por los más pobres.

En relación con la ayuda alimentaria externa, el programa de alimentos por trabajo, aunque no se encuentra orientado en forma específica a los miembros prioritarios del hogar, niños y mujeres, pareciera contribuir a la seguridad alimentaria a nivel familiar al significar un aumento del ingreso de la familia precisamente en alimentos. Sin embargo, atenta contra el principio de la soberanía del consumidor. Aunque sus beneficiarios no tienen otra alterativa de

empleo, ni de una remuneración más alta, sería preferible que recibieran en dinero y no en especie el valor de mercado de los alimentos y que con ello hicieran libremente la elección de los bienes que quieran consumir.

La monetización de los alimentos donados, empleada en Honduras, consistente en venderlos al sector privado o al gobierno y utilizar lo recaudado en el programa de alimentos por trabajo o en cualquier otro tipo de programa social, es la mejor alternativa. La monetización es una política coherente que aumenta la oferta de alimentos y también la demanda de los sectores más pobres de la población.

EL PROBLEMA Y LA SOLUCIÓN

El problema consiste en que el bienestar individual y social desmejora debido a la desnutrición provocada por una distribución desigual del ingreso. Incluso en una situación con pleno empleo, en tanto los más pobres perciban ingresos con los cuales no alcanzan a comprar dietas adecuadas. La solución es transferir a los estratos más bajos los ingresos que permitan acceder a consumos que incluyan dietas que eliminen la desnutrición.

Si la solución es transferir ingreso a los desnutridos, hay que identificar la mejor forma de hacerlo. La teoría neoclásica aconseja como lo óptimo las llamadas "transferencias de sumas globales", cuya distribución no implique costos. (Algo así como si al beneficiario le apareciera en el bolsillo un paquete de billetes con la suma exacta que necesita para eliminar la desnutrición y que al gobierno no le cueste nada que aquello ocurra). El espectro de soluciones se extiende hasta la distribución puerta a puerta de raciones calientes. El costo de la transferencia se incrementa a medida que la opción pasa de un extremo al otro. Es decir, sería más costoso distribuir comida que billetes.

Los bonos alimentarios son billetes especiales para comprar alimentos. Aparecen como alternativa a distribuir dinero y, cuando se trata de enfrentar el problema del hambre y de la desnutrición, tienen tres ventajas sobre el dinero. Primera, que distribuir dinero en metálico tiene una connotación política negativa; segunda, la liquidez del dinero aumenta el riesgo de robo o de desviación; tercera, un billete especial para comprar alimentos destaca el objeto de su fin, aumentando la probabilidad de su uso correcto en la compra de alimentos.

Frente a la distribución de alimentos en especie, los bonos tienen menores costos por unidad distribuida, no sólo por transporte, sino por almacena-

miento y pérdidas. Obviamente, tienen también la ventaja de permitir el libre ejercicio de la soberanía del consumidor.

Los bonos alimentarios tienen un antecedente en los *food stamps*, los bonos alimentarios empleados en buena parte de los países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos. En los países pobres, no obstante, hay que tener en cuenta factores y problemas específicos.

Magnitud del problema

En Colombia, el Pib per cápita es insuficiente para garantizar a la población una dieta adecuada hipotética. Es decir, aunque la distribución del ingreso hubiera sido igualitaria, el objetivo de una nutrición adecuada no se hubiera alcanzado, ni siquiera violando el principio de la soberanía del consumidor.

En los países pobres, el problema del hambre y de la desnutrición no es marginal sino global, lo que obliga a racionalizar los recursos que puedan asignársele a la solución del problema.

La elección de los alimentos

Se tiene la opinión de que el destino del subsidio podría no ser los alimentos sino alcohol u otros bienes; y, de ser alimentos, estos no serían los que más convendrían a la unidad familiar. En tal caso, un subsidio en especie es superior al subsidio en bonos alimentarios.

La evidencia parcial indica que tal opinión carece de fundamento estadístico. En primer lugar, ha sido demostrado que para los pobres, cuando de gasto en alimentos se trata, es decir, de la proporción real gastada en alimentos como parte del ingreso total, la elección de las familias pobres es más eficiente nutricionalmente que la elección de las ricas. Es decir, un peso gastado con la estructura del gasto en alimentos de los pobres captura más nutrientes que dicho peso es gastado con la estructura de gasto de las familias más pudientes. El argumento de que en el gasto en alimento de los pobres ocupa una gran parte la cerveza no parece tener soporte estadístico. El mismo argumento, al parecer sin fundamento, se esgrime cuando la familia recibe un ingreso adicional (como sería el subsidio a través del bono alimentario).

A cabalidad, no existen evaluaciones confiables del impacto de programas nutricionales realizados a través de entregas de alimentos o de bonos en

donde el beneficiario tenga la libertad de disponer a su voluntad de la donación recibida. No obstante, en relación con el programa de bonos de Colombia de los años 1975-82, evaluaciones *a posteriori* encontraron que en los municipios en donde funcionó el programa piloto los niños alcanzaron mayores niveles de desarrollo y crecimiento que los niños de municipios en donde no se ejecutó el programa. De buenas a primeras no debe adjudicarse un mal uso del bono cuando no se detecta impacto nutricional. Antes debe preguntarse si el monto del subsidio es insuficiente para producir impacto o si pueden presentarse en la comunidad factores que neutralicen el impacto positivo del bono como pueden serlo condiciones inconvenientes de salud pública.

Pero retomando el tema de la compra, cuando existen razones para presumir que el beneficiario no realiza la mejor elección debido a la presencia de distorsiones en sus patrones de consumo, lo indicado es complementar el programa de bonos con un claro programa de educación nutricional.

Nótese cómo los programas de educación nutricional son en el fondo también transferencias de ingreso para corregir distorsiones en el comportamiento del consumidor que obedecen a la desigualdad en la distribución del ingreso.

Problemas de salud

La efectividad de los subsidios alimentarios se ve burlada cuando el medio en el que se encuentran los beneficiarios es propenso a la transmisión de enfermedades e infecciones. Es lo que en la literatura se denomina el *sinergismo* o interacción entre desnutrición e infección en el sentido en que la una aumenta a la otra y viceversa.

Por eso es válido afirmar que, en los países pobres, los programas de subsidios alimentarios que no estén diseñados y ejecutados alrededor de sus sistemas de salud no tiene razón de ser.

La ventaja de esta propuesta es que los países pobres tienen sistemas de salud similares, de estructura piramidal. Por ello, un objetivo primordial del diseño del bono alimentario es el de que la atención de salud se suministre periódicamente a los beneficiarios en forma adecuada y oportunamente y con carácter preventivo.

Nutrientes problemáticos

Desde los años 70, ha prosperado en la academia internacional, especialmente en la norteamericana, la teoría de que el principal y único nutriente deficitario de los pobres eran las calorías, el nutriente más barato. Se afirmaba con ligereza que cerrando la brecha calórica se cerraban las brechas de otros nutrientes, si las había. Lo anterior patrocinó propuestas para intensificar la dieta de los pobres en tubérculos u otros alimentos predominantemente calóricos, desconociendo el riesgo inminente de ampliar las brechas existentes de otros nutrientes y debilitando así la seguridad alimentaria nacional.

Paralelo a lo anterior, se dio un movimiento en los países pobres de revisar las recomendaciones de consumo de calorías y de otros nutrientes. Se dieron reducciones drásticas con justificaciones muy débiles o nulas. El resultado fue minimizar el problema nutricional y el costo de sus soluciones, restándole prioridad a la seguridad alimentaria, generando dos aproximaciones para enfrentar el problema de la desnutrición: el llamado enfoque global u holístico y el enfoque de intervenciones específicas.

En el primer caso, se tienen en cuenta todos los nutrientes y todos los factores que contribuyen a empeorar el problema de la desnutrición.

En el segundo, se pretende atacar cada deficiencia en forma específica, estilo médico - clínico, por fuera de las fuerzas del mercado y de la economía.

Concentración de recursos versus dispersión de recursos

El Banco Mundial ha encontrado útil apartarse de los planes integrales de nutrición, en los cuales se tenían en cuenta los elementos que entraban a formar parte del sistema alimentario de un país, para concentrar sus recomendaciones en el acceso de los beneficiarios a los alimentos, coincidiendo así con el nuevo concepto de seguridad alimentaria de la Fao. Esa es también nuestra recomendación: bonos alimentarios incrustados en el sistema de salud, complementados con educación nutricional.

Los efectos benéficos sobre la producción local de alimentos, el empleo, etc., se tendrán en cuenta pero por añadidura, no como objetivo principal de la forma de atacar el hambre y la desnutrición mediante un programa de bonos de alimentos.

Los bonos alimentarios

Los bonos alimentarios propuestos son un vehículo para la transferencia de ingreso para la compra de alimentos por los beneficiarios de una población objetivo determinada. Son los más indicados para situaciones de emergencia y los más cercanos al dinero común y corriente.

Sus características son:

1. Nombre del país;
2. Nombre de la entidad coordinadora;
3. Ministerio de Salud;
4. Leyenda de *sólo válido para la compra de alimentos*;
5. Nominación en números y en letras;
6. Fechas de emisión y vencimiento;
7. Opcional: slogan del programa;
8. Destacar el carácter de los beneficiarios: niños y madres;
9. Tamaño idéntico al de un billete convencional;
10. En el anverso llevará la leyenda: *este bono se redimirá al portador en cualquier entidad bancaria del país*;
11. Condiciones de seguridad similares a las de un billete convencional;
12. Serie y numeración.

Los puntos 4, 6 y 10 merecen los siguientes comentarios:

El punto 4 puede llevar como leyenda *sólo válido para la compra de los alimentos aprobados por el programa*, en caso de que el país quiera limitarlos a un grupo específico, apoyado por los programas de educación nutricional complementarios. No es fácil garantizar que esto se cumpla con un bono que goce de tanta liquidez como el propuesto.

El punto 6 fue una afortunada innovación introducida en Honduras. Agilizó la circulación del bono, no tanto por parte de los beneficiarios, sino de distribuidores y productores. Tal es así que al mes de iniciado el proyecto, y con una fecha de vencimiento de tres meses, el 98 por ciento de los bonos ya había sido redimido.

El punto 10, que puede llevar la lista de los bancos seleccionados, despierta polémica pues alega que los beneficiarios al cambiarlos por dinero pueden no dedicarlos exclusivamente a la compra de alimentos.

Red logística universal

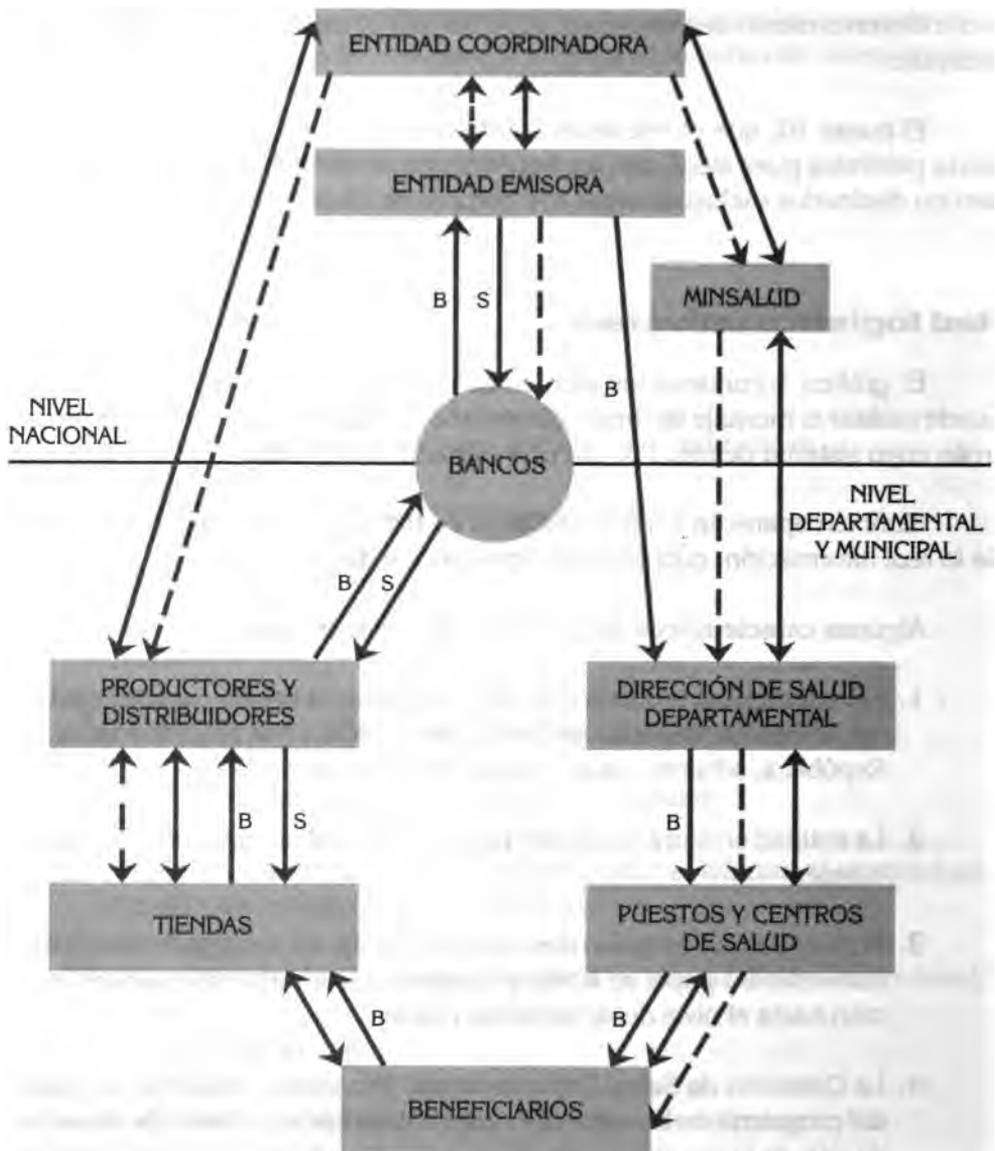
El gráfico 1 contiene los elementos mínimos a partir de los cuales se puede realizar el montaje del bono alimentario en cualquier país en vía de desarrollo cuyo sistema de salud posea una estructura piramidal.

También aparecen los flujos básicos de los cuatro soportes elementales de la red: información, coordinación, los bonos y dinero.

Algunas características de los elementos de la red son:

1. Es recomendable que la entidad coordinadora sea de carácter nacional, como los departamentos de Planificación o la Presidencia de la República, adscrita a sus programas de Bienestar Social.
2. La entidad emisora puede ser el Banco Central, aunque no necesariamente.
3. El Ministerio de Salud a nivel central no debe ser recargado innecesariamente. Su papel se limita a funciones de información y coordinación hacia el nivel departamental y local.
4. La Dirección de Salud Departamental, Provincial o Regional es el eje del programa de bonos. Allí se concentran las actividades de consolidación de la programación de bonos y beneficiarios, y desde donde se irradia la distribución de los bonos hacia los centros y puestos de salud municipales o locales.
5. Los receptores de los bonos en orden de prioridad, son la madre, el padre o el encargado de la crianza del niño.

Gráfico 1
RED LOGÍSTICA UNIVERSAL



CONVENCIÓNES
 ——— INFORMACIÓN
 - - - COORDINACIÓN
 B ——— BONOS
 S ——— DINERO

6. Las tiendas pueden ser oficiales o privadas exigiéndose el proceso de reclutamiento previsto en el Proyecto Piloto.
7. Los productores y distribuidores de los alimentos son quienes redimen los bonos en cualquiera o alguno de los bancos del sistema bancario nacional.
8. Los bancos redimen los bonos a productores o distribuidores con recursos respaldados por la entidad emisora a la cual llegan finalmente los bonos redimidos, cerrándose así el ciclo.

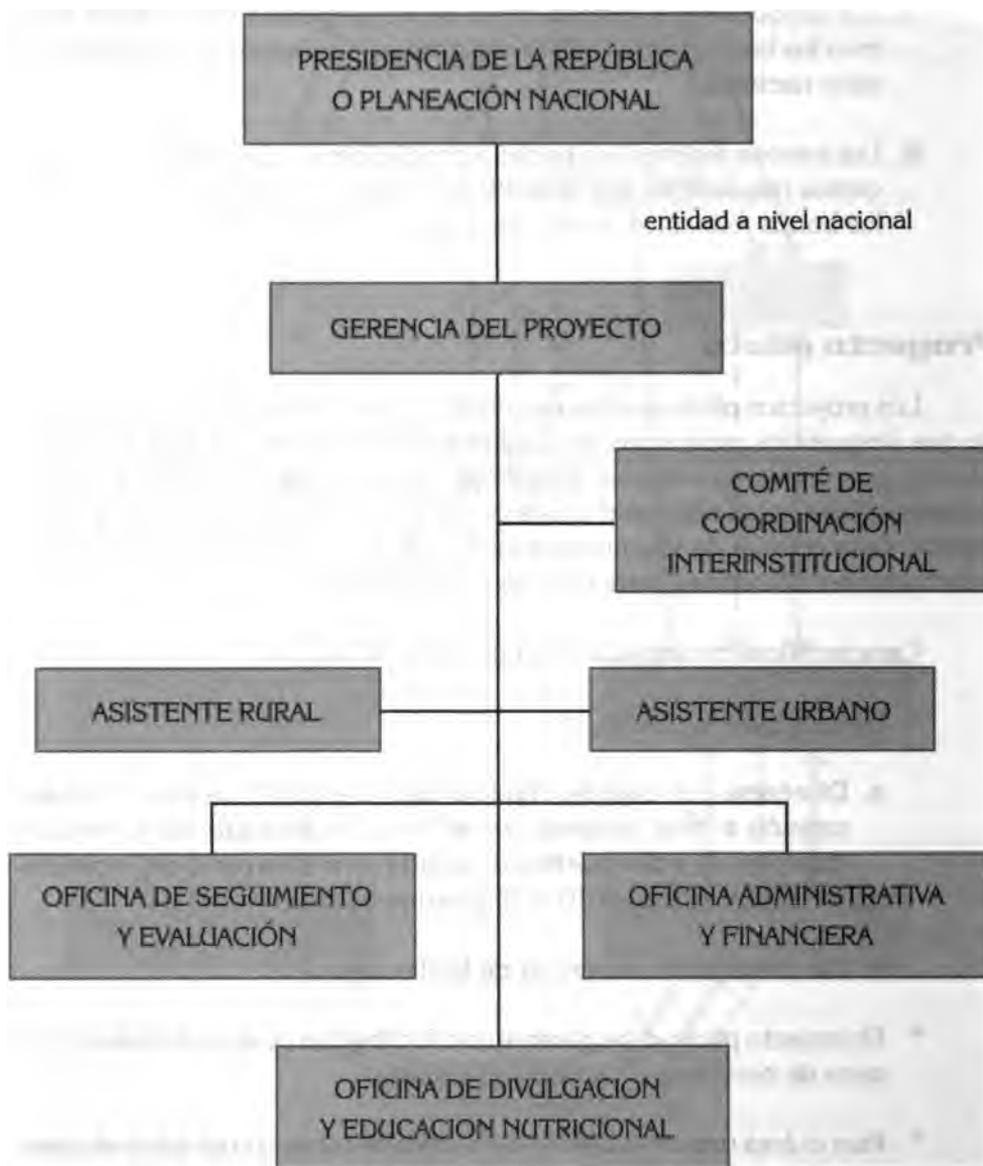
Proyecto piloto

Los proyectos piloto a veces no son tenidos en cuenta, con el argumento de que después los programas se quedan en dicha etapa y no alcanzan la expansión o cubrimiento nacional. Los proyectos piloto han demostrado ser de enorme utilidad sobre todo en el ajuste de los flujos de los bonos y de la programación de la entrega de los mismo a los beneficiarios así como también para determinar las diferencias entre el bono rural y el urbano.

Características principales de un proyecto piloto son:

- * Básicos para el diseño:
 - a. Diseñarse con carácter modular desde el punto de vista de su expansión a nivel nacional, así al crecer el área urbana lo hará en múltiplos de a tres puestos de salud y en el área rural, departamento y en múltiplos de 10 ó 15 puestos de salud.
 - b. Las áreas piloto deben ser de fácil acceso.
- * El proyecto piloto debe garantizar la factibilidad de la replicabilidad, so pena de condenar el proyecto al fracaso.
- * Para el área urbana la unidad de cobertura sobre la cual actúa el puesto o centro de salud es el barrio. Deben tomarse como mínimo tres o cuatro puestos o centros de salud de fácil acceso, que dependerán de una unidad regional de salud equivalente a la departamental o, en su defecto, a la unidad de apoyo para el nivel central que se presenta en la sección de administración.

Gráfico 2
ORGANIGRAMA DEL PROYECTO PILOTO



- * Para el área rural se debe tomar un departamento de fácil acceso y dentro de este la totalidad de sus puestos y centros de salud o, por lo menos, un mínimo de 10 hasta un máximo de 20.

Soportes de la red logística

La administración, la evaluación y sus formatos son los soportes mínimos necesarios para que la red logística funcione. Una experiencia de llevar a cabo un programa de bonos en Perú fracasó por no tener en cuenta estos tres elementos y sus interrelaciones.

Administración

Dado que el proyecto de bonos tiene un carácter multisectorial, es importante que la oficina de coordinación conserve ese carácter y no pertenezca a una de las entidades involucradas en el proceso. Se sugiere esté adscrita a un organismo como la Presidencia de la República o Planeación Nacional.

Para iniciar el programa es recomendable hacerlo a través de un proyecto piloto y, para su ampliación, se recomienda seguir la metodología utilizada en el mismo, dado que ha sido diseñado con la idea de replicarlo, de que su expansión genere economías de escala y reducción de costos.

Personal para el Proyecto Piloto

- * El gerente del proyecto debe ser administrador de empresas, economista o ingeniero industrial.
- * Un asistente para el área rural y otro para la urbana, profesionales en administración.
- * Oficina de Seguimiento y Evaluación: un economista, administrador o similar.
- * Oficina de divulgación y educación nutricional: un periodista o similar.
- * Oficina Administrativa y Financiera: un profesional de rango alto en el área de Administración o similar y un asistente profesional en la misma área de menor rango o experiencia.

Adicionalmente, como personal de apoyo, se requieren cuatro secretarías, ubicadas una en cada oficina. Debe contarse por lo menos con un vehículo de apoyo para los desplazamientos necesarios a las zonas del proyecto.

Comité de Coordinación Interinstitucional

Integrado por:

- * El gerente del bono o su delegado, quien lo presidirá.
- * El director de Planeación del Ministerio de Salud o su delegado.
- * Los delegados de las entidades participantes.

Este comité deberá reunirse una vez cada 30 días. Su secretaría técnica estará a cargo de la Gerencia del proyecto, que se encargará de hacer la citación a las reuniones y levantar las actas de las sesiones. En cuanto a las funciones de las oficinas, tenemos:

Gerencia del Bono

- * Elaborar el anteproyecto de presupuesto y el plan anual de trabajo.
- * Planificar, dirigir y supervisar las actividades relacionadas con el manejo y ejecución del proyecto.
- * Verificar el cumplimiento de metas del proyecto.
- * Determinar los requerimiento de programación de bonos a nivel municipal, departamental y nacional, así como los recursos humanos, logísticos y financieros.
- * Realizar la programación y reprogramación de metas físicas de beneficiarios.
- * Investigar y actualizar datos de población beneficiaria y elaborar los respectivos análisis.
- * Proponer alternativas de expansión geográfica.
- * Ajustar los proyectos con base en las experiencias en su ejecución.
- * Proponer los ajustes derivados de los resultados obtenidos del seguimiento y la evaluación del programa.

Comité de coordinación Interinstitucional

- * Revisar las programaciones de entrega de bonos.
- * Revisar la programación física y financiera.
- * Analizar los problemas surgidos y proponer soluciones.
- * Revisar el cumplimiento de las metas.
- * Sugerir los cambios relacionados con los informes de la gerencia de acuerdo con los resultados de seguimiento y evaluación.
- * Estudiar la viabilidad de incorporación de nuevos beneficiarios en función de la capacidad financiera y disponibilidad de recursos humanos de las entidades participantes.

Asistente rural, asistente urbano

Son competencia de estos asistentes procurar que se eliminen los obstáculos para que se cumplan los eventos y actividades relacionados con la evaluación y el seguimiento.

Oficina de seguimiento y evaluación

- * Conformar y administrar un banco de datos que almacene y centralice la información de los registros básicos del proyectos.
- * Mantener información gerencial con fines informativos y de divulgación del proyecto.
- * Realizar las evaluaciones de cumplimiento de las metas físicas y financieras utilizando los formatos de los bonos.
- * Bajo un diseño muestral verificar la correcta entrega del bono al beneficiario.
- * Supervisar el retiro de los bonos del banco y su reporte a nivel del centro de salud.

- * Realizar las visitas de campo a los proyectos para el respectivo control.
- * Informar a la gerencia las anomalías a problemas que se encuentren en el seguimiento de los proyectos, bajo una base periódica.
- * Realizar un monitoreo continuo de procesos internos en el área de salud, complementaria con el bono.
- * Contratar evaluaciones de impacto que permitan medirlo, así como del ingreso y el consumo sobre la nutrición y sobre los efectos externos del bono tales como el aumento en la demanda por servicios de salud, producción local de alimentos.
- * Presentar un plan actual de trabajo a la gerencia del bono.

Oficina de divulgación y educación nutricional

- * Presentar plan anual de trabajo.
- * Diseñar las campañas divulgativas y de educación nutricional.
- * Coordinar la ejecución de las campañas divulgativas y de educación nutricional.
- * Preparar los informes que requiera la gerencia.

Oficina administrativa y financiera

- * Planificar, dirigir y coordinar las operaciones financieras y contables.
- * Hacer la programación presupuestal.
- * Preparar informes mensuales sobre las disponibilidades presupuestales.
- * Elaborar los estados financieros necesarios.
- * Asistir a la gerencia en la formulación de selección de estrategias y políticas financieras que aseguren una utilización óptima de los recursos.

- * Controlar los aspectos relacionados con las actividades administrativas de personal y servicios generales.
- * Atender las solicitudes de compra y pedidos de materiales.
- * Coordinar las donaciones y otro tipo de recursos de fuentes externas del país.

Elementos para la estimacion de los costos logísticos

Costos mensuales		
Gerente proyecto	2.500	2.500
Cinco profesionales	1.800	9.000
Un profesional	1.200	1.200
Cuatro secretarias	350	1.400
Papelería - Útiles	200	<u>200</u>
TOTAL		14.300
Las cifras del personal incluyen prestaciones sociales.		
Costos iniciales (dotación)		
12 escritorios	300	3.600
4 computadoras	1.200	4.800
4 impresoras	600	2.400
Útiles de oficina	400	400
1 caja fuerte	600	600
20 cajas fuertes	75	1.500
1 vehículo	26.000	<u>26.000</u>
TOTAL		39.300

**Costos oficinas de apoyo:
Ministerio de salud
Personal**

**Costos
Unitarios US\$**

Un nutricionista	800	800
Una promotora social	600	<u>600</u>
TOTAL		1.400

Dotación

1 computador	1.200	1.200
1 impresora	400	400
2 escritorios	300	600
Papelería - Útiles	150	<u>150</u>
TOTAL		2.350

**Oficinas Departamentales de Salud
Personal**

Unitarios

Dos auxiliares administrativos	800	<u>1.600</u>
TOTAL		1.600

Dotación

1 vehículo	26.000	26.000
2 escritorios	300	600
Papelería	150	150
1 computador	1.200	1.200
1 impresora	400	<u>400</u>
TOTAL		28.350

Puestos y Centros de Salud Personal		
	Costos Unitarios US	Total Costos US
Veinte auxiliares de enfermería	500	<u>10.000</u>
TOTAL		10.000
Dotación		
20 escritorios	300	6.000
Papelería	200	<u>200</u>
TOTAL		6.200

Sugerencias básicas

- * Realizar convenios con las entidades que participan en la ejecución del mismo, tales como el Ministerio de Salud, quedando explícita la necesidad de proveer el personal suficiente para atender las necesidades del proyecto.
- * Incluir el Comité de Coordinación Interinstitucional.
- * Aprovechar economías de escala en el proceso de expansión.
- * Formalizar convenios con las entidades públicas o privadas expendedoras de víveres para que acepten formalmente recibir los bonos.

Evaluación y seguimiento

Contiene tres elementos:

1. **Seguimiento.** Se propone la estimación periódica del cumplimiento de metas físicas (bonos y beneficiarios) y financieras a nivel de puestos y centros de salud, y sus agrupaciones municipales, departamentales y globales o de nivel nacional.

- 2. Evaluación de impacto.** Se realizará mediante encuestas periódicas contratadas y externas al programa. Una fuente alternativa de evaluación de impacto es el seguimiento de la evaluación de desarrollo y crecimiento de los niños de acuerdo con la rejilla propuesta por Unicef y que en algunos países ha sido incorporada a los sistemas de vigilancia epidemiológica y nutricional, como el Sisbén en Colombia.

Como una aproximación a la eficiencia del programa se proponen las estimaciones de costos medios totales y logísticos para la atención de cada beneficiario y de las diferentes etapas del trayecto de distribución de cada bono. El costo medio o unitario debe decrecer a medida que madura el programa y que se ganan economías de escala en la expansión del mismo.

- 3. Evaluación sobre la marcha.** Consiste en el monitoreo selectivo sobre los diferentes nudos de la red de forma tal que se detecten problemas logísticos a tiempo para el normal desarrollo del programa.

Formatos

Los formatos de operación y seguimiento, su diseño y diligenciamiento son condición necesaria para la correcta administración del programa de bonos y el logro de su máximo impacto nutricional y reducción de costos. La propuesta presentada en el anexo 7.3. son los formatos básicos adaptables a cualquier país y a sus condiciones específicas. Las autoridades pueden realizar las modificaciones que consideren convenientes a partir de proyecto piloto.

MAGNITUD DEL SUBSIDIO Y VALOR DEL BONO

La magnitud del subsidio es una decisión política. Depende de la respuesta a los siguientes puntos, y su tratamiento se presenta en el anexo 7.4.

- 1. Subsidio familiar o individual y en tal caso provisión para desviaciones intrafamiliares.**
- 2. Prioridad de brechas de nutrientes a tener en cuenta.**
- 3. Desviaciones extralimentarias.**
- 4. Énfasis alimentario o nutricional.**

Despejados los puntos anteriores, queda establecida la magnitud del subsidio, del cual depende el valor de los bonos y su fraccionamiento.

Cuando el valor total mensual del subsidio implica una compra cuyo volumen y peso es de fácil manejo para la madre, puede utilizarse un bono mensual con valor idéntico al del subsidio. Pero cuando el volumen y el peso de la compra que implica el subsidio es mayor que lo que cómodamente puede manejar una madre en una sola compra, lo aconsejable es fraccionar el valor del subsidio en varios bonos buscando satisfacer el criterio de facilidad de manejo por el usuario cuando emplea cada bono.

Población objetivo, municipios y localización de los beneficiarios

Es necesario priorizar los beneficiarios dada la escasez de los recursos. Esto exige enfatizar sobre la población más vulnerable, es decir, las madres en embarazo hasta el primer año de lactancia, y sobre los niños desde el sexto mes de nacidos hasta el séptimo año de vida inclusive.

Para el proyecto piloto, la condición de accesibilidad implica que a veces no se tomen como áreas de aplicación del programa los barrios y los municipios más pobres, pero sí las mismas categorías de madres y de niños como beneficiarios.

Donde la pobreza no es homogénea, como en el caso de Costa Rica, la introducción de criterios discriminatorios es necesaria. En el anexo 7.2. se consideran los mecanismos pertinentes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El principal problema que enfrenta un bono que funcione es la magnitud del subsidio ante el problema que enfrenta.

Un subsidio muy alto puede entrar en conflicto con el nivel de salario mínimo, desestimulando la oferta de trabajo.

Un subsidio muy bajo, puede tomar ridículo el montaje del sistema al no procurar impacto alguno sobre el problema, y al elevar desproporcionadamente los costos medios de operación.

Cada país ha de buscar el justo medio que permita destacar lo que evaluaciones han hecho evidente, de que un dólar gastado en comida tiene mayor impacto sobre la salud que un dólar gastado en salud, en ausencia de comida.

ANEXOS

Resumen de los casos de referencia

A. El bono colombiano (1976-1982)

El bono colombiano fue un primer intento exitoso de copiar el *food stamp* americano con las características que lo diferencian del bono acá propuesto.

1. En principio la Red Logística era similar a la del bono diseñado aquí.
2. Cada bono servía para adquirir una unidad de los alimentos escogidos para el programa, la mayoría de los cuales eran industrializados y orientados hacia las proteínas.
3. El valor de cada bono siempre fue inferior al del precio unitario de cada uno de los alimentos seleccionados, de modo que el beneficiario debía cubrir en efectivo la diferencia.
4. El tendero realizaba una operación similar con el distribuidor y así hasta llegar al productor que era el único que podía redimirlo ante la entidad emisora central.

Con las anteriores características el bono colombiano adoleció de los siguientes problemas:

1. Confusión para todos los agentes de la cadena sobre la operación de compra.
2. Desabastecimiento de alimentos por inelasticidad de la oferta.
3. Lo anterior frenó el aumento de cobertura de beneficiarios.
4. Subutilización de los bonos por los problemas de desabastecimiento.

El bono colombiano cayó en la trampa de querer burlar la Soberanía del Consumidor. No solo al pretender imponerle un patrón de consumo artificial

sino al querer incorporar ingredientes extraños a las tradiciones alimenticias tales como los derivados de la soya.

En los municipios piloto, los niños donde se repartieron los bonos alcanzaron mayores estándares de desarrollo y crecimiento que los niños de los otros municipios.

Igualmente el bono colombiano adoleció de una innecesaria complejidad en sus formatos al haber sido diseñados sobre la marcha, sin previo análisis del destino de su diseño.

B. El bono hondureño (1990-)

Junto con las autoridades de Honduras y con el patrocinio del Banco Mundial y de la Aid, los integrantes principales del equipo que elaboró este estudio exploraron las alternativas para adaptar el diseño del bono colombiano a las particulares circunstancias del de Honduras, el segundo país más pobre del hemisferio occidental después de Haití.

El resultado fue la necesidad ingeniosa de apartarse del modelo colombiano y descubrir que para cualquier país, un bono alimentario, cuanto más parecido tenga con el dinero convencional, mayor es su probabilidad de que el costo por nutriente destinado a los beneficiarios sea mínimo.

Estrictamente hablando el bono de este documento es una simplificación del hondureño, de modo que puedan los países usuarios elegir el nivel necesario de complejidad para que los mecanismos de control queden plasmados en los flujos de información paralelos al de los bonos.

Los municipios y la localización geográfica y de beneficiarios (modelo operativo descentralizado de puesta en marcha de un bono alimentario)

Presentación

La determinación de descentralizar el manejo del bono o cupón alimentario se justifica en la medida que entre más condiciones e instrumentos se construyan para democratizar la toma de decisiones, los individuos y sus organizaciones aumentan su autoestima, su creatividad y su responsabilidad social para la construcción participativa del desarrollo local. La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía local radica en el nexo con el principio democrático y

en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tiene en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales.

La comunidad deberá participar en la instancia de decisión, gestión y ejecución, complementándola con la vigilancia de la correcta, cumplida y transparente realización de las acciones que se adelanten a través de la veeduría ciudadana.

Objetivo

El modelo tiene como objetivo señalar un conjunto de procedimientos de mecanismos ágiles y sencillos, que les permita a los países poner a operar un programa de subsidio alimentario mediante el sistema de bonos o cupones alimentarios, que contribuya a disminuir los riesgos de desnutrición de la población más vulnerable.

El eje del modelo lo constituye el municipio, pues una propuesta del manejo de un bono o cupón alimentario, para aquellos países que han adoptado una estructura descentralizada de organización del aparato estatal. Dentro de este esquema el modelo busca transferir a las comunidades y autoridades locales la capacidad y responsabilidad de orientar, gestionar, distribuir y controlar el proceso de administración del subsidio.

Principios

En la puesta en marcha de un bono o cupón alimentario es conveniente contar con una guía de principios comunes que garanticen la unificación de criterios y que cuenten con el reconocimiento ciudadano sobre la legitimidad de su aplicación, tales como:

Transparencia. Para que se vislumbre con claridad la definición y selección de los beneficiarios y el manejo de los recursos se debe asegurar el conocimiento público de las acciones que se adelanten para el efecto.

Validación. Para que tengan valor y fuerza real los criterios y sistemas que se utilicen para definir la cobertura, selección de beneficiarios, mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación, se debe contar con la aceptación por parte de las fuerzas vivas del municipio.

Equidad. Para que exista justicia, la aplicación del programa debe dirigirse a la población vulnerable y conforme a la capacidad de cofinanciación de los entes territoriales.

Participación. Para que se dé la integración social, las fuerzas vivas del municipio deben participar en cada paso del proceso.

Coordinación interinstitucional que facilite la articulación y concurrencia de niveles territoriales.

Autonomía en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades locales dentro de un esquema de complementariedad y articulación entre los diferentes niveles territoriales.

Crterios

Para el logro de los objetivos y de conformidad con los principios formulados se deben tener en cuenta los siguientes:

Convocatoria. En la instancia de concertación deben actuar los actores institucionales y sociales existentes en el municipio, lo que supone que deben concurrir las expresiones organizadas de la sociedad civil (gremios empresariales, sindicatos y otras organizaciones sociales, iglesias, universidades y organizaciones no gubernamentales), los partidos y movimientos políticos, los distintos niveles de la administración y la participación directa de los beneficiarios, para lo cual se debe promover su organización y representatividad.

Concertación. Reconociendo la legitimidad de las diferencias de intereses y visiones, se debe articular y coordinar iniciativas y voluntades públicas y privadas en función del objetivo central.

Cofinanciación. El apoyo del programa se dará de acuerdo con al capacidad presupuestal de cada ente territorial.

Control. Con el propósito de promover la evaluación social y la autoevaluación de las responsabilidades estatales y de las que le competen a la comunidad, el control debe tener lugar en los diferentes niveles de intervención, en la forma que convaliden las respectivas instancias de decisión.

Estructura organizacional

La puesta en marcha del sistema de distribución de bonos o cupones alimentarios requiere la participación y concurrencia de los niveles de la administración pública nacional, departamental o regional y local, con una precisa distribución de funciones y de competencias, así como de la existencia de instancias o espacios de concertación.

Nivel nacional

Este nivel lo deberán integrar las siguientes instancias:

- * **Entidad coordinadora**, cuya función será la de dirigir, coordinar y hacer seguimiento y evaluar el desarrollo del programa. Esta entidad debe contar con alto perfil técnico, capacidad de liderazgo, de convocatoria y de coordinación.
- * **Instancia de concertación**, conformada por la entidad ejecutora nacional, por otras entidades estatales como Ministerios de Salud, Educación y Agricultura, representantes de la sociedad civil y de la población beneficiaria.

Sus funciones serán las de asesorar y ofrecer recomendaciones sobre la focalización territorial del programa, asignación de cupos por niveles territoriales y sobre los sistemas de control, seguimiento y evaluación.

Nivel departamental o regional

Conformarán este nivel las siguientes instancias:

- * **Entidad coordinadora departamental**. Podrá ser la instancia seccional de salud. Su función será coordinar las acciones a su nivel, recibir, verificar y distribuir a la instancia local los bonos o cupones del programa, asesorar a las autoridades locales sobre la marcha del programa y consolidar la información sobre seguimiento y evaluación remitida por el nivel local.
- * **Instancia de concertación**, compuesta por la entidad coordinadora departamental, por otras entidades del estado a nivel departamental, tales como salud, educación, planeación, representantes de organiza-

ciones de la sociedad civil y de la población objeto de atención. La función principal será la de establecer los cupos indicativos por municipio y realizar el seguimiento, control y evaluación de las actividades.

Nivel municipal o local

Este nivel estará integrado por:

- * **Entidad coordinadora y administradora del subsidio**, la cual puede ser la alcaldía municipal, cuyas funciones serán las de divulgar el programa, distribuir los formularios de inscripción, recibir, verificar y distribuir a los puestos y centros de salud los bonos o cupones y controlar su empleo, establecer la programación periódica de beneficiarios y de bonos o cupones a distribuir, así como las necesidades de recursos humanos y físicos para el cumplimiento de las metas.
- * **Instancia de concertación**. En cada municipio se debe organizar una instancia de concertación, con el propósito fundamental de ampliar los canales específicos de relación entre las autoridades y la sociedad civil, sobre la base de una sólida y activa participación de la comunidad, a fin de asegurar el adecuado desarrollo o manejo del programa.

Conformación

Estos espacios de conformación pueden estar conformados, entre otros, por:

- * El alcalde.
- * Secretarías locales de salud, educación, planeación y otras entidades del Estado relacionadas con el tema.
- * Las organizaciones sociales, cívicas, gremiales o comunitarias, que desarrollen actividades en el municipio.
- * Las organizaciones religiosas oficialmente reconocidas.
- * El Concejo Municipal.

- * Las entidades estatales del orden nacional, regional que adelanten acciones en el municipio.
- * Población organizada representantes de los beneficiarios del programa.

En Colombia existe experiencia en la conformación de espacios de concertación, tales como: los Concejos Municipales de Rehabilitación dentro del Plan Nacional de Rehabilitación, hoy llamados Mesas Municipales de Solidaridad dentro de la Red de Solidaridad Social, Juntas Administradora Locales, Consejos Municipales de Desarrollo Rural, etc.

Funciones

Tendrá las siguientes funciones:

- * Desarrollar su propio reglamento.
- * Definir los procedimientos para la identificación y selección de beneficiarios.
- * Definir los procedimientos para la distribución de los bonos o cupones.
- * Colaborar en las labores de control, seguimiento y evaluación.
- * Servir de instrumento formal para hacer efectiva la participación de la comunidad y la coordinación interinstitucional en la ejecución del programa.
- * Determinar las áreas de intervención.

Procedimientos

Se efectuarán reuniones ordinarias mensuales y extraordinarias cuando haya necesidad de tratar algún asunto especial.

- * Serán convocadas las reuniones ordinarias con ocho días hábiles de anticipación y las extraordinarias con cinco días calendario de anticipación, a través de medios masivos y alternativos de comunicación.

La convocatoria deberá especificar fecha, lugar, hora y orden del día.

- * El quórum lo constituyen los asistentes a la reunión sobre la base de haberse convocado previamente de acuerdo con el reglamento.
- * La toma de decisiones se hará prioritariamente por consenso, apelando a la decisión de voto, de acuerdo con el reglamento interno, cuando ello no sea posible.
- * De toda reunión se levantará una acta, en la cual se dejará constancia sobre las discusiones y acuerdos y sistematizar los compromisos contraídos, especificando los responsables de los mismos.

Veeduría ciudadana. La participación comunitaria en las instancias de decisión, gestión y ejecución, se complementan con la vigilancia de la correcta, cumplida y transparente realización de las acciones que se adelanten con recursos públicos a través de las veedurías ciudadanas, que serán designadas por la respectiva instancia de concertación.

Para el caso colombiano, la vigilancia de la gestión pública por parte de la comunidad está reglamentada, entre otras, en el artículo 270 de la Constitución Política en el decreto 1512 de 1989, por el cual se crean las veedurías populares del Plan Nacional de Rehabilitación, en el artículo 18 de la Ley 60 de 1963 (Ley de Competencias y Recursos), en el artículo 66 de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de la Contratación Administrativa).

INTEGRACIÓN

La integración de las veedurías deberá seguir las siguientes normas:

- * Estará integrada entre dos y cinco personas.
- * Sus miembros no podrán ser empleados públicos y en lo posible no se integrantes de la respectiva instancia de concertación.
- * Las veedurías serán elegidas por la instancia de concertación.

Funciones

Las funciones de las veedurías serán las siguientes:

- * Fiscalizar de cuerpo presente las acciones que se adelanten.
- * Verificar la inversión mediante la revisión de recibos, facturas y libros que deben presentar las entidades ejecutoras.
- * Informar a la población beneficiada sobre el contenido y la finalidad de las acciones que se adelanten.
- * Rendir informes verbales o escritos a la respectiva instancia de concertación, en relación al desarrollo del programa.
- * Asistir a las reuniones, cuando sean invitados por la instancia de concertación.
- * Exponer ante la instancia de concertación las quejas formuladas por la comunidad respecto al desarrollo y cumplimiento del programa.

Operatividad del programa a nivel local

Definida la estructura organizativa del programa de acuerdo a los lineamientos arriba señalados, la puesta en marcha del mismo, a nivel local, implica una serie de etapas a saber:

- * Asignación de los cupos indicativos por municipio, definidos por la instancia de concertación departamental, teniendo en cuenta algunos indicadores básicos tales como población total, porcentaje de población en condiciones de pobreza y tasas de desnutrición.
- * Focalización de las áreas de intervención dentro del municipio: Esta labor la adelantará la instancia de concertación municipal, con base en información relacionada con porcentaje de población en condiciones de pobreza, número de menores de siete años, tasas de morbilidad y de desnutrición, se definirán las zonas del municipio (urbana, rural, barrios y veredas) en las cuales se concertarán las acciones del programa.

- * Definición por parte de la instancia de concertación municipal de los requisitos necesarios para participar en el programa, tales como ser madre embarazada o en período de lactancia y/o tener hijos menores de siete años y residir en las áreas prioritarias de intervención.
- * Divulgación de las características del programa y de los requisitos por parte de la alcaldía, a través de la utilización de los medios existentes a nivel local (radioemisoras, volantes, perifoneo, entre otros). En esta labor las autoridades locales contarán con la colaboración de la instancia de concertación municipal.
- * Capacitación a los funcionarios y comunidad, con la asesoría de la entidad coordinadora departamental, sobre la filosofía y funcionamiento del programa al igual que en aspecto de atención en salud, saneamiento básico y nutrición.
- * Convocatoria por parte de la autoridad local a la inscripción del programa. Con tal propósito se distribuirán formularios para ser diligenciados por los usuarios potenciales en los puestos y centros de salud.
- * Selección de los beneficiarios por parte de los centros y puestos de salud. Con tal fin, en cada uno de ellos se conformará un comité de selección integrado por las directivas del establecimiento, promotoras de salud y representantes de las organizaciones de base de la zona de influencia del centro o puesto de salud. La información del formulario será corroborada a través de visitas domiciliarias adelantadas por la promotora de salud.
- * Validación de los beneficiarios seleccionados por parte de la instancia de concertación municipal y de la veeduría ciudadana.
- * Divulgación de las listas de los beneficiarios seleccionados y validados en los centros y puestos de salud.
- * Inscripción de los usuarios seleccionados en los centros y puestos de salud. Al momento de la inscripción a los niños menores de siete años se les suministrará un carné sobre crecimiento y desarrollo, el cual permitirá realizar un seguimiento mensual del estado nutricional y de salud del niño. Tanto a los menores de siete años como a las madres se les elaborará una historia clínica.

- * **Distribución por parte de la alcaldía de los bonos o cupones a los puestos y centros de salud, de acuerdo al número de beneficiarios seleccionados. Para el control y seguimiento de dichos bonos en los centros y puestos de salud deberán llevar un registro de bonos o cupones recibidos y entregados y suministrar un comprobante de entrega de los mismos. Trimestralmente se deberá adelantar una programación de beneficiarios a ser atendidos.**
- * **Suministro mensual del bono o cupón a las madres usuarias, el cual puede ser convertido en dinero en el establecimiento bancario definido por el alcalde. Los recursos del subsidio serán girados directamente a la alcaldía por parte de la entidad coordinadora nacional, para lo cual esta abrirá una cuenta bancaria específica para el programa. Para la administración de los fondos la alcaldía deberá suscribir un convenio con una entidad financiera. Esta deberá llevar una contabilidad precisa sobre el movimiento mensual de bonos redimidos y bonos anulados entre otros aspectos.**
- * **Educación a las familias usuarias por parte de las promotoras o agentes comunitarios, en aspectos relacionados con la desnutrición, sus causas y consecuencias, con hábitos alimenticios, manejo y conservación de alimentos y normas básicas de higiene entre otros aspectos. A cada promotora se le asignará un número no superior a treinta familias para realizar las visitas domiciliarias.**
- * **Seguimiento a la marcha del programa. Trimestralmente los centros y puestos de salud deberán elaborar un informe de ejecución del programa y remitirlo a la alcaldía, quien lo consolida y los presentará para su análisis y discusión a la instancia de concertación y a la veeduría ciudadana. El informe aprobado en esta instancia será enviado a la entidad coordinadora departamental, la cual realizará una consolidación para presentarlo a la instancia departamental de concertación, que una vez aprobado será enviado a la entidad coordinadora nacional, para su consolidación y ser sometido a análisis y aprobación por parte de la instancia nacional de concertación.**
- * **Evaluación de impacto del programa. Los centros y puestos de salud sistematizarán y analizarán la información contenida en el carné de crecimiento y desarrollo, para poder hacer un monitoreo de los logros alcanzados en el desarrollo nutricional de los usuarios. Semestralmente**

Por su parte, se supone que un beneficiario hipotético dispone de un ingreso inicial representado por la línea I_1 , I_1 . La cantidad de alimento que garantiza una dieta adecuada está representada por A_N .

Dado el libre ejercicio de las preferencias del beneficiario, este gastará su ingreso comprobando G_1 de otros bienes y A_1 de alimentos. El punto de equilibrio sobre la curva de expansión del consumo, CC , es el punto E_1 .

Como puede apreciarse, se tiene un déficit de consumo de alimentos igual al segmento $A_1 A_N$.

Ahora bien, un subsidio alimentario que pretenda exclusivamente cerrar la brecha $A_1 A_N$ puede entregarse en especie, en dinero o por medio de un bono. En cualquier caso, aparentemente bastaría aumentar el ingreso del beneficiario desde I_1 hasta I_S , segmento $I_1 I_S$ sobre ambos ejes, en especial sobre el eje A. Tal segmento también es idéntico al segmento $E_1 E_N$, en donde E_N es el equilibrio hipotético en donde el beneficiario estaría consumiendo G_1 de otros bienes, como antes del subsidio, en tanto que su consumo de alimentos debería haberse incrementado hasta A_N , eliminándose el déficit nutricional.

No obstante, el libre ejercicio de las preferencias del consumidor no le conducirá a escoger un punto de equilibrio como E_N , sino un punto sobre la línea de expansión del consumo, CC , que caiga sobre el nuevo ingreso, línea I_S , I_S , lo cual conduce al punto de equilibrio E_S , en donde el consumo de alimentos se incrementa solo desde A_1 hasta A_S , permaneciendo aún una brecha nutricional igual al segmento $A_S A_N$.

De lo cual se concluye que el verdadero incremento en el ingreso que puede cerrar una brecha nutricional necesariamente es superior al valor monetario o de mercado de dicha brecha nutricional, tal como se ilustra con el nivel de ingreso I_N , I_N , en el cual el punto de equilibrio E_N está tanto sobre la línea de expansión del consumo, CC , y sobre la línea de nutrición A_N .

El análisis anterior deja claro como nunca un subsidio alimentario cuando se entrega en dinero o en bonos se consagra por el usuario ciento por ciento en alimentos. Lo que puede afirmarse es que cuanto más pobre sea el beneficiario, mayor proporción se gastará en alimentos, siguiendo la predicción de la Ley de Engel, mencionada en el texto principal.

Idéntico comportamiento ocurre cuando el subsidio se entrega en especie.

La explicación es muy sencilla. Uno puede imaginarse que el beneficiario actúa en dos pasos.

1. Reemplaza los alimentos que consumía inicialmente, antes del subsidio, por alimentos que recibe en especie. Quiere decir que al dejar de comprar los alimentos que consumía inicialmente libera un ingreso equivalente a los mismos idéntico a los alimentos donados, es decir, al subsidio en dinero o en cupones.
2. Con el dinero liberado en el punto anterior procede a comportarse como si hubiera recibido el subsidio en dinero o en especie, siendo válido, entonces, para el caso en especie, el análisis efectuado para el caso de un subsidio en dinero o en cupones.

Puede darse el caso de que los alimentos en especie no sean los mismos que el beneficiario viene consumiendo y adquiriendo con su ingreso inicial. En tal caso, su valor de mercado puede ser diferente al que le atribuye el beneficiario. Si, por ejemplo, los alimentos no son de su gusto, lo más probable es que los venda por un valor inferior al que tienen, reduciéndose el valor del subsidio, pero también, finalmente, convirtiéndose en dinero.

COMENTARIOS A LA NUEVA VERSIÓN EN COLOMBIA DEL BONO ALIMENTARIO

En esencia, la nueva versión del bono alimentario en Colombia es una entrega directa de alimentos, más que un bono alimentario como el que se plantea en este estudio.

Tanto los alimentos y el tamaño de las raciones están determinados de antemano. Esto obedece al objetivo de proporcionar una meta preestablecida de consumo de calorías y proteínas a cada beneficiario (bajo el supuesto de que no habrá desperdicio ni desvíos intra o extrafamiliares).

Estando su ejecución en manos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Icbf, entidad del Ministerio de Salud, la cual tuvo a su cargo la administración y distribución de la Ayuda Alimentaria Externa (Pma, Care, Caritas, etc.) la modalidad empleada en el bono colombiano continúa dentro de la tradición de los programas anteriores, pero con la introducción de innovaciones en el esquema logístico, que apuntan a un mejoramiento del mismo, versus el

esquema anterior. Este consistió en repartir unas raciones fijas de alimentos donados a los beneficiarios.

La novedad de la nueva versión del bono en Colombia fue trasladar esas funciones logísticas al sector privado a través de las gestiones municipales con las tiendas y tenderos locales.

Los problemas principales que se presentan con toda seguridad con un esquema así son los siguientes:

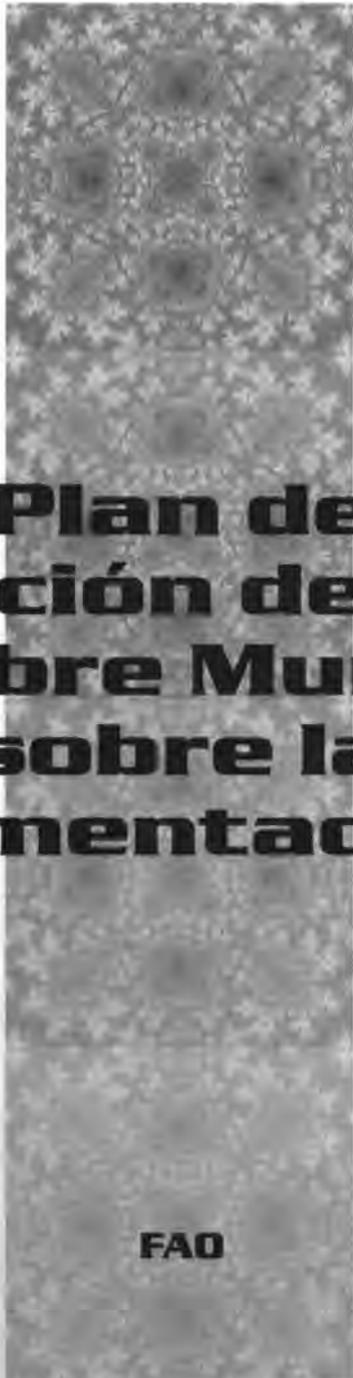
1. Falta de aprovisionamiento oportuno y suficiente a nivel local de los alimentos predeterminados.
2. Merms dolorosas en el pesaje de las raciones.
3. Obligado número reducido de distribuidores locales.
4. Imposibilidad de fraccionar la compra en el tiempo y en el espacio dada la modalidad de carnet para retiro mensual de la canasta única de los alimentos preseleccionados (violación del principio de soberanía del consumidor en dos niveles: en el de la elección de los alimentos y en el de las cantidades adquiridas).
5. Erosión del poder de compra del carnet y difícil ajuste del mismo.
6. Divorcio entre la adquisición del bono y el uso de los servicios de salud, dado que el carnet se expide para 12 meses una vez cada año.
7. Contracción de la frontera geográfica de aplicación del programa, debido a restricciones de oferta de los alimentos elegidos con carácter universal, es decir para usarlos en todo el país, desconociendo, en principio, diferencias regionales de hábitos y de facilidades productivas.

El bono en Colombia tiene carácter rural, en especial para zonas dispersas.

BIBLIOGRAFÍA

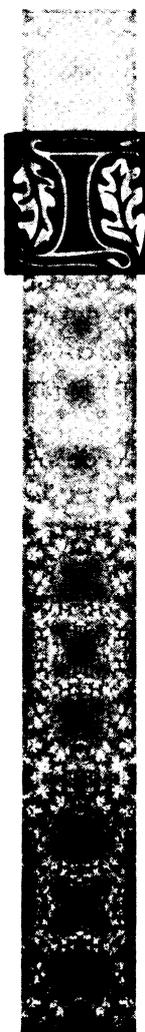
1. Bonifaz, Roberto. *et al.* "Diseño de un programa de bonos alimentarios en Colombia"(cuatro volúmenes). BID. Bogotá. 1988.
2. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Dnp. *Sistema para la Identificación de Beneficiarios, Sisbén*. Misión Social. Bogotá, 1994.
3. Fao. "Información acerca de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación". Roma, mayo. 1995.
4. Ochoa, Mario. "Diseño de un Proyecto Piloto para un Bono Alimentario en Honduras". Banco Mundial, Ruta II, Tegucigalpa. 1990.
5. Ochoa, Mario. "Bienestar Económico, Nutrición y Distribución de Ingresos. (Un enfoque neoclásico)" en *Desarrollo y Sociedad*. No. 9 Universidad de los Andes. Bogotá. Septiembre. 1982.
6. Ochoa, Mario. "El programa de cupones en Colombia". International Food Policy Research Institute, Ifpri, (Taller sobre Políticas de Alimentos), Washington, 1984.
7. Ochoa, Mario. *Nutrición, Población y Distribución de Ingresos*. Editorial Avance, Bogotá. 1981.
8. Pinstrup-Andersen, Per. "Evaluación del impacto del Pan". International Food Policy Research Institute, Ifpri, Washington, 1984.
9. Presidencia de la República de Colombia. "El Salto Social. Un modelo alternativo de desarrollo". Colombia. Cumbre sobre desarrollo social de las Naciones Unidas. Informe Nacional. 1994.
10. Presidencia de la República "Red de Solidaridad Social. Una estrategia de desarrollo social humano". Bogotá. 1994.
11. Presidencia de la República, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf). "Reglamento Operativo. Bono alimentario para niños en edad preescolar, no cubiertos por hogares comunitarios de Bienestar Familiar (Área rural)". Bogotá, Junio. 1995.
12. Presidencia de la República, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Icbf. "Propuesta para la evaluación y seguimiento del programa Bono Alimentario Rural". Bogotá, junio. 1995.
13. Teller, A. y Mario Ochoa. "Identificación de una Red de Seguridad Alimentaria Urbana en Mozambique". Usaid, Maputo. 1993.
14. Uribe, Tomás. "Réquiem por el Pan". Fotocopia. Bogotá. 1984.





**Plan de
acción de la
Cumbre Mundial
sobre la
Alimentación**

FAO



La Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación establecen las bases de diversas trayectorias hacia un objetivo común: la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial. Existe seguridad alimentaria cuando 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. A este respecto, es necesaria una acción concertada a todos los niveles. Cada país deberá adoptar una estrategia en consonancia con sus recursos y capacidades para alcanzar sus objetivos propios y, al mismo tiempo, cooperar en el plano regional e internacional para dar soluciones colectivas a los problemas mundiales de la seguridad alimentaria. En un mundo de instituciones, sociedades y economías cada vez más entrelazadas, es imprescindible coordinar los esfuerzos y compartir las responsabilidades.

2. Para mejorar el acceso a los alimentos es imprescindible erradicar la pobreza. La gran mayoría de las personas desnutridas, bien no pueden producir ali-

mentos suficientes o bien no pueden permitirse comprarlos. No tienen suficiente acceso a medios de producción como la tierra, el agua, los insumos, las semillas y las plantas mejoradas, la tecnología adecuada y el crédito agrícola. Además, las guerras, los conflictos civiles, las catástrofes naturales, los cambios ecológicos relacionados con el clima y la degradación del medio ambiente han tenido efectos negativos sobre millones de personas. Aunque se puede facilitar ayuda alimentaria para aliviar su difícil situación, ello no resuelve a largo plazo las causas básicas de la inseguridad alimentaria. Es importante que la comunidad internacional mantenga una capacidad suficiente para prestar ayuda alimentaria, siempre que sea necesario, en respuesta a las situaciones de emergencia. Debe asegurarse el acceso equitativo a unos suministros estables de alimentos.

3. La existencia de un entorno pacífico y estable en todos los países constituye una condición básica para conseguir una seguridad alimentaria sostenible. Corresponde a los gobiernos crear un entorno propicio para que en las iniciativas privadas y colectivas se dediquen los conocimientos, esfuerzos y recursos, y sobre todo las inversiones, al objetivo común de asegurar alimentos para todos. Este objetivo deberá alcanzarse con la cooperación y participación de todos los miembros de la sociedad. Los agricultores, los pescadores, los silvicultores y otros productores y proveedores de alimentos desempeñan una función decisiva en la consecución de la seguridad alimentaria, y su participación y habilitación plenas son fundamentales para el éxito de la empresa.

4. La pobreza, el hambre y la malnutrición son algunas de las principales causas de la migración acelerada de las zonas rurales a las urbanas en los países en desarrollo. Actualmente se está produciendo el mayor desplazamiento de la población de todos los tiempos. A menos que estos problemas se aborden de forma adecuada y oportuna, puede resultar gravemente afectada la estabilidad política, económica y social de muchos países y regiones y quedar comprometida quizás incluso la paz mundial. Es necesario determinar qué poblaciones y zonas están sufriendo más el hambre y la malnutrición, e identificar las causas y adoptar medidas que ayuden a mejorar la situación. La disponibilidad de una fuente de información más completa y de fácil manejo a todos los niveles permitiría realizar esta labor.

5. La disponibilidad de alimentos suficientes para todos es un objetivo alcanzable. Los 5800 millones de personas que viven hoy en el mundo disponen, como promedio, de un 15 por ciento más de alimentos per cápita que los 4000 millones que integraban la población mundial hace 20 años. No obstante, son necesarios nuevos e importantes aumentos de la producción mundial

de alimentos, por medio de la ordenación sostenible de los recursos naturales, para hacer frente al crecimiento demográfico y mejorar la alimentación. El aumento de la producción, incluidos los cultivos tradicionales y sus productos, en combinación eficiente con las importaciones, las reservas y el comercio internacional de alimentos, puede fortalecer la seguridad alimentaria y corregir las disparidades regionales. La ayuda alimentaria es uno de los muchos instrumentos que pueden ayudar a promover la seguridad alimentaria. Es esencial la inversión a largo plazo en la investigación y en la catalogación y conservación de los recursos genéticos, sobre todo a nivel nacional. Debe asegurarse el vínculo entre unos suministros alimentarios suficientes y la seguridad alimentaria en los hogares.

6. La perjudicial inestabilidad estacional e interanual de los suministros de alimentos puede reducirse. Los progresos deberán orientarse a reducir al mínimo la vulnerabilidad a las fluctuaciones del clima y a las plagas y enfermedades y sus efectos. Para efectuar transferencias oportunas de suministros a las zonas deficitarias y para conservar y utilizar de manera sostenible la diversidad biológica, deberá hacerse uso, en combinación eficiente, de los sistemas de previsión temprana de las variaciones climáticas, la transferencia y utilización de tecnologías agrícolas¹, pesqueras y forestales adecuadas, la producción y mecanismos fiables de comercio, almacenamiento y financiación. Las catástrofes naturales y de origen humano pueden a menudo preverse o incluso prevenirse, y la respuesta debe ser oportuna y eficaz y contribuir a la recuperación.

7. A menos que los gobiernos nacionales y la comunidad internacional se ocupen de las múltiples causas de la inseguridad alimentaria, el número de personas hambrientas y malnutridas seguirá siendo muy elevado en los países en desarrollo, sobre todo en el África al sur del Sahara, y no se podrá alcanzar la seguridad alimentaria sostenible. Esta situación es inaceptable. El presente Plan de Acción prevé un esfuerzo continuo para erradicar el hambre en todos los países, con la finalidad inmediata de reducir el número de personas desnutridas a la mitad del nivel actual no más tarde del año 2015, y efectuar un examen a mitad de período con el fin de determinar si es posible alcanzar esa meta para el año 2010.

8. Los recursos necesarios para la inversión se obtendrán en su mayor parte de fuentes internas, privadas y públicas. La comunidad internacional ha de desempeñar una función decisiva en el apoyo a la adopción de políticas

¹ En el presente documento, los términos "agricultura" y "agrícola" incluyen la ganadería.

nacionales apropiadas y, cuando sea necesario y oportuno, en la prestación de asistencia técnica y financiera para ayudar a los países en desarrollo y los países con economía en transición en el fomento de la seguridad alimentaria.

9. El carácter multidimensional del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación comprende medidas a nivel nacional, intergubernamental e interinstitucional. La comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas, incluida la Fao, así como otros organismos y órganos, con arreglo a su mandato, tienen que contribuir de manera importante a la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (Csa) de la Fao tiene la responsabilidad de vigilar por la aplicación del Plan de Acción.

10. Alcanzar una seguridad alimentaria mundial sostenible forma parte de los objetivos de desarrollo social, económico, ambiental y humano convenidos en las últimas conferencias internacionales. El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se funda en el consenso alcanzado en esos foros y se basa en la convicción de que, si bien el mundo se enfrenta con graves situaciones de inseguridad alimentaria, existen soluciones a esos problemas. Si todas las partes interesadas a nivel local, nacional, regional e internacional realizan esfuerzos decididos y constantes, podrá conseguirse el objetivo general de asegurar la disponibilidad en todo momento de alimentos para todos.

11. El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se halla en conformidad con las finalidades y principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, y tiene por objeto consolidar los resultados de otras conferencias de las Naciones Unidas celebradas desde 1990 sobre temas que influyen en la seguridad alimentaria.

12. La aplicación de las recomendaciones contenidas en este Plan de Acción es el derecho soberano y responsabilidad de cada Estado, mediante la legislación nacional y la formulación de estrategias, políticas, programas y prioridades de desarrollo, de conformidad con todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y con el significado y pleno respeto de los distintos valores religiosos y éticos, orígenes culturales y convicciones filosóficas de las personas y sus comunidades, y deberá contribuir a que todos disfruten plenamente de sus derechos humanos a fin de alcanzar el objetivo de la seguridad alimentaria.

COMPROMISO PRIMERO

Garantizaremos un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos.

Base para la acción

13. La creciente población mundial y la urgencia de erradicar el hambre y la malnutrición exigen la adopción de políticas decididas y de medidas eficaces. Un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio constituye la base fundamental que permitirá a los Estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza y el desarrollo agrícola, pesquero, forestal y rural sostenible. La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo y la realización progresiva del derecho a una alimentación apropiada para todos, y la participación plena y equitativa de hombres y mujeres son también indispensables para alcanzar nuestra meta de conseguir la seguridad alimentaria sostenible para todos.

Objetivos y medidas

14. **Objetivo 1.1:** Evitar y solucionar los conflictos por medios pacíficos y crear un entorno político estable, mediante el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la democracia, un marco jurídico transparente y eficaz, un buen gobierno y una administración transparentes y responsables en todas las instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, y una participación efectiva y equitativa de toda la población, a todos los niveles, en las decisiones y medidas que afectan a su seguridad alimentaria.

Con este fin, los gobiernos, en asociación, según proceda, con todos los actores de la sociedad civil, cuando no lo hayan hecho todavía, habrán de:

a. En cooperación con la comunidad internacional, según proceda, garantizar y reforzar la paz, estableciendo mecanismos de prevención de

conflictos, solucionando las controversias por medios pacíficos y promoviendo la tolerancia, la no violencia y el respeto de la diversidad;

- b. Poner en marcha procesos de formulación de políticas, legislativos y ejecutivos que sean democráticos, transparentes y participativos, permitan el pleno ejercicio de los derechos, respondan a las circunstancias cambiantes y conduzcan de la manera más eficaz posible a la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos;
- c. Promover y fortalecer unos sistemas jurídicos y judiciales eficientes que protejan los derechos de todas las personas;
- d. Reconocer y apoyar a la población indígena y sus comunidades en su búsqueda del desarrollo económico y social, con pleno respeto de su identidad, tradiciones, formas de organización social y valores culturales.

Además, los gobiernos, en asociación con los actores de la sociedad civil y con el apoyo de las instituciones internacionales, habrán de, según proceda:

- e. Fortalecer las normas y mecanismos vigentes en las organizaciones internacionales y regionales para buscar, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la prevención y solución de los conflictos que ocasionan inseguridad alimentaria o la exacerban, así como para solucionar las controversias por medios pacíficos y promover la tolerancia, la no violencia, el respeto de la diversidad y la observancia de las leyes internacionales.

- 15. Objetivo 1.2:** Garantizar unas condiciones económicas estables y aplicar unas estrategias de desarrollo que estimulen en la mayor medida posible las iniciativas privadas y públicas, individuales y colectivas, para un desarrollo económico y social sostenible y equitativo, y tengan en cuenta asimismo las preocupaciones demográficas y ambientales.

Con este fin, los gobiernos, cuando proceda en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de:

- a. Promover políticas con vistas a propiciar un entorno nacional e internacional que sea más favorable a un desarrollo económico y social sostenible y equitativo;
- b. Establecer mecanismos jurídicos y de otra índole, según proceda, que permitan avanzar en la reforma agraria, reconocer y proteger los derechos de propiedad, utilización del agua y usufructo, para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberán promover también la conservación y la utilización sostenible de los recursos naturales (como la tierra, el agua y los bosques), reducir los riesgos y estimular la inversión;
- c. Integrar plenamente las preocupaciones demográficas en las estrategias, los planes y la adopción de decisiones en materia de desarrollo, incluidos los factores que afectan a la migración, y establecer políticas y programas demográficos y servicios de planificación familiar apropiados, en consonancia con el Informe y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 1994.

16. Objetivo 1.3: Garantizar la igualdad entre los sexos y el pleno ejercicio de los derechos de la mujer.

Con este fin, los gobiernos habrán de:

- a. Respalda y aplicar los compromisos contraídos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995, en el sentido de que se incorpore una perspectiva de igualdad entre el hombre y la mujer en todas las políticas;
- b. Promover la participación plena y en condición de igualdad de la mujer en la economía, y con este fin introducir y hacer respetar una legislación sensible al problema de la igualdad entre los sexos que proporcione a las mujeres un acceso seguro y equitativo a los recursos productivos, como el crédito, la tierra y el agua, y el control sobre ellos;
- c. Asegurar que las instituciones proporcionen acceso a las mujeres en igualdad de condiciones;

- d. Proporcionar igualdad de oportunidades a los hombres y a las mujeres en la educación y capacitación respecto de la producción, elaboración y comercialización de los alimentos;
- e. Adecuar los servicios de extensión y técnicos a las productoras y aumentar el número de mujeres asesoras y agentes;
- f. Mejorar la recopilación, difusión y utilización de datos desglosados por sexos en la agricultura, la pesca, la silvicultura y el desarrollo rural;
- g. Concentrar las actividades de investigación en la división del trabajo y en el acceso a los ingresos y su control dentro del hogar;
- h. Reunir información sobre los conocimientos y las prácticas tradicionales de las mujeres en la agricultura, la pesca, la silvicultura y la ordenación de los recursos naturales.

17. Objetivo 1.4: Fomentar la solidaridad nacional y ofrecer igualdad de oportunidades para todos, a todos los niveles, en la vida social, económica y política, especialmente en lo que respecta a los grupos y personas vulnerables y desfavorecidos.

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de, según proceda:

- a. Impulsar la inversión en el mejoramiento de los recursos humanos, por ejemplo en la salud, la educación, la alfabetización y la enseñanza de otros conocimientos técnicos, que son de vital importancia para un desarrollo sostenible de la agricultura, la pesca, la silvicultura y el medio rural;
- b. Promulgar o fortalecer políticas para combatir la discriminación de los miembros de grupos socialmente vulnerables y desfavorecidos, y las personas pertenecientes a minorías, prestando particular atención a sus derechos a la tierra y otros bienes, y a su acceso al crédito, la educación y la capacitación, los mercados comerciales y los programas de seguridad alimentaria;
- c. Promulgar legislación y establecer estructuras institucionales que ofrezcan oportunidades a los jóvenes y acrecienten la contribución especial que pueden hacer las mujeres para asegurar la nutrición familiar e

infantil, con el debido hincapié en la importancia de la lactancia natural;

- d. Prestar especial atención a promover y proteger los intereses y necesidades de los niños, en particular de las niñas, en los programas de seguridad alimentaria, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño - Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Nueva York, 1990.

COMPROMISO SEGUNDO

Aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva.

Base para la acción

18. El acceso garantizado a una alimentación nutricionalmente adecuada e inocua es esencial tanto para el bienestar individual como para el desarrollo social y económico nacional, de conformidad con la Declaración Mundial sobre Nutrición (Conferencia Internacional sobre Nutrición, Cin), Roma, 1992. En todos los países del mundo hay personas, hogares y grupos vulnerables y desfavorecidos que no pueden proveer a sus propias necesidades. El 70 por ciento de los pobres son mujeres, lo que ha de tenerse en cuenta a la hora de preparar las medidas encaminadas a erradicar la pobreza. Aun cuando los suministros alimentarios globales sean suficientes, la pobreza impide el acceso de todos a la cantidad y variedad de alimentos que se precisan para satisfacer las necesidades de la población.

El rápido crecimiento de la población y la pobreza rural han provocado una migración excesiva a las zonas urbanas, con graves consecuencias negativas de carácter social, económico, ambiental y nutricional. Si no se realizan esfuerzos extraordinarios, para el año 2010 una parte inaceptablemente grande de la población mundial, particularmente de países en desarrollo, podría seguir padeciendo desnutrición crónica, a lo que se añadiría el sufrimiento causado por las situaciones periódicas de escasez aguda de alimentos. Contribuye a la malnutrición la falta de una utilización adecuada de los alimentos que, en este contexto, consiste en la digestión y absorción apropiadas por el cuerpo humano de los nutrientes presentes en los alimentos, para lo que hacen falta una dieta adecuada, el saneamiento de las aguas, servicios de salud y educación sanitaria.

Objetivos y medidas

19. Objetivo 2.1: Perseguir la erradicación de la pobreza en las zonas urbanas y rurales y una seguridad alimentaria sostenible para todos como una prioridad de política, y promover, mediante políticas nacionales apropiadas, un empleo seguro y lucrativo y un acceso en condiciones de igualdad y equitativo a los recursos productivos, como la tierra, el agua y el crédito, a fin de elevar al máximo los ingresos de los pobres. Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, según proceda, habrán de:

- a. Examinar y adoptar políticas encaminadas a erradicar el hambre y a alcanzar una seguridad alimentaria sostenible en los hogares y a nivel nacional como una de las máximas prioridades de política, y desplegar todos los esfuerzos posibles para eliminar los obstáculos, como el desempleo y la falta de acceso a los factores de producción, que entorpecen la consecución de la seguridad alimentaria, y llevar a la práctica los Compromisos pertinentes por ellos contraídos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995;
- b. Mejorar los conocimientos y las capacidades humanas mediante la educación básica y la formación antes del empleo y en el empleo;
- c. Adoptar políticas que creen condiciones idóneas para estimular un empleo estable, especialmente en las zonas rurales, incluidas las actividades no agrícolas, con objeto de proporcionar suficientes ingresos para facilitar la compra de artículos de primera necesidad, así como promover las tecnologías con alto coeficiente de mano de obra, cuando proceda;
- d. Poner en práctica políticas económicas, agrícolas, pesqueras, forestales y de reforma agraria acertadas que permitan a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y estimulen la conservación y la ordenación sostenible de los recursos naturales, inclusive en las zonas marginales;
- e. Mejorar el acceso en condiciones de igualdad de los hombres y las mujeres a la tierra y a otros recursos naturales y productivos, en particular, cuando sea necesario, mediante la aplicación eficaz de refor-

mas agrarias y la promoción de la utilización eficiente de los recursos naturales y agrícolas y el reasentamiento en nuevas tierras, cuando sea practicable;

- f. Promover el acceso de los agricultores y las comunidades agrícolas a los recursos genéticos para la agricultura y la alimentación.

20. Objetivo 2.2: Hacer posible que los hogares, las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimentarias y nutricionales, y tratar de prestar asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo. Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, según proceda, habrán de:

- a. Desarrollar y actualizar periódicamente, según sea necesario, un sistema nacional de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias que indique las zonas y poblaciones, inclusive a nivel local, que padezcan o se hallen en riesgo de padecer hambre y malnutrición y los elementos que contribuyan a la inseguridad alimentaria, utilizando al máximo los datos y otros sistemas de información existentes a fin de evitar la duplicación de esfuerzos;
- b. Ejecutar, cuando proceda, programas de obras públicas eficaces en función de los costos para las personas desempleadas y subempleadas de las regiones con inseguridad alimentaria;
- c. Crear, en los límites de los recursos disponibles, redes de seguridad bien orientadas en materia de nutrición y bienestar social para atender las necesidades de la población expuesta a la inseguridad alimentaria, en particular los indigentes, los niños y los minusválidos.

21. Objetivo 2.3: Garantizar que los alimentos suministrados sean inocuos, física y económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población.

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, según proceda, habrán de:

- a. Vigilar por la disponibilidad de suministros alimentarios y existencias de reserva y su idoneidad nutricional, prestando particular atención a

las zonas con un riesgo elevado de inseguridad alimentaria, a los grupos nutricionalmente vulnerables y a las zonas donde las variaciones estacionales tienen repercusiones importantes en la nutrición;

- b. Aplicar medidas, de conformidad con el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y otros acuerdos internacionales pertinentes, que garanticen la calidad e inocuidad de los suministros alimentarios, en particular mediante el fortalecimiento de las actividades normativas y de control en los sectores de la salud y la seguridad de las personas, los animales y las plantas;
- c. Fomentar, según proceda, la producción y el uso de cultivos alimentarios culturalmente apropiados, tradicionales e insuficientemente utilizados, con inclusión de cereales, semillas oleaginosas, leguminosas de grano, cultivos de raíces, frutas y hortalizas, promoviendo los huertos familiares y, cuando proceda, escolares y la agricultura urbana mediante el empleo de tecnologías sostenibles, y fomentar la utilización sostenible de los recursos pesqueros no utilizados o insuficientemente utilizados;
- d. Desarrollar y promover tecnologías mejoradas de elaboración, conservación y almacenamiento de productos alimenticios para reducir las pérdidas de alimentos después de la recolección, especialmente a nivel local;
- e. Estimular a los hogares y comunidades rurales a que adopten tecnologías baratas y prácticas innovadoras;
- f. Fomentar y respaldar programas de seguridad alimentaria y nutrición de base comunitaria que estimulen la capacidad de valerse por sí mismos, utilizando procesos participativos de planificación y ejecución;
- g. Llevar a la práctica los objetivos de prevenir y combatir las carencias de micronutrientes específicos acordados en la Cin.

22. Objetivo 2.4: Promover el acceso de todos, especialmente las personas pobres y los grupos vulnerables y desfavorecidos, a la enseñanza básica y a la atención primaria de salud, con el fin de fortalecer su capacidad para valerse por sí mismos.

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de:

- a, Promover el acceso de todas las personas, en particular los pobres y los miembros de los grupos vulnerables y desfavorecidos, a la atención primaria de salud, incluidos los servicios de salud reproductiva de acuerdo con el Informe y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994);
- b, Promover el acceso de toda la población al agua salubre y el saneamiento, especialmente en las comunidades pobres y las zonas rurales;
- c, Promover el acceso y el apoyo a la enseñanza primaria completa, con inclusión, cuando proceda, de programas de alimentación escolar, prestando especial atención a la población infantil de las zonas rurales y a las muchachas;
- d. Impartir al público educación en materia de nutrición, higiene y salud y promover tecnologías y programas de capacitación sobre nutrición, economía del hogar, protección del medio ambiente, suministro de alimentos y salud.

COMPROMISO TERCERO

Nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura.

Base para la acción

23. Para satisfacer las necesidades de las personas que padecen desnutrición e inseguridad alimentaria, las necesidades adicionales de alimentos que se derivan del crecimiento demográfico, la demanda de nuevos productos alimenticios debida al aumento del nivel de vida y los cambios que se registran en las pautas de consumo, es imprescindible incrementar la producción de ali-

mentos, particularmente en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos. Este incremento debe lograrse sin sobrecargar aún más a las mujeres agricultoras y garantizando al mismo tiempo la capacidad productiva, la ordenación sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

24. En muchas partes del mundo, las políticas y los programas no sostenibles o inadecuados por otras razones, las tecnologías inapropiadas, la escasez de infraestructura e instituciones rurales, así como las plagas y las enfermedades, redundan en la ineficiencia y el despilfarro de los recursos naturales y humanos, de los insumos y de los productos. La base de recursos para la alimentación, la agricultura, la pesca y la silvicultura está sometida a presión y amenazada por problemas tales como la desertificación, la deforestación, la sobrepesca, la capacidad excesiva y los descartes de las pesquerías y la pérdida de diversidad biológica, así como el uso ineficiente del agua, los cambios climáticos y el agotamiento de la capa de ozono. Todo esto tiene efectos negativos tanto sobre la seguridad alimentaria como sobre el medio ambiente. El marco para el desarrollo agrícola, pesquero, forestal y rural sostenible en relación con la seguridad alimentaria se elaboró en el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible (Programa 21) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cnumad), Rio de Janeiro, 1992, y recientemente se ha ampliado en la Declaración y Plan de Acción de Kioto sobre la Contribución Sostenible de la Pesca a la Seguridad Alimentaria (Declaración y Plan de Acción de Kioto), de 1995, y en la Declaración de Leipzig y el Plan de Acción Mundial para la conservación y utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (Declaración y Plan de Acción Mundial de Leipzig), de 1996.

25. Uno de los principales medios para aumentar la disponibilidad de alimentos e ingresos para los que viven en la pobreza es, con frecuencia, incrementar la producción en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (Pbida). Se prevé que la mayor parte del incremento de la producción de alimentos en esos países, y en regiones más desarrolladas, procederá de las zonas con posibilidades agroclimáticas para generar excedentes suficientes en condiciones adecuadas desde el punto de vista económico y ambiental, sobre todo para alimentar al creciente número de consumidores urbanos. La generación de empleo e ingresos elevará la demanda efectiva en esas zonas, estimulando así la producción, la diversificación económica y el desarrollo rural. En las zonas marginales y en las comunidades costeras con menos potencial y un medio ambiente frágil, es necesario también aumentar la producción de alimentos mediante la provisión de insumos y de tecnología adecuada para reducir la migración rural, pero siempre sobre la base de una ordenación sostenible

de los recursos y del medio ambiente. El aprovechamiento eficiente de la tierra para una actividad agrícola sostenible en muchas zonas contribuirá también considerablemente a reducir la presión hacia la conversión de bosques en tierras agrícolas.

26. La seguridad alimentaria depende, entre otras cosas, de la ordenación sostenible de la pesca, los bosques y la fauna silvestre. En muchas comunidades indígenas, estos recursos constituyen las principales fuentes de proteínas en la alimentación. Los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas también desempeñan un papel importante en la consecución de la seguridad alimentaria para esas y otras comunidades.

27. Al establecer modalidades de producción sostenibles y diversificadas deberán tenerse en cuenta tanto las necesidades actuales y futuras de la población como el potencial y las limitaciones de los recursos naturales. Las políticas que proporcionan una eficaz estructura de incentivos para la ordenación sostenible de los recursos naturales ayudarán a garantizar que los planes y prácticas nacionales en materia de agricultura, pesca, silvicultura y recursos naturales se elaboren y apliquen con una visión de conjunto.

28. Los pequeños estados insulares en desarrollo afrontan la amenaza de pérdida y erosión de la tierra a causa de los cambios climáticos y tienen necesidades especiales para alcanzar un desarrollo general sostenible. En esos países, las mejoras que se logren en el comercio, el transporte, las comunicaciones, los recursos humanos, la estabilización de los ingresos y la elevación de los ingresos de exportación aumentarán la seguridad alimentaria.

29. La producción de alimentos y el desarrollo rural exigen, particularmente en los países con insuficiencias considerables en lo que respecta a la seguridad alimentaria, tecnologías adecuadas y actualizadas que, de acuerdo con los criterios del desarrollo sostenible y las tradiciones alimentarias locales, promuevan la modernización de los métodos de producción locales y faciliten la transferencia de tecnología. Para sacar pleno provecho de esas tecnologías se requerirán programas de capacitación, educación y desarrollo de los conocimientos técnicos destinados a los recursos humanos locales. Las iniciativas a nivel nacional para aumentar la capacidad local, unidas a una cooperación internacional unificada, facilitan la aplicación de los conocimientos técnicos y de la tecnología en zonas con condiciones similares y la introducción de nuevas técnicas. Esto puede promoverse mediante una cooperación internacional activa, particularmente en beneficio de los países en desarrollo, de tipo tanto Norte-Sur como Sur-Sur.

30. Las investigaciones sobre agricultura, pesca y silvicultura serán fundamentales para lograr los aumentos sostenibles de la productividad de alimentos de los que dependerá a corto y a largo plazo la seguridad alimentaria de una población mundial en crecimiento. La combinación de tales investigaciones y un entorno propicio pueden mejorar la seguridad alimentaria a nivel tanto nacional como de los hogares. Habrá que prestar la debida atención a las cuestiones relativas a la equidad y a la igualdad entre el hombre y la mujer cuando se establezcan los programas de investigación para el futuro. Las actividades de investigación deberán centrarse claramente en la erradicación de la pobreza y en la creación de sistemas agrícolas, pesqueros, forestales y de producción de alimentos más sostenibles desde el punto de vista ambiental. Esa investigación habrá de dirigirse a las zonas de bajo y de alto potencial, según las necesidades específicas de cada una. Deberán desplegarse renovados esfuerzos para conseguir la participación de los agricultores, los pescadores, los silvicultores y sus organizaciones en el establecimiento de las prioridades y orientaciones de la investigación, y para poner los descubrimientos experimentales a su alcance.

31. El desarrollo económico y social del sector rural es un requisito decisivo para alcanzar la seguridad alimentaria para todos. La pobreza rural es un fenómeno complejo que varía considerablemente de un país a otro y dentro de cada país. Por lo general las zonas rurales de los países en desarrollo están mal provistas en lo que respecta a recursos financieros y técnicos y a infraestructura de educación. En estas zonas, la falta de oportunidades de ingresos, la imposibilidad de crear y mantener sistemas de producción, la insuficiencia de productos básicos y de insumos y la falta de redes de distribución de bienes de consumo, el acceso limitado a los servicios públicos y la mala calidad de esos servicios son aspectos fundamentales que han de tenerse en cuenta en relación con la seguridad alimentaria rural. Las principales consecuencias de ello se reflejan en un elevado crecimiento demográfico y una alta emigración, tanto interna como a otros países.

Objetivos y medidas

32. Objetivo 3.1: Esforzarse por conseguir, por medios participativos, una producción de alimentos sostenible, intensificada y diversificada, aumentando la productividad, la eficiencia, la inocuidad y la lucha contra las plagas y reduciendo los desperdicios y las pérdidas, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de conservar los recursos naturales. Con este fin, los go-

biernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, y con el apoyo de las instituciones internacionales, según proceda, habrán de:

- a. Establecer políticas y aplicar programas para aumentar al máximo, de manera económica, social y ambientalmente correcta, la producción agrícola, pesquera y forestal sostenible, especialmente de los principales alimentos básicos, con miras a alcanzar la seguridad alimentaria;
- b. Promover políticas y programas que favorezcan las tecnologías de insumo, las técnicas agrícolas y otros métodos sostenibles apropiados, como la agricultura orgánica, para contribuir a que las operaciones agrícolas sean rentables, con objeto de reducir la degradación del medio ambiente, creando al mismo tiempo recursos financieros dentro de la actividad agrícola; cuando sea pertinente, tales programas deberán basarse en la experiencia y en los conocimientos autóctonos de los propios agricultores;
- c. Promover la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y de sus componentes en los ecosistemas terrestres y marinos, con miras a aumentar la seguridad alimentaria, especialmente mediante el apoyo al Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, de 1992;
- d. Promover el desarrollo sostenible en sistemas de explotación mixta y la elaboración y comercialización de variados productos y subproductos alimenticios, a fin de atender las necesidades de los consumidores de una alimentación debidamente equilibrada;
- e. Promover la productividad agrícola y ganadera mediante el uso generalizado, cuando sea necesario y factible desde el punto de vista ecológico y económico, de semillas y variedades mejoradas y de métodos basados en sistemas integrados de nutrición de las plantas; además, procurar introducir mejoras duraderas en la fertilidad de los suelos tropicales;
- f. Promover unos sistemas de producción ganadera más eficientes y sostenibles, mejorando las tierras de pastoreo, los cultivos forrajeros y el uso de fuentes múltiples de piensos para los animales;

- g. Promover el desarrollo de una acuicultura ecológicamente apropiada y sostenible, bien integrada en el desarrollo rural, agrícola y costero;
- h. Promover la producción y utilización sostenibles de los alimentos, los piensos, el combustible y los otros productos derivados de los bosques con objeto de aumentar la seguridad alimentaria; tal medida redundará asimismo en un incremento de los ingresos y del empleo en el medio rural, contribuyendo así a una ordenación forestal sostenible al aumentar el valor de los bosques;
- i. Tratar de asegurar la prevención eficaz y la lucha progresiva contra las plagas y enfermedades de las plantas y animales, especialmente las de carácter transfronterizo, como la peste bovina, la garrapata del ganado vacuno, la fiebre aftosa y la langosta del desierto, allí donde sus brotes puedan causar graves situaciones de escasez de alimentos, desestabilizar los mercados y provocar la adopción de medidas comerciales; y promover al mismo tiempo la colaboración regional en la lucha contra las plagas de las plantas y las enfermedades de los animales, y el desarrollo y el empleo generalizados de prácticas de lucha integrada contra las plagas.

33. Objetivo 3.2: Combatir las amenazas ambientales a la seguridad alimentaria, sobre todo la sequía y la desertificación, las plagas, la erosión de la diversidad biológica y la degradación de los recursos naturales de tierras y aguas, y restablecer y rehabilitar la base de recursos naturales, con inclusión del agua y las cuencas hidrográficas, en las zonas empobrecidas y excesivamente explotadas a fin de conseguir una mayor producción.

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil y con el apoyo de las instituciones internacionales, según proceda, habrán de:

- a. Vigilar y promover la rehabilitación y conservación de los recursos naturales en las zonas productoras de alimentos, así como en los terrenos forestales, las tierras no cultivables y las cuencas hidrográficas adyacentes y cuando sea necesario, ampliar de modo sostenible la capacidad de producción de esos recursos y establecer políticas que ofrezcan incentivos económicos y sociales para reducir la degradación;

- b. Determinar el potencial y mejorar la utilización productiva de los recursos nacionales de tierras y aguas para el aumento sostenible de la producción de alimentos, teniendo en cuenta los efectos previstos de la variabilidad natural del clima y de los cambios climáticos sobre los regímenes de precipitaciones y de temperaturas;**
- c. Elaborar políticas y planes nacionales y regionales apropiados para los recursos hídricos y las cuencas hidrográficas, así como técnicas de aprovechamiento de aguas; promover el mejoramiento del riego de manera económica, social y ambientalmente apropiada, en particular el riego en pequeña escala, y la intensificación sostenible de la agricultura de secano, con el fin de aumentar la intensidad de cultivo, reducir los efectos de las sequías y las inundaciones sobre la producción de alimentos y restablecer los recursos naturales, protegiendo al mismo tiempo la calidad y la disponibilidad del agua destinada a otros fines, especialmente el consumo humano;**
- d. Promover la pronta ratificación y aplicación del Acuerdo para la Aplicación de los Instrumentos de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativos a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias (el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias) y del Acuerdo de la Fao para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar. Aplicar una ordenación y unas prácticas sostenibles en el sector de la pesca, en particular el Código de Conducta para la Pesca Responsable, procurar una utilización y conservación responsables y sostenibles de los recursos pesqueros a fin de aprovechar al máximo la contribución sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros a la seguridad alimentaria –y reconociendo plenamente el Programa 21, y la Declaración y Plan de Acción de Kioto, en el contexto de las normas pertinentes del derecho internacional, enunciadas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Unclos)²– entre**

² La referencia en este Plan de Acción a la Unclos, al Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias, así como a otros acuerdos internacionales, no implica juicio alguno sobre la situación de ningún estado respecto de la firma, ratificación o adhesión a dicho convenio o a otros acuerdos similares.

otras cosas mediante el fortalecimiento y la creación, según sea necesario, de organizaciones o mecanismos regionales y subregionales adecuados de ordenación pesquera, la reducción al mínimo de los desechos de las pesquerías, la reducción del exceso de capacidad de pesca y la aplicación del criterio precautorio, de conformidad con el Acuerdo de las Naciones Unidas³ sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias y el Código de Conducta para la Pesca Responsable; el establecimiento y fortalecimiento de la ordenación integrada de las zonas marinas y costeras; la conservación y el aprovechamiento sostenibles de la diversidad biológica marina y de agua dulce; y el estudio de la eficacia de la ordenación de especies múltiples en el contexto de las pertinentes disposiciones de la Unclos y del Programa 21. En el esfuerzo por lograr estos objetivos, deberán reconocerse plenamente las circunstancias y necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular de los menos adelantados y de los pequeños estados insulares;

- e. Promover un enfoque integrado de la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, entre otras cosas mediante sistemas apropiados *in situ* y *ex situ*, una labor sistemática de prospección y levantamiento de inventarios, enfoques del mejoramiento genético que amplíen la base genética de los cultivos, y la repartición justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de tales recursos;
- f. Promover la conservación y la utilización sostenible de los recursos zogenéticos;
- g. Reducir el ritmo de deforestación y aumentar la cobertura forestal, mantener e incrementar las múltiples contribuciones de los bosques, los árboles y la silvicultura a la seguridad alimentaria para la conservación y utilización sostenible de los recursos de tierras y aguas, incluida la protección de las cuencas hidrográficas, como reservas de diversidad biológica y, con este fin, aplicar los resultados de la Cnumad relativos a los bosques;
- h. Tratar de entender mejor los efectos sobre la seguridad alimentaria de los factores que amenazan el medio ambiente mundial, en particular

³. Ibid. .

los cambios y la variabilidad del clima, la reducción de la capa de ozono, la pérdida de diversidad biológica y distintas formas de contaminación del medio ambiente;

- i. Aplicar el Plan de Acción Mundial de Leipzig;
- j. Promover la pronta ratificación y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, de 1994, y aplicar el Convenio sobre la Diversidad Biológica, de 1992, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 1987, y el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 1992;
- k. Tratar de prevenir y combatir la degradación y la sobreexplotación de los recursos naturales en zonas poco dotadas y sometidas a tensiones ambientales. En esas zonas críticas para el logro de la seguridad alimentaria para los países en desarrollo, fomentar y prestar apoyo institucional, infraestructural y técnico específico para cada lugar.

34. Objetivo 3.3: Promover políticas y programas idóneos de transferencia y empleo de tecnologías, desarrollo de conocimientos técnicos y capacitación que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo en lo que respecta a la seguridad alimentaria y sean compatibles con el desarrollo sostenible, particularmente en las zonas rurales y desfavorecidas.

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil y con el apoyo de las instituciones internacionales, según proceda, habrán de:

- a. Fortalecer los sistemas de enseñanza, capacitación, mejora de los conocimientos prácticos y extensión en los sectores agrícola, pesquero y forestal, garantizando iguales oportunidades a los hombres y a las mujeres y una estrecha interacción con los sistemas de investigación y con los agricultores, pescadores y silvicultores, en particular los que trabajan en pequeña escala, y otros productores de alimentos y sus organizaciones representativas, en lo que respecta al desarrollo y la transferencia de tecnologías de producción de alimentos, y emprender programas encaminados a incrementar la proporción de mujeres en esos sistemas. Deberán apoyarse los esfuerzos para fortalecer la

capacidad nacional, principalmente en los Pbida, por medio de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur entre las instituciones que se ocupan de la educación, la extensión y la investigación;

- b. Promover el establecimiento de servicios viables de transferencia de tecnología y de extensión que satisfagan las necesidades locales reales; estimular programas que ayuden a determinar las posibilidades de cooperación bilateral y regional de modo que pueda intercambiarse experiencia e información tecnológica a nivel Sur-Sur y Norte-Sur;
- c. Promover los medios para reducir la carga de trabajo de las mujeres agricultoras apoyando y facilitando su acceso a tecnologías apropiadas productivas y que permitan ahorrar trabajo doméstico;
- d. Establecer políticas y programas para el desarrollo y la utilización de tecnologías que ofrezcan beneficios económicos y ecológicos y protejan al consumidor y el medio ambiente.

35. Objetivo 3.4: Adoptar medidas decisivas, en cooperación entre los sectores público y privado, para reforzar y ampliar la investigación y la cooperación científica en materia de agricultura, pesca y silvicultura en apoyo de la política y de las medidas internacionales, regionales, nacionales y locales para aumentar el potencial productivo y mantener la base de recursos naturales en la agricultura, la pesca y la silvicultura, y en apoyo de los esfuerzos por erradicar la pobreza y promover la seguridad alimentaria.

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con las comunidades internacional y científica de los sectores público y privado, según proceda, habrán de:

- a. Fortalecer los sistemas nacionales de investigación con vistas a elaborar programas coordinados en apoyo de la investigación para fomentar la seguridad alimentaria. Tales programas habrán de centrarse en una investigación interdisciplinaria que proporcione una base científica para las políticas y medidas encaminadas a mantener la base de recursos naturales, incrementando a la vez el potencial productivo de la agricultura, la pesca, incluida la acuicultura, y la silvicultura. Se prestará la debida atención a las zonas menos dotadas de recursos naturales. Se promoverá una mayor cooperación con el sector privado;

- b. Fortalecer los sistemas internacionales de investigación, en particular el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (Gciai), y fomentar la coordinación y la colaboración entre las instituciones internacionales, de países desarrollados y de países en desarrollo;**
- c. Participar activamente en la cooperación internacional en materia de investigación y apoyarla con el fin de fomentar la seguridad alimentaria, en particular en los países en desarrollo, haciendo especial hincapié en los cultivos alimentarios insuficientemente utilizados en esos países;**
- d. Potenciar el marco institucional que permita la plena participación de todas las partes interesadas, con inclusión de la población indígena y sus comunidades, la población local, los consumidores, los agricultores, pescadores y silvicultores y sus organizaciones y el sector privado, en la determinación de las necesidades de investigación;**
- e. Promover sistemas adecuados, entre otros los participativos, para la difusión y divulgación de los resultados de la investigación;**
- f. Garantizar que se introduzcan perspectivas que tengan en cuenta la igualdad entre los sexos en la planificación y realización de las investigaciones;**
- g. Fomentar el desarrollo de métodos y criterios para fortalecer la base de conocimientos científicos integrados y pertinentes a las políticas;**
- h. Fomentar actividades de investigación y desarrollo que conduzcan a la utilización, a nivel regional, nacional y local, de tecnologías apropiadas, técnicas pertinentes de postcosecha y de transformación, y métodos de mejoramiento genético vegetal y animal adaptados para satisfacer las necesidades locales;**
- i. Promover las investigaciones necesarias para proseguir los esfuerzos internacionales encaminados a preparar, difundir y aplicar la información sobre pronósticos climáticos que permitirá aumentar la productividad agrícola, pesquera y forestal sostenible, beneficiando particularmente a los países en desarrollo.**

36. Objetivo 3.5: Formular y aplicar, en zonas de bajo y de alto potencial, estrategias de desarrollo rural integrado que fomenten el

empleo, la formación técnica, la infraestructura, las instituciones y los servicios rurales en apoyo del desarrollo rural y de la seguridad alimentaria en los hogares, y que refuercen la capacidad productiva local de los agricultores, los pescadores y los silvicultores, y de los que participan activamente en el sector alimentario, incluidos los miembros de grupos vulnerables y desfavorecidos, las mujeres y la población indígena, así como sus organizaciones representativas, y aseguren su participación efectiva.

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil y con el apoyo de las instituciones internacionales, habrán de, según proceda:

- a. Incluir en sus políticas, planes y programas nacionales de desarrollo económico y social medidas que fomenten la revitalización social y económica del sector rural, con particular referencia a la promoción de la inversión y el empleo, para aprovechar la fuerza de trabajo rural, y al fomento de la descentralización política, económica y administrativa;
- b. Fortalecer las instituciones gubernamentales locales en las zonas rurales y dotarlas de recursos suficientes, de poder de decisión y de mecanismos para la participación de las bases;
- c. Estimular y habilitar a los agricultores y a otros productores y proveedores de alimentos, así como a sus organizaciones, particularmente a los pequeños agricultores y a los pescadores artesanales, fortaleciendo las estructuras institucionales para definir sus responsabilidades y proteger sus derechos y los de los consumidores;
- d. Fomentar el desarrollo y la diversificación de los mercados rurales, reducir las pérdidas poscosecha y garantizar la disponibilidad de instalaciones seguras de almacenamiento y elaboración de los alimentos y de buenos sistemas de distribución y transporte.
- e. Reforzar el seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Cmradr), de 1979;
- f. Elaborar y fomentar programas de capacitación en la ordenación sostenible de los recursos naturales.

Los gobiernos, en cooperación con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, habrán de:

- g. Desarrollar la infraestructura técnica y educacional en las zonas rurales;**
- h. Promover el desarrollo de servicios bancarios, de crédito y de ahorro en las zonas rurales, cuando proceda, con inclusión del acceso equitativo de los hombres y las mujeres al crédito, de microcrédito para los pobres y de mecanismos adecuados de seguros;**
- i. Fomentar sistemas de producción, elaboración y comercialización de alimentos que aumenten las oportunidades de empleo en condiciones estables, lucrativas e igualitarias y equitativas en los sectores alimentario y rural; cuando proceda, fomentar en las zonas rurales el desarrollo de actividades fuera de la granja que combinen la producción agropecuaria, pesquera y forestal con actividades de elaboración y comercialización, industrias artesanales y turismo, particularmente en las zonas marginales y periurbanas;**
- j. Estimular la organización social y económica de la población rural, haciendo especial hincapié en el fomento de las cooperativas de pequeños agricultores, pescadores y silvicultores, las organizaciones comunitarias y las asociaciones de desarrollo, de modo que los habitantes del medio rural puedan intervenir activamente en la adopción de decisiones, la vigilancia y la evaluación o en los programas de desarrollo rural;**
- k. Reconocer las organizaciones de agricultores, pescadores, silvicultores, trabajadores rurales y consumidores a nivel local, nacional, regional e internacional y promover un diálogo regular y la colaboración con los respectivos gobiernos y su vinculación con todas las instituciones y sectores pertinentes en relación con la agricultura, la pesca y la silvicultura sostenibles y con la ordenación sostenible de los recursos naturales;**
- l. Promover la habilitación de los pequeños agricultores, pescadores y silvicultores, y de sus familias, tanto de las mujeres como de los hombres, para crear sus propias cooperativas y actividades comerciales, así como instituciones financieras y mutualistas para agricultores y pescadores;**

m. Mejorar la cooperación y el intercambio entre los agricultores, los pescadores, los silvicultores y sus organizaciones representativas en los países en desarrollo, industrializados y con economías en transición, y entre los tres grupos de países.

Los gobiernos, en colaboración con la comunidad internacional, habrán de:

- n. Elaborar programas internacionales de cooperación técnica Sur-Sur que faciliten la ejecución de programas nutricionales que hayan dado buenos resultados en otros países en desarrollo;
- o. Llevar a la práctica los resultados de la Cnumad, en particular en lo relativo al Capítulo 14 del Programa 21;

COMPROMISO CUARTO

Nos esforzaremos por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado.

Base para la acción

37. El comercio es un elemento fundamental para la seguridad alimentaria mundial. El comercio genera una utilización eficaz de los recursos y estimula el crecimiento económico, que es decisivo para mejorar la seguridad alimentaria. El comercio permite que se consuman más alimentos de los que se producen, contribuye a reducir las oscilaciones de la producción y el consumo y libera en parte de la carga que supone el mantenimiento de existencias. Influye considerablemente en el acceso a los alimentos gracias a sus efectos positivos sobre el crecimiento económico, los ingresos y el empleo. Unas políticas económicas y sociales internas apropiadas permitirán asegurar mejor que todos, incluidos los pobres, se beneficien del crecimiento económico. Unas políticas comerciales apropiadas promueven los objetivos del crecimiento sostenible y la seguridad alimentaria. Es esencial que todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio (Omc) respeten y cumplan la totalidad de los compromisos de la Ronda Uruguay. A tal efecto, habrá que abstenerse de aplicar medidas unilaterales que no estén en consonancia con las obligaciones de la Omc.

38. En los Acuerdos de la Ronda Uruguay se estableció un nuevo marco comercial internacional que ofrece la posibilidad a los países desarrollados y en desarrollo de beneficiarse de unas políticas comerciales adecuadas y de estrategias que fomentan la capacidad de valerse por sí mismos. La aplicación progresiva de la Ronda Uruguay en su conjunto generará cada vez más oportunidades para la expansión comercial y el crecimiento económico en beneficio de todos los participantes. Por lo tanto, hay que asegurar la adaptación a las disposiciones de los diversos acuerdos durante el período de aplicación.

Algunos de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos pueden experimentar efectos negativos a corto plazo en cuanto a la disponibilidad de un suministro suficiente de alimentos básicos de fuentes exteriores en condiciones razonables, con inclusión de dificultades a corto plazo para financiar su volumen normal de importaciones comerciales de alimentos básicos. Deberá aplicarse plenamente la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, Marrakech, 1994.

Objetivos y medidas

39. Objetivo 4.1: Afrontar los retos del nuevo marco comercial internacional establecido en las recientes negociaciones comerciales a nivel mundial y regional, y utilizar las oportunidades que de él se derivan. Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de, según proceda:

- a. Procurar establecer, especialmente en los países en desarrollo, sistemas internos de comercialización y transporte eficientes con el fin de facilitar una mejor conexión dentro de los mercados nacionales, regionales y mundiales y entre ellos, y diversificar el comercio;
- b. Tratar de garantizar que las políticas nacionales relacionadas con los acuerdos comerciales internacionales y regionales no ejerzan un impacto negativo en las actividades económicas nuevas y tradicionales de las mujeres para la seguridad alimentaria.

Los Miembros de la Omc habrán de:

- c. Llevar adelante el cumplimiento de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, que mejorará las oportunidades que ofrece el mercado a los productores y elaboradores eficientes de productos alimenticios, agrícolas, pesqueros y forestales, en particular de los países en desarrollo.

La comunidad internacional, en cooperación con los gobiernos y la sociedad civil, habrá de, según proceda:

- d. Continuar ayudando a los países a ajustar sus instituciones y sus normas, en lo que respecta al comercio exterior e interior, a los requisitos de inocuidad y salubridad de los alimentos;
- e. Dedicar plena atención a promover la asistencia financiera y técnica para mejorar la productividad y la infraestructura agrícolas de los países en desarrollo, especialmente los Pbdia, a fin de que aprovechen al máximo las oportunidades que se deriven del marco comercial internacional;
- f. Promover la asistencia técnica y fomentar la transferencia de tecnología, en particular a los países en desarrollo que lo necesiten, ajustándose a las reglas del comercio internacional, para cumplir con las normas internacionales a fin de que dichos países estén en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades del mercado;
- g. Tratar de asegurar el apoyo mutuo de las políticas relativas al comercio y al medio ambiente en favor de la seguridad alimentaria sostenible, procurando que la Omc aborde los aspectos de la relación entre las disposiciones de la Omc y las medidas del comercio que afectan al medio ambiente, de conformidad con las disposiciones de la Decisión ministerial sobre comercio y medio ambiente de la Ronda Uruguay, y hacer todo lo posible para asegurar que las medidas relativas al medio ambiente no afecten de manera indebida al acceso al mercado de las exportaciones alimentarias y agrícolas de los países en desarrollo;
- h. Desarrollar el comercio internacional de pescado y productos pesqueros de manera sostenible, en consonancia, según proceda, con los principios, derechos y obligaciones establecidos en el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias, el Código de Conducta para la Pesca Responsable y otros acuerdos internacionales pertinentes;

40. Objetivo 4.2: Satisfacer las necesidades esenciales de importación de alimentos de todos los países, considerando las fluctuaciones de los precios y suministros mundiales y teniendo especialmente en cuenta los niveles de consumo de alimentos de los grupos vulnerables de los países en desarrollo.

Con este fin, los gobiernos y la comunidad internacional, habrán de, según proceda:

- a. Reconociendo los efectos de las fluctuaciones de los precios mundiales, examinar las opciones compatibles con la Omc y adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la capacidad de los países en desarrollo importadores, especialmente los Pbida, para comprar suficientes suministros de alimentos básicos de fuentes externas en unas condiciones razonables.

Los países exportadores de alimentos deberían:

- b. Servir de fuentes fiables de suministros a sus asociados comerciales y prestar la debida atención a la seguridad alimentaria de los países importadores, especialmente los Pbida;
- c. Reducir las subvenciones a la exportación de alimentos, de conformidad con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, en el marco del proceso en curso de reforma de la agricultura llevado a cabo en la Omc;
- d. Administrar de manera responsable todas las políticas y programas comerciales relacionados con la exportación, con objeto de evitar alteraciones en los mercados mundiales de importación y exportación de productos alimenticios y agrícolas, a fin de mejorar las condiciones y aumentar el suministro, la producción y la seguridad alimentaria, especialmente en los países en desarrollo.

Los Miembros de la Omc habrán de:

- e. Aplicar plenamente la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, por conducto del Comité de Agricultura de la Omc, y alentar a las instituciones financieras internacionales, cuando proceda, a que ayuden a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos a hacer frente a las difi-

cultades a corto plazo para financiar las importaciones de alimentos esenciales.

- f. Abstenerse de aplicar restricciones a la exportación, de conformidad con el Artículo 12 del Acuerdo de la Omc sobre la Agricultura.

Las organizaciones internacionales, y especialmente la Fao, habrán de:

- g. Continuar vigilando de cerca la evolución de los precios y de las existencias mundiales de alimentos e informar a los Estados Miembros al respecto.

41. Objetivo 4.3: Apoyar la prosecución del proceso de reforma, de conformidad con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, en particular el Artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. Con este fin, los gobiernos habrán de:

- a. Promover políticas y programas de seguridad alimentaria nacionales y regionales de los países en desarrollo en particular respecto de sus suministros de alimentos básicos.
- b. Apoyar la prosecución del proceso de reforma de conformidad con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, y garantizar que los países en desarrollo estén bien informados y participen en pie de igualdad en el proceso, trabajando por hallar soluciones eficaces que mejoren su acceso a los mercados y permitan alcanzar la seguridad alimentaria sostenible.

Las organizaciones internacionales, incluida la Fao, ateniéndose a sus respectivos mandatos, habrán de:

- c. Continuar ayudando a los países en desarrollo a prepararse para las negociaciones comerciales multilaterales, incluidas aquellas sobre la agricultura, la pesca y la silvicultura, entre otras cosas mediante estudios, análisis y capacitación.

COMPROMISO QUINTO

Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesida-

des transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.

Base para la acción

42. Mientras que el número de personas afectadas por catástrofes naturales varía cada año, se ha producido un aumento espectacular del número de víctimas de los conflictos civiles. Estas situaciones exigen el suministro de asistencia de emergencia y ponen de relieve la importancia de una pronta intervención para atenuar las tensiones, así como de la preparación para reducir al mínimo el riesgo de crisis en el futuro e impedir las emergencias alimentarias.

43. Las operaciones nacionales e internacionales de socorro son a menudo la única solución para las personas hambrientas que se hallan al borde de la inanición, por lo que deberían continuar siendo prioritarias y realizarse de modo imparcial y apolítico, en pleno respeto de la soberanía nacional y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios rectores enunciados en la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. No obstante, la asistencia alimentaria de urgencia no puede ser la base de una seguridad alimentaria sostenible. La prevención y solución de los conflictos y la realización progresiva de actividades de rehabilitación y fomento del desarrollo, que eviten la reaparición del problema y reduzcan la vulnerabilidad ante las emergencias alimentarias, son elementos esenciales de la seguridad alimentaria. La preparación para casos de emergencia es un elemento fundamental para reducir al mínimo los efectos negativos de las situaciones de emergencia alimentaria y del hambre.

Objetivos y medidas

44. Objetivo 5.1: Reducir las necesidades de asistencia alimentaria de urgencia incrementando los esfuerzos para prevenir y solucionar las situaciones de emergencia de origen humano, particularmente los conflictos internacionales, nacionales y locales.

Con este fin, los gobiernos, individual y colectivamente y en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de:

- a. **Utilizar mecanismos internacionales, regionales y nacionales adecuados para prevenir o reducir esas situaciones, en particular las guerras**

y los conflictos civiles, que provocan situaciones de emergencia de origen humano y aumentar las necesidades de ayuda de emergencia, incluida la ayuda alimentaria;

- b. Coordinar las políticas, las actuaciones y los instrumentos jurídicos y/o las medidas para combatir el terrorismo y otras actividades contrarias a los derechos humanos y la dignidad de las personas;
- c. Fomentar la continuación de los debates y la cooperación internacionales sobre todos los aspectos de las minas terrestres antipersonas.

45. Objetivo 5.2: Establecer lo más rápidamente posible estrategias de prevención y preparación para los Pbida y otros países y regiones vulnerables a las emergencias.

Con este fin, los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil y con las organizaciones internacionales cuando sea necesario, y según proceda, habrán de:

- a. Preparar y/o mantener para cada uno de los PBIDA y otros países y regiones vulnerables a las emergencias, datos informativos y mapas del grado de vulnerabilidad, recurriendo para ello, entre otras fuentes, a un sistema de información y de mapas sobre la inseguridad y vulnerabilidad alimentarias, una vez que se haya establecido, junto con un análisis de las causas principales de la vulnerabilidad y sus consecuencias, utilizando en la mayor medida posible los datos y sistemas de información disponibles a fin de evitar la duplicación de esfuerzos;
- b. Mantener, promover y establecer lo más rápidamente posible, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones, según proceda, las estrategias y mecanismos de preparación convenidos en la CIN, Roma, 1992, incluida la creación y aplicación de información sobre pronósticos climáticos para la vigilancia y alerta en casos de sequía, inundación, otras catástrofes naturales, plagas y enfermedades;
- c. Apoyar los esfuerzos internacionales para desarrollar y aplicar la información sobre pronósticos climáticos con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia de la preparación para las emergencias y las actividades de respuesta a las mismas, desplegando especiales esfuerzos para crear sinergia y evitar la duplicación;

- d. Promover el desarrollo de apropiados sistemas de vigilancia regionales y de ámbito comunitario para recoger y evaluar la información y ejecutar programas de prevención y preparación.

46. Objetivo 5.3: Mejorar y, si es necesario, crear mecanismos eficientes y eficaces de respuesta a las emergencias a nivel internacional, regional, nacional y local.

Con este fin, las organizaciones internacionales, en estrecha cooperación con los gobiernos y con la sociedad civil, habrán de, según proceda:

- a. Intensificar la coordinación y eficiencia de la asistencia internacional de emergencia para garantizar una respuesta rápida, coordinada y apropiada, en particular mediante la mejora de las comunicaciones entre los miembros de la comunidad internacional.

Los gobiernos, en colaboración con todos los actores de la sociedad civil, habrán de, según proceda:

- b. Tratar de garantizar una supervisión adecuada de las operaciones de emergencia y hacer intervenir a las comunidades, las autoridades e instituciones locales, y las iniciativas y estructuras de socorro de base en la realización de las operaciones de emergencia para determinar mejor las poblaciones y zonas más expuestas a los mayores riesgos y llegar a ellas. Las mujeres deberán intervenir plenamente en la estimación de las necesidades y en la gestión y evaluación de las operaciones de socorro;
- c. Aplicar a nivel local y nacional, según proceda, políticas y programas apropiados y eficaces en función del costo en materia de reservas estratégicas de seguridad alimentaria de urgencia;
- d. Promover las operaciones triangulares de ayuda alimentaria;
- e. Proteger la vida de la población civil, incluida la de los operadores que prestan ayuda humanitaria, en épocas de conflictos;
- f. Tratar de garantizar la protección del acceso a los alimentos, dedicando atención especial a los hogares encabezados por mujeres durante las situaciones de emergencia;

- g. Estudiar la creación de cuerpos nacionales de voluntarios, tomando como base los *Cascos Blancos*, según se definen en las resoluciones 49/139B y 50/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y ya establecidos por el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (Unv), para apoyar las operaciones de socorro de urgencia y de rehabilitación, cuando se considere pertinente y de conformidad con los principios rectores de la asistencia humanitaria incorporados en la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

47. Objetivo 5.4: Reforzar los vínculos entre las operaciones de socorro y los programas de desarrollo, junto con las actividades de eliminación de minas cuando sea necesario, de manera que se respalden mutuamente y se facilite la transición del socorro al desarrollo.

Con este fin, las organizaciones internacionales, los gobiernos y la sociedad civil, habrán de, según proceda:

- a. Someter a un examen constante las normas relativas a la idoneidad nutricional de la asistencia alimentaria a las poblaciones afectadas por catástrofes;
- b. Asegurar que las operaciones de emergencia favorezcan la transición del socorro al desarrollo, pasando por la recuperación;
- c. Preparar y ejecutar programas bien planificados de rehabilitación y desarrollo tras las situaciones de emergencia a fin de restablecer la capacidad de los hogares, incluidos los encabezados por mujeres, de satisfacer las necesidades básicas a largo plazo, así como para reconstruir la capacidad nacional de producción y volver a lograr un desarrollo económico sostenible y un progreso social lo antes posible. Cuando sea necesario, se incluirán operaciones para eliminar las minas terrestres.

COMPROMISO SEXTO

Promoveremos la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial.

Bases para la acción

48. Muchos países en desarrollo necesitan poner fin al descuido de las inversiones en la agricultura y el desarrollo rural experimentado en los últimos tiempos y movilizar suficientes recursos de inversión en apoyo de una seguridad alimentaria sostenible y un desarrollo rural diversificado. Es esencial crear un entorno normativo sólido en el que esas inversiones relacionadas con los alimentos puedan desarrollar su potencial. La mayor parte de los recursos necesarios para la inversión procederán de fuentes internas privadas y públicas. Los gobiernos deberán crear un marco económico y jurídico que promueva la existencia de mercados eficientes y justos que estimulen la movilización de los ahorros, las inversiones y la formación de capital del sector privado. Asimismo, deberán destinar una proporción apropiada de su gasto a inversiones que fomenten una seguridad alimentaria sostenible.

49. La comunidad internacional tiene una función fundamental que desempeñar en lo que respecta a apoyar la adopción de políticas nacionales apropiadas y, cuando sea necesario y procedente, prestar asistencia técnica y financiera para ayudar a los países en desarrollo y a los países con economías en transición a impulsar la seguridad alimentaria. Recientemente, la inversión extranjera directa (Ied) y otras corrientes financieras privadas han aumentado considerablemente y son una importante fuente de recursos externos. La asistencia oficial para el desarrollo (Aod) ha disminuido en los últimos años. En el contexto de la seguridad alimentaria, la Aod es de importancia crítica, en particular para países y sectores dejados de lado por otras fuentes externas de financiación.

50. Todos los asociados en el desarrollo, incluidos los inversores y los donantes, deberán asignar prioridad a los sectores de las economías de los países en desarrollo que se relacionan con la seguridad alimentaria. Con ese fin, los gobiernos deberán adoptar políticas que promuevan la inversión extranjera e interna directa y la utilización eficaz de la asistencia para el desarrollo.

51. Dada su situación especial, los pequeños estados insulares en desarrollo han determinado los sectores fundamentales en los que es prioritario realizar inversiones con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible.

Objetivos y medidas

52. **Objetivo 6.1:** Crear el marco de políticas y las condiciones que estimulen una inversión pública y privada óptima en el fomento equi-

tativo y sostenible de los sistemas alimentarios, el desarrollo rural y los recursos humanos en la escala necesaria para contribuir a la seguridad alimentaria.

Con este fin, los gobiernos, en cooperación con todos los actores de la sociedad civil, las instituciones financieras internacionales y privadas y los organismos de asistencia técnica, habrán de, según proceda:

- a. Promover políticas y medidas encaminadas a acrecentar la afluencia y la eficacia de las inversiones en pro de la seguridad alimentaria;
 - b. Dar prioridad al desarrollo de los recursos humanos y fortalecer las instituciones públicas, en particular en los Pbida, entre otras cosas dotándolas de equipo e impartiendo capacitación a su personal, a fin de potenciar su labor de apoyo y coordinación en relación con el fomento de mayores inversiones en la seguridad alimentaria;
 - c. Estimular el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado y otras instituciones a fin de promover una inversión y reinversión responsables desde los puntos de vista social y ambiental de recursos internos y externos, y aumentar la participación de las comunidades locales en la inversión;
 - d. Intensificar la cooperación, a nivel regional e interregional, para repartir los costos de las inversiones en sectores de interés común, por ejemplo en la creación de tecnología apropiada mediante la investigación en colaboración y la transferencia, así como para intercambiar experiencias relativas a las inversiones y las prácticas que han dado mejores resultados.
- 53. Objetivo 6.2:** Esforzarse por movilizar y utilizar de modo óptimo los recursos técnicos y financieros procedentes de todas las fuentes, incluido el alivio de la carga de la deuda, con el fin de aumentar la inversión en las actividades relacionadas con la agricultura, la pesca, la silvicultura y la producción de alimentos sostenibles en los países en desarrollo hasta los niveles necesarios para contribuir a la seguridad alimentaria.

Con este fin, los gobiernos, en cooperación con la comunidad internacional y con todos los actores de la sociedad civil, así como con las instituciones de financiación internacionales y privadas, habrán de, según proceda:

- a. Encargarse de recaudar de fuentes privadas y públicas, internas y extranjeras, una financiación suficiente y estable para alcanzar y mantener la seguridad alimentaria;
- b. Fomentar las inversiones necesarias para crear infraestructura y sistemas de gestión que faciliten la utilización y ordenación sostenibles de los recursos hídricos;
- c. Respalidar inversiones que contribuyan a la seguridad alimentaria sostenible y promuevan la conservación y la utilización y ordenación sostenibles de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, las cuencas hidrográficas, las pesquerías y los bosques;
- d. Esforzarse por asegurar una asistencia financiera internacional apropiada a los sectores relacionados con la seguridad alimentaria, cuando sea necesario;
- e. Intensificar los esfuerzos para cumplir con el objetivo del 0,7 por ciento del Pnb acordado para la Aod. En su empeño por promover una seguridad alimentaria sostenible, los asociados en el desarrollo deberán procurar movilizar y utilizar de modo óptimo los recursos técnicos y financieros en todos los niveles necesarios para contribuir a ese objetivo y cerciorarse de que esa corriente de financiación en condiciones de favor se oriente hacia actividades económica y ecológicamente sostenibles.
- f. Dirigir la Aod a los países que la necesitan realmente, en especial los países de bajos ingresos, y aumentar su capacidad de utilizarla de manera eficaz;
- g. Buscar nuevas formas de movilizar recursos financieros públicos y privados para la seguridad alimentaria, entre otras cosas por medio de la reducción apropiada de los gastos militares excesivos, con inclusión de los gastos militares mundiales y del comercio de armas, y de la inversión para la producción y adquisición de armamento, tomando en consideración las necesidades de seguridad nacionales;
- h. Promover mecanismos que movilicen los ahorros internos, incluido el ahorro rural;

- i. Promover mecanismos que proporcionen acceso a un crédito adecuado, incluido el microcrédito, a hombres y mujeres en igualdad de condiciones, para actividades en el sector alimentario;
- j. Promover la inversión en beneficio de los pequeños productores de alimentos, especialmente las mujeres, y de sus organizaciones, en los programas de seguridad alimentaria; fortalecer su capacidad para formular y ejecutar esos programas;
- k. Conceder prioridad a las inversiones centradas en las personas en los sectores de la educación, la salud y la nutrición, con objeto de promover un crecimiento económico de base amplia y una seguridad alimentaria sostenible;
- l. Determinar los recursos financieros, materiales y técnicos disponibles a nivel internacional y fomentar su transferencia, cuando proceda, a los países en desarrollo y a los países con economías en transición, desarrollando también al mismo tiempo un entorno propicio, sobre todo mediante el fortalecimiento de la capacidad nacional, incluidos los recursos humanos;
- m. Intensificar la búsqueda de soluciones prácticas y eficaces al problema de la deuda de los países en desarrollo y apoyar las recientes iniciativas de las instituciones financieras internacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) para reducir la carga de la deuda externa total de los países de bajos ingresos fuertemente endeudados.
- n. Estudiar las posibilidades de que los países orienten los fondos liberados mediante la conversión de la deuda hacia la consecución de la seguridad alimentaria.

COMPROMISO SÉPTIMO

Aplicaremos, vigileremos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional.

Base para la acción

54. La seguridad alimentaria mundial preocupa a todos los miembros de la comunidad internacional, en vista de su creciente interdependencia con respecto a cuestiones como la estabilidad política y la paz, la erradicación de la pobreza, la prevención de las crisis y catástrofes y la respuesta a las mismas, la degradación del medio ambiente, el comercio, las amenazas mundiales a la sostenibilidad de la seguridad alimentaria, el crecimiento demográfico, los desplazamientos transfronterizos de la población, y la tecnología, la investigación, la inversión y la cooperación financiera.

55. Los mecanismos nacionales, regionales e internacionales de cooperación política, financiera y técnica deberán orientarse a conseguir lo antes posible una seguridad alimentaria mundial sostenible.

56. Corresponde en primer lugar a los gobiernos crear un entorno económico y político que garantice la seguridad alimentaria de sus ciudadanos, consiguiendo para este propósito la participación de todos los elementos de la sociedad civil. La comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas, incluida la Fao, así como otros organismos y órganos con arreglo a sus respectivos mandatos, tienen importantes contribuciones que ofrecer al objetivo de la seguridad alimentaria para todos.

57. El carácter multidimensional del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación incluye actividades a nivel nacional, intergubernamental e interinstitucional. Además de la indispensable movilización de los esfuerzos nacionales, la aplicación efectiva del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación exige una intensa cooperación internacional y un proceso de vigilancia a nivel nacional, regional y mundial que utilice los mecanismos y foros existentes para su funcionamiento. Con el fin de fortalecer la cooperación, habrá que mejorar, cuando proceda, la información concerniente a los diferentes actores en el ámbito de la seguridad alimentaria y de la agricultura, la pesca, la silvicultura y el desarrollo rural, y a sus actividades y recursos. El establecimiento de objetivos realistas y la vigilancia de los progresos realizados en su consecución exigen información y análisis fidedignos y pertinentes, de los que a menudo no se dispone todavía a nivel nacional e internacional. Para el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación son fundamentales la coordinación y la cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, teniendo en cuenta el mandato de la Fao y de otras organizaciones pertinentes. Teniendo presente la Resolución

50/109 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el resultado de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación deberá incluirse en el seguimiento de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, incluida la aplicación de sus respectivos programas de acción, de conformidad con la Resolución 50/227 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Resolución 1996/36 del Consejo Económico y Social, con objeto de promover una seguridad alimentaria sostenible para todos como elemento fundamental del esfuerzo del sistema de las Naciones Unidas para erradicar la pobreza. En este contexto, la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación exige la adopción de medidas a nivel intergubernamental, en particular por conducto del Csa y a nivel interorganismos, por conducto del Comité Administrativo de Coordinación (Cac). En los países, los representantes de todos los organismos de las Naciones Unidas deberán trabajar dentro del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas para apoyar la ejecución a nivel nacional del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Objetivos y medidas

58. Objetivo 7.1: Adoptar medidas dentro del marco nacional de cada país con miras a mejorar la seguridad alimentaria y permitir el cumplimiento de los compromisos contraídos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Con este fin, los gobiernos, según proceda, habrán de:

- a. Examinar y revisar, según proceda, sus planes, programas y estrategias nacionales con miras a alcanzar la seguridad alimentaria de conformidad con los compromisos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación;
- b. Establecer o mejorar los mecanismos nacionales para fijar prioridades, preparar, aplicar y vigilar los componentes de las medidas relativas a la seguridad alimentaria con un calendario bien definido, basándose en las necesidades nacionales y locales, y proporcionar los recursos necesarios para su funcionamiento;
- c. En colaboración con la sociedad civil, formular y emprender campañas nacionales de Alimentos para Todos con el fin de movilizar la acción y los recursos de todos los interesados a todos los niveles de la sociedad civil de cada país en apoyo de la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación;

- d. Fomentar activamente una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, y las alianzas con ellas, en las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria;
- e. Esforzarse por movilizar recursos públicos y privados en apoyo de las iniciativas comunitarias en materia de seguridad alimentaria;
- f. Establecer mecanismos para reunir información sobre la situación alimentaria de todos los miembros de las comunidades, especialmente los pobres, las mujeres, los niños y los miembros de los grupos vulnerables y desfavorecidos, con el fin de vigilar y mejorar la seguridad alimentaria en sus hogares;
- g. Complementar los planes nacionales de acción en materia de nutrición desarrollados en el marco de las actividades complementarias de la Cin, con medidas sobre los aspectos pertinentes de la seguridad alimentaria o, cuando sea necesario, elaborar tales planes, de conformidad con las recomendaciones de esta Cumbre y la Cin en colaboración con todos los actores de la sociedad civil;
- h. Planificar y vigilar de manera coordinada la aplicación de las recomendaciones pertinentes de todas las conferencias de las Naciones Unidas encaminadas a erradicar la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.

59. Objetivo 7.2: Mejorar la cooperación subregional, regional e internacional y movilizar los recursos disponibles, haciendo un uso óptimo de ellos, para apoyar los esfuerzos nacionales con objeto de conseguir lo antes posible una seguridad alimentaria mundial sostenible.

Con este fin, los gobiernos, cooperando entre sí y con las instituciones internacionales y utilizando la información disponible sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, con inclusión de la cartografía, habrán de, según proceda:

- a. Reforzar las estrategias de erradicación de la pobreza y orientar las políticas de asistencia al desarrollo de los organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas, con una amplia participación de

- los países en desarrollo, a fin de lograr que los recursos se utilicen para fomentar el desarrollo sostenible, con inclusión de la agricultura para la seguridad alimentaria, y contribuyan eficazmente a mejorar la situación de los hogares con inseguridad alimentaria;
- b. Alentar a los organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que inicien, entre otras cosas en el marco del Cac, consultas encaminadas a seguir elaborando y definiendo un sistema de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias, que habrá de desarrollarse de manera coordinada; los Estados Miembros y sus instituciones y otras organizaciones, según proceda, habrán de participar en el desarrollo, funcionamiento y utilización del sistema; la Fao deberá desempeñar una función catalizadora en este esfuerzo, en el marco de los grupos de acción especiales interorganismos sobre el seguimiento de las conferencias de las Naciones Unidas. Deberá presentarse un informe de los resultados de esa labor al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) por conducto del Cac;
 - c. Mejorar el acopio, mediante la definición de normas comunes, el análisis, la difusión y la utilización de la información y los datos – desglosados, entre otras cosas, por sexos– necesarios para orientar y vigilar los progresos realizados en la consecución de la seguridad alimentaria; en este contexto, se reconoce la contribución de las Ong;
 - d. Continuar, en el marco de las resoluciones 50/120 y 50/227 de la Asamblea General y del seguimiento coordinado por el sistema de las Naciones Unidas de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas desde 1990, el examen de las funciones y la capacidad del sistema de las Naciones Unidas, incluidos sus organismos especializados, programas y fondos, en relación con la seguridad alimentaria; tal examen deberá estar encaminado a reducir las duplicaciones y colmar los vacíos de cobertura, definir las tareas de cada organización con arreglo a su mandato, formular propuestas concretas para su fortalecimiento y para mejorar la coordinación con los gobiernos, así como para evitar la duplicación del trabajo entre las organizaciones competentes, y llevar a la práctica esas propuestas con carácter de urgencia;
 - e. A partir de 1997, examinar la idoneidad y eficacia de la asignación y el uso de los recursos financieros y humanos para las actividades nece-

sarias con el fin de garantizar alimentos para todos, como seguimiento a la Cumbre Mundial de la Alimentación, y reasignar en consecuencia los recursos disponibles, con especial referencia a las necesidades de los países en los que estén empeorando la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud y se estén degradando los recursos;

- f. Examinar y agilizar los mecanismos existentes, intensificar la cooperación y el intercambio de conocimientos y experiencia entre países en desarrollo y con los países desarrollados, y mejorar la coordinación entre todos los interesados con el fin de maximizar la sinergia para el logro de la seguridad alimentaria;
- g. Orientar de modo más eficaz la asistencia técnica hacia el fortalecimiento y la movilización de la capacidad, los conocimientos técnicos y las instituciones locales nacionales;
- h. Invitar al Cac por medio de su Presidente, el Secretario General de las Naciones Unidas, a que asegure una coordinación apropiada entre los organismos, de conformidad con la Resolución 50/227 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y, al examinar la presidencia de cualquier mecanismo del Cac para el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación entre organismos, reconozca, ajustándose al espíritu de la Resolución 1996/36 del Consejo Económico y Social, la importante función de la Fao en relación con la seguridad alimentaria, dentro de su mandato.

Teniendo en cuenta las tareas claramente asignadas a cada una de ellas en su mandato y bajo la coordinación a nivel del sistema en el marco del seguimiento coordinado de las conferencias de las Naciones Unidas, de conformidad con la Resolución 50/120 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se invita a la Fao y a las demás organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, así como a las instituciones internacionales de financiación y comercio y otras organizaciones internacionales y regionales de asistencia técnica, a:

- i. Ayudar a los países que lo soliciten a examinar y formular planes nacionales de acción que incluyan objetivos, metas y calendarios para conseguir la seguridad alimentaria;

- j. Facilitar un seguimiento en los países coherente y coordinado de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por parte del sistema de las Naciones Unidas, por conducto de los coordinadores residentes, en plena consulta con los gobiernos y en coordinación con las instituciones financieras internacionales;
- k. Prestar asistencia técnica a los Estados Miembros para facilitar la aplicación de los programas de seguridad alimentaria a fin de alcanzar los objetivos establecidos por los gobiernos;
- l. Contribuir a la organización de asociaciones para la cooperación económica y técnica entre los países en materia de seguridad alimentaria;
- m. Dar mayor realce mundial a las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria mediante su promoción por parte de todo el sistema de las Naciones Unidas y mantener los compromisos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación con respecto a la seguridad alimentaria mundial;

En cooperación mutua, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales habrán de:

- n. Hacer todo lo posible para garantizar que los objetivos y programas encaminados a conseguir la seguridad alimentaria y a erradicar la pobreza queden salvaguardados en los períodos difíciles de transición económica, austeridad presupuestaria y reajuste estructural;
- o. Alentar a los bancos multilaterales de desarrollo a que presten más apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo para aumentar la seguridad alimentaria, especialmente en África.

60. Objetivo 7.3: Vigilar activamente la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Con este fin, los gobiernos, en asociación con todos los actores de la sociedad civil, en coordinación con las instituciones internacionales pertinentes y de conformidad con la Resolución 1996/36 del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de las principales conferencias y cumbres internacionales de las Naciones Unidas, habrán de, según proceda:

- a. Establecer, por medio del Csa, un calendario, procedimientos y modelos normalizados de presentación de informes, que no sean una duplicación de informes análogos presentados a los organismos de las Naciones Unidas, la Fao y otros organismos, sobre la aplicación nacional, subregional y regional del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación;**
- b. Establecer en el Csa un proceso para preparar, cuando no existan, metas e indicadores verificables de la seguridad alimentaria nacional y mundial;**
- c. Informar al Csa acerca de la aplicación nacional, subregional y regional del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, tomando como base un sistema de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, una vez establecido, como ayuda analítica;**
- d. Invitar al Secretario General de las Naciones Unidas a que solicite al Cac que informe, de acuerdo con los procedimientos establecidos, de los progresos en el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por parte de los organismos de las Naciones Unidas;**
- e. Vigilar, por medio del Csa, por la aplicación nacional, subregional, regional e internacional del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, utilizando informes de los gobiernos nacionales, informes sobre el seguimiento realizado por los organismos de las Naciones Unidas y sobre la coordinación entre organismos e información de otras instituciones internacionales pertinentes;**
- f. Presentar informes periódicos sobre la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por medio del Csa y por conducto del Consejo de la Fao al Consejo Económico y Social;**
- g. Estimular la participación efectiva de todos los actores pertinentes de la sociedad civil en el proceso de vigilancia del Csa, reconociendo la función decisiva de los mismos en el mejoramiento de la seguridad alimentaria;**
- h. En el año 2006, realizar, en el Csa y según lo permitan los recursos disponibles, una evaluación importante y amplia de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial so-**

bre la Alimentación y un examen de mitad de período sobre la consecución del objetivo de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015. Esta evaluación de los progresos y este examen deberán realizarse en el marco de un foro especial en un período ordinario de sesiones del Csa y con la participación activa de los gobiernos, las organizaciones internacionales pertinentes, y de los actores de la sociedad civil.

- 61. Objetivo 7.4:** Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos.

Con este fin, los gobiernos, en asociación con todos los actores de la sociedad civil, habrán de, según proceda:

- a. Hacer todo lo posible para aplicar las disposiciones del Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto) y las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales y regionales;
- b. Instar a los países que no son todavía partes en el Pacto a que se adhieran a éste a la mayor brevedad posible;
- c. Invitar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a que preste atención especial al presente Plan de Acción en el marco de sus actividades y continúe vigilando la aplicación de las medidas concretas que se estipulan en el Artículo 11 del Pacto;
- d. Invitar a los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y a los organismos especializados competentes de las Naciones Unidas a que estudien el modo en que podrían contribuir a la aplicación ulterior del derecho susodicho, en el marco del seguimiento coordinado por el sistema de las Naciones Unidas de las recomendaciones de las principales conferencias y cumbres internacionales de las Naciones Unidas, inclusive la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1994), dentro de los límites de sus mandatos;

- e. Invitar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que, en consulta con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados y en colaboración con los organismos especializados y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y con los mecanismos intergubernamentales apropiados, defina mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el Artículo 11 del Pacto y proponga formas de aplicar y realizar estos derechos como medio para conseguir los compromisos y objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer directrices voluntarias encaminadas a alcanzar la seguridad alimentaria para todos.

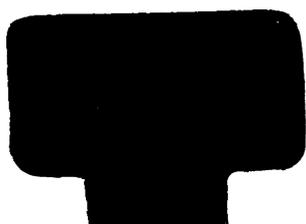
62. Objetivo 7.5: Compartir las responsabilidades de la consecución de la seguridad alimentaria para todos, de manera que la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se lleve a cabo al nivel más bajo posible al que pueda conseguirse mejor su objetivo.

En la aplicación de este Plan de Acción se reconoce que:

- a. Las personas y los hogares tienen una función básica en las decisiones y medidas que afectan a su seguridad alimentaria. Se les debe posibilitar y estimular para que participen activamente, tanto de manera individual como también colectivamente, a través de las organizaciones de productores y consumidores y otras organizaciones de la sociedad civil;
- b. Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar unas condiciones idóneas que conduzcan a la consecución de la seguridad alimentaria;
- c. La cooperación regional permite aprovechar las complementariedades geográficas dentro de las regiones y las economías de escala;
- d. A la vista de la creciente interdependencia entre los países y las regiones, son indispensables la cooperación y la solidaridad internacionales entre las zonas con distintos niveles de desarrollo para conseguir la seguridad alimentaria para todos.







El Pan Nuestro

Problemas de la Seguridad Alimentaria

ISBN 958-9328-05-9

