
SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CENTROAMÉRICA: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

CARMELO GALLARDO*

JUAN CARLOS GARCÍA CEBOLLA**

PALABRAS CLAVE

Derechos humanos e inclusión social; Producción y consumo de alimentos inocuos; Agricultura familiar; Gobernanza y políticas públicas.

RESUMEN

El artículo muestra las relaciones que hay entre la seguridad alimentaria y nutricional y los diferentes retos que tiene Centroamérica, así como algunas líneas de acción que pueden ilustrar el camino. Un camino que ha de recorrerse de modo constante; los países que han tenido éxito lo lograron porque perseveraron, se reunieron frente a un objetivo suficientemente compartido y fueron creando capacidades e instituciones progresivamente.

ABSTRACT

The paper shows the relationships that link the different challenges assumed by the region in terms of food security and nutritional, as

* Carmelo Gallardo, coordinador del componente regional de los programas PESA de Centroamérica. Oficina subregional de FAO en Panamá. Carmelo.gallardo@fao.org. Licenciado en Economía y Másters en Cooperación al Desarrollo y sociología. Experiencia profesional de ocho años en la empresa privada (Siemens, SA) y de 15 años en el ámbito de la Ayuda Humanitaria y del Desarrollo colaborando con ONGs (ACH), consultoras (para la UE) y Naciones Unidas (FAO) en África, Asia y América Latina.

** Juan Carlos García Cebolla, Jefe del Equipo de Derecho a la Alimentación de la División de Desarrollo Económico Agrícola de FAO. Viale delle Terme di Caracalla, Roma Italia. +39 06 57053397. Juan.GarciaCebolla@fao.org. Ingeniero Agrónomo por la Universidad Politécnica de Madrid. De 1986 a 1996 trabajó en Desarrollo Rural y Ordenación del Territorio en España. Desde 1996 ha trabajado en Desarrollo y Seguridad Alimentaria en África y América. Desde 2008 a 2011 coordinó el proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025.

well as some action lines that could illustrate the way. A journey to be made on an ongoing basis; some countries were successful because they persevered, gathered outside a sufficiently shared objective and they were progressively building the capacity and institutions.

RÉSUMÉ

Le document montre les relations des différents défis auxquels la région est pris en charge par rapport à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que les lignes d'action qui peuvent illustrer le chemin. Un chemin à parcourir sur une base continue; les pays qui ont réussi c'est parce qu'ils ont persévéré, se sont réunis en dehors d'un objectif suffisamment partagée et ont progressivement renforcé les capacités et les institutions.

Introducción

El último informe del Estado de la Región (2011) aporta un análisis detallado de la realidad centroamericana en los últimos años, y de las luces y sombras que se ciernen sobre los 45 millones de ciudadanos del istmo. Entre las luces, “aun en medio de fuertes presiones del entorno, se registraron aumentos en la esperanza de vida, continuaron reduciéndose las tasas de mortalidad infantil y además se incrementó la cobertura educativa”; pero también el informe señala que “Centroamérica experimentó preocupantes retrocesos económicos, ambientales, sociales y políticos, así como la ampliación de las brechas socioeconómicas y políticas, especialmente entre naciones del sur (Costa Rica y Panamá) y las del centro-norte” (Estado de la Región, 2011. Capítulo 1, sinopsis).

Este artículo analiza en profundidad la situación de la seguridad alimentaria de Centroamérica, tomando como guía algunos de los hechos que el mencionado informe Estado de la Región identifica en el período 2008-2011, hechos que reflejan con claridad la exposición de Centroamérica a amenazas globales, que se conjugan con vulnerabilidades socialmente construidas a lo largo de décadas (Estado de la Región, 2011).

En las siguientes páginas, los autores examinan algunos temas clave que los expertos multidisciplinares han consensuado como esenciales en Centroamérica, re-interpretándoles desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y aportando una mirada desde las políticas y programas públicos y las instituciones

existentes o necesarias para pasar de las buenas intenciones a una acción que progresivamente asegure el Derecho a la Alimentación, llegando de modo efectivo a los más vulnerables.

Seguridad alimentaria y nutricional

La definición oficial de Seguridad Alimentaria acordada por los Gobiernos se estableció en la Cumbre Mundial de la Alimentación que FAO celebró en Roma en el año 1996. En Centroamérica, se utiliza de forma generalizada la definición que hizo el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (1999) en 1999, con los mismos atributos que la primera pero bajo el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Este es el término que se utiliza en este artículo, y cabe señalar que ambas acepciones ya se han mejorado en todas las leyes aprobadas en Centroamérica en los últimos años, haciendo que la SAN no sea un estado o una característica, sino que sea la expresión de un Derecho Humano.

Uno de los desafíos más importantes que afronta Centroamérica es el de asegurar a su ciudadanía la seguridad alimentaria y nutricional y la realización del derecho a la alimentación adecuada. Un desafío que, como los restantes, plantea la necesidad de lograr una vida digna y próspera de sus ciudadanos, y la inserción, favorable o no, en un mundo cada vez más complejo e interdependiente que, a su vez, afronta los mismos retos.

Sin dejar de lado la profundidad de los retos que afronta Centroamérica en lo que respecta a su seguridad alimentaria y nutricional, antes hay que señalar que la región ha tenido en la última década avances en algunas materias que no conviene perder de vista. El comercio intrarregional, dentro del cual los productos agroalimentarios casi suponen la mitad (Estado de la Región, 2011, capítulo 4, p. 375), ha experimentado un avance a lo largo de la última década. Iniciativas como la negociación conjunta para la compra de medicamentos muestran cómo la integración regional puede avanzar con acciones concretas que influyen en la vida cotidiana de las personas.

La inversión social ha tenido un fuerte crecimiento a lo largo de la década. Dentro de la misma hay que destacar la adopción de programas focalizados para la población en extrema pobreza, como los programas de transferencias condicionadas¹, que indirectamente se han constituido en un elemento que

1. Costa Rica (2006), El Salvador (2005), Guatemala (2008), Honduras (1990, con sucesivas modificaciones) y Panamá (2006) han establecido programas de transferencias que continúan operando. Nicaragua estableció un programa entre 2002 y 2006.

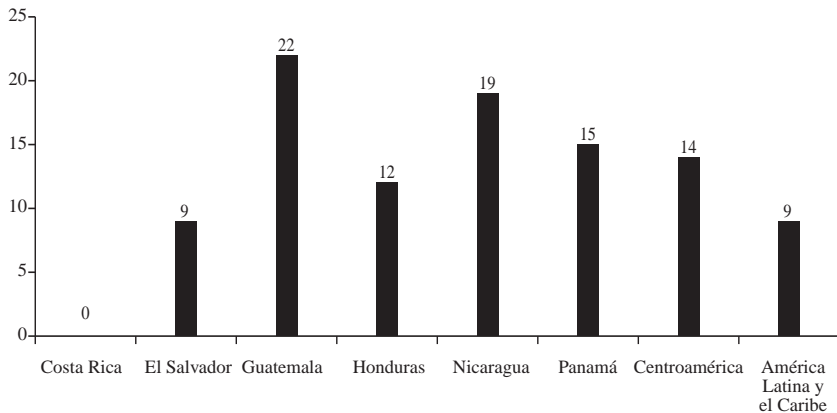
facilita un acceso más estable a los alimentos para importantes sectores de la población más vulnerable. El desarrollo de estos programas ha ido asociado a una construcción de capacidades de gestión y operación de programas que permite mejorar la implementación de políticas en otras áreas; igualmente hay que destacar que estos programas han supuesto también una mejora en términos de transparencia y reducción de prácticas clientelares en las acciones que apuntan a la población más vulnerable.

Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional

Hay diferentes enfoques para cuantificar un concepto o una realidad tan compleja como la SAN, aunque se pueden reducir básicamente a dos enfoques (Maletta y Gómez, 2004): el primero se concentra en una causa inmediata de la inseguridad alimentaria, como es un insuficiente consumo de alimentos; el segundo se refiere a la consecuencia más evidente de este déficit de consumo: la desnutrición.

Los dos principales indicadores del primer Objetivo del Milenio, esto es, reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre, se refieren precisamente a estos dos enfoques: indicador de subnutrición (elaborado por FAO) y desnutrición global o insuficiencia ponderal en niños menores de cinco años (OMS).

Centroamérica: porcentaje de personas subnutridas (2006-2008)

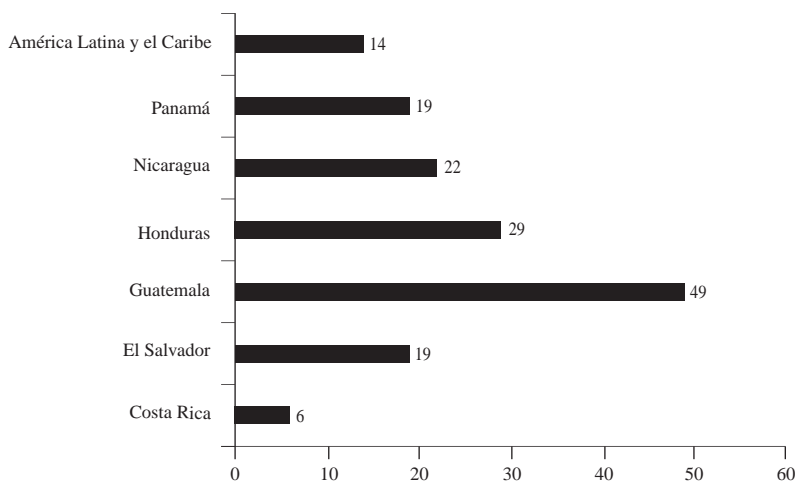


Fuente: FAO, 2011. "El Estado de la Inseguridad alimentaria en el mundo".

Destaca la elevada incidencia de la subnutrición en Guatemala, que resalta aún más en la gráfica siguiente de desnutrición crónica, pero también llama la

atención que Panamá supera a países como El Salvador y Honduras, a quienes duplica y triplica, respectivamente, en términos de PIB per cápita.

Centroamérica: Porcentaje de menores de 5 años con desnutrición crónica moderada y grave



Fuente: UNICEF, 2005-2009

Como se señala más adelante, aunque todavía se mantienen índices muy elevados y los avances son muy limitados, existe en toda Centroamérica una clara y novedosa voluntad política que se manifiesta en la aceptación pública de la dimensión del problema; hace sólo cinco años los Gobiernos no se esforzaban en mostrar esta realidad, mientras que ahora es justo lo contrario: los datos se toman como argumento para políticas y programas de corte social.

El abastecimiento, es decir, la disponibilidad física de alimentos en los países de Centroamérica, no es la causa de la desnutrición crónica infantil y de la inseguridad alimentaria que afronta un porcentaje importante de la población. La principal causa de la inseguridad alimentaria y está asociada a la exclusión económica y social. Es la inequidad en la distribución de ingresos y en el acceso a recursos productivos la que da lugar a la inseguridad alimentaria.

En general la pobreza y la extrema pobreza se redujeron en Centroamérica entre el comienzo del milenio y los años 2006-2007, para volver a subir por efecto de la crisis internacional (alza de precios de energía y alimentos, crisis financiera y económica).

Centroamérica: pobreza e indigencia 2000-2002 y 2008-2010

País	Año	% Indigencia	% Pobreza total	Año	% Indigencia	% Pobreza total
Belice*	2002	10.8	33.5	2009	15.8	41.3
Costa Rica	2007	3.7	19.0	2010	6.8	24.2
El Salvador	2007	12.8	40.1	2010	14.1	42.5
Guatemala**	2006	15.2	51	2011	13.3	53.7
Honduras	2007	43.6	64.8	2010	45.3	66.2
Nicaragua	2005	18.8	48.3	2009	14.4	42.5
Panamá	2003	16.6	36.8	2008	14.4	32.7

* En el caso de Belice los datos de 2009 se han tomado del 2009 Country Poverty Assessment. National Human Development Advisory Committee. Belize Agosto 2010.

<http://www.ncabz.org/Portals/0/docs/Country%20Povert%20Assessment.pdf>.

** En el caso de Guatemala ENCOVI 2006 y ENCOVI- 2011. INE. Guatemala.

http://www.ine.gob.gt/np/encovi/ENCOVI2006/Resultados_Nacionales.pdf

<http://www.ine.gob.gt/np/encovi/documentos/Pobreza%20y%20Desarrollo%202011.pdf>

Fuente: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS and The World Bank). Base de datos consultada el 23/04/2012.

Factores globales que afectan a la seguridad alimentaria

Alimentos: precios altos y volatilidad

El alza de precios de los alimentos, cuyos efectos se manifestaron a partir del año 2006, ha incrementado la preocupación política por la seguridad alimentaria. A diferencia de América del Sur, Centroamérica no es exportadora de minerales o petróleo; al contrario, es fuertemente dependiente de las importaciones de petróleo y sus derivados para cubrir sus necesidades energéticas. Salvo para El Salvador y Panamá, la balanza agroalimentaria de Centroamérica es positiva², pero ello no protege a la región del impacto de los elevados precios de los alimentos básicos, dado que la región es fuertemente importadora de granos básicos. Ello se refleja tanto en el impacto que tiene sobre las balanzas corrientes de algunos países y sus términos de intercambio, como en el efecto que tiene sobre la inflación. Los cereales importados respecto al suministro interno (incluye tanto el consumo humano como las cantidades dedicadas a piensos para animales) supusieron en 2007:

2. <http://www.iadb.org/dataintal/ComercioPorProducto.aspx?Tipo=P>. Cálculos realizados sobre el agregado de los capítulos 1 a 24 del sistema armonizado para las importaciones u exportaciones de cada país en el año 2010 en la base de datos DATAINTAL.

Centroamérica: Porcentaje de importación de cereales respecto a la disponibilidad total (2007)

País	%
Belice	31
Costa Rica	97
El Salvador	58
Guatemala	56
Honduras	47
Nicaragua	40
Panamá	76

Fuente: elaboración propia a partir de las Hojas de Balance de FAO

Con economías abiertas, ello supone una fuerte exposición a los precios internacionales de los alimentos básicos, especialmente de los cereales, la cual tiene una fuerte incidencia en la seguridad alimentaria de los más pobres. Este segmento de la población dedica un elevado porcentaje de su presupuesto a la alimentación³, el cual además se concentra en alimentos básicos (maíz, arroz, frijól). En un escenario⁴ de precios altos y fuerte volatilidad de los mismos, como el que se espera que se mantenga en los próximos años, la población más vulnerable verá afectada su capacidad adquisitiva y su seguridad alimentaria de un modo importante, como ya ocurrió en años precedentes. Ello implica además que el efecto de las transferencias monetarias, que realizan los programas de protección social, se verá erosionado y se elevarán sus costes.

La Agricultura Familiar en Centroamérica, entendida como la unidad económica agropecuaria cuya fuerza de trabajo proviene de la propia familia, con limitado acceso a tierra y capital (González Mejía, 2010), tiene una gran importancia para las políticas públicas relacionadas con la SAN: son 2,35 millones de familias, lo que supone, con una media de 5,5 hijos por hogar, el 52% de toda la población rural del istmo.

Poco más de dos millones de hogares pertenecientes a este grupo de agricultura familiar son productores de granos básicos, como actividad principal o secundaria. Según datos del 2007, el 34% padecía pobreza extrema y el 66% se encontraba bajo la línea de pobreza. Paradójicamente, esta mayoría de productores pobres de granos básicos se ven también afectados negativamente

3. En el caso de los hogares urbanos pertenecientes al quintil de menos ingresos, el gasto alimentario supera el 50% del presupuesto del hogar y llegando en el caso de El Salvador a suponer el 65%. IFPRI. Más allá de los números: Cómo respondieron los hogares urbanos de Centroamérica a las crisis globales recientes. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ib67es.pdf>

4. FAO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2011.

por unos precios altos, pues son compradores netos de alimentos, ya que no producen lo suficiente para cubrir su propio consumo.

Aquellos productores pequeños y medianos que producen para el mercado, difícilmente pueden aprovechar los precios altos como consecuencia de varias dificultades que enfrentan:

- Bajo poder de negociación frente a los compradores.
- Altos costes de los insumos (fertilizantes, fitosanitarios, energía, etc.).
- Deficiente funcionamiento del mercado de semillas de calidad.
- Bajo o nulo acceso a financiación en condiciones adecuadas.
- Escaso acceso a tecnología y asistencia técnica adecuada.

En resumen, la agricultura familiar en Centroamérica es parte de la solución para la seguridad alimentaria, a través de dos caminos: i) a nivel nacional, la minoría que dispone de excedentes puede aportar aún más con una asistencia técnica adecuada, y contribuir a reducir la dependencia de importaciones de granos básicos; ii) a nivel familiar, si de los dos millones de familias producen granos básicos, los dos tercios que se encuentran bajo la línea de pobreza mejoraran sus condiciones, su disponibilidad familiar y sus ingresos, con programas y políticas integrales, se estaría reduciendo simultáneamente los índices de hambre y pobreza de Centroamérica.

Riesgos climáticos y catástrofes naturales

La región presenta un nivel de riesgos importante, tanto por fenómenos climáticos como por su geología. En muchos ámbitos, los modos de ocupación y uso del territorio han dado lugar a que la vulnerabilidad frente a esos riesgos se incremente. El cambio climático, al cual se asocia, entre otros fenómenos, la mayor recurrencia de fenómenos extremos (sequía, precipitaciones y huracanes), agrava ese panorama. Todo ello conlleva a elevados costes económicos y sociales, sobre todo en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, que afectan especialmente a los medios de vida de la población más vulnerable, al perder cosechas y empleo.

Desde esta perspectiva, la capacidad generada por algunos programas de transferencias condicionadas podría ser aprovechada para desarrollar mecanismos de transferencias y protección social que se activaran rápidamente para atender a la población afectada, asegurándoles un adecuado acceso a los alimentos y la posibilidad de enlazar con el siguiente periodo de producción y cosechas. Ello reportaría dos beneficios, asegurar el derecho a no padecer

hambre y prevenir los efectos de la desnutrición y favorecer una recuperación más rápida de sus economías. Al mismo tiempo estos programas temporales y focalizados, evitarían que otros programas de acción estructural de largo plazo tengan que engrosar sus nóminas de modo permanente.

Por otra parte, la adaptación al cambio climático y el mismo desarrollo de la agricultura familiar requiere de sistemas de investigación, desarrollo y transferencia de conocimiento y tecnología adecuados a las necesidades de la población vulnerable. Ello implica también la puesta a punto de las mismas para su adopción con menores niveles de riesgo para los modos de vida como consecuencia del proceso de cambio tecnológico.

La disponibilidad de semillas de calidad adaptadas a las condiciones locales y los modos de producción menos intensivos en insumos, y la financiación de la agricultura familiar, en especial en la producción de granos básicos, son retos importantes de resolver en condiciones normales, y más aún en situaciones de emergencia.

La biodiversidad de la región y sus productores artesanales de semilla ofrecen una importante oportunidad para afrontar exitosamente este reto si se resuelven aspectos ligados a la reducción de costes del sistema de aseguramiento de la calidad y se produce una integración regional del mercado de semillas. En este sentido, hay iniciativas como la que desarrolla la Secretaría del Consejo Agropecuario del SICA y la FAO, junto con las estructuras nacionales vinculadas a la producción y certificación de semilla, que está canalizando los fondos del Gobierno de España para fortalecer a 29 empresas rurales que mejoran la calidad de vida de 11.000 productores y productoras de semillas de Centroamérica; a través de estas semillas de calidad, y de su mercado consecuente, se mejoraría también la disponibilidad regional de granos básicos y, por ende, la seguridad alimentaria de la población.

Desde la consideración del riesgo de inseguridad alimentaria para la población en general, como consecuencia de fenómenos catastróficos, hay que avanzar en el fortalecimiento de las capacidades locales (municipio, comunidad) para desarrollar sistemas de respuesta; sin fortalecer esas capacidades no es posible tener sistemas adecuados a los retos que afrontará la región en las próximas décadas.

Retos para las políticas

Desafíos económicos

La seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica es ante todo un desafío económico. En primer lugar se sitúa la creación de un entorno adecuado

para el desarrollo de las actividades agrícolas que en 2006 implicaban al 28.7% de la población económicamente activa⁵ de la región, oscilando entre el 17% de Costa Rica y Panamá y el 42% de Guatemala. Ello requiere políticas de asistencia técnica y acceso a tecnología adecuada, acceso a financiación y a mercados.

Con una mayoría pobre que tiene sobre todo rostro rural e indígena, y con el peso que tiene aún la agricultura en términos económicos (% del PIB y número de empleos), la seguridad alimentaria en Centroamérica debe enfocarse también con una perspectiva de desarrollo rural territorial. En este sentido, estrategias regionales como la ECADERT, y los programas de actores relevantes, como la FAO, que se alinean a estas estrategias, apuestan por procesos simultáneos de asistencia técnica y de fortalecimiento de las organizaciones y poderes locales. El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), por ejemplo, dispone de datos que demuestran que, con una asistencia técnica integral de calidad, a costes razonables, son posibles incrementos productivos del 50% en el caso del frijol, y las producciones de los sistemas productivos de maíz más vulnerables se pueden estabilizar entre los 20 y 30 quintales por manzana⁶, suficientes para alcanzar los requerimientos mínimos anuales de una familia de 5 miembros. Igualmente, el PESA dispone de ejemplos de municipios que están logrando reducir sus índices de inseguridad alimentaria con iniciativas propias que fueron apoyadas por el programa y, lo que es más importante, con fondos propios que aseguran la sostenibilidad.

El acceso al mercado para los productores familiares puede favorecerse de diversas maneras. Una es aprovechar la capacidad de compra de programas públicos como los de alimentación escolar. Para ello es preciso concebirlos de un nuevo modo, centrado en la operación local, involucrando a las comunidades y autoridades locales, no como un modo de reducir costes con mano de obra que no es remunerada, sino involucrando a la población también en las decisiones y vinculando en lo posible el abastecimiento de estos programas con la producción local y pasando de sistemas basados en una logística de reparto de alimentos a un sistema de comedores que potencian la economía local. A su vez este modelo permitiría una mayor consistencia entre la práctica de la alimentación escolar y las enseñanzas que se imparten para promover una alimentación sana y un buen estado nutricional.

5. Calculado a partir de los datos de CEPALSTAT. <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?id-Aplicacion=4&idTema=21&idioma=e>

6. Una manzana equivale a 0,7 hectáreas; un quintal a 45,45 kg.

Para mejorar el acceso a los mercados, se requiere de políticas que promuevan la calidad e inocuidad de los alimentos atendiendo a las necesidades de la población más vulnerable, y sin marginalizar o dejar en el sector informal a los pequeños productores. En Centroamérica, como en otras zonas, la inocuidad en general sólo es abordada para los productos de exportación y los sectores de alto nivel adquisitivo.

La inversión en infraestructuras, que por otra parte son necesarias para crear unas condiciones de vida adecuada para la población, es otro requisito para poder mejorar la inserción en los mercados de los productores familiares. La mejora de las redes viarias rurales, la electrificación y un adecuado acceso a agua son elementos importantes para integrar a los productores al mercado y las cadenas de valor.

Igualmente, es importante un funcionamiento adecuado de los mercados. No sólo para romper las asimetrías de poder de negociación que existen y reducen la renta de los productores, sino también para que los precios que pagan los consumidores no resulten incrementados por los fallos del mercado.

La iniciativa de negociación conjunta de compra de medicamentos podría inspirar otras acciones que mejore la capacidad de negociación de la región para el abastecimiento de insumos para la agricultura, aspecto este que se ha mostrado limitante para el conjunto del sector en los últimos años dado el elevado precio del petróleo y su incidencia en los fertilizantes.

Otro reto económico que afronta la región en relación a la seguridad alimentaria y nutricional es el aumento de la incidencia de la obesidad, el sobrepeso⁷ y otras afecciones asociadas a los hábitos de vida. Reto económico porque la carga que genera hacia el futuro sobre los sistemas de salud y la economía puede alcanzar al coste del hambre en pocos años. Este problema afecta crecientemente a la infancia y adolescencia y con mayor incidencia en sectores económicos menos favorecidos. Concurren diferentes aspectos tales como: una mayor propensión entre la población que padeció desnutrición en sus primeros años de vida, el consumo de alimentos muy energéticos que son más asequibles que una dieta variada y más disponibles por ciertas ventajas que presentan (facilidad de industrialización, elaboración rápida, manipulación con menos mano de obra, facilidad de conservación), la publicidad dirigida a la infancia y el incremento del consumo de bebidas gaseosas, el sedentarismo de la vida urbana actual, etc.

7. Costa Rica presenta el nivel más elevado de la Región. Con cerca de un 9% de niños menores de cinco años con sobrepeso, está al mismo nivel que países como Brasil, Argentina o Chile.

Inclusión social

La inseguridad alimentaria y la desnutrición son expresivas de los múltiples fallos que en diferentes aspectos se producen en una sociedad para crear un sistema inclusivo que asegure la realización de los derechos humanos.

La creación de sistemas de protección social que aseguren, entre otros, el derecho a la alimentación a toda la población que no puede satisfacer por sí misma el acceso a los alimentos, es un reto en el que se han producido avances con el desarrollo de los sistemas de transferencias condicionadas que atienden a la población en extrema pobreza; no obstante los mismos tienen que mejorar todavía para dar cobertura adecuada a la población que los requiere. Estos programas, que son tachados muchas veces de asistencialismo, son un instrumento muy potente para crear las condiciones necesarias para que el resto de políticas puedan dar resultados. Contribuyen a invertir en el desarrollo de la infancia y romper el ciclo de perpetuación de la pobreza como consecuencia de los efectos de la desnutrición padecida en el inicio de la vida y de la falta de escolarización y atención sanitaria en la infancia. También contribuyen a estabilizar unos ingresos mínimos a las familias más pobres. Sin un piso donde asentarse, resulta difícil plantear políticas de creación de capacidades que no podrán ser aprovechadas por sus destinatarios, pues los mismos andan en el manejo de la supervivencia del día a día.

Pero igual que hay que fortalecer la protección social por esa vía, hay que hacer que se fortalezca por la vía de unos mercados de trabajo que cumplen unas condiciones dignas. Una gran parte de la población mas vulnerable en buena parte de América Central está constituida por quienes dependen del trabajo temporal agrícola. Asalariados que no gozan en general de adecuada protección, donde hay que recordar que las mujeres llevan la peor parte. No debiéramos olvidar que el derecho a la alimentación se protege protegiendo otros derechos como el de trabajo. En la actualidad buena parte de los ingresos de las familias rurales proceden de otras fuentes distintas de la agricultura ejercida por cuenta propia.

Consensos y gobernanza

Una perspectiva de inclusión social y de derechos humanos tiene que preocuparse también de que los ciudadanos sean considerados actores y no sujetos de acciones. El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional no pueden ser satisfechos mediante políticas que son otorgadas o que desconocen las culturas de la población. Con esta misma lógica, los bienes

y servicios de un programa público no son prestaciones, sino medios de realizar un derecho.

En el contexto de Centroamérica, lo anterior no sólo se relaciona con los principios políticos y morales que los países han adoptado mediante diferentes instrumentos internacionales como la declaración universal de derechos humanos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales o la convención Americana de DD.HH. También es un requisito para el éxito de las políticas. No es posible la solución a los diferentes retos que enfrentan las sociedades centroamericanas, entre los cuales la seguridad alimentaria es uno de los principales, pero no el único, sin un proceso que conduzca a la participación de los diferentes actores y a la inclusión de las diferentes visiones culturales. El deslizamiento hacia un sistema de estados degradados, como plantea el cuarto y último Informe del Estado de la Región (2011), no es inevitable, pero requiere de la ruptura de los bloqueos en la formación de consensos transformadores.

La ruptura de esos bloqueos que afectan a: 1) la reforma fiscal necesaria para que las políticas puedan tener los recursos y la dimensión requeridos para afrontar los retos; 2) a la definición de las políticas considerando los intereses de todos los sectores y 3) a la existencia de mecanismos efectivos de información, rendición de cuentas y reclamo, constituye un requisito sin el cual no se podrá tener éxito.

La seguridad alimentaria y nutricional ha cobrado una mayor atención en la agenda política de la región y en los últimos años se ha asistido a una mayor preocupación por los aspectos normativos y el desarrollo de una institucionalidad adecuada. Sería injusto achacar el mismo en exclusiva a las crisis internacionales desatadas en los últimos años y sus efectos sobre la región. Como muestra el volumen 6 de Hambre de Saber, Saber de Hambre *Marco Institucional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica*⁸ se ha producido un proceso de creación de institucionalidad y de capacidades que no puede ser ignorado o menospreciado, proceso que abarca varias décadas. Una mayor atención política que no sólo se traduce en declaraciones políticas, o en la aprobación de leyes (Guatemala, 2006; Nicaragua, 2009; Honduras 2011), o en la adopción de estrategias y políticas; también ha llevado a la puesta en marcha de programas que buscan fortalecer áreas como la agricultura familiar o la alimentación escolar, y los programas de transferencias y su articulación con programas de nutrición, salud materno infantil y educación alimentaria.

8. FAO. Junio 2011. http://www.pesacentroamerica.org/pesa_ca/hssh_san_ca.pdf

Los parlamentos tienen una responsabilidad importante, el estado no se circunscribe a la acción del gobierno. En América Latina hay un creciente movimiento de parlamentarios, expresado en el Frente Parlamentario contra el Hambre, en el que Centroamérica fue pionera. Con fondos españoles y brasileños, el programa de FAO de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre busca asentar y ampliar estos necesarios procesos. (<http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa>)

Además del desarrollo de leyes marco, el desarrollo legislativo que requiere la Seguridad Alimentaria tiene todavía un reto importante en la adecuación de normativas sectoriales y generales, que faciliten la puesta en práctica de las estrategias y políticas nacionales y regionales⁹. En este campo una mayor cooperación entre las instituciones regionales y los parlamentos nacionales, en la línea que van apuntando el SICA, Parlacen y FOPREL¹⁰, podría resultar muy beneficioso.

Un factor limitante es la carencia de instrumentos fiscales y presupuestarios que permitan dar la dimensión adecuada a las políticas y asegurar su continuidad en los periodos de menor actividad económica. Igualmente, los instrumentos tributarios que aplican la mayor parte de los países no tienen carácter redistributivo, de modo que contribuyen a mantener la inequidad.

Los parlamentarios tienen un rol muy importante en la modificación de esa situación, así como en la mejora de la asignación de los recursos y en avanzar en el seguimiento y fiscalización de la ejecución presupuestaria. Si bien comienza a haber una mayor conciencia centroamericana en este tema, debe materializarse en acciones más decididas.

Igualmente, los mecanismos de diálogo y participación de la sociedad civil, y del conjunto de las partes interesadas, si bien han tenido algunos avances, no han sido desarrollados al punto de que puedan contribuir de modo relevante a procesos de toma de decisiones más transparentes e inclusivas, y a una gestión de las políticas más eficiente y eficaz.

La construcción de una institucionalidad apropiada igualmente requiere de la dotación de recursos humanos adecuados a las instituciones. Hay una gran desconfianza sobre lo público en amplios sectores de la ciudadanía que se retroalimenta con el pobre resultado de unas políticas que no pueden ser llevadas a cabo por falta de capacidad. El mito de no dedicar los presupuestos a burócratas ineficientes y truculentos, que todo el presupuesto vaya a la gente, es un camino

9. Política Agrícola Centroamericana (PACA, 2008-2017); Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS, 2009-2014); Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT, 2010-2030).

10. Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica y el Caribe.

probable para que el presupuesto no llegue a su adecuado destino, al igual que las malas políticas. Un mito que suele tener mucha aceptación y que limitará las posibilidades de la región mientras perdure. Un estado anémico es un estado que sólo consume sin producir servicios para su ciudadanía.

Un punto importante, que ha sido preocupación de la región desde hace décadas, es la coordinación mediante la creación de órganos interministeriales. La seguridad alimentaria ha generado también sus propios órganos de coordinación interministerial. Inicialmente circunscritos al ámbito del propio gobierno, con tendencia a ampliar su composición incorporando a otros actores y representantes de la sociedad civil, estos órganos avanzan lentamente en sus logros debido a diferentes factores:

- Marcos de competencias y atribuciones de funciones poco definidos.
- Comités Técnicos con insuficiente dotación de recursos para preparar los documentos de reflexión y propuestas de políticas, sobre las que ha de deliberar el Consejo o la Comisión.
- Falta de articulación con los niveles territoriales en los procesos de coordinación.
- Carencia de información presupuestaria de calidad y con agilidad. La coordinación implica la asignación presupuestaria de recursos suficientes y adecuados por cada una de las partes a las actividades requeridas para desarrollar un plan.
- Ausencia de mecanismos adecuados de participación, separando las funciones de la participación y de coordinación. La participación no puede abarcar la coordinación interna del ejecutivo. La participación por su parte requiere de espacios suficientemente amplios de diálogo, dotados de recursos que faciliten la presencia de todos los actores, con especial atención a los más vulnerables.

Conclusión

A veces, la complejidad de la seguridad alimentaria y nutricional y de la realización del derecho a la alimentación adecuada tiende a ser presentada, en su interrelación con los restantes problemas, de tal modo que pudiera parecer que la solución a todo está en la seguridad alimentaria y nutricional y que, a su vez, para ello hay que remover y transformar todo lo que la política no ha sido capaz de cambiar. Se olvida que la seguridad alimentaria y nutricional, como muchos otros conceptos que buscan un enfoque holístico, no puede resumir ni suplantar a la política, entendida esta como el medio por el cual las sociedades arbitran sus complejas relaciones. El análisis multisectorial y multidimensional

que implica no puede derivar en que asuma la solución de los problemas estructurales históricos y oriente toda la política de un país.

Se olvida también a veces que la implantación de las políticas públicas parece ocurrir de forma incremental. Para muchos, un proceso de planificación puramente racional no sólo es imposible, sino indeseable. Las decisiones políticas requieren negociación, suelen acontecer paso a paso, por aciertos y errores. No se deben esperar cambios radicales, pues las fuerzas inerciales necesitan tiempo para cambiar. La utilización de una opción de política pública es mucho más el resultado de los consensos posibles que de un análisis puramente racional (Berduschi, 2012).

Pero la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación por su multidimensionalidad e interdependencia expresan muy ampliamente el conjunto de retos que afrontan las sociedades de América Central. En las líneas anteriores hay algunos ejemplos de cómo el proceso de integración ha contribuido a una mejor resistencia frente a la crisis, incrementando el comercio intrarregional y aplicando algunas medidas prácticas y relativamente sencillas de adoptar, sin incrementar la complejidad institucional.

Por último, y revisando el título de este número de la revista dedicado a Centroamérica (integración y desarrollo), cabe señalar una reflexión dedicada a la cooperación internacional. Un problema se considera público cuando parte significativa de la sociedad considera que el gobierno tiene que poner atención en ello. Algunas organizaciones de cooperación internacional actúan como emprendedores políticos en el proceso de construcción de las políticas públicas. Para ello, es fundamental pasar de una lógica de proyectos hacia una lógica de programa. La permanencia de los organismos internacionales en los países es una ventaja comparativa que amerita ser mejor explotada. Al orientarse hacia programas de cooperación, más allá de los ciclos de los proyectos, los organismos internacionales pueden: mantener el tema SAN en la agenda pública; facilitar los procesos de transición entre gobiernos; poner a disposición de la sociedad y de los gobiernos un conjunto de soluciones sociales y técnicas en las diferentes dimensiones de la política.

Bibliografía

Beduschi, Luiz Carlos: “Desafíos y perspectivas para la cooperación internacional en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica”. Artículo en edición para el programa PESA de Centroamérica. Febrero 2012.

- FAO: *El Estado de la Inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma, 2011. <http://www.fao.org/publications/sofi/es/>
- González, Hernán: “Identificación e inventario de políticas públicas, institucionalidad, programas y proyectos para la agricultura familiar en Centroamérica”. Consultoría para Diálogo Regional Rural. Centroamérica, 2010. Maleta, H; Gómez, R: *seguridad alimentaria, medición y métodos*. FAO/FODEPAL. Santiago de Chile, 2004.
- PESA de Centroamérica: “Marco Institucional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica”. *Hambre de Saber, Saber de Hambre*, volumen 6. Centroamérica, Junio, 2011. http://www.pesacentroamerica.org/pesa_ca/hssh_san_ca.pdf
- Programa Estado de la Nación. *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, 2011. <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica>