



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Trigésimo tercer Período de Sesiones

Santiago, Chile, 6 al 9 de mayo de 2014

Panel 1: Gobernanza para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe

1. La realización del derecho a la alimentación pasa por una mejor gobernanza¹ de los sistemas alimentarios, bajo principios de participación, transparencia, eficacia y eficiencia, equidad y rendición de cuentas.
2. La seguridad alimentaria y nutricional, condición necesaria para alcanzar dicho derecho, es un concepto que incluye distintas dimensiones o pilares: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización, y que necesariamente implica la toma de decisiones en diferentes niveles de políticas generales y sectoriales.
3. Por tanto, los progresos de la seguridad alimentaria y nutricional dependen no sólo de políticas públicas que favorezcan el mejor desempeño y coordinación de los sectores productivos, sociales, comerciales, económicos, ambientales o de salud, sino que también necesitan de la participación de muchos actores interesados (actores públicos, privados y de la sociedad civil) en el marco de la gobernanza de los sistemas alimentarios.

Algunos de los retos de la región que necesitan una mejor gobernanza

4. Una mejor gobernanza facilita mecanismos de articulación y acuerdo entre las distintas posiciones de los actores interesados, que permiten abordar de forma más eficaz los principales desafíos que el mundo, y en particular América Latina y el Caribe, enfrenta para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional.
5. Producción, alza y volatilidad de los precios de los alimentos: América Latina y el Caribe, a pesar de ser una región exportadora neta de alimentos y cuya producción es suficiente para alimentar a toda su población, presenta desafíos para garantizar la disponibilidad estable de alimentos en ciertos países y grupos de población. Igualmente, desde la crisis mundial del año 2008, el nuevo nivel de los

¹ La gobernanza se refiere a las reglas y procesos formales e informales a través de los cuales actores públicos y privados articulan sus posiciones e intereses para la toma e implementación de decisiones (FAO, 2011). En este sentido, si bien los actores gubernamentales tienen un rol preponderante en las instancias nacionales, regionales y globales de gobernanza, se debe entender a ésta como un proceso de coordinación social, en la que los distintos poderes del Estado, sus instituciones autónomas, el sector privado, la sociedad civil y la cooperación internacional generan las directrices para la regulación y acción en temas clave de la seguridad alimentaria y nutricional.



precios de los alimentos –superior y más volátil al de los últimos 30 años– obliga a acciones concertadas para la protección de su acceso por parte de la población más vulnerable.

6. Ambos fenómenos requieren a su vez de decisiones en torno a una mayor información y transparencia de los mercados agroalimentarios, condiciones concertadas para la inserción de los pequeños productores en los circuitos intrarregionales, el fomento de acuerdos y mecanismos para facilitar el comercio intrarregional, así como medidas tendientes al fortalecimiento de los ingresos de la población. Entre la amplia variedad de medidas para afrontar esta situación, la región podría capitalizar la oportunidad dada por su elevado protagonismo en la producción y comercio mundial de alimentos para analizar posiciones comunes y discutir su rol en los mecanismos de gobernanza mundiales, como el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS, por su sigla en inglés), la Organización Mundial del Comercio e instancias como el G-20, el G-77, la Asamblea General de las Naciones Unidas y la propia Conferencia Regional de la FAO (FAO, 2012a).

7. Recursos naturales: La intensificación sostenible de la producción de alimentos sigue siendo un desafío preponderante para asegurar la seguridad alimentaria y nutricional a nivel global y en la región. Dicha intensificación necesita ser también social y ecológicamente sostenible, por lo que su crecimiento debe considerar la heterogeneidad de los alimentos producidos mediante el fortalecimiento de la agricultura familiar, y la integración en algunos casos de los recursos naturales como bienes públicos sujetos de decisiones vinculantes (FAO, 2012b). En este sentido, la región debe enfrentar las limitaciones en el acceso a los recursos naturales por parte de la población más vulnerable, como por ejemplo en el acceso a agua potable y de riego. Así como la desigualdad en el acceso a la tierra, explicada en parte por las dinámicas de concentración y extranjerización de su tenencia. Todo ello en un contexto de cambio climático, el que fuerza a considerar componentes de adaptación en el marco de las inversiones agrícolas (FAO, 2013a).

8. Urbanización, cambio en los hábitos de consumo y obesidad: La mayor parte de los países de la región ya son considerados de renta media, y su población es en gran proporción urbana. Ambas realidades tienen importantes implicaciones para asegurar la seguridad alimentaria y nutricional (FAO, 2013b). Entre otras necesidades, hacen falta acuerdos y mecanismos más justos para vincular a los productores en los distintos niveles de las cadenas, el fomento de alimentos sanos, diversificados y culturalmente aceptados, o la creación de incentivos nacionales y regionales (fiscales y/o legales por ejemplo) para garantizar la protección de los grupos de población más vulnerable a los alimentos con altos niveles de grasas nocivas, azúcares o sales.

9. Información y evidencias para la toma de decisiones: La gobernanza, en cuanto proceso de coordinación social para la toma de decisiones, requiere obligatoriamente de sistemas de información y evaluación de calidad para el diseño de planes y estrategias, pero también para el monitoreo constante de los mercados agroalimentarios regionales y mundiales para llevar a cabo medidas oportunas. Este doble desafío implica, por un lado, incrementar las capacidades técnicas del conjunto de instituciones nacionales, regionales y globales responsables por proveer información sobre la seguridad alimentaria y nutricional; y por otro, avanzar hacia la consolidación de sistemas armonizados de información para el análisis y monitoreo en los distintos niveles señalados.

10. En este punto, cabe destacar que, junto con el necesario seguimiento de las escalas y magnitudes de la inseguridad alimentaria, también se debe avanzar en la producción de información y evaluación sobre las políticas y programas públicos que implementan los países y organismos de integración de la región en el corto y mediano plazo para una planificación informada de los esfuerzos requeridos para fortalecer la seguridad alimentaria a nivel local, nacional y regional.

11. Planes y acciones de cooperación internacional: En la última década los países de la región han aumentado sus capacidades autónomas de diseño, implementación y evaluación de políticas de seguridad alimentaria y nutricional, y sus planes de inversión correspondientes. Lo cual en el ámbito de la cooperación se ha visto reflejado incluso en interesantes iniciativas de cooperación sur-sur. Complementariamente, aún existen importantes espacios y procesos estratégicos en los que el conjunto de actores de la cooperación internacional (Agencias de Cooperación Internacional, Agencias Especializadas de Naciones Unidas, **Instituciones Financieras Internacionales** y Organizaciones No Gubernamentales) continúan agregando valor. Sus acciones deben realizarse de forma ordenada bajo

el liderazgo de cada gobierno y en respeto a los principios establecidos en las instancias oficiales de discusión sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo, como las Conferencias de París, Accra y Busan (FAO, 2014), además de los lineamientos y prioridades de acción emanados desde los organismos de integración regionales.

12. **Legislación y normativa:** Los mecanismos de gobernanza señalados, bien sean nacionales, locales, regionales o globales, deben conducir a marcos normativos para la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. Esto implica no solo la negociación y estandarización de normas para el fomento de la integración comercial, sino que también el establecimiento de iniciativas legislativas en los órganos legislativos supranacionales que luego pueden ser adoptadas e implementadas a nivel nacional. En el caso del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), destaca la reciente sanción de la “Ley Marco del Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria” (2012), así como también la “Ley Marco de Alimentación Escolar” (2013).

Actores e instancias clave para una mejor gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional

13. La gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional puede mejorarse a través de mecanismos nacionales, regionales y globales, en los que actores de distinta naturaleza se organizan para la toma de decisiones o la incidencia sobre ellas. La multiplicidad de espacios más o menos formalizados en cada nivel obliga también a su articulación y confluencia, pues si bien pueden existir mandatos y aspiraciones específicas, sólo la coordinación y complementación del conjunto de ellos puede asegurar un mejor funcionamiento de la gobernanza global. Cabe señalar que la gobernanza no solo tiene de ver con las capacidades de los órganos oficiales. De hecho, el desarrollo de la gobernanza es un proceso en el cual las capacidades de los órganos y instituciones de la sociedad civil, del sector privado, y de varias instituciones de carácter científico o técnico también contribuyan a la capacidad social de gobernanza. Es decir, para aumentar y mejorar la capacidad de gobernanza es importante reconocer y capacitar a los actores sociales fuera del gobierno. De tal modo, se aumentan a la misma vez las capacidades para gobernanza de los actores gubernamentales tanto como las de la sociedad civil.

14. A nivel nacional en los últimos años se han creado numerosas instancias coordinadoras de la seguridad alimentaria y nutricional en el poder ejecutivo, las que con mayor o menor grado de institucionalización jurídica y operacional, buscan implementar políticas y estrategias nacionales con una vocación multisectorial. Algunas de ellas han integrado en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas a la sociedad civil, el sector privado y la academia, así como a las distintas carteras sectoriales del gobierno involucradas en su gestión. Además de la participación efectiva de la sociedad civil, el principal desafío de los mecanismos nacionales de gobernanza lo constituye el despliegue de las acciones a nivel local y territorial, así como también vencer las resistencias sectoriales en un nivel político, técnico y operativo (FAO, 2014).

15. A nivel regional y subregional, América Latina y el Caribe presenta una agenda política prolífica en el seno de sus organismos intergubernamentales de integración, así como también por parte de la sociedad civil y la cooperación internacional. Todas ellas buscan desde sus funciones y ámbitos de acción específicos implementar planes y políticas de acción y cooperación, así como incidir en ellas. En este punto, y a guisa de ejemplo, vale la pena mencionar el Plan de Acción – capítulo Seguridad Alimentaria y Nutrición y Erradicación del Hambre y la Pobreza de la CELAC, aprobado en la II Cumbre, Habana, 2014; así como la Cumbre Alba – TCP y Petrocaribe, Caracas, diciembre, 2013, donde se adopta el Plan de Acción para la erradicación del hambre y la Pobreza. Del mismo modo, también es posible destacar el “Programa Andino para Garantizar la Seguridad y la Soberanía Alimentaria y Nutricional” de la CAN, el “el Plan Estratégico de Acción Social” de MERCOSUR, la Política y Plan de Acción de Seguridad Alimentaria y Nutricional de CARICOM, las políticas sectoriales de Salud y Agricultura en apoyo a la SAN aprobadas por el SICA, y el “Plan de Acción 2011-2014” de UNASUR, el que establece como segundo eje prioritario la seguridad alimentaria y la malnutrición.

16. Aún a nivel regional, mención aparte merece la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre, un compromiso de los países y organismos de integración de la región por erradicar el

hambre en el plazo de una generación, apoyado técnicamente por FAO. La Iniciativa no solo es un referente mundial sobre la articulación de diversos actores para la incidencia política en pos del derecho a la alimentación, sino que también ha sido respaldada por la totalidad de las Conferencias Regionales de FAO desde su creación, y ha sido designada como vínculo preferente de la región con el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria entre cada periodo de sesiones. Del mismo modo, destaca el Frente Parlamentario contra el Hambre, que cuenta con una coordinación regional, y 14 capítulos nacionales que han impulsado iniciativas de ley y procesos de incidencia política en favor de la seguridad alimentaria a nivel nacional y subnacional.

17. La sociedad civil, es otro de los actores interesados y fundamentales para facilitar una mejor gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional. Ya se ha señalado el incipiente rol protagónico que los movimientos sociales están tomando en los respectivos espacios nacionales y locales de gobernanza. En el nivel global también tienen una fuerte presencia agrupados en instancias internacionales, como Vía Campesina y la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación. Es especialmente significativo, como a partir del año 2009 la sociedad civil, junto a sector privado, son incluidos formalmente a través de un Mecanismo específico en el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria reformado.

18. A nivel mundial, destacan como espacios resolutivos la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria, la Conferencia de la FAO y las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación. Del mismo modo, destacan otros espacios como el G-20 y el G-77, además de una fuerte presencia de los movimientos sociales agrupados, como por ejemplo regionalmente destaca la Alianza por la Soberanía Alimentaria de América Latina y el Caribe, la que reúne a los principales actores de representación rural a nivel nacional y regional.

Principios y funciones críticas para asegurar la efectividad de los mecanismos de gobernanza

19. La multiplicidad de actores e instancias de gobernanza en distintos niveles, y con distintos grados de institucionalización, dificulta el análisis de estos mecanismos. Sin embargo, hay consenso en identificar una serie de principios y funciones transversales a todo mecanismo de gobernanza que permitirían garantizar su efectividad desde un enfoque de derechos humanos; participación, la transparencia, la rendición de cuentas y equidad, y las funciones de coordinación interinstitucional, el seguimiento y la evaluación.

20. Participación: La participación posee una doble dimensión, por un lado la deliberación pública de las instancias políticas en conjunto con la sociedad civil permite dar una mayor legitimidad y pertinencia a las decisiones adoptadas; y por otro, su incorporación como principio en las fases de implementación y evaluación permite mayores grados de efectividad y sostenibilidad de las mismas. A nivel nacional, este argumento se hace evidente cuando se consideran los desafíos que impone la llegada al territorio de las decisiones y la necesidad de que éstas resistan a los ciclos políticos y económicos. Por su parte, a nivel regional y mundial, la participación puede ser tanto una herramienta de incidencia política desde y hacia los Estados, así como también un factor de legitimación de las agendas y objetivos del desarrollo acordados en dichas instancias.

21. Transparencia, rendición de cuentas, equidad: La complejidad de la seguridad alimentaria y nutricional impone la necesidad de ampliar el acceso a la información, ya sea para la toma de decisiones técnicas informadas (transparencia de mercados, indicadores sobre las múltiples causas y dimensiones de la malnutrición), o para sostener en el tiempo los planes y estrategias adoptadas particularmente sobre la base de roles, funciones y responsabilidades bien definidas y sujetas de control político y social, y principio de no discriminación. El proveer de diferentes canales de comunicación inclusivos debe ser una prioridad para la gobernanza en los sistemas alimentarios que vayan desde los movimientos y sectores sociales de base hasta donde el proceso de toma de decisiones tenga lugar.

22. Coordinación interinstitucional: Idealmente, cada mecanismo de gobernanza debe considerar la necesidad de coordinar una gran cantidad de actores e instancias de decisión para un análisis y gestión integral de la seguridad alimentaria y nutricional. A nivel nacional, los desafíos de los nuevos sistemas nacionales para el combate del hambre son evidentes si se consideran los problemas

derivados de procesos inconclusos de descentralización, así como también las inercias propias de una gestión pública acostumbrada a sus propias lógicas sectoriales. Sin embargo, en los niveles regional y mundial este principio también cobra una relevancia importante, si se considera el hecho de que hoy en día no es posible establecer decisiones sobre la seguridad alimentaria y nutricional única y exclusivamente con las autoridades nacionales de agricultura y la producción. En efecto, basta considerar que la mayoría de las estrategias de combate a la malnutrición de los organismos de integración regionales están siendo lideradas por los Ministerios de Desarrollo Social de sus países miembros.

23. Seguimiento y evaluación: Las funciones de monitoreo y evaluación encuentran su justificación en tres dimensiones: la técnica, la ética y la política. Técnica, en cuanto la gestión de las políticas y estrategias de seguridad alimentaria y nutricional debe maximizar sus impactos con una debida priorización de recursos. A través por ejemplo del fortalecimiento de los sistemas de estadísticas nacionales sobre información agroalimentaria o los mecanismos de seguimiento y evaluación de políticas públicas para una mejor toma de decisiones. La ética, en cuanto la adopción de un enfoque de derechos humanos puede promover grados crecientes de transparencia y empoderamiento para el fortalecimiento de la contraloría política y social. Y la política, en la medida que su ejercicio promueve la alineación de los niveles superiores de decisión con los proyectos específicos, al mismo tiempo que fortalece la legitimidad de estrategias intersectoriales efectivas, que logran consolidar la capacidad de respuesta del sistema político a las necesidades de la población con gobernabilidad.

Fuentes bibliográficas

- FAO. 2014. *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional: La experiencia del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- FAO. 2013a. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile.
- FAO. 2013b. *Climate-Smart Agriculture Sourcebook*. Rome.
- FAO. 2012a. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile.
- FAO. 2012b. *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional*. Roma.
- FAO. 2011. *Good Food Security Governance: The Crucial Premise to the Twin-Track Approach. Workshop Report*. Organized by the Agricultural Development Economics Division (ESA) of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 5-6 December 2011, Rome.