

ESTUDIOS

Hambre y pobreza rural en Centroamérica. Lecciones aprendidas desde los programas PESA

Carmelo Gallardo¹, Pedro Caldentey², Julián Carrazón³, Ricardo Rapallo⁴

Resumen: Dos de los principales indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 2 (ODS2: “Hambre Cero”) son la subalimentación (mide la suficiencia del consumo de energía per-cápita) y la desnutrición crónica infantil (mide el retraso en el crecimiento). La realidad en Centroamérica para estas variables es preocupante: salvo en Costa Rica, los datos están muy por encima de la media de América Latina y el Caribe (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS; 2018).

El problema principal no está relacionado con la disponibilidad de alimentos, ya que el suministro per cápita en todos los países del istmo supera los requerimientos nutricionales, en términos calóricos, estimados en las Canastas Básicas de Alimentos (CBA) que determinan las líneas de extrema pobreza (Carrazón y Gallardo; 2018). Las causas del hambre hay que buscarlas, principalmente, por el lado del acceso a los alimentos.

Y el acceso económico a los alimentos está determinado por el precio de los mismos y sobre todo por los ingresos monetarios para adquirirlos. Por lo tanto, aunque hambre y pobreza no son lo mismo, van siempre unidas: hay una fuerte correlación entre ambas.

Al igual que sucede con el hambre, la pobreza también presenta en Centroamérica unas cifras muy superiores a la media de América Latina y el Caribe (ALC), salvo en Costa Rica

¹ Consultor internacional, ex Representante de FAO en Argentina y República Dominicana, carmelo-gallardo1@gmail.com.

² Investigador senior del Instituto de desarrollo de la Universidad Loyola Andalucía, <https://orcid.org/0000-0001-5167-2446>, pcaldentey@uloyola.es.

³ Oficial de Agricultura de FAO para Centroamérica, julian.carrazon@fao.org.

⁴ Representante de FAO en Guatemala, ricardo.rapallo@fao.org.

y Panamá. Y tanto para el hambre como para la pobreza, la situación empeora en las zonas rurales, incluso en estos dos países más desarrollados.

La mayoría de la población ya no vive en las zonas rurales, ni en Centroamérica ni en el conjunto de ALC. Pero la mayoría de los pobres siguen estando en el campo. En Centroamérica, el 36% de los habitantes reside en zonas rurales, pero en estas mismas zonas reside el 46% de todos aquellos que sufren pobreza (Carrazón y Gallardo, 2018).

Para entender la situación rural en el istmo, hay que señalar que la mayoría de estos pobres rurales son pequeños productores y productoras, cuya gestión de la finca se basa en la mano de obra de la familia. Se trata de la denominada agricultura familiar (Baumeister; 2004; Berdegué y Schejtman; 2007), compuesta por dos millones de familias (12,4 millones de personas (Baumeister; 2010)

En este contexto de hambre y pobreza rural, ¿Qué se puede hacer desde la cooperación internacional en Centroamérica?

En el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, la FAO puso en marcha en más de 70 países los Programas Especiales de Seguridad Alimentaria (PESA). La premisa en que se basaron, según la propia FAO, consistió en que la productividad de los pequeños agricultores de los países en desarrollo podría aumentar considerablemente mediante la introducción de algunos cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles.

En Centroamérica, durante 15 años (1999–2014), los cuatro países más pobres (Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador) desarrollaron programas PESA con el apoyo técnico de la FAO y el financiamiento de los respectivos Ministerios de Agricultura y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Este artículo resume los principales logros que documentaron los protagonistas de los programas en diferentes evaluaciones (FAO–PESA; 2014), pero ordenados con otra lógica, por niveles de actuación: i) nivel micro: familias, organizaciones, comunidades; ii) nivel meso: municipios, territorios sostenibles; iii) nivel macro: diálogo y gestión de políticas públicas.

Se trata, por lo tanto, de un documento descriptivo del accionar de un programa amplio (en el tiempo y en su espacio de ejecución) de la cooperación internacional, basado en la propia literatura generada por los proyectos. No se pretende un análisis causal, minucioso, de la pobreza en el istmo, ni su evolución en relación con la propia sociedad o la estructura productiva. El aporte novedoso de este artículo se refleja en la mencionada lógica descriptiva de los logros, y en la defensa del uso de todas las herramientas conceptuales posibles: la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Rural no son conceptos académicos separados, son realidades y aspiraciones que conviene trabajarlas de forma simultánea en Centroamérica.

El nivel amplio de incidencia de los programas PESA permitió que estos discurrieran en la misma senda de cambios conceptuales que se manifestaron en Centroamérica en los mismos años, y la evolución de los programas fue un reflejo de la evolución de la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Rural en el ámbito de la cooperación para el desarrollo en el istmo. Los programas PESA no fueron observadores externos, sino que aprendieron a leer el contexto, a adaptarse, y pudieron influir en otros programas de la cooperación y en la formulación de políticas públicas.

Este trabajo presenta tres principales conclusiones a juicio de sus autores, no de los ejecutores de los proyectos. La primera conclusión se refiere a los instrumentos de la cooperación, al diseño de los proyectos. Los PESA fueron paradójicos: se concibieron como “pilotos” pero lograron sus mayores aportes fuera de las actividades de campo que pretendían luego ser escalables.

La segunda reflexión es de interés para las agencias donantes, en el sentido de que un apoyo externo al diálogo de políticas públicas, independientemente del tema, requiere de dos elementos fundamentales, no siempre fáciles de aportar de forma simultánea: tiempo y flexibilidad.

Y la tercera conclusión podría interesar más a los tomadores de decisión en los Gobiernos, a los formuladores de políticas públicas que quieren enfrentar la pobreza rural en Centroamérica: no se trata tanto de un debate sobre el enfoque o concepto que se va a trabajar (¿Seguridad Alimentaria frente a Desarrollo Rural?; ¿La lucha contra el hambre es prioritaria respecto a la reducción de la pobreza?), sino un debate sobre cómo utilizar todos los instrumentos y análisis disponibles de forma simultánea.

Palabras clave: *Centroamérica, cooperación internacional, Derechos Humanos, seguridad alimentaria, desarrollo rural.*

Fecha de recepción: 1 de enero de 2021.

Fecha de admisión definitiva: 18 de junio de 2022.

Hunger and rural poverty in Central America. Lessons learned from SPFS programs

Abstract: Two of the main indicators of Sustainable Development Goal 2 (SDG2: “Zero Hunger”) are undernourishment (measures the adequacy of per-capita energy consumption) and chronic child undernutrition (measures stunting). The reality in Central America for these variables is worrisome: except in Costa Rica, the data are well above the average for Latin America and the Caribbean (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO; 2018).

The main problem is not related to food availability, since the per capita supply in all the countries of the isthmus exceeds the

La faim et la pauvreté rurale en Amérique centrale. Enseignements tirés des programmes du PSSA

Résumé: Deux des principaux indicateurs de l’objectif 2 du développement durable (ODD2: “Faim zéro”) sont la sous-alimentation (mesure de l’adéquation de la consommation d’énergie par habitant) et la dénutrition chronique des enfants (mesure du retard de croissance). La réalité en Amérique centrale pour ces variables est inquiétante: à l’exception du Costa Rica, les données sont bien supérieures à la moyenne de l’Amérique latine et des Caraïbes (FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS; 2018).

Le principal problème n’est pas lié à la disponibilité des aliments, puisque l’offre par habitant dans tous les pays de l’isthme dépasse les besoins

nutritional requirements, in caloric terms, estimated in the Basic Food Baskets (BFB) that determine the extreme poverty lines (Carrazón and Gallardo; 2018). The causes of hunger must be sought, mainly, on the side of access to food.

And economic access to food is determined by the price of food and, above all, by the monetary income to acquire it. Therefore, although hunger and poverty are not the same thing, they are always linked: there is a strong correlation between the two.

As with hunger, poverty in Central America is also much higher than the average for Latin America and the Caribbean (LAC), except in Costa Rica and Panama. And for both hunger and poverty, the situation worsens in rural areas, even in these two more developed countries.

The majority of the population no longer lives in rural areas, either in Central America or in LAC as a whole. But the majority of the poor are still in the countryside. In Central America, 36% of the inhabitants reside in rural areas, but these same areas are home to 46% of all those suffering from poverty (Carrazón and Gallardo, 2018).

To understand the rural situation in the isthmus, it should be noted that the majority of these rural poor are small-scale producers, whose farm management is based on family labor. This is the so-called family agriculture (Baumeister; 2004; Berdegué and Schejtman; 2007), made up of two million families (12.4 million people (Baumeister; 2010).

In this context of hunger and rural poverty, what can be done through international cooperation in Central America?

Within the framework of the 1996 World Food Summit, FAO launched the Special Programs for Food Security (SPFS) in more

nutritionnels, en termes caloriques, estimés dans les paniers alimentaires de base (PAB) qui déterminent les seuils d'extrême pauvreté (Carrazón et Gallardo; 2018). Les causes de la faim se situent principalement au niveau de l'accès à la nourriture.

Et l'accès économique à la nourriture est déterminé par le prix des aliments et, surtout, par le revenu monétaire nécessaire pour les acquérir. Ainsi, bien que la faim et la pauvreté ne soient pas la même chose, elles sont toujours liées: il existe une forte corrélation entre les deux.

Comme pour la faim, la pauvreté en Amérique centrale est également beaucoup plus élevée que la moyenne de l'Amérique latine et des Caraïbes (ALC), sauf au Costa Rica et au Panama. Et tant pour la faim que pour la pauvreté, la situation est pire dans les zones rurales, même dans ces deux pays plus développés.

La majorité de la population ne vit plus dans les zones rurales, que ce soit en Amérique centrale ou dans l'ensemble de la région ALC. Mais la majorité des pauvres se trouvent encore dans les campagnes. En Amérique centrale, 36 % des personnes vivent dans des zones rurales, mais 46 % de toutes les personnes en situation de pauvreté vivent dans des zones rurales (Carrazón et Gallardo, 2018).

Pour comprendre la situation rurale dans l'isthme, il faut savoir que la plupart de ces ruraux pauvres sont des petits producteurs, dont la gestion des exploitations est basée sur la main-d'œuvre familiale. Il s'agit de l'agriculture dite familiale (Baumeister; 2004; Berdegué et Schejtman; 2007), qui comprend deux millions de familles (12,4 millions de personnes (Baumeister; 2010)).

Dans ce contexte de faim et de pauvreté rurale, que peut faire la coopération internationale en Amérique centrale?

Dans le cadre du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, la FAO a lancé les Programmes

than 70 countries. The premise on which they were based, according to FAO itself, was that the productivity of small farmers in developing countries could be significantly increased through the introduction of some relatively simple, inexpensive and sustainable technological changes.

In Central America, for 15 years (1999–2014), the four poorest countries (Guatemala, Honduras, Nicaragua and El Salvador) developed SPFS programs with technical support from FAO and funding from the respective Ministries of Agriculture and the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID).

This article summarizes the main achievements documented by the protagonists of the programs in different evaluations (FAO–SPFS; 2014), but ordered with another logic, by levels of action: i) micro level: families, organizations, communities; ii) meso level: municipalities, sustainable territories; iii) macro level: public policy dialogue and management.

It is, therefore, a descriptive document of the actions of a broad program (in time and space of execution) of international cooperation, based on the literature generated by the projects themselves. It is not intended to provide a detailed causal analysis of poverty in the isthmus, nor its evolution in relation to society itself or the productive structure. The novel contribution of this article is reflected in the aforementioned descriptive logic of the achievements, and in the defense of the use of all possible conceptual tools: Food Security and Rural Development are not separate academic concepts, they are realities and aspirations that should be worked on simultaneously in Central America.

The broad level of impact of the SPFS programs allowed them to follow the

spéciaux pour la sécurité alimentaire (PSSA) dans plus de 70 pays. Le principe sur lequel ils reposaient, selon la FAO elle-même, était que la productivité des petits agriculteurs des pays en développement pouvait être considérablement accrue par l'introduction de quelques changements technologiques relativement simples, peu coûteux et durables.

En Amérique centrale, pendant 15 ans (1999–2014), les quatre pays les plus pauvres (Guatemala, Honduras, Nicaragua et El Salvador) ont élaboré des programmes PSSA avec l'appui technique de la FAO et le financement des ministères de l'agriculture respectifs et de l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID).

Cet article résume les principales réalisations documentées par les protagonistes des programmes dans différentes évaluations (FAO–SPFS; 2014), mais ordonnées avec une logique différente, par niveaux d'action: i) niveau micro: familles, organisations, communautés; ii) niveau méso: municipalités, territoires durables; iii) niveau macro: dialogue et gestion des politiques publiques.

Il s'agit donc d'un document descriptif des actions d'un vaste programme (dans le temps et l'espace d'exécution) de coopération internationale, basé sur la littérature générée par les projets eux-mêmes. Il n'a pas pour but de fournir une analyse causale détaillée de la pauvreté dans l'isthme, ni de son évolution par rapport à la société elle-même ou à la structure productive. La contribution originale de cet article se reflète dans la logique descriptive des réalisations mentionnée ci-dessus, et dans la défense de l'utilisation de tous les outils conceptuels possibles: la sécurité alimentaire et le développement rural ne sont pas des concepts académiques séparés, ce sont des réalités et des aspirations qui doivent être travaillées simultanément en Amérique centrale.

same path of conceptual changes that were manifested in Central America in the same years, and the evolution of the programs was a reflection of the evolution of Food Security and Rural Development in the field of development cooperation in the isthmus. The SPFS programs were not external observers, but learned to read the context, to adapt, and were able to influence other cooperation programs and the formulation of public policies.

This paper presents three main conclusions in the opinion of the authors, not the project executors. The first conclusion refers to the instruments of cooperation, to the design of the projects. The SPFS were paradoxical: they were conceived as “pilots” but achieved their greatest contributions outside the field activities that were later intended to be scalable.

The second reflection is of interest to donor agencies, in the sense that external support for public policy dialogue, regardless of the topic, requires two fundamental elements that are not always easy to provide simultaneously: time and flexibility.

And the third conclusion could be of more interest to government decision-makers, to public policy makers who want to address rural poverty in Central America: it is not so much a debate on the approach or concept to be worked on (Food Security versus Rural Development?; Is the fight against hunger a priority with respect to poverty reduction?), but a debate on how to use all the available instruments and analyses simultaneously.

Key words: *Central America, international cooperation, human rights, food security, rural development.*

Le large niveau d’impact des programmes du PSSA leur a permis de suivre le même chemin que les changements conceptuels qui se sont manifestés en Amérique centrale au cours des mêmes années, et l’évolution des programmes a été le reflet de l’évolution de la sécurité alimentaire et du développement rural dans le domaine de la coopération au développement dans l’isthme. Les programmes du PSSA n’étaient pas des observateurs extérieurs, mais ont appris à lire le contexte, à s’adapter, et ont pu influencer d’autres programmes de coopération et la formulation de politiques publiques.

Ce document présente trois conclusions principales du point de vue des auteurs, et non des exécutants du projet. La première conclusion concerne les instruments de la coopération, la conception des projets. Les PSSA étaient paradoxaux: ils ont été conçus comme des “pilotes” mais ont réalisé leurs plus grandes contributions en dehors des activités de terrain qui étaient ensuite destinées à être mises à l’échelle.

La deuxième réflexion intéresse les organismes donateurs, dans le sens où le soutien externe au dialogue politique, quel que soit le sujet, requiert deux éléments fondamentaux qu’il n’est pas toujours facile de fournir simultanément: le temps et la flexibilité.

Et la troisième conclusion pourrait intéresser davantage les décideurs gouvernementaux et les responsables politiques qui veulent s’attaquer à la pauvreté rurale en Amérique centrale: il ne s’agit pas tant d’un débat sur l’approche ou le concept à travailler (sécurité alimentaire versus développement rural? La lutte contre la faim est-elle prioritaire par rapport à la réduction de la pauvreté?), mais plutôt d’un débat sur la manière d’utiliser simultanément tous les instruments et analyses disponibles.

Mots-clés: *Amérique centrale, coopération internationale, droits de l’homme, sécurité alimentaire, développement rural.*

I. Contexto general de Centroamérica

Trabajar desde la cooperación internacional en apoyo a los Gobiernos para reducir el hambre y la pobreza rural en sus países, obliga a situarse en un contexto dado, y a comprenderlo mínimamente para diseñar propuestas realistas.

Para comprender el contexto político y rural centroamericano, hay que mirar muy atrás en la historia. La pobreza en el istmo tiene unas raíces históricas que podrían explicarse incluso desde la época de la colonia, un período de formación y consolidación del latifundismo y la explotación indígena por parte de una minoría terrateniente (Martínez; 2006).

Pero para entender el marco institucional en el que actuaron los programas PESA, es suficiente con echar la mirada atrás en los últimos años del siglo XX.

1.1. Las transiciones de finales del siglo XX

En los años 80 la situación económica en Centroamérica era muy pesimista, con la renta per cápita retrocediendo a niveles de los años 60 y 70. Esta situación se daba en el conjunto de la región, hasta el punto de que la CEPAL identificó estos años como “la década perdida” de América Latina.

Sin embargo, si se observa desde una perspectiva histórica, en esa misma década se fueron fraguando tres transiciones importantes en Centroamérica, que son relevantes para el análisis desde y para el desarrollo (Torres-Rivas; 2006):

- i) Una transición de la guerra a la paz: si bien la historia de los conflictos armados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua marcó, y sigue marcando, la realidad en estos tres países, a finales del siglo XX se lograron unos acuerdos de paz definitivos. Toda la región estuvo involucrada, al firmar cinco presidentes el Acuerdo de Esquipulas II⁵, que señaló la hoja de ruta para la paz y la democracia. En Honduras, los conflictos entre clases y la inestabilidad política y social también fueron importantes, pero no se saldaron con una guerra civil.

⁵ En agosto de 1987, los cinco presidentes de Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica firmaron un documento conocido como “Esquipulas II”: Procedimientos para la Instauración de una Paz Firme y Duradera en América Central.

- ii) Como consecuencia de la paz, hubo también en estos países una transición de regímenes dictatoriales⁶ hacia sistemas políticos democráticos, aunque con imperfecciones ya que no están logrando reducir una de las causas de aquellos conflictos: la enorme desigualdad. Este cambio repercutió positivamente en el conjunto de Centroamérica, dado que las élites hondureñas y la democracia en Costa Rica se veían limitadas e incluso afectadas por los actores en disputa en los países vecinos.
- iii) Por último, esta doble normalización trajo consigo una apertura económica⁷ en toda la región, apertura que sigue atrayendo todas las interpretaciones posibles, desde las que aprecian aspectos positivos al haber ampliado el número y sectores empresariales, y reducido por lo tanto el poder de los terratenientes, hasta las que criminalizan una economía que ha frenado las opciones de los más pobres.

1.2. Un siglo XXI de luces y sombras

Según el Estado de la Región⁸ (VVAA; 2016), entre 2010 y 2014 los países centroamericanos lograron mejoras económicas y sociales indiscutibles: el crecimiento económico y las exportaciones han retornado a los niveles anteriores a la crisis internacional de 2008–2009, y han mejorado también, aunque muy levemente, algunos indicadores sociales (cobertura educativa, esperanza de vida) y de gestión ambiental.

Sin embargo, estos progresos son insuficientes para que el desarrollo humano de la región en su conjunto avance sustantivamente. Además, se están ampliando las

⁶ Desde los años 30 se impusieron dos dictaduras oligárquicas en El Salvador y Guatemala y una dictadura familiar de los Somoza en Nicaragua. En Honduras, entre períodos de “democracia nominal”, y antes de finales del XX, hubo sistemas dictatoriales con Tiburcio Carías, López Arellano y Melgar Castro

⁷ La apertura comercial implicó nuevos productos agropecuarios de exportación (frutas, verduras, flores), nuevas actividades económicas (maquilas y zonas francas, turismo), una elevada y creciente informalidad laboral y procesos de migración que han creado al mismo tiempo inestabilidad familiar y entrada de divisas.

⁸ Desde el año 1994 diferentes instituciones académicas de Costa Rica publican el Estado de la Nación. A partir de esta experiencia, y con una metodología muy participativa con consultas a la sociedad y a los Gobiernos, se elabora el Informe Estado de la Región, como un instrumento que analiza y da seguimiento a los principales desafíos del desarrollo humano sostenible de los siete países del istmo. En el año 2016 se publicó el V informe regional

brechas entre el Norte (CA4: Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador) y el Sur (Costa Rica y Panamá), así como las brechas a lo interno de los países y para ciertos grupos de población.

En el plano político y social, también hay luces y sombras. Se mantienen los abusos de poder, la corrupción y los niveles de inseguridad, que por un lado erosionan la confianza en la democracia y en las autoridades, pero al mismo tiempo fortalecen la acción y organización ciudadana.

1.3. La integración regional

La integración regional en Centroamérica es un ámbito importante para impulsar las políticas de desarrollo nacionales. La visión compartida de problemas y estrategias comunes para temas muy concretos del ámbito rural aportó un valor agregado en la dinámica de los programas PESA. Por ello se propone en los próximos párrafos una muy breve reseña histórica del proceso de integración.

La integración centroamericana nació a mediados del siglo XX, cuando en 1951 se creó la organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y en 1960 se estableció el Tratado General de Integración Económica. Las décadas de los sesenta y los setenta fueron un período de notable desarrollo en la región en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCC).

Pero fue en la década de los noventa, una vez superados los conflictos armados, cuando se impulsó el proceso de integración, a través de una renovación y reestructuración del mismo. Según Caldentey (2012),

Las Reuniones de Presidentes de este ciclo de la integración comienzan con el proceso de Esquipulas, centrado primero en el conflicto nicaragüense. La VII Reunión de Montelimar (Nicaragua) en abril de 1990 es la primera reunión presidencial en la que la recuperación de la integración y la agenda económica son protagonistas frente a la resolución de los conflictos.

A partir del año 2009, con la celebración de la Cumbre Extraordinaria para el relanzamiento de la integración centroamericana, promovida por los gobiernos de El Salvador y Guatemala, el proceso ha tomado un auge en torno a cinco prioridades que se marcaron en el Plan de Acción de la mencionada Cumbre: i) la seguridad democrática; ii) el cambio climático y la gestión integral de riesgos; iii) la integración económica; iv) la integración social; v) el fortalecimiento institucional.

2. Hambre y pobreza rural en Centroamérica

Los datos que aparecen en el siguiente cuadro pretenden visualizar la evolución del hambre y la pobreza en los 15 años de ejecución del programa PESA.

Si bien el programa se ejecutó en los cuatro países más pobres (CA4: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), se presenta la visión de conjunto de Centroamérica, así como la de América Latina y el Caribe.

Se observa que la pobreza (urbana y rural) se ha reducido, salvo en Guatemala que ambas han aumentado. En todos los países, en todas las fechas, la pobreza rural siempre es superior a la urbana, incluso en Costa Rica y Panamá, los países más desarrollados. En el año 2014, la pobreza rural en el CA4 es muy superior a la media continental de ALC.

Es interesante ver también la brecha entre la pobreza rural y la urbana a lo largo de los años. En América Latina y el Caribe esta brecha claramente se reduce, pero no ocurre lo mismo en Centroamérica. Solamente se reduce en El Salvador, en el resto de los países permanece inalterable e incluso aumenta en Honduras. Es decir, la pobreza rural no sólo es mayor que la urbana en Centroamérica, sino que se reduce de manera más lenta que la pobreza urbana.

Respecto a la subalimentación⁹, que es uno de los indicadores oficiales de los ODS para medir el hambre, aunque no hay información desagregada para los territorios, se observa que, salvo en Costa Rica, los datos reflejan una mayor incidencia en Centroamérica que en el conjunto de la región latinoamericana.

Otro indicador para medir el problema del hambre es el de la desnutrición crónica, que no se fija en las causas (subalimentación), sino en las consecuencias en la población infantil. La desnutrición crónica mide el retraso en el crecimiento en los niños y niñas menores de 5 años, a través del cociente talla/edad, y los datos en Centroamérica siguen la pauta de la subalimentación: peor situación que en América Latina y el Caribe, excepto en Costa Rica, y con cifras muy preocupantes en Guatemala, siempre por encima del 50%.

⁹ La prevalencia de la subalimentación es una estimación de la proporción de personas que consumen menos energía de la que necesitarían para llevar una vida activa y saludable. Se refiere a niveles normales de consumo diario de energía durante un año

CUADRO I. Incidencia de la pobreza y subalimentación en Centroamérica y América Latina y El Caribe (ALC)

Países	Año base y más actual	Indicadores		
		Población bajo la línea de pobreza urbana (%)	Población bajo la línea de pobreza rural (%)	Prevalencia de la Subalimentación (%; años 2004–06 a 2014–16)
Costa Rica	1999	18.1	22.3	5.4
	2014	17.4	22	5.6
El Salvador	1999	38.7	62.1	10.7
	2014	36.9	49.3	12.3
Guatemala	1998	49.1	69	16
	2014	58.1	77.2	15.6
Honduras	1999	71.7	86.3	17.2
	2013	65.8	81.8	14.8
Nicaragua	1998	64	77	24.4
	2009	52.9	65.4	17
Panamá	2001	25.6	55.2	23.1
	2014	11.9	40.9	9.3
ALC	1999	37.1	64.1	9.1
	2014	23.8	46.7	6.4

Fuente para la Línea de Pobreza: CEPAL (2018). Obtenidos en dic 2018 en: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=182&idioma=e>. Fuente para la subalimentación: FAO y OPS, 2017, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y El Caribe.

Los datos persistentemente elevados en Guatemala y Honduras son una preocupación para el conjunto de Centroamérica. De los poco más de 36 millones de habitantes que suman los seis países, el 65% reside en Guatemala (16 millones) y Honduras (algo más de 8 millones), incidiendo por lo tanto en las medias que se hagan en la sub región.

Además, son los países que tienen mayor proporción de población viviendo aún en zonas rurales, por encima del 40%. Cualquier estrategia regional para combatir el hambre y la pobreza rural debe concentrar esfuerzos en estos dos países.

3. Marco conceptual para enfrentar el hambre: Seguridad Alimentaria y Nutricional

La Seguridad Alimentaria (SA) ha tomado importancia académica y política desde que la FAO elaboró una primera definición oficial en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso¹⁰ físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (CFS; 2012).

Hasta entonces, el problema del hambre se vinculaba sobre todo a la producción agrícola o a la capacidad de una familia de alimentarse, vinculado a las hambrunas africanas de los 70, sin tener una visión de conjunto y sobre todo interdisciplinar. Y en términos académicos no se había logrado reducir o consensuar la complejidad de la idea de SA: Maxwell y Frankenberger detallaban en 1992 hasta 32 definiciones distintas recogidas en el período 1975–1991 (citado en Carrazón et al; 2012).

En términos de política pública, más que la definición, han sido los componentes propuestos para la Seguridad Alimentaria los que han permitido la formulación de programas para erradicar el hambre: disponibilidad, acceso, consumo, estabilidad y utilización biológica.

Si bien en los países desarrollados la seguridad alimentaria ha tenido su protagonismo en las últimas décadas, a raíz de diferentes crisis de salud pública en Europa, que evidencian una visión más limitada a la inocuidad, en los países en desarrollo, especialmente en América Latina, se ha creado toda una nueva institucionalidad que toma a la Seguridad Alimentaria como una herramienta para definir los problemas y soluciones del hambre y la malnutrición¹¹.

En Centroamérica, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), con el apoyo de los programas PESA de la FAO, ha logrado unificar conceptualmente el tema en torno a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Este término ha sido más tarde propuesto por el Comité Mundial de la Alimentación (CFS por sus siglas en inglés) como

¹⁰ En la Cumbre Mundial de la alimentación del 2009 se reafirma esta definición de FAO de 1996 pero se incorpora una dimensión social al acceso.

¹¹ La malnutrición se manifiesta en forma de ingesta insuficiente (desnutrición, deficiencia de micronutrientes) o por todo lo contrario: sobrepeso y obesidad.

el que mejor refleja los vínculos conceptuales entre la seguridad alimentaria y la seguridad nutricional, a la vez que expresa también un objetivo de desarrollo integrado único para ayudar a orientar eficazmente las medidas de las políticas y los programas (CFS; 2012).

En este artículo se utiliza este término de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), por la doble razón mencionada: es el concepto aceptado y reconocido en Centroamérica y es el más completo según el Comité Mundial de la Alimentación.

3.1. Un enfoque de Derechos Humanos

Las Naciones Unidas proclamaron en el año 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos, un ideal y una aspiración basados en que todos los seres humanos tienen la misma naturaleza y derechos.

El enfoque de derechos humanos ha sido adoptado en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición por un creciente número de actores nacionales e internacionales, prestando especial atención a la promoción y protección del derecho a una alimentación adecuada (FAO; 2012).

Este derecho a una alimentación adecuada, o Derecho Humano a la Alimentación (DHA), implica, entre otras, que (FAO; 2005): a) los Estados tienen obligaciones y deben rendir cuentas de sus actos; b) el ser humano es titular de derechos; c) el derecho a la alimentación está ligado a todos los demás derechos humanos.

Por lo tanto, el DHA es un marco coherente para atender los desafíos de Gobernanza en la lucha contra el hambre y la desnutrición, pues “sitúa a las personas en el centro de los procesos de desarrollo, de manera que se les reconoce como sujetos de derecho y no meros beneficiarios” (FAO-PESA; 2014).

Desde la primera ley de SAN de Guatemala (2005), Centroamérica es una de las primeras regiones del mundo donde se avanzó en el Derecho Humano a la Alimentación.

3.2. Soberanía Alimentaria

Sin abandonar la visión desde los Derechos Humanos, la ley nicaragüense que creó el sistema nacional de Soberanía y Seguridad alimentaria (ley 693 del 2009), amplió la mirada a un debate tan complejo como necesario: la soberanía alimentaria.

Si bien la idea de soberanía alimentaria comenzó a figurar en los debates públicos desde que Vía Campesina lo mencionó en 1996 en el foro paralelo a la cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO, no existe una única definición consensuada o aceptada por toda la comunidad internacional. Pero todas las referencias coinciden en algunos puntos: visión de sostenibilidad y autonomía, derecho a la alimentación, apoyo decidido a la agricultura familiar, control local de los recursos productivos (Carrazón et al; 2012).

3.3. Principios del DHA

Las políticas y estrategias de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional deberían, según la FAO (2012), seguir siete principios¹² para aplicar mejor un enfoque basado en derechos humanos: participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento, estado de derecho.

En su documento principal de referencia de aprendizaje de los proyectos PESA (FAO–PESA 2014), se hace un exhaustivo análisis del respeto y uso de los principios del DHA en la ejecución de las actividades, son sus luces y sus sombras: i) buena participación ciudadana, pero sin mecanismos de reclamo ni atención a las personas más vulnerables con poca capacidad de hacerse oír; ii) esfuerzos notables de transparencia y rendición de cuentas, pero sin estrategia ni destinatarios claros; iii) respeto a los debidos procesos y mecanismos administrativos de un estado de derecho, más evidentes a nivel nacional y más laxos en las relaciones con los municipios.

En resumen, el hambre y la pobreza, así como las condiciones y medios de vida de la población rural, son consecuencia del bloqueo o respeto insuficiente en términos de derechos fundamentales para la ciudadanía. Por lo tanto, su solución debe ser integral, profunda, estructural. Los programas PESA identificaron que había fallas en la realización de derechos, y propusieron objetivos que miraban hacia las causas de fondo de los problemas.

¹² La FAO los denomina principios "PANTHER" por sus siglas en inglés.

4. Marco conceptual para enfrenar la pobreza rural: Desarrollo Rural Territorial

Al igual que la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) se ha convertido en una herramienta metodológica para analizar y proponer sobre el problema del hambre, el Desarrollo Rural Territorial (DRT) ocupa el mismo espacio académico y analítico para situarse frente al enorme desafío de la pobreza rural.

Si bien el enfoque territorial del desarrollo rural se inició en Europa en 1991 con la iniciativa LEADER, y se completó en 1996 con la Declaración de Cork sobre las bases del Desarrollo Rural Territorial (Segura, A; 2015), en los siguientes párrafos se presenta la visión latinoamericana.

En las décadas de los 80 y 90 los temas rurales no eran prioridad en América latina. Se apostó al crecimiento, a la eficiencia económica y a la confianza en los mercados (Echevarri y Ribero; 2002), así como a los ajustes estructurales que provocaron un

desmantelamiento precipitado de un sistema estatal claramente intervencionista que no es sustituido por otro modelo de intervención, lo cual provoca un vacío en las instituciones públicas, sobre todo las rurales (Greño et al; 2003).

Además de reducirse el interés de temas como el desarrollo rural, las políticas rurales se reducían a programas independientes de lucha contra la pobreza y programas sectoriales agropecuarios, normalmente muy centralizados en los gobiernos nacionales.

Esta era la situación que se encontraron en Centroamérica los programas PESA de la FAO en los primeros años del siglo XXI. Algunos países desmantelaron sus instituciones básicas como la extensión agropecuaria (Honduras, Guatemala), o la mantuvieron con servicios mínimos (El Salvador, Nicaragua). Estos programas, como se verá más adelante, apoyaron la formulación de políticas públicas combinando elementos de la SAN con elementos de DRT en línea con la "nueva ruralidad" del IICA), sobre todo los que implican una nueva forma de planificación: se supera la planificación sectorial y centralizada y se propone una planificación territorial y descentralizada (Echevarri y Ribero; 2002), sobre todo a través de las municipalidades.

Esta nueva ruralidad que formuló el IICA en 2002 dio lugar, especialmente en América Latina, a una corriente académica que apostó por el Desarrollo Rural Territorial (DRT), ampliando la visión agropecuaria hacia un reconocimiento del

carácter amplio de la economía rural, añadiendo a los aspectos socioeconómicos nuevos elementos más culturales (“el territorio es un espacio con identidad, concertado socialmente”, Berdegú y Schejtman; 2004), y reconociendo que se requiere una nueva y compleja arquitectura institucional que potencie y respete la implicación de la población local en su desarrollo (enfoque “bottom-up”).

El DRT puede entenderse tanto como un enfoque de trabajo, basado en conocimientos teóricos y actuaciones prácticas, como un proceso de “transformación institucional, productiva y social en un territorio rural” (Amador y Romero; 2015, citado en Segura, A; 2015).

Toda esta literatura, incluyendo además aquella que apuesta más por elementos políticos (desarrollo local, descentralización) que territoriales, con documentos que se focalizan tanto en las causas de la pobreza como en las políticas y programas que la combatan, coincide en que el tema de fondo de sus análisis y propuestas es encontrar vías más eficaces para enfrentar la pobreza rural, especialmente en aquellos países cuya incidencia es mayor que la pobreza nacional.

5. Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO y la AECID

El origen y evolución del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) está recogido en la web de la FAO, la agencia de Naciones Unidas que los puso en marcha. En un documento¹³ del 2003, puede leerse lo siguiente:

En 1994, dos años antes de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, la FAO puso en marcha el PESA como el principal programa a través del cual ayudaría a sus Estados Miembros en desarrollo a reducir la incidencia del hambre y la malnutrición. La premisa en que se basa la formulación del PESA es que la productividad de los pequeños agricultores de los países en desarrollo podría aumentar considerablemente mediante la introducción de algunos cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles.

De esta manera, no sólo mejorarían sus medios de subsistencia y estimularían el crecimiento de la economía rural, sino que también crearían excedentes que contribuirían a la seguridad alimentaria nacional. Al principio, el programa se dirigió a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), pero otros países en desarrollo han adoptado desde entonces el método del PESA. Si bien la Cumbre Mundial sobre

¹³ Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/006/ac828s/ac828s00.htm>

la Alimentación aprobó el PESA, se manifestó cierta reserva sobre la importancia concedida a los pequeños agricultores para incrementar la seguridad alimentaria de los hogares y los países.

En el año 2002, había 70 países ejecutando programas PESA, con un importe total en ejecución de más de 500M de dólares estadounidenses, de los cuales los países en desarrollo se comprometieron a aportar más de la mitad.

En Centroamérica, Guatemala, Honduras y Nicaragua iniciaron un programa PESA en el año 1999, con el apoyo técnico de la FAO y el financiamiento de los respectivos Ministerios de Agricultura y de la AECID. El Salvador solicitó actividades en el marco de un PESA en 2004 y las inició en el 2006. Los cuatro países contaron con el apoyo metodológico y de coordinación de un quinto programa PESA, denominado Componente de Coordinación Regional.

Los programas PESA de Centroamérica finalizaron en el año 2014. En estos 15 años, el importe total¹⁴ aportado por la AECID, en concepto de donación, fue de 32,2 millones de dólares para los cinco proyectos (cuatro países y un componente regional). La media anual para este componente regional fue de 250 mil dólares, y para los proyectos nacionales de 475 mil usd.

No está disponible la información sobre los aportes gubernamentales, aunque algunos planes operativos anuales de la época mencionan aportes públicos equivalentes al 10% de la donación española de cada año. Salvo en Honduras, que sí fueron aportes monetarios, en los otros tres países se contribuyó con recursos humanos e insumos agropecuarios.

Estos programas de la AECID en Centroamérica fueron uno de los dos pilares principales con los que el Gobierno español apoyó los esfuerzos de Seguridad Alimentaria a nivel mundial a través del multilateralismo. El otro pilar se basó en los Programas Conjuntos para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), que en la ventana de infancia y SAN aportó un total de 134,5M de USD en 24 programas conjuntos (Segura, A; 2015)

En general, y como se ha mencionado, los programas PESA de la FAO respondían a una visión muy agropecuaria del problema de seguridad alimentaria. Pero en Centroamérica, los técnicos, funcionarios y funcionarias vinculados a los

¹⁴ Dato tomado de la web de la FAO: <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/resumen-del-proyecto/recursos-financieros/es/>

programas, junto a una parte de la sociedad interesada e implicada en el tema, fueron aprendiendo que el problema es mucho más amplio, con múltiples causas y consecuencias interrelacionadas, por lo que el planteamiento en esta subregión latinoamericana se amplió a otros sectores no agropecuarios y se desarrollaron acciones relacionadas también con la sensibilización y la incidencia, con múltiples actores, a nivel comunitario, municipal, nacional y regional en el marco del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA).

Aunque en cada país el programa tuvo particularidades metodológicas y estratégicas, acordadas con los Gobiernos, el objetivo principal de los PESA en Centroamérica fue el de alcanzar un compromiso político para la SAN en los cuatro países de intervención y en el entorno del SICA.

Visto en retrospectiva, este compromiso de los Estados (Congreso, Gobierno, Sociedad) se ha logrado, por supuesto, con una acción combinada de muchos actores y aliados, y fue posible no tanto por el diseño inicial de los proyectos (piloto a nivel de campo para ampliar de escala), sino por la acción de incidencia y diálogo de políticas a nivel nacional que se reforzó en los últimos años.

El camino recorrido puede resumirse en tres etapas:

- i) **Fase I, desde 1999 al 2004: buenas prácticas agropecuarias.** Diseñado inicialmente como proyecto piloto, se pretendía identificar y validar buenas prácticas que luego se expandieran a nivel nacional a través de políticas nacionales. En la web de cierre del proyecto se han identificado y resumido 36 buenas prácticas¹⁵, separadas en tres categorías: buenas prácticas de fortalecimiento institucional, metodológicas y técnicas.
- ii) **Fase II, desde 2005 al 2009: de expansión geográfica y conceptual.** Con las autoridades nacionales y locales, se buscó ampliar la aplicación de las buenas prácticas validadas, y se aprendió junto con el Gobierno que un abordaje correcto de la SAN supone una visión integral y multisectorial, incluyendo también elementos de DRT, con la agricultura en un lugar importante dado el contexto de pobreza rural centroamericano, pero no un lugar único ni aislado.

En la misma web de cierre mencionada se explica que los caminos para ampliar buenas prácticas fueron diversos y no excluyentes: replicación en otros

¹⁵ Disponibles en: <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/es/>

territorios por parte del mismo proyecto, o vía la asunción de los municipios, o bien a través de un programa nacional de gobierno.

- iii) **Fase III, del 2010 al 2014: institucionalización de la SAN en las Instancias públicas.** En esta última etapa se contribuyó significativamente para que los Gobiernos de los cuatro países de actuación de los PESA se dotaran de un nuevo marco institucional, en forma de normas, políticas y órganos de coordinación para la SAN, y, en algunos casos, también en forma de programas nacionales para la Agricultura Familiar.

En la última fase, en el año 2012, se realizó una amplia consulta con los Gobiernos, la sociedad civil, las contrapartes y aliados, para ayudar a sintetizar los principales logros y aprendizajes de los programas PESA de Centroamérica, y transmitirlos a la sociedad en forma de mensajes clave¹⁶.

Los logros se resumen en el siguiente capítulo, ordenados por ámbito de actuación, y los principales aprendizajes forman parte de las conclusiones finales, enriquecidas con una visión más amplia y alejada de los autores. Y con el fin de comprender mejor la trayectoria y el contexto de los programas, se presenta en la siguiente página un esquema visual, en el que se aprecia claramente que los nuevos marcos institucionales para la SAN se han constituido a partir del 2005, y no fue hasta el 2010 (tercera fase de los programas) en que se desarrollaron políticas para el DRT, tanto a nivel nacional como en el entorno del SICA.

Llama la atención la escasa reducción de la subalimentación, y el aumento de la pobreza rural en Guatemala. Pese a esta obstinación en los datos nacionales, este artículo defiende la importancia de la cooperación internacional porque los programas PESA en Centroamérica pudieron contribuir a sentar las bases para un desarrollo institucional de los dos principales instrumentos para combatir el hambre y la pobreza rural: la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo rural territorial, ambos a través del rol de la agricultura familiar.

¹⁶ Están recogidos en 12 documentos de la revista "Hambre de Saber, Saber de Hambre", disponibles en la web de FAO: <http://www.fao.org/3/a-i4323s.pdf>

CUADRO 2. Evolución del contexto en los PESA (1999–2014)

		Fase I: 1999–2004	Fase II: 2005–2009	Fase III: 2010–2014
El Salvador	Pobreza rural (%)	65.1	57.6	49.3
	Subalimentación (%)	10.7	12.9	12.1
	M. Institucional (*)	Política Nacional SAN		Decreto CONA-SAN; Creación servicio extensión
Guatemala	Pobreza rural (%)	69%	66.5	77.2
	Subalimentación (%)	16	15.6	16.2
	M. Institucional	Política Nacional SAN	FPH; ley SINASAN	Proyecto ley DRI; PAFFEC
Honduras	Pobreza rural (%)	86.3	78.9	81.8
	Subalimentación (%)	17.2	15.5	15.8
	M. Institucional		Política Nacional SAN	Ley SAN
Nicaragua	Pobreza rural (%)	77	71.5	65.4
	Subalimentación (%)	24.4	20	17.1
	M. Institucional	Plan Nacional SAN	Ley SSAN	Ministerio AF
Marco institucional centroamericano			Lineamientos SAN PARLACEN; PACA; ERAS	ECADERT;

(*): Las políticas instituciones en siglas están explicadas en el glosario de inicio.

Fuente: Datos de pobreza rural: FAO (2018). Datos de subalimentación: FAO–OPS; 2017).

6. Logros y Resultados del PESA

Como se ha mencionado, una de las características de los programas fue la de actuar de forma simultánea en varios niveles temáticos y geográficos. Esto supone que, al mismo tiempo que hay una riqueza en las metodologías y propuestas de trabajo, hay riesgo de una dispersión que puede reducir los impactos y hace más compleja la recolección y explicación de estos logros.

Antes del cierre de los proyectos, la dirección de los mismos supo concentrar algunos resultados y aprendizajes en un amplio volumen disponible en la web (FAO–PESA; 2014). Estos logros pueden resumirse en el siguiente cuadro:

CUADRO 3. Resumen de los logros alcanzados por los PESA de Centroamérica

Nivel	Ámbito	Alcance de los logros
Micro	Familias	Mejora de las condiciones y medios de vida en la agricultura familiar.
	Organizaciones y comunidades	Construcción de ciudadanía y de capital social.
Meso	Municipios	Fortalecimiento de la gestión municipal.
	Territorios	Evolución hacia territorios sostenibles.
Macro	Político	Constitución de Frentes Parlamentarios contra el Hambre y formulación de leyes SAN.
	Políticas públicas	Apoyo en la formulación de programas y políticas públicas para la agricultura familiar y el DRT.
	Gestión pública	Instrumentos vinculados a la gestión del conocimiento y al monitoreo.

Fuente: elaboración propia a partir de "Hambre de Saber, Saber de Hambre" (FAO-PESA, 2014).

6.1. Nivel micro

Los participantes directos de los PESA fueron familias pobres de elevada vulnerabilidad que residían en zonas rurales. Se calcula que alrededor de 20.000 personas fueron directamente beneficiadas por alguna actividad del programa. Estas actividades se centraron en dos objetivos:

- i) **Mejora de las condiciones y medios de vida en la agricultura familiar:** Las debilidades de las líneas de base y de los sistemas de Seguimiento y Evaluación en los programas no permiten tener una información para los cuatro países y para los 15 años de implementación. En FAO-PESA (2014) se recogen mejoras en los rendimientos en los cuatro países que en promedio llegan al 53% en el maíz y del 45% en el frijol, y mejoras en la desnutrición crónica evidenciadas en El Salvador y de diversidad en el consumo de alimentos en Guatemala con la práctica patio-hogar.
- ii) **Construcción de ciudadanía y de capital social:** Diversos documentos recogidos por los proyectos sugieren la hipótesis de que los mismos se relacionan con la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento del capital social, este último

entendido como “las relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza, que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación” (Durstun, J; 2002). En concreto, los programas PESA y otros proyectos regionales en la misma época estarían apuntando hacia las siguientes mejoras en términos sociales y políticos para la ciudadanía (Gallardo, 2009):

- Mejora del status y el rol del que los participantes de los programas disponen en su comunidad.
- Mejora la autoestima y su empoderamiento para buscar su propio desarrollo.
- Avanza, aunque tímidamente, la reducción de las brechas de género.
- Mejora sustancialmente la cultura medioambiental.
- Reduce los conflictos en la comunidad y fortalece las redes de solidaridad.
- Mejora la capacidad de gestión de las organizaciones y los valores de la comunidad.
- Se crea un capital simbólico de negociación (se negocia mejor con el Estado).

6.2. Nivel meso

iii) **Fortalecimiento de la gestión municipal:** La relación de los Programas PESA con los Municipios tuvo un doble sentido, como medios para ayudar a las familias rurales a superar algunos de sus puntos críticos, y también como fines en sí mismos para mejorar su capacidad de gestión. Se estima que, en los cuatro países de intervención, los PESA facilitaron la formulación de planes de desarrollo en 134 municipios, de los cuales 84 cuentan con planes específicos para la SAN. En Nicaragua, además, se aseguraron los recursos y la sostenibilidad a través de las ordenanzas municipales.

iv) **Evolución hacia territorios sostenibles:** algunas buenas prácticas impulsadas, como los Sistemas Agroforestales (SAF), permitieron (y permiten), combinar mejoras en productividad y resiliencia: además de mejorar la producción, esta se estabiliza en épocas de sequía o de exceso de lluvias. La bibliografía sobre los SAF es amplia y bien documentada.

6.3. Nivel macro

Según Fernández, A (2006) y FAO (2014), la colaboración de la cooperación internacional con los Gobiernos debe centrarse en favorecer el establecimiento

de condiciones para que la gobernabilidad pueda darse, al menos en tres niveles de actuación:

- v) **Nivel político:** Acciones destinadas a establecer un diálogo político, a la creación de consensos, al fortalecimiento de una cultura democrática, a la participación, a la creación de nuevos liderazgos, etc. En el marco de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre¹⁷, se formaron en cada Asamblea Nacional Frentes Parlamentarios contra el Hambre (FPH), a través de los cuales se dio apoyo en la formulación de las leyes SAN en Guatemala (2005), Nicaragua (2009) y Honduras (2011).
- vi) **Nivel de políticas públicas:** Combinación de acciones políticas y técnicas destinadas a impulsar nuevas políticas públicas o mejorar las ya existentes a favor de un mayor desarrollo. Políticas incluyentes que favorezcan la estabilidad y la cohesión social. En este sentido, la asistencia técnica de los programas PESA se orientó hacia la Agricultura Familiar (Programa Nacional en el Salvador, nuevo Ministerio en Nicaragua) y hacia el Desarrollo Rural (nuevo servicio de extensión en Guatemala, con una visión más integral, que formó parte de la PNDRI, 2009).
- vii) **Nivel de la gestión pública:** Acciones técnicas que contribuyen a una mejor gestión de los asuntos públicos, a un mejor desempeño de las instituciones, a una nueva cultura de servicios públicos orientados a los ciudadanos. Los PESA han sido en algunos casos “las manos y los pies” de las políticas públicas (Mux, D, 2014), al haber desarrollado instrumentos que permiten que las políticas y programas sean útiles al gobierno y lleguen a la población, en un contexto de limitaciones institucionales públicas. En términos de estudios, quizás el más importante que realizaron los PESA, junto con otro programa regional del Banco Mundial (RUTA), fue el de la caracterización de la Agricultura Familiar en Centroamérica, que sirvió de base para la formulación de varios programas y políticas públicas.

¹⁷ La Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025 (IALCSH) es un compromiso político de los países de la región entorno a la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Desde sus inicios en el 2005 ha recibido el apoyo técnico de la FAO y financiero de la AECID.

7. Principales conclusiones

Se presentan a continuación las tres principales conclusiones que en opinión de los autores se desprenden de todo lo realizado y aprendido durante los 15 años de ejecución de los programas PESA en Centroamérica.

7.1. Confianza local y confianza nacional

Las fases de los PESA presentadas en el capítulo 6 muestran la evolución de las actividades, desde las fincas de los productores para mejorar su producción e ingresos, hasta la incidencia en temas estructurales como el apoyo a nuevas leyes o a la formación de nuevas instituciones. Pero nunca estas últimas sustituyeron a las primeras, se complementaron y retroalimentaron mutuamente.

Es cierta la paradoja de los PESA, con logros más visibles a nivel institucional que pudieran hacer pensar que la acción en el terreno no fue válida. Y los propios proyectos no supieron mostrar estas acciones en campo al no validar suficientemente los resultados con un robusto sistema de monitoreo y evaluación.

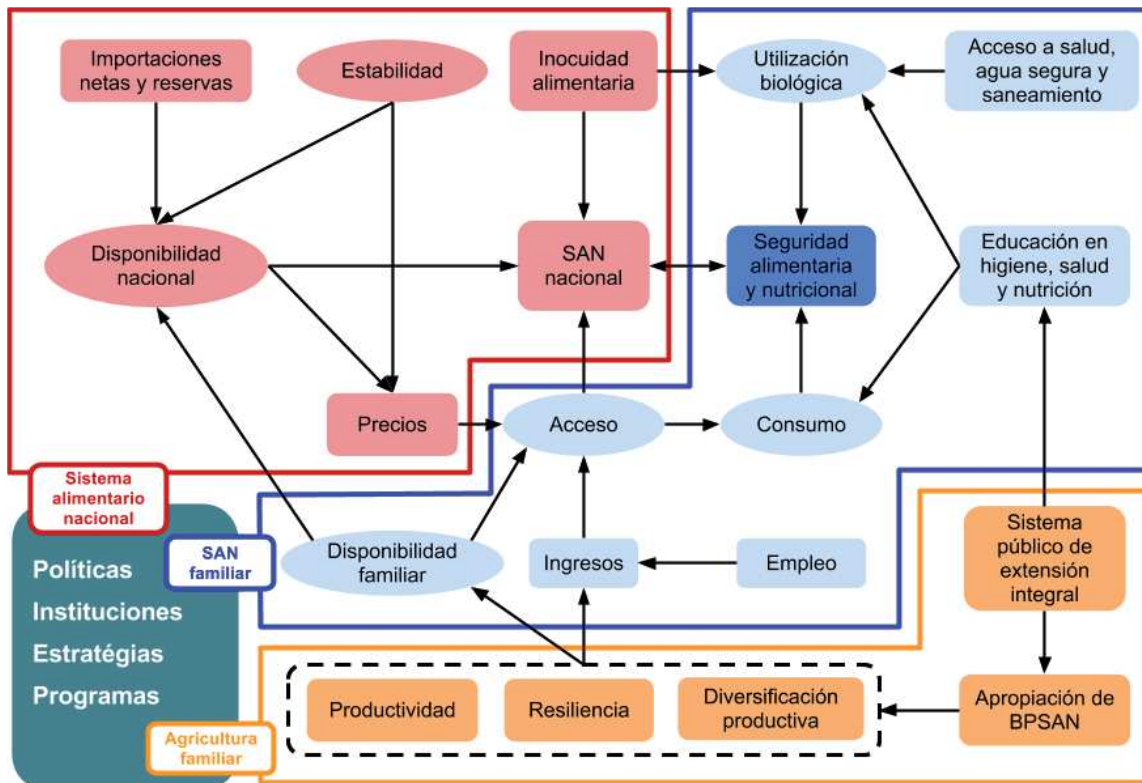
Pero sin una presencia y respeto ganados con los productores, no se habría podido generar la confianza necesaria con las autoridades para ir mostrando el camino de las propuestas más estructurales. Los proyectos no se replicaron como tales, no se ampliaron de escala, pero muchas de sus buenas prácticas y metodologías formaron parte del diseño de políticas públicas para la AF.

Y desde luego sirvieron para la reflexión en la cooperación internacional. De proyectos piloto de SAN para los Gobiernos se transitó a un modelo conceptual de programa de la cooperación internacional también para la AF (directamente) y el DRT (parcialmente).

Este modelo muestra (ver gráfico siguiente) las relaciones entre la seguridad alimentaria, la agricultura familiar, el desarrollo rural y el sistema alimentario en su conjunto, y fue luego replicado por otros programas regionales ejecutados por la FAO¹⁸.

¹⁸ “Semillas para el Desarrollo” con fondos AECID, “Mesoamérica sin Hambre” con fondos de AMEXCID.

FIGURA 1. Modelo conceptual de interrelaciones entre agricultura familiar, seguridad alimentaria y nutricional, y sistema alimentario



Fuente: Carrazón y Gallardo (2018) a partir de FAO-PESA (2014).

Cabe añadir que, en relación al modelo, este incluyó también una propuesta de trabajo regional en torno al SICA. Como se ha mencionado en el capítulo 6 que presenta los programas PESA, los cuatro países tuvieron el acompañamiento de un componente SAN regional que facilitó la interacción y la visión regional de los programas.

Una reflexión a posteriori como la que se realiza en este trabajo permite compartir tres argumentos principales para analizar de forma regional el problema, y, por lo tanto, promover soluciones regionales para la SAN y el DRT:

- i) Las causas estructurales son las mismas en, al menos, los cuatro países más pobres, lo que sugiere que los remedios también pueden ser similares.
- ii) Algunas oportunidades también son más evidentes desde una perspectiva regional, como intentar una estrategia común para captar fondos de los me-

canismos financieros vinculados al Cambio Climático o de compras públicas compartidas para insumos agropecuarios o alimentos.

- iii) Por último, los desafíos internacionales, como el alza del precio de los alimentos y el cambio climático, son de tal magnitud que la forma más eficaz de enfrentarlos pasa por mantener una visión regional

*7.2. ¿En tren o en barco? Flexibilidad y adaptabilidad en la cooperación internacional*¹⁹

Si las acciones de cooperación internacional al desarrollo se pudieran comparar a un viaje, sería mucho más parecido a un viaje en tren que a un viaje en barco. Una vez iniciado el proyecto, las posibilidades de cambio en la ruta son muy remotas. Mientras en un viaje en barco hay que manejarse de acuerdo a los vientos y mareas, en un viaje en tren hay que asegurarse de no salir del carril.

En un viaje en barco, el camino hay que construirlo sobre la marcha, y la menor distancia entre dos puntos no es, necesariamente, una línea directa. El problema del hambre es ante todo un problema de voluntad política, que facilite o frene un acceso justo y sostenible a los medios de vida necesarios para producir o adquirir los alimentos. Y las decisiones políticas en América Latina requieren negociación, acontecen paso a paso, por aciertos y errores. La utilización de una opción política es mucho más el resultado de los consensos posibles que de un análisis puramente racional.

El PESA Centroamérica tuvo la oportunidad de construir su marcha a lo largo del camino. Su principal donante (AECID) tuvo la sensibilidad para permitir y estimular cambios y ajustes que permitieron posicionar el PESA como un actor importante en la construcción de ventanas de oportunidad para insertar el tema SAN en la agenda pública en los países.

Este apoyo continuado de los organismos de la cooperación internacional para el desarrollo 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: i) mantener el tema SAN en la agenda pública; ii) facilitar los procesos de transición entre gobiernos; iii)

¹⁹ Este es el título de un capítulo que el Dr. Luiz Carlos Beduschi escribió para el N° 3 del cierre de la revista Hambre de Saber, Saber de Hambre. Las ideas expresadas en esta conclusión derivan de este autor. Está disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4323s.pdf>

poner a disposición de la sociedad y de los gobiernos un conjunto de soluciones sociales y técnicas en las diferentes dimensiones de la política.

7.3. Hambre o pobreza: un falso debate de prioridades

Si, como se ha mostrado, el hambre y la pobreza rural van unidas en Centroamérica, sería lógico pensar que los enfoques de trabajo que desde el ámbito del desarrollo y la cooperación internacional se utilizan para analizar ambos desafíos, fueran también unidos: la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo rural territorial.

En el siguiente cuadro se muestra cómo la diversificación técnica y sectorial, y los diferentes grados de aplicación que realizaron de forma simultánea los PESA, toman elementos de una visión integral de los enfoques de trabajo, si bien se focalizaron más directamente en la SAN y la AF y más indirectamente en el DRT.

CUADRO 4. Elementos clave de los enfoques de SAN y DRT (*)

	Micro: familia y comunidad	Meso: municipios, territorios	Macro: nacional y regional
Economía y sociedad	<u>Medios de vida</u> Servicios básicos en Educación, salud	Cadenas de valor <u>Agricultura sostenible</u> Resiliencia Tierra, agua	Sistema alimentario <u>Agricultura familiar</u> Empleo rural Política fiscal Competitividad Infraestructura
Cultura y política	<u>Educación a la higiene y a la nutrición</u> Cultura alimentaria Capital social y ciudadanía	Núcleos urbanos Territorio como identidad social Patrimonio cultural	Soberanía alimentaria Comercio justo Desigualdad DDHH
Instituciones y políticas públicas	<u>Igualdad de género</u> Sociedad civil y participación	Desarrollo local <u>Municipios</u>	<u>Leyes y normas</u> Alianzas público privadas y Academia Visión de largo plazo Evidencia, datos

(*) Subrayados: principales elementos trabajados por los PESA de Centroamérica.

Fuente: elaboración propia a partir de Greño et al (2003), Echevarri y Ribero (2002), Berdegué y Schejtman (2004) y FAO-PESA (2014).

Los PESA de Centroamérica supieron visualizar esta ventaja para el diseño de las estrategias de implementación. La atención conjunta sobre el desarrollo rural y la seguridad alimentaria conlleva una serie de ventajas: el enfoque de desarrollo rural permite a la SAN una mejor implementación práctica, vinculándola al territorio, y adaptándolo a las estructuras sectorizadas de los gobiernos. La SAN por su parte hace posible que el desarrollo rural se diseñe con las familias y los individuos sobre los que se pretende tener impacto (Carrazón y Gallardo; 2018).

7.4. A modo de epílogo

Con mayor o menor eficacia en los programas PESA de Centroamérica, con mayor o menor evidencia en los logros alcanzados, lo cierto es que el esfuerzo de cooperación con Centroamérica por parte de la FAO y de la AECID ha sido muy grande. Y este esfuerzo necesita que se le de todas las vueltas posibles para sacar el máximo rédito a sus aprendizajes, por las inversiones realizadas, pero también para no cometer el error tan común en la cooperación internacional de volver a diseñar y ejecutar proyectos parecidos con errores similares, o peor, apuntando a objetivos que ya fueron alcanzados o que sabemos que no podrán alcanzarse.

Y cuando se habla de cooperación se refiere en general a colaborar con otros para lograr el mismo objetivo. Cooperar supone por lo tanto escuchar, consensuar, esperar, saber adaptarse, tener imaginación en las propuestas, etc. Como apuntó Ferrero y de Loma-Ossorio (2003), “un proceso de desarrollo no puede ser diseñado o gestionado, pero sí orientado, facilitado o catalizado”.

Estas ideas, por supuesto mejor escritas, y no referidas solamente al ámbito del desarrollo, fueron expresadas por García Márquez en 1982:

No obstante los progresos de la navegación, que han reducido tantas distancias entre nuestras Américas y Europa, parecen haber aumentado, en cambio, nuestra distancia cultural. ¿Por qué la originalidad que se nos admite sin reservas en la literatura se nos niega con toda clase de suspicacias en nuestras tentativas tan difíciles de cambio social? ¿Por qué pensar que la justicia social que los europeos de avanzada tratan de imponer en sus países no puede ser también un objetivo latinoamericano con métodos distintos en condiciones diferentes?²⁰

²⁰ Gabriel García Márquez, la soledad de América Latina. Discurso para el Premio Nobel, 1982. Tomado de la Revista Envío (Mayo 2014): <http://www.envio.org.ni/articulo/4846>

8. Siglas y abreviaturas

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AF: Agricultura Familiar.

ALC: América Latina y el Caribe.

AMEXCID: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

CA4: Los cuatro países del norte de Centroamérica, por orden alfabético: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.

CBA: Canasta Básica de Alimentos.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CFS: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

CONASAN: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

DHA: Derecho Humano a la Alimentación.

DRT: Desarrollo Rural Territorial.

DRI: Desarrollo Rural Integral.

ECADERT: Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (2010–2030).

ERAS: Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (2009–2024).

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FIDA: fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

FPH: Frente Parlamentario contra el Hambre.

IALCAH: Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre.

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

INCAP: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.

LEADER: Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale.

MCC: Mercado Común Centroamericano.

ODS: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

OPS: Organización Panamericana de la Salud.

PACA: Política Agrícola Centroamericana (2008–2017).

PAF: Plan de Agricultura Familiar en El Salvador.

PAFFEC: Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina en Guatemala.

PARLACEN: Parlamento Centroamericano.

PESA: Programa Especial de Seguridad Alimentaria.

PMA: Programa Mundial de Alimentos.

PPA: Programa Productivo Alimentario, también conocido como Bono Alimentario en Nicaragua.

RUTA: Programa de Desarrollo Rural Sostenible de Centroamérica.

SAF: Sistema Agroforestal.

SAN: Seguridad Alimentaria y Nutricional.

SSAN: Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

SICA: Sistema de la Integración centroamericana.

SINASAN: Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

9. Referencias bibliográficas

AMADOR, F. y ROMERO, J. J. (2015). "Reivindicando el desarrollo rural territorial como política pública", citado en Regina (2016).

BAUMEISTER, E. (2004). "Transformaciones agrarias en América Central a fines del siglo XX". En *Desafíos del desarrollo social en Centroamérica*, capítulo III. FLACSO, Costa Rica. Acceso electrónico en diciembre 2018 en: <http://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=8646>

— (2010). *Pequeños productores de granos básicos en América Central. Cuantificación, caracterización, nivel de ingresos, pobreza, y perfiles demográficos, socioeconómicos y ocupacionales*. FAO y RUTA, Centroamérica. Acceso electrónico en diciembre 2018 en: <http://www.fao.org/3/a-au202s.pdf%20>

BEDUSCHI, L. C. (2014). "Desafíos y perspectivas de la cooperación internacional en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica". En *FAO-PESA, Revista Hambre de Saber, Saber de Hambre*. Roma. Acceso electrónico en diciembre 2018 en: <http://www.fao.org/3/a-i4323s.pdf>

BERDEGUÉ, J. y SCHEJTMAN, A. (2004). "Desarrollo territorial rural". Colección Debates y temas rurales, N° 1. RIMISP. Acceso electrónico en diciembre 2018 en: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARdumen.pdf

— (2007). "La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural". Documento de trabajo N° 1, programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP. Acceso electrónico en diciembre 2018 en: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13663833232007berdegue_schejtman_pobreza_desigualdad_dtr.pdf

CALDENTY, P. (2012). "La integración regional, ámbito emergente de políticas de desarrollo en Centroamérica". En *Integración y desarrollo en Centroamérica, N° 30 de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

CARRAZÓN, J., GALLARDO, C., LÓPEZ, D. M. y VALDÉS, M. (2012). *Seguridad Alimentaria para todos. Conceptos y reflexiones*. Visión Libros. Edición on line.

CARRAZÓN, J. y GALLARDO, C. (2018). *La agricultura familiar, clave para la reducción de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria en Centroamérica*. Artículo no publicado.

COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL (CFS, 2012). *En buenos términos con la terminología*. Roma.

DURSTON, J. (2002). "El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural". CEPAL. Acceso electrónico en diciembre 2018 en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2346-capital-social-campesino-la-gestion-desarrollo-rural-diadas-equipos-puentes>

ECHEVARRI, R. y RIBERO M. P. (2002). *Nueva Ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Centro Internacional de Desarrollo Rural, IICA. San José de Costa Rica. Acceso electrónico en diciembre 2018 en: <http://repiica.iica.int/docs/B0536e/B0536e.pdf>

FAO (2018). *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018*. Santiago de Chile. Acceso electrónico en diciembre 2018 en: <http://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>

— (2014). *Cooperación internacional y políticas públicas de Seguridad alimentaria y Nutricional. La experiencia del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe*. FAO, Santiago de Chile. Consulta realizada en diciembre 2017: <http://www.fao.org/3/a-i4323s.pdf>

— (2005). *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del Derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma. Obtenido en julio 2018 en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf

FAO y OPS (2017). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Consulta realizada en enero 2018: <http://www.fao.org/3/a-i7914s.pdf>

FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la se-*

guridad alimentaria y la nutrición. FAO, Roma. Acceso electrónico en diciembre 2018 en: <http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>

FAO-PESA (2014). *Hambre de Saber, Saber de Hambre. Los programas PESA de Centroamérica: quince años de cooperación para la seguridad alimentaria y nutricional. Logros y lecciones aprendidas*. FAO, Roma.

FERNÁNDEZ, A. (2006). "Democracia y gobernabilidad: una compleja pero necesaria relación". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Primavera/verano* (Nº 18), 39-49.

FERRERO Y DE LOMA-OSSORIO, G. (2003). *De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo, hacia una gestión orientada al proceso*. Tesis de doctorado, Universidad Politécnica de Valencia

GALLARDO, C (2009). *La Cooperación para el desarrollo en Centroamérica. Funciones políticas y sociales de los programas de cooperación orientados hacia los pequeños productores rurales*. Tesina del programa de doctorado, Universidad Pontificia de Salamanca en Guatemala. Documento no publicado

GREÑO ET AL. (2003). "Las Políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque". En *cuadernos de Desarrollo rural, N° 51. Segundo semestre, 2003*, pp 115-136. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia. Consulta realizada en enero 2018: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11705106>

MARTÍNEZ, S. (2006). *La patria del criollo: ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. México: Fondo de Cultura Económica

MUX, D (2014). "Instrumentos y herramientas de gestión de las políticas públicas para la SAN en Centroamérica". En *FAO-PESA, Revista Hambre de Saber, Saber de Hambre*. Roma. Acceso electrónico en diciembre 2018 en: <http://www.fao.org/3/a-i4323s.pdf>

SEGURA, A. R. (2015). *Análisis y prospectiva del sector Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria Nutricional desde el enfoque de la cooperación española internacional al desarrollo*. Tesis de doctorado, departamento de economía y ciencias sociales agrarias de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos (UPM). Consulta realizada en noviembre 2017: http://oa.upm.es/38246/1/ANA_REGINA_SEGURA_MARTINEZ.pdf

TORRES-RIVAS, E. (2006). *La piel de Centroamérica. (Una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia)*. Costa Rica, FLACSO.

VVAA (2016). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José de Costa Rica.