

junio 2018

Nº

SEGURIDAD
ALIMENTARIA
Y NUTRICIONAL EN
LA COOPERACIÓN
ESPAÑOLA:
PASADO, PRESENTE
Y FUTURO

DOCUMENTOS DE TRABAJO

COOPERACIÓN
ESPAÑOLA



Cooperación
Española

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

—

Disponible en:

<http://www.aecid.es>

NIPO en línea:

502-18-054-3

Estudio y elaboración:

Para la elaboración de este número se ha contado con una asistencia técnica de la ONGD Prosalus, siendo investigador principal José María Medina Rey e investigadora de apoyo Angela Gago Rodríguez.

Para el apartado final de esta publicación se ha seguido un proceso colaborativo que ha contado con las aportaciones de los técnicos sectoriales de las OTC (Oficinas Técnicas de Cooperación) y de aportaciones de un conjunto de expertos de universidades, ONG especializadas y organismos internacionales.

Dirección y coordinación de la publicación:

Ana-Regina Segura Martínez, Jefa del Área de Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria y Nutrición.

Agradecimientos:

A Nuria San Segundo por su constante e implacable dedicación y al equipo de PROSALUS por su compromiso y buen hacer. A los entrevistados por su disponibilidad y contribución. A Lara Lanceta por su trabajo y esfuerzo en la maquetación.

Diseño original y maquetación:

Unidad de Comunicación

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del copyright.

© AECID, 2018

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Av. Reyes Católicos, 4

28040 Madrid, Spain

Teléfono: +34 91 583 81 00

ÍNDICE

Pág 5	LISTA DE ACRÓNIMOS
Pág 6	PRÓLOGO
Pág 8	INTRODUCCIÓN
Pág 10	I. MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
Pág 10	1.1. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA
Pág 10	1.1.1. CONCEPTO COMPLEJO Y CAMBIANTE
Pág 11	1.1.2. PROCESO EVOLUTIVO
Pág 12	1.1.3. ANTE UNA NUEVA ETAPA DE EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO
Pág 14	1.2. DISPONIBILIDAD: DE LOS ENFOQUES PRODUCTIVISTAS A LOS ENFOQUES AGROECOLÓGICOS
Pág 14	1.2.1. FACTORES QUE AFECTAN A LA DISPONIBILIDAD DESDE EL LADO DE LA DEMANDA
Pág 16	1.2.2. FACTORES QUE AFECTAN A LA DISPONIBILIDAD DESDE EL LADO DE LA OFERTA
Pág 20	1.3. ACCESIBILIDAD: PRODUCCIÓN, COMPRA Y PROTECCIÓN SOCIAL
Pág 20	1.3.1. FACTORES QUE PUEDEN AFECTAR AL PRECIO DE LOS ALIMENTOS
Pág 23	1.3.2. PROBLEMAS DE ACCESIBILIDAD ASOCIADOS A PÉRDIDA DE PODER ADQUISITIVO
Pág 24	1.3.3. ACCESO A ALIMENTACIÓN ADECUADA A TRAVÉS DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL
Pág 26	1.3.4. OTROS FACTORES QUE PUEDEN AFECTAR AL ACCESO A ALIMENTOS
Pág 27	1.4. ESTABILIDAD: EL PASO DE LA DIMENSIÓN INTRAGENERACIONAL A LA INTERGENERACIONAL
Pág 29	1.4.1. SOSTENIBILIDAD EN LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS
Pág 31	1.4.2. SOSTENIBILIDAD EN EL CONSUMO DE ALIMENTOS
Pág 33	1.4.3. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS
Pág 33	1.5. UTILIZACIÓN BIOLÓGICA: DIETAS ADECUADAS Y SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES
Pág 34	1.5.1. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS Y TRANSICIÓN NUTRICIONAL
Pág 35	1.5.2. SISTEMA ALIMENTARIO OBESOGÉNICO VERSUS DIETAS SOSTENIBLES
Pág 36	1.5.3. NECESIDAD DE REFORMA DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS
Pág 37	1.6. PRINCIPIOS PARA UNA ADECUADA GOBERNANZA DE LA SAN
Pág 42	2. FLUJOS DE AOD DIRIGIDOS A SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
Pág 42	2.1. DELIMITACIÓN DEL SECTOR SAN EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Pág 46	2.2. ANÁLISIS DE LOS FLUJOS DE AOD DEL CAD ORIENTADOS A LA SAN
Pág 51	2.3. ANÁLISIS DE LOS FLUJOS DE AOD DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ORIENTADOS A LA SAN
Pág 51	2.3.1. VISIÓN DE CONJUNTO DE LA AOD ESPAÑOLA DESTINADA A LA SAN
Pág 52	2.3.2. ANÁLISIS DE LA AOD ESPAÑOLA DESTINADA A LA SAN POR COMPONENTES
Pág 54	2.3.3. ANÁLISIS GEOGRÁFICO DE LA AOD ESPAÑOLA DESTINADA A LA SAN

Pág 57	3. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 57	3.1. LA SAN EN EL MARCO LEGAL DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 58	3.2. LA SAN EN LOS PLANES DIRECTORES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 58	3.2.1. I PLAN DIRECTOR 2001-2004
Pág 59	3.2.2. II PLAN DIRECTOR 2005-2008
Pág 60	3.2.3. III PLAN DIRECTOR 2009-2012
Pág 63	3.2.4. IV PLAN DIRECTOR 2013-2016
Pág 67	3.3. LA SAN EN LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 67	3.3.1. ESTRATEGIA SECTORIAL DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE
Pág 68	3.3.2. LA SAN EN OTRAS ESTRATEGIAS SECTORIALES
Pág 70	3.3.3. EL PLAN DE ACTUACIÓN SECTORIAL DE DESARROLLO RURAL Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE DE LA AECID
Pág 74	3.4. LA SAN EN LA PLANIFICACIÓN MULTILATERAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 74	3.4.1. ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN MULTILATERAL
Pág 75	3.4.2. DOCUMENTO DE FORMULACIÓN DE PRIORIDADES PARA LA COOPERACIÓN MULTILATERAL
Pág 77	4. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 77	4.1. INTRODUCCIÓN
Pág 77	4.2. ELEMENTOS DIFERENCIALES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN SAN
Pág 77	4.2.1. DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN
Pág 79	4.2.2. DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL
Pág 80	4.2.3. APOYO A PROCESOS
Pág 80	4.2.4. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES
Pág 81	4.3. POTENCIALIDADES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN SAN
Pág 81	4.3.1. GOBERNANZA Y TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS
Pág 82	4.3.2. ATERRIZAJE Y EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS DE SAN
Pág 82	4.3.3. DESAFÍO GLOBAL DE LA MALNUTRICIÓN
Pág 83	4.3.4. CAPITALIZAR CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIA
Pág 83	4.3.5. RELANZAMIENTO DE UN LIDERAZGO GLOBAL EN SAN
Pág 85	4.3.6. COMPONENTES ADICIONALES PARA UNA SAN+
Pág 86	4.4. PRIORIDADES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN SAN
Pág 86	4.1. SAN, SECTOR PRIORITARIO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 86	4.2. IMPLICACIÓN EN LA GOBERNANZA GLOBAL DE LA SAN
Pág 86	4.3. SAN EN LA AGENDA 2030: OPORTUNIDAD DE CONECTAR DESARROLLO INTERNO Y DESARROLLO INTERNACIONAL
Pág 87	4.4. ENFOQUE MULTINIVEL DE LA SAN
Pág 87	4.5. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN SAN
Pág 89	ANEXO
Pág 91	BIBLIOGRAFÍA

LISTA DE ACRÓNIMOS

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD: Ayuda oficial al desarrollo
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
CEDEAO: Comunidad de Estados de África del Oeste
CRS: Creditor Reporting System
DESC: Derechos económicos, sociales y culturales
DFID: Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido
DHAA: Derecho humano a la alimentación adecuada
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA: Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
GEI: Gases de efecto invernadero
IAASTD: Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola
IFOAM: Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica
IFPRI: International Food Policies Research Institute
IMC: Índice de Masa Corporal
IPES FOOD: Panel Internacional de Expertos en sistemas alimentarios sostenibles
MAEC: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC: Organización Mundial del Comercio
OMUDES: Organismos Multilaterales de Desarrollo
PAS: Plan de Actuación Sectorial
PDA: Pérdidas y desperdicio de alimentos
PMA: Programa Mundial de Alimentos
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SAN: Seguridad alimentaria y nutricional
SECIPI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica

PRÓLOGO

Los datos de la FAO y otros organismos internacionales* no dejan lugar a dudas respecto a la enorme importancia que la seguridad alimentaria y nutricional tiene en el ámbito del bienestar humano, del desarrollo, e incluso de la situación de paz y seguridad:

- más de 800 millones de personas continúan sufriendo hambre crónica a pesar de los muchos esfuerzos realizados por la comunidad internacional en los últimos diez años, desde la gran crisis alimentaria de 2008;
- casi dos mil millones de seres humanos sufren hambre oculta, carencias serias de micronutrientes (vitaminas y minerales) fundamentales para gozar de una buena salud;
- las cifras de sobrepeso y obesidad están creciendo de una forma alarmante y suponen un enorme desafío en clave de combate contra la malnutrición, que está afectando tanto a países desarrollados como en desarrollo.

Los retos planteados por la Agenda 2030 en el ODS 2 dejan clara la magnitud de estos problemas. Y los vínculos entre ese ODS 2 y el resto de objetivos y metas de la Agenda evidencian el papel central que para el desarrollo sostenible tendrá el hecho de que se aborden adecuadamente las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y nutricional, desde un enfoque de sistemas alimentarios sostenibles.

Desde sus inicios, la AECID ha trabajado para que millones de personas no pasen hambre, con intervenciones en el sector del desarrollo rural y de la seguridad alimentaria. AECID responde a las necesidades de la población desde un enfoque holístico que integra todos los ámbitos que, directa o indirectamente, afectan a la consecución del derecho humano a la alimentación, desde la producción de materias primas hasta la distribución y comercialización de los alimentos, a lo largo de toda la cadena de valor. Esto se hace tanto directamente con los países socios como a través de ONGD y de organismos internacionales, y tanto en terreno como en España, a través de la Educación para el desarrollo.

Esta sólida trayectoria de trabajo de la AECID en desarrollo rural, seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación se ha manifestado en posiciones de liderazgo en la comunidad de donantes. Un ejemplo es el Programa España-FAO, a través del cual la AECID ha hecho una contribución muy significativa a la agenda de seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación en América Latina y Caribe, con el apoyo a la creación de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre y del Observatorio del Derecho a la Alimentación. En África, la AECID ha apoyado la Política Agraria Regional a través de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), mediante el fortalecimiento de capacidades para dar respuesta a los problemas de la región, y con un programa de cooperación delegada de la Unión Europea que apoya la gestión de las reservas alimentarias.

* Informe sobre la Inseguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo. 2017.

Continuando esta trayectoria de trabajo, este año tendrá lugar en el Senado español la Cumbre Mundial de Parlamentarios contra el Hambre y la Malnutrición, organizada conjuntamente por la AECID, las Cortes Generales españolas, la FAO y el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe, que, esperamos, permitirá reforzar la seguridad alimentaria y nutricional en todas las regiones implicadas.

Con motivo de la celebración de los 25 años de la AECID, en un taller dedicado a la seguridad alimentaria y nutricional y al desarrollo rural, se señaló la conveniencia de que se capitalizara la experiencia acumulada por parte de la Cooperación Española, poniendo más énfasis en la gestión del conocimiento en este campo.

Esta publicación tiene el objetivo de colmar, al menos en parte, esa laguna y refleja el compromiso y la dedicación de la AECID en este campo, aprovecha la experiencia y el conocimiento acumulados y los ofrece de una forma sistematizada para enriquecer la práctica del conjunto de los actores de la Cooperación Española.

Luis Tejada

DIRECTOR DE LA AGENCIA ESPAÑOLA
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

El concepto de seguridad alimentaria es un concepto altamente complejo y multidimensional, que puede ser considerado a muy diferentes niveles, que puede verse afectado por muy diversos sectores y, por tanto, con muchos actores e instituciones involucrados en su gobernanza. Por ello, la seguridad alimentaria no es una cuestión fácil de gobernar; por su complejidad, requiere un sistema de gobernanza sofisticado, con capacidad de cruzar diferentes sectores a diferentes niveles.

La gran crisis de precios de los alimentos de 2008 se tradujo en un incremento del interés y de la atención sobre la seguridad alimentaria y nutricional, llamando la atención de toda la comunidad internacional, entre otras cosas, sobre el hecho de que la AOD destinada a este sector se había reducido enormemente desde finales de los 70 hasta 2007.

La preocupación generada en la comunidad internacional, las múltiples reuniones y cumbres sobre el hambre y la inseguridad alimentaria, la constatación de la existencia de más de 800 millones de hambrientos a pesar del fortalecimiento del enfoque de la alimentación como derecho humano, ha relanzado en la última década el interés por la seguridad alimentaria y nutricional.

Conseguir una mayor seguridad alimentaria y nutricional de una manera sostenible requiere en la actualidad hacer frente a algunos desafíos añadidos: el impacto del cambio climático, los procesos de urbanización, los cambios en la estructura demográfica y el crecimiento de la población, el cambio en los estilos de vida y en los patrones de consumo alimentario, la competición por los recursos naturales con otros usos no alimentarios, etc.

Como puede verse en la nueva Agenda de Desarrollo de Naciones Unidas –los Objetivos de Desarrollo Sostenible– la seguridad alimentaria y nutricional y la lucha contra el hambre siguen teniendo un papel destacado que se refleja no solo en el ODS 2, específico en esta materia, sino en la interrelación con muchas de las metas de los demás objetivos.

La Cooperación Española ha tenido desde hace muchos años un papel destacado en este sector. Además de algunas iniciativas previas relevantes como el Programa Especial de Seguridad Alimentaria en Centroamérica (desde 1999), desde el II Plan Director la seguridad alimentaria y nutricional ha tenido un peso creciente y España ha desplegado un trabajo intenso, ha mantenido estrechas relaciones de colaboración con FAO y ha ejercido un liderazgo en algunas iniciativas internacionales (RANSA 2009, consulta temática internacional sobre hambre y seguridad alimentaria en el proceso de definición de la Agenda 2030, impulso a nivel internacional del enfoque de derecho humano a la alimentación).

En este contexto es pertinente analizar el estado actual del sector de la seguridad alimentaria y nutricional en la cooperación internacional, realizar una puesta al día del marco conceptual que la fundamenta y analizar la trayectoria de la Cooperación Española en este sector en comparación con la comunidad de donantes, de manera que esta reflexión sirva para sentar las bases de una nueva etapa en el marco de la Agenda 2030.

Esta publicación se estructura en cuatro partes:

- La Parte I introduce un marco conceptual de la seguridad alimentaria y nutricional actualizado, realizado a partir de una revisión de literatura que pone especial foco en la evolución de los últimos años.
- La Parte II presenta un análisis de los flujos de AOD destinados a seguridad alimentaria y nutricional tanto por el conjunto de países del CAD como por la Cooperación Española en el período 2000-2016.
- La Parte III recoge un análisis del tratamiento de este sector en los documentos de planificación de la Cooperación Española.
- La Parte IV señala algunos elementos diferenciales de la Cooperación Española en el sector de la seguridad alimentaria y nutricional, sus potencialidades y la perspectiva de futuro, a partir de las aportaciones de un grupo de personas expertas en este sector.

I. MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

I.1. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

I.1.1. Concepto complejo y cambiante

Es compartida en la literatura la consideración de que el concepto de seguridad alimentaria es un **concepto** difícil de estudiar, altamente **complejo y multidimensional**, que puede ser considerado a muy **diferentes niveles** (desde el nivel mundial hasta el individual, pasando por el nacional, el regional o el familiar), que puede verse afectado por muy **diversos sectores** (agricultura, pesca, comercio, medio ambiente, energía, protección social, cooperación al desarrollo, etc.) y, por tanto, con **muchos actores e instituciones** involucrados en su gobernanza (Hammond & Dube, 2012).

Es un concepto fundamental tanto para la reducción de la pobreza como para el desarrollo, del cual es, al mismo tiempo, resultado y condición (Klennert, Göttingen, Stuttgart, & Rottenburg, 2009; Segura Martínez, 2015). Tiene una importancia enorme, ya que la falta de seguridad alimentaria puede afectar a multitud de aspectos y facetas de la sociedad, desestabilizándola (Jones et al., 2013).

Además es un concepto cuya aprehensión y entendimiento están condicionados por el propio lugar hermenéutico, por la posición del analista; mientras que en los países desarrollados las preocupaciones que se articulan en torno a este concepto tienen relación, principalmente, con la inocuidad de los alimentos (higiene, salubridad, no toxicidad, trazabilidad...; en inglés se expresa como *food safety*), en los países en desarrollo están más centradas en las posibilidades de acceso a una alimentación suficiente y adecuada (*food security*).

El concepto de seguridad alimentaria comenzó a plantearse en los 40, a raíz de la Conferencia de Agricultura y Alimentación de Hot Springs¹ que la definió como “*un abastecimiento seguro y adecuado de alimentos para todos*”. Esto vino seguido del despliegue de ayuda alimentaria por parte de aquellos países que tenían excedentes (Klennert et al., 2009).

A lo largo de los años este concepto, que ha sufrido multitud de críticas (Colque et al., 2014), ha ido evolucionando y adquiriendo diferentes significados hasta el punto que se habla de la existencia de unas 200 definiciones diferentes y 450 indicadores para medirla (Mechlem, 2004).

¹ Celebrada en mayo de 1943 en Virginia por iniciativa del presidente Roosevelt, en la cual se pusieron los fundamentos de la futura creación de la FAO, que ocurriría dos años después.

1.1.2. Proceso evolutivo

El concepto de seguridad alimentaria, con una repercusión internacional, comenzó a plantearse en los 70, a raíz de la Conferencia Internacional de la Alimentación y su Declaración sobre Erradicación del Hambre; en esos primeros momentos el foco se centró en el suministro de alimentos, en si un país tenía suficientes alimentos para cubrir las necesidades de su población. Su origen y su utilización inicial en términos nacionales y globales (seguridad alimentaria nacional y mundial) llevó a poner el foco en la **disponibilidad** de alimentos, en el enfoque de la oferta (Bojic, Vidar, & Knuth, 2010; Pinststrup-Andersen, 2009).

Con el paso de los años y con el impulso de diversos estudios sobre situaciones de hambruna ocurridas en contextos y momentos de abundancia de alimentos (especialmente los estudios y teorías del economista indio Amartya Sen), la atención se fue desplazando de la disponibilidad a las dificultades asociadas al **acceso físico y económico a los alimentos** (Cotula, Djiré, & Tenga, 2009). Sus trabajos permitieron ver que las situaciones de emergencia alimentaria, incluso de hambruna, no son causadas principalmente por déficits catastróficos en la producción alimentaria sino más bien por descensos agudos en la capacidad de compra de determinados grupos sociales (Klennert et al., 2009). Por tanto, en los 80 la disponibilidad de suficientes alimentos per cápita a nivel nacional pasó de ser el centro de la seguridad alimentaria a entenderse como una condición necesaria pero no suficiente para garantizarla (Burchi & De Muro, 2016) y la preocupación por ésta pasó de los planos nacional y global a prestar mayor atención a los niveles local, familiar e incluso individual.

Si desde principios de los 80 fue ganando relevancia la dimensión de la accesibilidad, a partir de los 90 fue creciendo la importancia dada a la dimensión de la adecuación. La Primera Conferencia Internacional de Nutrición de 1992 fue un catalizador importante en este sentido. También han sido contribuciones destacadas las realizadas por los trabajos del Comité Permanente de Nutrición de Naciones Unidas, las series sobre nutrición publicadas por *The Lancet*, el movimiento *Scaling Up Nutrition*, la iniciativa de los 1.000 días, etc. Todas estas contribuciones y otras muchas han llevado a identificar la **importancia del enfoque nutricional para una alimentación sana y adecuada**. El enfoque de nutrición, que no estuvo presente en los primeros estadios evolutivos del concepto de seguridad alimentaria, añade al mismo, por un lado, los aspectos relativos al adecuado equilibrio de nutrientes (proteínas, hidratos de carbono, vitaminas, minerales...), y por otro, las prácticas de cuidado, el acceso a agua potable y saneamiento, el acceso a atención sanitaria, la disposición de entornos saludables.

Igualmente, en esa evolución de varias décadas, junto a los pilares ya señalados, se fue apuntando la preocupación por los problemas de estacionalidad que vienen afectando de forma cada vez más recurrente a muchas poblaciones vulnerables (Pérez de Armiño, 2000), aportando un cuarto pilar de la SAN, la **estabilidad**.

Así, el **concepto de seguridad alimentaria** surgido de la I Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996 señala que “*existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana*”.

Esta definición, que establece los **cuatro pilares** de la seguridad alimentaria –disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y utilización biológica de los alimentos– (Bojic et al., 2010), fue confirmada en la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria de 2009, en cuya declaración final se reforzó, además, el aspecto social y nutricional (Bak, 2015).

Aunque se han hecho formulaciones diversas de los conceptos de seguridad alimentaria y seguridad nutricional, el Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) zanjó esta disquisición conceptual en 2012 afirmando que la dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria y, por tanto, de la labor del CSA, y propuso, en consecuencia, la siguiente formulación:

“Existe seguridad alimentaria y nutricional cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos inocuos, cuyo consumo es suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias, y se sustenta en un marco de saneamiento, servicios sanitarios y cuidados adecuados que les permiten llevar una vida activa y sana”.

1.1.3. Ante una nueva etapa de evolución del concepto

La última década ha sido especialmente intensa en lo que respecta a los debates sobre la seguridad alimentaria y nutricional (en adelante, SAN). El período que se abrió con la gran crisis alimentaria de 2007-08 ha vuelto a poner esta temática en el centro de las agendas internacionales y ha llevado a hacer muchos y profundos cuestionamientos. En este sentido, el ex relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, en su participación en el seminario sobre “Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria y Nutrición” celebrado en el Centro de Formación de la Cooperación Española de Santa Cruz de la Sierra en marzo de 2014, con motivo de los 25 años de AECID, afirmaba que el sistema alimentario mundial ha cambiado más en los años transcurridos desde 2008 que en las tres décadas anteriores.

Es conveniente, por tanto, hacer un intento de ordenación y análisis de esta nueva etapa de evolución conceptual de la SAN, todavía abierta y en definición, pero que claramente la ha resituado como un tema mayor de la nueva gobernanza global (Margulis, 2013).

La crisis de precios de los alimentos, que se puso de manifiesto con intensidad en 2008 y que ha tenido secuelas en los años posteriores, generó gran preocupación en la comunidad internacional y provocó múltiples reuniones y cumbres sobre el hambre y la inseguridad alimentaria.

En medio de esta crisis se posicionó con fuerza en el debate global de la SAN la afirmación de que, con el ritmo de crecimiento de la población, iba a ser necesario duplicar la producción mundial de alimentos hasta mitad de siglo para poder abastecer a una humanidad de más de 9.000 millones de habitantes. Posteriormente la FAO redujo la proyección a un incremento del 70% en la producción. Se trata de un dato con fuerza para captar la atención, que reviste un aire de precisión científica y de certeza al establecer una línea precisa para el incremento de la producción de alimentos y que ha jugado un papel clave en el planteamiento de que el desafío de la SAN global se debe resolver con más producción a base de intensificación y nuevas tecnologías. Lo paradójico es que el informe de la FAO en la que se basa este planteamiento de incremento de la producción no tenía, según declaración de su propio autor, un carácter normativo, es decir, no pretendía expresar cómo debían ser las cosas sino cómo serían previsiblemente con las tendencias actuales (Tomlinson, 2013).

Sin embargo, este objetivo ha calado en los discursos sobre la SAN que lo incorporan repetidamente, muchas veces de forma acrítica, haciéndonos correr el riesgo de retroceder 40 años y volver a centrar la atención en la dimensión de la disponibilidad cuando, en realidad, esa no es la parte compleja y fundamental de la ecuación.

Además, la referencia al crecimiento de la población como factor principal del incremento de la demanda de alimentos puede invisibilizar la importancia creciente de otros factores de gran relevancia que deben ser adecuadamente abordados: aumento de la renta per cápita en grandes

países emergentes, cambios en los patrones alimentarios, proceso de urbanización creciente, especulación financiera con materias primas alimentarias, producción de agrocombustibles, etc.

Este reto de incremento de la producción en un 70%, unido a la gravedad de los desafíos medioambientales que la humanidad enfrenta, ha llevado a la formulación de un concepto complejo: la intensificación sostenible (Naciones Unidas, 2012).



Intensificación sostenible de cultivos ©Prosalus

Desde otras perspectivas se ha hecho una crítica del objetivo de incremento de la producción. Si actualmente el mundo ya produce suficientes alimentos para toda la población, el abordaje del problema no debe centrarse principalmente en la producción sino en el conjunto de elementos del sistema (Hammond & Dube, 2012). Se trata de garantizar no solo la disponibilidad sino la accesibilidad, la sostenibilidad y la utilización biológica. Esto requiere un abordaje más complejo, más amplio de la SAN (Godfray & Garnett, 2014); requiere un planteamiento que apunte hacia sistemas alimentarios sostenibles, nuevo paradigma emergente que debe ayudar a discernir cuáles son los planteamientos más adecuados respecto a alcanzar la SAN para todos en este siglo (Lang & Barling, 2012).

Para profundizar en esta nueva etapa de evolución del concepto de SAN es conveniente analizar sus cuatro componentes desde la óptica de los factores que les están afectando o que potencialmente les pueden afectar. El concepto de SAN más comúnmente aceptado, el reflejado en la Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996, integra cuatro componentes o pilares: disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y utilización biológica. La evolución de la reflexión sobre cada uno de ellos y la emergencia de nuevos desafíos en cada una de estas dimensiones están marcando un cambio profundo de la concepción de la SAN.

1.2. DISPONIBILIDAD: DE LOS ENFOQUES PRODUCTIVISTAS A LOS ENFOQUES AGROECOLÓGICOS

Uno de los cuatro componentes o pilares de la SAN es la **disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos**.

En la década de los 70, cuando surge el concepto de seguridad alimentaria, la disponibilidad aparecía como el elemento clave, hasta el punto de que la primera definición de seguridad alimentaria, expresada en la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre (1974), asimilaba seguridad alimentaria con disponibilidad suficiente de alimentos (Mechlem, 2004; Vivero-Pol, 2009).

El enfoque de la disponibilidad de alimentos es muy antiguo; hace más de 200 años ya alertaba Malthus de que la disponibilidad per cápita de alimentos iba a ir disminuyendo progresivamente. Sus predicciones no se cumplieron: a pesar de que la población mundial se ha multiplicado por 7 desde los tiempos de Malthus, la disponibilidad de alimentos lo ha hecho en mayor medida, de tal forma que, con una distribución equitativa, los alimentos que se producen en la actualidad bastarían para que todos los habitantes consumieran una media de 2.760 kilocalorías diarias (Burchi & De Muro, 2016; Milla, 2014).

A partir de la década de los 80 la atención pasó de la disponibilidad a la accesibilidad, en el sentido de que el problema más habitual suele estar en la falta de acceso a los alimentos. Desde esta óptica, la simple disponibilidad de alimentos en un país determinado o en el mundo, por alta que sea, no garantiza que todas las personas tendrán un acceso estable a una alimentación suficiente en cantidad y calidad (Balié et al., 2017). La disponibilidad de alimentos es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la SAN a nivel familiar e individual. Con todo, una insuficiente disponibilidad de alimentos per cápita implicará necesariamente una situación de inseguridad alimentaria (Burchi & De Muro, 2016).

Por ello, es relevante analizar cómo se plantea la disponibilidad de alimentos. Para calibrar adecuadamente el desafío de alimentar a una población mundial creciente que, según estimaciones de Naciones Unidas, podría exceder los 9.000 millones de habitantes a mitad de este siglo, es necesario analizar la disponibilidad de alimentos considerando los factores que le pueden afectar tanto desde el lado de la oferta como de la demanda (Regmi & Meade, 2013).

1.2.1. Factores que afectan a la disponibilidad desde el lado de la demanda

Los sistemas alimentarios deben garantizar la disponibilidad de alimentos para responder a la demanda de toda la población, a las necesidades del mundo. Las necesidades de incremento de la producción de alimentos estarán condicionadas, desde el lado de la demanda, por varios factores, entre los que podemos destacar el crecimiento de población, el cambio en los patrones alimentarios, el desperdicio alimentario y el auge de los agrocombustibles.

a. Crecimiento de la población:

Un obstáculo o condicionante que se nos aparece como lógico respecto a la disponibilidad de alimentos es el crecimiento demográfico, por su incidencia directa en la demanda mundial de alimentos. Las previsiones apuntan a que, a mitad del presente siglo, se habrán superado los 9.000 millones de habitantes. Aunque, como hemos señalado, las previsiones de Malthus no se cumplieron, este crecimiento incesante nos va acercando al escenario en que se produzca un desafío real a los límites de los recursos productivos –tierra y agua– del planeta. Con todo, las proyecciones demográficas apuntan a una estabilización posterior de la población en torno a los 10.000 millones; y parece ser que, según afirmaciones de la propia FAO, en la tierra hay recursos suficientes para proveer una alimentación adecuada a unos 12.000 millones de seres humanos (Ziegler, 2001).

Además es relevante que ese crecimiento de población se está produciendo en los países en desarrollo; la población de los países desarrollados está prácticamente estancada. Por tanto, esos millones de nuevos seres humanos que alimentar nacen principalmente en lugares donde ya hay problemas para alimentar a toda la población. Y también es relevante observar que el crecimiento va a ser fundamentalmente urbano: en la actualidad el 50% de la humanidad ya vive en medios urbanos y se prevé que en 2050 será el 75% (Milla, 2014). Si observamos la evolución de la población en los últimos 50 años podemos ver que la población rural se está estancando en términos absolutos, ya no crece, lo que, en el escenario de crecimiento del conjunto de la población, supone una pérdida de peso relativo. Y dentro de la población rural, aquella parte que se dedica al trabajo agrícola, pecuario o pesquero, tiene una tendencia a la reducción no sólo en términos relativos sino incluso en términos absolutos. Esto significa que en las próximas décadas, si no se producen cambios en estas tendencias, se presentará el desafío de proveer de alimentos a una población creciente en los países en desarrollo con un número decreciente de población dedicada a la producción.



Comercializando productos tradicionales ©Prosalus

b. Cambio en los patrones de consumo alimentario:

Junto al crecimiento de población, se está produciendo un cambio en los patrones de consumo alimentario que es muy importante en algunas de las economías emergentes, como China e India, que por sí solas pueden representar un incremento muy elevado de la demanda global de alimentos. El aumento en el consumo de carne, leche y huevos en los países en desarrollo de rápido crecimiento no tiene precedentes: en la actualidad hay unos tres mil millones de personas que comen mayor cantidad de carne y productos de aves de corral (Brown, 2011). Los análisis realizados apuntan a que, en un escenario de incremento de los ingresos de las familias, hasta un determinado nivel de renta se produce un incremento del consumo de alimentos básicos (especialmente cereales) y a partir de ese nivel comienza a descender

la demanda de alimentos básicos y a incrementarse la demanda de proteína animal (Regmi & Meade, 2013). Esto es relevante desde el punto de vista de la demanda global de alimentos ya que las dietas ricas en carne suponen proporcionalmente una mayor demanda y ejercen una **mayor presión** sobre la base productiva. La producción de un kilo de carne de vacuno requiere doce veces más agua que un kilo de trigo, necesita cinco veces más tierra y produce 20 veces más emisiones de gases de efecto invernadero (Bailey, 2011). El cambio que se está produciendo hacia una dieta más carnívora conlleva un fuerte incremento en la demanda global de alimentos, desde el punto de vista **de los recursos necesarios para producirlos**.

c. Pérdidas y desperdicio de alimentos:

Otro factor que afecta a la disponibilidad global de alimentos desde el lado de la demanda es el enorme volumen de pérdidas y desperdicio de alimentos (PDA), entendiendo por tales los productos comestibles, destinados al consumo humano, que se pierden o descartan en algún punto de la cadena alimentaria y que, por tanto, reducen la disponibilidad de alimentos, tanto en el ámbito local como global. En todo el mundo se producen, aproximadamente, 1.300 millones de toneladas de PDA al año, lo que conlleva pérdidas económicas asociadas que, incorporando las externalidades y los costes sociales y ambientales, pueden cifrarse en torno a los dos billones de euros. Además suponen unas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) estimadas en 3,3 gigatoneladas equivalentes de CO₂. La producción de los alimentos que terminan en PDA ocupa casi 1.400 millones de hectáreas de tierra, lo que representa cerca del 30% de la superficie de tierra agrícola mundial y lleva implícito el desperdicio de 250 km³ de recursos hídricos al año, es decir, más de una cuarta parte del uso consuntivo total de los recursos limitados y vulnerables de agua dulce. Las PDA conllevan también un desperdicio energético equivalente a más de 300 millones de barriles de petróleo al año, por la energía utilizada en las diferentes fases de la cadena alimentaria (Medina Rey, 2015). Esos alimentos desperdiciados deberían estar disponibles para las poblaciones en inseguridad alimentaria que los necesitan.

d. Auge de los agrocombustibles:

Por último, desde el lado de la demanda, constituye un obstáculo a la disponibilidad global de alimentos el auge de los agrocombustibles, ya que buena parte de la producción actual de estos sustitutivos de los combustibles fósiles se realiza con materias primas susceptibles de usos alimentarios. Solamente en Estados Unidos se viene dedicando más del 40% de la producción de maíz a producir etanol (sustitutivo de la gasolina). En otros casos, los agrocombustibles se obtienen de cultivos no alimentarios, pero requieren grandes extensiones de tierra y significativos volúmenes de agua para su producción, por lo que compiten también con los cultivos alimentarios y limitan su disponibilidad. Más allá de los cuestionamientos que se pueden hacer sobre su impacto ecológico y su rendimiento económico y energético, las políticas de establecimiento de cuotas y de concesión de subvenciones para la producción de agrocombustibles que se han desarrollado en Estados Unidos, la Unión Europea, China o Japón, han tenido un negativo impacto en la seguridad alimentaria global (Medina Rey, 2012).

1.2.2. Factores que afectan a la disponibilidad desde el lado de la oferta

Podemos identificar varios factores relacionados con las dos vías por las que se puede proveer la disponibilidad de una alimentación adecuada: la producción y el comercio.

a. Prioridad entre producción y comercio:

Siguiendo las reflexiones de Martín López, la primera cuestión que nos podemos plantear frente a esta doble vía para hacer frente a la disponibilidad de alimentos **-producción o comercio-** es qué resulta más conforme al derecho humano a la alimentación adecuada

(en adelante, DHAA), fomentar y proteger la producción de alimentos en el país o confiar principalmente en el comercio internacional para cubrir esta necesidad (Martin López, 2010). Aunque las propuestas del libre comercio han defendido durante décadas la segunda opción, que fue apoyada por el Banco Mundial desde 1986 (Alemahu, 2014), la constatación de que casi tres cuartas partes de las personas hambrientas del mundo viven en zonas rurales (Milla, 2014) y dependen de la agricultura, que es el sustento principal del 40% de la población mundial (Vivero-Pol, 2017), parece apuntar a que la prioridad, aunque no sea en exclusiva, corresponde a la producción.

b. Modelo de producción más coherente con la SAN:

A partir de aquí, la segunda cuestión que nos podemos plantear es qué tipo o **qué modelo de producción** es más adecuado para garantizar la disponibilidad de alimentos a nivel nacional y global. Simplificando, hay dos modelos contrapuestos de agricultura: uno es el modelo neoliberal de agricultura industrializada, basada en un uso intensivo de agroquímicos, orientada principalmente a cultivos de exportación en grandes plantaciones controladas por empresas transnacionales; y el otro es el modelo basado principalmente en la agricultura familiar y campesina, de pequeña escala, orientada a producir alimentos para el contexto local, sostenible, respetuosa del medio ambiente (Beuchelt & Virchow, 2012).

A través de una combinación de mejora de la selección genética de variedades de cultivo, uso intensivo de fertilizantes, producción mecanizada en grandes plantaciones, subsidios agrícolas e investigación aplicada, se ha producido un extraordinario aumento de la producción agrícola en los últimos 40 años. Sin embargo, este incremento se centró de forma desequilibrada en cereales y soja y no prestó la misma atención a otros cultivos nutricionalmente importantes, como por ejemplo, las legumbres, las frutas y verduras (De Schutter, 2011). Y además, este incremento de producción, que no ha servido para resolver el problema del hambre en el mundo (Milla, 2014), se ha hecho a costa de un importante daño ecológico, especialmente por la contaminación del agua debida al abuso de abonos nitrogenados (Annan, Conway, & Dryden, 2016; Rieff, 2015); este modelo agroindustrial, con la referencia paradigmática de la Revolución Verde, ha sido también un gran contribuyente al calentamiento global a través de las grandes cantidades de emisiones de GEI asociadas a su actividad (Martín López, 2016).

También en el ámbito pesquero, este modelo industrial está en cuestión. La tendencia de disminución de la capacidad de los ecosistemas acuáticos para proporcionar las cantidades sustanciales de pescado que se van demandando implica una grave amenaza para la disponibilidad de pescado con fines alimentarios en todo el mundo. El consumo mundial de pescado se ha incrementado más del 150% en los últimos 50 años, constituyendo un aporte proteínico muy importante, especialmente en países donde las demás fuentes de proteínas de alta calidad son escasas o muy caras. Pero la disponibilidad de pescado se está viendo afectada por la sobrepesca, la pesca destructiva, los descartes, el cambio climático, la contaminación y la destrucción de hábitats. Las comunidades de pescadores artesanales, cuya alimentación depende en gran medida de la pesca, se pueden ver afectados por la concesión de licencias gubernamentales a grandes empresas pesqueras que esquilman los caladeros y socavan la pesca local a pequeña escala. Frente a esta situación, la acuicultura ha aparecido como el sistema de producción de alimentos de más rápido crecimiento del mundo, que puede proporcionar hasta el 45% del pescado destinado a consumo humano, aunque es difícil valorar si la acuicultura realmente mejora la disponibilidad de alimentos para las personas en situación de pobreza y además, en muchos casos, se ha desarrollado a costa de un negativo impacto ambiental (De Schutter, 2012a).

Frente a todas estas consideraciones respecto a los modelos de agricultura, cada vez se alzan más voces en **defensa de la agricultura de pequeña escala**, familiar y campesina,

con enfoque agroecológico, como la más idónea para garantizar a futuro la disponibilidad de una alimentación adecuada (Alemahu, 2014; De Schutter, 2010; Dominguez, 2015; Dorward, 2013; Milla, 2014). Esta opción también parece haber sido tenida en cuenta en el planteamiento de la nueva agenda de desarrollo de Naciones Unidas², los ODS, que en su meta 2.3 apuesta por “duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores”.

En casi todos los países del mundo la agricultura industrial controla la mayoría de las tierras cultivables, especialmente las de mayor calidad. Sin embargo, los más de 500 millones de explotaciones agrícolas familiares que hay en el mundo, que controlan menos de la mitad de la tierra agrícola, producen más de la mitad de los alimentos y tienen un gran potencial de mejora y de incremento de la productividad de forma económica, social y ambientalmente sostenible. La agricultura familiar, practicada sobre bases agroecológicas, tiene también mayor capacidad de adaptación y mitigación del cambio climático; tiene la virtud de rescatar los alimentos tradicionales y contribuir a una dieta equilibrada, a la protección de la biodiversidad agrícola del mundo y al uso sostenible de los recursos naturales. (Medina & Ortega, 2017; Milla, 2014).



Mujer comercializando productos de agricultura familiar ©Prosalus

² Resolución 70/1 de la Asamblea General: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*

La agricultura familiar no podrá desarrollar este potencial ni prestar estos servicios vitales para la humanidad si no se toman medidas de apoyo adecuadas. Después de décadas de abandono, es necesario que se desarrollen políticas públicas que faciliten el acceso a recursos productivos, que potencien el bienestar de las comunidades rurales y su acceso a infraestructuras y servicios básicos, que garanticen el acceso a los mercados en condiciones equitativas, que apoyen la innovación y remuneren los servicios medioambientales que prestan este tipo de explotaciones familiares y que se preocupen por el necesario relevo generacional (De Schutter, 2010, 2013). La necesidad de apoyo ha sido recogida en la agenda de los ODS, en su meta 2.a, que establece *“Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados”*.

c. Desafío de producir más en un contexto de cambio climático:

Sea uno u otro el modelo de agricultura por el que se opte, ambos van a tener que aumentar su productividad al mismo tiempo que hacen frente a un factor sobrevenido y muy limitante, el **cambio climático**, que puede traer, entre otros efectos, un aumento de la inseguridad alimentaria debido a la disminución de la producción (Martín López, 2016). El sector de la agricultura, sobre todo la agricultura industrial, es uno de los grandes contribuyentes al calentamiento global debido al alto nivel de emisiones de GEI que tiene asociadas. Por ello, la agricultura tiene no solo que adaptarse al cambio climático para seguir produciendo e incluso conseguir aumentar la producción, sino contribuir a la mitigación del cambio climático mediante la transición hacia un tipo de agricultura de bajas emisiones de carbono y conservación de recursos naturales.

La aplicación de **prácticas agroecológicas**, al mismo tiempo que generan resiliencia frente al cambio climático, pueden aumentar la productividad agrícola, mejorando la fertilidad mientras se reduce la dependencia de insumos externos, puede generar más empleo ya que este tipo de prácticas pueden requerir un uso intensivo de mano de obra durante su período de puesta en marcha, pueden mejorar los ingresos y los medios de sustento al mismo tiempo que se conservan los recursos naturales. Pero el impulso de este tipo de prácticas por parte de los pequeños agricultores requiere la disponibilidad de determinados bienes públicos, como, por ejemplo, servicios de extensión, instalaciones de almacenamiento, infraestructuras rurales (carreteras, electricidad, tecnologías de la información y las comunicaciones), acceso a los mercados regionales y locales, actividades de investigación y desarrollo agrícolas y de educación, medidas de apoyo a las cooperativas y organizaciones de agricultores y el acceso al crédito y a los seguros contra los riesgos relacionados con el clima (De Schutter, 2010).

d. Acceso a la tierra:

Una de las condiciones básicas que necesita la agricultura familiar y campesina para poder producir alimentos es el acceso a la tierra. A raíz de la gran crisis alimentaria de 2008 se puso de manifiesto con especial intensidad el fenómeno del **acaparamiento de tierras**, consistente en adquisiciones o alquileres de larga duración, por parte de inversores extranjeros, de grandes extensiones de terreno (> 200 has) que se producen sin consentimiento libre e informado de las comunidades o sin respeto de los derechos humanos, de forma poco transparente, sin valorar las repercusiones sociales, económicas y medioambientales. En muchos casos, detrás del acaparamiento hay una intención meramente especulativa. Según el Panel de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (HLPE, por sus siglas en inglés), más de tres cuartas partes de las transacciones de tierras notificadas no habían demostrado varios años después una inversión tangible en términos de producción agrícola. En los casos en que ya se conoce cuál va a ser el destino de la tierra, casi una cuarta parte de ellos se destinará a extracción de minerales, industria, turismo o explotación forestal; las otras tres cuartas partes serán para producción agrícola, mayoritariamente para agrocombustibles o para cultivos de exportación. Por tanto, esas

tierras, de las que en muchos casos son desplazados campesinos locales, no se van a dedicar a producir alimentos para la alimentación de la población local (HLPE, 2011; Zagma, 2011).

En resumen, la disponibilidad de alimentos suficientes y adecuados, condición necesaria –aunque no suficiente– para la realización de la SAN, requerirá en el futuro reducir la dependencia del comercio internacional de alimentos y potenciar las capacidades de la agricultura de pequeña escala con enfoque agroecológico, especialmente en aquellos países que actualmente tienen la condición de países de bajos ingresos e importadores netos de alimentos. Y también abordar desde una visión sistémica los desafíos provenientes desde el lado de la demanda.

1.3. ACCESIBILIDAD: PRODUCCIÓN, COMPRA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Como hemos señalado, a principios de los 80, a partir de los trabajos de Amartya Sen, especialmente a partir de su teoría de las titularidades, la dimensión del acceso a alimentos ocupó un lugar central en los debates sobre la SAN.

El **acceso** a la alimentación puede conseguirse por **tres vías principales**: i) mediante la producción propia, en el caso de las personas que tienen acceso a la tierra y otros insumos productivos; ii) mediante el ingreso obtenido del empleo por cuenta propia o ajena; o iii) mediante transferencias sociales (De Schutter, 2012b), o a través de combinaciones de estas posibilidades (Beuchelt & Virchow, 2012).

La mayoría de los comentarios realizados respecto a la disponibilidad de alimentos son aplicables a la **accesibilidad mediante producción propia**, que se ve igualmente afectada por el acceso a recursos productivos, por la disponibilidad de suficiente tierra, por el acaparamiento de tierras, por el desafío de adaptación al cambio climático, por la necesidad de políticas públicas de apoyo, etc.

La **accesibilidad mediante compra** se ve especialmente afectada por aquellos factores que influyen en la formación de precios de los alimentos o que afectan al poder adquisitivo de las personas. De entre los posibles factores que se podrían abordar, además de algún breve comentario sobre algunos factores comunes con la disponibilidad (agrocombustibles y cambio climático), comentaremos el estrecho vínculo entre el precio del petróleo y el precio de los alimentos, los problemas asociados a la especulación financiera con materias primas alimentarias y las dificultades de acceso a alimentación adecuada en situaciones de pérdida de poder adquisitivo. Comentaremos también, frente a estas situaciones, el **acceso a alimentos a través de medidas de protección social**.

Por último, respecto a **otros aspectos que afectan al acceso** a alimentos, trataremos la discriminación de género y las situaciones de conflicto.

1.3.1. Factores que pueden afectar al precio de los alimentos

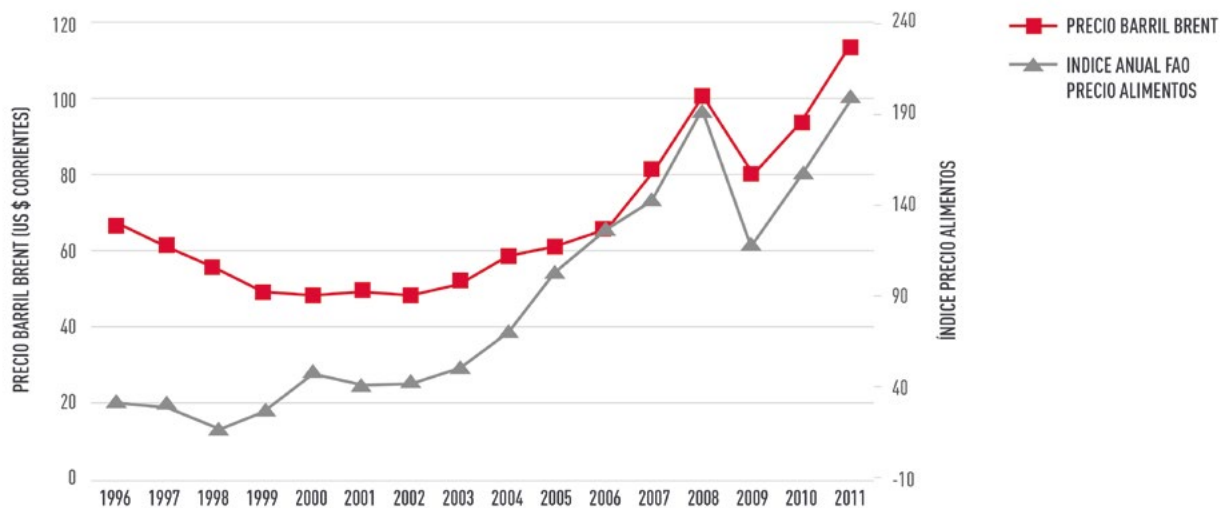
La gran crisis de precios de los alimentos vivida a partir de 2007, con destacados episodios de volatilidad en 2008 y 2011, puso de manifiesto, entre otras cosas, el papel que estaba jugando el auge de los **agrocombustibles**. Se trata de una valoración compleja, ya que este factor causal de la crisis alimentaria operó en concurrencia con otras muchas causas (crisis multicausal), actuando de forma sinérgica con algunas de ellas, de manera que es difícil asignar y cuantificar responsabilidades, pero hay quien lo considera el factor más relevante en la subida de precios de los alimentos, individualmente considerado (Evans, 2009). Las políticas de apoyo a la producción y consumo de agrocombustibles establecidas por algunas de las principales potencias económicas mundiales influyeron en la subida de precios de los alimentos (Araujo Enciso, Fellmann, Pérez Dominguez, & Santini, 2016).

Otro de los factores que amenazan actualmente el acceso a una alimentación adecuada es el **cambio climático**, un tema que ha ido recibiendo una creciente atención en los últimos años en relación a la agenda de agricultura y seguridad alimentaria, aunque quizás no se ha profundizado lo suficiente en los factores causales subyacentes, especialmente al modelo de producción agrícola industrial altamente dependiente de combustibles fósiles (Wise & Murphy, 2012).

Como hemos señalado, al cambio climático se le atribuye un impacto potencial en la reducción de la producción mundial de alimentos de entre el 3% y el 17%, dependiendo de las zonas (3% promedio mundial, 9% si se consideran los países en desarrollo, 17% si se considera solo África). Estas previsiones se agravan en caso de que no se produzca el efecto de la fertilización carbónica³ (16%, 21% y 28%, respectivamente). Esta reducción de la producción se traducirá en aumentos de precios de los alimentos que podrán oscilar entre el 7% y el 350%, limitando las posibilidades de muchos millones de personas de acceder a una alimentación suficiente y adecuada, principalmente población de mayor vulnerabilidad de países que, paradójicamente, menos han contribuido a este fenómeno. Se estima que los países en desarrollo soportarán entre el 75% y el 80% de los daños provocados por las alteraciones del clima (Durán & Sánchez, 2012).

Otro de los factores que aparecieron claramente vinculados a la subida de precios de los alimentos en la crisis alimentaria de 2008 es el **incremento del precio del petróleo**. Aunque en un primer momento se identificó como un factor coyuntural, un análisis un poco más detenido puede mostrarnos un carácter claramente estructural. En el momento de mayor virulencia de la crisis alimentaria de 2008, el barril de Brent llegó a cuadruplicar su precio respecto a los niveles previos, llegando a costar 145 dólares; si comparamos la evolución del precio del petróleo con la del índice FAO de precio de los alimentos⁴, podemos ver un paralelismo clarísimo, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Evolución de los precios del petróleo y de los alimentos, 1996-2011



Fuente: Medina Rey, 2012. *Agrocombustibles y seguridad alimentaria*.

³ El incremento de CO₂ en la atmósfera puede mejorar el rendimiento de algunos cultivos (por ejemplo, trigo, arroz, soja), aunque también puede empeorar el de otros (como la caña de azúcar o el maíz).

⁴ El índice de precios de los alimentos es calculado desde 1990 sobre la base de la media de los índices de precios de los principales grupos de productos básicos (cereales, carne, lácteos, azúcar, aceites y grasas), ponderados por las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2002-2004; en el índice general figuran en total los precios de 55 alimentos que los especialistas en productos básicos de la FAO consideran representativos de los precios internacionales de los productos alimenticios.

Los vínculos entre precios del petróleo y de los alimentos son variados:

- Primero, porque el sistema agroalimentario que se ha configurado ha empujado a los países a la especialización productiva, de manera que cada país se ha especializado en producir a gran escala aquellos cultivos para los cuales tiene una ventaja comparativa. Esto implica, entre otras cosas, que una parte no desdeñable de los productos alimentarios realicen viajes internacionales antes de ser consumidos. En muchos casos se trata de viajes de miles de kilómetros. Siendo el transporte la actividad más dependiente del petróleo, se puede entender que el incremento de los precios del crudo afectan a los del transporte y éstos repercuten también en los precios de los alimentos.
- Segundo, porque este tipo de agricultura industrial utiliza el petróleo como principal fuente de energía. Según datos de la Agencia Internacional de Energía, el petróleo supone aproximadamente el 60 % de la energía utilizada en la agricultura en los países más desarrollados, y hasta el 80 % en los menos desarrollados. De hecho, después del transporte, es la actividad que depende en mayor medida del petróleo, por lo que le afectan directamente sus subidas de precios.
- Y en tercer lugar, porque este modelo agrícola industrializado requiere un amplio uso de fertilizantes y pesticidas que, en muchos casos, derivan del petróleo o del gas natural. Si aumenta el precio del petróleo, aumenta el precio de los agroquímicos y, consecuentemente, el precio de los alimentos (Medina Rey, 2012).

No es fácil establecer una medida concreta del peso relativo que tienen los costes de producción agrícola relacionados con el petróleo, sin embargo, a raíz del análisis de las causas que operaron en la crisis alimentaria de 2007-2008, el *International Food Policies Research Institute* (IFPRI) estableció que, para el caso de Estados Unidos, el incremento del precio de los principales cultivos alimentarios experimentado entre 2002 y 2007 estuvo producido en un 30% o 40% por el incremento de costes relacionados con el petróleo (Headey & Fan, 2010).

Los descensos de precios del petróleo que se han vivido en los últimos años se han traducido en disminución de precios de los alimentos, aunque no en la misma proporción. El Banco Mundial señalaba en sus previsiones de 2016 que, a lo largo de la próxima década, es probable que el precio del petróleo vuelva a subir al menos un 50%, lo que seguramente afectará a los precios de los alimentos en este sistema alimentario petrodependiente (World Bank, 2016).

Desde el primer momento de la crisis de precios de los alimentos de 2008 hubo indicios de que uno de los ingredientes fue la **especulación financiera** con materias primas alimentarias, en el sentido de que la crisis financiera en muchos países desarrollados había provocado transferencia de activos hacia los mercados de opciones y futuros con cereales, existiendo la sospecha de que los precios de estos habían subido debido a la especulación.

Un informe elaborado entre final de 2008 y principio de 2009 por el IFPRI tomando como referencia las bases de datos de la Bolsa de Futuros de Chicago y utilizando un conjunto de indicadores y metodologías para identificar causalidades, concluyó que las actividades especulativas influyeron en las subidas de precios de las materias primas agrícolas durante la crisis de precios de los alimentos, aunque explicaba que no era el único factor causal y que las cuantificaciones debían tomarse con precauciones (Robles, Torero, & Von Braun, 2009).

La desregulación progresiva de los mercados de materias primas agrarias se inició en la década de los 90 con la eliminación de acuerdos y normas como, por ejemplo, las limitaciones al número de aplicaciones y operaciones en mercados de futuros. Desde que el Congreso de Estados Unidos aprobó en el año 2000 la ley denominada *Commodity Futures Modernization Act*, que liberó del control de la *Commodity Futures Trade Commission* los mercados de granos y pe-

tróleo, se dejó abierta la entrada de los capitales especulativos a esos mercados. Este proceso de desregulación de los mercados financieros permitió la afluencia de inversiones de carácter meramente especulativo a los mercados de futuros de alimentos como sector “refugio” ante la crisis de otros sectores económicos, principalmente del sector inmobiliario tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en los primeros años de este milenio. En apenas cinco años, los fondos colocados en inversiones financieras con productos agroalimentarios pasaron de unos 13.000 millones de dólares a más de 260.000 millones (Cascante & Medina, 2011).

Aunque solamente un 15% de todos los alimentos producidos se venden en el mercado internacional, los precios fijados en estos mercados tienen un importante impacto en la vida de cientos de millones de personas ya que, como resultado de la liberalización comercial, hay una tendencia de convergencia de los precios nacionales con los precios internacionales (De Schutter, 2009).

La preocupación generada en torno al impacto de los precios internacionales de los alimentos y a los movimientos especulativos en la crisis de 2008 ha tenido también un reflejo en la Agenda de los ODS, dentro del objetivo 2 orientado a la erradicación del hambre y la malnutrición, que incluye dos metas sobre estos aspectos:

2.b. Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo.

2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.

1.3.2. Problemas de accesibilidad asociados a pérdida de poder adquisitivo

En situaciones de **crisis generalizada**, como las que hemos vivido en muchos países en los últimos años, muchos hogares pueden encontrar **dificultades para acceder a una alimentación suficiente y adecuada**, incluso sin subidas de precios, como consecuencia de pérdida o disminución de poder adquisitivo.

En principio, estas situaciones pueden tener un mayor impacto en hogares pobres urbanos, que suelen conseguir la práctica totalidad de su alimentación por compra (Bloem & de Pee, 2016). Muchos hogares rurales en países en desarrollo tienen la condición de compradores netos de alimentos y, por tanto, tienen también que dedicar una parte importante de sus ingresos a comprarlos, por lo que, en principio, pueden tener una similar exposición a este riesgo (Nehring, Miranda, & Howe, 2016); sin embargo, el medio rural puede ofrecer otras posibilidades, por ejemplo, cuando la producción agrícola y ganadera fallan, pueden recurrir a silvicultura y pesca, que pueden proporcionar ingresos alternativos o alimentos casi gratuitos (Alfani et al., 2017; De Schutter, 2012a).

Se trata de hogares en situación de vulnerabilidad alimentaria, es decir, que, por su situación de pobreza, carecen de la capacidad de protegerse adecuadamente frente a los shocks (Holden & Ghebru, 2016) y tienen que recurrir a **estrategias de afrontamiento** que resultan **negativas**, como puede ser:

- Estrategias que implican un cambio en la dieta, optando por alimentos más baratos y por reducir la diversidad y calidad de los mismos.

- Estrategias que implican un racionamiento, por ejemplo, disminuir el número de comidas al día, dejar de comer en días alternos, reducir el tamaño de las raciones, concentrar los alimentos disponibles en algunos miembros de la familia (en los niños/as o en los miembros de la familia que trabajan), etc.
- Estrategias dirigidas a incrementar la disponibilidad de alimentos a corto plazo, pidiendo dinero o comida prestada o a crédito, consumiendo el stock de semillas reservado para la próxima siembra, vendiendo parte de los bienes de producción (animales, útiles, tierras...), reduciendo otros gastos esenciales (de salud, educación, suministro de energía, agua...), incluso dedicando algún miembro de la familia a la prostitución o a la producción o comercio de productos ilícitos, etc. (Antentas & Vivas, 2014; Bloem & de Pee, 2016; De Loma-Ossorio, Lahoz, & Portillo, 2014; De Schutter, 2008; Nehring et al., 2016; Regmi & Meade, 2013).

Ante esta problemática, como veremos a continuación, es muy importante el despliegue de medidas de protección social.

1.3.3. Acceso a alimentación adecuada a través de medidas de protección social

En algunas de las situaciones que hemos descrito, el acceso a una alimentación adecuada y suficiente por parte de la población en situación de vulnerabilidad o inseguridad alimentaria depende de intervenciones de los gobiernos que destinan fondos públicos a medidas de protección social (Blyberg, Mischler, Hofbauer, & Ramkumar, 2014). Una mejor cobertura de programas de protección social hubiera reducido las repercusiones de la crisis alimentaria (De Schutter, 2009).

Las medidas de protección social pueden ser consideradas en un sentido amplio, incluyendo **intervenciones públicas de muy diferente naturaleza, alcance e instrumentación**, cuyo objetivo principal es ayudar a la población vulnerable a hacer frente a la falta de ingresos laborales, o ingresos insuficientes, debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, vejez, o fallecimiento de un miembro de la familia; a la falta de acceso a atención médica o acceso a precios excesivos; a insuficiente apoyo familiar, en particular para los hijos y adultos a cargo; y, en general, a situaciones de pobreza generalizada y exclusión social.

Aunque resulta difícil hacer deslindes claros entre unas y otras, podríamos clasificar estas **medidas de protección social en tres niveles** y, dentro de cada uno, en **diversas tipologías**:

- I. Un **primer nivel** sería el de los **seguros sociales**, basados en aportaciones de trabajadores y empleadores que permiten al Estado otorgar al menos a esa parte de la población determinadas coberturas en caso de enfermedad, desempleo, accidente, etc. Aunque a nivel mundial un 40% de los trabajadores agrícolas son asalariados, menos de la quinta parte de ellos disfrutan de esta protección social, a pesar de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que la regula (De Schutter, 2009b).
- II. Un **segundo nivel** lo constituyen los **programas de asistencia social**, que el Estado puede desarrollar a través de sus ingresos fiscales para dar respuestas inmediatas a quienes no cuentan con un suficiente acceso a alimentos y otras necesidades básicas, buscando protegerlas de la situación de shock y ayudarles a recuperarse. Esta asistencia social, tanto en efectivo como en especie, puede ser **incondicionada**, modalidad especialmente adecuada en situaciones de miseria generalizada, donde un alto porcentaje de la población está en situación de vulnerabilidad y el Estado puede tener una limitada capacidad administrativa para seleccionar a los beneficiarios, que además

responde mejor a la concepción de derecho humano; o **condicional**, cuando, debido a la limitación de recursos públicos, se opta por dirigir la asistencia a determinadas personas o grupos, debiendo ser los procesos de selección y los criterios de elegibilidad justos, eficaces, transparentes y no discriminatorios. La condicionalidad se puede realizar bien a través de una verificación de determinadas características o circunstancias relativas a las situaciones personales o a los niveles de pobreza, o bien respecto a actuaciones de los beneficiarios (alimentos o transferencias por trabajo, escolarización, revisiones médicas, etc.) (De Schutter, 2009a, 2012b).

Desde otro punto de vista, también se pueden clasificar los programas de asistencia social en tres tipos:

- **Transferencias de efectivo puras:** Se trata de transferencias dirigidas a familias en situación de pobreza o a personas pertenecientes a grupos demográficos considerados especialmente vulnerables; la concepción subyacente de pobreza en este tipo de programas es el déficit de ingresos.
- **Transferencias de efectivo combinadas con acumulación de activos:** Programas de transferencia en efectivo o en especie que facilitan la acumulación de activos –entendidos en sentido amplio (humanos, físicos y económicos)– para reforzar la capacidad productiva de esas familias en situación de pobreza. Dentro de esta categoría se incluyen dos subtipos, aquellos en que las transferencias se combinan con inversiones en desarrollo humano (sobre todo, educación y salud) y aquellos en que se combinan con la adquisición, acumulación o protección de bienes físicos de capital. Es posible que en estos programas se condicionen las transferencias a realizar trabajo comunitario. La concepción subyacente de pobreza es más completa, no sólo en términos de ingreso y consumo sino de falta de capacidad productiva.
- **Programas integrados de reducción de la pobreza:** Son intervenciones innovadoras en el ámbito de la acción social que combinan un amplio espectro de acciones focalizadas en la población más pobre. Su concepción de la pobreza es también multidimensional pero con una visión más amplia que los anteriores y, además, integrando las transferencias solo como un componente menor del programa que se orienta a sacar a las familias de la exclusión económica y social (Barrientos, 2016).

Hay un creciente consenso en que la implementación conjunta y coordinada de programas de protección social e intervenciones en agricultura –especialmente agricultura familiar– tiene sinergias positivas, de manera que el resultado es mayor que la suma de las partes. Es importante que el planteamiento de ambos tipos de intervención sea coherente para evitar efectos negativos y más bien potenciar los positivos, por ejemplo, el refuerzo de las familias campesinas para afrontar factores estructurales que limitan su capacidad productiva (Cirillo, Györi, & Veras Soares, 2016).

- III. Por último, un **tercer nivel** lo constituyen las llamadas **redes de seguridad** (*safety nets*), terminología utilizada por el Banco Mundial y otras agencias y organismos internacionales para designar programas e intervenciones focalizados en la reducción de la pobreza en países en desarrollo, relacionadas fundamentalmente con situaciones de emergencia y asistencia humanitaria, con un alcance más amplio que la asistencia social, como pueden ser, por ejemplo, cocinas comunitarias, bancos de alimentos, comedores escolares, alimentos subsidiados, etc. (Barrientos, 2016; Nehring, Miranda, & Howe, 2016).



Distribución de alimentos de emergencia ©Miguel Lizana

1.3.4. Otros factores que pueden afectar al acceso a alimentos

a. Discriminación de género:

En numerosas sociedades, las mujeres y las niñas sufren discriminaciones sociales, económicas y políticas por razón de género, figurando con frecuencia entre las primeras víctimas de las hambrunas o de la desnutrición crónica (Ziegler, 2001). Los datos así lo confirman: se estima que el 70% de los más de 800 millones de personas que viven en situación de inseguridad alimentaria son mujeres y niñas. Se puede hablar de un fenómeno de “feminización del hambre”, ya que, a pesar de que son las que más aportan a la alimentación familiar, a menudo son las últimas en acceder a los alimentos para su consumo. En muchos contextos, cuando se producen situaciones en que las familias experimentan limitaciones para conseguir una alimentación suficiente –por subidas de precios, por pérdidas de poder adquisitivo, por malas cosechas, etc.–, normas culturales discriminatorias establecen que los hombres y los niños comen primero, dejando a las mujeres y a las niñas en un mayor riesgo de inseguridad alimentaria (Blyberg, Mischler, Hofbauer, & Ramkumar, 2014; Petrics, Gomez, & Franchi, 2017).

A pesar de que las mujeres rurales tienen un papel fundamental en los países en desarrollo, donde aproximadamente suponen el 43% de la mano de la obra agrícola y en los que se estima que producen alrededor del 60% de los alimentos, sufren también **discriminación en el acceso a los recursos productivos**. El 95% de los servicios de extensión agrícola está dirigido a los hombres y sólo el 15% de los agentes de extensión agrícola son mujeres. Y tienen un muy limitado acceso a la propiedad de la tierra: el promedio mundial es de un 20% en manos de las mujeres, aunque existen grandes variaciones y en algunos países, incluso, la legislación todavía las excluye de esta posibilidad, lo que dificulta enormemente

su acceso a los canales oficiales de financiación; de hecho las mujeres sólo acceden al 10% del crédito agrícola. En su mensaje con motivo del Día Internacional de las Mujeres Rurales 2015, la directora ejecutiva de la ONU Mujeres destacó la importancia de involucrar a las mujeres en la formulación de políticas para terminar con prácticas discriminatorias y asegurar el bienestar de sus familias. Si se trabajara por la igualdad de género y se garantizaran condiciones de igualdad a las mujeres productoras a través del reconocimiento de su derecho a la tierra, de su acceso a recursos, a crédito... su productividad podría aumentar rápidamente en un 20 o 30% (Campaña “Derecho a la Alimentación. URGENTE”; Instituto de Estudios del Hambre, 2010; De Schutter, 2012b; Elver, 2015; FAO, n.d.)

b. Conflictos:

El acceso a alimentos puede verse afectado también por situaciones de conflicto, hasta tal punto que, en muchas situaciones de guerra en países en desarrollo se han producido más muertes por hambre que por los propios enfrentamientos armados (Ziegler, 2001; Elver, 2017). Las guerras constituyen un obstáculo grave a la SAN, ya que limitan la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos. Se destruyen tierras, cosechas, recursos productivos, de manera que la producción por habitante se reduce grandemente. Además, se destinan a operaciones militares recursos que deberían haberse invertido en salud, educación, agricultura y protección social. Aunque el derecho internacional humanitario lo prohíbe, no es infrecuente que en un conflicto se cause inseguridad alimentaria con actos premeditados, utilizando el hambre como arma (Elver, 2017; Vivero-Pol & Porras, 2008; Ziegler, 2001). El informe publicado por la FAO sobre “El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2017” muestra que entre 2015 y 2016 se ha producido un aumento del 5% del número de personas hambrientas; esto significa 38 millones más en un solo año y una cifra total de 815 millones de personas viviendo en situación de subnutrición crónica. El informe pone un foco especial de preocupación son las situaciones de conflicto; el 60% de las personas que padecen hambre crónica viven en países afectados por situaciones de conflicto. De hecho, el informe señala que la incapacidad para reducir el hambre en el mundo está estrechamente relacionada con el aumento de los conflictos y la violencia.

I.4. ESTABILIDAD: EL PASO DE LA DIMENSIÓN INTRAGENERACIONAL A LA INTERGENERACIONAL

La **estabilidad** se ha entendido habitualmente relacionada con los componentes de disponibilidad y accesibilidad, refiriéndose a que una misma población –dimensión intrageneracional– debe tener un suministro y un acceso a alimentos estable en el tiempo, sin fluctuaciones, debiendo estar protegida de perderlos como consecuencia de acontecimientos imprevisibles (situaciones de inseguridad alimentaria sobrevenida a raíz, por ejemplo, de desastres naturales o crisis económicas) o cíclicos (hace referencia a las situaciones de inseguridad alimentaria estacional, que se produce por factores previsibles que suelen operar con carácter cíclico y afectan recurrentemente a una misma población).

Sin embargo, las reflexiones más recientes sobre este pilar de la SAN apuntan a la visión de largo plazo, a la dimensión intergeneracional de la estabilidad, es decir, a la sostenibilidad de la SAN.

La **sostenibilidad** está orientada a que la producción y el consumo de alimentos se realicen de tal manera que no impida la disponibilidad y el acceso para las generaciones presentes y futuras. Se refiere fundamentalmente al riesgo de deterioro de las bases productivas debido a sobreexplotación o a malas prácticas en la explotación. La capacidad de seguir produciendo alimentos al nivel necesario se ve afectada por el deterioro de tierras

de cultivo (erosión, salinización, degradación, pérdida de fertilidad...) y de los recursos hídricos (agotamiento y contaminación), el estrés de los recursos pesqueros (sobree explotación y malas prácticas), la pérdida de biodiversidad, etc.

La SAN depende en gran medida de la agricultura (entendida en sentido amplio, incluyendo cultivos, silvicultura, pesca, acuicultura, ganadería); pero, paradójicamente, la **agricultura** constituye **una de las mayores amenazas para la SAN**. La intensificación de la producción agrícola constituye una de las principales causas de la degradación de los suelos, de la pérdida de biodiversidad, de la contaminación y agotamiento de aguas y de otros impactos negativos en el medio ambiente, incluyendo su papel destacado en el calentamiento global. Aunque los porcentajes varían de unos cálculos a otros, se estima que el conjunto del sector agrícola produce entre el 25% y el 30% de todas las emisiones antropogénicas de GEI, proviniendo al menos la mitad de la ganadería; por tanto, la agricultura es una **gran contribuyente al cambio climático** que a su vez es el mayor peligro –individualmente considerado– para la SAN en el futuro (Alexander et al., 2017; Alfani et al., 2017; De Schutter, 2009a, 2009c, 2010; Martín López, 2016; Smith et al., 2010; Vivero-Pol, 2012, 2017; Wong et al., 2017).

Esta situación se agrava por el hecho de que el sector agrario tiene el **desafío** de alimentar a una población creciente, que superará los 9.000 millones de habitantes a mitad de siglo, que cada vez consume una mayor cantidad de productos de origen animal (con una alta huella ambiental), que tiene la competencia de demandas no alimentarias al sector agrícola (especialmente los agrocombustibles) y que, además, deberá hacerlo a pesar del cambio climático (Alexander et al., 2016; Vivero-Pol, 2012). El desafío de incrementar la producción de alimentos en los próximos 30 años para hacer frente a la demanda creciente –con una meta de corte netamente productivista del 70% de incremento– implica, en principio, un riesgo de incremento de las emisiones de GEI (Alfani et al., 2017). Según la Comisión Europea, el 60% de los principales ecosistemas del mundo que contribuyen a la producción de alimentos, piensos y fibra están ya degradados o se están explotando de manera insostenible (CE, 2011).

En esta situación, *business as usual* no es una posibilidad admisible; se requeriría disponer de tres planetas Tierra para poder responder a ese nivel de demanda (PNUMA, 2014). Mantener el mismo sistema de producción hará que, incluso si se consiguen incrementos en el corto plazo, se verán contrarrestados con pérdidas a largo plazo y con imposibilidad de mantener los niveles de producción en el futuro (De Schutter, 2010). Por tanto, el desafío es **ser capaces de responder a las necesidades alimentarias de la humanidad al mismo tiempo que se preserva el medio ambiente**, especialmente reduciendo las emisiones de GEI (De Schutter, 2009c).

Como señaló hace ya más de diez años la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola⁵ (IAASTD, por sus siglas en inglés), para poder hacer frente tanto a la necesidades de una población creciente como al desafío del cambio climático evitando, al mismo tiempo, un colapso ambiental, es necesario **modificar radicalmente la forma en que se producen los alimentos** (De Schutter, 2008).

A menos que la producción agrícola pase de ser una de las causas principales del cambio climático y de la degradación ambiental a ser una contribuyente neta al mantenimiento del medio ambiente, esa producción experimentará un declive significativo en el futuro (De

⁵ Esta evaluación fue realizada entre 2002 y 2007, con el impulso del Banco Mundial y el apoyo de FAO, PNUD, PNUMA, UNESCO y OMS, con la participación de 900 personas y 110 países. A pesar de la pertinencia del ejercicio y de la relevancia de sus resultados, ha sido bastante silenciada en los debates internacionales.

Schutter, 2009a). Esta preocupación ha encontrado también reflejo en la Agenda 2030, la nueva agenda de desarrollo de Naciones Unidas, concretamente en dos de las metas del ODS 2:

“2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.

2.5 De aquí a 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente”.

El diagnóstico es ampliamente compartido, pero cuál debe ser la senda para hacer esa compleja transición es todavía objeto de disputa (Vivero-Pol, 2017). Alcanzar una mayor seguridad alimentaria para una población más numerosa de una forma sostenible requerirá mejorar la **eficiencia de los sistemas alimentarios** y, para ello, será necesario abordar **cambios radicales** no solo en la **producción** sino también en el **consumo**⁶, articulando un conjunto diverso y plural de medidas, tanto incrementales como transformadoras, a través de una adecuada coordinación intersectorial que evite pérdidas y retrocesos indeseados (Alexander et al., 2016; Alfani et al., 2017; Campbell et al., 2016; Kahiluoto, Kuisma, Kuokkanen, Mikkilä, & Linnanen, 2014). Las posibilidades que se abren a partir de este planteamiento son numerosas y variadas, tanto desde el lado de la oferta (producción) como desde la demanda (consumo).

1.4.1. Sostenibilidad en la producción de alimentos

a. Producción de cultivos agrícolas:

Desde la perspectiva de la producción, cabe en primer lugar plantearse diversas cuestiones y alternativas respecto a la **producción agrícola sostenible**. Como hemos señalado, el modelo dominante de agricultura, industrial y petrodependiente, está minando las capacidades productivas de cara al futuro. Las grandes corporaciones, movidas principalmente por el afán de tener el mayor beneficio posible, no tienen incentivos para conservar, restaurar y mejorar la fertilidad del suelo; por ello, lo más habitual es que sobreexploten las tierras y, cuando el suelo comienza a degradarse y a perder capacidad productiva, se trasladan a otra zona (Milla, 2014). Frente a esto, ha ido creciendo la opinión de que las pequeñas explotaciones agrícolas familiares, que se basan en un vínculo más estrecho entre el agricultor y la tierra y que exigen mayor dedicación de mano de obra, tienen capacidad de usar la tierra de una manera más sostenible (De Schutter, 2010a); y, directamente enlazada con esta opción de pequeña agricultura, la utilización de métodos y prácticas agroecológicas, que presentan una mayor capacidad de mejorar la resiliencia frente al cambio climático, de mejorar la sostenibilidad de los suelos, de conservar la biodiversidad –valorizando cultivos infrautilizados y rescatando el mayor número posible de variedades (Martín López, 2016)–, de diversificar las actividades agrícolas, de optar por abonos orgánicos, etc. (De Schutter, 2010b).

⁶ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible 2012 (Río+20) planteó que, para alcanzar un desarrollo sostenible a nivel global, son imprescindibles cambios fundamentales en la manera en que las sociedades consumen y producen. Un producto concreto de esta Conferencia fue el Marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles (A/CONF.216/5), orientado a promover la cooperación internacional para acelerar la transición hacia patrones de consumo y producción sostenibles. Este planteamiento ha sido retomado por la Agenda 2030 a través del ODS 12.

Otras prácticas agrícolas sostenibles a tener en cuenta pueden ser la fijación de carbono a través de prácticas de agroforestería o a través de aporte de humus a los suelos; la reducción de los cambios de uso de tierras que afecten a terrenos boscosos (Campbell et al., 2016); la reducción de la utilización de fertilizantes químicos (Dorward, 2013); la utilización de agua reciclada para cultivos de regadío (Kahiluoto et al., 2014); la reducción de las pérdidas post-cosecha y el mayor aprovechamiento de subproductos o residuos de la actividad agrícola para fertilización orgánica y alimentación animal (Alfani et al., 2017; Tekola et al., 2017); mayor apoyo a cadenas cortas, con mayor proximidad entre productor y consumidor (De Schutter, 2009c).

b. Producción ganadera:

La producción ganadera es también un sector crítico desde un punto de vista de sostenibilidad. El uso de la tierra implica casi siempre un compromiso entre diferentes necesidades, tanto de tipo social como económico y medioambiental; a veces las decisiones al respecto, que pueden ser difíciles de revertir en el corto plazo, se toman sin un adecuado análisis previo de los impactos potenciales (CE, 2011).

Según explica el Panel de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria Mundial (HLPE, 2016), el sector ganadero ocupa un lugar central en el desarrollo de los sistemas alimentarios; ofrece empleo a 1.300 millones de personas en todo el mundo. Se trata de un sector especialmente complejo, que tiene múltiples repercusiones. La ganadería es la mayor usuaria de los recursos de la tierra; las praderas y pastos permanentes representan el 26% de la superficie terrestre del planeta y los cultivos forrajeros suponen una tercera parte de las tierras cultivables en el mundo.

Tiene efectos profundos en el medio ambiente, en particular si se tienen en cuenta los efectos indirectos de los cambios en el uso de la tierra, aunque es necesario diferenciar en función de los distintos tipos de explotación ganadera. El sector ganadero es responsable directo e indirecto del 14,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero.



Ganadería andina ©Miguel Lizana

Será necesario valorar el sacrificio que implica, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria global, la dedicación de tierras y otros recursos productivos a la producción de forrajes para alimentación de ganado en lugar de dedicarlos a cultivos para consumo humano (Smith et al., 2010; Tekola et al., 2017). Por ello, no puede plantearse simplemente una meta de incrementar la producción y la productividad ganadera, sino que hay que abordar la cuestión de una manera más compleja, optimizando el desempeño del sector, su eficiencia, reduciendo su negativo impacto ambiental y conjugándolo con medidas sobre la demanda, como veremos más adelante (Tekola et al., 2017). En este sentido, Panel de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria Mundial (HLPE, 2016) señala que, tanto desde un punto de vista de salud como desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental, se requeriría un descenso significativo del consumo global de alimentos de origen animal en las zonas más ricas. Este cambio permitiría una mayor convergencia del consumo a nivel mundial.

c. Producción pesquera:

La pesca realiza una contribución muy significativa a la SAN; a nivel mundial, el pescado representa el 15% del total de proteínas animales consumidas, y su consumo conlleva también un aporte importante de micronutrientes. Es un sector en el que el comercio internacional representa un porcentaje muy importante (40%); el volumen de productos pesqueros objeto de comercio internacional se multiplicó por 7 entre 1976 y 2010. Algunos métodos de pesca industrial sumamente destructivos, la práctica de los descartes, la sobrepesca, la contaminación, el cambio climático... están llevando a que el sector rebase la capacidad biogénica de las poblaciones de peces, poniendo en peligro su sostenibilidad. Es probable que los importantes subsidios que se conceden al sector pesquero (cerca de 34.000 millones de dólares al año, el 80% destinados a pesca industrial) tengan parte de culpa en esta situación.

Frente a ello, la pesca artesanal presenta importantes ventajas. Consume cuatro veces menos petróleo por tonelada capturada; apenas produce descartes; genera 24 veces más puestos de trabajo; y aporta la misma cantidad de pescado para consumo humano que la pesca industrial. Esto no significa que no haya prácticas inadecuadas en la pesca artesanal pero sí que tiene un mayor potencial de sostenibilidad.

El sector pesquero deberá avanzar hacia un uso sostenible de los recursos, con el compromiso de toda la comunidad internacional, buscando el difícil equilibrio entre sostenibilidad, pesca industrial y respeto de los derechos de los pescadores artesanales. El desarrollo de la acuicultura, que aparece como una opción complementaria fundamental, también deberá realizarse con criterios de sostenibilidad social y ambiental (De Schutter, 2012a).

1.4.2. Sostenibilidad en el consumo de alimentos

Con todo, a pesar de la importancia de estas medidas para promover la sostenibilidad en la producción de alimentos, la actual coyuntura requiere que la búsqueda de eficiencia de los sistemas alimentarios integre también **actuaciones sobre la demanda**. El comportamiento de los consumidores va a ser un factor cada vez más determinante en la búsqueda de la sostenibilidad, con dos focos principales de atención: la reducción del desperdicio alimentario y los cambios en las dietas (Alexander et al., 2016; Campbell et al., 2016).

a. Desperdicio de alimentos:

El desperdicio alimentario constituye una grave ineficiencia de los sistemas alimentarios. En los países industrializados, el desperdicio alimentario a nivel de consumidor supone unos 222 millones de toneladas al año; su distribución oscila entre los 115 kg/persona/año en

América del Norte (lo que supone el 39% de todas las PDA en la región) y los 73 kg/persona/año en Japón (que supone el 31% de las PDA) (Gustavsson, Cederberg, Sonesson, Van Otterdijk, & Meybeck, 2011). Este comportamiento, además de ser antieconómico, tiene negativos impactos sociales y ambientales, tanto por el uso innecesario de recursos productivos (tierra y agua) como por las enormes emisiones de GEI asociadas (HLPE, 2014). Una significativa reducción del desperdicio –incluso total eliminación– es una contribución importante y necesaria, pero no suficiente, en este camino de sostenibilidad de los sistemas alimentarios (Alexander et al., 2017; Kahiluoto et al., 2014).

Hay otra dimensión del desperdicio, habitualmente no incluida en los cálculos y cómputos que se vienen realizando, que puede significar un aporte mayor: el desperdicio que hay implícito en el **sobreconsumo de alimentos**. Su cuantía puede ser tan alta como la del desperdicio alimentario propiamente dicho. Si arraigaran en la sociedad pautas de consumo alimentario responsable, guiadas por la necesidad, no por el capricho, se podría obtener otro aporte sustancial hacia la sostenibilidad de los sistemas alimentarios (Alexander et al., 2016).

b. Cambios en la dieta:

La **revisión de los patrones alimentarios** puede ser uno de los principales drivers de esa sostenibilidad sistémica. Muchos cientos de millones de consumidores nos hemos acostumbrado a tener disponible cualquier tipo de alimento en cualquier época del año, sin prestar atención a las temporadas propias de cultivo. Esto implica que los alimentos tengan que viajar largas distancias, con el incremento de emisiones de GEI asociado a ese transporte (De Schutter, 2009c). La práctica de consumir preferentemente productos de temporada provenientes de producción local puede implicar una reducción importante de emisiones.

Los alimentos de origen animal (carnes, leche, huevos) tienen un alto valor nutricional y son esenciales para el desarrollo físico y cognitivo, especialmente durante la infancia. Sin embargo, se está tendiendo hacia un consumo excesivo que conlleva importantes ineficiencias en los sistemas alimentarios y un negativo impacto ambiental, de tal forma que serán necesarias políticas públicas capaces de impulsar reducciones en los niveles de consumo de carne, productos lácteos y huevos para mejorar la eficiencia (Alexander et al., 2016, 2017; Tekola et al., 2017).

También se debe tener en cuenta que la huella ecológica de los diferentes tipos de carnes y productos de origen animal es diferente; los impactos más negativos provienen de la cría y consumo de ganado bovino y ovino⁷. Una sustitución parcial por carne de aves de corral y por huevos implicaría beneficios en la sostenibilidad. Mayores impactos se podrían conseguir sustituyendo estas carnes por insectos o por imitación de carne⁸ pero, por el momento, hay resistencias culturales fuertes, aunque en algunos países occidentales esto está comenzando a cambiar. Otra opción potencial en el futuro será la carne cultivada⁹ (Alexander et al., 2017; Kahiluoto et al., 2014).

⁷ Según Wong et al., las emisiones de GEI asociadas al ganado bovino representan el 61% del total producido por la cría intensiva de ganado; la producción de cerdo supone un 9%; y las aves de corral y huevos un 8%.

⁸ Se trata de imitaciones de diferentes tipos de carne, con similar textura, apariencia, sabor y cualidades nutricionales, realizados con productos no animales (por ejemplo, el tofu elaborado a base de soja puede prepararse de forma que asemeje a carne).

⁹ Se trata de carne in vitro, producida en laboratorio, de forma sintética, fuera de un animal vivo, a partir de células madre en un medio con los nutrientes y la energía necesaria para la división y diferenciación celular; con el interés de que la totalidad que se produce (tejido muscular) es aprovechable. No se espera que esté disponible a escala comercial antes de 2021; potencialmente, puede hacerse con una cantidad reducida de nutrientes y energía, aunque puede haber costos adicionales por las medidas estrictas de higiene requeridas y por demandas adicionales de energía. De momento conseguir un procedimiento de producción que resulte eficiente y recabar la aceptación de los consumidores constituyen importantes desafíos.

I.4.3. Sostenibilidad ambiental de los sistemas alimentarios

En suma, el deterioro medioambiental en general, y el cambio climático en particular, suponen un **alto riesgo para la sostenibilidad de los sistemas alimentarios**. Los fenómenos climáticos extremos (sequías, inundaciones, huracanes) se están incrementando en frecuencia e intensidad, afectando al sector agrícola de forma diferenciada a través de regiones y países, con mayor intensidad en países en desarrollo –particularmente, África Subsahariana y Sur de Asia–, lugares con altas tasas de inseguridad alimentaria, con comunidades vulnerables, con reducida capacidad de adaptación, que dependen principalmente de agricultura de secano (Alfani et al., 2017; De Schutter, 2009c; Tekola et al., 2017).

A la vista de que unos países han contribuido en mayor medida a la generación del cambio climático y otros son los que sufren con mayor intensidad sus consecuencias, las respuestas deben ser diferentes en un caso y en otro, debiendo recaer una mayor responsabilidad de mitigación y de financiar las acciones de adaptación sobre los primeros (Martín López, 2016).

La **intervención pública** resulta imprescindible frente a nuestro sistema económico que, fijando precios por debajo de los costes reales, sigue fomentando un uso ineficiente de los recursos. Esto debería llevar a medidas como la internalización de los costes ecológicos y la remuneración de los servicios ambientales, la regulación del comercio internacional de productos agrícolas en función de sus costes ocultos para la salud humana, la nutrición y el medio ambiente, y la evaluación de las opciones productivas en función de sus impactos ambientales, incentivando aquellas que sean capaces de sumar mejoras de la seguridad alimentaria con impactos medioambientales positivos (Campbell et al., 2016; CE, 2011).

I.5. UTILIZACIÓN BIOLÓGICA: DIETAS ADECUADAS Y SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES

El pilar de la utilización biológica es particularmente importante y complejo e integra **varios aspectos** diferentes aunque complementarios: aporte nutricional suficiente y adaptado a las condiciones y necesidades personales, inocuidad de los alimentos e incluso el estado de salud de las personas, estrechamente ligado por vínculos de doble dirección con el estado nutricional (Alfani et al., 2017; Bloem & de Pee, 2016; De Schutter, 2011); en este componente de la utilización algunos consideran incluida la educación nutricional (Molina-Saldarriaga, Restrepo-Yepes & Giraldo-Ramírez, 2014).

- La **suficiencia** nos refiere a que el régimen de alimentación debe aportar una combinación de productos nutritivos, suficiente en cantidad y calidad, para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas (crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento, actividad física) en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación.
- La **inocuidad** implica que los alimentos deben carecer de sustancias nocivas, para lo cual debe establecerse una gama de medidas de protección, tanto por medios públicos como privados, para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria.
- La utilización biológica implica también que las personas deben disfrutar de un **estado de salud** que permita que su organismo asimile adecuadamente los alimentos, para lo cual es fundamental el abastecimiento de agua potable y saneamiento, el acceso a servicios de atención sanitaria y una adecuada educación nutricional.



Mujeres de Chagalane preparando mandioca ©Prosalus

Una dieta sana requiere un aporte suficiente y equilibrado de los principales macronutrientes (hidratos de carbono, proteínas y grasas) y micronutrientes (vitaminas y minerales). La forma lógica de conseguir este equilibrio nutricional, que ayuda a mejorar el estado general de salud de las personas, es a través de una **alimentación variada y equilibrada** que integre, en las adecuadas proporciones, cereales, tubérculos, frutas, verduras, carnes y otros productos de origen animal, pescado, lácteos y sus derivados, y una suficiente provisión de agua potable (Alfaro, 2013). Sin embargo, los **sistemas alimentarios** actuales no están ayudando –más bien están dificultando– la adopción de dietas sanas; presentan **graves problemas de funcionamiento y gobernanza** que se están traduciendo en negativos impactos en la salud, con un altísimo coste para las sociedades (De Schutter, 2011).

1.5.1. Evolución de los sistemas alimentarios y transición nutricional

El origen de esta situación está en la evolución que han vivido los sistemas alimentarios en los últimos 40 años. El espectacular incremento de la producción agraria –gracias al uso de mejoras genéticas, fertilizantes, mecanización, investigación y desarrollo– se ha producido de una forma desequilibrada. Los fuertes subsidios a la agricultura otorgados por los países más desarrollados así como la orientación de la Revolución Verde se centraron en la producción de cereales básicos y soja, pero no se hizo un esfuerzo equivalente para mejorar la disponibilidad y asequibilidad de otros alimentos nutricionalmente más importantes, como las legumbres, frutas y verduras. Ante precios más bajos de los cultivos básicos, en buena parte provocados por los sistemas de subsidios, la industria dio el paso de agregar valor con un mayor procesamiento de los alimentos, refinando los cereales y agregando grasas saturadas, ácidos grasos trans, sal y azúcares. Los mercados fueron incorporando cada vez **más alimentos procesados a bajo precio**, mientras que los alimentos frescos, las frutas, verduras, carnes y pescados, se hicieron más caros y menos asequibles. Este proceso se vio potenciado por las crecientes tasas de urbanización e industrialización y de empleo femenino, en la medida que los alimentos industriales ultraprocesados, además de ser más baratos y más fáciles de conservar, requieren poca o ninguna preparación. El sistema alimentario parece estar diseñado para proveer las más calorías posibles, con el mejor sabor posible, al menor precio posible, pero sin preocuparse por los efectos sobre la nutrición y la salud (Annan, Conway, & Dryden, 2016; Bloem & de Pee, 2016; De Schutter, 2009c, 2011; Vivero-Pol, 2017).

La posibilidad de los países industrializados de exportar cereales refinados y comidas procesadas a bajo costo, gracias a los subsidios, ha llevado a que se produzca una transformación en los países en desarrollo que, en muchos casos, exportan alimentos de alta calidad nutricional –verduras y frutas tropicales– e importan los alimentos procesados y cereales refinados a bajo precio. De esta manera, con el impulso del comercio internacional, se ha producido una **transición nutricional** que ha llevado a que las familias pobres en los países en desarrollo hayan adoptado una alimentación monótona basada principalmente en alimentos con un alto porcentaje de grasas y azúcares, tendencia especialmente intensa en economías emergentes (De Schutter, 2011).

El comercio internacional y la globalización de los sistemas alimentarios permiten que determinados consumidores puedan tener disponible gran variedad de alimentos en cualquier época del año, aunque esto tenga un impacto negativo en los sistemas alimentarios locales y se haga a costa de aumentar la huella ecológica. Y también ha llevado a muchos consumidores a consumir más cereales, carne y productos lácteos, aceite vegetal, sal y azúcar, y menos alimentos ricos en fibra (De Schutter, 2009c, 2011).

El consumo de carne aumentó hasta 37,4 kilos/persona/año en 2000 y se espera que llegue a 52 kilos en 2050. Aparte del impacto que esto puede tener en términos de salud –por la asociación del excesivo consumo de carne con ciertos tipos de cáncer y otras enfermedades (Alexander et al., 2017)–, esto ha llevado a que en la actualidad se dedique casi la mitad de la producción mundial de cereales a producir piensos para alimentar el ganado. La pérdida de calorías implícita en esta operación (calorías de la carne producida menos calorías de los cereales empleados en alimentar el ganado) equivale a las calorías necesarias para alimentar a 3.500 millones de personas (De Schutter, 2010).

1.5.2. Sistema alimentario obesogénico versus dietas sostenibles

Todo esto ha configurado un **sistema alimentario global “obesogénico”**, cuyos efectos se ven potenciados por estilos de vida más sedentarios. El problema de la obesidad está tomando tal envergadura que se considera en muchos países uno de los mayores problemas de salud pública¹⁰, con un inmenso coste asociado (Härkänen et al., 2014); la prestigiosa revista científica *The Lancet* ha dedicado ya dos series (en 2011 y 2015) a publicar investigaciones sobre obesidad. De acuerdo a los datos¹¹ de *The Lancet Commission on Obesity* y de *World Obesity*, actualmente habría en el mundo unos 2.200 millones de personas con sobrepeso (índice de masa corporal ≥ 25 kg/mt²), de los cuales unos 900 millones alcanzarían el grado de obesidad (IMC ≥ 30 kg/mt²). De continuar las actuales tendencias, las proyecciones de *The Lancet* apuntan a que en 2050 habrá en el mundo más de 2.700 millones de personas con sobrepeso, de las cuales más de 1.000 millones estarán obesas.

Aunque en principio se pudiera pensar que el sobrepeso y la obesidad son problemas de sociedades y/o personas ricas, la evolución de esta problemática la ha asociado a la pobreza, afectando de manera diferenciada a diferentes grupos de población en diferentes países. Mientras que el segmento más pobre de la población de los países más pobres presenta un bajo riesgo de sufrir obesidad, en las economías en desarrollo de ingresos medios (a partir de 2.500 dólares de renta per cápita) y en los países de ingresos altos, los más pobres son los más afectados (De Schutter, 2011). Se ha constatado una estrecha relación entre niveles bajos de educación e ingresos y mayores tasas de obesidad. Esta tendencia está marcada por el hecho de que una alimentación sana que incluya una amplia variedad de frutas y verduras es más cara que una alimentación basada en productos procesados, rica en aceites, azúcares y grasas (De Schutter, 2011).

¹⁰ Entre otras cosas, provoca cardiopatías, diabetes insulinoresistente (tipo 2), accidentes cerebrovasculares, insuficiencia renal, varios tipos de cáncer y 2,8 millones de muertes al año.

¹¹ Disponibles en la página web de World Obesity: <http://www.worldobesity.org>

Los sistemas alimentarios deberían garantizar el acceso a **dietas sostenibles**, entendidas éstas como dietas que contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional y a la vida sana de las generaciones presentes y futuras, con bajo impacto ambiental, que ayudan a la protección y respeto de la biodiversidad y los ecosistemas, son culturalmente aceptables, económicamente justas, accesibles, asequibles, nutricionalmente adecuadas, inocuas y saludables, y permiten la optimización de los recursos naturales y humanos (De Schutter, 2011). Sin embargo no lo hacen; no son los criterios nutricionales y de salud los que priman a la hora de tomar las decisiones sobre la configuración de los sistemas alimentarios.

1.5.3. Necesidad de reforma de los sistemas alimentarios

El Panel Internacional de Expertos en sistemas alimentarios sostenibles (IPES-FOOD) aborda en uno de sus informes la compleja cuestión de la **reforma de los sistemas alimentarios**, que, en su opinión, requiere integrar cuestiones tan diversas como los impactos en salud y nutrición, la degradación ambiental, la situación y medios de vida de los pequeños agricultores y otros muchos factores que forman parte de problemas sistémicos más amplios (IPES FOOD, 2015).

En el marco de los actuales sistemas alimentarios, el impulso de una alimentación saludable requeriría una **estrategia global con muy diversos componentes** (Antentas & Vivas, 2014; Bojic et al., 2010; De Schutter, 2011; Härkänen et al., 2014):

- Formación, a través del impulso de la educación nutricional, empezando desde las escuelas, incorporando temas de higiene y buenas prácticas de cocina.
- Información nutricional clara y fiable, que permita a los consumidores tomar decisiones sobre una alimentación adecuada.
- Regulación de las campañas publicitarias y de marketing, para evitar que incluyan mensajes falsos, distorsionados o equívocos sobre los nutrientes que componen los alimentos y sobre sus propiedades.
- Revisión del sistema de precios, en la medida que el vigente implica que la alimentación más sana es más cara.
- Revisión de los sistemas de incentivos, específicamente a través de los impuestos y ayudas, de forma que se impongan gravámenes¹² a los alimentos menos sanos para desincentivar su producción y consumo y se utilicen esos ingresos para subsidiar la producción y el consumo de alimentos más saludables.
- Incorporación de los criterios de buena nutrición en las políticas de compras públicas, especialmente en los programas de alimentación escolar y en otros centros públicos.
- Establecimiento de límites a la utilización de grasas saturadas, sal y azúcar en los alimentos procesados.
- Reestructuración de la distribución, optando por cadenas más cortas.

¹² Las propuestas en este sentido son muy variadas; en general apuntan a cargar impuestos especiales a alimentos con exceso de sal, azúcar y grasas trans. Entre los productos destacados estarían las sodas, los refrescos azucarados. Hay estudios realizados sobre el efecto que tendría sobre el consumo de estos productos el establecimiento de un impuesto determinado.

Según el Panel de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas, el concepto de sistema alimentario engloba en sí todos los recursos, todos los actores –y las relaciones que se establecen entre ellos–, todos los procesos y todas las actividades relacionados con la producción, la elaboración, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, así como los resultados de esos procesos y actividades, incluidos tanto los resultados sociales como económicos y ambientales. Para que un **sistema alimentario** sea **sostenible** tiene que garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todas las personas en el momento presente y, además, hacerlo de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permitan proporcionar seguridad alimentaria y nutrición a las generaciones futuras (HLPE, 2014).

Los sistemas alimentarios imperantes no están consiguiendo el objetivo de alimentar a la humanidad; sigue habiendo más de 800 millones de personas con hambre crónica, otros dos mil millones con hambre oculta y casi otro tanto con malnutrición por exceso. A pesar de no estar cumpliendo con este objetivo básico, estos sistemas están consumiendo muchos recursos e incluso deteriorando las bases productivas.

El análisis del complejo pilar de la utilización biológica, unido a las consideraciones realizadas sobre los otros pilares de la SAN, da pistas sobre la urgente **necesidad de revisar en profundidad los sistemas alimentarios**.

I.6. PRINCIPIOS PARA UNA ADECUADA GOBERNANZA DE LA SAN

I.6.1. Erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada

Desde la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pasando por las respuestas a la crisis alimentaria de 2007-08, hasta la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se ha ido consolidando un principio fundamental de la actuación en torno a la SAN: el objetivo prioritario es erradicar el hambre y todas las formas de malnutrición (Margulis, 2013). Pero además, la aplicación del enfoque derechos humanos al campo de la SAN ha reforzado en gran medida en las últimas dos décadas la defensa del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA), reconocido como tal en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948), consagrado en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), interpretado de forma autorizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su *Observación General 12* (1999) y aterrizado en la aplicación práctica en políticas nacionales a través de las *Directrices Voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria (2004).

El DHAA difiere de la SAN por un lado, en que otorga derechos a las personas y establece obligaciones jurídicas a los Estados; y por otro lado, porque plantea que cualquier vía que se quiera utilizar para alcanzar la SAN tiene que cumplir unos principios de derechos humanos, especialmente el respeto a la dignidad humana y a la no discriminación. Esto implica, entre otras cosas, otorgar la más alta prioridad a aquellos que sufren inseguridad alimentaria o vulnerabilidad, por lo que deben estar claramente identificados así como las causas de su situación. Para el enfoque de derechos humanos los medios son tan importantes como los resultados.

Los planteamientos que se hagan respecto a la SAN en el futuro deberán orientarse de acuerdo al marco del DHAA y al objetivo de erradicar el hambre y la malnutrición. Esto implicará, por ejemplo, dar prioridad al abastecimiento alimentario nacional frente a los cultivos de exportación,

dar prioridad a la agricultura familiar en la medida que es más efectiva en la lucha contra el hambre, apostar por formas de producción más intensivas en mano de obra y menos en tecnología e insumos, etc. (Tomlinson, 2013).

1.6.2. Enfoque de bienes públicos: resiliencia y multifuncionalidad

El mercado no es una buena institución para gestionar bienes públicos. En el campo de acción de la SAN aparecen cada vez de forma más clara un conjunto de bienes públicos, que van más allá de la mera producción, cuya gestión no debe dejarse en manos del mercado: mitigación del cambio climático, conservación de los suelos, conservación de los recursos hídricos, reducción de la contaminación, preservación de la biodiversidad, estabilidad de los precios de los alimentos básicos, etc. Esto implica que tiene que haber una decidida implicación del sector público en la SAN, con políticas claras y bien orientadas, focalizadas en la búsqueda y garantía del bien público, incorporando inversión pública, incluida la inversión en I+D orientada a la producción sostenible y a la consecución de esos bien públicos.

El informe *International Assessment for Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development* (IAASTD) planteaba ya en 2009 una urgente y fuerte llamada de atención sobre la necesidad de un cambio de políticas orientado hacia prácticas agrícolas sostenibles, poniendo énfasis en la agroecología y en la inversión pública focalizada en la agricultura familiar (Wise & Murphy, 2012) ya que ésta puede cumplir un papel multifuncional en el desarrollo, por lo que es primordial reconocer y apoyar la importante función social, económica y ecológica de la agricultura a pequeña escala (HLPE, 2013).

Para responder a los riesgos de carácter ambiental, económico, financiero o en relación con la salud humana y animal, es necesario fortalecer la resiliencia de la población dedicada a la pequeña agricultura, a lo cual contribuirá la diversificación de la producción y la integración de cultivos y ganado en todos los niveles, desde la explotación hasta el paisaje, la comunidad, el territorio y la región (HLPE, 2016).

1.6.3. Prioridad a la producción local sobre el comercio internacional como vía principal de disponibilidad de alimentos

La creencia de que la seguridad alimentaria global podría alcanzarse a través del control de la agricultura por parte del sector privado solamente, ha llevado a la concentración de poder en la producción y comercio agrícola y, finalmente, al fallo del mercado (Beuchelt & Virchow, 2012).

La crisis alimentaria de 2007-08 puso sobre el tapete una cuestión política fundamental, especialmente relevante para los países en desarrollo: a largo plazo y en el marco de los planteamientos de sostenibilidad tan presentes en las actuales agendas, ¿cuál es la política de SAN más adecuada, minimizar la intervención pública en el sector agroalimentario y continuar en la senda de liberalización de las últimas décadas con el riesgo de tener que hacer frente en el futuro a crisis agudas con importantes costes económicos y humanos, o invertir recursos públicos –tanto nacionales como de la cooperación internacional– en proteger el sistema agroalimentario y hacerlo capaz de enfrentar esas crisis con menores costes? (FAO, 2008).

Frente a las declaraciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de que las estrategias nacionales de seguridad alimentaria deberían basarse en el comercio internacional de alimentos debido a que éste hace posible la disponibilidad de alimentos a precios competitivos, activa incentivos económicos y da señales claras para que cada país produzca aquello en que tenga ventajas y mayor eficiencia (Colque et al., 2014), el ex relator de Naciones Unidas sobre el DHAA, Olivier De Schutter, señaló que los Estados deberían evitar una confianza excesiva en el comercio internacional a la hora de buscar su seguridad alimentaria; en lugar de ello, deberían fortalecer su sector agrario, con especial atención en los pequeños agricultores (De Schutter, 2009).

Después de varias décadas de políticas erróneas y de la experiencia de que el libre comercio y las prácticas de dumping de los países industrializados debilitaran las agriculturas de muchos países en desarrollo y los relegaran a la condición de importadores netos de alimentos, haciéndolos dependientes del comercio internacional y dejándolos a merced de los precios internacionales de los alimentos (Wise & Murphy, 2012), algunos países, en concreto los países latinoamericanos llamados postneoliberales, han retomado la necesidad de mejorar su autoabastecimiento alimentario y reforzar su autonomía respecto a los mercados internacionales (Rubio Vega, 2011).



Incrementando la producción local ©Miguel Lizana

El planteamiento que debería orientar las políticas de SAN en el futuro, por tanto, no es eliminar el comercio internacional de alimentos sino reducir la dependencia respecto al mismo, buscando unos mínimos de disponibilidad de alimentos básicos a través de producción propia de cada país. Esto implica también desarrollar políticas que equilibren los incentivos entre producción para el mercado local y producción para el mercado global.

1.6.4. Instituciones adecuadas

La arquitectura institucional para la gobernanza global de la seguridad alimentaria ha sido muy criticada a lo largo de los años principalmente por la falta de una institución con el mandato adecuado y con suficiente autoridad para hacerlo. Esta es la preocupación que llevó a la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial después de la crisis alimentaria de 2008 (Burchi & De Muro, 2016; Candel, 2014; Mechlem, 2004; Vivero-Pol & Porrás, 2008).

El trabajo de SAN debe apoyarse en instituciones con sistemas formales de gobernanza, mandatos claros y procedimientos inclusivos. En este sentido, es el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial –que cumple con estos requisitos– y no el G8 o el G20 –que no los cumplen– quien debe tener el liderazgo internacional sobre las políticas de SAN (Wise & Murphy, 2012).

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial se reformó en 2009 para que pasara a ser la principal plataforma inclusiva de base empírica a nivel internacional e intergubernamental en materia de SAN con el objeto de reforzar la gobernanza mundial de la SAN, mejorar la coordinación y la coherencia de las políticas a nivel mundial, regional y nacional, promover la rendición de cuentas, dar a conocer las mejores prácticas y facilitar apoyo a procesos dirigidos por los países (FAO, 2012).

1.6.5. Eficiencia del sistema, desde la oferta y desde la demanda

Conseguir una mayor seguridad alimentaria de una manera sostenible requiere mejorar la eficiencia del sistema alimentario haciendo frente a algunos de los principales desafíos que le afectan: el impacto del cambio climático, los procesos de urbanización, los cambios en la estructura demográfica y el crecimiento de la población, el cambio en los estilos de vida y en los patrones de consumo alimentario, la competición por los recursos naturales, etc. (Alexander et al., 2016; Alfani et al., 2017; Bloem & de Pee, 2016; Campbell et al., 2016; FAO, 2017).

Existen amplias posibilidades de mejorar la eficiencia en la utilización de recursos mediante la transferencia y adopción de las mejores prácticas y tecnologías disponibles en un contexto determinado y a través de la adopción de diversos enfoques, poniendo énfasis en los servicios ecológicos (HLPE, 2016).

Pero esta mejora de la eficiencia debe hacerse desde un enfoque sistémico, de sistema alimentario, no reduciéndose al ámbito productivo sino poniendo también atención y adoptando medidas en el ámbito del consumo, aplicando los criterios de sostenibilidad económica, ecológica y social tanto a la oferta como a la demanda de alimentos.

1.6.6. Multidimensionalidad y coherencia de políticas: necesidad de coordinación

Dado el carácter complejo, multidimensional, multisectorial y multinivel que hemos señalado en la SAN y dada la variedad de actores e instituciones involucrados en ella, no es una cuestión fácil de gobernar; por su complejidad, requiere un sistema de gobernanza sofisticado, con capacidad de cruzar diferentes sectores a diferentes niveles.

En el nivel intrapaís, una gobernanza adecuada de la SAN no debe estar exclusivamente en manos de un sector (ministerio de agricultura). La experiencia demuestra que la eficacia de las políticas sectoriales o ministeriales específicas se ve mutuamente mejorada mediante la coordinación de las mismas. Ello requiere, en muchos casos, mecanismos de coordinación y gobernanza específicos a nivel nacional entre los diferentes ministerios implicados, otras administraciones públicas y los interesados (HLPE, 2013).

Este enfoque puede servir para reforzar la coherencia de políticas para la SAN. Puesto que, para una adecuada gobernanza de la SAN deben trabajar juntos y de forma coherente sectores y subsectores muy diferentes (agricultura, pesca, ganadería, silvicultura, medio ambiente, salud, comercio, educación, seguridad social...), es necesario, por un lado, que las preocupaciones sobre la SAN estén presentes en las demás políticas sectoriales y, por otro lado, que se establezca una adecuada coordinación entre todas ellas (Callens & Stamoulis, 2017). En este sentido, cuando se establezcan dinámicas de cooperación internacional, se debe respetar el papel rector que debe tener la autoridad nacional competente.

1.6.7. Abordaje de las causas profundas del hambre y la malnutrición

El sistema de gobernanza de la SAN que se debe impulsar debe hacer frente a las causas profundas del hambre y la malnutrición (Landivar & Wolpold-Bosien, 2012). El hecho de que las situaciones graves de hambre e inseguridad alimentaria tengan una mayor notoriedad pública no debe

llevar a poner los esfuerzos y los recursos solamente en el corto plazo, en la ayuda alimentaria de emergencia –aunque ésta sea imprescindible en determinados casos– sino en planteamientos de medio y largo plazo, con un enfoque de desarrollo sostenible, que aporten soluciones estructurales abordando las causas profundas de los problemas (Wise & Murphy, 2012).

Los 5 Principios de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial Sostenible

La declaración final de la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria de 2009 consagró cinco principios que habían aflorado y se habían acrisolado durante la respuesta a la crisis alimentaria de 2007-2008. Se les conoce como los Principios de Roma de la Seguridad Alimentaria, aunque en realidad su enfoque está más concretamente centrado en la cooperación para la SAN.

1. Invertir en **planes nacionales** que tengan por finalidad canalizar recursos hacia asociaciones y programas bien diseñados y basados en resultados.
La SAN se entiende prioritariamente como una responsabilidad nacional, por lo que debe ser cada Estado el que diseñe, controle y dirija sus propios planes de SAN, contruidos de forma participativa con sus sociedades. La cooperación en el sector SAN se apoyará en esta apropiación nacional y en principios de responsabilidad, transparencia y mutua rendición de cuentas.
2. Fomentar la **coordinación estratégica** en los planos nacional, regional y mundial **para mejorar la gobernanza**, promover una mejor asignación de los recursos, evitar la duplicación de esfuerzos y determinar insuficiencias en las respuestas.
Esta coordinación deberá basarse en estructuras ya existentes (papel fundamental del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial) y garantizar el carácter inclusivo de la participación, promoviendo un auténtico enfoque de abajo arriba basado en las experiencias y la evolución sobre el terreno.
3. Fomentar un **planteamiento dual** amplio de la seguridad alimentaria que comprenda: **i) medidas** directas destinadas a las personas más vulnerables **para hacer frente** inmediatamente **al hambre y ii) programas sostenibles a medio y largo plazo** sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la **realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada**.
Bajo este principio (*twin-track approach*) se plantean multitud de abordajes, tanto de **corto plazo** (compromiso de proporcionar asistencia humanitaria y alimentos inocuos en situaciones de emergencia, principalmente a través de compra local; refuerzo de medidas y programas de protección social; atención a los grupos vulnerables para que tengan acceso a suficientes alimentos inocuos, nutritivos y asequibles) como de **largo plazo** (desarrollo rural, creación de empleo, adaptación de la agricultura al cambio climático, desarrollo del potencial de mitigación de la agricultura sostenible, aumento la inversión pública, prioridad a los pequeños agricultores y las agricultoras, mejora del funcionamiento de los mercados nacionales, regionales e internacionales y conceder acceso equitativo a todos, especialmente los pequeños agricultores y las agricultoras de los países en desarrollo; control de los efectos de la inestabilidad excesiva de los precios y de los posibles nexos entre la especulación y la volatilidad de los precios agrícolas; sistema de reservas de alimentos para hacer frente a emergencias humanitarias o para limitar la volatilidad de los precios; incremento de la producción y la productividad de la agricultura; reducción de las pérdidas anteriores y posteriores a la cosecha; utilización de prácticas sostenibles, incluso de pesca responsable; mejor aprovechamiento de los recursos; etc.).
4. Asegurar un **papel importante del sistema multilateral** mediante la constante mejora de la eficiencia, capacidad de respuesta, coordinación y eficacia de las instituciones multilaterales.
Compromiso con el multilateralismo y con el refuerzo de la capacidad y coordinación de las instituciones de las Naciones Unidas —especialmente la FAO, el FIDA y el PMA—, así como de otras organizaciones multilaterales en los planos mundial, regional y nacional, para cumplir su función con objeto de comprender las causas fundamentales del hambre y de elaborar respuestas adecuadas. Papel central del Comité de Seguridad Alimentaria reformado.
5. Garantizar el **compromiso** sustancial y duradero de todos los asociados **de invertir en la agricultura así como en la seguridad alimentaria y la nutrición**, proporcionando de forma oportuna y previsible los recursos necesarios para planes y programas plurianuales.
Incremento de la inversión nacional e internacional a corto, medio y largo plazo en la agricultura en los países en desarrollo. Cumplimiento de los compromisos en materia de ayuda oficial para el desarrollo (AOD). Incremento sustancial de la proporción de la AOD destinada a la agricultura y la seguridad alimentaria. Mutua rendición de cuentas y transparencia en los planos mundial, regional y local, incluso respecto de las promesas y los compromisos de los donantes.

FAO, 2009. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. WSFS 2009/2.

2. FLUJOS DE AOD DIRIGIDOS A SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

2.1. DELIMITACIÓN DEL SECTOR SAN EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Como hemos visto en el marco conceptual, la SAN es un concepto complejo, multidimensional y multisectorial. Por ello, el análisis de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) orientados a la SAN se encuentra con el problema de poner en relación las diferentes dimensiones y sectores implicados en el SAN con el sistema de códigos que se utilizan internacionalmente para el reporte y seguimiento de la AOD.

El cómputo de los flujos de AOD se apoya en el sistema de clasificación establecido por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El acuerdo realizado en su seno sobre qué flujos de AOD son clasificables por sector y cuáles no, y dentro de los primeros, qué sectores, subsectores y componentes se pueden identificar, ha permitido dar estabilidad en el tiempo al seguimiento de los flujos de AOD desde un punto de vista sectorial, información que puede consultarse en la base de datos en línea *Creditor Reporting System* (CRS).

Sin embargo, el sistema tiene algunas limitaciones. La clasificación sectorial de la AOD puede facilitar el análisis de los flujos de AOD para un sector determinado tanto desde el punto de vista de los donantes como de los receptores, pero al mismo tiempo exige ceñirse al esquema cerrado de identificación de sectores y subsectores (identificación de tres dígitos) y componentes (identificación de cinco dígitos) que hace el CAD.

En el caso de la SAN, que tiene un carácter multisectorial, no hay un sector definido que agrupe todos los flujos de AOD que se pueden considerar relevantes para este tema. Tampoco hay un acuerdo claro y unánime, construido en el seno del CAD, sobre qué códigos deberían considerarse incluidos en un análisis de flujos de AOD que quiera estudiar la cooperación orientada a la SAN. Esto ha llevado a que se hayan realizado multitud de aproximaciones, con muy diferentes enfoques, en cada una de las cuales se ha incorporado un abanico diferente de códigos relacionados con la SAN (Segura Martínez, 2015).

Cada planteamiento realizado en torno al grupo de sectores CAD-CRS que se deben incluir en un análisis de la SAN tiene un sesgo. Esto puede ser problemático a la hora de realizar comparaciones entre estudios o a la hora de hacer seguimiento de algunos de los compromisos hechos por los donantes sobre contribuciones de AOD dirigidas a la SAN o sobre el porcentaje de AOD que se debe destinar a este tema. En el seguimiento de alguno de estos compromisos ha sido necesario hacer una definición expresa, *ad hoc*, que permita ese ejercicio de seguimiento periódico.

En el caso de España, se han publicado diversos estudios e informes relacionados con los flujos de AOD dirigidos a la SAN, cada uno con sus ventajas y limitaciones; aquellos que resultan más sencillos suelen dejar fuera aspectos que podemos considerar relevantes, mientras en otros casos se han incluido sectores CAD-CRS que podrían cuestionarse desde el punto de vista de la SAN.

En este sentido, la identificación más rigurosa que se ha realizado, por su profundidad, por su visión de conjunto, por haberse apoyado en consultas a un grupo amplio de personas expertas en la materia y por haberse enfocado a partir de los ejercicios de planificación de la Cooperación Española, es la realizada en la tesis doctoral titulada “Análisis y prospectiva del sector Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria Nutricional desde el enfoque de la Cooperación Española Internacional al Desarrollo” (Segura Martínez, 2015).

En el marco de esta investigación doctoral, a partir de consultas con expertos en cooperación internacional en SAN, el trabajo de identificación de qué códigos CAD-CRS podían ser relevantes para un análisis de SAN se hizo en función de la delimitación realizada en el III Plan Director de la Cooperación Española, ya que, en opinión amplia de las personas expertas consultadas, había sido el ejercicio de planificación que mejor había definido y acotado el sector.

El III Plan Director, cuyo período de vigencia fue 2009-2012, identificaba doce prioridades sectoriales, una de las cuales era “Desarrollo rural y lucha contra el hambre”, que se presentaba desarrollada en cinco objetivos específicos y, cada uno de estos, en un conjunto de líneas estratégicas y actuaciones prioritarias.

El sector “Desarrollo rural y lucha contra el hambre” en el III Plan Director

OBJETIVO GENERAL

Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Promover el acceso a una alimentación digna y adecuada a la diversidad local y a las necesidades nutricionales de cada sector de población, de las poblaciones urbanas y rurales en situación de mayor vulnerabilidad, con especial atención a los niños y niñas en la primera infancia.
2. Fomentar los sistemas de producción sostenibles y el apoyo a los pequeños productores.
3. Apoyar e incentivar un desarrollo rural con enfoque territorial que incorpore a la población vulnerable y a todos los actores en la puesta en valor del potencial de las zonas rurales.
4. Favorecer en el entorno internacional los acuerdos necesarios para el ejercicio del derecho a la alimentación y la mejora de las condiciones de vida y de alimentación de la población, en especial de los colectivos más vulnerables.
5. Promover la investigación científica y tecnológica agroalimentaria y rural en materia de desarrollo e impulsar la generación de conocimiento local en materia de la lucha contra el hambre.

Con posterioridad, en el proceso participativo que llevó a la construcción del Plan de Actuación Sectorial de Desarrollo Rural y Lucha contra el Hambre de la AECID –totalmente apoyado en el marco conceptual del III Plan Director–, se identificaron unas señas de identidad de este sector en la Cooperación Española, que nos dan pistas tanto de la amplitud de aspectos que deben tomarse en cuenta como de la complejidad de trazar las líneas divisorias:

- Enfoque multisectorial e integral del sector.
- Asegurar la seguridad alimentaria y nutricional.
- Apoyo al desarrollo rural territorial inclusivo.
- Enfoque de Derecho Humano a través del Derecho a la Alimentación.

Tomando como punto de partida la definición sectorial realizada por el III Plan Director, en el proceso de investigación doctoral mencionado se hizo un trabajo de identificación de aquellos códigos CAD-CRS¹³ relevantes para cada uno de los objetivos específicos en que se desagregaba el sector. El resultado fue el siguiente:

OBJETIVO ESPECÍFICO	CÓDIGO CRS	IDENTIFICACIÓN
OE1: Acceso a una alimentación digna y adecuada	12240	Nutrición básica
	52010	Ayuda alimentaria desarrollo/seguridad alimentaria
OE2: Sistemas de producción sostenibles y apoyo a pequeños productores	31120	Desarrollo agrario
	31220	Desarrollo forestal
	31320	Desarrollo pesquero
	31130	Tierras cultivables
	31140	Recursos hídricos para uso agrícola
	31150	Insumos agrícolas
	31161	Producción de alimentos agrícolas
	31162	Cultivos industriales/para la exportación
	31163	Ganadería
	31165	Desarrollo agrario alternativo
	31166	Extensión agraria
	31192	Protección plantas y postcosecha y lucha contra plagas
	31193	Servicios financieros agrícolas
	31261	Producción carbón vegetal/leña
	31181	Enseñanza/formación agraria
	31281	Educación, formación forestal
	31381	Educación, formación pesquera
OE3: Desarrollo rural con enfoque territorial	31110	Política agraria y gestión administrativa
	31210	Política forestal y gestión administrativa
	31310	Política pesquera y gestión administrativa
	31164	Reforma agraria
	31191	Servicios agrícolas
	31194	Cooperativas agrícolas
	31195	Servicios veterinarios
	31291	Servicios forestales
	31391	Servicios pesqueros
	32161	Agroindustrias
43040	Desarrollo rural	
OE 4: Entorno internacional	15160	Derecho Humano a la Alimentación
OE5: Investigación y conocimiento local	31182	Investigación agraria
	31382	Investigación pesquera
	31282	Investigación en silvicultura

Fuente: (Segura Martínez, 2015)

El análisis de los flujos de AOD que presentamos en este estudio se apoya en esta identificación de códigos CAD-CRS, por la relación directa que tiene y la utilidad que presenta para la Cooperación Española.

¹³ En anexo se puede consultar la tabla, incluyendo la descripción de los contenidos de cada código CRS.

Solamente se ha excluido el código 15160, que en esta propuesta aparece asociado a Entorno internacional – Derecho Humano a la Alimentación; esto se debe a que este código CRS no es exclusivo para el derecho a la alimentación sino que se utiliza de forma común para identificar todos los flujos de AOD que están relacionados con:

- Medidas de apoyo oficial especializado de derechos humanos y mecanismos universales, regionales, nacionales y locales en sus papeles legales para promover y proteger los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, tal como se definen en las convenciones y pactos internacionales, el respeto de los derechos humanos según los compromisos en la legislación nacional, la presentación de informes y seguimiento, así como el diálogo sobre derechos humanos.
- Defensores de derechos humanos y ONG de derechos humanos, la promoción de los derechos humanos, el activismo, la movilización, la sensibilización pública y educación en derechos humanos.
- Derechos humanos de grupos específicos, por ejemplo, los niños, las personas con discapacidad, inmigrantes, minorías étnicas, religiosas, lingüísticas y sexuales, los indígenas y los que sufren de la discriminación de castas, las víctimas de la trata, las víctimas de la tortura.

Es indudable la relevancia que este enfoque del Derecho Humano a la Alimentación tiene para la Cooperación Española en el sector SAN –constituye el núcleo fundamental del objetivo general del sector–, pero, dada la inexistencia de un código específico, la impresión que aporta el análisis de los datos es que ha sido un enfoque que se ha transversalizado en muchas intervenciones de SAN, aunque no aparezca identificado en la clasificación por códigos CAD-CRS.

A efectos de poder hacer comparaciones con otros donantes del CAD, se ha aplicado este mismo esquema de códigos CRS a la tabulación de los flujos de AOD del CAD, de manera que podamos tener no solo la visión analítica interna de la Cooperación Española sino también la visión comparativa respecto al conjunto de donantes.

Para analizar la evolución del conjunto de donantes del CAD se ha trabajado con información extraída de la base de datos del *Creditor Reporting System* del CAD de la OCDE¹⁴. En este caso, se ha trabajado con los desembolsos brutos de AOD realizados entre 2002 y 2016 (años para los cuales hay disponibilidad de datos desagregados, consultables en línea en el CRS), expresados en millones de dólares constantes (2015).

Para el análisis de la Cooperación Española se ha trabajado con los volcados de AOD publicados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, incluyendo el período desde 2000 (primer año para el que hay datos publicados en la web del MAEC) hasta 2016. La magnitud sobre la que se ha trabajado es los desembolsos brutos de AOD, expresados en euros corrientes, como lo hacen estos volcados.

¹⁴ La descarga de datos se hizo en fecha 22/11/2017 para las anualidades 2002-2015 y en fecha 16/01/2018 para la anualidad 2016.

2.2. ANÁLISIS DE LOS FLUJOS DE AOD DEL CAD ORIENTADOS A LA SAN

Acotación sobre los datos

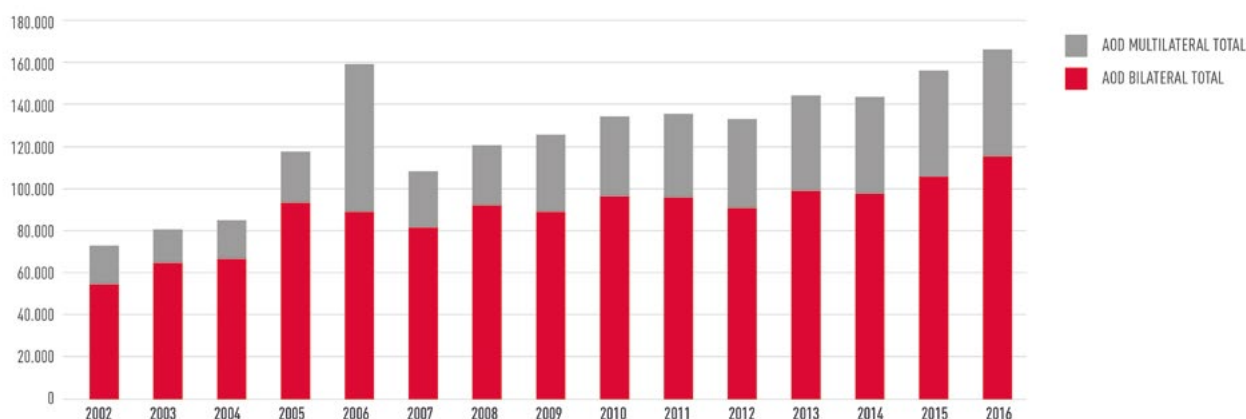
Para analizar los flujos de AOD del conjunto de donantes del CAD dirigidos al sector SAN, tal como se ha identificado en el apartado inicial, se ha trabajado con los desembolsos de AOD bilateral bruta por países donantes más los desembolsos de AOD multilateral proveniente de los diferentes organismos multilaterales que trabajan en el sector SAN.

Los datos corresponden al conjunto de la AOD del CAD para el período 2002-2016. Los datos están expresados en millones de dólares constantes de 2015, utilizando el deflactor del *Creditor Reporting System* (CRS).

2.2.1. Análisis de los flujos de AOD del CAD desde el punto de vista de los donantes

La AOD total del CAD (para todos los sectores de cooperación) presenta una tendencia de incremento gradual a lo largo del período de referencia, con la salvedad del año 2006 en que, debido a que el Banco Mundial cuadruplicó su volumen de AOD en ese año, se presenta un escalón en la AOD multilateral. Como se puede ver en el gráfico 2.1., la vía de canalización principal de AOD es la bilateral, que representa la mayoría de los años más de dos tercios del total de AOD del CAD (salvo 2006, por la salvedad realizada respecto al Banco Mundial).

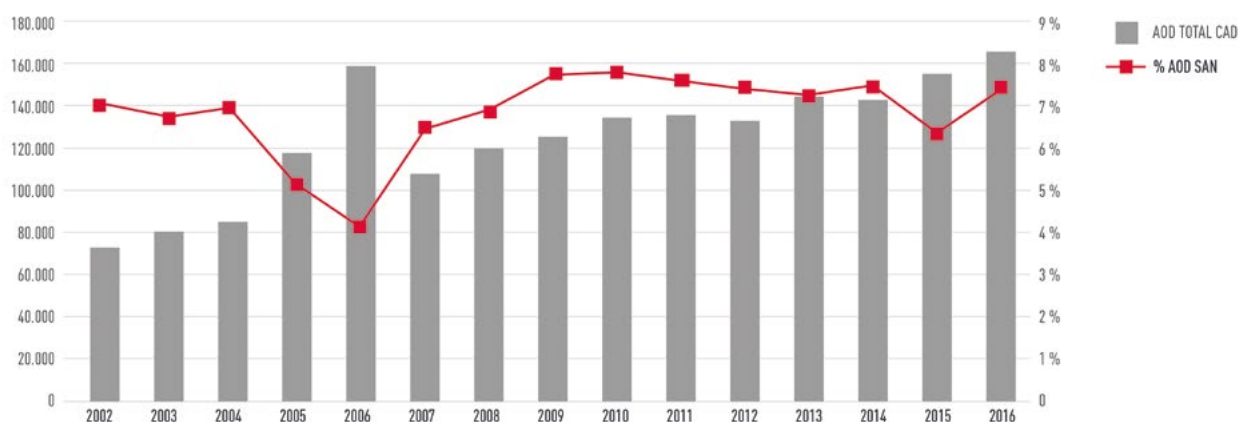
Gráfico 2.1. Evolución de la AOD total del CAD, bilateral y multilateral, 2002-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Creditor Reporting System* del CAD-OCDE.

Del total de AOD del conjunto del CAD, el peso relativo de la ayuda destinada a SAN se mueve en la mayor parte de los años entre un 7% y un 8%, con la excepción del trienio 2005-2007 que se mueve entre el 4% y el 6%. En cifras absolutas, hay incrementos de AOD para SAN año a año de 2002 a 2010; a partir de 2011 hay oscilaciones, siendo 2016 el año en que se destina un mayor volumen de AOD a la SAN (12.398 millones dólares).

Gráfico 2.2. Evolución de la AOD total del CAD y del % destinado a SAN, 2002-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Creditor Reporting System del CAD-OCDE.

Comparativamente con el CAD que, como hemos visto, mantiene una tendencia bastante estable en cuanto al peso relativo de la SAN en el conjunto de la AOD, en el caso de la Cooperación Española, la tendencia es menos constante, con mayores altibajos, con un pico por arriba importante en 2010 (más del 10% de toda la AOD para SAN), con un par de años (2006 y 2015) en que se sitúa por debajo del 4% y el año 2016 en que desciende por debajo del 2%.

Gráfico 2.3. Evolución del % de AOD total destinado a SAN por el CAD y España, 2002-2016

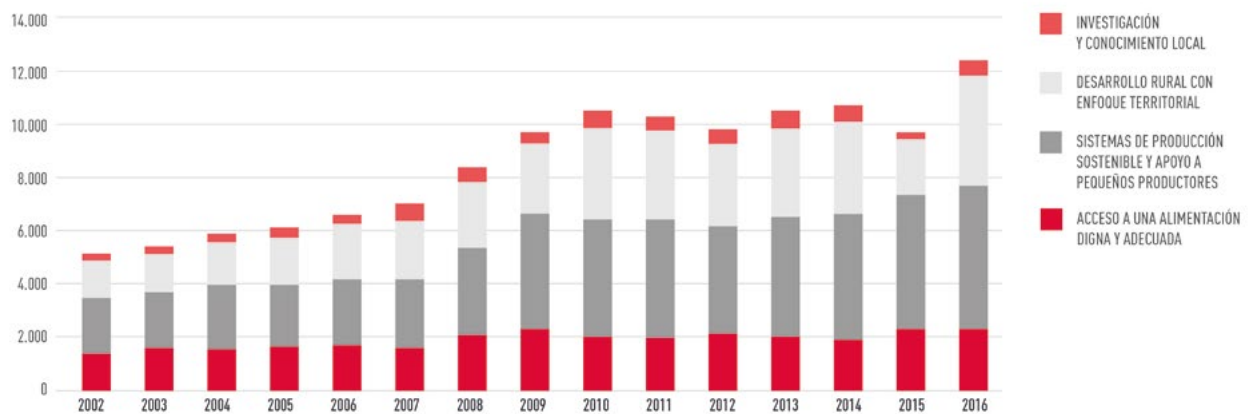


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Creditor Reporting System del CAD-OCDE.

Como podemos ver en el gráfico 2.4., también es bastante constante la distribución de la AOD destinada a SAN por componentes:

- El mayor apoyo se concentra todos los años en el componente de sistemas de producción sostenibles y apoyo a pequeños productores que oscila entre el 37% y el 51% de la AOD destinada a SAN.
- Entre 2002 y 2009 el segundo lugar oscila levemente entre los componentes de acceso a una alimentación adecuada y desarrollo rural territorial, aunque a partir de 2010 el desarrollo rural adelanta claramente al acceso a alimentos, recibiendo un tercio de la AOD casi todos los años.
- El componente de investigación se mantiene muy constante en torno al 5% o 6%, con un pico del 9% en 2007.

Gráfico 2.4. Evolución de la AOD del CAD destinada a SAN, por componentes, 2002-2015



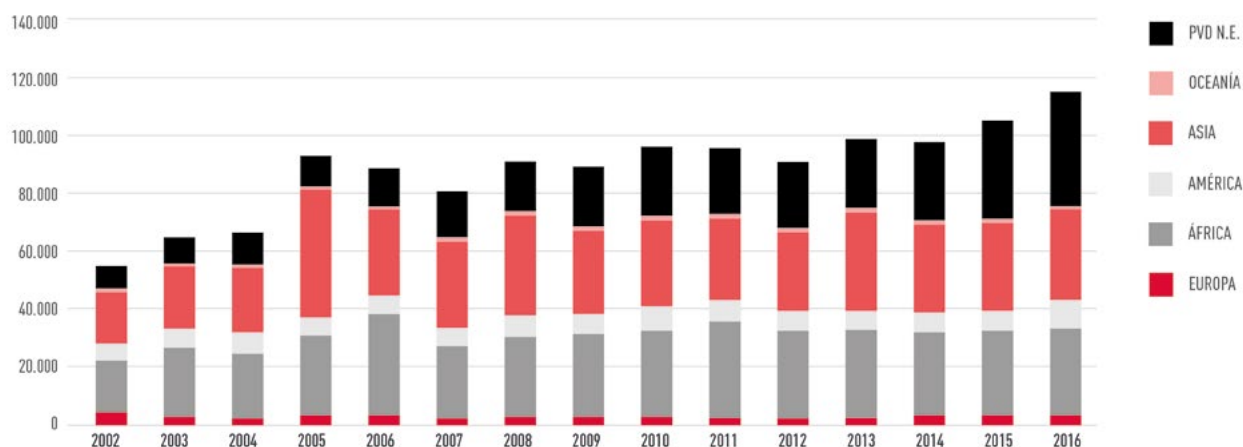
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Creditor Reporting System del CAD-OCDE.

2.2.2. Análisis de los flujos de AOD bilateral de los países del CAD desde el punto de vista de los receptores

El destino geográfico de la **AOD bilateral total del CAD** se concentra principalmente en África y Asia. Ambos continentes representan en conjunto cada año entre el 61% y el 77% del total de la AOD bilateral hasta 2014; en los dos últimos años ese porcentaje baja debido a un incremento de la ayuda no especificada geográficamente. Europa y Oceanía se mueven habitualmente, salvo excepciones, en una horquilla entre el 2% y el 4%. América oscila entre el 7% y el 11% de la AOD bilateral, siendo más alta en los primeros años analizados.

La AOD no especificada por continente tiene un peso importante, entre el 12% y el 34%.

Gráfico 2.5. Evolución de la AOD bilateral total del CAD por continentes, 2002-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Creditor Reporting System del CAD-OCDE.

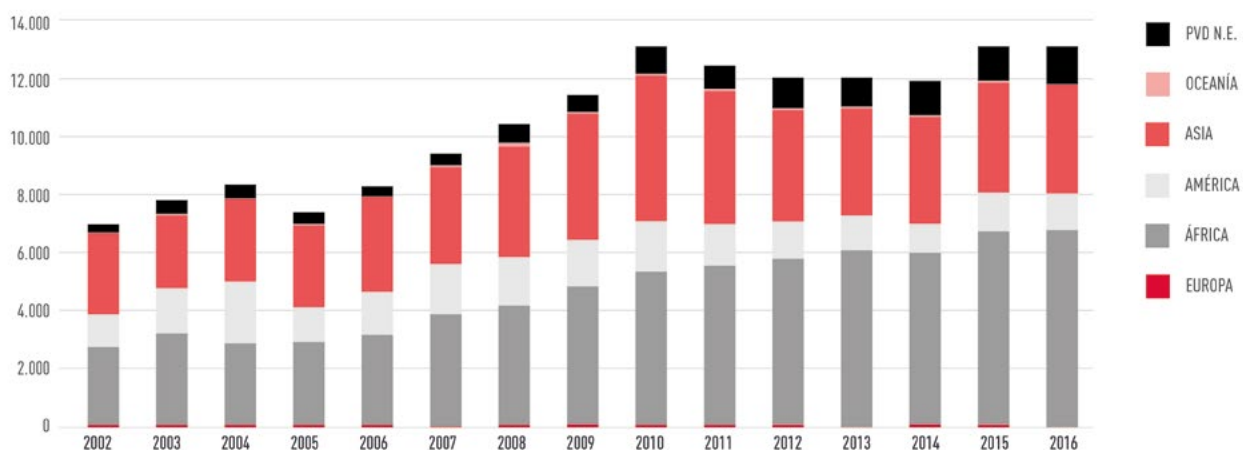
Como podemos ver en el gráfico 2.6., en el caso de la **AOD bilateral del CAD destinada a SAN**, la concentración en África y Asia es aún mayor, más orientada hacia el continente africano, que se mueve en porcentajes de entre el 34% y el 51%, con tendencia creciente de 2008 a 2016. En el caso del continente asiático, los porcentajes tienen una tendencia decreciente, moviéndose entre el 39% y el 29%.

El porcentaje de AOD bilateral destinada a SAN en América Latina y Caribe es mayor que el porcentaje correspondiente de AOD bilateral total. En la primera mitad del período (de 2002 a 2008) se mueve en una horquilla entre el 16% y el 25%; en la segunda mitad (de 2009 a 2016) los porcentajes oscilan entre el 9% y el 11%.

La AOD bilateral destinada a SAN en Europa y Oceanía es mínima, en la mayoría de los casos por debajo del 1%.

El porcentaje de AOD no especificada geográficamente es mucho menor en el caso de SAN que en el total de AOD bilateral. Oscila entre 4% y 10%.

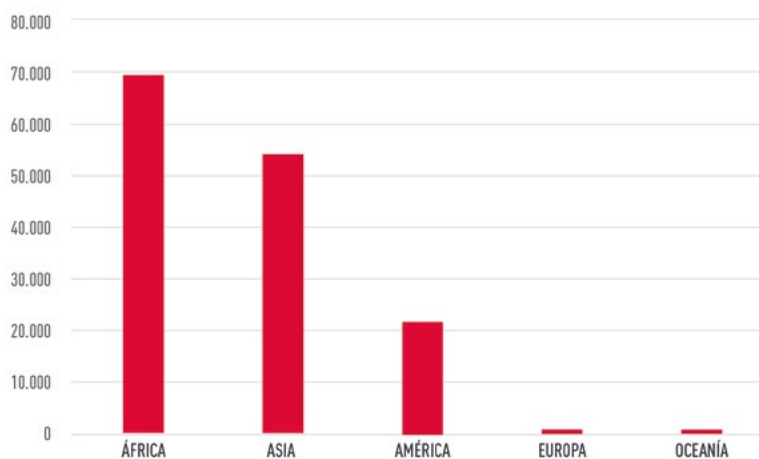
Gráfico 2.6. Evolución de la AOD bilateral del CAD destinada a SAN por continentes, 2002-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Creditor Reporting System del CAD-OCDE.

Si agregamos la AOD bilateral bruta del CAD destinada a SAN especificada geográficamente, correspondiente a todo el período 2002-2016, el continente que aparece como mayor receptor es África, con casi un 25% más de AOD acumulada que Asia y más del triple que América.

Gráfico 2.7. AOD bilateral del CAD destinada a SAN por continentes, 2002-2016

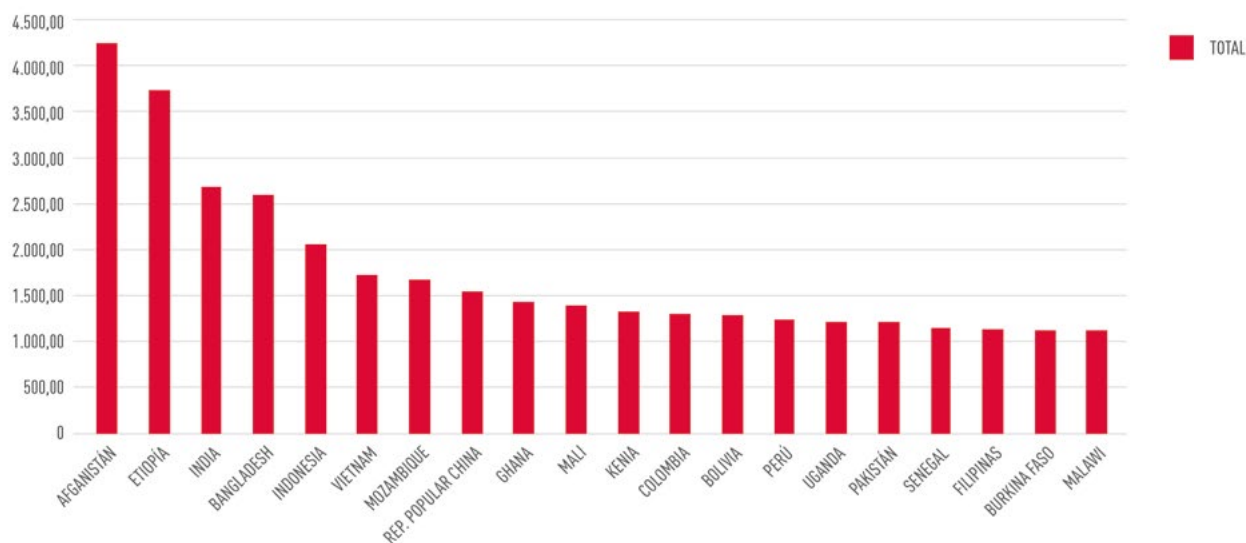


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Creditor Reporting System del CAD-OCDE.

El análisis individual por países nos deja ver que los mayores volúmenes de AOD bilateral agregada de todo el período 2002-2016 destinada a SAN se concentran en países de Asia y África, aunque dentro del ranking de los 20 que más AOD reciben encontramos tres países americanos (Colombia, Bolivia y Perú).

El país que más AOD para SAN recibe es Afganistán, teniendo más de la mitad de la ayuda concentrada en el cuatrienio 2009-2012, uno de los de mayor violencia en la guerra de aquel país. De esta ayuda a Afganistán, el componente que recibe más apoyo es el de sistemas de producción sostenibles y apoyo a pequeños productores, con casi la mitad de toda la AOD para SAN en el período 2002-2016.

Gráfico 2.8. Los 20 países que recibieron más AOD bilateral destinada a SAN del conjunto del CAD, 2002-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Creditor Reporting System del CAD-OCDE.

2.3. ANÁLISIS DE LOS FLUJOS DE AOD DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ORIENTADOS A LA SAN

Acotación sobre los datos

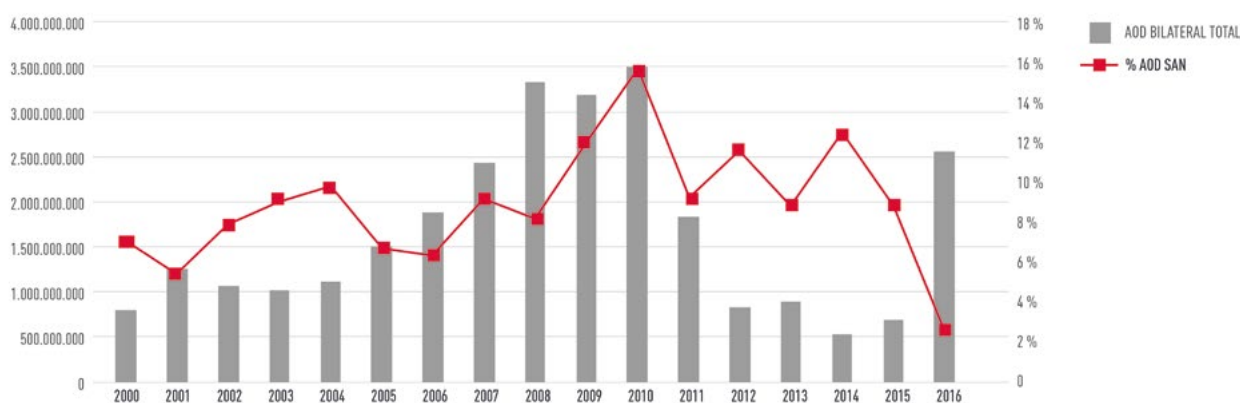
Para analizar los flujos de AOD española dirigidos al sector SAN, tal como se ha identificado en el apartado inicial, se ha trabajado con los desembolsos de AOD bilateral bruta, incluyendo tanto la bilateral pura como la multilateral (aquella AOD canalizada a través de organismos multilaterales pero con especificación geográfica y sectorial), ya que estos son los flujos de AOD respecto de los cuales el sistema de codificación del CAD permite una distribución sectorial. En todas las referencias que se hagan en este apartado a AOD bilateral debe entenderse incluida la AOD multilateral.

Los datos corresponden al conjunto de la AOD española, tanto de la Administración General del Estado como de Comunidades Autónomas, Entes Locales y Universidades. Los datos están expresados en euros corrientes, de acuerdo al sistema de publicación de datos del MAEC.

2.3.1. Visión de conjunto de la AOD española destinada a la SAN

La evolución del sector SAN en la Cooperación Española ha corrido bastante pareja a la propia evolución que ha tenido el conjunto de la AOD en el período 2000-2016, como puede apreciarse en el gráfico 3.1. En términos absolutos, se ha movido entre un nivel mínimo de 56,35 millones de euros en 2000 y 548,49 millones de euros en 2010, con oscilaciones similares al del total de la AOD. Desde un punto de vista relativo, los años extremos han sido 2010 y 2016. En 2010 la AOD destinada a la SAN supuso el 10,72% de toda la AOD y el 15,66% de la AOD bilateral; en 2016 el peso relativo fue del 1,56% respecto a la AOD total y del 2,49% respecto a la AOD bilateral.

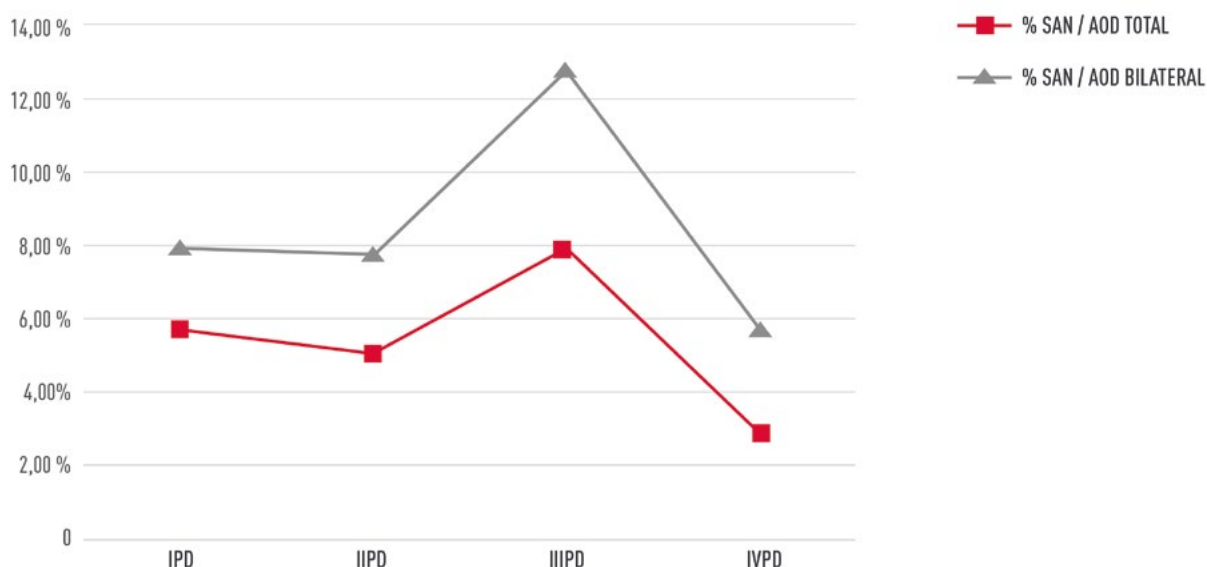
Gráfico 3.1. Evolución de la AOD bilateral y del % destinado a SAN en el período 2000-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de AOD publicados por el MAEC.

Para tener una visión de la evolución del peso relativo de la SAN en relación con los diferentes períodos de planificación de la Cooperación Española, organizados en torno a los sucesivos planes directores, recogemos en el siguiente gráfico la evolución del porcentaje de AOD total y de AOD bilateral destinada a la SAN en cada cuatrienio de cada plan director: I Plan Director (2001-2004); II Plan Director (2005-2008); III Plan Director (2009-2012) y IV Plan Director (2013-2016). Como puede apreciarse, el peso relativo de la SAN fue similar en los dos primeros planes directores, creció de forma muy significativa en el período del III Plan Director y descendió de forma abrupta en la etapa del IV Plan Director.

Gráfico 3.2. Evolución del peso relativo de la SAN sobre la AOD total y la AOD bilateral durante los períodos de vigencia de cada Plan Director de la Cooperación Española



Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de AOD publicados por el MAEC.

Sin duda, esta situación se puede explicar, al menos en parte y teniendo presente que coincide con los años de mayor dotación presupuestaria de las partidas de AOD de la historia de España, por el especial esfuerzo de caracterización del sector —y, por tanto, por la atención que se puso sobre él— que se hizo en el III Plan Director y también por el hecho de que su período de vigencia coincidió con los años posteriores a la gran crisis alimentaria de 2007-2008 que generó una gran alarma en la comunidad internacional y provocó compromisos adicionales de cooperación en la lucha contra el hambre y en la consecución de la SAN, en los cuales el Gobierno de España también se implicó.

Hay que destacar en particular la participación del Gobierno español en la creación en 2009, junto con EEUU y Canadá, del Programa Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP, según siglas en inglés), un fondo fiduciario multiactores bajo el paraguas del Banco Mundial, con una contribución de unos 70 millones de euros. Otra actuación destacada llevada a cabo por la Cooperación Española para hacer frente a la crisis de los precios de los alimentos fue el apoyo al Programa de Respuesta Rápida a la Crisis Mundial de Alimentos (GFRP, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, con un aporte de 80 millones de euros, para dar respuesta a los efectos directos de la crisis y estimular, al mismo tiempo, los sistemas agrarios para generar capacidad de adaptación en el futuro. Este programa es un ejemplo de respuesta rápida ante emergencias que trabajó a demanda asesorando a los Gobiernos sobre políticas, con apoyo presupuestario, con protección social y ayudas agrícolas a corto y medio plazo para los principales niveles de producción de alimentos.

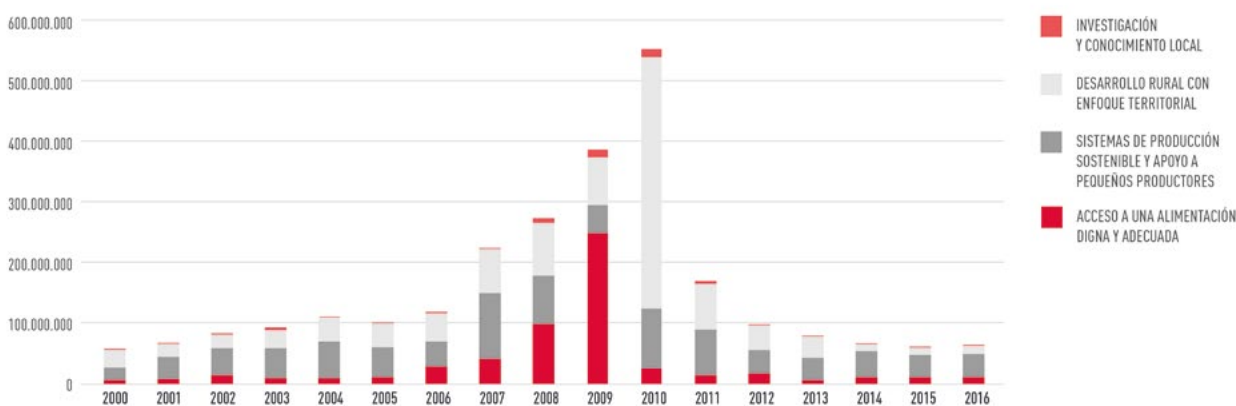
2.3.2. Análisis de la AOD española destinada a la SAN por componentes

Si desagregamos los flujos de AOD destinados a la SAN cada año en función de los objetivos en que organizaba este sector el III Plan Director (acceso a una alimentación adecuada; producción sostenible y apoyo a pequeños productores; desarrollo rural con enfoque territorial; investigación y conocimiento local), podemos apreciar que el componente que se mantiene con un peso más constante es el de producción sostenible y apoyo a pequeños productores, que se mueve en una horquilla entre 20 y 106 millones. Los otros componentes tienen oscilaciones mayores:

- el componente de acceso a una alimentación adecuada oscila entre 5,9 y 247 millones de euros;
- el componente de desarrollo rural territorial se mueve entre un menor valor de 11 millones y un mayor valor de casi 413 millones de euros (2010);
- y el componente de investigación y conocimiento local, entre 0,14 y 12,8 millones de euros.

De forma agregada, para el total del período analizado (2000-2016), el componente de desarrollo rural territorial concentra la mayor cantidad de AOD, con 1.067 millones de euros, seguido de producción sostenible y apoyo a pequeños productores, con 897 millones; acceso a una alimentación adecuada, 568 millones; y, por último, investigación y conocimiento, que recibió 53,4 millones de euros.

Gráfico 3.3. AOD destinada a SAN por componentes, 2000-2016



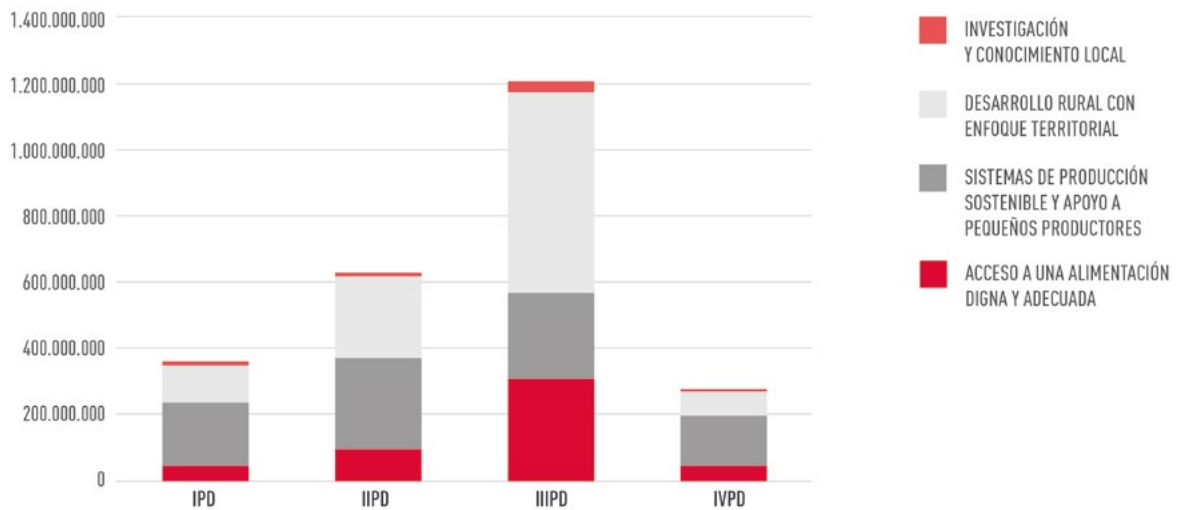
Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de AOD publicados por el MAEC.

Como podemos ver en el gráfico 3.3., el primer incremento significativo de la AOD dirigida al sector SAN se produce en 2007 y 2008, coincidiendo con la gran crisis alimentaria de estos años. Los impactantes acontecimientos de esta crisis durante 2008, con el pico de precios de los alimentos y revueltas y disturbios en más de 30 países, llevaron a un incremento muy significativo de la AOD para SAN en 2009, especialmente focalizado en el componente de acceso a una alimentación suficiente y adecuada. 2010 representó el año de mayor destino de AOD a la SAN, siendo el desarrollo rural territorial el principal foco de interés de los flujos de AOD española ese año.

A partir de 2011, con el impacto de la crisis económica en nuestro país, el monto de AOD destinado a SAN descendió en términos absolutos de forma rápida y acusada. En los últimos años, vuelve a ser el componente de producción sostenible y apoyo a los pequeños productores el que concentra la mayor cantidad de AOD.

La evolución del peso relativo de la SAN en relación con los diferentes planes directores nos permite observar de forma más clara, como se muestra en el gráfico 3.4., la mayor estabilidad del componente de apoyo a los sistemas de producción sostenible y a los pequeños productores y el incremento significativo que tienen los componentes de acceso a alimentación adecuada y apoyo al desarrollo rural territorial durante el período de vigencia del III Plan Director; en el caso del acceso a alimentación adecuada, probablemente por efecto de la respuesta frente a la crisis alimentaria de 2008 y, respecto al desarrollo rural territorial, porque éste fue una apuesta significativa del III Plan Director.

Gráfico 3.4. AOD destinada a SAN por componentes, agrupada por períodos de vigencia de cada Plan Director de la Cooperación Española

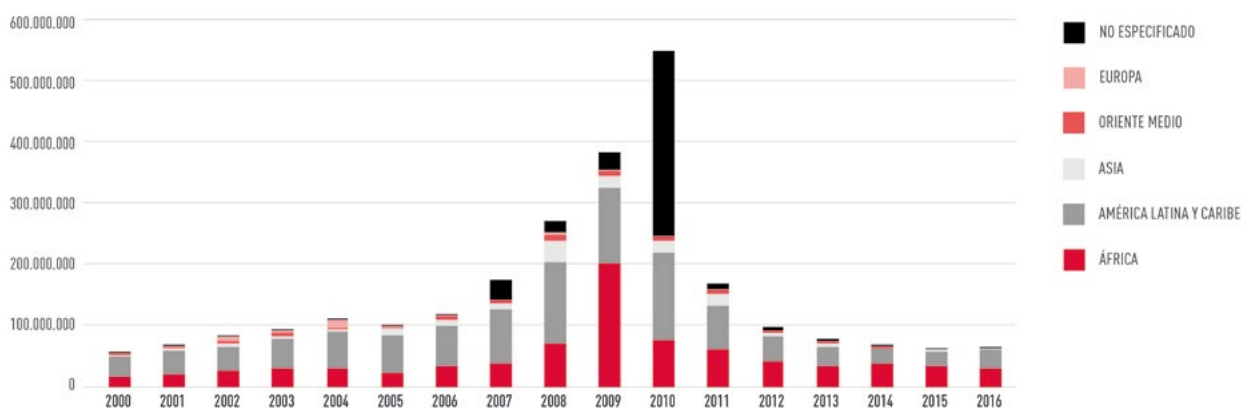


Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de AOD publicados por el MAEC.

2.3.3. Análisis geográfico de la AOD española destinada a la SAN

Desde un punto de vista geográfico, dejando a un lado el destacado peso que tiene la ayuda no especificada geográficamente en 2010 –debido fundamentalmente a una aportación de 285,5 millones de euros a la Facilidad Financiera del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA)–, la mayor parte de las aportaciones se concentran en África y en América Latina y Caribe. En el período 2000-2011 solamente hay un año (2009) en que la AOD canalizada a América Latina y Caribe es inferior a la canalizada a África, sin duda por el especial foco que se puso ese año en la crisis alimentaria. Sin embargo, a partir de 2012, todos los años se ha destinado más AOD para SAN hacia África, aunque las diferencias son menores.

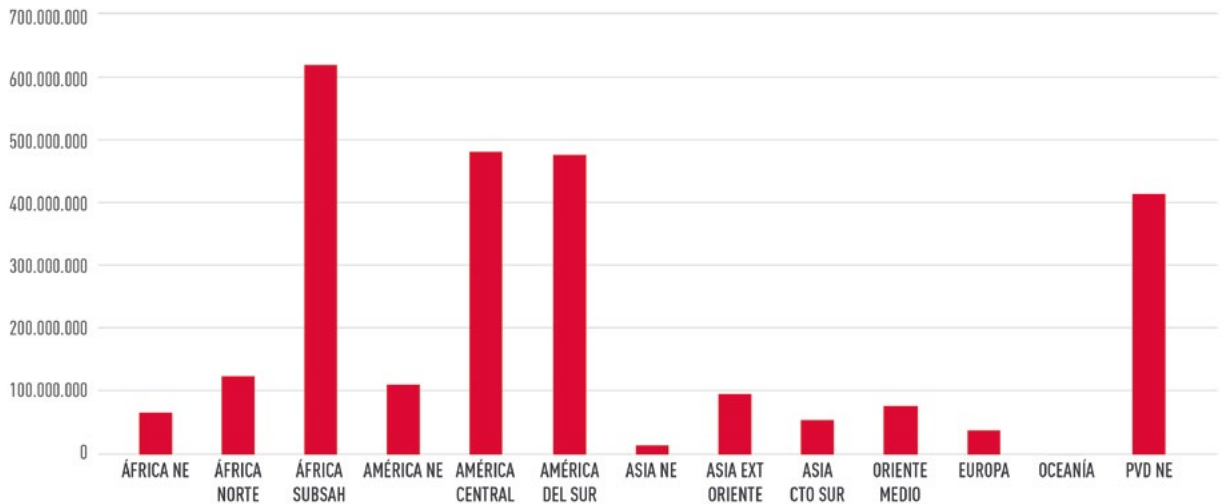
Gráfico 3.5. AOD destinada a SAN por continentes, 2000-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de AOD publicados por el MAEC.

Desde el punto de vista de la distribución de la AOD por regiones, dentro de cada continente, mientras en América hay mucho equilibrio entre la región Centroamérica y América del Sur, en el caso de África la concentración es significativamente más alta en África Subsahariana que en el Norte de África.

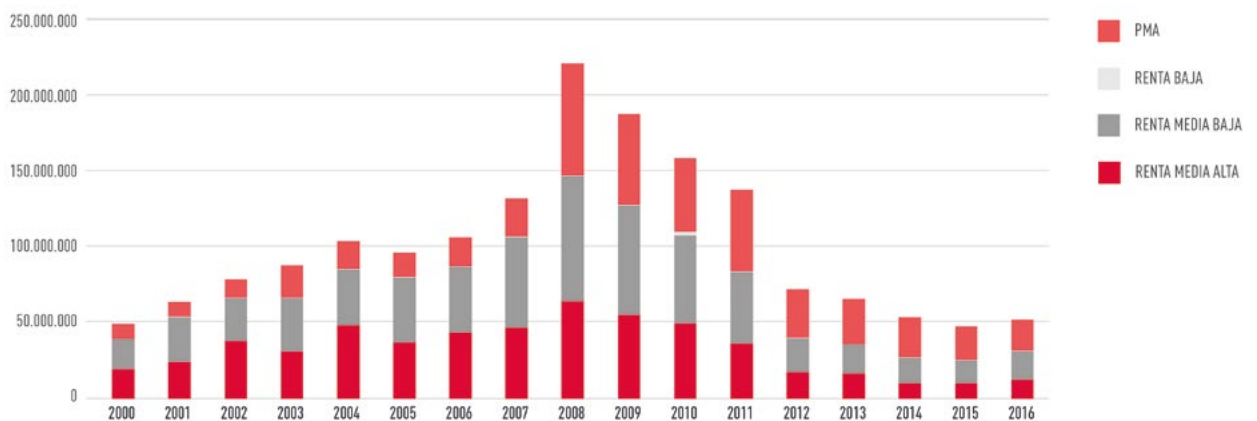
Gráfico 3.6. AOD destinada a SAN por regiones, 2000-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de AOD publicados por el MAEC.

Desde el punto de vista del nivel de renta de los países receptores de la AOD española para SAN, entre 2000 y 2010 el mayor peso ha estado en los países de renta media-baja; a partir de 2011 se ha destinado más AOD a los países menos avanzados (PMA).

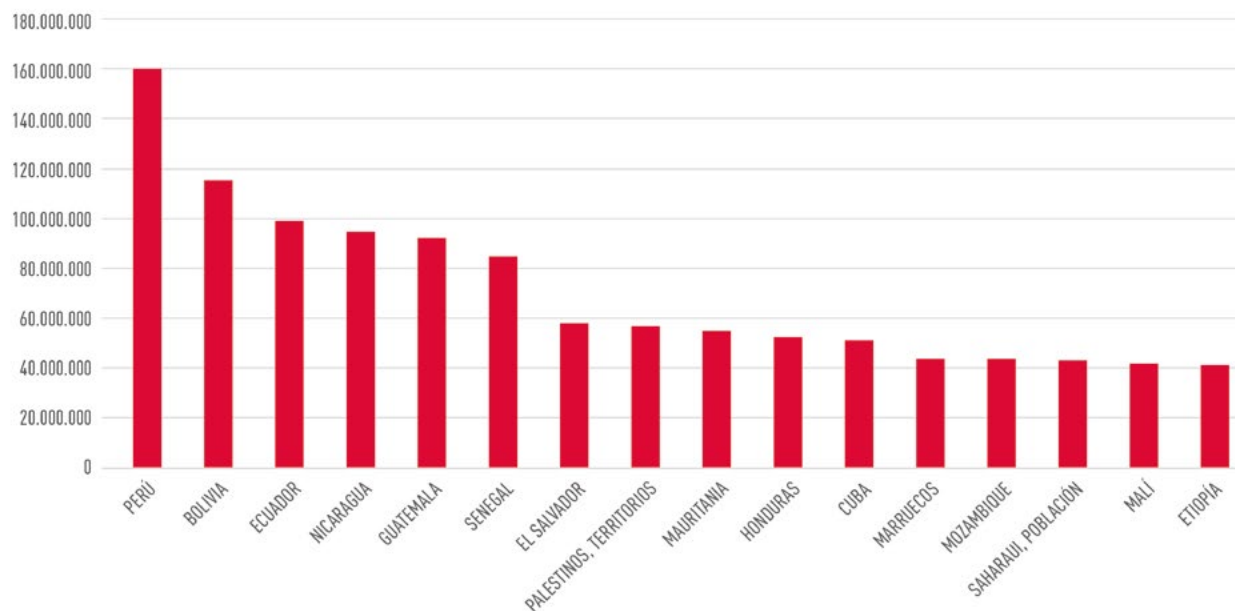
Gráfico 3.7. AOD destinada a SAN por grupos de países en función de su nivel de renta, 2000-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de AOD publicados por el MAEC.

En cuanto a los países que más AOD para SAN han recibido en el conjunto del período 2000-2016 destacan los tres países del arco andino (Perú, Bolivia y Ecuador) y algunos países de Centroamérica. En África subsahariana, destaca Senegal.

Gráfico 3.8. Países que han recibido más de 40 millones para SAN, 2000-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de AOD publicados por el MAEC

3. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

3.1. LA SAN EN EL MARCO LEGAL DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Aunque la cooperación oficial española había comenzado a dar sus primeros pasos ya en 1985, con la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y en 1988 con el nacimiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI, hoy AECID) como organismo autónomo del Ministerio de Asuntos Exteriores, no fue hasta 1998 que, a través de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo¹⁵, se estableció el marco legal de referencia para la política de cooperación internacional en nuestro país.

La ley trata brevemente las prioridades sectoriales que deben orientar la Cooperación Española, señalando en su art. 7 que el objetivo de la misma es la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones, para lo cual, nuestra cooperación se orientará especialmente a un grupo de prioridades sectoriales, entre las que incorpora en primer lugar “*Servicios sociales básicos, con especial incidencia en salud, saneamiento, educación, **obtención de la seguridad alimentaria** y formación de recursos humanos*”. Por tanto, la seguridad alimentaria figura de forma expresa entre las prioridades sectoriales que deben orientar nuestra cooperación, entendiéndola como parte de los servicios sociales básicos. Según el CAD, la definición de servicios sociales básicos que hace la ley española es más amplia que la convenida por el CAD según el acuerdo de Copenhague, que los restringe a salud básica, educación básica y sistemas de agua y saneamiento dirigidos a la reducción de la pobreza.

Junto a ello, la ley señala, por un lado, en su art. 11, dedicado a la cooperación económica y financiera, que el sector agroalimentario constituye uno de los sectores económicos que pueden ser objeto de proyectos de inversión y ayuda. Y por otro lado, en el art. 12, dedicado a la ayuda humanitaria, establece:

*“La ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la **ayuda alimentaria de emergencia**, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico. [...] La ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas [...] Incluye asimismo este instrumento, la **aportación de productos alimenticios y de implementos e insumos agrícolas** a países en desarrollo con problemas de insuficiencia alimentaria, con el fin de potenciar su autoabastecimiento y **garantizar su seguridad alimentaria**, como base de su proceso de desarrollo”.*

¹⁵ Publicada en el BOE de 8 de julio de 1998. <https://www.boe.es/boe/dias/1998/07/08/pdfs/A22755-22765.pdf>

Por tanto, en la Ley 23/1998 aparecen tres orientaciones que guardan relación más o menos directa con la seguridad alimentaria y nutricional: como parte de los servicios sociales básicos, como sector económico y como componente de la ayuda humanitaria, tanto en fase de emergencia como de rehabilitación y reconstrucción. Esto nos transmite la complejidad de caracterizar y delimitar este sector, como hemos visto en la parte II de esta publicación.

La ley estableció los Planes Directores como elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional, con carácter cuatrienal, que deberán contener las líneas generales y directrices básicas de dicha política, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española durante cada cuatrienio. Además, el mismo artículo 8 de la ley prevé que los planes directores establecerán los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación que sea preferente.

3.2. LA SAN EN LOS PLANES DIRECTORES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

3.2.1. I Plan Director 2001-2004

La elaboración y aprobación del I Plan Director de la Cooperación Española, para el período 2001-2004, fue precedido por el encargo –realizado en 1999 por la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI a un grupo de investigadores dirigidos por José Antonio Alonso– de un documento de Estrategia para la Cooperación Española. En este trabajo se señalaba que en 1995 solamente el sector agricultura (no el conjunto de sectores y subsectores que en la parte II hemos presentado como vinculados a la SAN) representó casi el 12% de toda la AOD.

El I Plan Director, aprobado por el Consejo de Ministros en noviembre de 2000, trataba de forma muy breve y somera las prioridades sectoriales. Hacía una referencia expresa a las necesidades sociales básicas tal como las regula el art. 7 de la Ley 23/1998 (la ley hablaba de servicios sociales básicos), aunque en su redacción se refería a “nutrición” en lugar de seguridad alimentaria, y agregaba los programas integrados de ayuda alimentaria. Respecto a las necesidades sociales básicas, el plan director señalaba que los objetivos serían: cumplimiento de los compromisos internacionales en este campo (especialmente, el compromiso 20/20), el apoyo a las capacidades de los países receptores (tanto gobiernos como sociedad civil), la atención a los sectores sociales más vulnerables y la incorporación del máximo posible de actores.

Al tratar los instrumentos de la Cooperación Española, el plan dedicaba un apartado a la ayuda alimentaria, de la que señalaba tres modalidades: “una primera, que consiste en la transferencia de alimentos de gobierno a gobierno para su venta en el mercado doméstico, con la afectación de los fondos de contrapartida así generados a actividades acordadas por donante y beneficiario; una segunda, instrumentada a través de proyectos, dirigidos a objetivos y beneficiarios previamente definidos; y una tercera, la ayuda alimentaria de emergencia, consistente en transferencias a víctimas de catástrofes naturales o conflictos, así como a refugiados y desplazados”.

Lo interesante es que el plan señalaba que la utilización del instrumento de la ayuda alimentaria debía responder a un diseño integral de lucha contra la pobreza que respondiera a objetivos de seguridad alimentaria.

En síntesis, en este I Plan Director la visibilidad del sector SAN queda poco explícita, en segundo plano, sin una referencia clara y una explicación suficiente.

3.2.2. II Plan Director 2005-2008

El II Plan Director, aprobado en enero de 2005 después de un proceso participativo que integró aportaciones de los diferentes actores de la Cooperación Española, fue un documento de mayor amplitud estratégica que su precedente y mejor enmarcado en la agenda internacional de cooperación al desarrollo.

Desde el punto de vista sectorial optó también por enmarcar el sector SAN principalmente dentro de la cobertura de las necesidades sociales básicas, pero el tratamiento que hizo de este sector fue mucho más amplio, profundo, novedoso y estratégico.

Al tratar las prioridades sectoriales, dentro de la prioridad de cobertura de las necesidades sociales básicas, junto a educación, salud, agua, saneamiento, habitabilidad básica y apoyo a los colectivos más vulnerables, se recogía la prioridad de “soberanía alimentaria y lucha contra el hambre”. El II Plan Director trató de forma extensa esta prioridad, con una perspectiva de integralidad, planteándola de forma equilibrada entre los paradigmas de la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación. Es interesante e importante el hecho de que abordó la cooperación en este sector desde un planteamiento no solo de disponibilidad de alimentos sino de acceso, enmarcándolo en el derecho humano a la alimentación.

Las líneas estratégicas que establecía tocaban el doble enfoque de corto y largo plazo –el *twin-track* que se convertiría después, durante la crisis alimentaria de 2008, en una referencia de la mano del *High Level Task Force on Food Crisis* de Naciones Unidas–, el trabajo sobre las causas del hambre, la prioridad a la agricultura familiar y campesina, el acceso a recursos, la apuesta por los mercados locales, la focalización en las poblaciones más vulnerables a la inseguridad alimentaria, la priorización de mujeres y niñas, la generación de compromisos políticos y de complementariedad de políticas, todo ello en el marco de dar prioridad a la lucha contra el hambre desde el enfoque del derecho a la alimentación. Para ello, el plan señalaba posibles actuaciones tanto a nivel micro (familia, comunidad, municipio) como a nivel nacional e incluso regional e internacional.

Junto a esta aproximación desde las necesidades sociales básicas, al tratar la prioridad sectorial de promoción del tejido económico y empresarial, en concreto dentro de la línea estratégica de fortalecimiento de los sectores productivos, el II Plan Director abordaba también desde este enfoque sectores directamente relacionados con la SAN. Entre los sectores productivos en los que la Cooperación Española planteaba trabajar para el establecimiento de una base productiva sostenible, sólida y diversificada, de acuerdo a las necesidades y potencialidades locales, señalaba la agricultura, la silvicultura y la pesca:

- *“Agricultura: la agricultura es la mayor fuente de seguridad alimentaria y de empleo de muchos de los países en desarrollo. Las intervenciones sobre las diversas formas de propiedad y gestión de la tierra, basadas en una reforma agraria integral, desarrollo agrario, producción de alimentos agrarios y formación agraria, serán de especial relevancia para la Cooperación Española, siempre respetando los sistemas de producción tradicionales y promoviendo la biodiversidad. Además, se adoptarán medidas para evitar la discriminación de género, en especial, favoreciendo el acceso de las mujeres a la titularidad sobre la tierra.*
- *Silvicultura: las áreas de política forestal, desarrollo forestal, formación forestal e investigación en silvicultura serán de interés para la Cooperación Española, dado el importante valor de los bosques como fuente de recursos para las poblaciones más vulnerables.*
- *Pesca: la larga tradición española en el sector pesquero dota a la Cooperación Española de un indudable valor añadido de cara a la transmisión de su experiencia a los países en desarrollo. El desarrollo de un sector pesquero sostenible, la promoción especial de la pesca artesanal, la protección de los caladeros nacionales, el desarrollo de una extracción bentónica y tectónica compatibles, la formación pesquera y los servicios pesqueros serán las principales áreas a priorizar”.*

Este tratamiento guardaba coherencia con las opciones fundamentales que se habían reflejado en el sector “soberanía alimentaria y lucha contra el hambre”.

Igual que ya hiciera el I Plan Director, al tratar los instrumentos de la Cooperación Española, incorporó la ayuda alimentaria pero con un enfoque mucho más crítico y más coherente con los contenidos de la prioridad sectorial señalada, estableciendo que las acciones de ayuda alimentaria deberían estar subordinadas a los objetivos de lucha contra la pobreza –y en particular a lo establecido respecto a soberanía alimentaria y lucha contra el hambre–, optando por las compras locales en lugar del envío de ayuda alimentaria en especie.

El II Plan Director llamaba la atención expresamente sobre el hecho de que la ayuda alimentaria mal utilizada puede provocar distorsiones en los precios en los mercados internos e internacionales, puede desincentivar las políticas de seguridad alimentaria en los países receptores al reducirse los precios de los alimentos en el mercado, puede alterar las dietas locales generando además dependencia y puede incrementar el desempleo en el sector agrícola. En ocasiones, los donantes han utilizado la ayuda alimentaria para expandir sus mercados agrícolas, deshacerse de sus excedentes y eludir las limitaciones a las subvenciones a sus exportaciones. Pero, siguiendo las reflexiones de la FAO, señalaba que la única solución duradera al hambre es conseguir que las comunidades rurales de los países más pobres prescindan de la ayuda alimentaria e incrementen su propia producción, para primero lograr la autosuficiencia alimentaria y posteriormente la comercialización de alimentos.

En conclusión, este plan, recogiendo la trayectoria que la Cooperación Española ya había tenido en la práctica en trabajos y proyectos relacionados con la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, sentó la bases para un sector SAN fuerte en nuestra cooperación, marcado por la seña de identidad del enfoque de derecho a la alimentación. Además, en el marco de este II Plan, se elaboró la Estrategia de Lucha contra el Hambre, basada en un enfoque multi-sectorial, como veremos más adelante.

3.2.3. III Plan Director 2009-2012

Contando con un proceso de elaboración participativo, como en el caso del II Plan Director, el III Plan fue aprobado a comienzos de 2009. Tuvo un despliegue doctrinal y estratégico mucho más complejo que los anteriores, alineándose claramente con las nuevas tendencias de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

Entre las 12 prioridades sectoriales en que se proyectaba, se incluía una prioridad de “Desarrollo rural y lucha contra el hambre”, con un carácter muy relevante por efecto de la propia trayectoria de la Cooperación Española y de la coyuntura de grave crisis alimentaria que se estaba viviendo en aquel momento. Para contribuir a la seguridad alimentaria, el III Plan Director retoma dos opciones políticas fundamentales que ya estaban recogidas en el II Plan Director: adoptar el enfoque de la soberanía alimentaria e incorporar como **objetivo general** de este sector la **realización del derecho humano a la alimentación**.

La lectura que hacía este plan director del problema del hambre, a la luz de la gran crisis alimentaria de 2008, lo presentaba como un problema con causas estructurales, necesitado de un abordaje multisectorial y sistémico, identificando el desarrollo rural –entendido en un sentido amplio, territorial y multisectorial– como el enfoque desde el que articular a los territorios para la formulación de sus propias estrategias para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Para el trabajo en este sector se establecieron **cinco objetivos específicos**:

OE 1. Promover el **acceso a una alimentación digna y adecuada** a la diversidad local y a las necesidades nutricionales de cada sector de población, de las poblaciones urbanas y rurales en situación de mayor vulnerabilidad, con especial atención a los niños y niñas en la primera infancia.

OE 2. Fomentar los **sistemas de producción sostenibles** y el apoyo a los pequeños productores.

OE 3. Apoyar e incentivar un **desarrollo rural con enfoque territorial** que incorpore a la población vulnerable y a todos los actores en la puesta en valor del potencial de las zonas rurales.

OE 4. Favorecer en el **entorno internacional** los acuerdos necesarios **para el ejercicio del derecho a la alimentación** y la mejora de las condiciones de vida y de alimentación de la población, en especial de los colectivos más vulnerables.

OE 5. Promover la **investigación científica y tecnológica** agroalimentaria y rural en materia de desarrollo e impulsar la generación de **conocimiento local** en materia de la lucha contra el hambre.

Los tres primeros objetivos específicos tenían en el plan director un desarrollo de líneas estratégicas y actuaciones prioritarias, pero los dos últimos no:

OE 1:

- Prevención y combate del hambre oculta y la desnutrición infantil, priorizando enfoques de diversificación de la producción y de la ingesta alimentaria.
- Apoyo a acciones de prevención y reducción de riesgo, dirigidas a las causas subyacentes a la desnutrición.
- Fortalecimiento de iniciativas de protección social y transferencia condicionada de alimentos, insumos y rentas y vinculados a la nutrición, salud, educación, y compras a escala local, integradas en los planes nacionales de desarrollo.

OE 2:

- Mejora, puesta en valor y difusión de sistemas de producción y técnicas adaptadas localmente dirigidas a mejorar la productividad y la diversificación mediante la explotación sostenible de los recursos.
- Mejora del acceso y control de recursos productivos y a los servicios necesarios para una explotación adecuada, equitativa y sostenible.

OE 3:

- Apoyo a la formulación y articulación de políticas públicas de desarrollo rural con enfoque territorial.
- Fomento de la participación social de las personas a escala territorial, comunitaria y local y familiar en los procesos de toma de decisión, con un claro enfoque de género.

- Promoción de la organización y el asociacionismo de la pequeña agricultura, pesca artesanal y manejo de bosques y cuencas.
- Fomento de la negociación y la acción conjunta entre los diversos agentes públicos y privados de los territorios rurales, apoyando instituciones formales o informales de participación y concertación local.
- Apoyo a un desarrollo empresarial diversificado, cadenas productivas, agregación de valor en el territorio y fomento de empleo rural no agrícola.
- Apoyo a los mercados locales que favorezcan la producción y consumo local de alimentos.
- Dotación de infraestructura agraria (almacenamiento, conservación, transformación y comercialización) y rural.

El plan recogía también unas **orientaciones para la posición española en foros multilaterales** relacionados con la lucha contra el hambre, destacando el cumplimiento de compromisos existentes, sobre todo de erradicación del hambre y malnutrición infantil, y de apoyar el desarrollo rural territorial haciendo frente al desafío de la producción y distribución de alimentos y su relación con el cambio climático y la crisis energética.

Desde el punto de vista de la **coherencia de políticas**, el plan abordaba las relaciones del sector soberanía alimentaria y desarrollo rural con:

- **comercio:** contribución a los objetivos de desarrollo, teniendo como límite el mantenimiento y la integración de la población rural en el tejido económico y social, en el marco de un desarrollo sostenible, apoyar en el marco de la OMC la eliminación de cualquier forma de apoyo a la exportación agrícola y una reducción sustancial de las medidas nacionales distorsionadoras del comercio, garantizar el derecho a la alimentación de todos los países en la aplicación de medidas de liberalización del comercio agrícola, los acuerdos comerciales no deben erosionar la capacidad de los países en desarrollo de proteger sus sectores agrícolas más vulnerables, reducción efectiva de las barreras arancelarias a los productos agrícolas de países en vías de desarrollo;
- **cambio climático:** apoyar la adaptación al cambio climático de la agricultura familiar; seguimiento del impacto en países en desarrollo de los mecanismos de flexibilidad que use España para el cumplimiento de los compromisos del protocolo de Kioto;
- **biotecnología:** el uso de biotecnología destinada a la producción agrícola no se considera una alternativa adecuada para ser utilizada en las actuaciones de la Cooperación Española;
- **energía:** evitar que medios de producción escasos (agua, tierras...) se dediquen a bioenergía cuando se ponga en peligro la seguridad alimentaria, apoyo a fuentes de energía alternativa y renovable;
- **pesca:** hacer más transparente la valoración científica de los stocks en los bancos de pesca, mejorar la gobernanza del sector pesquero, apoyar el asociacionismo de las poblaciones locales de pescadores para promover las acciones conjuntas destinadas a su desarrollo económico.

En el apartado de **orientaciones presupuestarias**, el III Plan Director estableció que la prioridad sectorial de “desarrollo rural y lucha contra el hambre” debía recibir “al menos el 10% de la AOD”, compromiso que, como hemos visto en la Parte II de esta publicación, solo se cumplió en 2010.

Junto al amplio tratamiento del sector “desarrollo rural y lucha contra el hambre”, al tratar la prioridad sectorial de “Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat”, se recogían algunos aspectos relevantes para el sector SAN dentro del Objetivo específico 3: “promover la diversificación de iniciativas económicas respetuosas con el medio ambiente para favorecer el desarrollo sostenible, la conservación de los ecosistemas y el aumento de las capacidades humanas de desarrollo”, dentro del cual se incluían, entre otras, las siguientes líneas:

- *“Contribuir al desarrollo agropecuario sostenible y al fomento de sistemas agroforestales en las zonas rurales, atendiendo a las necesidades alimenticias de la población y a sus costumbres culturales.*
- *Potenciar capacidades productivas generadoras de valor agregado, favoreciendo la autonomía en materia de semillas y fertilizantes para pequeños agricultores y agricultoras mediante el acceso adecuado a los insumos y tecnologías de producción”.*

Sin duda, este ha sido hasta el momento el plan director que ha hecho un planteamiento más completo y más complejo de la SAN. La delimitación de este sector que hemos presentado en la Parte II de esta publicación se basó precisamente en el tratamiento dado en este plan.

El III Plan Director fue concebido en una etapa de fuerte incremento de los recursos destinados a AOD con un planteamiento ambicioso de mejora cualitativa a muchos niveles: eficacia de la ayuda, fortalecimiento institucional, coordinación y complementariedad de actores, coherencia de políticas, investigación, innovación y gestión del conocimiento, gestión para resultados de desarrollo, enfoque de derechos, etc. El impacto de la crisis económica, que se tradujo en una reducción de recursos para AOD casi del 70% en el período de vigencia del plan, limitó las posibilidades de avanzar en esta dirección.

3.2.4. IV Plan Director 2013-2016

El IV Plan Director, aprobado en diciembre de 2012, rediseñó la Cooperación Española a partir de una concentración geográfica, sectorial y multilateral, orientándose por resultados de desarrollo. Introduce un cambio de enfoque de la política de cooperación al desarrollo, con una visión más sistémica, que rompe la tradicional categorización de prioridades por sectores de actuación.

El despliegue del plan se hacía en base a orientaciones estratégicas transversales (grandes retos y transformaciones a las que la Cooperación Española aspiraba a contribuir), líneas de acción (que se desprendían de cada una de las orientaciones y aportan un marco más específico de características comunes con elementos sectoriales) y resultados de desarrollo (definidos en los procesos de diálogo con los países socios).

8 Orientaciones del IV Plan Director

-
1. Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho.
 2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.
 3. Promover oportunidades económicas para los más pobres.
 4. Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos.
 5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género.
 6. Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales.
 7. Responder a las crisis humanitarias con calidad.
 8. Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo.
-

Desde el punto de vista de vista del tratamiento del sector SAN, con esta nueva estructura resultaba más difícil visualizar el planteamiento y la delimitación del sector ya que se encontraba disperso en diferentes orientaciones y líneas de acción. Veamos las orientaciones y líneas de acción que planteaba el IV Plan Director relacionadas con la SAN:

Orientación 2: Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.

Las tres líneas de acción planteadas en esta orientación guardan relación con el sector SAN.

- *Políticas de prevención:* La Cooperación Española apuesta por una política de prevención en todos los campos, frente a shocks externos o estructurales, pero especialmente en lo que respecta a la lucha contra el hambre, la seguridad alimentaria y la nutricional y en salud. La Gestión para la Reducción de Riesgos de Desastres y el fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia se planteaban como ejes de todas las actuaciones.
- *Programas de protección social:* La protección social es una de las políticas que mejor está funcionando en la lucha contra el hambre. Se planteaba que, cuando fuera posible, se apoyarían programas de transferencias condicionadas con enfoque productivo, que permite a la vez que proteger, impulsar el empleo y promover el desarrollo de la comunidad.
- *Una alimentación adecuada y suficiente frente a las crisis:* Para mitigar los efectos de las crisis que afectan a la seguridad alimentaria y nutricional, se planteaba trabajar en la reducción y control de los factores que determinan la vulnerabilidad a las crisis alimentarias y a la desnutrición aguda y crónica, (especulación, agrocombustibles, cambio climático, etc.), y abordar al mismo tiempo la prevención y gestión de los riesgos favoreciendo el desarrollo de mecanismos de resiliencia y gestión de las crisis mediante sistemas de vigilancia y alerta temprana, apoyo a redes de seguridad, apoyo prioritario a las actuaciones dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria de mujeres y niños/as.

Orientación 3: Promover oportunidades económicas para los más pobres.

De las dos líneas de acción planteadas en esta orientación, una guarda una relación directa con el sector SAN: Desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector clave, orientada a promover las inversiones en la agricultura en pos de la seguridad alimentaria, incorporando además enfoques de optimización del impacto nutricional en las intervenciones. Para ello se contemplaba tanto el apoyo al sector público –como impulsor clave en actividades como la investigación y el acceso a tecnología, los servicios de extensión y divulgación agraria, los mecanismos de crédito y financiación y de seguro agrario, entre otros– como la contribución a la inclusión del sector privado local, en el marco de la implementación de planes nacionales, con el objetivo de que la agricultura pueda desempeñar el papel de transformación que puede jugar en las economías de los países socios. Se buscaba mejorar la renta de los pequeños productores, reducir a largo plazo la vulnerabilidad de las poblaciones y fomentar sistemas agrarios sostenibles, inclusivos y competitivos, por ejemplo, a través del apoyo a las organizaciones de productores, la diversificación productiva, la agroindustria, la reducción de pérdidas post-cosecha o la promoción de prácticas agropecuarias ecológicas y la agricultura campesina baja en insumos.



Enseñando a hacer semilleros ©Prosalus

Orientación 4: Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos.

Como ya hemos señalado, a diferencia de la concepción más restringida de servicios sociales básicos del CAD, la Cooperación Española incorpora en ellos la SAN. En este sentido, el IV Plan Director planteaba que la superación de la pobreza y la inclusión social de las personas más desfavorecidas requiere la actuación en las políticas públicas que inciden en el bienestar y calidad de vida de las personas, destacando, la salud, la alimentación, el agua y saneamiento y la educación. Por ello, entre los marcos sectoriales de referencia que se citaban en esta orientación se encuentran los relativos a desarrollo rural y lucha contra el hambre. La cohesión social aparecía en el plan como resultado de la realización de los derechos humanos a la alimentación, a la salud, al agua y saneamiento y a la educación, que constituyen las cuatro líneas de acción de esta orientación 4, de las cuales al menos tres tienen relación con el sector SAN:

- *Derecho humano a la salud:* Esta línea de acción incorporaba el enfoque de determinantes sociales de la salud, entre los cuales la alimentación es uno de los fundamentales.
- *Políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación:* Partiendo de la constatación de que la SAN es base necesaria para avanzar en todos los demás objetivos de desarrollo, se planteaba el apoyo al desarrollo de políticas y planes de agricultura y seguridad alimentaria y el mantenimiento de una posición activa en los principales organismos internacionales, en el fortalecimiento del liderazgo de los países socios así como en el fortalecimiento de las políticas públicas orientadas al desarrollo de la legislación para el acceso, control y explotación sostenible de los recursos naturales y productivos (tenencia de tierra, agua, recursos forestales, protección de la biodiversidad, etc.).

- *Derecho humano al agua y el saneamiento básico:* Aparecía como un derecho básico, entre otras cosas, para la seguridad alimentaria y la agricultura. La desertificación, el cambio climático, la contaminación, el estrés hídrico o la creciente urbanización de los territorios plantean escenarios de riesgo y de disponibilidad crítica del recurso hídrico que ya están generando múltiples conflictos entre los diferentes usos del agua (consumo humano, productivo, industrial, energético). Frente a ello, el plan planteaba la gobernanza del sector desde el enfoque del derecho al agua, el apoyo a la aplicación de políticas de Gestión Integral de los Recursos Hídricos y el acceso a servicios sostenibles de agua y saneamiento.

Orientación 5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Aunque lo hacía solamente de una forma implícita, es destacable que el plan, al abordar la igualdad de género como uno de sus objetivos y como seña de identidad de la Cooperación Española, recogía una línea de acción orientada a acelerar cumplimiento de los derechos de las mujeres, y en concreto de los derechos económicos, laborales, sociales y culturales de las mujeres (DESC), entre los que hay que entender que está comprendido el derecho humano a la alimentación, para lo cual se planteaban tres niveles de actuación: líneas para la igualdad formal, líneas para la igualdad real y acciones específicas para el empoderamiento de las mujeres.

Orientación 6: Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales.

Los Bienes Públicos Globales y Regionales son oportunidades y objetivos de los que se beneficia toda la comunidad internacional y cuya gestión supera el ámbito nacional, debiéndose trabajar para alcanzarlos de manera coordinada a nivel global o regional. Aunque el planteamiento realizado por el IV Plan Director no abordaba la SAN como uno de esos bienes públicos, al tratar la “Estabilidad económica y financiera internacional” se refería específicamente a la lucha contra la volatilidad de precios de los alimentos y la especulación, que entendía que persistirá a mediano y largo plazo, debido a los elevados precios de los combustibles, las amenazas mundiales como el cambio climático, la escasez de agua y la degradación de los recursos naturales. Para afrontarlo, el plan planteaba promover, entre otras medidas, el intercambio de información sobre los stocks de cereales y materias primas, junto a la alerta temprana y la gestión de riesgos.

Además de este tratamiento en diferentes orientaciones y en sus líneas de acción, el IV Plan Director hacía otras referencias explícitas, aunque breves, al sector SAN:

- al tratar la cooperación multilateral, señalando que España ha participado activamente en seguridad alimentaria en el G20, en concreto en el Grupo de Desarrollo;
- al tratar la coherencia de políticas, asumiendo los cinco desafíos globales en materia de coherencia de políticas para el desarrollo que propone la Unión Europea, entre los que está la seguridad alimentaria;
- al tratar la Acción Humanitaria y plantear la focalización en la lucha contra el hambre, objetivo pertinente y sobre el cual el sistema humanitario español atesora experiencia y capacidades sólidas y bien integradas en el sistema humanitario internacional.

En resumen podemos decir que la SAN seguía apareciendo de forma destacada en el IV Plan Director de la Cooperación Española aunque sus contornos quedaban menos nítidos y precisos que en el anterior, en parte motivado por el cambio de estructura del plan director, con un menor peso del enfoque sectorial.

3.3. LA SAN EN LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

3.3.1. La Estrategia sectorial de Lucha contra el Hambre

Según la valoración hecha por el Consejo de Cooperación, el nuevo ciclo de planificación en la Cooperación Española que se inició con el II Plan Director dio lugar a un sistema metodológicamente complejo, organizado en varios estratos sucesivos (plan director, estrategias sectoriales, estrategias geográficas, planes operativos, planes anuales), entre los que las estrategias sectoriales constituían el siguiente paso en el orden lógico del ciclo de planificación, para desarrollar las prioridades sectoriales definidas en el Plan Director.

Por ello, el propio Plan Director 2005-2008 señalaba que, tras su aprobación, se procedería a la revisión y actualización de las estrategias sectoriales existentes y a la elaboración de nuevas estrategias sectoriales, conforme a las previsiones del propio plan, incorporando los objetivos y metas concretas que se proponía alcanzar la Cooperación Española en cada caso. La previsión hecha por el II Plan Director fue de 13 estrategias sectoriales, entre las cuales se encontraba la de lucha contra el hambre.

En general, las estrategias sectoriales respondieron a una estructura común y fueron documentos amplios y complejos —en la medida que la propia herramienta metodológica en que se apoyaban también lo era—, que recabaron y ordenaron mucha información sobre cada sector, que catalogaron buenas prácticas e incorporaron aportaciones de los diversos agentes y que buscaron visibilizar los cruces o relaciones entre sectores. Por contrapartida, tuvieron limitada capacidad estratégica y definición de prioridades, así como ausencia de compromisos presupuestarios.

El ejercicio de elaboración de las estrategias sectoriales, en opinión del Consejo de Cooperación, tuvo la virtud de crear un estado de opinión sobre cada sector, un fundamento estratégico compartido por el conjunto de agentes, que permitiría en el futuro profundizar partiendo de bases comunes.

Una de esas estrategias sectoriales, elaboradas a partir de las previsiones del II Plan Director, fue la **Estrategia de lucha contra el hambre**, elaborada por Enrique de Loma-Ossorio Friend y apoyada en un proceso muy participativo, de casi dos años de duración, con multitud de actores de la cooperación implicados tanto a través de espacios formales como informales de consulta, tal como se explica en la propia introducción de la estrategia. Esto llevó a que se tratara de un documento de amplio consenso, con orientación técnica y bastante equilibrado en sus opciones políticas, lo que le ha permitido pervivir y estar vigente después de una década a través de varios ciclos de planificación.

En el marco teórico de la estrategia se condensaban varios conceptos relacionados, presentando sus similitudes y diferencias: seguridad alimentaria y nutricional, soberanía alimentaria, derecho a la alimentación, desarrollo rural con enfoque territorial. La Estrategia de lucha contra el hambre se enmarcaba en los grandes acuerdos internacionales sobre hambre y seguridad alimentaria, incorporando las reflexiones provenientes de los sectores campesinos en torno a la soberanía alimentaria, apuntando el carácter multisectorial de la SAN y marcando como orientación normativa el derecho humano a la alimentación y a estar protegido contra el hambre. Así se refleja en su objetivo general (“*contribuir a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria*”) y en sus dos objetivos específicos (“*1. Promover el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación de las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad; 2. Lograr una gestión adecuada, coherente y oportuna de la Cooperación Española en la lucha contra el hambre*”).

La estrategia desarrollaba los contenidos del II Plan Director desde el enfoque del derecho a la alimentación, con una prioridad hacia la seguridad alimentaria familiar, incorporando algunos elementos estratégicos de la soberanía alimentaria, concretándose en cinco líneas estratégicas, con diversas actuaciones prioritarias:

1. *Acceso a alimentación adecuada y digna para la población en situación de mayor vulnerabilidad y discriminación:* prevención y combate al hambre oculta, redes de protección alimentaria.
2. *Fomento de sistemas de producción sostenibles, dando prioridad a las prácticas agroecológicas:* semillas y material vegetativo, manejo sostenible del agua, manejo integrado de cultivos, sistemas agroforestales y silvopastoriles, pesca artesanal y acuicultura, manejo post-cosecha.
3. *Acceso a recursos y servicios, y desarrollo socioeconómico de base territorial:* acceso a tierra, agua y recursos acuícolas, a recursos genéticos, a investigación pública agroalimentaria, a servicios de extensión, a financiamiento e incentivos; promoción de los sistemas de organización productiva, de los mercados locales, del desarrollo empresarial y el empleo rural no agrícola.
4. *Promoción, coordinación y articulación de políticas públicas alimentarias:* incidencia política y fortalecimiento de capacidades, políticas nacionales de seguridad alimentaria, coordinación interinstitucional, coherencia y articulación de actores, participación de la población para exigir sus derechos, sistemas de información de vigilancia y alerta alimentaria.
5. *Fortalecimiento de las capacidades y coordinación de la Cooperación Española:* formación para la gestión activa y estratégica del desarrollo, investigación para la orientación de las políticas de desarrollo, coherencia y complementariedad para lograr mayor eficacia, sensibilización social y educación para el desarrollo.

La Estrategia sectorial de lucha contra el hambre permitió que el conjunto de actores de Cooperación Española tomaran conciencia de que el hambre no es un hecho puntual que se combate con actuaciones de emergencia sino que se trata de un fenómeno complejo, multicausal, normalmente de carácter estructural, que requiere de estrategias de medio y largo plazo, incluyendo la importancia de la coherencia de políticas. La forma en que retomó y desarrolló el enfoque del derecho a la alimentación recogido en el II Plan Director llevó en los años posteriores a que este enfoque se convirtiera en una seña de identidad del sector SAN en la Cooperación Española, diferencial respecto a muchas otras cooperaciones, adelantándose en varios años a la corriente generada en la cooperación internacional a raíz de la crisis alimentaria de 2008.

3.3.2. La SAN en otras estrategias sectoriales

Puesto que la herramienta metodológica que sirvió de apoyo a la elaboración de las estrategias sectoriales de despliegue del II Plan Director incorporaba explícitamente la identificación de las posibles intersecciones con otros sectores, buscando un efecto sinérgico a través de la articulación de los sectores entre sí, podemos encontrar aspectos relevantes para la SAN en varias de las estrategias elaboradas de forma coetánea a la de lucha contra el hambre:

La **Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible** dedicaba uno de sus objetivos estratégicos a la producción sostenible, buscando generar cambios en los modelos de desarrollo económico a través de la incorporación de los aspectos ambientales que favorezcan la diversificación de iniciativas productivas respetuosas con el medio ambiente y permitan la conservación de la riqueza biológica de los ecosistemas. Este objetivo toca, entre otros aspectos, la agricultura y ganadería (promoción de sistemas integrales de

producción agropecuaria que consideren los aspectos de género, sociales, ambientales y económicos para una gestión sostenible del medio rural), gestión de recursos forestales (promoción del manejo de los recursos maderables y no maderables del bosque y la certificación forestal para la conservación sostenible de los bienes y servicios que ofrecen), y la pesca y acuicultura (apoyo a la implantación de sistemas de gestión de calidad acordes con una gestión medioambiental duradera y un desarrollo sostenible y de calidad para las explotaciones pesqueras artesanales, al igual que las orientadas a la acuicultura marina y continental).

Además, la Estrategia de Medio Ambiente incorporaba y definía el concepto de agricultura sostenible, muy relevante para el sector SAN:

“La agricultura sostenible es un modelo de organización social y económica basado en una visión equitativa y participativa del desarrollo, que reconoce al medio ambiente y los recursos naturales como las bases de la actividad económica. La agricultura es sostenible cuando es ecológicamente segura, económicamente viable, socialmente justa, culturalmente apropiada y basada en un método científico holístico.”

La **Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española** incluyó dentro del objetivo específico 2, dedicado a los derechos sociales, entre otras, una línea de soberanía alimentaria y lucha contra el hambre como una de las acciones específicas vinculadas con sectores prioritarios para cobertura de necesidades sociales básicas, en la cual se contemplan:

- actuaciones a corto plazo (por ejemplo, apoyo a proyectos de desarrollo rural integral que incorporen iniciativas productivas de agricultura sostenible dirigidas específicamente a las mujeres, para su empoderamiento social y económico; programas y proyectos de regulación e inscripción de propiedades y tierras a nombre de las mujeres, que vengán reforzados con procesos de identificación y promoción de sus derechos como ciudadanas, para su empoderamiento civil, político, económico y social; promover acciones positivas para el acceso a créditos y medidas de protección social de las mujeres en las actividades agrícolas; reforzar el reconocimiento y la participación de las organizaciones de las mujeres en la toma de decisiones en situaciones de emergencia, acción humanitaria y construcción de la paz, en tanto que promueven la organización de redes de apoyo social, de salud y de tejido económico, de acuerdo a cada situación en las zonas afectadas);
- y a medio plazo (programas y campañas de nutrición y diversificación alimenticia que mejoren la salud de las mujeres y las niñas, y de la población en general, en los que se reconozca el papel que han jugado y juegan las mujeres en la subsistencia alimentaria de sus familias y se promuevan acciones para un reparto de los roles reproductivos, del cuidado de la salud y de la protección de la seguridad alimentaria, dirigidos a hombres y a mujeres; propiciar mecanismos para que las mujeres participen de forma activa y propositiva en el diseño de programas, planes y estrategias de lucha contra el hambre y de seguridad alimentaria, a nivel nacional y local, donde se incorporen medidas para mejorar el acceso, control y gestión de los recursos naturales, sugeridas por ellas, y cambios en los roles tradicionales de división sexual del trabajo a medio plazo).



Mujeres indígenas comercializando sus productos ©Prosalus.

Además, al tratar las actuaciones relacionadas con género y salud, la estrategia incorporaba también una actuación de apoyo a iniciativas de las mujeres que, desde el enfoque de género y el respeto a la diversidad, vinculen la mejora de la salud con programas nutricionales, seguridad alimentaria y agricultura sostenible.

La Estrategia de Salud de la Cooperación Española recogió entre las actuaciones prioritarias de la línea estratégica de mejora de calidad y acceso a servicios básicos de salud, la promoción del suministro de alimentos y de una nutrición apropiada, señalando entre las pautas de intervención la introducción de la perspectiva medioambiental en el marco de la atención primaria de salud, especialmente en el trabajo relacionado con la nutrición y la seguridad alimentaria.

Donde más se extendía la estrategia en identificar las relaciones entre alimentación y salud era al realizar el análisis de relaciones con las demás prioridades sectoriales, en concreto, la lucha contra el hambre, donde señalaba que la disponibilidad y accesibilidad de alimentos

culturalmente adecuados es algo fundamental para mantener la salud de las personas y evitar la desnutrición. Pero, a su vez, el sector salud debe orientar la producción para evitar dietas desequilibradas que conducen a la malnutrición y déficit vitamínicos y merman las capacidades de las personas para llevar a cabo una vida activa y sana. Muchas de las medidas importantes de la salud pública, con un impacto directo en las posibilidades de desarrollo personal y comunitario, están relacionadas con la alimentación.

3.3.3. El Plan de Actuación Sectorial de Desarrollo rural y lucha contra el hambre de la AECID

Los Planes de Actuación Sectorial (PAS) se concibieron como un instrumento de Planificación Sectorial de la AECID dirigido a mejorar la coherencia entre la planificación estratégica de la Cooperación Española (Plan Director y Estrategias sectoriales) y la programación operativa de la Agencia. Surgieron a raíz de la introducción del enfoque sectorial en la Agencia como consecuencia de las recomendaciones realizadas por el CAD, siendo su elaboración parte de los compromisos asumidos por la Agencia en su primer Contrato de Gestión. Tenían la finalidad de concretar las prioridades estratégicas de la AECID en un determinado sector a partir del amplio abanico de posibilidades que ofrecía el III Plan Director, así como las modalidades, instrumentos y socios más adecuados para esas prioridades, y alimentar el resto de procesos de planificación y programación (Marcos de Asociación País y Programación Operativa).

La elaboración del PAS sobre desarrollo rural y lucha contra el hambre, igual que el resto de planes, se apoyó en un diagnóstico previo del sector y se elaboró a través de un proceso participativo bajo el liderazgo del Departamento de Cooperación Sectorial. Fue el último PAS en elaborarse, en 2011, y aprobarse (en 2012). En este proceso se constató que la Cooperación Española se encontraba entonces entre los diez primeros donantes a nivel mundial en el apoyo al sector SAN (3º en América Latina).

De acuerdo al planteamiento del PAS, las intervenciones de la AECID en el sector deberían diseñarse con un enfoque integral y multisectorial que asegure la seguridad alimentaria y nutricional, que apoye el desarrollo rural territorial inclusivo y que tenga un enfoque de Derecho Humano a la Alimentación.

El PAS señalaba cuatro líneas de trabajo:

- Mejora de las políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional: promoviendo el acceso a una alimentación digna y adecuada, y en especial para las madres gestantes y lactantes, y los niños y niñas menores de 5 años; así como la coordinación y articulación de políticas públicas para garantizar el derecho a la alimentación.
- Fomento de los sistemas de producción sostenible y el apoyo a la pequeña producción: contribuyendo a mejorar la productividad y la diversificación sostenibles en pequeñas explotaciones agropecuarias, acuícolas y forestales; los sistemas de pesca artesanal, acuicultura y el control de los recursos pesqueros; promocionando la investigación científica y tecnológica y promoviendo la adaptación al cambio climático y el acceso de las mujeres a los medios de producción.
- Apoyo al desarrollo rural territorial inclusivo, con enfoque de género y de medioambiente: en la gestión de políticas públicas de Desarrollo Rural Territorial; de las cadenas de valor en la pequeña agricultura, pesca artesanal, manejo de bosques y fomento del empleo rural no agrario; y la mejora de la infraestructura rural.
- Fortalecimiento institucional interno: mejora de los procesos de planificación, difusión y sensibilización, a través del fortalecimiento de capacidades, la gestión del conocimiento y la coordinación de actores.

Resumen del PAS de desarrollo rural y lucha contra el hambre

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	ACTUACIONES CONCRETAS
Línea estratégica I: mejorar las políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional	I.1. Promover el acceso a una alimentación digna, adecuada y equitativa.	Apoyar a los países socios en la formulación e implementación de políticas /estrategias de seguridad alimentaria y nutricional con enfoque de género Apoyar los mecanismos de estabilidad de precios de los alimentos Apoyar las redes de protección alimentaria para garantizar una alimentación digna, adecuada y equitativa Apoyar los programas nacionales de alimentación escolar y promoción de huertos escolares
	I.2 Promover una nutrición adecuada de las madres gestantes/lactantes y las niñas/os menores de 5 años	Fomentar la nutrición comunitaria participativa Apoyar los procesos de inclusión de la educación nutricional en la currícula escolar Fomentar los programas de acceso a suplementos nutricionales y alimentos fortificados y apoyo a la producción local de los mismos Reforzar los sistemas estadísticos desagregados sobre datos nutricionales y calóricos
	I.3. Promoción, coordinación y articulación de políticas públicas para garantizar el derecho a la alimentación	Apoyar a los países socios en la transposición del DA a políticas y legislaciones nacionales Difundir, incidir y sensibilizar acerca del DA

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	ACTUACIONES CONCRETAS
Línea estratégica 2: Fomentar los sistemas de producción sostenible y el apoyo a la pequeña producción, priorizando el acceso de las mujeres a los medios de producción	2.1. Apoyar la mejora de la productividad y diversificación sostenible en pequeñas explotaciones agropecuarias, acuícolas y forestales, integradas	Contribuir a la ampliación de los servicios financieros, considerando seguros agrarios y la gestión de riesgos Apoyar los sistemas de extensión agrarios inclusivos Apoyar los procesos de regularización de la tenencia de la tierra a nivel local
	2.2. Contribuir a la mejora de los sistemas de pesca artesanal, acuicultura y el control de los recursos pesqueros	Proveer capacitación individual a productores y a entidades públicas Apoyar los procesos de conservación y transformación artesanal de los productos pesqueros Contribuir a la ampliación de los servicios financieros equitativos
	2.3. Promocionar la investigación científica y tecnológica aplicada en el sector agropecuario, pesquero y forestal	Fortalecer los institutos nacionales de investigación agraria, agroalimentaria, y pesquera. Facilitar los procesos de articulación con políticas públicas de I+D+i
LÍNEAS ESTRATÉGICAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	ACTUACIONES CONCRETAS
Línea estratégica 3: Apoyar el desarrollo rural territorial inclusivo con enfoque de género y medioambiental	3.1. Apoyar la gestión de políticas públicas de desarrollo rural territorial con enfoque de género	Promover la participación y articulación de actores Apoyar la articulación de políticas sectoriales en el territorio Apoyar la formulación y puesta en marcha de planes estratégicos y operativos de desarrollo rural territorial Fortalecer capacidades Promover la divulgación de los planes Co-financiar iniciativas locales de los planes
	3.2. Apoyar la mejora de las cadenas de valor en la pequeña agricultura, pesca artesanal, manejo de bosques y fomento del empleo rural no agrario	Promover el acceso al mercado y obtención de valor agregado en el territorio Promocionar la organización y el asociacionismo (Cooperativas) Apoyar la creación y fomento de servicios e iniciativas no agrarias Fortalecer las capacidades técnicas
	3.3. Mejora de la infraestructura rural	Invertir en infraestructuras

LÍNEAS ESTRATÉGICAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	ACTUACIONES CONCRETAS
Línea estratégica 4: Fortalecimiento institucional	4.1. Fortalecimiento institucional para la inclusión del enfoque sectorial	Inclusión del enfoque sectorial en los procesos de planificación de la AECID, con la integración de los enfoques de género y medio ambiente Refuerzo de las capacidades humanas del área de DR y LCH Mejora de la comunicación e intercambio de información entre departamentos y UCES (prioridades, guía de recursos, valoración de las convocatorias, etc.) Facilitación y reforzamiento del seguimiento técnico de los acuerdos con las OMUDES y definir el papel del departamento Sectorial y las UCES Sistematización de los procesos de toma de decisión entre UCES y entre los distintos Departamentos Definición y concreción de la coordinación entre los Departamentos Sectoriales, Geográficos, Multilateral, Oficina FONPRODE y SGPOLDE
	4.2. Formación técnica sectorial y de gestión	Formación técnica sectorial especializada a los miembros de la Red sectorial de Expertos Formación específica y elaboración de herramientas técnicas (indicadores) para la integración del medio ambiente y el género en la formulación, planificación y ejecución de proyectos en el sector de desarrollo rural y lucha contra la pobreza Promoción de acuerdos de colaboración con universidades y centros de investigación Formación administrativa de gestión de herramientas, instrumentos y procedimientos Análisis de la problemática nutricional en los procesos de programación y planificación Apoyo técnico para la transversalización de las prioridades horizontales, especialmente en género, medioambiente y diversidad cultural
	4.3. Gestión del conocimiento	Consolidación de la Red de Expertos sectoriales y puesta en marcha de herramientas informáticas apropiadas (Red AVA) Formación específica del sector en la Red AVA Intercambio de buenas prácticas y experiencias tanto exitosas como fallidas en el sector Elaboración de una guía de recursos del sector y su difusión Mejora de la coordinación interna entre las diferentes unidades de AECID para favorecer un enfoque integral del sector Priorizar la participación en foros y redes regionales e internacionales
	4.4. Articulación y coordinación de otros actores	Impulsar colaboraciones de actores españoles líderes en el sector Fomento de la participación del sector privado responsable, en el desarrollo rural territorial teniendo en cuenta los principios éticos que establezca la AECID. Calificación de ONGD para trabajar en el sector Coordinación con otros Departamentos Ministeriales con competencias en el sector

El PAS ha proporcionado a la Agencia una posición sectorial en SAN definida, identificable y coherente con el marco estratégico nacional y alineado con el marco doctrinal internacional, lo que ha facilitado la coordinación con otros actores relevantes en este sector. Ha sido limitada su utilidad para la planificación operativa de la AECID y para orientar la asignación presupuestaria.

3.4. LA SAN EN LA PLANIFICACIÓN MULTILATERAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

En comparación con el promedio del CAD y de la Unión Europea, la Cooperación Española ha canalizado habitualmente un mayor porcentaje de su AOD a través de organismos multilaterales, aunque esto en buena parte se ha podido deber al menor volumen de la ayuda total y al consecuente mayor peso de las contribuciones obligatorias a organismos multilaterales.

3.4.1. Estrategia de cooperación multilateral (2009)

Aunque ya se recogían orientaciones para definir un “multilateralismo activo, selectivo y estratégico” de la Cooperación Española en el II Plan Director, la primera estrategia orientada a establecer un marco completo y claro para ello no fue aprobada hasta 2009.

Los criterios de selección recogidos por esta estrategia para orientar la Cooperación Española en el ámbito multilateral se basaban en cuatro ámbitos:

1. Contribución a la gobernanza del sistema internacional de cooperación al desarrollo y a la provisión de bienes públicos globales y regionales.
2. Complementariedad entre las organizaciones multilaterales y la Cooperación española.
3. Relevancia en términos de movilización de recursos y financiación del desarrollo.
4. Calidad, eficacia y eficiencia de las actividades de los organismos multilaterales.

A partir de esta estrategia, en los años siguientes, se comenzaron a establecer marcos de asociación estratégica de la Cooperación Española con algunos organismos multilaterales. Algunos de los organismos multilaterales identificados como socios relevantes para la Cooperación Española en esta estrategia multilateral tienen también relevancia desde el punto de vista sectorial de la SAN:

La **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura** (FAO) ha sido a lo largo de la historia de la Cooperación Española un socio muy importante en relación a las metas de lucha contra el hambre. En algunos períodos durante la década pasada España ha sido el mayor contribuyente de fondos extrapresupuestarios a la FAO. La Estrategia multilateral señalaba que los objetivos de la cooperación de España con la FAO eran los siguientes:

1. Prestar apoyo y participar activamente en el proceso de renovación de la FAO, a la luz de los resultados de la Evaluación Externa Independiente, intensificando el diálogo político con la FAO para promover los compromisos internacionales de lucha contra el hambre y el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación.
2. Fortalecer las capacidades de la FAO a través de un aumento de la contribución española, para apoyar a los Gobiernos en la puesta en marcha de las nuevas políticas de seguridad alimentaria, lucha contra la desnutrición -en especial la infantil-, a través de sistemas de producción sostenible y de un mayor acceso a los activos productivos.
3. Creación de un fondo humanitario para una financiación ágil y flexible de proyectos en respuesta a llamamientos de crisis humanitarias de FAO.

El **Programa Mundial de Alimentos (PMA)** aparecía en la estrategia como otro socio relevante de la Cooperación española para las metas de reducción del hambre contempladas en el ODM I, a través de la distribución de ayuda alimentaria y de estrategias de seguridad alimentaria. La estrategia de cooperación multilateral destacaba las capacidades logísticas del PMA en las situaciones de emergencia y de respuesta humanitaria. La colaboración de España con el PMA recibió un impulso importante en 2006 con la creación de un Fondo España-PMA para agilizar la liberación de fondos en casos de crisis humanitarias. Los objetivos de la cooperación de España con el PMA eran los siguientes:

1. Mejorar la capacidad de respuesta del PMA en el marco de la reforma del sistema de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas, a través de una actuación más coordinada con otras agencias y facilitando apoyo financiero estable y predecible.
2. Promover una actuación del PMA más centrada, por un lado, en la respuesta ante emergencias y en la recuperación posterior a las crisis, procurando el abastecimiento y fortalecimiento de los mercados locales y, por otro lado, en el apoyo a los Gobiernos para el diseño y aplicación de estrategias de seguridad alimentaria que fortalezcan los medios de vida de las poblaciones afectadas por el hambre y la desnutrición.
3. Promover una mayor transparencia institucional en la actuación del PMA, que a su vez contribuya al fortalecimiento de las normas y los estándares humanitarios operacionales internacionales.
4. Fortalecer las actividades de evaluación del PMA sobre el impacto de la ayuda alimentaria y mejorar su transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.
5. Impulsar un mayor diálogo entre las agencias de Roma (FAO, PMA y FIDA) de forma que se eviten solapamientos y duplicidades en sus proyectos de campo, mejorando las sinergias y la reducción de costes.

3.4.2. Documento de formulación de prioridades para la cooperación multilateral en el ámbito del desarrollo (2015)

Este documento de estrategia, elaborado en el contexto de aplicación del IV Plan Director, tomando en cuenta los señalamientos realizados por el CAD en el *Peer Review* de 2011 así como las conclusiones de la evaluación intermedia de la estrategia multilateral, sentaba los criterios para identificar aquellos organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) con los que la Cooperación Española pueda lograr un mayor impacto en su acción multilateral para el desarrollo, intentando dar un paso adelante a la hora de aterrizar la Estrategia de 2009, concretando y haciendo operativa una acción multilateral más afinada y realista, en base a las lecciones aprendidas y logros de los últimos años.

Siguiendo recomendaciones del CAD, para mejorar la orientación estratégica de la contribución financiera española a la cooperación multilateral, se planteaba basar las decisiones sobre la asignación de fondos a los OMUDES en la capacidad de cada organismo para garantizar:

- a. Una adecuada gestión para resultados de desarrollo y una buena gobernanza.
- b. La eficacia y la eficiencia de sus programas.
- c. La prestación eficaz y eficiente de su ayuda a escala nacional.
- d. La armonización entre donantes y el alineamiento con el país socio y a escala nacional.

El documento identificaba 10 componentes de valoración de OMUDES (rol global del organismo en la consecución de resultados de desarrollo o de objetivos humanitarios; gestión para resultados de desarrollo; gestión y gobernanza del organismo; eficacia de los programas; eficiencia; sostenibilidad de los programas; enfoques transversales; alineamiento con los países socios a escala nacional; armonización; transparencia y rendición de cuentas), para los cuales se establecían un total de 26 criterios, estrechamente relacionados con los indicadores empleados por MOPAN (Red para la evaluación del desempeño de las organizaciones multilaterales), el DER (*Development Efficiency Review*) del CAD y la *Multilateral Aid Review* realizada por el DFID en el 2011 y su actualización del 2013.

Entre los 26 Organismos Internacionales considerados estratégicos y prioritarios para la articulación de las orientaciones estratégicas de la Cooperación Española según este documento de priorización, aparecían FAO, FIDA y PMA, las tres agencias basadas en Roma y especializadas en temas relacionados con la SAN.

4. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

4.1. INTRODUCCIÓN

Para hacer este análisis de lo que podría aportar en el futuro la Cooperación Española en el sector SAN se seleccionó a un grupo de personas/instituciones expertas en este sector y conocedoras de la Cooperación Española y, a final de 2017, se les envió una encuesta sencilla, solamente con tres preguntas orientadas a recoger su opinión experta sobre los elementos diferenciales de la Cooperación Española en este sector, sus potencialidades y la orientación que podrían tener las prioridades a futuro.

De las 27 encuestas enviadas se recibieron 19 respuestas, bajo un planteamiento de anonimato, en base a las cuales se elaboró esta Parte IV¹⁶.

Agradecemos la colaboración para este trabajo de varias personas de FAO (tanto sede central como oficinas en América Latina y España), varias personas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y de AECID (incluyendo personas de la red de expertos sectoriales en Desarrollo Rural y SAN), ICEX, universidades (Loyola Andalucía, Politécnica de Madrid, Politécnica de Valencia), ONGD especializadas (Acción contra el Hambre, Ayuda en Acción, CERAI, Manos Unidas, Mundubat, Oxfam Intermón, Prosalus y Veterinarios sin Fronteras – Justicia Alimentaria Global) y algunas personas expertas a título individual.

4.2. ELEMENTOS DIFERENCIALES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN SAN

La mayor parte de las aportaciones sobre elementos diferenciales de la Cooperación Española en el sector de la SAN pueden articularse en torno a cuatro claves principales que han orientado nuestra cooperación durante años: derecho humano a la alimentación adecuada, desarrollo rural con enfoque territorial, apoyo a procesos y fortalecimiento de capacidades.

4.2.1. Derecho humano a la alimentación

El punto de mayor acuerdo es que el enfoque de derechos, en concreto, del **derecho humano a la alimentación** –que, como hemos visto en la Parte III, ha estado presente en los documentos de planificación de la Cooperación Española desde el II Plan Director– constituye el **principal elemento diferencial**.

En los períodos de aplicación del II y III Plan Director, la Cooperación Española en este sector se especializó en apoyar programas y proyectos desde el enfoque del derecho a la alimentación, en colaboración con otras entidades especializadas, entre las que destacan algunas ONG con larga trayectoria y experiencia en este enfoque¹⁷, organismos multila-

¹⁶ El proceso de consulta y de sistematización de las respuestas fue previa a la aprobación y publicación del V Plan Director de la Cooperación Española.

terales como la FAO, o incluso la relatoría especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. La Cooperación Española llegó a ser uno de los principales contribuyentes para el despliegue de este enfoque y, en algún momento crítico, jugó un papel clave para que esta apuesta no se perdiera en los espacios multilaterales.

En este sentido, ha sido muy importante el impacto conseguido a través del Programa España-FAO en América Latina, apoyando, a través de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, un proceso muy amplio de constitucionalización y legislación sobre el derecho a la alimentación en la región, con los Frentes Parlamentarios contra el Hambre como motor principal.

En conexión con esto, ha sido muy relevante el **apoyo a políticas públicas**, entendiendo que son los Estados los que tienen un conjunto de obligaciones relacionadas con el derecho a la alimentación. La Cooperación Española ha buscado un buen alineamiento con las políticas nacionales, apostando por la institucionalización, por la centralidad del Estado en la búsqueda de soluciones a los problemas del hambre y la malnutrición, por la construcción de compromiso político, desde la comprensión de la SAN y el derecho a la alimentación como problemas más políticos que técnicos.



Feria agropecuaria ©Prosalus

¹⁷ Especialmente relevante ha sido la campaña “Derecho a la alimentación. URGENTE”, desarrollada durante más de una década por varias ONGD españolas bajo la coordinación de Prosalus, con el apoyo de financiación de varias administraciones públicas. <https://derechoalimentacion.org/>

De la mano del enfoque de derechos y en coherencia con él, la Cooperación Española integró también, como elemento esencial, el **apoyo a los productores familiares y de pequeña escala**, ya que el enfoque de derecho a la alimentación da centralidad a la población en situación de vulnerabilidad alimentaria, entre la que destacan las poblaciones rurales de pequeños productores, donde se encuentran, según las estimaciones reiteradas por los informes de inseguridad alimentaria de la FAO, el 70% de las personas en situación de hambre en el mundo. Es de destacar, como ejemplo de esto, que la iniciativa para la celebración de un Año Internacional de la Agricultura Familiar –que Naciones Unidas concretó en 2014– fuera impulsada principalmente por una organización de la sociedad civil española, el Foro Rural Mundial, que coordinó una campaña de apoyo a esta declaración durante varios años y que después ha promovido y conseguido también la declaración de un Decenio de la Agricultura Familiar (que se desarrollará de 2019 a 2028).

Desde la lógica del enfoque de derechos es también fundamental la **participación** tanto de titulares de derechos como de obligaciones y de responsabilidades. En este sentido, destaca en la Cooperación Española un buen enfoque de trabajo comunitario y acciones de base, conectado con niveles de articulación más allá de lo local, con municipios, con direcciones provinciales y a nivel estatal, integrando la participación de la sociedad civil junto con las autoridades públicas.

Además, la Cooperación Española ha desplegado esta opción por el derecho a la alimentación y por el sector SAN a nivel global, apoyando la **buena gobernanza** de este sector desde posiciones de liderazgo, como pudo verse en la organización de la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en 2009, a raíz de la crisis alimentaria, o en su apoyo al proceso de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en su colaboración con el *High Level Task Force on Food Crisis* de la Secretaría General de Naciones Unidas, en su apoyo al trabajo de la relatoría especial del derecho a la alimentación, en su papel de socio fundador de mecanismos innovadores de financiación –como fue el *Global Agriculture and Food Security Program*– y en su papel en la construcción de la Agenda 2030 –coorganizando la consulta temática internacional sobre hambre y seguridad alimentaria en 2013–, entre otros.

Si sumamos las capacidades, experiencias y expertise sobre derecho a la alimentación que han desarrollado la AECID, algunas cooperaciones autonómicas y locales, algunas universidades (que están en proceso de constitución de un Observatorio del Derecho a la Alimentación en España) y algunas ONGD especializadas, España está posicionada como un actor relevante en la escena internacional en este enfoque diferencial.

4.2.2. Desarrollo rural territorial

Otra de las claves que aparece reiterada para entender la Cooperación Española en el sector de la SAN es el desarrollo rural territorial (DRT), que aparecía ya en la Estrategia sectorial de lucha contra el hambre (2007) como uno de los enfoques a tener en cuenta para conseguir mejorar las condiciones de seguridad alimentaria en el medio rural. Este enfoque articula el desarrollo rural en torno al territorio como espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente con los agentes presentes en él, abordando simultáneamente aspectos productivos e institucionales, con un concepto ampliado de lo rural, con un horizonte temporal de medio y largo plazo y con el establecimiento de vínculos entre lo local y los procesos de carácter regional y nacional.

El III Plan Director integró el DRT en uno de los objetivos específicos del sector de desarrollo rural y lucha contra el hambre, en términos de “apoyar e incentivar un desarrollo rural con enfoque territorial que incorpore a la población vulnerable y a todos los actores en la puesta en valor del potencial de las zonas rurales”.

Aunque en opinión de alguna de las personas expertas consultadas se le podría haber sacado más partido al DRT como elemento diferencial de la Cooperación Española en el sector

SAN, aparece como un enfoque muy pertinente, desde una visión más amplia y multisectorial de la SAN, tomando en cuenta los medios de vida de la población rural campesina.

La Cooperación Española tiene actores con mucho conocimiento y experiencia en la aplicación del enfoque DRT, un enfoque que, bien aplicado, puede resultar muy adecuado para la implementación de la Agenda 2030 en el medio rural.

4.2.3. Apoyo a procesos de largo plazo

Cuando se busca promover cambios en políticas y se busca aplicar un enfoque de derechos, hay que asumir que se tratará de **procesos de largo plazo**, en un marco de diálogo de políticas que necesita tiempo amplio para asentarse, con fases de avance y de parada, en los que las ventanas de oportunidad no están siempre abiertas pero requieren estar preparados y posicionados para cuando se abran.

La **continuidad** de procesos permite ejecutar, revisar, fortalecer, ajustar, visibilizar, escalar... y requiere un apoyo y una **financiación significativa y sostenida**, como ha sido la de la Cooperación Española para la SAN en el período 2006-2011.

La Cooperación Española en el sector de la SAN, en especial la AECID, ha apostado por una visión de programas de largo plazo que, por ejemplo, en América Latina ha sido muy importante para el cambio de la agenda de SAN en la región, en la que se daban condiciones relativamente favorables para ese tipo de trabajo pero que necesitaba de un socio que ayudara a mantener un proceso sostenido y de largo plazo que abriera espacio a todos los sectores y facilitara diálogos.

Esta continuidad ha permitido, además, construir relaciones privilegiadas con algunos socios relevantes en el sector, a base de confianza y buen hacer, generando una reputación y una cercanía que conviene cuidar, reforzar y explotar.

4.2.4. Fortalecimiento de capacidades

La experiencia de trabajo de la Cooperación Española en el sector SAN, tanto oficial como no gubernamental, ha mostrado una especial atención al refuerzo de capacidades de las instituciones u organizaciones socias locales, haciendo un esfuerzo de gestión del conocimiento vinculado con estos temas, reconociendo el valor de la toma de decisiones basada en evidencia y su influencia en el proceso político. Se ha buscado mejorar la capacidad instalada en parlamentos, en gobiernos nacionales y locales, en sociedad civil, incorporando formación y capacitación técnica.

En esta clave, cabe mencionar el trabajo que están realizando en América Latina y Caribe los Centros de Formación de la Cooperación Española para el fortalecimiento de capacidades, así como el potencial y las nuevas oportunidades que se están abriendo con el Plan Interconecta de la AECID y los Proyectos de Conocimiento para el Desarrollo. De los dos proyectos de conocimiento para el desarrollo pioneros uno es precisamente sobre agricultura resiliente al cambio climático para contribuir a la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. También, podemos señalar el enfoque de los programas PESA (Programa Especial de Seguridad Alimentaria, programa pionero de carácter regional en Centroamérica, de colaboración de España con la FAO que se inició en 2000 y ha tenido una trayectoria de 13 años), que permitió idear y testar formas innovadoras, integrales y exitosas para enfrentar problemas de SAN en Centroamérica. En África Occidental, la AECID ha ejercido un papel de coordinador de donantes que ha facilitado una buena conexión política con la Comunidad de Estados de África del Oeste (CEDEAO). También ha proporcionado apoyo técnico continuo para la creación de la Agencia Regional para la Agricultura y la Alimentación (ARAA)

en esta misma región, trabajando con la cooperación francesa bajo la figura de cooperación delegada de la UE en la puesta en marcha de esta agencia de la CEDEAO y en el establecimiento de una reserva regional de seguridad alimentaria, que forma un sistema coherente para garantizar la SAN en la región.

Algunas ONGD españolas especializadas han hecho también un esfuerzo muy importante de transferencia y gestión de conocimiento, sistematización de experiencias, elaboración de materiales de formación y guías de trabajo, dinamización de redes de sociedad civil, etc.

4.3. POTENCIALIDADES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN SAN

La propia trayectoria de la Cooperación Española en el sector SAN, caracterizada a través de los elementos diferenciales comentados, ya da pistas de las potencialidades que puede desplegar. Con todo, resulta interesante destacar algunas claves que, en el actual contexto de inicio de la Agenda 2030, conviene tener presentes.

4.3.1. Gobernanza y transformación de los sistemas agroalimentarios

La reflexión sobre la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios que se viene desarrollando en los últimos años, incorporando preocupaciones muy serias sobre su sostenibilidad ecológica y sobre su impacto en la salud de la población, como hemos podido ver en la Parte I de este trabajo, ha quedado reflejada e incorporada en la Agenda 2030 que, desde diferentes objetivos y metas, demanda la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, bien gobernados, impulsados desde políticas multinivel –local, nacional, regional, global–, aplicando el enfoque de derechos, en concreto, la orientación hacia el derecho humano a la alimentación.

La Cooperación Española tiene un gran potencial en este ámbito, tanto por su conocimiento y compromiso con el derecho a la alimentación –contando con una red de expertos tanto de la propia AECID como de ONGD y universidades– como por su experiencia en trabajo con políticas públicas de SAN a diferentes niveles, por su experiencia en promover la aplicación de enfoques agroecológicos y también por la propia experiencia española de promover la producción orgánica.

Según datos aportados por el informe “*El mundo de la agricultura orgánica. Estadísticas y tendencias emergentes 2017*” publicado por IFOAM Organics International (Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica) y el *Research Institute for Organic Agriculture FiBL*¹⁸, en la Unión Europea más del 6% de las tierras de cultivo están bajo producción orgánica, siendo España, con 2 millones de hectáreas, el país de la UE con más tierra dedicada a este tipo de producción y el 4º a nivel mundial. En este mismo informe España destaca entre los países en los que más se ha incrementado el consumo de productos orgánicos entre 2014 y 2015, casi un 25%, aunque los mayores mercados de productos orgánicos siguen estando en Alemania y Francia.

La Agenda de los ODS demanda una producción y un consumo alimentario saludable y sostenible. La Cooperación Española tiene potencial para aportar en esta línea y para hacerlo desde el enfoque de derechos humanos.

¹⁸ <https://www.fibl.org/fileadmin/documents/en/news/2017/mr-world-organic-agriculture-2017-english.pdf>

4.3.2. Aterrizaje y efectividad de las políticas de SAN

La Cooperación Española, como hemos señalado, ha apoyado ampliamente procesos de formulación de leyes y políticas sobre la SAN y el derecho a la alimentación. Esta experiencia le ha permitido establecer múltiples relaciones con actores relevantes, tanto a nivel global (FAO, FIDA, CSA, PNUD...) como regional (por ejemplo, en Centroamérica y África del Oeste) y en diferentes países, tanto con actores públicos como con sociedad civil.

Aun cuando siga siendo necesario mejorar la calidad de las políticas y marcos regulatorios, el reto –si se quiere llegar a 2030 con resultados palpables en cuanto a SAN– es ayudar a fortalecer la capacidad de ejecutar las políticas y planes, la capacidad de hacer que las cosas pasen en el terreno e incluso que pasen a gran escala. Ello implica trabajar tanto con gobiernos como con actores no gubernamentales, a los que hay que apoyar en el desarrollo de capacidad para dar seguimiento a las políticas y entablar diálogos estructurados con el gobierno y otros socios. La Cooperación Española tiene potencial para ello.



Mesa Sectorial con Parlamentarios latinoamericanos 2017 ©AECID

4.3.3. Desafío global de la malnutrición

La Agenda 2030 no se ha limitado a retomar y relanzar los compromisos de lucha contra el hambre sino que ha incorporado los desafíos de la malnutrición en todas sus formas. El incremento que ha tenido en los últimos 25 años la atención sobre el papel de la nutrición en la salud y el desarrollo, desde que se celebrara en 1992 la Primera Conferencia Internacional de Nutrición, con una multitud de estudios, investigaciones e iniciativas, ha influido en el planteamiento dado al ODS 2.

La Cooperación Española ha desarrollado *expertise* en el combate de la desnutrición pero, además, España comparte con algunos de sus países socios en desarrollo, especialmente de América Latina, la preocupación por la creciente plaga de sobrepeso y obesidad.

La trayectoria de la Cooperación Española en el campo de la nutrición así como la posibilidad de recuperación y aplicación de las orientaciones de la dieta mediterránea, constituyen un potencial importante para que nuestra cooperación pueda aportar una contribución muy significativa frente al desafío global de la doble carga de la malnutrición.

4.3.4. Capitalizar conocimiento y experiencia

Con sus aciertos y sus errores, España es un país agrario que cuenta con un amplio conocimiento y cercanía al sector productivo y de procesamiento, que puede ser de mucha utilidad en la cooperación: sistemas de riego innovadores, agricultura de precisión y sistemas de información geográfica, unidades de transformación de alimentos, buenas prácticas agroecológicas en funcionamiento en España, producción orgánica, extensionismo agrario, cooperativismo, seguros agrarios, etc. La capitalización de este conocimiento y experiencia y su transferencia pueden ser herramientas muy útiles en el nuevo contexto de una cooperación más intensiva en conocimiento, con la posibilidad de prestar asistencia técnica especializada.

Además, nuestro sistema de cooperación, sumando el conjunto de actores públicos y privados especializados en este sector, acumula mucha experiencia y conocimiento en SAN y derecho a la alimentación que debería ser aprovechada en los próximos años. Las buenas prácticas identificadas y la sistematización de las experiencias y lecciones aprendidas acumuladas, tanto a nivel de campo como a nivel de conocimientos, pueden servir en esta situación de escasos recursos para lograr objetivos mayores de manera mucho más eficiente y fortalecer y cualificar la contribución de la Cooperación Española al ODS 2.

Este importante potencial de nuestra cooperación tiene por delante el reto de hacer frente a la fragmentación y dispersión de capacidades y conocimientos. De cara al futuro es importante contar con centros que produzcan pensamiento y análisis y con capacidad de dar servicios y formación acorde a las necesidades de los países con los que se coopera. Hay un gran número de personas con mucha experiencia y conocimiento, pero se necesitaría articular institucionalmente este conocimiento individual en torno a instituciones o centros de pensamiento que sean referentes en SAN y derecho a la alimentación a nivel global.

Este es precisamente el rol de los Centros de Formación de la Cooperación Española en América Latina y Caribe en esta nueva etapa. El centro de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) está dando pasos para actuar como nodo de instituciones españolas y latinoamericanas con experiencia en SAN y derecho a la alimentación, entre otras materias. Se tiene un amplio historial de actividades de intercambio de conocimiento y estrecha relación con los socios de conocimiento para establecer esta articulación.

4.3.5. Relanzamiento de un liderazgo global en SAN

La gran crisis alimentaria de 2008 volvió a poner la SAN y el derecho a la alimentación en un lugar destacado de la agenda internacional de la cooperación y el desarrollo. España, que llevaba una trayectoria importante de varios años de fuerte compromiso en este sector, tuvo un liderazgo destacado en la comunidad de donantes. La atención e inquietud que generó la crisis de 2008 está menguando y la propia Cooperación Española está dejando diluirse ese liderazgo. Pero tiene potencial para **recuperar la voz y la presencia en los espacios internacionales** en los que se produce el debate sobre la SAN, sobre el derecho a la alimentación y sobre los sistemas alimentarios sostenibles.

Para ello es básico mantener los elementos diferenciales y aprovechar el “*know how*” y el posicionamiento internacional que España había ganado en la materia. Debe aprovecharse la madurez de los actores españoles (AECID, ONG, universidades, empresas...) en la materia y el trabajo, contactos y cercanía que tiene España con organismos internacionales

de referencia, como pueden ser la FAO o la relatoría especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación.

España puede reforzar su presencia y compromiso en el **Comité de Seguridad Alimentaria Mundial**, no sólo a través de una mayor cualificación de su representación oficial en este organismo, sino a través del apoyo a la participación de la sociedad civil española experta en la materia en el Mecanismo de Representación de la Sociedad Civil en el CSA.

La Cooperación Española tuvo una trayectoria importante –en algunos momentos, clave– para el desarrollo del enfoque del derecho a la alimentación en la **FAO** y para los trabajos de la **relatoría especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación**. Tristemente, tanto en FAO como en la relatoría parece que estamos en una etapa de horas bajas, de retroceso, de menor peso del derecho a la alimentación en la escena. España tiene un gran potencial para ayudar a recuperar estos espacios importantísimos, con colaboraciones bien focalizadas y claves con el Equipo de derecho a la alimentación de FAO y con iniciativas de refuerzo de la relatoría, incluso apoyando la colaboración de las ONGD, de las universidades (Red para un Observatorio del Derecho a la Alimentación en España) y personas expertas de nuestro país tanto con la FAO como con la relatoría.

España tuvo un papel protagonista en los debates de preparación del ODS 2. Está posicionada en la materia con potencial para jugar un rol importante en los temas de la Agenda 2030 relacionados con SAN y derecho a la alimentación, aportando en nuevos aspectos que van cobrando relevancia en la agenda (pérdidas y desperdicio de alimentos, dietas sostenibles, sistemas alimentarios sostenibles, agricultura resiliente al cambio climático, cadenas de valor sostenibles e inclusivas, etc.) La **Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición** a celebrarse en Madrid en octubre de 2018 debería ser un espacio estratégico para el reimpulso de la Cooperación Española y el papel de España en el ámbito internacional en materias de SAN y derecho a la alimentación, en pleno Decenio de Acción de las Naciones Unidas para la Nutrición.



Parlamentarias latinoamericanas y africanas. Evento OCDE ©Pablo Andrés Ramírez

En **ámbitos regionales**, España tiene un capital político ya construido y una credibilidad en América Latina y el Caribe en esta temática, tanto con los poderes ejecutivos, como con la sociedad civil y el mundo parlamentario, que no tienen otras cooperaciones. Y también tiene la posibilidad de influir, si dedicara más esfuerzos, en la reforma del sector SAN en la CEDEAO que se está promoviendo en estos momentos desde la Unión Europea. Pese a sus defectos, el sistema de CEDEAO con todos sus componentes forma un todo coherente que el que merece la pena mantener la presencia española, aumentando el apoyo técnico.

4.3.6. Componentes adicionales para una SAN+

La experiencia de la Cooperación Española le proporciona el potencial de poder articular una propuesta cualificada, más completa y compleja de trabajo en el sector SAN.

Un aporte puede ser el de la incorporación del enfoque territorial a las iniciativas de SAN, que se podría plantear de dos formas:

- En primer lugar, enmarcando las actuaciones en SAN en el marco de iniciativas, más amplias, de desarrollo de los territorios rurales mediante el enfoque territorial. Esto puede tener lugar tanto a nivel de política pública, como a nivel de actuaciones en territorios concretos.
- En segundo lugar, incorporando el enfoque territorial a las actuaciones en SAN, aunque se lleven a cabo por sí mismas y no en el marco de iniciativas más amplias de desarrollo de los territorios rurales.

Otro aporte importante tiene que ver con las relaciones entre el sector SAN y el agua, tanto desde un enfoque salubrista (impacto nutricional del acceso a agua para consumo humano y a servicios de saneamiento) como desde los vínculos entre agua y producción agropecuaria, a través de un enfoque de gestión inteligente e integral de recursos hídricos y gestión de cuencas.

España ha tenido también experiencias interesantes y tiene potencial para el trabajo de SAN a través del apoyo a iniciativas de **protección social**, que incluye políticas y programas que protegen a las personas contra el riesgo y la vulnerabilidad, mitigan los impactos de los shocks y apoyan los medios de subsistencia que están en riesgo. Las transferencias sociales con enfoque de protección social contribuyen a reducir el hambre y la desnutrición. Los programas de transferencia social pueden ayudar a lograr un desarrollo más equitativo y sensible a la nutrición si tienen objetivos nutricionales específicos y están alineados con las necesidades locales y nacionales.

Existen también potencialidades importantes para impulsar un sector SAN+ a través de una buena incorporación del **enfoque basado en derechos humanos y del enfoque de género en desarrollo**, en los que la Cooperación Española viene trabajando desde hace años.

4.4. PRIORIDADES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN SAN

La orientación de las prioridades de la Cooperación Española en el sector SAN en los próximos años debería venir marcada por sus elementos diferenciales y potencialidades así como por el contexto de la Agenda 2030.

4.4.1. SAN, sector prioritario de la Cooperación Española

La Cooperación Española debería retomar la prioridad del sector SAN y recomponer su capacidad de cooperación en este sector que durante los últimos años ha transitado la etapa de crisis y contracción de la política de cooperación gracias a las rentas del pasado pero que, para volver a ocupar el lugar que puede y debe tener en este sector, necesita un esfuerzo de recomposición, no solo en cuanto a fondos destinados, sino también en cuanto a recursos humanos cualificados, presencia y posicionamiento internacional, gestión del conocimiento, sistematización de experiencias, liderazgo e innovación. Dejando a salvo la capacidad de iniciativa de los países socios en la negociación sobre los MAP, la SAN debería ser un sector claramente presente en los procesos de negociación de los Marcos de Actuación País con los socios prioritarios, aunque se plasme con estrategias diferenciadas en función de la situación y necesidades de cada uno de ellos.

Puede contar para ello con la red de expertos sectoriales de AECID, con las ONGD especializadas en la materia, con varias universidades que han destacado durante lo que llevamos del presente siglo en investigar y cooperar en el sector SAN, con empresas del sector agroalimentario que estén dispuestas a alinearse de forma responsable con la Agenda de los ODS y, además, debería intentar incorporar la participación del Ministerio de Sanidad (para los aspectos nutricionales) y del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

4.4.2. Implicación en la gobernanza global de la SAN

Como hemos visto repetidamente a lo largo de este trabajo, la SAN y el derecho a la alimentación requieren un trabajo multinivel, desde las familias y comunidades, pasando por la articulación de políticas públicas adecuadas a nivel local y nacional, hasta una adecuada gobernanza internacional. Los planteamientos recogidos en la Agenda 2030 demandan coherencia de políticas para el impulso de sistemas alimentarios sostenibles –tanto desde el punto de vista económico como, sobre todo, ecológico y social– que permitan ampliar la garantía del derecho a la alimentación a toda la población y la consecución de la SAN para todos, dentro de los límites ambientales que implica la preservación de los recursos naturales.

España, además de continuar priorizando el sector SAN en su cooperación bilateral, debería priorizar una presencia cualificada, con capacidad y con liderazgo, en los espacios relevantes para la gobernanza global de la SAN. Para ello, es importante que dote de recursos adecuados su cooperación con actores destacados a ese nivel (FAO, FIDA, relatoría del derecho a la alimentación, Ipes-FOOD...) y su presencia en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, tanto a través de su representación oficial como apoyando la participación de la sociedad civil.

4.4.3. SAN en la Agenda 2030: oportunidad de conectar desarrollo interno y desarrollo internacional

El hecho de que la nueva agenda de desarrollo sostenible de Naciones Unidas tenga un planteamiento de universalidad, unido a la existencia de problemáticas y necesidades similares en España y en algunos de sus países socios, abre posibilidades muy interesantes para una cooperación de doble vía en el sector SAN.

Como ya hemos señalado, España tiene deberes importantes relacionados con la SAN en la aplicación y cumplimiento de la Agenda 2030. Aspectos como el avance de la epidemia de sobrepeso y obesidad u otros problemas de salud asociados a malos hábitos alimentarios así como el desafío de transformar los sistemas agroalimentarios para que sean saludables, sostenibles y adaptados al cambio climático, implican desafíos que nuestro país debe acometer en los próximos años. Estos mismos desafíos se plantean a algunos de los países socios de la Cooperación Española, por lo que podrían constituir una prioridad compartida, un ámbito de cooperación de doble vía en el que los esfuerzos, la investigación, la innovación, el desarrollo de capacidades, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas sean compartidas e incluso construidas de forma conjunta.

Son aspectos que pueden, además, ayudar a que la población española entienda la importancia de colaborar, reforzando el apoyo social a la cooperación. Son oportunidades para recuperar la dieta mediterránea a nivel interno y poder ofrecer los aprendizajes derivados de este proceso como propuesta a nuestros socios. Esa oferta no sería creíble si España no la potencia con decisión a nivel interno; y esa recuperación sería una oportunidad para alimentar adecuadamente nuestras propuestas de cooperación en el sector SAN. Es un camino que España –y la sociedad española– puede recorrer con sus países socios y con sus poblaciones.

El sector SAN puede ser un sector de referencia, ejemplar, sobre cómo articular el trabajo interno y de cooperación de manera sinérgica en torno a la Agenda 2030, siendo fundamental la coherencia de políticas.

4.4.4. Enfoque multinivel de la SAN

Partiendo de la experiencia que ha desarrollado a lo largo de años, la Cooperación Española debería plantear su prioridad en la SAN con un enfoque multinivel, trabajando una adecuada articulación entre los diferentes niveles:

- Por un lado, desde un enfoque centrado en las personas, poner atención al estado nutricional, a la buena nutrición como parte del derecho humano a la alimentación adecuada pero también como inversión y como vector de desarrollo. Prestar atención tanto a las situaciones de hambre y desnutrición como a las de sobrepeso y obesidad y a los contextos en que convive la doble carga de la malnutrición.
- Por otro lado, desde un enfoque centrado en las comunidades, poner el foco en el desarrollo y protección de medios de vida, en la resiliencia de las comunidades, en su acceso a recursos productivos, en su capacidad de adaptación al cambio climático, en la sostenibilidad económica, ecológica y social de sus sistemas de producción de alimentos.
- Por último, desde un enfoque de gobernanza e institucionalidad, trabajar en el fortalecimiento de capacidades de gobiernos, parlamentos, universidades, centros de pensamiento y actores sociales para la definición, aprobación, implementación seguimiento y evaluación de políticas públicas inclusivas en favor de la SAN.

4.4.5. Gestión de conocimiento en SAN

Como hemos reiterado, la Cooperación Española tiene un bagaje de experiencias muy importante en el sector SAN a diferentes niveles. De cara a los próximos años, sería clave que aprovechara, fortaleciera y articulara esta trayectoria a través de mejorar la capacidad de sistematización de experiencias y gestión del conocimiento de los diferentes actores, fortaleciendo el rol de la unidad sectorial de AECID como unidad de inteligencia en el

tema, aprovechando el conocimiento generado por ONGD y universidades, capitalizando las experiencias en terreno y apoyando procesos consistentes de transferencia de conocimiento.

Los Centros de Formación de la Cooperación Española son Unidades de la AECID en el Exterior cuyo mandato es precisamente articular programas de la AECID con otros Programas en la región y con redes de trabajo para canalizar todos los esfuerzos en un sistema de gestión de conocimiento que propicie la captura e intercambio del conocimiento que se genera. En el ámbito de América Latina y el Caribe, es de destacar el papel que está realizando en este sentido el Plan INTERCOONECTA y los Centros de Formación.

Si la Cooperación Española da prioridad a un enfoque inteligente e innovador del sector SAN, puede recuperar posiciones y ser un actor muy influyente en la escena internacional, siempre que mantenga un peso significativo como donante.

ANEXO. DESCRIPCIÓN DE CÓDIGOS CRS INCLUIDOS EN EL SECTOR DESARROLLO RURAL Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE

OBJETIVO ESPECÍFICO	CÓDIGO CRS	IDENTIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
OE1: ACCESO A UNA ALIMENTACIÓN DIGNA Y ADECUADA	12240	Nutrición básica	Programas de alimentación directa (alimentación materna, lactancia y alimentación tras destete, alimentación infantil, alimentación escolar); identificación deficiencias de micronutrientes; suministro de vitamina A, yodo, hierro, etc.; seguimiento de las condiciones de nutrición; enseñanza de la nutrición y de la higiene alimentaria; seguridad alimentaria doméstica.
	52010	Ayuda alimentaria desarrollo/seguridad alimentaria	Suministro de productos para la alimentación humana al amparo de programas nacionales o internacionales, con inclusión de los costes de transporte; pagos en metálico para la adquisición de alimentos; ayuda alimentaria para proyectos; ayuda alimentaria para venta al público cuando no se haya especificado el sector beneficiario. Se excluye la ayuda alimentaria de emergencia.
OE2: SISTEMAS DE PRODUCCIÓN SOSTENIBLES Y APOYO A PEQUEÑOS PRODUCTORES	31120	Desarrollo agrario	Proyectos integrados; desarrollo de explotaciones agrícolas.
	31220	Desarrollo forestal	Repoblación forestal para consumo rural e industrial; explotación y utilización; lucha contra la erosión, lucha contra la desertización; proyectos forestales integrados.
	31320	Desarrollo pesquero	Explotación y utilización de pesquerías; protección de bancos pesqueros; acuicultura; proyectos pesqueros integrados.
	31130	Tierras cultivables	Incluye control de la degradación del suelo; mejora de la tierra; drenaje de zonas inundadas; desalinización de suelos; estudio de terrenos agrícolas; rescate de terrenos; lucha contra la erosión; lucha contra la desertización.
	31140	Recursos hídricos para uso agrícola	Regadíos, embalses, estructuras hidráulicas, explotación de capas freáticas para uso agrícola.
	31150	Insumos agrícolas	Suministro de semillas, fertilizantes, equipos/maquinaria agrícola.
	31161	Producción de alimentos agrícolas	Incluye cereales (trigo, arroz, cebada, maíz, centeno, avena, mijo, sorgo); horticultura; verduras; frutas, bayas; otros cultivos anuales y perennes.
	31162	Cultivos industriales/para la exportación	Incluye azúcar, café, cacao, té, oleaginosas, frutos secos, almendras, fibras; tabaco; caucho.
	31163	Ganadería	Cría de animales; ayuda para pienso.
	31165	Desarrollo agrario alternativo	Proyectos para reducir el cultivo ilegal de drogas mediante otras oportunidades de producción y comercialización agrarias.
	31166	Extensión agraria	Formación no académica en agricultura.
	31192	Protección plantas y postcosecha y lucha contra plagas	Incluye protección integral cultivos, actividades de protección de cultivos biológicos, suministro y gestión de productos químicos utilizados en la agricultura, suministro de plaguicidas, política y regulación de protección de cultivos.
	31193	Servicios financieros agrícolas	Intermediarios financieros para el sector agrario, incluidos planes de crédito; seguros de cosechas.
	31261	Producción carbón vegetal/leña	Desarrollo forestal con objetivo primordial de producción de leña y carbón vegetal.
	31181	Enseñanza/formación agraria	
31281	Educación, formación forestal		
31381	Educación, formación pesquera		

OBJETIVO ESPECÍFICO	CÓDIGO CRS	IDENTIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
OE3: DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL	31110	Política agraria y gestión administrativa	Política agraria, planificación y programas; ayuda a los ministerios de agricultura; fortalecimiento institucional y asesoramiento; actividades agrarias no especificadas.
	31210	Política forestal y gestión administrativa	Política forestal, planificación y programas; fortalecimiento institucional y asesoramiento; estudios forestales; actividades forestales y agroforestales sin especificar.
	31310	Política pesquera y gestión administrativa	Política pesquera, planificación y programas; fortalecimiento institucional y asesoramiento; pesca de altura y de bajura; estudios y prospección pesquera en medios marino y fluvial; barcos y equipamiento pesqueros; actividades de pesca sin especificar.
	31164	Reforma agraria	Incluye ajuste en el sector agrícola.
	31191	Servicios agrícolas	Organización y políticas de mercado; transporte y almacenamiento; establecimiento de reservas estratégicas.
	31194	Cooperativas agrícolas	Incluye las organizaciones de agricultores.
	31195	Servicios veterinarios	Sanidad y gestión animal, recursos genéticos y nutritivos.
	31291	Servicios forestales	
	31391	Servicios pesqueros	Puertos pesqueros; mercados pesca; transporte y almacenamiento frigorífico de pescado.
	32161	Agroindustrias	Industrias alimentarias básicas, productos lácteos, mataderos y equipamiento necesario, industria de procesamiento y conservera de carne y pescado, industrias de aceites/grasas, azucareras, producción de bebidas, tabaco, producción de piensos.
43040	Desarrollo rural	Proyectos integrados de desarrollo rural; por ejemplo planificación del desarrollo regional; fomento de capacidad descentralizada y multisectorial de planificación, coordinación y gestión; puesta en práctica del desarrollo regional y de medidas regionales (con inclusión de gestión de reservas naturales); gestión del suelo; planificación de la utilización del suelo; integración funcional de áreas rurales y urbanas; sistemas de información geográfica.	
OE 4: ENTORNO INTERNACIONAL	15160	Derecho Humano a la Alimentación (No exclusivo para derecho a la alimentación; común a todos los derechos humanos)	Medidas de apoyo oficial especializado de derechos humanos y mecanismos universales, regionales, nacionales y locales en sus papeles legales para promover y proteger los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, tal como se definen en las convenciones y pactos internacionales, el respeto de los derechos humanos según los compromisos en la legislación nacional, la presentación de informes y seguimiento, así como el diálogo sobre derechos humanos. Defensores de derechos humanos y ONG de derechos humanos, la promoción de los derechos humanos, el activismo, la movilización, la sensibilización pública y educación en derechos humanos. Derechos humanos de grupos específicos, por ejemplo, los niños, las personas con discapacidad, inmigrantes, minorías étnicas, religiosas, lingüísticas y sexuales, los indígenas y los que sufren de la discriminación de castas, las víctimas de la trata, las víctimas de la tortura.
OE5: INVESTIGACIÓN Y CONOCIMIENTO LOCAL	31182	Investigación agraria	Incluye el cultivo de especies vegetales, fisiología, recursos genéticos, ecología, taxonomía, lucha contra las enfermedades, biotecnología agrícola; incluye investigación ganadera (sanidad animal, crianza y genética, nutrición, fisiología).
	31382	Investigación pesquera	Piscicultura experimental; investigación biológica acuática.
	31282	Investigación en silvicultura	Incluye reproducción artificial y mejora de especies, métodos de producción, fertilizantes, tala y recogida de madera.

BIBLIOGRAFÍA

AECID (2012). *Plan de Actuación Sectorial de Desarrollo Rural y Lucha contra el Hambre*. Retrieved from http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificación_estratégica_por_sectorios/PAS_Narrativo_30052012version_1.pdf

AECID (2015). *25 años cooperando con América Latina y el Caribe - Conclusiones Encuentros*. Madrid.

Alemahu Yeshanew, S. & Windfuhr, M. (2014). *International dimensions of the right to adequate food*. Roma: FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i3896e.pdf>

Alexander, P., Brown, C., Arneth, A., Dias, C., Finnigan, J., Moran, D., & Rounsevell, M. D. A. (2017). Could consumption of insects, cultured meat or imitation meat reduce global agricultural land use? *Global Food Security*, (March), 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2017.04.001>

Alexander, P., Brown, C., Arneth, A., Finnigan, J., Moran, D., & Rounsevell, M. D. A. (2016). Losses, inefficiencies and waste in the global food system. *Agricultural Systems*, *In review*, 190–200. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2017.01.014>

Alfani, F., Arslan, A., Avagyan, A., Baas, S., Bahri, T., Bernoux, M., ... Norman, M. (2017). *Strengthening sector policies for better food security and nutrition results*. *Climate Change*. Roma: FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i7217e.pdf>

Alfaro, G. (2013). Derechos Humanos y Derecho a la alimentación en situaciones de pobreza : El caso de Barrio Sur. *Rev. Sociedad & Equidad* N° 5, Pp 213-237. Retrieved from <https://sy.e.uchile.cl/index.php/RSE/article/view/26325>

Annan, K., Conway, G., & Dryden, S. (2016). Digital Thinking to Transform Africa's Food System, en African farmers in the digital age. *Foreign Affairs*. Retrieved from https://files.foreignaffairs.com/pdf/sponsored-anthology/2016/african_farmers_in_the_digital_age_final.pdf

Antentas, J. M., & Vivas, E. (2014). Impacto de la crisis en el derecho a una alimentación sana y saludable. Informe SESPAS 2014. *Gaceta Sanitaria*, 28(S1), 58–61. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2014.04.006>

Araujo Enciso, S. R., Fellmann, T., Pérez Dominguez, I., & Santini, F. (2016). Abolishing biofuel policies: Possible impacts on agricultural price levels, price variability and global food security. *Food Policy*, 61, 9–26. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2016.01.007>

Bailey, R. (2011). *Cultivar Un Futuro Mejor: Justicia alimentaria en un mundo con recursos limitados*. Campaña GROW, Oxfam Internacional. Retrieved from https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/growing-a-better-future-010611-es_0.pdf

Bak, E. (2015). *Análisis de la legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional*. Roma: FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i5287s.pdf>

Balié, J., Bhattacharjee, L., Clark, M., Dévé, F., Fiorillo, C., Carlos, J., ... Wieggers, E. (2017). *Strengthening sector policies for better food security and nutrition results. Political economy analysis*. Roma: FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i7212e.pdf>

Barrientos, A. (2016). Design and rural context in antipoverty transfers: Implications for programme outcomes. *Global Food Security*, 12(September), 0–1. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.09.002>

Beuchelt, T. D., & Virchow, D. (2012). Food sovereignty or the human right to adequate food: Which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction? *Agriculture and Human Values*, 29(2), 259–273. <https://doi.org/10.1007/s10460-012-9355-0>

Bloem, S., & de Pee, S. (2016). Developing approaches to achieve adequate nutrition among urban populations requires an understanding of urban development. *Global Food Security*, 12(September 2016), 80–88. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.09.001>

Blyberg, A., Mischler, F., Hofbauer, H., & Ramkumar, V. (2014). *Presupuestar para promover el derecho a la alimentación*. Roma: FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i0717s.pdf>

Bojic Bultrini, D., Vidar, M., & Knuth, L. (2010). *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma: FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i0815s.pdf>

Brown, L. (2011). The Great Food Crisis of 2011. *Foreign Policy*. Retrieved from <http://foreignpolicy.com/2011/01/10/the-great-food-crisis-of-2011/>

Burchi, F., & De Muro, P. (2016). From food availability to nutritional capabilities: Advancing food security analysis. *Food Policy*, 60, 10–19. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.03.008>

Callens, Karel; Stamoulis, K. (2017). *Strengthening sector policies for better food security. Policy Guidance Series*. Roma. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i7214e.pdf>

Campaña “Derecho a la Alimentación. URGENTE” & Instituto de Estudios del Hambre. (2010). *Hacia una nueva gobernanza de la seguridad alimentaria*. (De Febrer, T.; Medina Rey, J.M. Ed.) Madrid: Campaña “Derecho a la Alimentación. URGENTE.” Retrieved from <https://derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-materiales/Hacia%2520una%2520nueva%2520gobernanza%2520de%2520la%2520seguridad%2520alimentaria.pdf>

Campbell, B. M., Vermeulen, S. J., Aggarwal, P. K., Corner-Dolloff, C., Girvetz, E., Loboguerrero, A. M., ... Wollenberg, E. (2016). Reducing risks to food security from climate change. *Global Food Security*, 11, 0–1. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.06.002>

Candel, J. J. L. (2014). Food security governance: A systematic literature review. *Food Security*, 6(4), 585–601. <https://doi.org/10.1007/s12571-014-0364-2>

Cascante, Kattya; Medina Rey, J. M. (2011). *Especulación financiera y crisis alimentaria*. Madrid: Campaña “Derecho a la Alimentación. URGENTE.” Retrieved from <https://derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-materiales/Especulaci%25C3%25B3n%2520financiera%2520y%2520crisis%2520alimentaria.pdf>

Cirillo, C., Györi, M., & Veras Soares, F. (2016). Targeting social protection and agricultural interventions: The potential for synergies. *Global Food Security*, 12(August), 0–1. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.08.006>

Colque, G., Castañón Ballivián, E., Urioste, M., Eyzaguirre Rodríguez, J. L., Jaldín, R., & Pérez, M. (2014). Seguridad y soberanía alimentaria entre campesinos e indígenas. *Cuestión Agraria*, 1(1), 164.

Comisión Europea (2011). *Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*. COM (2011) 571 final.

Cotula, L., Djiré, M., & Tenga, R. W. (2009). *El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales*. Roma: FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-k8093s.pdf>

De Loma-Ossorio, E., Lahoz, C., & Portillo, L. F. (2014). *Assessment on the Right to Food in the ECOWAS region*. Roma: FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i4183e.pdf>

De Schutter, O. (2008). *Mayor capacidad de respuesta: un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial*. A/HRC/9/23

De Schutter, O. (2009a). *Hacer de la crisis una oportunidad: fortalecer el multilateralismo*. A/HRC/12/31

De Schutter, O. (2009b). *La agroindustria y el derecho a la alimentación*. A/HRC/13/33

De Schutter, O. (2009c). *Mission to the WTO*. A/HRC/10/5/Add.2

De Schutter, O. (2010a). *El derecho a la alimentación y el acceso a la tierra*. A/65/281

De Schutter, O. (2010b). *Agroecología y derecho a la alimentación*. A/HRC/16/49

De Schutter, O. (2011). *Relación entre salud y malnutrición*. A/HRC/19/5.

De Schutter, O. (2012a). *Contribución de la pesca al derecho a la alimentación*. A/67/268

De Schutter, O. (2012b). *Los derechos de la mujer y el derecho a la alimentación*. A/HRC/22/50.

De Schutter, O. (2013). *Misión a la FAO*. A/HRC/22/50/Add.3.

Dominguez, D. (2015). La Soberanía Alimentaria como enfoque crítico y orientación alternativa del sistema agroalimentario global. *Pensamiento Americano*, 8(15), 146–175. Retrieved from <http://oaji.net/articles/2016/2339-1473527875.pdf>

Dorward, A. (2013). Agricultural labour productivity, food prices and sustainable development impacts and indicators. *Food Policy*, 39, 40–50. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2012.12.003>

Durán, Gemma; Sánchez, A. (2012). *Cambio climático y derecho a la alimentación*. Madrid, Campaña “Derecho a la alimentación. URGENTE”. Retrieved from <https://derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-materiales/Cambio%20clim%C3%A1tico%20y%20derecho%20a%20la%20alimentaci%C3%B3n.pdf>

Elver, H. (2015). *Obstáculos estructurales, culturales y sociales al derecho a la alimentación*. AI HRC/31/5.

Elver, H. (2017). *El derecho a la alimentación en situaciones de conflicto*. AI/72/188

Evans, A. (2009). *The Feeding of the Nine Billion. Global Food Security for the 21st Century*. Londres: Chatham House. Retrieved from http://globaldashboard.org/wp-content/uploads/2009/Chatham_House_Feeding_Nine_Billion.pdf

FAO (2008). *Country responses to the food security crisis : Nature and preliminary implications of the policies pursued*. Roma. Retrieved from http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/pdf_for_site_Country_Response_to_the_Food_Security.pdf

FAO (2009). *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria*. WSFS 2009/2

FAO (2012). *Hacia el futuro que queremos. Erradicación del hambre y transición a sistemas agrícolas y alimentarios sostenibles*. Retrieved from <http://www.fao.org/docrep/015/an894s/an894s00.pdf>

FAO (n.d.). *FAO focus: Mujer y seguridad alimentaria*. <http://www.fao.org/FOCUS/S/Women/WoHm-s.htm>

Godfray HCJ, Garnett T. 2014 Food security and sustainable intensification. *Phil. Trans. R. Soc. B* 369: 20120273. <http://dx.doi.org/10.1098/rstb.2012.0273>

Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U., Van Otterdijk, R., & Meybeck, A. (2011). *Global food losses and food waste*. Rome. Retrieved from <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf>

Hammond, R. A., & Dube, L. (2012). A systems science perspective and transdisciplinary models for food and nutrition security. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(31), 12356–12363. <https://doi.org/10.1073/pnas.0913003109>

Härkänen, T., Kotakorpi, K., Pietinen, P., Pirttilä, J., Reinivuo, H., & Suoniemi, I. (2014). The welfare effects of health-based food tax policy. *Food Policy*, 49(P1), 196–206. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2014.07.001>

Headey, D. ; F., & Shenggen. (2010). *Reflections on the global food crisis: How Did It Happen? How Has It Hurt? And How Can We Prevent the Next One?* Washington: International Food Policy Research Institute. <https://doi.org/10.2499/9780896291782RM165>

HLPE (2011). *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura*. Roma. Retrieved from http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Informe-2-Tenencia-de-la-tierra-e-inversiones-Julio-2011.pdf

HLPE (2013). *Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria*. Roma. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i2953s.pdf>

HLPE (2014). *Las pérdidas y desperdicios de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles*. Roma. Retrieved from http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-8_ES.pdf

HLPE (2016). *Desarrollo agrícola sostenible para la seguridad alimentaria y la nutrición: ¿qué función desempeña la ganadería?* Roma. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i5795s.pdf>

Holden, S.T., & Ghebru, H. (2016). Land tenure reforms, tenure security and food security in poor agrarian economies: Causal linkages and research gaps. *Global Food Security*, 10, 21–28. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.07.002>

IPES FOOD (2015). *The new science of sustainable food systems. Overcoming Barriers to Food Systems Reform*. Retrieved from http://www.ipes-food.org/images/Reports/IPES_report01_1505_web_br_pages.pdf

Jones, A.; Ngure, F.; Pelto, G.; Young, S. (2013) What Are We Assessing When We Measure Food Security? A Compendium and Review of Current Metrics. *Advances in Nutrition*, Volume 4, Issue 5, 1 September, Pages 481–505, <https://doi.org/10.3945/an.113.004119>

Kahiluoto, H., Kuisma, M., Kuokkanen, A., Mikkilä, M., & Linnanen, L. (2014). Taking planetary nutrient boundaries seriously: Can we feed the people? *Global Food Security*, 3(1), 16–21. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2013.11.002>

Klennert, K., Göttingen, G., Stuttgart, M., & Rottenburg, L. (2009). *Achieving food and nutrition security*. Feldafing & InWEnt. Retrieved from http://www.fao.org/docs/eims/upload/219148/food_reader_engl.pdf

Landivar, N., & Wolpold-Bosien, M. (2012). *El Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición: Una perspectiva del derecho a la alimentación*. Roma: Equipo del Derecho a la Alimentación de FAO en colaboración con FIAN. Retrieved from <http://www.oda-alc.org/documentos/1364704788.pdf>

Lang, T., & Barling, D. (2012). Food security and food sustainability: Reformulating the debate. *Geographical Journal*, 178(4), 313–326. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4959.2012.00480.x>

MAE (2001). Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*.

MAEC (2005). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*.

MAEC (2007). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. *Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española*.

MAEC (2007). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. *Estrategia de Salud de la Cooperación Española*.

MAEC (2007). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. *Estrategia sectorial de lucha contra el hambre*.

MAEC (2008). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. *Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española*.

MAEC (2009). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.

MAEC (2009). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. *Estrategia multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo*.

MAEC (2013). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*.

MAEC (2015). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. *Documento de formulación de prioridades para la cooperación multilateral en el ámbito del desarrollo*. Descargado de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planificaci%3b%20multilateral/documento%20priorizaci%3b%20organizaciones%20multilaterales%20desarrollo%20cooperacion%20espanola.pdf>

Margulis, M. E. (2013). The Regime Complex for Food Security: Implications for the Global Hunger Challenge. *Global Governance*, vol. 19, num. 1, 53–67. Retrieved from http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:1719957/component/escidoc:2075304/GG_19_2013_Margulis.pdf

Martin López, M.A. (2010). La relación entre el derecho a la alimentación y el comercio de productos agrícolas. Reflexiones a partir de la crisis alimentaria. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 1–13. Retrieved from <http://www.reei.org/index.php/revista/num19/notas/relacion-entre-derecho-alimentacion-comercio-productos-agricolas-reflexiones-partir-crisis-alimentaria>

Martín López, M.A. (2016). El derecho a la alimentación ante los riesgos del futuro. *Araucaria*, 1(36), 295–314. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2016.i36.13>

Mechlem, K. (2004). Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations. *European Law Journal*, 10(5), 631–648. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2004.00235.x>

Medina Rey, José M; Ortega Carpio, M. L. (2017). El derecho humano a la alimentación adecuada en la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Retrieved from https://www.academia.edu/32986362/EL_DERECHO_HUMANO_A_LA_ALIMENTACION_ADECUADA_EN_LA_AGENDA_DE_LOS_OBJETIVOS_DE_DESARROLLO_SOSTENIBLE

Medina Rey, J. M. (2012). Agrocombustibles y seguridad alimentaria. En *Seguridad alimentaria y seguridad global*. Cuadernos de Estrategia nº 161 (pp. 217–251). Madrid: IEEEE.

Medina Rey, J. M. (2015). *¿Cómo reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos?* Oviedo: Alianza contra el Hambre y la Malnutrición de España. Retrieved from https://prosalus.es/sites/default/files/publicaciones/guia_reduccion_desperdicio_web.pdf

Milla, P. J. (2014). Las contradicciones de un mundo globalizado: grandes políticas agrícolas y derecho a la soberanía alimentaria. *Revista Digital GeoGraphos*, 5(66), 266–282. <https://doi.org/10.14198/GEOGRA2014.5.66>

Molina-Saldarriaga, César Augusto; Restrepo-Yepes, O. C., & Giraldo-Ramírez, D. P. (2014). Desiertos de alimentos. Aproximaciones conceptuales al estudio jurídico del problema del hambre. *Revista Ratio Juris*, 9(19), 77–95.

Naciones Unidas, Asamblea General (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1.

Naciones Unidas, Comité de Agricultura (2012). *Intensificación sostenible de la producción agrícola*. COAG/2012/5

Nehring, R., Miranda, A., & Howe, A. (2016). Making the case for Institutional Demand: Supporting smallholders through procurement and food assistance programmes. *Global Food Security*, 12(March), 0–1. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2016.09.003>

Pérez de Armiño, K. (dir). (2000). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo* (HEGOA). Bilbao: Icaria.

Petricis, H., Gomez, M., & Franchi, V. (2017). *Strengthening sector policies for better food security and nutrition results*. Gender equality. Roma: FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i7218e.pdf>

Pinstrup-Andersen, P. (2009). Food security: definition and measurement. *Food Security*, 1(1), 5–7. <https://doi.org/10.1007/s12571-008-0002-y>

PNUMA. (2014). Programa de Estilos de Vida Sostenibles y Educación del Marco Decenal de Programas sobre Consumo y Producción Sostenibles. Retrieved from <http://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/10yfp-sle-brochure-es.pdf>

Regmi, A., & Meade, B. (2013). Demand side drivers of global food security. *Global Food Security*, 2(3), 166–171. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2013.08.001>

Rieff, D. (2015). *El oprobio del hambre: Alimentos, justicia y dinero en el siglo XXI*. (Penguin Random House, Ed.). Madrid: Taurus.

Robles, M., Torero, M., & Von Braun, J. (2009). *When Speculation matters*. IFPRI Issue Brief 57. Washington. Retrieved from https://www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/@swaps/documents/file/plstudy_40_ifpri.pdf

Rubio Vega, B. A. (2011). Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina. *Revista de Economía Mundial*, (29), 59–85.

Segura Martínez, A. R. (2015). *Análisis y prospectiva del sector Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria Nutricional desde el enfoque de la Cooperación Española*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, Tesis doctoral.

Smith, A., Thorne, P.W., Snapp, S. S., Thamaga-Chitja, J. M., Hendriks, S., Ortman, G., ... Brandt, K. (2010). Measuring sustainable intensification in smallholder agroecosystems: A review. *Journal of Family Ecology and Consumer Sciences*, 130 (March), 95–109.
<https://doi.org/10.1016/j.livsci.2010.02.014>

Tekola, B., Steinfeld, H., Otte, J., Acosta, A., McGuire, M., & Wieggers, E. (2017). *Strengthening sector policies for better food security and nutrition results*. Livestock. Roma: FAO. Retrieved from <http://www.fao.org/3/a-i7213e.pdf>

Tomlinson, I. (2013). Doubling food production to feed the 9 billion: A critical perspective on a key discourse of food security in the UK. *Journal of Rural Studies*, 29, 81–90.
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2011.09.001>

Vivero-Pol, J. L. (2009). El hambre en América Latina: desde los derechos humanos hasta la soberanía alimentaria. *Revista Éxodo*, 97 (Febrero), 10–17.

Vivero-Pol, J. L. (2012). Transition towards a food commons regime: re-commoning food to crowd-feed the world. *SSRN Electronic Journal*, 1–30. <https://doi.org/10.13140/2.1.1203.4881>

Vivero-Pol, J. L. (2017). *Food as Commons or Commodity? Exploring the Links between Normative Valuations and Agency in Food Transition*. <https://doi.org/10.20944/preprints201701.0073.v1>

Vivero-Pol, J. L., & Porras, C. (2008). *¿Es posible una América Latina sin hambre en 2025?* Retrieved from <http://www.cronicon.net/paginas/soberaniaalimentaria/Documentos/Es%20posible%20America%20Latina%20sin%20hambre%202025.pdf>

Wise, T.A., & Murphy, S. (2012). *Resolving the Food Crisis. Assessing Global Policy Reforms Since 2007*. Medford: IATP & GDAE. Retrieved from <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/ResolvingFoodCrisis.pdf>

Wong, J.T., de Bruyn, J., Bagnol, B., Grieve, H., Li, M., Pym, R., & Alders, R. G. (2017). Small-scale poultry and food security in resource-poor settings: A review. *Global Food Security*, (March).
<https://doi.org/10.1016/j.gfs.2017.04.003>

World Bank. (2016). *Commodity Markets Outlook*. Washington. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10986/23680>

Zagama, B. (2011). *Tierra y poder: El creciente escándalo en torno a una nueva oleada de inversiones en tierras*. Campaña GROW, Oxfam Internacional. Retrieved from <https://www.oxfaminternacional.org/sites/default/files/documentos/files/Informe%20acaparamiento%20de%20tierras%20OI-%20sept%202011.pdf>

Ziegler, J. (2001). *Definición e historia del derecho a la alimentación*. E/CN.4/2001/53



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



aecid



Cooperación
Española

Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España

Tel. +34 91 583 81 00
www.aecid.es