
GUÍA SECTORIAL DE DESARROLLO RURAL, AGRICULTURA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Guía sectorial de desarrollo rural, agricultura, seguridad alimentaria y nutrición

© AECID 2022
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España
Teléfono: +34 91 583 81 00

NIPO en línea— 109-22-081-7
Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://cpage.mpr.gob.es>
www.aecid.es

Estudio y elaboración—Para la elaboración de esta guía sectorial se ha contado con la asistencia técnica de José María Medina Rey, responsable de gestión del conocimiento de Enraíza Derechos.

Dirección y Coordinación—Ana-Regina Segura, Jefa del Área de Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria y Nutrición de AECID.

Agradecimientos: Para la elaboración de los apartados 3 y 4 de la guía se han mantenido entrevistas en profundidad con muchas personas: Gonzalo Vega, Laura Soria, María Díaz-Merry, Elia Morillas, M^a Cruz del Saso y Leticia de Guindos, de la sede central de AECID; Francisco J. Tomas, Juan Enrique García Yuste, Manuel Alba, Elena Cuevas, Manuel Robles y David Pascual, de diferentes OTC; y Francisco Amador y Pedro Caldentey, de la Fundación ETEA.

Además, se ha mantenido comunicación para recabar documentación y contrastar información con muchas personas de diferentes OTC y departamentos de la AECID, de ONGD y universidades: Santiago Moran, Jordi Galbe, Verónica Gómez-Pablos, Violeta Insa, Raquel Ferrando, Irene Seco, Fernando Díaz, Carmen Blanco, Jose Luis Rojo, Carmen Monteagudo y Eva Martino, de AECID; Vega Díez e Iñaki Liceaga, de CERAI; Angela Gago, Beatriz Llorente y María Gonzalez, de Enraíza Derechos; Carlos Gregorio Hernandez, del itd-UPM; Helena Gómez MacPherson, del IAS-CSIC; y Lorenzo Estepa y Vicente Gonzalez Cano, de la Fundación ETEA.

También agradecemos el apoyo de Nuria San Segundo en el proceso de gestión de esta publicación.

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.

Diseño original—Frank Martínez Soriano. frank@frankmartinezportfolio.com
Maquetación—estudio blg <https://estudioblg.com/>



ÍNDICE

Pág	6		PRESENTACIÓN
Pág	8		OBJETO DE ESTA GUÍA Y CÓMO USARLA
Pág	11	1	MARCO CONCEPTUAL
Pág	12	1.1	Introducción: caracterización sectorial
Pág	13	1.2	Desarrollo rural
Pág	15	1.3	Agricultura
Pág	37	1.4	Seguridad alimentaria
Pág	55	1.5	Nutrición
Pág	58	1.6	Sistemas alimentarios
Pág	65	2	AGENDA GLOBAL
Pág	66	2.1	Introducción
Pág	67	2.2	La seguridad alimentaria y la nutrición en la Agenda 2030
Pág	70	2.3	Referencias clave de la agenda global de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación
Pág	76	2.4	Referencias clave de la agenda global de nutrición
Pág	88	2.5	Referencias clave de la agenda global sobre crisis alimentarias
Pág	100	2.6	Referencias clave de la agenda global sobre agricultura
Pág	112	2.7	Referencias clave de la agenda global sobre sistemas alimentarios
Pág	131	3	INTERVENCIONES DESTACADAS Y LECCIONES APRENDIDAS
Pág	132	3.1	Intervenciones destacadas de la AECID en el sector DRASAN
Pág	195	3.2	Aprendizajes y recomendaciones de las personas expertas en el sector DRASAN
Pág	197	3.3	Algunos señalamientos sobre instrumentos relevantes en el sector DRASAN
Pág	203	4	ORIENTACIONES PARA TRANSVERSALIZAR EL ENFOQUE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN
Pág	204	4.1	¿Es la alimentación un derecho humano?
Pág	209	4.2	Contexto del derecho a la alimentación en el país socio
Pág	219	4.3	Orientaciones para incorporar los componentes y principios del derecho a la alimentación en intervenciones del sector DRASAN
Pág	238		PRINCIPALES ACRÓNIMOS



PRESENTACIÓN



La **lucha contra el hambre** ha sido un objetivo de máxima relevancia desde los inicios de la agenda de desarrollo de Naciones Unidas y así lo ha entendido la Cooperación Española, incluyéndola como una prioridad estratégica en sus diferentes marcos de actuación.

Sin embargo, la forma de afrontar los desafíos del hambre y la malnutrición ha sufrido una gran evolución en los últimos años, derivado de una mayor complejidad geopolítica y del impacto sobre la seguridad alimentaria de otros factores, como la crisis climática, las desigualdades o los conflictos. El momento actual es particularmente preocupante. A los impactos de largo plazo de la gran crisis alimentaria de 2008 se han acumulado los efectos de sequías y fenómenos climáticos adversos en muchas regiones del planeta, la pandemia de COVID-19 y, este último año, la guerra en Ucrania y sus consecuencias sobre los mercados internacionales de alimentos y de insumos claves para la seguridad alimentaria. Todo ello está motivando la necesidad de identificar nuevas respuestas con nuevos instrumentos que, en clave de sostenibilidad y resiliencia, incluyan el análisis a fondo de las causas profundas del hambre y la malnutrición.

La Cooperación Española ha tenido desde sus inicios una gran implicación en los temas de desarrollo rural, agricultura, seguridad alimentaria y nutrición, en coherencia con la amplia experiencia de nuestro país en el sector agroalimentario. Nuestra cooperación ha impulsado además **el derecho humano a la alimentación adecuada** en la agenda global como referencia ineludible para abordar las iniciativas de cooperación en este sector.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo tiene una larga trayectoria en este sector y una amplia red de alianzas con socios de desarrollo. Multitud de intervenciones, en diversos contextos geográficos, con variedad de instrumentos y con diferentes temáticas vienen siendo apoyadas por la AECID.

El desafío de avanzar en la consecución del ODS 2 sobre hambre cero, en el actual contexto de crisis superpuestas y con el horizonte de sostenibilidad y enfoque de derechos humanos impulsado por la Agenda 2030 en su conjunto, requiere seguir profundizando en nuestro análisis, documentar las lecciones aprendidas y redoblar nuestros esfuerzos para contribuir a la agenda global de lucha contra el hambre y la construcción de sistemas alimentarios sostenibles y resilientes. **Esta guía sectorial** pretende contribuir a estos esfuerzos y es, al mismo tiempo, un magnífico producto de **gestión del conocimiento** y una buena **herramienta de trabajo** para que los diferentes agentes de la Cooperación Española y, especialmente, los diferentes equipos de la AECID, tanto en sede como en terreno, puedan abordar este desafío con mayor solvencia.

Agradezco el esfuerzo de todas las personas que han participado en su elaboración, por aportarnos una referencia actualizada y de gran calidad que contribuirá a mejorar el impacto de nuestro trabajo en un sector clave para la Cooperación Española y para la construcción de un mundo más justo, sostenible y próspero.

Antón Leis García
DIRECTOR DE LA AECID

OBJETO DE ESTA GUÍA Y CÓMO USARLA



El sector “Desarrollo Rural, Agricultura, Seguridad Alimentaria y Nutrición” (DRASAN) ha sido un sector de gran importancia en la Cooperación Española. Según los datos recabados por el Departamento de Cooperación Sectorial, entre 2020 y 2021 más de un tercio de todas las intervenciones en marcha –en el conjunto de instrumentos gestionados por AECID– estaban relacionadas con este sector.

Teniendo presente este importante peso del sector DRASAN en el trabajo de la AECID, así como la rotación que se produce en las personas responsables de este sector en las OTC, tanto responsables de programas como de proyectos, el Área de Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria y Nutrición del Departamento de Cooperación Sectorial de la AECID consideró que resultaría de gran utilidad ofrecer, como **herramienta de trabajo**, una guía práctica que aportara conocimientos relevantes así como referencias claves para los procesos de identificación, diálogo de políticas, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de intervenciones.

En un taller realizado en marzo 2021 con las personas de la red de expertos/as en el sector DRASAN de la AECID, se identificaron una serie de carencias que les afectaban en el desarrollo de su trabajo, así como una serie de áreas de mejora que les gustaría poder trabajar; entre las ideas apuntadas podemos destacar:

- ✓ Disponer de referencias conceptuales actualizadas de los principales conceptos y enfoques que se utilizan en este sector.
- ✓ La necesidad de vincular mejor las intervenciones de DRASAN de la AECID con la agenda global de este sector.
- ✓ El interés de sistematizar conocimiento de las intervenciones desarrolladas en este sector, de manera que esté disponible y accesible no sólo para los actuales responsables sino también para las nuevas personas que se van incorporando a trabajar en DRASAN.
- ✓ Disponer de orientaciones prácticas sobre cómo transversalizar el enfoque de derecho humano a la alimentación en las intervenciones.

La elaboración de esta guía sectorial DRASAN intenta responder a estas inquietudes y necesidades, con el objetivo de **facilitar el trabajo de los diferentes actores de la Cooperación Española en intervenciones del sector DRASAN**, especialmente, el del personal de la AECID implicado de una u otra manera en este sector.

Por ello, la guía se ha estructurado en **cuatro apartados**:

1. **Marco conceptual:** Se aportan referencias claras a las personas usuarias de la guía para entender, diferenciar y relacionar conceptos clave utilizados en el sector DRASAN. Para facilitar el uso, se han organizado las referencias conceptuales en torno a cinco nodos temáticos principales: desarrollo rural, agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y sistemas alimentarios. En cada uno de ellos se exploran diversos conceptos relevantes para el trabajo en este sector.
2. **Agenda global:** Se recogen las principales referencias –compromisos, declaraciones, directrices, cumbres, programas, iniciativas, decenios, etc.– de la agenda global que resultan relevantes para este sector y que seguirán teniendo vigencia y recorrido en los próximos años, estructurándolas en torno a cinco grandes temáticas, organizadas alrededor de la referencia fundamental de la Agenda 2030 y los ODS (derecho a la alimentación, nutrición, crisis alimentaria, agricultura y sistemas alimentarios), de manera que las intervenciones de la AECID en el sector DRASAN puedan pensarse y orientarse de acuerdo a las claves fundamentales que la comunidad internacional ha ido generando en este sector.
3. **Sistematización de experiencias y lecciones aprendidas:** La AECID ha desarrollado un conjunto amplio de intervenciones de diverso tipo, relacionadas con el sector DRASAN, que pueden aportar aprendizajes muy relevantes de cara al futuro. En este bloque se han seleccionado doce intervenciones, buscando diferentes contextos geográficos, diferentes instrumentos y diferentes temáticas, para sistematizarlas de forma breve y extraer lecciones aprendidas que puedan ser útiles a futuro. En el proceso de trabajo, se han realizado entrevistas a más de una docena de personas expertas y se ha mantenido comunicación con muchas otras para recabar documentación y aportaciones. De todo ello, además de las doce fichas resumen de las intervenciones seleccionadas, se han extraído algunas lecciones y recomendaciones de carácter general que se presentan también en este apartado.
4. **Orientaciones prácticas para transversalizar el enfoque del derecho humano a la alimentación:** Aunque la Cooperación Española ha sido un actor clave para impulsar este enfoque del derecho a la alimentación a nivel global, su aterrizaje práctico en las diferentes intervenciones y en los diferentes instrumentos no resulta fácil. En este bloque se aporta un conjunto de orientaciones que ayuden a los actores de la Cooperación Española en esta aplicación.

La guía está diseñada para prestar su máxima utilidad en **formato digital**. En el texto se incorporan multitud de hipervínculos que permiten consultar al instante referencias interesantes para profundizar en un determinado tema. Las notas que se van incluyendo en el texto permiten encontrar explicaciones más detalladas de algún aspecto, aclaraciones o referencias bibliográficas relevantes para esa cuestión, con sus correspondientes enlaces de descarga.

En la redacción y diseño de la guía se ha priorizado la usabilidad, procurando no perder rigor en el camino. Esperamos que resulte útil.

MARCO CONCEPTUAL



1

1.1 INTRODUCCIÓN: CARACTERIZACIÓN SECTORIAL

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) tiene, dentro de sus delimitaciones sectoriales, un sector actualmente denominado “[Desarrollo rural, seguridad alimentaria y nutrición](#)” (en adelante, utilizaremos las siglas DRASAN para referirnos a este sector).

La delimitación conceptual más ajustada de este sector se realizó en el III Plan Director de la Cooperación Española, bajo la denominación “Desarrollo rural y lucha contra el hambre”. El contenido de este sector, según el apartado correspondiente del plan, integra aspectos relacionados con el desarrollo rural, la agricultura, la nutrición y la seguridad alimentaria, todo ello en torno a un objetivo central de contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación.

A partir de este planteamiento, la AECID elaboró el [Plan de Actuación Sectorial](#) (PAS) relativo a este sector. Se han identificado hasta 36 códigos CAD-CRS¹ relacionados con este sector prioritario de la Cooperación Española, según la actualización de códigos CAD de 2021.

El planteamiento realizado en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible también recoge muchos de estos elementos, al integrar en el ODS 2 (Hambre Cero) cuestiones relativas a seguridad alimentaria, nutrición, agricultura, sostenibilidad, biodiversidad, desarrollo rural, comercio, etc. e incorporar cuestiones relativas a este sector en otros ODS (por ejemplo, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 17)

A partir de estos documentos, podemos identificar **cinco nodos temáticos principales** en torno a los cuales articularemos este marco conceptual para que sea útil desde el punto de vista de utilización de esta guía sectorial: desarrollo rural, agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y sistemas alimentarios.

Hay multitud de conceptos y enfoques relevantes e interrelacionados que podemos agrupar en cada uno de estos nodos temáticos, de cara a organizar el material de una forma comprensible y manejable. Con todo, es necesario señalar desde el primer momento que estos nodos temáticos y los conceptos que en torno a ellos se aglutinan están relacionados entre sí y que esta delimitación es instrumental.

1. El Creditor Reporting System del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE establece un [listado de sectores y subsectores](#) para la clasificación de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Un análisis detallado de estos sectores y subsectores se puede encontrar en la tesis doctoral “[Análisis y prospectiva del sector Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria Nutricional desde el enfoque de la Cooperación Española Internacional al Desarrollo](#)”.

1.2 DESARROLLO RURAL

El concepto de **desarrollo rural**² ha tenido una importante e interesante evolución en los últimos 40 años. En etapas anteriores se tuvo una concepción del desarrollo rural muy asimilada al desarrollo agropecuario y con enfoques exógenos, es decir, enfoques de desarrollo en los que las autoridades centrales diseñaban intervenciones focalizadas en sectores sociales y económicos de forma aislada, sin relación entre sí, aplicando medidas estandarizadas y buscando soluciones fuera del contexto rural en el que se querían impulsar mejoras de la producción agropecuaria.

En los años 80 se van haciendo planteamientos alternativos frente a estos enfoques de desarrollo exógeno. Estas propuestas de desarrollo endógeno ponen un mayor énfasis en la dimensión territorial que en la sectorial, al mismo tiempo que buscan un mayor apoyo en los recursos locales y se focalizan en las necesidades y perspectivas de la población local, potenciando su participación, empoderamiento y desarrollo de capacidades en el proceso.

La [Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española](#) (2007) recoge el concepto de desarrollo rural como el proceso de revitalización equilibrado y autosostenible del mundo rural basado en su potencial económico, social y medioambiental mediante una política regional y una aplicación integrada de medidas con base territorial. El desarrollo rural así entendido no persigue simplemente un objetivo de desarrollo económico o de incremento de la producción agropecuaria, sino que se enfoca en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, con mayores niveles de renta y mejores condiciones de vida y, al mismo tiempo, se preocupa del uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.

La estrategia apuesta por el desarrollo rural con enfoque territorial como camino adecuado para la lucha contra el hambre y la garantía de la seguridad alimentaria. Schejtman y Berdegué definen el desarrollo rural territorial como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.

Por tanto, cuando hablamos de **desarrollo rural territorial** nos referimos a un tipo de desarrollo rural que:

- ✓ partiendo de la heterogeneidad de los territorios, se plantea en un ámbito territorial identificado por unas características geográficas, culturales, económicas y de conectividad física, incluyendo las relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad;
- ✓ tiene un carácter endógeno, tomando en cuenta los recursos de todo tipo (especialmente el capital social) y las características y particularidades del territorio, pero sin

2. Puede ser interesante el trabajo publicado en 2005 por Gusztav Nemes titulado “[Integrated rural development: The concept and its operation](#)”. También puede resultar ilustrativo el artículo elaborado en 2004 por Alexander Schejtman y Julio A. Berdegué, titulado “[Desarrollo territorial rural](#)”, y el artículo publicado en 2017 en la Revista de Fomento Social por Francisco Amador Hidalgo, titulado “[Desarrollo humano inclusivo y sostenible: objetivos, problemas, conceptos entornos y enfoques. Reflexiones para la construcción de políticas y aplicación de instrumentos](#)”.

perder de vista las vinculaciones entre los procesos que acontecen en el ámbito local y los procesos de carácter regional y nacional;

- ✓ tiene un carácter multisectorial, no se reduce a la agricultura, aunque ésta pueda ser una parte importante, sino que debe considerar todas las posibles rutas de salida de la pobreza, conjugando actividades productivas agrícolas y no agrícolas, pero teniendo también en cuenta los aspectos relevantes que inciden en la calidad de vida de las personas (educación, salud, servicios básicos, redes de protección social, etc.);
- ✓ aborda de forma simultánea aspectos productivos e institucionales, facilitando que los actores locales de un territorio (municipalidades, sector privado local, sociedad civil local en general) se organicen en un marco institucional local, para consensuar una visión de desarrollo de su territorio a largo plazo, incluyendo reformas institucionales, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, concertación social, etc.;
- ✓ y se plantea en un horizonte temporal de actuación de mediano y largo plazo.

EL DESARROLLO RURAL EN LA CODIFICACIÓN DE LA AOD REALIZADA POR EL CAD OCDE

En coherencia con esta visión multisectorial del desarrollo rural, la codificación del CAD sitúa el desarrollo rural dentro del código 400 (Multisectorial), en concreto dentro del 430 (Otras iniciativas multisectoriales), identificándolo con un código CRS específico, el 43040, que aparece descrito de la siguiente forma:

“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.”

Un concepto relacionado con el desarrollo rural, que resulta relevante para el sector DRASAN es el de **cadena de valor agroalimentarias**³. Las cadenas de valor son sistemas dinámicos, impulsados por el mercado, en los que se integran todas aquellas explotaciones agrarias y empresas, así como las posteriores actividades que, de forma coordinada, añaden valor, producen determinadas materias primas agropecuarias y las transforman en productos alimentarios concretos que se venden a los consumidores finales, de forma que resulte rentable en todo momento, proporcione amplios beneficios para la sociedad y, desde un enfoque de sostenibilidad, que no consuma permanentemente los recursos naturales. Por tanto, una cadena de valor alimentaria integra un conjunto de actividades, ubicadas en diferentes eslabones, que buscan dar respuesta a las necesidades de los consumidores finales en torno a un producto determinado, mejorando la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad del mismo.

3. Sobre este tema se puede consultar la publicación de la FAO titulada [“Desarrollo de cadenas de valor alimentarias sostenibles: principios rectores”](#)

La incorporación del enfoque de cadena de valor en intervenciones de cooperación al desarrollo persigue el establecimiento de vínculos de colaboración y coordinación entre actores de diferentes eslabones de la cadena, buscando beneficios para todos ellos y un reparto justo del valor creado en la cadena. La Cooperación Española tiene interesantes experiencias de trabajo en el sector DRASAN, con intervenciones que incorporan este enfoque de la cadena de valor.

1.3 AGRICULTURA

Desde un punto de vista coloquial o de uso habitual del lenguaje, solemos utilizar la palabra agricultura con el significado usual (recogido en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y directamente relacionado con su etimología latina) de cultivo o labranza de la tierra, así como conjunto de técnicas y conocimientos relativos a ello.

Sin embargo, cuando utilizamos el término agricultura como equivalente a sector agrario, debemos entender que es el sector de actividad que se ocupa de la producción de cultivos agrícolas (desarrollo y recogida de las cosechas), la explotación de bosques y selvas (silvicultura), la cría y desarrollo de ganado (ganadería), así como la pesca y la acuicultura.

LA AGRICULTURA EN LA CODIFICACIÓN DE LA AOD REALIZADA POR EL CAD OCDE

El sistema de codificación de la AOD propio del CAD lo aglutina en el código 310, que se especifica a través de tres códigos: 311, 312 y 313, que se desagregan en multitud de códigos CRS

Código CAD	Código CRS	Denominación	Aclaraciones / Notas adicionales sobre cobertura
310		AGRICULTURA, SILVICULTURA, PESCA	
311		AGRICULTURA	
	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.
	31120	Desarrollo agrario	Proyectos integrados; desarrollo de explotaciones agrícolas.
	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 alimentos agrícolas	Incluye cereales (trigo, arroz, cebada, maíz, centeno, avena, mijo, sorgo); horticultura; verduras; frutas, bayas; otros cultivos anuales y perennes. [Utilizar el código 32161 para las agroindustrias].
	31162	Cultivos industriales/ para la exportación	Incluye azúcar, café, cacao, té, oleaginosas, frutos secos, almendras, fibras; tabaco; caucho. [Utilizar el código 32161 para las agroindustrias].
	31163	Ganadería	Cría de animales; ayuda para pienso.
	31164	Reforma agraria	Incluye ajuste en el sector agrícola.

31165	Desarrollo agrario alternativo	Proyectos para reducir el cultivo ilegal de drogas mediante otras oportunidades de producción y comercialización agrarias (véase código 43050 para desarrollo alternativo no agrícola).
31166	Extensión agraria	Formación no académica en agricultura.
31181	Enseñanza/formación agraria	
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).
31191	Servicios agrícolas	Organización y políticas de mercado; transporte y almacenamiento; establecimiento de reservas estratégicas.
31192	Protección plantas y poscosecha, 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.
31194	Cooperativas agrícolas	Incluye las organizaciones de agricultores.
31195	Servicios veterinarios	Sanidad y gestión animal, recursos genéticos y nutritivos.
312	SILVICULTURA	
31210	Política forestal y gestión administrativa	Política forestal, planificación y programas; fortalecimiento institucional y asesoramiento; estudios forestales; actividades forestales y agroforestales sin especificar.
31220	Desarrollo forestal	Repoblación forestal para consumo rural e industrial; explotación y utilización; lucha contra la erosión, lucha contra la desertización; proyectos forestales integrados.
31261	Producción carbón vegetal / leña	Desarrollo forestal con objetivo primordial de producción de leña y carbón vegetal.
31281	Educación, formación forestal	
31282	Investigación en silvicultura	Incluye reproducción artificial y mejora de especies, métodos de producción, fertilizantes, tala y recogida de madera.
31291	Servicios forestales	
313	PESCA	
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.
31320	Desarrollo pesquero	Explotación y utilización de pesquerías; protección de bancos pesqueros; acuicultura; proyectos pesqueros integrados.
31381	Educación, formación pesquera	
31382	Investigación pesquera	Piscicultura experimental; investigación biológica acuática.
31391	Servicios pesqueros	Puertos pesqueros; mercados pesca; transporte y almacenamiento frigorífico de pescado.

En las últimas décadas se han ido desarrollando formas diferentes de plantear la agricultura –modelos alternativos– que han provocado que cada vez sea más habitual encontrar el término agricultura con algún “apellido” añadido. Resulta, por tanto, pertinente hacer un recorrido y clarificación respecto a una serie amplia de conceptos relacionados con la agricultura pero que incorporan matices que pueden llegar a ser muy sustanciales.

1.3.1. DIFERENTES MODELOS DE AGRICULTURA

La manera en que se concreta la actividad agropecuaria en diferentes contextos locales da lugar a multitud de modelos y enfoques de agricultura. A modo de simplificación, podemos señalar que existen dos modelos de agricultura contrastantes (serían los extremos de una amplia escala de grises):

- ✓ por un lado, el modelo de agricultura de tipo industrial (consideración de la agricultura como un proceso industrial en el que inputs más procesos estandarizados dan lugar a unos productos), con amplia utilización de agroquímicos, prioritariamente orientada a grandes explotaciones para exportación⁴;
- ✓ por otro lado, un modelo basado en la pequeña agricultura, familiar y campesina, que tiene una mayor orientación a la producción para la alimentación local, y que habitualmente busca incorporar enfoques de sostenibilidad.

El **modelo agroindustrial**, que tuvo un gran impulso con la Revolución Verde⁵, consiguió notables incrementos de la producción agrícola a lo largo de cuatro décadas, aprovechando subsidios e investigaciones aplicadas, y combinando la mecanización en grandes plantaciones, un uso intensivo de agroquímicos y la mejora genética de las variedades para el cultivo. Sin embargo, centró su atención en cereales y soja y no cuidó en la misma medida otros cultivos que son importantes desde un punto de vista nutricional, como son las verduras, las frutas y las legumbres. A pesar del gran incremento de la producción, los problemas de inseguridad alimentaria en el mundo no se han resuelto y, sin embargo, este modelo de producción ha tenido un negativo impacto ecológico, principalmente en cuanto a contaminación de las aguas por el uso excesivo de abonos nitrogenados, degradación de los suelos, pérdida de biodiversidad y generación de grandes emisiones de GEI, contribuyendo al calentamiento global.

4. Debido a que los esquemas de desarrollo modernos han promovido un movimiento hacia la producción de monocultivos para la exportación, con uso intensivo de insumos, los pequeños agricultores vienen enfrentando problemas de precios fluctuantes, mayores costos y menor apoyo gubernamental. Sin embargo, un estudio reciente sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza en diez economías africanas muestra que el crecimiento agrícola impulsado por las exportaciones es mucho menos eficaz para reducir la pobreza que un aumento en la producción de cultivos básicos y ganado para la alimentación de la población local.

5. La primera revolución verde fue impulsada a partir de los años 40 por los Estados Unidos con el apoyo de la Fundación Rockefeller. Su justificación fue la lucha contra el hambre. Consistió en un proceso de modernización de la agricultura apoyado en la mecanización de la explotación agraria, la selección genética de nuevas variedades de cultivo de alto rendimiento, asociada a la explotación intensiva permitida por el riego, y el uso masivo de agroquímicos (fertilizantes químicos, pesticidas, herbicidas, etc.) Al respecto, puede resultar interesante el artículo [La revolución verde: tragedia en dos actos](#)

Por otro lado, según datos de la FAO, más del 90% de las explotaciones agrícolas son de carácter familiar. Se entiende que la **agricultura familiar**⁶ abarca todas las actividades relacionadas con la producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y acuícola que son gestionadas y administradas por una familia y dependen principalmente de la mano de obra familiar. En el modelo de agricultura familiar, la familia y la granja están relacionadas entre sí, evolucionan conjuntamente y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales.

La mayor parte de las explotaciones agrícolas familiares son de pequeño tamaño: unos 475 millones de explotaciones –del total de 570 millones de explotaciones agrícolas estimadas en el mundo– tienen menos de dos hectáreas, ocupan el 24% de la superficie agrícola y producen un tercio de los alimentos del mundo⁷.

En general, se entiende que la agricultura familiar tiene más incentivos para conservar adecuadamente las tierras de cultivo para la próxima generación. Además, se considera que en muchos casos genera externalidades positivas más allá de la producción agropecuaria, como la preservación de la biodiversidad y del patrimonio cultural, el mantenimiento de ecosistemas y paisajes rurales, la vertebración del territorio, etc.

Paradójicamente, casi tres cuartas partes de las personas en situación de hambre en el mundo es población rural, población campesina dedicada a producir alimentos. Para que la pequeña agricultura, familiar y campesina, pueda desplegar su potencial productivo, pueda hacer una mayor contribución a la seguridad alimentaria y prestar los servicios ecosistémicos que serán valiosos para la humanidad, se requieren medidas específicas de apoyo, se necesita su recuperación después del abandono que ha sufrido durante décadas en muchos países. Para ello se necesitan políticas públicas que apoyen el acceso de los pequeños agricultores a los recursos productivos, que mejoren la vida de las comunidades rurales, a través de la mejora de servicios básicos e infraestructuras, que apoyen su acceso a mercados en buenas condiciones, que impulsen innovación y remuneren los servicios que prestan para la conservación y mejora del medio ambiente y que busquen respuestas adecuadas a la necesidad de relevo generacional.

1.3.2. AGRICULTURA Y SOSTENIBILIDAD

Otra forma de acercarnos a esta gran diversidad de enfoques de la agricultura es poniendo atención a en qué medida y de qué forma un modelo de agricultura se centra casi exclusivamente en la producción o tiene en cuenta el conjunto de impactos ecológicos y sociales que la actividad agrícola puede producir.

Frente a la **agricultura convencional**⁸ y, especialmente, al modelo de agricultura industrial impulsado por la Revolución Verde, se han ido desarrollando otros modelos que incorporan la dimensión de la sostenibilidad a largo plazo. Entre los conceptos más men-

6. Sobre agricultura familiar, se puede consultar el [portal de conocimiento de la FAO](#) y la [publicación monográfica](#) realizada por el Observatorio del Derecho a la Alimentación de España.

7. Según diversos estudios y estimaciones, la agricultura familiar en su conjunto produce entre el 65% y el 80% de los alimentos del mundo.

8. Esta denominación suele referirse a modelos de agricultura centrados en la productividad, con el objetivo primordial de satisfacer la demanda de alimentos proveniente del mercado, utilizando para ello todo tipo de insumos.

cionados podemos encontrar –muchas veces utilizados como sinónimos– los de agricultura orgánica, agricultura ecológica y agroecología⁹. Aunque en todos ellos encontramos la preocupación por la sostenibilidad ambiental y la opción de no utilizar agroquímicos, hay diferencias que conviene precisar.

El concepto de **agricultura ecológica** (en inglés, *organic agriculture*) plantea conseguir una producción libre de sustancias químicas, acreditando a través de procesos reglados de certificación (tanto nacionales como internacionales) el cumplimiento de unas normas de producción ecológica para acreditar que la finca lleva un período mínimo libre de agroquímicos (suele exigirse dos o tres años al menos), el tipo de semillas y material vegetal utilizado, los métodos de mejoramiento vegetal, el tipo de fertilización de suelos empleado, el reciclaje de materias orgánicas, los métodos de control de enfermedades, plagas y malezas, la adecuada utilización de los recursos hídricos, etc. Y en la cría de animales se establecen criterios sobre la sanidad animal, la alimentación, la reproducción, las condiciones de vida y bienestar animal, el transporte y el procedimiento para el sacrificio.

Por tanto, es un enfoque orientado al mercado: el productor puede acreditar ante el mercado que su producción responde a una norma y el comprador tiene la garantía de que el producto adquirido ha sido producido de acuerdo a esa norma. Hay que tener presente que los procesos actuales de certificación ecológica suelen ser complejos y costosos, especialmente para pequeños productores.

Aunque no existe una definición única y consensuada sobre **agroecología**, podemos decir que es un concepto empleado para hablar de una disciplina científica, que sirve de base a diversas prácticas agrícolas, y que impulsa un movimiento social y político. La podemos definir como la aplicación de la ciencia ecológica al estudio, diseño y gestión de agroecosistemas sostenibles a través de un conjunto de prácticas que buscan mejorar los sistemas de explotación agraria imitando los procesos naturales, creando así sinergias e interacciones biológicas propicias entre los componentes del agroecosistema. Su objetivo es optimizar las interacciones entre las plantas, los animales, los seres humanos y el medio ambiente, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los aspectos sociales y ambientales que deben abordarse para lograr un sistema alimentario justo y sostenible.

La agroecología persigue impulsar la agricultura sobre la base de la conservación de los recursos, apoyándose en el conocimiento generado por la agricultura tradicional, local y familiar, pero complementado con los conocimientos modernos de la ecología. De esta forma, provee conocimientos y métodos para desarrollar una agricultura que sea por un lado, ambientalmente adecuada, y por otro, viable en términos productivos, sociales y económicos. Para ello, trata de entender, desde una aproximación pluridisciplinar, los ciclos naturales, los procesos biológicos y las relaciones socioeconómicas como un todo.

9. Sobre estos conceptos, se puede consultar la publicación de la AECID titulada “[Implementando el ODS 2 en agricultura sostenible a través de la agroecología](#)”. También resulta interesante el texto “[Agroecología y agricultura ecológica](#)” y, desde un punto de vista más heterodoxo, el artículo “[Por qué decimos agricultura ecológica cuando queremos decir agroecología](#)”. Para profundizar en esta cuestión y ver ejemplos de la aplicación de la agroecología en los diferentes continentes, se puede consultar el artículo de Miguel Altieri y Clara Nicholls titulado “[Agroecología: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliencia socioecológica](#)”

PRINCIPIOS AGROECOLÓGICOS PARA EL DISEÑO DE SISTEMAS AGRÍCOLAS BIODIVERSOS, FLEXIBLES, EFICIENTES EN EL USO DE LA ENERGÍA Y CONSERVADORES DE RECURSOS

- Aumentar el reciclaje de biomasa, con miras a optimizar la descomposición de materia orgánica y el ciclo de nutrientes a través del tiempo.
- Proveer las condiciones de suelo más favorables para el crecimiento vegetal, en particular mediante el manejo de la materia orgánica y el mejoramiento de la actividad biológica del suelo.
- Fortalecer el “sistema inmunológico” de los sistemas agrícolas, mejorando la biodiversidad funcional (los enemigos naturales, antagonistas, etc.)
- Minimizar las pérdidas de energía, agua, nutrientes y recursos genéticos mejorando la conservación y regeneración de suelos, recursos hídricos y la diversidad biológica agrícola.
- Diversificar las especies y los recursos genéticos en el agroecosistema en el tiempo y el espacio a nivel de campo y del paisaje.
- Aumentar las interacciones biológicas y las sinergias entre los componentes de la biodiversidad agrícola, promoviendo procesos y servicios ecológicos claves.

Fuente: Altieri y Nicholls, 2012

Los principios agroecológicos toman diferentes formas tecnológicas dependiendo de las circunstancias biofísicas y socioeconómicas de cada agricultor o de la región.

Las variables sociales ocupan un papel muy relevante en la agroecología ya que, aunque esté integrada por conocimientos de agronomía y de ecología, busca también entender las múltiples formas de dependencia que el funcionamiento actual de la política, la economía y la sociedad genera sobre los agricultores.

Señalan Altieri y Nicholls que las iniciativas agroecológicas tienen por objeto la transformación de la agricultura industrial, mediante la transición de los sistemas agrícolas basados en combustibles fósiles y destinados a la exportación y/o biocombustibles, hacia un paradigma agrícola alternativo, que fomenta la producción local y nacional de alimentos por los pequeños agricultores en explotaciones familiares, basados en la innovación campesina, los recursos locales y la energía solar.

En los últimos años, la FAO ha impulsado y facilitado el diálogo sobre la agroecología llevándolo a regiones donde era menos conocida y reuniendo a diferentes actores. Ha celebrado dos simposios internacionales y diferentes seminarios por todas las regiones¹⁰. Ha liderado también la “Iniciativa Scaling Up Agroecology” (Ampliar la Escala de la Agroecología) de carácter internacional, con el apoyo de sus socios en el sistema de las Naciones Unidas. En este proceso la FAO ha sintetizado diez elementos fundamentales de la agroecología¹¹: diversidad, sinergias, eficiencia, resiliencia, reciclaje, creación conjunta e intercambio de conocimientos, valores humanos y sociales, cultura y tradiciones alimentarias, economía circular y solidaria, y gobernanza responsable.

10. También AECID ha organizado varias jornadas sobre la agroecología: La primera Jornada (2015) se centró en la cooperación y en dar a conocer qué prácticas se habían realizado en los proyectos de agricultura; la segunda (2016) puso su foco en España y en el compromiso institucional de transformar los sistemas agrícolas para lograr la Agenda 2030; la tercera jornada (2018) se centró en el papel de los parlamentos para impulsar dicha transformación; la cuarta (2020) estuvo dedicada a la agroecología como modelo de agricultura sostenible, multidisciplinar y multiactor.

11. Se puede encontrar una explicación detallada en la publicación de la FAO titulada “[Los 10 elementos de la agroecología. Guía para la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles](#)”

Por su parte, el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (GANESAN) del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas, habla de 13 principios de la agroecología¹², algunos coincidentes con los diez elementos apuntados por la FAO, pero agregan además la reducción del uso de insumos, la salud del suelo, la salud y el bienestar de los animales, la biodiversidad, la diversificación económica, la equidad, la conectividad y la participación.

Según este Grupo de expertos, “*un enfoque agroecológico de los sistemas alimentarios sostenibles se define como aquel que favorece el uso de procesos naturales, limita la utilización de insumos externos, promueve ciclos cerrados con externalidades negativas mínimas y subraya la importancia del conocimiento local y de los procesos participativos que generan conocimientos y prácticas a través de la experiencia, así como de los métodos científicos, y la necesidad de hacer frente a las desigualdades sociales*”.

No hay un inventario tasado de prácticas agropecuarias que puedan calificarse como agroecológicas, porque no hay límites claros y consensuados entre lo que se considera agroecológico y lo que no. El GANESAN señala tres criterios que pueden ayudar a identificar determinadas prácticas como agroecológicas: i) hasta qué punto se basan en procesos ecológicos en contraposición al empleo de insumos adquiridos; ii) hasta qué punto son equitativas y respetuosas con el medio ambiente y están localmente adaptadas y controladas; iii) hasta qué punto adoptan un planteamiento sistémico que abarca la gestión de las interacciones entre componentes, en lugar de centrarse únicamente en tecnologías específicas.

Uno de los cuestionamientos que se suelen hacer sobre estas formas de agricultura agroecológica es que tienen menores rendimientos que la agricultura convencional. Sin embargo, en un estudio sobre las posibilidades de las técnicas agroecológicas, quizá el más sistemático hasta la fecha, Jules Pretty y otros investigadores compararon los efectos de 286 proyectos recientes de agricultura sostenible aplicados en 57 países pobres en una superficie total de 37 millones de hectáreas (el 3% de la superficie cultivada en los países en desarrollo). Concluyeron que esas intervenciones habían aumentado la productividad de 12,6 millones de explotaciones agrarias, con un aumento medio de la cosecha del 79%, a la vez que habían mejorado la oferta de servicios ambientales esenciales.

12. Estos principios están ampliamente explicados en el informe nº 14 del grupo de alto nivel de expertos, titulado “[Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición](#)”

LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA DE LOS SISTEMAS AGROPECUARIOS EN EL SUR GLOBAL

El Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agrícola para el Desarrollo (CIRAD, por sus siglas en francés) ha desarrollado experiencias de agroecología durante dos décadas en multitud de países. Su experiencia aparece condensada en el libro titulado [“The agroecological transition of agricultural systems in the Global South”](#), en el que recoge un bloque dedicado a estudios de caso y otro de enfoques temáticos que se cierra con una síntesis de esas experiencias.

Para el CIRAD, la agroecología no puede promoverse como un único modelo a seguir, sino como un proceso de transformación, que tiene lugar cada vez en una situación específica y a lo largo de una multitud de trayectorias posibles. Por eso evitan la exposición *“scaling up”* para referirse a la extensión de la agroecología, por entender que los contextos de la transición agroecológica varían de una situación a otra cada vez, por lo que la replicación a menudo resulta difícil o imposible de lograr sin adaptación. Si bien un cambio técnico puede ensayarse a escala de un sistema de cultivo o ganadería, la transición agroecológica se concreta solo si hay un cambio en la organización de la finca, cambios organizativos en los territorios y agrocadenas, cambios en las políticas públicas, iniciativas de consumo, etc.

Por ello, hay que ser muy cautelosos con cualquier ambición que se pueda tener para replicar una transición agroecológica a gran escala simplemente mediante la difusión, la duplicación o la extrapolación de soluciones adoptadas localmente a territorios mucho más grandes. La transición agroecológica es ante todo la reorganización de un sistema en su totalidad, sobre la base de cambios coordinados individuales y colectivos así como sobre recursos territoriales únicos o específicos. La contextualización de la transición agroecológica, sin embargo, no invalida la necesidad de capitalizar conocimientos genéricos básicos, que puedan ayudar a encontrar soluciones y emprender la innovación en otros territorios.

Además, esta transición no solo se basa en la gestión de los procesos ecológicos para producir servicios ambientales, sino que también involucra una dimensión social y política en la transformación de los métodos de producción y, más en general, de los sistemas alimentarios en su conjunto. Esto va en contra del modelo convencional de intensificación; desde el CIRAD consideran que no sirve una mera “ecologización” de la agricultura intensiva convencional mediante la adopción de un número limitado de prácticas agroecológicas.

Identifican **dos tipos principales de palancas para una transición agroecológica**:

1. El primero es **de carácter técnico** y se basa en una mejor movilización de la biodiversidad funcional para mejorar el rendimiento de los sistemas de cultivo o ganadería. Cuatro palancas biológicas y biofísicas destacadas:

- Utilizar la biodiversidad funcional para ayudar a combatir plagas y enfermedades y favorecer procesos de regulación natural y, en consecuencia, la reducción o eliminación del uso de plaguicidas.
 - Gestionar el ciclo de nutrientes de forma sostenible, evitando el escape de nutrientes del sistema agrícola mediante la combinación de una serie de prácticas: fijación biológica de nitrógeno, almacenamiento de carbono y nutrientes en la materia orgánica del suelo, reciclaje y uso de fertilizantes agrícolas, combinación de sistemas de cultivo y ganadería, selección de razas animales y variedades vegetales en función de su eficiencia de captura y explotación de recursos, y rotaciones de cultivos e itinerarios técnicos que favorezcan una coincidencia temporal de la disponibilidad de recursos y la demanda de las plantas.
 - Gestión de paisajes: La disposición adecuada de las parcelas y su entorno en el espacio (mosaicos paisajísticos) puede fortalecer el control de ciertas plagas, extender el hábitat de ciertos organismos reguladores y promover los servicios de polinización. La incorporación de la gestión agroecológica en el desarrollo de un mosaico de paisajes dentro de un territorio también ayuda a preservar mejor los recursos cruciales (agua y suelo) y limita el flujo de nutrientes o pesticidas al entorno natural.
 - Redefinición de los objetivos del mejoramiento genético de plantas y animales, para aprovechar las interacciones potenciales de plantas y animales entre sí y con mejor en cuenta su entorno. La optimización de las interacciones biológicas y ecológicas requiere, en particular, la contextualización de las soluciones varietales. Este enfoque implica la consideración en algunos casos de escalas temporales más largas y de escalas espaciales superiores a las de la parcela y la explotación, y la consideración de los conocimientos y usos locales en los procesos de selección.
2. El segundo tipo de palancas es **de carácter cognitivo y organizativo** y se apoya en la importancia de las dinámicas concertadas entre los productores y todos los demás actores del desarrollo agrícola en la implementación de los sistemas agroecológicos a escala de parcela, a escala territorial e incluso a escala nacional. Dentro de este tipo de palancas cognitivas y organizacionales encontramos:
 - Plataformas de innovación, que apoyen la acción colectiva para el cambio, y la coordinación y alineación de intereses de las diversas categorías de actores involucrados en el despliegue de alternativas agroecológicas.
 - Mecanismos territoriales, que apoyen la reorganización de actividades en los territorios.

- Mecanismos institucionales innovadores que apoyen la comercialización y el desarrollo de nuevas agrocadenas y la evolución de las tradicionales, y que propicien la formulación de políticas públicas pro-agroecología.

Si bien se han logrado avances muy significativos en los últimos diez años en la comprensión de los mecanismos biofísicos y organizacionales que deben implementarse para una transición agroecológica, aún es necesario **generar conocimiento**. Por ello destacan algunas actividades de investigación que deben llevarse a cabo de manera prioritaria para ayudar a desarrollar esta transición:

- Explicar mejor el papel de la diversidad: se necesita un esfuerzo de investigación específico para comprender los mecanismos de regulación biológica relacionados con la biodiversidad.
- Proponer nuevos indicadores de desempeño: es necesario medir mejor la contribución de los sistemas agrícolas y alimentarios a los servicios ecosistémicos y al logro de los objetivos de desarrollo sostenible.
- Realizar investigaciones en ciencias sociales sobre el apoyo a la innovación para la transición agroecológica: se requiere comprender y fortalecer los procesos individuales y colectivos de aprendizaje y los mecanismos de coordinación entre actores para ayudarlos a innovar.
- Identificar la contribución de los sistemas agroecológicos al funcionamiento y sostenibilidad de los sistemas alimentarios y territorios: es necesario caracterizar mejor la diversidad dentro de los sistemas alimentarios y su efecto en la salud del consumidor; estudiar la organización de los sistemas alimentarios y su sostenibilidad, en relación con los métodos de producción y los efectos de los diferentes tipos de intervención pública o privada sobre estos sistemas; estudiar los flujos de materiales a escala de territorios y las compensaciones de uso en un contexto de economía circular; cuantificar y medir la contribución al empleo (y la calidad de este empleo) de los diferentes modos de producción, procesamiento y distribución.
- Comprender y formular la acción pública adaptada a las necesidades de la transición agroecológica: Las actividades de investigación clave para el desarrollo de la acción pública se refieren, por ejemplo, a nivel nacional, al análisis multisectorial de los marcos de políticas existentes, su capacidad para apoyar la transición y sus impactos en los territorios; a nivel regional o territorial, la identificación contextual de las modalidades adecuadas de financiación de la transición; la exploración de métodos innovadores de remuneración, por parte del Estado o de los mercados, de los servicios prestados; la co-construcción de la acción pública a través de la territorialización de las políticas públicas nacionales bajo principios de inclusión, equidad y sostenibilidad.



- Tener en cuenta la especificidad de género: las mujeres producen del 60 al 80 por ciento de los alimentos en la mayoría de los países en desarrollo y son responsables de la mitad de la producción mundial de alimentos en general. También suelen ser los principales actores en el procesamiento y la comercialización. Por lo tanto, no puede haber transición agroecológica sin tener en cuenta el papel de la mujer. Este papel, aunque un poco mejor reconocido en los últimos años, sigue estando mal documentado.
- Repensar el papel de la comunidad investigadora: es necesario garantizar que la postura de la comunidad investigadora siga evolucionando. El papel de la investigación derivada de la Revolución Verde –de arriba hacia abajo, normativa y prescriptiva– está siendo cuestionado por la naturaleza contextualizada y multiactor de la transición agroecológica.

Otra expresión de agricultura preocupada por la sostenibilidad, concretamente por la salud de los suelos, es la **agricultura de conservación**, que consiste en diversas prácticas agronómicas que permiten un manejo del suelo agrícola que altere lo menos posible su composición y estructura y realce la biodiversidad y los procesos biológicos naturales por encima y por debajo de la superficie del suelo, lo que contribuye a reducir la erosión y degradación del suelo, a un mayor aprovechamiento del agua y a una mayor eficiencia en el uso de nutrientes, así como a la mejora y sostenibilidad de la producción de cultivos.

Los tres principios fundamentales en los que se basa la agricultura de conservación son: alteración mecánica mínima del suelo mediante el depósito directo de las semillas y los fertilizantes; cobertura orgánica permanente del suelo con residuos de cultivos o cultivos de cobertura; y diversificación de especies mediante asociaciones y secuencias de cultivos variadas que comprendan al menos tres cultivos diferentes.

1.3.3. AGRICULTURA Y CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático presenta manifestaciones cada vez más evidentes a través de cambios en las temperaturas y las precipitaciones, así como de fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, más frecuentes y más intensos.

La literatura científica sobre la materia señala que, a lo largo del siglo XXI, los efectos del cambio climático reducirán el crecimiento económico. También complicarán los esfuerzos por reducir la pobreza y afectarán a la seguridad alimentaria, al impactar la disponibilidad y acceso a alimentos, así como la estabilidad de las reservas de alimentos y la volatilidad de los precios.

El cambio climático puede afectar la producción agropecuaria y los agroecosistemas de los que depende a partir de cambios en los ritmos y calendarios agrícolas, desplazamiento de las áreas de cultivo, pérdida de suelos, cambios en el suministro de agua y la demanda de riego, efectos en el crecimiento de las plantas, aumentos de plagas, enfermedades y especies invasoras, impactos en la cantidad y la calidad de los productos, alteración de los patrones comerciales, los ingresos agrícolas y los precios de los alimentos, etc.

En su informe de 2014, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático advierte que el rendimiento de los cultivos ya puede estar en disminución y que para el año 2050 pueden haberse generalizado reducciones de entre el 10% y el 25 %, e incluso más. Las capturas de las principales especies de peces se reducirán en un 40%.

Pero, al mismo tiempo que la agricultura se ve afectada por el fenómeno del cambio climático y ve limitadas sus posibilidades de producción, produce más de la cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que se podrían ver incrementadas al ritmo de crecimiento de la demanda y de los cambios en los patrones alimentarios. Es también relevante la producción ganadera, en la medida que se dedica el doble de extensión productiva a pasturas que a cultivos alimentarios y que además alrededor del 30% de dichos cultivos se utilizan para alimentar al ganado, por lo que habrá que analizar en qué medida esta organización del uso de los recursos productivos es adecuada para responder a las necesidades globales de seguridad alimentaria.

Por tanto, la agricultura en sentido amplio es, al mismo tiempo, uno de los sectores económicos que generan más emisiones de GEI pero también uno de los que más se ven afectados por el fenómeno del cambio climático. Por ello, se requiere un doble esfuerzo tanto de mitigación como de adaptación. Esto ha llevado a que se ponga en marcha un programa de trabajo conjunto sobre este tema en el seno de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático¹³.

Señala Olivier De Schutter, ex-relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, que si se quiere evitar que se produzca en el futuro próximo un declive significativo en la producción de alimentos, la actividad agraria debe dejar de ser uno de los principales focos de emisiones de GEI y contribuir a la mitigación a través de prácticas adecuadas. Para contribuir a la mitigación es necesario hacer un tránsito hacia modelos de producción que sean bajas en emisiones de GEI y que contribuyan a una conservación adecuada de los recursos naturales. Los enfoques agroecológicos que hemos señalado más arriba son una buena opción en este sentido.

La **adaptación al cambio climático** se realiza a través de las acciones que se toman en las prácticas agrícolas en respuesta a cambios en las condiciones climáticas locales o regionales. No es algo nuevo, a lo largo de la historia los humanos han adaptado sus prácticas agrarias para responder a condiciones económicas, sociales y ambientales cambiantes. La diferencia es que ahora las condiciones climáticas están cambiando a una velocidad elevada.

La adaptación puede requerir cambios sustanciales en el sistema alimentario y, por tanto, tendrá que basarse en enfoques integrales y requerirá procesos de largo plazo para ofrecer resultados. Los principales objetivos de la adaptación de la agricultura al cambio climático son: mantener una producción resiliente, conservar los recursos hídricos y el suelo, reducir las plagas, las sequías y otras amenazas meteorológicas y climáticas, y reducir las emisiones o secuestrar carbono.

13. Ver en el apartado de Agenda Global la referencia a la Labor Conjunta de Koronivia sobre Agricultura.

En torno a esta necesidad de adaptación al cambio climático surgió el concepto de **agricultura climáticamente inteligente** (*climate smart agriculture*)¹⁴, utilizado por primera vez por el Banco Mundial en 2009 y presentado por la FAO hace una década como una forma de guiar los cambios necesarios de los sistemas agrarios para abordar de manera conjunta la seguridad alimentaria y el cambio climático; según sus defensores, comparte los objetivos y principios rectores del desarrollo sostenible y la economía verde. Se basa en tres pilares fundamentales: incrementar de forma sostenible la productividad y los ingresos agrarios; adaptar y desarrollar resiliencia al cambio climático; y reducir y/o eliminar las emisiones de gases de efecto invernadero donde sea posible.

Sin embargo, movimientos sociales, organizaciones de campesinos, agricultores, ONG y organizaciones religiosas de todo el mundo comparten profundas preocupaciones medioambientales y sociales acerca de la influencia y de la agenda de la agricultura climáticamente inteligente, así como de la Alianza Mundial por una Agricultura Climáticamente Inteligente (GACSA, por sus siglas en inglés) conformada en 2014, y cuestionan la capacidad de este enfoque para abordar los objetivos y cambio paradigmático que se propone¹⁵.

La idea de la *climate smart agriculture* tiene estrechos vínculos con el concepto de **intensificación sostenible**, un nuevo paradigma de la producción agropecuaria introducido de la mano de la FAO, un concepto difícil, sobre el que no hay consenso, que no tiene una aceptación global y que ha generado debate, escepticismo y confusión.

Se trata de buscar una respuesta a la disyuntiva sobre la estrategia para incrementar en el futuro la disponibilidad de alimentos, que pasaría por dos opciones principales: (1) dedicar más tierra a la producción o (2) conseguir una mayor producción en la misma tierra. Los expertos consideran que, en el momento presente, sería difícil dedicar nuevas tierras a la producción agropecuaria en un escenario de competición por este recurso con otras actividades (producción de agrocombustibles, urbanización, usos industriales, etc.), especialmente, si no se quiere afectar la biodiversidad y los servicios ambientales que proveen las áreas bajo protección ambiental. Por tanto, la mayoría de las opiniones apuntan a la intensificación como alternativa para una mayor disponibilidad de alimentos, buscando cerrar el *yield-gap*, es decir, la diferencia entre el rendimiento alcanzado y el rendimiento potencial. La experiencia de las últimas cinco décadas apunta a que el incremento de la producción agrícola ha sido casi diez veces superior al incremento de la superficie productiva. Sin embargo, muchos de los actuales sistemas de producción de alimentos, como ya ocurrió durante la Revolución Verde, conllevan importantes emisiones de gases de efecto invernadero, provocan agotamiento de recursos naturales, pérdida de biodiversidad y contaminación del medio ambiente. Frente a ello, se habla de la necesidad de que esa intensificación sea sostenible. Es decir, la idea sería producir una mayor cantidad de alimentos en la misma superficie de cultivo al mismo tiempo que se reducen significativamente los impactos medioambientales.

14. Sobre el concepto de *Climate Smart Agriculture* se puede consultar la publicación de la FAO titulada "[Climate Smart Agriculture Sourcebook](#)".

15. En este sentido es interesante la "[Carta abierta de la sociedad civil sobre la Alianza Mundial por una Agricultura Climáticamente Inteligente](#)".

Por tanto, para unos la intensificación sostenible significa obtener más rendimiento por hectárea mientras se minimiza el daño ambiental y se mantiene la fertilidad del suelo. Para otros, es un concepto impulsado por la agroindustria que solo sirve para consolidar el poder en manos de los ricos y poderosos; lo consideran un concepto que ha ganado espacio presentándose como una tercera vía entre la agricultura industrial petrodependiente y la pequeña agricultura familiar y campesina, pero que constituye un oxímoron, una contradicción en sí misma, en la medida que la intensificación no puede ser sostenible, por lo que entienden que es una forma de presentar como aceptable una práctica que, en el fondo, es insostenible.

Los planteamientos de la intensificación sostenible están abiertos a cualquier forma y técnica de cultivo que permita incrementar la productividad al mismo tiempo que mejora el impacto medioambiental, sin excluir de entrada ningún modelo productivo. Una interpretación de este concepto se basa en una *high-tech strategy*, incluyendo ingeniería genética. Este planteamiento ha sido criticado en el sentido de que no concilia adecuadamente intensificación y eficiencia, ya que su forma de conseguir un mayor rendimiento por hectárea es incrementar otros inputs.

Frente a esta opción, impulsada principalmente por la agricultura industrial, existe la alternativa de la **intensificación agroecológica**, que busca hacer a los agricultores menos dependientes de insumos externos, se apoya más en el conocimiento y en el aprovechamiento de los procesos naturales, integra los principios ecológicos y busca aumentar la capacidad productiva de los componentes bióticos y abióticos del sistema, minimizando los costes ambientales y manteniendo la biodiversidad funcional a través de sistemas de cultivo amigables con la vida silvestre. Explica Miguel Altieri que los métodos agroecológicos producen más alimentos en menos tierra, utilizando menos energía, menos agua, mientras que mejoran la base de recursos naturales, prestan servicios ecológicos como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; y que esto, aunque habitualmente se ha centrado en la agricultura familiar a pequeña escala, puede aplicarse a gran escala, en fincas de hasta 3.000 hectáreas, gestionadas agroecológicamente con las adaptaciones necesarias, incluyendo el uso de maquinaria agrícola. Señala que los intereses económicos e institucionales más poderosos han apostado por la investigación y el desarrollo agroindustrial para el enfoque de la agricultura convencional, mientras que la investigación y el desarrollo de la agroecología y la enfoques sostenibles en la mayoría de los países ha sido ampliamente ignorado o incluso condenado al ostracismo.

Desde este contexto de necesidad de adaptación, otro concepto relevante es el de **agricultura resiliente al cambio climático**¹⁶, que es aquella forma de plantear la agricultura que, gracias a estrategias de adaptación, de diversificación, de prevención y gestión de riesgos, así como de aprovechamiento de la biodiversidad, puede hacer frente a la variabilidad del clima en temperaturas y precipitaciones y a los fenómenos climáticos extremos, aguantando los shocks externos y reorganizándose para poder cumplir la función de garantizar la seguridad alimentaria de la población.

16. Sobre este concepto se pueden consultar varias publicaciones de la AECID: "[Lecciones aprendidas sobre agricultura resiliente al cambio climático para contribuir a la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe](#)", "[Cultivando resiliencia](#)" y "[Fichas de experiencias sobre agricultura resiliente al cambio climático en América Latina y el Caribe](#)".

1.3.4. AGRICULTURA E INNOVACIÓN

Ya hemos señalado el desarrollo de la Revolución Verde desde mitad del siglo XX. Se habla de una Segunda Revolución Verde, desarrollada a partir de los años noventa, para designar las transformaciones significativas en la productividad de la agricultura mundial de la mano de la biotecnología y la ingeniería genética. Esta nueva revolución verde ha tenido como principal aspecto la creación de **organismos genéticamente modificados** (OGM), también conocidos como transgénicos. Se trata de organismos creados en laboratorio con ciertas técnicas de ingeniería genética que consisten en la transferencia, de un organismo a otro (en muchas ocasiones son organismos de especies distintas), de un gen responsable de una determinada característica, manipulando su estructura natural y modificando así su genoma.

La biotecnología moderna cuenta con una variedad de instrumentos para introducir o eliminar un gen o determinados genes, para producir plantas, animales y microorganismos con nuevas características, sobrepasando los límites que durante milenios impuso la naturaleza a la intervención del ser humano en la mejora de los cultivos y del ganado a través de selección y cruzamiento. Este tipo de manipulación se denomina «ingeniería genética» (o tecnología del ADN recombinante) y su producto son los OGM.

Los defensores de los OGM suelen aducir un conjunto de ventajas, entre las que podemos citar: mayor resistencia a las plagas, mejor adaptación a condiciones ambientales extremas, posibilidad de regenerar y recuperar suelos, prolongación de la vida comercial de los productos, mejoras en el valor nutricional, reducción del uso de herbicidas y pesticidas, etc. En último término, por parte de sus impulsores se presenta a los OGM como una herramienta muy poderosa en la lucha contra el hambre en el mundo.

Pero también se plantean muchos cuestionamientos. En unos casos, desde la aplicación del principio de precaución, se plantea que no disponemos de información suficiente sobre el comportamiento de los genes insertados artificialmente; no sabemos si pueden mutar, cómo y cuándo; cómo interactúan con otros genes; qué efecto pueden tener los genes promotores, etc. No está totalmente claro cuáles pueden ser sus efectos a largo plazo sobre la salud y el medio ambiente. Las especies modificadas pueden competir con poblaciones silvestres y locales y llegar a sustituirlas. El impacto sobre aves, insectos y microorganismos del suelo tampoco ha sido suficientemente evaluado.

Sin embargo, la principal crítica, que además no se basa en hipótesis sino en hechos, es que la investigación y desarrollo de OGM está en manos de un puñado de grandes multinacionales estadounidenses, cuya finalidad hasta ahora no ha sido acabar con el hambre en el mundo, sino incrementar sus beneficios, incluso a costa de arruinar a los pequeños agricultores. El sistema de patentes que utilizan, los contratos que establecen con los agricultores, la promoción de paquetes tecnológicos en los que suman semillas modificadas orientadas a grandes producciones de monocultivo junto con pesticidas (sobre alguno de ellos hay indicios bastante sólidos de que sean cancerígenos),... toda su estrategia deja ver que la lucha contra el hambre no es su objetivo sino su excusa. De hecho, el problema del hambre en el mundo hasta ahora no ha sido un problema de producción de alimentos sino de distribución y acceso a los mismos por parte de las poblaciones más vulnerables. Esto no parece que vaya a mejorar con la expansión de los OGM.

Desde otro punto de vista de la innovación, el auge importante de las tecnologías de la información y las comunicaciones que se ha producido en las últimas décadas está teniendo también aplicaciones al ámbito de la agricultura. La **agricultura digital**¹⁷ consiste en aprovechar el poder de las tecnologías digitales para la óptima gestión de los procesos agrícolas, incubando y ampliando nuevas soluciones a los desafíos mundiales de la agricultura y la alimentación. Se trata de utilizar tecnología digital para analizar diversas variables, como la humedad, temperatura, exposición solar, entre otros.

La digitalización puede plantearse con muy diversas formas, desde la asistencia a los agricultores a través de mensajes de texto hasta respuestas de voz interactiva, pasando por aplicaciones de móvil que acercan el contenido del asesoramiento multimedia a los campesinos, aconsejándoles sobre los insumos agrícolas, sobre climatología, sobre mercados, etc.

Las tecnologías digitales están creando nuevas oportunidades para integrar a los pequeños agricultores en un sistema agroalimentario de base digital. Hoy, un porcentaje significativo de las personas dedicadas a la agricultura en los lugares más remotos del mundo tienen teléfonos móviles y, por lo tanto, están equipados para recibir asesoramiento agropecuario específico mediante simples mensajes de texto o de voz, incluso sin tener acceso a Internet.

No obstante, la “digitalización” de la agricultura plantea algunos retos. La transformación debe realizarse con cuidado a fin de evitar un aumento de la “brecha digital”. Muchos pequeños agricultores en los países en desarrollo siguen estando aislados de las tecnologías digitales y carecen de las aptitudes para utilizarlas. Las economías emergentes y las zonas rurales, debido a la infraestructura tecnológica deficiente, los elevados costos de la tecnología, los bajos niveles de alfabetización electrónica y de aptitudes digitales y el acceso limitado a los servicios, corren el riesgo de quedarse atrás en el proceso de digitalización.

Dentro de este ámbito de la utilización de las tecnologías digitales, encontramos la **agricultura de precisión**, que implica la aplicación del Internet de las cosas a la agricultura, utilizando sensores remotos, drones, seguimiento satelital, inteligencia artificial, robots, etc. para monitorear los cultivos y adoptar las medidas más eficientes en términos de utilización de semillas, agua, fertilizantes, plaguicidas, etc.

1.3.5. OTRAS CUESTIONES Y CONCEPTOS RELEVANTES EN EL CAMPO DE LA AGRICULTURA

Una cuestión de gran preocupación en relación con la actividad agropecuaria es la creciente **necesidad de agua** y la disminución de este recurso por el impacto de la mayor demanda, de la competencia con otros usos y del cambio climático. Algunos datos¹⁸ nos pueden ayudar a tomar conciencia del problema: las poblaciones de mamíferos, anfibios, peces, aves y reptiles que dependen de un hábitat de agua dulce se han reducido en promedio un 84 % desde 1970; una de cada tres especies que viven en agua dulce está en riesgo de extinción; en el último siglo se ha perdido el 85 % de los humedales del planeta; la cantidad anual de agua dulce disponible por persona ha descendido más de un 20% en los dos últimos decenios.

17. Se puede encontrar amplia documentación al respecto en el [portal de la FAO sobre agricultura digital](#)

18. Se puede encontrar más información en esta [infografía](#) sobre agua y sistemas alimentarios sostenibles

A nivel mundial, aproximadamente el 80% de las tierras de cultivo se explota en secano (por tanto, con el único aporte del agua de lluvia) y el 20% se explota en regadío, aunque por esta vía se genera entre el 40% y el 50% de la producción total en términos de valor.

El problema es que más del 60 % de las tierras de cultivo bajo riego están sometidas a un gran estrés hídrico (es decir, el agua disponible comienza a no ser suficiente para satisfacer la demanda) y el 41% del uso actual de agua para riego en todo el mundo se produce en detrimento de las necesidades de caudal ambiental para sustentar las funciones de los ecosistemas.

El cambio climático agravará el problema al aumentar el déficit hídrico y las sequías recurrentes, lo que supondrá un estrés adicional para los sistemas agrícolas que ya tienen que satisfacer una demanda en aumento debido al crecimiento demográfico y los cambios en la alimentación.

La escasez de agua (el desequilibrio entre el suministro y la demanda de agua dulce) y los problemas de calidad del agua amenazan cada vez más la seguridad alimentaria y la nutrición a causa de su repercusión en los sistemas alimentarios, desde la producción agropecuaria, pasando por la elaboración de alimentos, hasta los hogares y los consumidores.

Frente a ello, la gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos constituye un elemento fundamental para avanzar hacia sistemas alimentarios sostenibles. Mejorar la sostenibilidad del uso del agua en la agricultura implicará garantizar la satisfacción de las necesidades de caudal ambiental para sustentar las funciones de los ecosistemas, que a menudo no se tienen en cuenta. A tal efecto será necesario reducir las extracciones y mejorar la eficiencia del uso del agua en las cuencas hidrográficas en las que no esté asegurada la satisfacción de las necesidades de caudal ambiental.

Existen oportunidades para mejorar los rendimientos tanto en los sistemas de regadío como de secano y en diferentes cultivos y ubicaciones geográficas. Las prácticas innovadoras de gestión de los recursos hídricos deberían tener como objetivo: i) reducir el consumo de agua en la agricultura a fin de incrementar el agua disponible para otros usos, y ii) mejorar la resiliencia de los sistemas de producción frente al déficit hídrico y la escasez de agua crecientes. La gestión de los recursos hídricos debería combinarse con mejores prácticas agronómicas (variedades tolerantes a la sequía, siembra de cultivos adecuados, etc.), una mayor sostenibilidad ambiental a través de la reducción del volumen de sedimentos y de contaminantes, la mejora de la sanidad del suelo, la reducción de la superficie de escorrentía y una mayor recarga de las aguas subterráneas poco profundas.

En función de las características de cada zona, de los tipos de suelo cultivable, de la disponibilidad de agua, etc. se pueden implementar diferentes tipos de riego que sea sostenible, utilizando tecnologías¹⁹ que pueden ser muy sencillas y económicas o muy sofisticadas, en función de las posibilidades.

19. De forma ejemplificativa, riego por goteo, riego por aspersión, riego por exudación, riego californiano, etc. En algunos casos se puede combinar uno de estos sistemas de riego con sensores de humedad del suelo que permiten dosificar el agua de forma muy precisa.

También genera enorme preocupación la **pérdida de biodiversidad**. La biodiversidad está formada por todas las especies y variedades de plantas y animales, su material genético y los ecosistemas de los que forman parte. Es indispensable para la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible y la prestación de muchos servicios ecosistémicos vitales²⁰. La biodiversidad agrícola, desde las semillas hasta los organismos del suelo y los polinizadores, sustenta la producción agrícola y tiene un valor utilitario inestimable para las sociedades humanas. Hace que los sistemas de producción y los medios de vida sean más resilientes a las perturbaciones y los factores adversos, incluidos los efectos del cambio climático.

A nivel mundial, las variedades y razas locales de plantas y animales domésticos, que están adaptadas a las condiciones locales, están desapareciendo. Esto hace que los sistemas de producción en todo el mundo sean cada vez menos diversos en términos de recursos genéticos de los ecosistemas, especies y variedades que los componen. Durante el siglo XX se ha perdido aproximadamente el 75 % de la diversidad genética entre los cultivos agrícolas locales. El 7 % de las razas de ganado conocidas están extinguidas, el 24 % están en riesgo de extinción y el 59 % están clasificadas en estado de riesgo desconocido debido a la falta de datos. El 16,5% de los polinizadores, responsables de más de un tercio de la producción agrícola mundial, están amenazados de extinción global. El 20% de las especies silvestres que se utilizan como fuentes de alimento humano están clasificadas como amenazadas.

Para avanzar en la sostenibilidad es importante el reconocimiento y el fortalecimiento de aquellas formas de producción agrícola que mejoran explícitamente los servicios de los ecosistemas y construyen el capital natural que sustenta los sistemas alimentarios. En este sentido, los huertos y explotaciones familiares son a menudo reservorios vitales de biodiversidad para la agricultura y la alimentación.

Otra problemática que está planteando un gran desafío a nivel global, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, es la dificultad del **relevo generacional en la agricultura**²¹. Los sistemas alimentarios son el principal empleador de jóvenes, en especial en los países en desarrollo, pero no suelen proporcionar trabajos dignos y significativos ni oportunidades de subsistencia adecuadas, ni conservan el equilibrio entre las necesidades y los derechos de generaciones diferentes.

Las estimaciones mundiales sobre el número de trabajadores en los sistemas alimentarios varían mucho debido a las diferentes fuentes de datos utilizadas para calcular el número de personas empleadas (encuestas de población activa) y el número de agricultores (a menudo a través de censos agrarios o encuestas de hogares), y como consecuencia de ello todavía no existe una aproximación comúnmente aceptada. No obstante, está claro que el número de personas que trabajan en la agricultura ha disminuido en general, desde los más de 1.000 millones de 1992 (el 44 % del empleo total), con marcadas diferencias entre regiones y países hasta los 880 millones de personas que se estima que trabajaban en la agricultura, la silvicultura y la pesca en el año 2020, lo que equivale al 26,5 % de la mano de obra mundial.

20. Por ejemplo, formación y mantenimiento de la calidad de los suelos, control de la erosión, secuestro de carbono, ciclo de nutrientes, regulación del clima, mantenimiento de los suministros y calidad del agua, polinización, control de biológico de plagas y enfermedades, adaptación de cultivos y ganado a diferentes entornos y condiciones de crecimiento, etc.

21. Sobre esta cuestión, es relevante el informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria, titulado [“Promoción de la participación y el empleo de los jóvenes en la agricultura y los sistemas alimentarios”](#)

El acceso insuficiente a la tierra, los recursos naturales, la infraestructura, la financiación, la tecnología y los conocimientos, así como la baja remuneración de los trabajadores y productores y la incertidumbre que acompaña a la producción agropecuaria, agravada por el cambio climático, alejan a los jóvenes de la agricultura. En consecuencia, muchos creen que su mejor opción es migrar, ya sea a zonas urbanas o al extranjero. Es necesario adoptar medidas para lograr que el sector agroalimentario resulte más atractivo para los jóvenes y promover su capacidad de generar ingresos.

En España, por ejemplo, menos del 5% de las personas dedicadas a la agricultura son menores de 35 años. Los jóvenes buscan profesiones gratificantes desde el punto de vista económico, satisfactorias desde la perspectiva intelectual y respetables en cuanto a lo social. Los estudios realizados apuntan a que los jóvenes rurales de hoy, especialmente los hijos de los agricultores, no aspiran en general al mismo futuro agrario de sus progenitores y de generaciones anteriores. En general, la agricultura no es la primera opción preferida de subsistencia, pese a constituir el principal contribuyente a los medios de vida rurales.

Esas aspiraciones de cambio tienen que ver en parte con las barreras sistémicas y estructurales que impiden que la agricultura, en particular la producción de alimentos en pequeña escala, sean viables y dignos. También están relacionadas con la calidad de la vida y las infraestructuras rurales, que a menudo no se tienen presentes en las inversiones gubernamentales.

Para muchos jóvenes, la agricultura ha resultado ser una actividad física y mentalmente agotadora, así como poco fructífera desde el punto de vista económico, y que se considera de baja condición. En comparación, los medios de vida urbanos, como el empleo en fábricas, a menudo se consideraban una fuente de ingresos más regular, más segura.

En las encuestas en que se ha preguntado a los jóvenes del mundo rural “¿qué haría que la agricultura te pareciera una opción atractiva?”, la agricultura sí aparece como una posibilidad, pero únicamente si se dispone de tierras e insumos, si se orienta, al menos en parte, a fines comerciales y si se compagina con otra fuente de ingresos.

Si se quiere que la juventud lidere la creación de los sistemas alimentarios del futuro las políticas y las iniciativas encaminadas a proteger e incrementar la participación y el empleo juveniles en los sistemas alimentarios deben:

- ✓ proporcionar un entorno propicio para los jóvenes como agentes del cambio;
- ✓ garantizar medios de vida dignos y gratificantes;
- ✓ aumentar la equidad y los derechos a los recursos;
- ✓ mejorar el conocimiento, la educación y las competencias;
- ✓ fomentar la innovación sostenible.

Aunque lo habitual ha sido que las actividades relacionadas con la agricultura se desarrollen en las zonas rurales, desde hace más de un siglo, por diferentes razones, se ha promovido en diferentes lugares del mundo la **agricultura urbana y periurbana**. Este tipo de agricultura comprende la producción agrícola y ganadera dentro de las ciudades o zonas urbanas y en sus zonas aledañas, e incluye desde pequeños huertos de hortalizas en la parte trasera de las viviendas, en patios y terrazas hasta actividades agrícolas en tierras comunitarias o no aprovechadas por asociaciones o grupos vecinales. En las áreas periurbanas, la producción es a menudo intensiva y de tipo comercial, mientras que la actividad agrícola dentro de las ciudades se da en general a pequeña escala. Se practica normalmente en terrenos baldíos públicos y privados, humedales y zonas poco desarrolladas. En muchos países la agricultura urbana es informal y a veces incluso ilegal. La competencia por la tierra es con frecuencia fuente de conflictos. Otras cuestiones problemáticas incluyen el impacto ambiental de la agricultura urbana y las relacionadas con la inocuidad de los alimentos, en particular respecto a la posible contaminación previa de los suelos y a la producción pecuaria.

Los inicios de la agricultura urbana estuvieron relacionados con momentos de crisis económicas y energéticas, que obligaron a recurrir a ella para paliar las necesidades, por tanto con funciones de subsistencia, salud y estabilidad social. En el final del siglo XIX y principio del XX, en países como Gran Bretaña, Alemania o Francia, las autoridades locales y las grandes fábricas se vieron obligadas a ofrecer terrenos a los trabajadores para completar sus recursos y mejorar las condiciones de vida en los barrios obreros.

La agricultura urbana tiene particular importancia para los grupos de menores ingresos, ya que les permite enriquecer la dieta y generar recursos complementarios. Con muy escasas excepciones, los residentes urbanos pobres tienden a participar más en actividades agrícolas y ganaderas que las familias más adineradas. Según estudios realizados por la FAO en muchos países, más de la mitad de todas las familias urbanas incluidas en el quintil de menores gastos contaban con las actividades agrícolas para satisfacer en parte sus necesidades alimentarias.

En un mundo en el que más del 50% de la población vive en zonas urbanas, se calcula que actualmente hay 800 millones de personas involucradas en agricultura urbana, aunque las finalidades se han diversificado. Se entiende que la agricultura urbana y periurbana:

- ✓ contribuye a la mejora del paisaje urbano fomentando el uso del espacio público para los ciudadanos;
- ✓ promueve buenas prácticas de agricultura agroecológica y fomentan el cultivo para el autoconsumo, con un impacto positivo en la nutrición;
- ✓ rescata las tradiciones agrícolas en la ciudad;
- ✓ genera empleo sobre todo en los huertos periurbanos;
- ✓ promueve el asociacionismo, la cultura cooperativista, las estrategias participativas y la conciliación intergeneracional;

- ✓ contribuye a mitigar la contaminación atmosférica y reduce las emisiones de gases de efecto invernadero;
- ✓ tiene beneficios terapéuticos y sociales;
- ✓ disminuye la escorrentía del agua y los riesgos de inundación;
- ✓ produce un aumento de la biodiversidad que puede cifrarse en un 30% más de especies y un 50% de seres vivos;
- ✓ conciencia sobre el reciclaje de los residuos.

El interés por esta forma de agricultura y por los beneficios que puede aportar a las ciudades se ha visto reflejado en el [Pacto de Políticas Alimentarias Urbanas Sostenibles](#) (Pacto de Milán), firmado con ocasión de la Exposición Universal sobre la alimentación en el futuro celebrada en Milán en octubre de 2015, al que se han adherido ya más de 200 ciudades de todo el mundo. Varias de las líneas de acción recomendadas por el Pacto están orientadas a promover y consolidar la producción alimentaria urbana y periurbana a través de enfoques sostenibles, integrándola en los programas municipales para la resiliencia.

La crisis de precios de los alimentos ocurrida a partir de 2008 y el nuevo episodio que se está viviendo en 2022 por la suma de los impactos de la pandemia de la COVID-19 y de la invasión rusa de Ucrania, pone sobre la mesa otra cuestión relativa al **modelo de agricultura**: ¿producir principalmente para el mercado internacional o para el consumo local?

Aunque solo el 15% de todos los alimentos que se consumen se comercializan entre países, las normas comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) afectan al suministro nacional de alimentos. La liberalización del comercio agropecuario ha sido una prioridad para las negociaciones comerciales y arancelarias desde que la OMC asumió la responsabilidad de la política comercial mundial en 1994. Desde la perspectiva de la OMC, el comercio agropecuario liberalizado permite a los países lograr la seguridad alimentaria, al menor costo, aprovechando la ventaja competitiva. La liberalización comercial impulsada por la OMC tiene como objetivo abrir los mercados mundiales a todos y, en el caso de la agricultura, se ha prestado mucha atención a reducir las políticas proteccionistas agrarias estatales.

Sin embargo, la aplicación de la política de liberalización comercial en la agricultura ha sido imperfecta. Así, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han utilizado su financiamiento a los países en desarrollo, entre otras cosas, para promover políticas de desarrollo agrícola orientado a la exportación, promoviendo **monocultivos de exportación** y mecanizando la producción agrícola para intensificarla y promover la exportación a bajo costo. Este tipo de políticas también generan situaciones de vulnerabilidad en las que los agricultores son orientados a cultivar un producto básico que no pueden consumir y que, cuando los precios globales descienden por debajo de los costos de producción, tampoco pueden vender. En última instancia, estas instituciones financieras internacionales han apoyado reformas que han marginado gradualmente las

iniciativas económicas de granjas pequeñas o familiares que solían garantizar el acceso de la población local a los alimentos. Con ello, en estos países crece la dependencia de las importaciones extranjeras de alimentos, lo que conlleva un mayor riesgo de inseguridad alimentaria cuando los precios mundiales de los alimentos fluctúan, como ocurrió en la crisis alimentaria de 2008 y está volviendo a ocurrir por el impacto de la pandemia de COVID-19 y de la guerra en Ucrania.

Frente a esto, los sectores agroalimentarios de los países de bajos ingresos necesitan políticas para garantizar un cierto nivel de **autonomía alimentaria** para los más vulnerables, para lo cual es necesario cambiar los subsidios de las granjas grandes a las pequeñas y crear incentivos para que las granjas sirvan prioritariamente a los mercados locales. En 2009, a la vista de la crisis alimentaria de 2008, Olivier De Schutter, desde su posición de relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, apuntó que, en lugar de confiar excesivamente en los mercados internacionales para garantizar la seguridad alimentaria de su población, los Estados deberían reforzar su agricultura, prestando una atención especial a la pequeña producción. Y en ese mismo contexto, dos investigadores de la Universidad de Tufts, en Estados Unidos, señalaban que *“varias décadas de políticas equivocadas han debilitado la producción nacional de alimentos de los países en desarrollo, incluida la liberalización del comercio agrario, desinversión en la agricultura y la reducción de los roles y responsabilidades del estado respecto a la agricultura y la alimentación en el marco de programas de ajuste estructural”*²².

22. https://www.iatp.org/sites/default/files/2012_01_17_ResolvingFoodCrisis_SM_TW.pdf

1.4 SEGURIDAD ALIMENTARIA

El tercer nodo temático de este marco conceptual gira en torno a la seguridad alimentaria y conceptos relacionados. El carácter complejo y multisectorial que tiene este concepto y otros relacionados con él, hace que la aproximación –desde un punto de vista puramente sectorial– resulte más difícil; aunque podemos encontrar en el *Creditor Reporting System* del CAD-OCDE varios códigos de clasificación de la AOD relacionados con la seguridad alimentaria, la realidad es que muchas actividades codificadas bajo otras denominaciones (desarrollo rural, agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, etc.) pueden contribuir a la seguridad alimentaria. Trataremos, al menos, de aclarar los conceptos y sus relaciones.

CÓDIGOS CAD-CRS SOBRE AOD DESTINADA A SEGURIDAD ALIMENTARIA

Asumiendo que la seguridad alimentaria tiene un carácter multisectorial y que, por tanto, pueden incidir en ella actividades codificadas en diferentes sectores, el sistema de codificación de la AOD propio del CAD le dedica varios códigos específicos dentro del apartado dedicado a “Otra ayuda multisectorial”, así como un código correspondiente a ayuda alimentaria para el desarrollo, que hasta hace poco el CAD relacionaba con programas de seguridad alimentaria

CÓDIGO CAD	CÓDIGO CRS	DENOMINACIÓN	ACLARACIONES / NOTAS ADICIONALES SOBRE COBERTURA
400		MULTISECTORIAL	
430		Otros multisectorial	
	43071	Política agraria y gestión administrativa	Política de seguridad alimentaria y gestión administrativa. Políticas, programas y actividades de seguridad alimentaria; fortalecimiento de la capacidad institucional; políticas, programas para la reducción de la pérdida/desperdicio de alimentos; sistemas de información de seguridad alimentaria, recopilación de datos, estadísticas, análisis, herramientas, métodos; mecanismos de coordinación y gobernanza; otras actividades de seguridad alimentaria no especificadas.
	43072	Programas de seguridad alimentaria en los hogares	Programas y actividades de seguridad alimentaria en los hogares a corto o largo plazo que mejoran el acceso de los hogares a dietas nutricionalmente adecuadas (excluidas las transferencias de efectivo dentro de programas de bienestar social más amplios que no tienen un enfoque específico en la seguridad alimentaria, la adquisición de alimentos o la nutrición que deben informarse bajo el código 16010).
	43073	Inocuidad y calidad de los alimentos	Políticas, programas y actividades de calidad e inocuidad de los alimentos, incluidas la inspección y certificación de alimentos; fortalecer las capacidades de inocuidad/calidad de los alimentos y el desarrollo de estándares a lo largo de la cadena de valor; monitoreo/vigilancia y capacidades de laboratorio; y entrega de información, comunicación, educación.
520		ASISTENCIA ALIMENTARIA PARA EL DESARROLLO	
	52010	Asistencia alimentaria ²³	Suministro de alimentos humanos comestibles bajo programas nacionales o internacionales, incluidos los costos de transporte, los pagos en efectivo realizados por el suministro de alimentos; ayuda alimentaria por proyectos y asistencia alimentaria para ventas en el mercado cuando no se especifica el sector beneficiario. Excluye política de seguridad alimentaria y gestión administrativa (43071), programas de seguridad alimentaria familiar (43072) y ayuda alimentaria de emergencia (72040). Informar como multilateral: i) la ayuda alimentaria de la UE financiada con cargo a su presupuesto y asignada a prorrata a los países miembros de la UE; y ii) contribuciones básicas al Programa Mundial de Alimentos.

23. Este subsector CRS se denominaba anteriormente “Ayuda alimentaria /programas de seguridad alimentaria”

1.4.1. SEGURIDAD ALIMENTARIA

Es compartida en la literatura la consideración de que el concepto de **seguridad alimentaria**²⁴ es un concepto 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.

El concepto de seguridad alimentaria comenzó a plantearse en los 40, a raíz de la Conferencia de Agricultura y Alimentación de Hot Springs 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. A lo largo de los años este concepto ha ido evolucionando y adquiriendo diferentes significados hasta el punto que se habla de la existencia de unas 200 definiciones diferentes y unos 450 indicadores para medirla.

Sin embargo, en sentido estricto y con una repercusión internacional, el concepto 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) llevaron a poner el foco en la disponibilidad de alimentos, en el enfoque de la oferta.

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. 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. 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; la preocupación por ésta pasó de los planos nacional y global a prestar mayor atención a los niveles local, familiar e incluso individual, con una especial atención a la dimensión del acceso.

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 impor-

24. Para profundizar en el concepto de seguridad alimentaria, se puede consultar la publicación de la AECID titulada “Seguridad alimentaria y nutricional en la Cooperación Española: pasado, presente y futuro”

tancia 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, aportando un cuarto pilar de la seguridad alimentaria, 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 establece los cuatro pilares de la seguridad alimentaria: disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y utilización biológica de los alimentos.

LOS CUATRO PILARES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

1. **Disponibilidad de alimentos:** Se refiere al hecho de que haya existencias de alimentos en las áreas geográficas donde se localiza la población ya sea a través de la producción local o ya sea abasteciendo los mercados locales a través de sistemas de elaboración, distribución y comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde los lugares de producción a donde sea necesario según la demanda.
2. **Acceso a los alimentos:** Se refiere a la capacidad de las personas de obtener los alimentos que necesitan, bien produciéndolos ellos mismos o bien accediendo a ellos a través de su compra en el mercado, teniendo los costos económicos de la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas.
3. **Estabilidad:** Implica que la disponibilidad y el acceso a una alimentación adecuada sean permanentes o estables en el tiempo, a lo largo de todo el año, sin oscilaciones estacionales.
4. **Consumo y utilización biológica:** Para que la persona pueda aprovechar los alimentos, debe tener las condiciones necesarias para prepararlos adecuadamente; además, éstos deben ser inocuos y su organismo debe estar en condiciones de asimilarlos adecuadamente.

En 2020, el Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en un [informe sobre las nuevas narrativas en la seguridad alimentaria y la nutrición](#), señalan que, a raíz de la evolución del concepto de seguridad alimentaria, hay que reconocer **dos elementos fundamentales más:**

5. **Sostenibilidad**, que hace referencia a la capacidad de los sistemas alimentarios para proporcionar seguridad alimentaria y nutrición a largo plazo sin comprometer las bases económicas, sociales y ambientales que propician la seguridad alimentaria y la nutrición de generaciones futuras.
6. **Agencia**, que se refiere a la capacidad de las personas o los grupos para tomar sus propias decisiones sobre los alimentos que consumen, los alimentos que producen, la manera en que se producen, elaboran y distribuyen esos alimentos en los sistemas alimentarios, y su capacidad de participar en procesos que determinan las políticas y la gobernanza de los sistemas alimentarios.

Además, señala el Grupo de Expertos que el **derecho a la alimentación** es el marco jurídico esencial para garantizar la seguridad alimentaria y los sistemas alimentarios sostenibles.

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”*.

Esta preocupación por la seguridad alimentaria ha sido recogida en la Agenda 2030, concretamente en el meta 2.1 del ODS 2: *“De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año”*.

Para hacer el seguimiento de esta meta se utilizan dos indicadores, que están bajo la custodia de la FAO:

- ✓ Uno de los indicadores se fija en la prevalencia de subalimentación, es decir, la estimación de la proporción de la población cuyo consumo habitual de alimentos es insuficiente para proporcionar los niveles de energía dietética que se requieren para mantener una vida activa y saludable normal²⁵.
- ✓ El otro indicador se fija en la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o severa en la población²⁶, medida según la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES, por sus siglas en inglés).

Una persona padece **inseguridad alimentaria** cuando carece de acceso regular y estable a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y para llevar una vida activa y saludable. Esto puede deberse bien a la carencia de abastecimientos alimentarios adecuados para cubrir las necesidades alimentarias de la población, o bien a la insuficiencia de recursos de una parte de ésta para poder obtener los alimentos, o a ambas cosas a la vez. La inseguridad alimentaria puede ser **crónica** –cuando las unidades familiares de forma continuada en el tiempo carecen de capacidad para comprar, obtener o producir suficientes alimentos, lo que se traduce en una dieta continuamente deficiente que no alcanza a cubrir de forma adecuada sus necesidades alimentarias–, **transitoria** –cuando hay una caída repentina de la capacidad de producir o acceder a una cantidad de alimentos suficiente para mantener un buen estado nutricional; en su peor forma, desemboca en las hambrunas – o **estacional** –cuando se da un patrón cíclico de falta de disponibilidad y acceso a los alimentos, es decir, es transitoria pero recurrente–. Además, se puede dar con diferentes grados de severidad.

25. Se puede consultar información sobre este indicador en la página de la FAO <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/211/es/>

26. Se puede consultar información sobre este indicador en la página de la FAO <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/212/es/>

ESTRATEGIAS DE AFRONTAMIENTO FRENTE A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

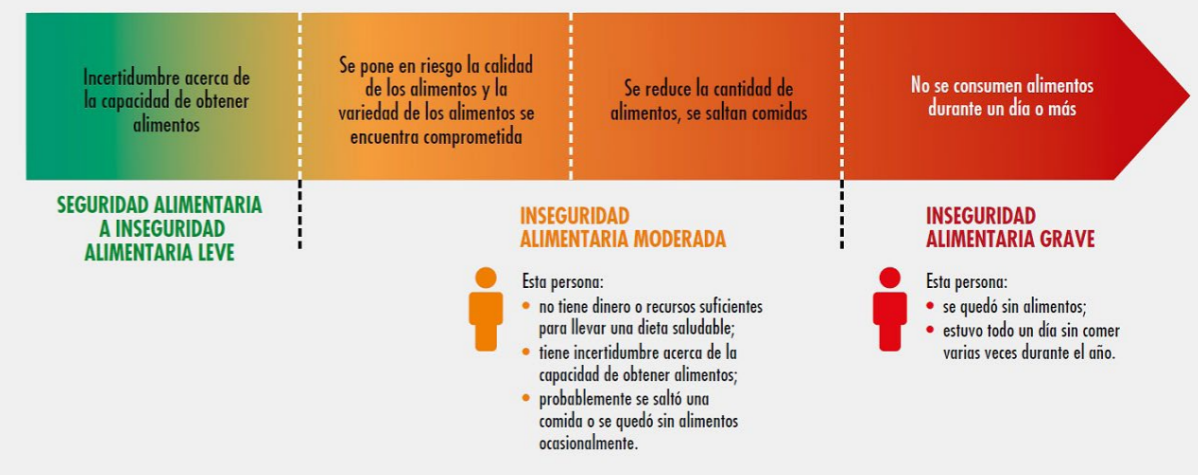
Las estrategias de afrontamiento son los comportamientos a través de los cuales las familias hacen frente a una situación de inseguridad alimentaria. Las opciones adoptadas pueden tener un impacto negativo en el estado de salud de las personas, en su seguridad, en su dignidad o en su capacidad futura de proveerse de una alimentación adecuada.

Las diferentes estrategias de afrontamiento se pueden agrupar en torno a **cuatro tipologías principales**:

- 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 orientadas a **reducir el número de personas** que dependen de la alimentación disponible a nivel doméstico, por ejemplo, enviando a los niños/as a comer a casa de vecinos o familiares o a mendigar comida, o migrando algún miembro de la familia a buscar oportunidades en otro lugar.
- 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, recolectando frutos silvestres o cazando o pescando, vendiendo parte de los bienes de producción (animales, útiles, tierras...), reduciendo otros gastos (de salud, educación, suministro de energía, agua...), dedicando algún miembro de la familia a la prostitución o a la producción o comercio de productos ilícitos, etc.

La **escala FIES**²⁷ es una medida de la gravedad de la inseguridad alimentaria a nivel familiar o individual que se basa en las respuestas directas (Sí o No) de las personas a ocho preguntas breves sobre su acceso a una alimentación adecuada. Es una escala de medición estadística similar a otras escalas estadísticas ampliamente aceptadas, diseñadas para medir rasgos no observables. Las respuestas a las ocho preguntas, cuando se analizan en conjunto, forman una herramienta cuantitativa para medir la prevalencia de la inseguridad alimentaria (en niveles moderados y severos) en una población determinada, utilizando métodos estadísticos que permiten estimar el error (intervalos de confianza alrededor de las medidas producidas).

INSEGURIDAD ALIMENTARIA SEGÚN LA FIES. ¿QUÉ SIGNIFICA?



Fuente: Creado por la División Estadística de FAO

27. Más información en la página de la FAO: <https://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fies/es/>

Combinada con otras mediciones, la escala FIES puede contribuir a un conocimiento más amplio de las causas y consecuencias de la inseguridad alimentaria y brindar fundamento a políticas e intervenciones más eficaces. Dado que el uso de FIES resulta sencillo para profesionales e instituciones de todos los sectores, su inclusión en varios tipos de encuestas puede ayudar a reforzar los vínculos entre diferentes enfoques sectoriales, por ejemplo, entre la agricultura, la protección social, la salud y la nutrición.

La **Clasificación Integrada de Fases de Seguridad Alimentaria**²⁸ (IPC, por sus siglas en inglés) es una iniciativa impulsada desde 2004 por múltiples socios para mejorar el análisis y la toma de decisiones sobre seguridad alimentaria y nutrición. Mediante el uso de la clasificación IPC y el enfoque analítico, los gobiernos, las agencias de la ONU, las ONG, la sociedad civil y otros actores relevantes, trabajan juntos para determinar la gravedad y la magnitud de la inseguridad alimentaria aguda y crónica y las situaciones de desnutrición aguda en un país, de acuerdo con estándares científicos internacionalmente reconocidos.

El principal objetivo de la IPC es proporcionar a los responsables de la toma de decisiones un análisis riguroso, basado en evidencia y consenso, de las situaciones de inseguridad alimentaria y desnutrición aguda, para informar las respuestas de emergencia, así como la política y la programación a mediano y largo plazo.

El IPC fue desarrollado originalmente en 2004 para ser utilizado en Somalia por la Unidad de Análisis de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO. Desde entonces, una asociación mundial de 15 organizaciones está liderando el desarrollo y la implementación de la IPC a nivel mundial, regional y nacional.

La clasificación establecida por el IPC permite identificar situaciones de inseguridad alimentaria aguda y crónica y de desnutrición aguda, y dentro de cada una, establece fases o niveles, como se puede ver en la siguiente tabla.

28. Amplia información en la web <https://www.ipcinfo.org>

INSEGURIDAD ALIMENTARIA AGUDA: Privación de alimentos que amenaza vidas o medios de subsistencia, independientemente de las causas, el contexto o la duración

FASE 1. MÍNIMA	FASE 2. ESTRÉS	FASE 3. CRISIS	FASE 4. EMERGENCIA	FASE 5. HAMBRUNA
Los hogares pueden satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias esenciales sin adoptar estrategias atípicas e insostenibles para acceder a alimentos e ingresos.	Los hogares tienen un consumo de alimentos mínimamente adecuado, pero no pueden afrontar algunos gastos esenciales no alimentarios sin adoptar estrategias para afrontar el estrés.	Los hogares: <ul style="list-style-type: none"> o bien tienen brechas en el consumo de alimentos que se reflejan en una desnutrición aguda alta o por encima de lo normal; o bien son marginalmente capaces de satisfacer las necesidades alimentarias mínimas, pero solo mediante el agotamiento de los medios de subsistencia esenciales o mediante estrategias para hacer frente a las crisis. 	Los hogares: <ul style="list-style-type: none"> o bien tienen grandes brechas en el consumo de alimentos que se reflejan en muy alta desnutrición aguda y exceso de mortalidad; o bien son capaces de mitigar las grandes brechas en el consumo de alimentos, pero solo empleando estrategias de subsistencia de emergencia y liquidación de activos. 	Los hogares tienen una carencia extrema de alimentos y/o de otras necesidades básicas, incluso después del pleno empleo de las estrategias de supervivencia. El hambre, la muerte, la indigencia y los niveles de desnutrición aguda extremadamente críticos son evidentes.

INSEGURIDAD ALIMENTARIA CRÓNICA: incapacidad persistente o estacional para consumir dietas adecuadas para una vida sana y activa, principalmente debido a causas estructurales

NIVEL 1. MÍNIMA	NIVEL 2. LEVE	NIVEL 3. MODERADA	NIVEL 4. SEVERA
En un año común, los hogares pueden acceder y consumir continuamente una dieta de cantidad y calidad aceptables para una vida activa y saludable. Los medios de subsistencia de los hogares son sostenibles y resistentes a las crisis. No es probable que los hogares tengan niños con retraso en el crecimiento.	En un año común, los hogares pueden acceder a una dieta en cantidad adecuada pero no siempre consumen una dieta de calidad adecuada. Los medios de subsistencia de los hogares están en el límite de la sostenibilidad y la resiliencia a las crisis es limitada. No es probable que los hogares tengan niños con retraso en el crecimiento.	En un año común, los hogares tienen déficits moderados continuos en la cantidad de alimentos y/o déficits estacionales en la cantidad de alimentos durante 2 a 4 meses del año, y sistemáticamente no consumen una dieta de calidad adecuada. Los medios de subsistencia de los hogares son marginalmente sostenibles y su resiliencia ante las perturbaciones es muy limitada. Es probable que los hogares tengan niños con retraso en el crecimiento moderado.	En un año común, los hogares tienen déficits estacionales en la cantidad de alimentos durante más de 4 meses al año y sistemáticamente no consumen una dieta de calidad adecuada. Los medios de subsistencia de los hogares son muy marginales y no son resilientes. Es probable que los hogares tengan niños con retraso en el crecimiento grave.

DESNUTRICIÓN AGUDA: Una alta prevalencia de desnutrición aguda acompañada de niveles altos o crecientes de morbilidad o brechas en el consumo individual de alimentos

FASE 1. ACEPTABLE	FASE 2. ALERTA	FASE 3. GRAVE	FASE 4. CRÍTICA	FASE 5. EXTREMAMENTE CRÍTICA
Menos del 5% de los niños están gravemente desnutridos.	Entre el 5% y el 9,9% de los niños sufren desnutrición aguda	Entre el 10% y el 14,9% de los niños sufren desnutrición aguda	Entre el 15% y el 29,9% de los niños sufren desnutrición aguda. Los niveles de mortalidad y morbilidad son elevados o van en aumento. Es probable que el consumo individual de alimentos se vea comprometido.	El 30% o más de los niños sufren desnutrición aguda. Es probable que sea evidente una morbilidad generalizada y/o brechas muy grandes en el consumo individual de alimentos.

1.4.2. SOBERANÍA ALIMENTARIA

En los años 90, en paralelo a la evolución del concepto de seguridad alimentaria, se desarrolló otro concepto alternativo, surgido en el seno del movimiento campesino internacional *La Vía Campesina*²⁹, que lo propuso como alternativa: la soberanía alimentaria.

Su nacimiento se produce en una etapa en que las políticas de ajuste estructural, combinadas con la liberalización económica, habían llevado a un grave empeoramiento de las condiciones de producción para los campesinos en los países en desarrollo, para los cuales, en muchas ocasiones, llegó a ser imposible competir con los bajos precios de los productos agropecuarios subsidiados de los países ricos, lo que los llevó al empobrecimiento o incluso al abandono de sus granjas. La soberanía alimentaria surge como un movimiento de oposición y de contestación frente a este tipo de políticas, como una alternativa frente al despliegue de la agricultura capitalista, una herramienta política que busca cambiar un amplio rango de políticas agrarias, cambiar los sistemas alimentarios de abajo hacia arriba en un contexto de graves desafíos de sostenibilidad, como el cambio climático o la crisis energética.

En estos más de 25 años, el concepto o paradigma de la soberanía alimentaria ha estado en constante evolución, sometido a un proceso permanente de redefinición por las propias bases campesinas que lo promueven. Esta constante mutación del concepto y una aparente falta de consistencia es una de las principales críticas que aparecen en la bibliografía analizada, si bien hay que precisar que las sucesivas definiciones no han sido en general contradictorias sino que han ido afinando el concepto e incorporando matices respecto a un núcleo que se ha mantenido invariable: que las comunidades tienen el derecho de definir sus propias políticas de agricultura y alimentación.

Recogiendo las aportaciones realizadas en los momentos principales del proceso de desarrollo de este concepto, podemos definir la soberanía alimentaria como el derecho de los pueblos a definir su propio sistema alimentario y sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, basado en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. No significa autarquía o proteccionismo ni plantea acabar con el comercio agropecuario y pesquero internacional.

Según sus promotores, la soberanía alimentaria implica una visión más amplia que la seguridad alimentaria, afirmando el poder de las comunidades para administrar democráticamente los recursos productivos del sistema alimentario, como la tierra, el agua y las semillas, y participar en el comercio en sus propios términos, en lugar de ser objeto de especulación a través de los mercados internacionales de productos básicos. Aunque

29. Este movimiento fue fundado en 1993, a raíz de la reunión de representantes de 55 organizaciones agrícolas de 36 países en Mons (Bélgica), como una coalición y movimiento transnacional para defender a los pequeños productores y los sin tierra. En los años siguientes, La Vía Campesina se expandió rápidamente y alcanzó una creciente influencia en los medios de comunicación y en algunas instituciones internacionales de gobernanza

su concepto continúa evolucionando, puede entenderse en términos generales como un llamado a que las personas tengan una mayor capacidad para garantizar que las políticas agrarias, de pesca, laborales y de tierras sean apropiadas para los diversos contextos sociales y ecológicos en los que ocurren.

Aunque es un concepto reciente, ha sido ya acogido por algunos Estados –por ejemplo, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Mali–, habiendo sido incorporada en algunas constituciones y leyes, especialmente en América Latina. Sin embargo, el concepto de soberanía alimentaria que suelen utilizar los Estados no coincide totalmente con el propuesto por *La Vía Campesina*. Suele presentarse como un derecho o una prerrogativa de los propios Estados más que de los pueblos y suele apuntar a un objetivo estratégico de autosuficiencia³⁰.

Suelen reconocerse siete principios de la soberanía alimentaria expresamente declarados por *La Vía Campesina*: (1) alimentación como derecho humano básico; (2) reforma agraria; (3) protección de los recursos naturales; (4) reorganización del comercio de alimentos; (5) eliminar la globalización del hambre; (6) paz social; y (7) control democrático.

Además, de las diferentes declaraciones y documentos resultantes de los encuentros internacionales sobre la soberanía alimentaria promovidos por *La Vía Campesina*³¹, podemos identificar una serie de prioridades: prioridad de las familias campesinas en el acceso a recursos productivos; prioridad a la producción local agroecológica; políticas públicas orientadas a proteger la agricultura campesina y el derecho a la alimentación; papel relevante de la mujer y de la cultura campesina. Estas prioridades se despliegan en multitud de elementos y reivindicaciones³².

La soberanía alimentaria defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población para disponer de productos alimentarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables. Defiende un comercio con precios justos y ciertas ratios de autosuficiencia alimentaria, y plantea la exclusión de la agricultura de cualquier acuerdo de libre comercio, con una clara oposición a que la Organización Mundial de Comercio (OMC) sea la instancia global que gestione el comercio agrícola internacional, hasta el punto de reclamar que la OMC esté fuera de la agricultura.

30. Como ejemplos pueden verse la definición de soberanía alimentaria dada por el PARLATINO en el art. 9 de la Ley Marco sobre Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria (2012), y el artículo 281 de la Constitución de Ecuador (2008)

31. En este proceso son especialmente interesantes los siguientes documentos: [Declaración final del Foro Mundial sobre la Soberanía Alimentaria](#) (2001); [Soberanía alimentaria: un derecho para todos](#), Declaración política del Foro de las ONG/OSC por la Soberanía Alimentaria (2002); y [Declaración de Nyeleni](#) (2007)

32. Para profundizar en el concepto de la soberanía alimentaria y sus relaciones con los conceptos de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación, se puede consultar el artículo publicado en la revista Cuadernos de Desarrollo Rural, titulado [“¿Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria o derecho a la alimentación? Estado de la cuestión”](#).

1.4.3. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Durante los últimos 25 años, desde la I Cumbre Mundial de la Alimentación (1996) hasta la actualidad, el concepto del **derecho humano a la alimentación adecuada**³³ ha tenido un impulso importantísimo en el ámbito internacional gracias a diferentes factores: (1) el reiterado reconocimiento de este derecho en declaraciones finales de diversas cumbres; (2) el desarrollo y explicación a través de la [Observación General nº 12](#) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC); (3) la profundización a través de los trabajos e informes de la [Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación](#); (4) el apoyo en las dimensiones políticas y programáticas 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 Consejo General de la FAO a final de 2004; y (5) el trabajo de aplicación de estas Directrices que viene realizando el [Equipo de Derecho a la Alimentación de la FAO](#).

La referencia conceptual más autorizada sobre el derecho a la alimentación es la aportada por el CDESC en su Observación General 12, en la que afirma que el derecho a la alimentación se realiza “cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

Partiendo de esta referencia fundamental, Jean Ziegler, primer relator especial sobre el derecho a alimentación, lo definió de la siguiente manera:

“El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.

Salvo situaciones excepcionales de emergencia en que puede haber un peligro para la vida, el derecho a la alimentación no implica tanto el derecho a recibir alimentos cuanto el derecho a alimentarse uno mismo con dignidad, lo que supone un cierto grado de autosuficiencia y significa que las personas son responsables de realizar actividades que les permitan tener acceso a alimentos.

Olivier De Schutter, segundo relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, lo definió como el derecho de todas las personas a que existan marcos legales y estrategias adecuadas que promuevan la realización de la alimentación como un derecho humano reconocido por el derecho internacional, definición que pone el acento en las obligaciones estatales.

33. Para profundizar en el concepto del derecho a la alimentación puede resultar muy útil la colección [Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación](#), publicada por la FAO con el apoyo de la Cooperación Española. Es una colección de diez publicaciones breves, divulgativas, que presentan de forma sintética los elementos claves. También puede resultar interesante el [folleto informativo sobre el derecho a la alimentación](#) elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Además, hay mucha información recopilada sobre este tema en la [página web del Observatorio del Derecho a la Alimentación de España](#).

El derecho a la alimentación es un derecho humano básico y fundamental, componente esencial del derecho a un nivel de vida adecuado, parte del núcleo de derechos humanos cuya realización es indispensable para que un individuo pueda desarrollar una vida en condiciones dignas. Es un objetivo superior, un marco orientador y una herramienta importantísima para la lucha contra el hambre y la malnutrición. No es solamente una demanda política sino un elemento integral de derecho internacional que permite a las personas exigir la rendición de cuentas de sus gobiernos frente a las obligaciones legales que les impone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El derecho a la alimentación es un derecho complejo y multidimensional, que depende de diferentes sectores y que, en consecuencia, requiere que se tomen en consideración diferentes políticas sectoriales que le puedan afectar y que se produzcan respuestas coordinadas desde diferentes ministerios. Guarda relación bidireccional con otros derechos humanos (es necesario para el cumplimiento de otros derechos y necesita el cumplimiento de otros derechos para su propia realización): el derecho a la vida y a la salud; el derecho al trabajo y a la seguridad social; el derecho al agua. Sin la realización del derecho a la alimentación, el disfrute de otros derechos, tanto civiles y políticos como DESC, es imposible.

Difiere de la seguridad alimentaria, 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 seguridad alimentaria 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.

Señala el [Observatorio del Derecho a la Alimentación de España](#) que los planteamientos que se hagan respecto a la seguridad alimentaria y a los sistemas alimentarios en el futuro deberán orientarse de acuerdo con el marco del derecho a la alimentación y con el 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 campesina 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 como vía de generar más empleo rural, escalar las iniciativas agroecológicas más respetuosas con el planeta y las personas, etc.

1.4.4. AYUDA/ASISTENCIA ALIMENTARIA

Se entiende por **ayuda/asistencia alimentaria**³⁴ una transferencia de recursos a determinados países o sectores en forma de alimentos, bien donados o bien vendidos con

34. Para profundizar en diferentes aspectos de la ayuda alimentaria, se pueden consultar las entradas escritas por Karlos Pérez de Armiño en el Diccionario de Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo de HEGOA, sobre [concepto, evolución y controversias](#) de la ayuda alimentaria, sobre [modalidades](#) y sobre [criterios operativos](#). Respecto a la evolución más reciente sobre la ayuda alimentaria, puede ser una buena referencia la [Food Assistance Convention](#) de 2012 o la [Política de Asistencia Alimentaria de ECHO](#).

al menos un 25% de concesionalidad (venta en condiciones más favorables que las del mercado), así como en forma de donaciones monetarias o créditos (con un plazo de reembolso de tres años o más) “ligados” a compras alimentarias.

El principal origen de la ayuda alimentaria lo encontramos en el Plan Marshall, iniciativa norteamericana para contribuir a la reconstrucción de Europa tras la II Guerra Mundial, al mismo tiempo que buscaba frenar el avance comunista por ella y dar salida a los excedentes agrícolas de EE.UU. para impedir la caída de sus precios. En las décadas siguientes siguió siendo habitual que la utilización de la ayuda alimentaria por Estados Unidos respondiera a sus intereses de política exterior y a dar salida a sus excedentes agrícolas.

La ayuda alimentaria ha tenido una importante evolución a lo largo del tiempo. Desde mediados de los años 70, tras la experiencia de la crisis alimentaria y de la Conferencia Internacional de Alimentación (que emitió una Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición), la ayuda alimentaria se ha orientado de forma más intensa hacia objetivos humanitarios, de lucha contra el hambre y de desarrollo de los países más pobres. Esta evolución ha llevado a diferentes donantes, tanto bilaterales como multilaterales (por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos y ECHO) a utilizar el concepto de **asistencia alimentaria**, para expresar una comprensión más compleja de las necesidades nutricionales a largo plazo de las personas y de los diversos enfoques que se requieren para satisfacerlas. Esto se ha plasmado en la *Food Assistance Convention* de 2012, que establece que el objetivo es salvar vidas, reducir el hambre, mejorar la seguridad alimentaria y mejorar el estado nutricional de las poblaciones más vulnerables, para lo cual hay que:

- g. abordar las necesidades alimentarias y nutricionales de las poblaciones más vulnerables a través de compromisos contraídos por las Partes para proporcionar asistencia alimentaria que mejore el acceso y el consumo de alimentos adecuados, inocuos y nutritivos;
- h. garantizar que la asistencia alimentaria proporcionada a las poblaciones más vulnerables sea adecuada, oportuna, eficaz, eficiente y basada en necesidades y principios compartidos; y
- i. facilitar el intercambio de información, la cooperación y la coordinación, y proporcionar un foro de debate para mejorar el uso eficaz, eficiente y coherente de los recursos de las Partes para responder a las necesidades.

Especialmente interesantes son los principios de la asistencia alimentaria que recoge esta convención, y que suponen una cristalización de toda la reflexión crítica y los avances conceptuales sobre la ayuda alimentaria en las dos décadas anteriores. Entre otras cosas, establece la convención que, al proporcionar asistencia alimentaria a las poblaciones más vulnerables, siempre deben adherirse a los siguientes principios:

- ✓ proporcionar asistencia alimentaria solo cuando sea el medio más eficaz y apropiado para abordar las necesidades alimentarias o nutricionales de las poblaciones más vulnerables;
- ✓ proporcionar asistencia alimentaria, teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo y rehabilitación a largo plazo de los países receptores, apoyando al mismo tiempo el objetivo más amplio de lograr la seguridad alimentaria, cuando corresponda;
- ✓ proporcionar asistencia alimentaria de una manera que proteja los medios de subsistencia y fortalezca la autosuficiencia y la resiliencia de las poblaciones vulnerables y las comunidades locales, y que prevenga, se prepare para, mitigue y responda a las crisis de seguridad alimentaria;
- ✓ brindar asistencia alimentaria de tal manera que se evite la dependencia y se minimicen los impactos negativos directos e indirectos sobre los beneficiarios y otros;
- ✓ proporcionar asistencia alimentaria de manera que no afecte negativamente la producción local, las condiciones del mercado, las estructuras de comercialización y el comercio o el precio de los bienes esenciales para las poblaciones vulnerables;
- ✓ proporcionar ayuda alimentaria en forma de donación completa, siempre que sea posible;
- ✓ orientar la asistencia alimentaria de acuerdo con las necesidades alimentarias y nutricionales de las poblaciones más vulnerables;
- ✓ involucrar a los beneficiarios en la evaluación de sus necesidades y en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la asistencia alimentaria, así como a otras partes interesadas relevantes, cuando corresponda;
- ✓ brindar asistencia alimentaria que cumpla con los estándares de calidad e inocuidad aplicables, y que respete los hábitos alimentarios culturales y locales y las necesidades nutricionales de los beneficiarios;
- ✓ defender la dignidad de los beneficiarios de la asistencia alimentaria.

En función del destino de la ayuda, se pueden identificar **tres tipos de ayuda o asistencia alimentaria**: por programas, por proyectos y de emergencia. Los dos primeros corresponden al ámbito del desarrollo, mientras que el tercero corresponde al ámbito de la acción humanitaria.

La **ayuda o asistencia alimentaria por programas** es enviada por el donante al gobierno del país receptor para que éste la ponga a la venta en el mercado, por lo que no está orientada específicamente a los sectores vulnerables. Se caracteriza por no estar ligada a actividades de proyectos o sectores específicos, sino que se concede para propósitos de desarrollo general del país: para contribuir a la seguridad alimentaria nacional, ayudarlo a reducir su déficit en la balanza de pagos y su deuda externa (al ahorrarle las

divisas que hubiera empleado en importar comercialmente esos productos), reforzar el presupuesto del gobierno, ayudar a reestructurar los mercados locales de alimentos, etc. Durante varias décadas fue la forma más habitual de ayuda alimentaria pero a partir de los 90 se redujo significativamente.

La **ayuda o asistencia alimentaria por proyectos** se caracteriza por orientarse de forma directa a objetivos específicos de desarrollo y a beneficiarios seleccionados entre los sectores vulnerables. Se pueden señalar cuatro posibles funciones esenciales:

- ✓ Proporcionar un apoyo nutricional directo a personas que no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas.
- ✓ Transferirles unos recursos económicos que incrementen su poder adquisitivo (sobre todo en proyectos de comida o dinero por trabajo).
- ✓ Incentivar a los beneficiarios a realizar determinadas actividades que de lo contrario no llevarían a cabo, o lo harían a menor escala (asistencia a centros educativos o sanitarios, organización comunitaria, etc.), contribuyendo al desarrollo de los recursos humanos y del tejido social.
- ✓ Proporcionar medios para financiar proyectos de desarrollo y productivos, como la creación de cooperativas y microempresas.

La asistencia alimentaria por proyectos puede concretarse de muchas formas: distribución gratuita de alimentos, acceso a alimentación en comedores sociales, comida o dinero por trabajo, transferencias de efectivo, entrega de cupones, alimentación complementaria en instituciones, nutrición materno-infantil, etc. Como ya hemos señalado, la evolución de la ayuda alimentaria ha llevado a que en la actualidad sea más habitual la utilización de efectivo o cupones para estimular compras locales de alimentos, siempre que sea posible.

Por último, la **ayuda o asistencia alimentaria de emergencia** consiste en donaciones gratuitas a los afectados por crisis alimentarias puntuales y hambrunas en situaciones de desastre, motivadas por catástrofes naturales o por conflictos armados. Se trata de intervenciones urgentes y por un período reducido, generalmente unos seis meses y a veces hasta doce, que constituyen un componente importante del conjunto de la acción humanitaria. Su objetivo principal es salvar vidas durante la situación de emergencia.

A partir de la evolución que se ha producido respecto a la ayuda alimentaria, hoy es habitual encontrar referencias a que la asistencia alimentaria de emergencia debería aspirar no sólo a aliviar el impacto del desastre y garantizar la supervivencia, sino que debería también afrontar las condiciones de vulnerabilidad estructural, incluyendo algunos objetivos que sienten las bases del desarrollo a medio y largo plazo. En este sentido, la Cooperación Española ha procurado establecer una adecuada vinculación entre las intervenciones de acción humanitaria, de rehabilitación y de desarrollo en el sector de la seguridad alimentaria, de forma que la orientación de las mismas respondan de forma coherente a las situaciones tanto de inseguridad alimentaria como de vulnerabilidad, e

incorporen los enfoques de prevención, reducción de los riesgos de crisis alimentarias y generación de resiliencia en las comunidades. Para ello, a la hora de plantear las intervenciones humanitarias, se debe valorar que el enfoque y planteamiento de las mismas impliquen la posibilidad de una adecuada vinculación con posteriores acciones de rehabilitación y desarrollo (enfoque VARD, vinculación o nexo entre ayuda-rehabilitación-desarrollo), así como que no generen una dependencia indebida y no sean contraproducentes desde el punto de vista de la recuperación y generación de resiliencia.

CÓDIGOS CAD-CRS SOBRE AOD DESTINADA A AYUDA/ASISTENCIA ALIMENTARIA

El sistema de codificación de la AOD del *Creditor Reporting System* diferencia dos tipologías de asistencia alimentaria, a las que asigna códigos muy diferentes: asistencia alimentaria para el desarrollo y asistencia alimentaria de emergencia.

Código CAD	Código CRS	Denominación	Aclaraciones / Notas adicionales sobre cobertura
520 ASISTENCIA ALIMENTARIA PARA EL DESARROLLO			
	52010	Asistencia alimentaria	Suministro de alimentos humanos comestibles bajo programas nacionales o internacionales, incluidos los costos de transporte, los pagos en efectivo realizados por el suministro de alimentos; ayuda alimentaria por proyectos y asistencia alimentaria para ventas en el mercado cuando no se especifica el sector beneficiario. Excluye política de seguridad alimentaria y gestión administrativa (43071), programas de seguridad alimentaria familiar (43072) y ayuda alimentaria de emergencia (72040). Informar como multilateral: i) la ayuda alimentaria de la UE financiada con cargo a su presupuesto y asignada a prorrata a los países miembros de la UE; y ii) contribuciones básicas al Programa Mundial de Alimentos.
720 RESPUESTA A EMERGENCIAS			
	72040	Asistencia alimentaria de emergencia	Provisión y distribución de alimentos; efectivo y vales para la compra de alimentos; intervenciones nutricionales no médicas en beneficio de las personas afectadas por crisis, incluidos los refugiados y los desplazados internos en países en desarrollo en situaciones de emergencia. Incluye costos logísticos. Excluye asistencia alimentaria que no sea de emergencia (52010), política de seguridad alimentaria y gestión administrativa (43071), programas de alimentación familiar (43072) e intervenciones de nutrición médica (alimentación terapéutica) (72010 y 72011).

1.4.5. RESERVAS ALIMENTARIAS

Las **reservas alimentarias** son existencias de alimentos almacenadas en un lugar estratégico cuyo objetivo es dar respuesta a una población determinada en una situación de crisis o emergencia. La Comisión Europea precisa esta definición señalando que se trata de existencias de alimentos básicos, importantes para la seguridad alimentaria y nutricional, en poder de una entidad pública. Pueden establecerse a diferentes niveles: local, nacional, regional y mundial³⁵. Pueden ser reservas físicas de alimentos pero también, como explicaremos más adelante, pueden ser virtuales.

35. En principio, se suele señalar que es mejor tener una reserva reguladora regional, compartida por varios países. Esto es más barato, por economías de escala, y proporciona un mayor grado de seguridad alimentaria. Los países participantes tienen que acordar cómo compartir los costos y beneficios.

Principalmente están compuestas por cereales (arroz, trigo, maíz), legumbres (judía/frijol, soja) y otros alimentos básicos (por ejemplo, en algunas partes del mundo, harina de yuca).

La constitución de reservas alimentarias puede responder a diferentes objetivos, complementarios:

- ✓ Las **reservas alimentarias de emergencia** están destinadas a garantizar la disponibilidad en situaciones de crisis o desastres. Tales reservas pueden ayudar a proteger de situaciones de hambruna a las poblaciones más vulnerables.
- ✓ Las **reservas alimentarias de estabilización de precios** utilizan la compra de alimentos básicos cuando los precios son bajos para reducir la oferta y la venta cuando los precios son altos para mantener los precios bajo control. Esto puede ayudar a proteger los ingresos de los agricultores y mitigar el efecto de los fuertes aumentos de precios en los consumidores.

Las reservas de alimentos son una idea antigua que responde a las características inherentes de la agricultura, en particular la presencia de una demanda relativamente constante e inelástica junto con una oferta a corto plazo mucho más variable.

De 1926 a 1943, el economista británico John Maynard Keynes abogó repetidamente por el almacenamiento gubernamental de alimentos y materias primas. La esencia de la propuesta de Keynes era la estabilización de los precios de las materias primas –incluidos los alimentos básicos– a través de la creación de una reserva reguladora internacional, administrada por un grupo de expertos, que amortiguara las fluctuaciones de precios vendiendo la materia prima cuando el precio sube y reponiendo la reserva cuando el precio baja. En la Conferencia Mundial sobre Alimentación celebrada en Hot Springs en mayo de 1943, la delegación británica presentó un documento titulado “Reservas reguladoras” que se basaba en el plan de Keynes. Sin embargo, la posición internacional se situó en contra de la idea de reservas de estabilización³⁶.

La propuesta de establecer reservas alimentarias a nivel internacional se abandonó por completo en la década de 1980 a raíz de una tendencia creciente hacia la desregulación y la globalización. Sin embargo, la gran crisis alimentaria de 2008 volvió a poner de relieve su importancia. Con el hambre como una amenaza persistente y el resurgimiento de la extrema volatilidad de los precios de los alimentos, las reservas alimentarias han recibido una renovada atención en el diálogo mundial sobre seguridad alimentaria en los últimos 15 años.

La crisis alimentaria puso de relieve las deficiencias de confiar en el mercado como la única estrategia para hacer frente a la creciente incertidumbre y la volatilidad de los precios en los mercados agrícolas. Ha habido una marcada renovación del interés en las reservas de cereales por varias razones: la preocupación de los países por mantener al menos un nivel mínimo de seguridad alimentaria; la creciente incidencia de emergencias alimentarias (vinculadas al cambio climático, escasez de agua, guerras y desastres na-

36. En España, el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) creado a principios de los años 70 sí abrazó la propuesta de Keynes; completó una gran red de silos (habían comenzado a construirse en los 50) por todas las regiones productoras de cereal de España, situados estratégicamente teniendo en cuenta los nudos de comunicaciones y las líneas de ferrocarril. Una de las funciones de esta red de silos era conservar una reserva nacional para garantizar el consumo.

turales); el compromiso incierto con los mercados globales exhibido por varios exportadores agrícolas clave durante las últimas crisis alimentarias; y la incapacidad del sector privado para satisfacer las necesidades públicas en relación con la constitución y gestión de existencias.

¿Cómo funcionan las reservas alimentarias?

El gobierno establece una banda de precios para los alimentos básicos, especialmente los cereales: un precio máximo para los consumidores y un precio mínimo para los agricultores. Los gobiernos monitorean el precio de mercado. Si el precio de mercado comienza a subir y existe el riesgo de que suba por encima del precio máximo, el gobierno ofrece vender cereales de la reserva reguladora en el mercado abierto. Esto amplía la oferta de cereales en el mercado y evita que el precio de mercado suba por encima del precio máximo. Si el precio de mercado comienza a caer y existe el riesgo de que caiga por debajo del precio mínimo, el gobierno ofrece comprar granos a los agricultores. Esto amplía la demanda de cereales y evita que el precio caiga por debajo del precio mínimo.

El gobierno utiliza las fuerzas del mercado –oferta y demanda– para mantener el precio del mercado libre dentro de su banda de precios predeterminada, sin necesidad de establecer precios “administrativos”. El gobierno compra y vende cereales al precio del mercado libre.

Una reserva reguladora es totalmente compatible con el comercio internacional. El comercio entre países de productos alimenticios y agropecuarios es, en principio, beneficioso y debe fomentarse. Una reserva de estabilización permite a un gobierno mantener el precio interno de los alimentos dentro de su banda predeterminada si el precio del mercado mundial sube por encima del precio máximo o cae por debajo del precio mínimo.

Propuesta de reservas alimentarias virtuales

A raíz de la gran crisis alimentaria de 2008, investigadores del Instituto de Investigación sobre Políticas Alimentarias Internacionales (IFPRI, por sus siglas en inglés), plantearon que la creación de una reserva de granos física, pública y administrada a nivel mundial sería una posible respuesta a la crisis para hacer frente a aumentos de precios excesivos. Sin embargo, señalaban que esta opción tiene las desventajas de los altos costos de almacenamiento y las transacciones lentas.

Alternativamente, señalaban que se podrían reformar las bolsas de productos básicos para desincentivar la especulación en productos alimenticios. Esto podría hacerse (1) limitando el volumen de especulación en relación con la cobertura a través de la regulación; (2) hacer obligatoria la entrega de contratos o partes de contratos; y/o (3) imponer requisitos adicionales de depósito de capital en las transacciones de futuros. Estas reformas podrían implementarse caso por caso o a través de una alianza internacional de bolsas de productos básicos. Pero señalaban también las dificultades y la complejidad de establecer este tipo de regulaciones.

Frente a ello, proponían un nuevo arreglo institucional global apoyado en dos bases: (1) una reserva física mínima de granos para asistencia humanitaria, y (2) un mecanismo virtual de reserva e intervención para calmar los mercados en situaciones especulativas, respaldado por un fondo financiero de reserva.

Según los investigadores del IFPRI, la reserva alimentaria de emergencia sería modesta, de unas 300.000 toneladas métricas de cereales básicos (alrededor del 5 % de los actuales flujos de ayuda alimentaria de 6,7 millones de toneladas métricas). Sería suministrada por los principales países productores de cereales y financiada por un grupo de países participantes en el esquema. Se trataría de una reserva descentralizada que se ubicaría en puntos estratégicos, cerca de las principales regiones de los países en desarrollo, utilizando las instalaciones de almacenamiento nacionales existentes. Se utilizaría exclusivamente para respuestas de emergencia y asistencia humanitaria, bajo administración del Programa Mundial de Alimentos³⁷.

El mecanismo virtual de reserva e intervención estaría basado en un compromiso coordinado del grupo de países participantes. Cada uno de los países se comprometería a suministrar fondos si fuera necesario para la intervención en los mercados de granos, hasta completar un fondo dimensionado en función de un análisis detallado de los mercados de materias primas alimentarias. Estos recursos serían gastos promisorios o virtuales, no reales del presupuesto. Apoyándose en una comisión técnica de alto nivel y una unidad de inteligencia global, se establecería una banda de precios (límites inferior y superior de precios) sobre la base de los fundamentos del mercado. Cuando los precios estuvieran significativamente por encima de dicha banda, se intervendría ejecutando ventas de futuros para entregar granos en una fecha posterior en los mercados de futuros de todo el mundo, a un precio inferior al precio al contado de ese momento. Este aumento en la oferta de ventas futuras debería reducir los precios al contado y minimizar los ataques especulativos. El fondo virtual entraría en juego solo si existe la necesidad de realizar las ventas futuras, en cuyo caso el fondo se utilizará para obtener los granos necesarios para cumplir los contratos y calmar los mercados. Por lo general, esta acción no sería necesaria y toda la operación permanecería virtual.

La experiencia de África del Oeste

En 2012, África occidental adoptó una estrategia regional de almacenamiento local de granos para abordar el problema de la seguridad alimentaria³⁸. Esta estrategia, basada en reservas tanto físicas como virtuales, se despliega en tres líneas de defensa complementarias para hacer frente a crisis alimentarias: (i) las reservas locales de alimentos gestionadas por grupos o cooperativas de agricultores; (ii) las reservas nacionales de seguridad alimentaria administradas por los Estados (a veces en conjunto con sus socios técnicos y financieros), y (iii) la Reserva Regional de Seguridad Alimentaria administrada por [ECOWAS](#) a través de la [Agencia Regional para la Agricultura y la Alimentación](#).

37. Una de las experiencias concretas de reservas virtuales fue la creada por la CEDEAO, en la cual los países de África del Oeste prefirieron que no fuera el PMA quien la administrara.

38. Se puede profundizar en esta experiencia consultando la ficha relativa al proyecto de apoyo a la reserva regional que se incluye en el apartado 3 de esta guía, así como el [Manual sobre reservas locales de alimentos en África Occidental](#), en el que tuvo participación la AECID.

1.5 NUTRICIÓN

Frente a la preocupación de los primeros estadios en la lucha contra el hambre (desde principio de los 70 hasta comienzo de los 90), que estaba centrada casi exclusivamente en el suministro de energía alimentaria –medido en kilocalorías–, en los últimos 30 años ha ido creciendo la preocupación por la **nutrición**, que pone atención al proceso biológico de asimilación de los alimentos y toma en cuenta no solo la energía alimentaria, sino el equilibrio de macronutrientes (hidratos de carbono, proteínas y grasas) y micronutrientes (principalmente, vitaminas y minerales) en la ingesta, así como la posibilidad real de una adecuada asimilación por parte de cada persona (que está muy condicionada por su estado de salud).

La nutrición es un componente nuclear de cualquier estrategia de construcción de resiliencia y de desarrollo sostenible, en tanto que el estado nutricional de las personas condiciona su desempeño como seres humanos. Para ello, el acceso a una alimentación adecuada debe complementarse con un medio ambiente saludable, servicios adecuados de salud, acceso a agua potable y medidas de saneamiento básico y conocimientos y prácticas sociales de cuidados que permitan garantizar una vida saludable para todos los miembros del hogar, especialmente a aquellos más vulnerables a la desnutrición.

Una **dieta saludable** es aquella que contiene suficientes alimentos de calidad para lograr el crecimiento y desarrollo óptimos de todas las personas y respaldar el funcionamiento y el bienestar físico, mental y social en todas las etapas de la vida, cubriendo todas las necesidades fisiológicas. Las dietas saludables son inocuas, variadas y equilibradas y están basadas en alimentos nutritivos³⁹. Ayudan a proteger de la malnutrición en todas sus formas, en particular la desnutrición, las carencias de micronutrientes, el sobrepeso y la obesidad, y disminuyen el riesgo de padecer enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación. La composición exacta de una dieta saludable está determinada por las características de cada persona (por ejemplo, la edad, el sexo, el estilo de vida y el grado de actividad física), los patrones y contextos geográficos, demográficos y culturales, las preferencias alimenticias, la disponibilidad de alimentos procedentes de fuentes locales, regionales e internacionales, y los hábitos alimentarios.

Se estima que en la actualidad unos 3.000 millones de personas no tienen acceso a una dieta saludable. En muchos países llega a ser hasta cinco veces más cara que una mala alimentación, basada en **productos ultraprocesados**⁴⁰. Unas 11 millones de muertes al año están relacionadas con la mala alimentación.

39. Según el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas, un alimento nutritivo es un alimento inocuo que aporta nutrientes esenciales, como vitaminas y minerales (micronutrientes), fibra y otros componentes a las dietas saludables que resultan beneficiosos para el crecimiento, la salud y el desarrollo y protegen de la malnutrición. En los alimentos nutritivos se reduce al mínimo la presencia de nutrientes que susciten preocupación respecto de la salud pública.

40. Aunque es un concepto controvertido, podemos hablar de alimentos ultraelaborados o ultraprocesados para referirnos a aquellos con un alto grado de elaboración, en cuyo proceso, para mejorar su palatabilidad o conveniencia, se pueden añadir ingredientes que normalmente se limitarían por razones de salud, como niveles innecesariamente elevados de sal, azúcar y grasas no saludables, como las grasas trans.

GRADOS Y TIPOS DE MALNUTRICIÓN

Las categorías que se utilizan en el ámbito de la nutrición son diversas y complejas. De forma aproximativa podemos señalar los siguientes conceptos:

Subnutrición: Estado nutricional caracterizado por una continuada carencia en la ingestión de alimentos, que no alcanza a satisfacer las necesidades mínimas de energía alimentaria

Desnutrición: Es el estado nutricional deficitario resultante de la subnutrición, de la mala absorción y/o de la mala utilización biológica de los nutrientes consumidos. En el caso de la desnutrición infantil, se suelen utilizar varias medidas diferentes:

- **Desnutrición crónica (*stunting*):** Retraso del crecimiento, es decir, baja talla para la edad, asociada normalmente a situaciones de pobreza que provocan una ingesta alimentaria deficiente de forma continuada.
- **Desnutrición aguda (*wasting*):** También denominada emaciación, se manifiesta como bajo peso para la talla, que, por lo general, es el resultado de una disminución del peso debida a un periodo reciente de inanición o a una enfermedad grave. En caso de que sea un 20 % menor al estándar establecido por la OMS se tratará de desnutrición aguda moderada. Cuando es un 30 % inferior a la media se trata de desnutrición aguda severa.
- **Desnutrición global (*underweight*):** Es un índice compuesto de los dos anteriores que se mide como bajo peso para la edad y que refleja un estado resultante de una insuficiente alimentación, casos anteriores de desnutrición o salud delicada.
- **Bajo peso al nacer:** Se considera al nacido con menos de 2.500 gramos de peso. Se estima que afecta a unos 20 millones de recién nacidos cada año, aunque es una estimación ya que un porcentaje significativo de recién nacidos no son pesados en el momento de su nacimiento. Está relacionado con la desnutrición prenatal y con los nacimientos prematuros.

Malnutrición: Estado fisiológico anormal causado por desequilibrios en energía, proteínas y/o otros nutrientes, ya sea por exceso o por defecto, causando alteraciones en el crecimiento, el desarrollo y el mantenimiento de la salud.

Es habitual encontrar, tanto en informes de organismos internacionales como en noticias de prensa, el término **hambre**. Por tratarse de una palabra que tiene varios significados, puede generar cierta confusión. Es la denominación general con la que se hace referencia a una situación de subconsumo alimentario o desnutrición, habitualmente crónica. Implica que la ingesta alimentaria no cubre de manera suficiente la **necesidad de energía alimentaria**, es decir, la cantidad de energía alimentaria que debe ingerirse para compensar el gasto calórico de manera que el tamaño y la composición del organismo y el grado de actividad física sean compatibles con un estado duradero de buena salud.

Menos común es la utilización del concepto de **hambre oculta**. Se refiere a situaciones en las que, incluso con una ingesta que aporte suficiente energía alimentaria, se produce una carencia de micronutrientes, fundamentalmente minerales y vitaminas. Se califica de oculta porque en los casos leves y moderados no existen signos visibles y las personas que sufren dichas carencias no son conscientes de ello, aunque en el largo plazo pueden generar problemas graves de salud ya que aumentan la vulnerabilidad de una persona a las infecciones y los problemas de desarrollo y reducen la esperanza de vida. Las carencias más prevalentes son las de hierro (anemia), yodo y vitamina A.

Otro concepto que solemos encontrar utilizado en los medios de comunicación, especialmente cuando se produce una crisis humanitaria, es el de **hambruna**. Se trata de un proceso de crisis socio-económica, consistente en el progresivo empobrecimiento de los grupos más vulnerables y el deterioro de sus sistemas de sustento con un incremento masivo del hambre. El proceso conlleva también desplazamientos poblacionales, la propagación de epidemias, la desestructuración comunitaria y, en los casos más graves, un aumento en la mortalidad de la población.

En la actualidad, los problemas hambre y desnutrición están siendo alcanzados y sobrepasados por los de **sobrepeso y obesidad**. Se estima que hay más de dos mil millones de personas con sobrepeso, de las cuales más de 700 millones padecen obesidad, y las cifras siguen creciendo en todo el mundo de forma preocupante. Esto conlleva una enorme carga de enfermedad, ya que se traduce en problemas circulatorios, diabetes tipo 2, ciertos tipos de cáncer, etc. Se estima que cada año se producen 11 millones de muertes asociadas a la mala alimentación, es decir, el 20% de todas las muertes prematuras prevenibles. Además, este problema del sobrepeso se está extendiendo y afectando a las poblaciones más vulnerables, ya que llevar una alimentación sana puede suponer un coste hasta cinco veces superior al de una alimentación no saludable. Esto está provocando que en determinadas poblaciones se produzca una **doble carga de malnutrición**, es decir, poblaciones, familias e incluso personas en las que conviven la desnutrición y la obesidad.

Uno de los indicadores que se suele utilizar para evaluar el estado nutricional de una persona es el **índice de masa corporal (IMC)**, que establece la relación del peso y la altura, y que se utiliza frecuentemente para estimar la grasa corporal. Se obtiene dividiendo el peso de una persona (en kg) por el cuadrado de su altura (en metros). Si el resultado es superior a 30, estamos ante un caso de obesidad; si está entre 25 y 30, sobrepeso; entre 20 y 25 es un peso normal; por debajo de 20 estamos ante una situación de insuficiencia ponderal o bajo peso. El IMC no es apropiado para la evaluación de niños en crecimiento, personas ancianas frágiles y sedentarias o mujeres embarazadas o lactantes.

En el caso de los niños, además de utilizar los indicadores de desnutrición basados en las relaciones entre peso, estatura y edad, se puede utilizar también el **perímetro braquial (MUAC, *mid-upper arm circumference*)**. Investigaciones realizadas desde los años 60 y 70 establecieron la relación entre el perímetro del brazo y el estado nutricional del niño/a. Aprovechando estas investigaciones, se desarrolló un brazalete con códigos de colores que, ajustado a la mitad superior del brazo, permite identificar casos de desnutrición aguda severa y moderada, sin necesidad de utilizar mediciones numéricas. Este brazalete ha permitido agilizar enormemente la identificación de los casos de desnutrición incor-

porando al trabajo a activistas comunitarios, aunque no sepan leer. Numerosos estudios han observado que, en contextos de cooperación y/o en situaciones de crisis humanitaria, cuando el diagnóstico nutricional se hace por personal sin formación nutricional, la utilización del MUAC tiene un menor margen de error que la utilización de peso y talla.

1.6 SISTEMAS ALIMENTARIOS

1.6.1. EL PARADIGMA EMERGENTE DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES

Según explica el Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el concepto de **sistema alimentario**⁴¹ engloba en sí todos los actores –y las relaciones que se establecen entre ellos–, todos los recursos, 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 impactos sociales, económicos y ambientales de esos procesos y actividades.

El objetivo principal de los sistemas alimentarios debe ser proveer una alimentación suficiente y adecuada a todas las personas en todo momento. Sin embargo, a pesar de los compromisos internacionales de lucha contra el hambre reiterados desde hace décadas, los sistemas alimentarios están fallando en su misión fundamental, ya que en los últimos años el número de personas hambrientas ha crecido y los problemas relacionados con las diferentes formas de malnutrición también lo han hecho. Y además, están generando una huella ambiental inasumible.

Desde hace más de una década la FAO viene llamando la atención sobre la necesidad de hacer una transición hacia **sistemas alimentarios sostenibles**⁴², es decir, sistemas alimentarios que sean capaces de garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición para todas las personas en el momento presente 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. Es un reto importante, ya que se trata de satisfacer unas necesidades alimentarias cada vez mayores y cambiantes de una población creciente, en el contexto del cambio climático y de una mayor presión sobre los recursos naturales, prestando una especial atención a los impactos ambientales –buscando la sostenibilidad– y también sociales –velando específicamente por los derechos y necesidades de los grupos más vulnerables–.

41. Para profundizar en el concepto de sistemas alimentarios, en sus tipologías y en los desafíos de sostenibilidad, puede resultar muy interesante el informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, titulado [“La nutrición y los sistemas alimentarios”](#). También es una referencia muy importante el conjunto de informes elaborados por el Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles ([IPES-FOOD](#))

42. Sobre la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, se puede consultar el informe elaborado por el *Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition*, titulado [“Los sistemas alimentarios del futuro”](#). También se pueden encontrar diversos materiales (videos, infografías, post) en la web del proyecto [AlimentaODS](#), financiado por la AECID.

En la actualidad, a pesar de producir más alimentos que nunca antes y de que haya alimentos suficientes para una población muy superior a la actual⁴³, todavía hay más de 800 millones de personas que pasan hambre (y la guerra en Ucrania podría incrementar esta cifra), dos mil millones que sufren hambre oculta (deficiencias de micronutrientes) y más de dos mil millones que sufren sobrepeso u obesidad, lo cual contribuye a la creciente incidencia de enfermedades relacionadas con la alimentación. La vida y la salud de las personas se resiente por causa de una alimentación poco saludable, muchas veces porque no tienen acceso a alimentos adecuados y saludables. Las dietas de mala calidad causan once millones de muertes al año, el 20% de la mortalidad prematura por enfermedades en todo el mundo. Pero además, estos sistemas están consumiendo muchos recursos e incluso deteriorando las bases productivas. 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.

El Observatorio del Derecho a la Alimentación de España⁴⁴ señala que los sistemas alimentarios imperantes en la actualidad no están diseñados para garantizar el derecho a la alimentación adecuada y sostenible ni compromisos internacionales como la Agenda 2030. Al contrario, parecen estar diseñados para proveer la mayor cantidad posible de calorías, con el mejor sabor posible, al menor precio posible, pero sin preocuparse por los efectos sobre la vida, la nutrición y la salud de las personas ni por el respeto y conservación del medioambiente en el estado de emergencia climática en el que vivimos actualmente.

Los sistemas alimentarios deberían facilitar que todas las personas pudieran acceder a **dietas sostenibles**, que son definidas por el ex relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, como *“dietas con bajo impacto ambiental que contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional y a la vida sana de las generaciones presentes y futuras. Las dietas sostenibles concurren 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”*.

1.6.2. PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

Los sistemas alimentarios actuales presentan multitud de problemas de insostenibilidad que afectan a las posibilidades de realización de varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El tránsito hacia sistemas alimentarios sostenibles podría ayudar a enfrentar esos problemas, reducir o incluso eliminar su impacto y contribuir a la realización de la Agenda 2030. Señalamos a continuación algunos de los problemas más destacados.

Las estimaciones sitúan la [contribución actual de los sistemas alimentarios a la generación de emisiones de gases de efecto invernadero](#) (GEI) entre el 30% y el 37% del total. Con las tendencias actuales –si no se actúa– las emisiones provocadas por los sistemas alimentarios podrían incrementarse un 25% hasta 2050; sin embargo, lo que necesita-

43. Miguel Altieri, profesor emérito de la Universidad de California-Berkeley, explica que la producción de alimentos en la actualidad es suficiente para alimentar a casi diez mil millones de personas.

44. Se puede consultar el [documento de reflexión](#) elaborado por el Observatorio en el camino preparatorio a la Cumbre de Naciones Unidas sobre sistemas alimentarios.

mos, a la vista del desafío global de mitigación, es que sean capaces de reducir sus emisiones entre un 60% y un 75%. La transición hacia sistemas alimentarios sostenibles puede permitir reducir hasta un 70% las emisiones de GEI asociadas, conjugando medidas tanto sobre la oferta (producción de alimentos) como sobre la demanda (consumo). Esto supondría una contribución muy significativa y directa para la realización del ODS 13.

Otro de los problemas que agravan la huella ambiental de los sistemas alimentarios está relacionado con el [estrés hídrico](#). A nivel global, la agricultura representa el 70% del consumo de agua dulce del planeta. Desde el año 2000 la cantidad de agua dulce disponible per cápita se ha reducido un 20%; más de tres mil millones de personas viven en zonas agrícolas con un importante déficit hídrico, mientras más del 40% del agua para riego en el mundo se obtiene en detrimento de las necesidades de los ecosistemas. Algunas mejoras en la eficiencia del uso de los recursos hídricos en la agricultura, junto a mejoras en los hábitos de consumo alimentario, pueden reducir la presión sobre los recursos hídricos al mismo tiempo que se incrementa la producción, contribuyendo a la realización del ODS 6.

El suelo es uno de los ecosistemas más complejos de la naturaleza y uno de los hábitats más diversos de la tierra. Son fundamentales para la vida, pero las presiones humanas sobre los recursos del suelo están alcanzando límites críticos. Casi una cuarta parte de la tierra firme del planeta presenta [degradación moderada o severa del suelo](#). En el caso de la tierra cultivada, que es solo el 10% de la tierra firme, más de la mitad está en situación de degradación. El suelo es un recurso no renovable: su pérdida y degradación no son reversibles en el curso de una vida humana, se requieren períodos muy largos para que se forme el suelo por procesos naturales. La gestión cuidadosa del suelo es un elemento esencial de la agricultura sostenible que proporciona una palanca valiosa para la regulación del clima y una vía para salvaguardar los servicios de los ecosistemas y la biodiversidad. Los suelos fértiles necesitan ser preservados mediante medidas de gestión sostenible, manteniendo cantidades suficientes de materia orgánica. La gestión sostenible del suelo permitiría producir hasta un 58 % más de alimentos y contribuiría a los ODS 2, 6, 13 y 15.

Ya hemos señalado como los sistemas alimentarios, la forma que tenemos de producir y consumir alimentos, están impactando en nuestro medio ambiente y están contribuyendo al cambio climático. Pero al mismo tiempo, el sector agroalimentario es uno de los que más sufren el impacto del calentamiento global, que pone en riesgo nuestra alimentación. El cambio climático puede afectar la producción agrícola y los agroecosistemas de los que depende a partir de cambios en los ritmos y calendarios agrícolas, desplazamiento de las áreas de cultivo, pérdida de suelos, cambios en el suministro de agua...ya estamos viendo algunos de estos impactos. En su informe de 2014, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático advertía que el rendimiento de los cultivos ya puede estar en disminución, y que para el año 2050 pueden haberse generalizado reducciones de entre el 10% y el 25 %, e incluso más. Los países en desarrollo son más vulnerables a los efectos del cambio climático, ya que en general dependen más de la agricultura, poseen menos capital para tomar medidas de adaptación y, en muchos casos, están más expuestos a la ocurrencia de eventos climáticos extremos y a niveles de calor que actualmente son demasiado elevados. Al interior de los países en desarrollo, los pequeños agricultores serán los más afectados, dado su bajo acceso a tecnologías, insumos, in-

formación y recursos monetarios para tomar medidas de adaptación. Es urgente que la [adaptación al cambio climático](#) se realice también a partir de los sistemas alimentarios. Debemos anticiparnos y responder a cambios en las condiciones climáticas a través de medidas tanto de pequeña escala, de nivel local, como nacionales y regionales.

La biodiversidad o diversidad biológica es la variabilidad que existe entre los organismos vivos, tanto entre especies como en las variedades existentes en una misma especie, es decir, está formada por todas las especies y variedades de plantas y animales, su material genético y los ecosistemas de los que forman parte. Ofrece múltiples servicios de apoyo y regulación de los ecosistemas, que incluyen la polinización, la formación y el mantenimiento de suelos, el ciclo de nutrientes, la regulación del clima, el mantenimiento de los suministros y calidad del agua y el control de plagas y enfermedades, que son vitales para la producción de alimentos y para el bienestar humano en general. Sin embargo, estamos asistiendo a una enorme [pérdida de biodiversidad](#). En el siglo XX se ha perdido aproximadamente el 75 % de la diversidad genética entre los cultivos agrícolas locales, aquellos que estaban mejor adaptados a condiciones específicas. Casi un tercio de las razas de ganado conocidas están extinguidas o en peligro de extinción. Igualmente es preocupante el nivel de extinción de especies silvestres, polinizadores, peces, etc. Para avanzar en la sostenibilidad es importante el reconocimiento y el fortalecimiento de aquellas formas de producción agropecuaria que mejoran explícitamente los servicios de los ecosistemas y construyen el capital natural que sustenta los sistemas alimentarios. En este sentido, la reducción de la huella ecológica de la agricultura mediante prácticas sostenibles puede contribuir a la conservación de la biodiversidad, los hábitats y la prestación de servicios de los ecosistemas, contribuyendo a varios ODS, especialmente los ODS 14 y 15.

Los [recursos pesqueros](#) son muy importantes para la seguridad alimentaria y nutricional a nivel global. El pescado representa más del 17 % del aporte de proteínas animales a la población mundial y el 7 % de todas las proteínas consumidas; además es una fuente importante de ácidos grasos omega-3 de cadena larga saludables, aminoácidos esenciales (principalmente, lisina y metionina), vitaminas (en particular, A, B y D) y minerales (hierro, calcio, fósforo, zinc y selenio). El consumo de pescado per cápita ha ido aumentando en las últimas décadas, desde 6 kilos (equivalente en peso vivo) en 1950 a 20,5 kg en 2018; y se espera que se alcancen 21,5 kg en 2030. De los casi 160 millones de toneladas de pescado que se utilizan cada año para consumo humano, aproximadamente la mitad proviene de la pesca y la otra mitad de la acuicultura, que ha crecido enormemente en los últimos años.

A pesar de que la meta 14.4 de los ODS preveía que para 2020 se pusiera fin a la pesca excesiva, la realidad es que el porcentaje de las poblaciones de peces explotadas a niveles biológicamente insostenibles aumentó del 10% en 1974 al 34,2% en 2017. Una flota pesquera sobredimensionada respecto a la capacidad de los recursos pesqueros, la sobrepesca, la práctica de los descartes -que afecta al 10% de las capturas-, o la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada son algunas de las mayores amenazas para los ecosistemas marinos y conllevan efectos negativos en la biodiversidad. A la larga, esto reducirá la producción pesquera y tendrá consecuencias negativas de tipo social y económico, además de los daños ecológicos. El sostenimiento y la conservación de la pesca y las especies y ecosistemas marinos se puede lograr mediante una combinación coor-

dinada de intervenciones que podrían incluir, por ejemplo, enfoques basados en ecosistemas para la gestión pesquera, planificación espacial, cuotas efectivas, áreas marinas protegidas, protección y gestión de áreas clave de biodiversidad marina, reducción de la contaminación por escorrentía en los océanos y trabajo en estrecha colaboración con productores y consumidores. Algunos de los principales tratados y acuerdos relacionados con los recursos pesqueros apuntan en esta dirección.

El [desperdicio alimentario](#) es un grave problema de insostenibilidad que afecta a los sistemas alimentarios en todo el mundo, aunque hay diferencias llamativas entre el porcentaje de alimentos que desperdiciamos en unos lugares y otros y en qué fase de la cadena alimentaria lo hacemos. Actualmente se estima que unos 1.300 millones de toneladas de alimentos se desperdician cada año en el mundo, lo que supone el 30% de la producción global de alimentos. En un mundo con recursos limitados y con casi 800 millones de personas pasando hambre, esta realidad es insostenible e injusta. Además, es responsable de entre el 8 y el 10% de las todas emisiones de GEI a nivel mundial y contribuye a la degradación de suelos productivos, pérdida de biodiversidad, agotamiento de recursos hídricos, etc. Reducir el desperdicio alimentario puede contribuir a la realización de los ODS 2, 6, 11, 12, 13 y 15.

La mala alimentación conlleva mucho sufrimiento, carga de enfermedad y muertes. Más de 3.000 millones de personas no tienen acceso a una dieta saludable, en buena medida porque esta dieta puede ser hasta cinco veces más costosa que una dieta basada en alimentos poco saludables. Y esto es así porque el precio de los alimentos no incorpora algunos de los costes que conlleva su producción y consumo, en concreto, costes ambientales y costes derivados de su negativo impacto en la salud, costes a los que luego tenemos que hacer frente toda la sociedad. Por eso es necesario avanzar hacia [dietas saludables y sostenibles](#). En términos generales, una alimentación que siga las recomendaciones dietéticas planteadas por la OMS tiene más posibilidades de ser más sostenible, al mismo tiempo que más saludable, por lo que contribuirá tanto a la realización del ODS 2 como del 3, 12, 13, 14 y 15.



AGENDA GLOBAL

2

2.1 INTRODUCCIÓN

En los últimos 50 años la humanidad ha sufrido varios episodios de crisis alimentaria que han hecho profundizar la reflexión y los compromisos en torno a una agenda global de seguridad alimentaria. En este camino, los últimos 15 años están siendo especialmente intensos, con la crisis de precios de los alimentos que empezó a manifestarse entre 2007 y 2008 pero tuvo impactos hasta después de 2011, y la actual crisis, impulsada por los precios de los combustibles fósiles, el cambio climático, el impacto de la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania.

Es por ello interesante analizar cuáles son las principales orientaciones y referencias de la agenda global en este campo, de manera que las intervenciones de la AECID en el sector DRASAN puedan pensarse y orientarse de acuerdo a las claves fundamentales que la comunidad internacional ha ido generando en este sector.

Sin duda son muchas las referencias –compromisos, declaraciones, directrices, cumbres, programas, iniciativas, decenios, etc.– relativas a la seguridad alimentaria, la nutrición, el desarrollo rural y la agricultura que podríamos señalar a nivel internacional. Para que este bloque de la guía sea útil y manejable, vamos a recoger las principales referencias que seguirán teniendo vigencia y recorrido en los próximos años, estructurándolas en torno a cinco grandes temáticas, organizadas alrededor de la referencia fundamental de la Agenda 2030 y los ODS: derecho a la alimentación, nutrición, crisis alimentaria, agricultura y sistemas alimentarios.



Fuente: Elaboración propia. Diseño, Paula Medina.

2.2 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN EN LA AGENDA 2030

A final de septiembre de 2015, después de un largo proceso, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que incorpora 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), estructurados en 169 metas, con un planteamiento muy ambicioso y con vocación de universalidad, es decir, una agenda y unos objetivos para ser aplicados por todos los Estados, no solo por los países en desarrollo.

La alimentación tiene un papel en la Agenda 2030 más destacado de lo que a primera vista pudiera parecer. Lo primero que encontramos es un ODS específico, el 2, del que hablamos como el **objetivo hambre cero**, que se despliega en una serie de metas.

La primera de ellas nos habla de poner **fin al hambre** y asegurar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año. Sin embargo, la realidad es que, desde que se aprobó la Agenda 2030 y los ODS en 2015, el hambre ha ido aumentando en el mundo⁴⁵. En la actualidad alrededor de ochocientos millones de personas viven en situación de hambre crónica, es decir, 1 persona de cada 10 está en esta situación. Si tomamos como referencia la escala FIES que utiliza la FAO para medir la situación de inseguridad alimentaria, nos encontramos con que 2.300 millones de seres humanos están en situación de inseguridad alimentaria moderada o grave.

Una segunda meta nos habla de poner **fin a todas las formas de malnutrición**. La realidad es que en los últimos años está creciendo tremendamente el número de personas con sobrepeso y obesidad, hasta convertirse en la peor pandemia de nuestro tiempo. Casi un tercio de la población mundial está en esta situación. Y la mayoría de las [metas sobre malnutrición, establecidas por la Asamblea Mundial de la Salud](#) y relanzadas por la Agenda 2030, no van por buen camino de cumplimiento.

Una tercera meta de este ODS 2 plantea duplicar la **productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala**. Casi el 90% de las explotaciones agrarias son familiares; son responsables de casi el 60% de la producción agropecuaria y del 80% de los alimentos para consumo humano; sin embargo, el mayor porcentaje de personas en situación de hambre (aproximadamente el 70%) se encuentra entre estos pequeños productores. Por eso, desde el punto de vista de erradicación del hambre, es fundamental apoyar su productividad y el incremento de sus ingresos.

La cuarta meta apunta a la necesidad de impulsar **sistemas alimentarios sostenibles**, lo que implica trabajar la sostenibilidad económica, ecológica y social en cada eslabón de la cadena alimentaria, desde la producción hasta la comercialización y el consumo, pasando por la transformación y la distribución.

45. Para hacer seguimiento de estos datos se pueden consultar los informes anuales sobre [“El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo”](#) (SOFI).

Y la quinta meta plantea mantener la **diversidad genética** de las semillas, las plantas y los animales, porque nuestra seguridad alimentaria en el futuro dependerá de ello. Esto es un gran desafío ya que en los últimos 50 años se ha perdido más del 25% de toda la biodiversidad; y si nos fijamos en las variedades agrícolas locales que están adaptadas a determinados contextos de producción, durante el siglo XX se perdió el 75%.

Este ODS 2 del hambre cero se cierra con tres metas instrumentales, sobre medios necesarios para impulsar las anteriores, en las que llama la atención la preocupación por el papel de los mercados internacionales y el impacto de sus distorsiones sobre la formación de precios de los alimentos.

ODS 2 HAMBRE CERO

OBJETIVO 2: PONER FIN AL HAMBRE, LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA MEJORA DE LA NUTRICIÓN Y PROMOVER LA AGRICULTURA SOSTENIBLE

- Meta 2.1. Poner **fin al hambre** y asegurar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.
- Meta 2.2. Poner **fin a todas las formas de malnutrición**, logrando las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años.
- Meta 2.3. **Duplicar la productividad agraria y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala**, mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.
- Meta 2.4. 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 y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.
- Meta 2.5. Mantener la **diversidad genética** de las semillas, las plantas y los animales
- Meta 2.a. Aumentar las **inversiones en infraestructura rural**, investigación y servicios de extensión agraria, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo.
- Meta 2.b. Corregir y prevenir las restricciones y **distorsiones comerciales** en los mercados agropecuarios mundiales.
- Meta 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 la información sobre los mercados.

Pero no podemos quedarnos solo en el ODS 2 para hacernos una idea clara del papel de la alimentación en esta agenda. Es igualmente relevante descubrir que se trata de una agenda red, en la que los objetivos y metas tienen multitud de interrelaciones. Lo que se haga y cómo se haga en los objetivos de agua, energía, ecosistemas terrestres y marinos, cambio climático, etc. repercutirá en la alimentación. Y, en el otro sentido, la manera en la que se aborden los retos de alimentación tendrá repercusión en muchas metas de los demás objetivos. La agenda global del sector nos permitirá profundizar en muchas de estas relaciones intersectoriales.

Una primera referencia importante de esta agenda global, que tiene relación con todas las temáticas que trataremos a continuación, es el nuevo **Marco Estratégico de la FAO 2022-2031**, elaborado mediante un proceso inclusivo y transparente que incluyó amplias consultas internas y externas, en el contexto de los principales desafíos mundiales y regionales en las áreas comprendidas en el mandato de la organización, incluida la pandemia de la enfermedad por coronavirus.

En este nuevo marco estratégico se plantean cuatro mejoras alineadas con el enfoque de la Agenda 2030 de “asegurar que nadie se quede atrás”. Para ello, el objetivo es transformar los sistemas agroalimentarios hacia otros más eficientes, inclusivos, resilientes y sostenibles, para conseguir una mejor producción, una mejor nutrición, un mejor medio ambiente y una vida mejor sin dejar a nadie atrás.

10. Mejor producción: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, a través de cadenas de suministro alimentario eficientes e inclusivas en los planos local, regional y mundial, asegurando la resiliencia y la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios en condiciones climáticas y ambientales cambiantes.
11. Mejor nutrición: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición en todas sus formas, en particular promoviendo alimentos nutritivos y aumentando el acceso a dietas saludables.
12. Mejor medio ambiente: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y marinos y luchar contra el cambio climático mediante sistemas agroalimentarios más eficientes, inclusivos, resilientes y sostenibles.
13. Una vida mejor: Promover el crecimiento económico inclusivo mediante la reducción de las desigualdades entre zonas urbanas y rurales, entre países ricos y pobres, entre hombres y mujeres.

Las cuatro mejoras constituyen un principio organizador sobre cómo la FAO pretende contribuir en forma directa al ODS 1 (fin de la pobreza), al ODS 2 (hambre cero) y al ODS 10 (reducción de las desigualdades) y para respaldar el cumplimiento de la Agenda 2030 en general. Además, reflejan las interconexiones entre las dimensiones económica, social y ambiental de los sistemas agroalimentarios⁴⁶.

46. Para analizar las relaciones entre la alimentación y los diferentes ODS se pueden consultar las publicaciones de la FAO tituladas “Transformar la alimentación y la agricultura para alcanzar los ODS” y “La FAO y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible”



2.3 REFERENCIAS CLAVE DE LA AGENDA GLOBAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

A pesar del gran impulso que ha tenido en los últimos 25 años el reconocimiento del derecho humano a la alimentación adecuada –entendido como el derecho a tener acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla–, no fue explícitamente recogido en el texto de la Agenda 2030, a diferencia de otro derecho económico, social y cultural, como es el derecho al agua y al saneamiento⁴⁷, que sí lo fue.

La lucha contra el hambre sigue teniendo un lugar muy destacado en esta Agenda, pero no está reconocida de forma explícita como derecho humano, a pesar de las oportunidades que se brindaron en el proceso. La complejidad y dificultad de las negociaciones en el seno de Naciones Unidas, buscando el consenso en torno a una Agenda de Desarrollo muy compleja, unidas a la resistencia de algunos gobiernos a reconocer la alimentación como derecho humano, llevaron a esta incomprensible omisión.



Fuente: Medina Rey, JM y Ortega Carpio, ML

47. Resolución 70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas, párrafo 7

A pesar de ello, es conveniente tener presente que, al menos para los Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que en la actualidad son más de 170, la alimentación es un derecho humano respecto al cual cada Estado tiene obligaciones que cumplir.

Además, al menos el 20% de las 169 metas de los ODS pueden tener una incidencia significativa en las posibilidades de realización del derecho a la alimentación, que se puede ver impactado por muy diferentes metas, tanto desde el punto de vista económico como ecológico y social.

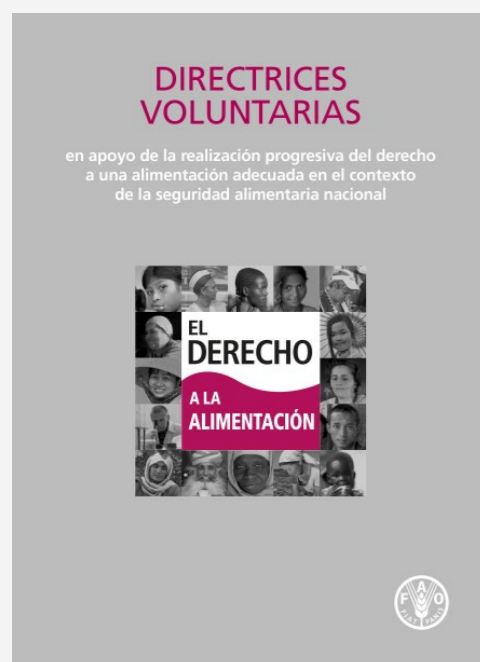
2.3.1. DIRECTRICES VOLUNTARIAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La primera referencia de la agenda internacional relacionada con el derecho humano a la alimentación son las [Directrices Voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional](#), cuyo origen hay que buscarlo en la II Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 2002. La declaración final, titulada “Alianza Internacional Contra el Hambre”, reafirmó el “derecho de todos y cada uno a tener acceso a una alimentación segura y nutritiva” (párrafo 3). Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en esta cumbre, invitaron al Consejo de la FAO a establecer, en su 123^o período de sesiones, un grupo de trabajo intergubernamental “con la participación de los interesados, en el contexto del seguimiento de la Cumbre Mundial de la Alimentación, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

Después de debatir y negociar durante dos años en el grupo de trabajo intergubernamental creado por la FAO con representantes de gobiernos, organizaciones internacionales y sociedad civil, el Consejo de la FAO aprobó en noviembre de 2004 por consenso las Directrices voluntarias. Aunque no son jurídicamente vinculantes, la importancia que han tenido estas directrices en la consolidación del derecho a la alimentación la podemos ver reflejada en el amplio tratamiento que le dan multitud de estudios y artículos que nos presentan las Directrices como un importante compromiso político, como un instrumento de lucha contra el hambre con enfoque de derechos humanos que contribuye a esclarecer el contenido normativo del derecho a la alimentación, que ayuda a comprender el pleno significado de este derecho y pone los derechos de las personas en el corazón de las políticas de seguridad alimentaria; una orientación para la creación de un entorno propicio para la realización del derecho a la alimentación, que permite una aplicación menos teórica y más práctica y que ha ejercido una gran influencia sobre las políticas orientadas a su realización, reforzando la coherencia de políticas sobre el derecho a la alimentación.

Olivier De Schutter, relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación desde 2008 hasta 2014, las define como el “único texto intergubernamental que clarifica las medidas concretas que los Estados deberían tomar para la implementación del derecho humano a la alimentación adecuada”. Las Directrices voluntarias han sido desde 2005 la base fundamental del trabajo de la FAO sobre el derecho a la alimentación; el apoyo que esta organización internacional ha prestado a los Estados miembros se ha traducido en

un notable incremento de la constitucionalización del derecho a la alimentación, así como en el desarrollo de marcos legislativos, en su aplicación en relevantes casos judiciales y en el despliegue de una amplia panoplia de políticas públicas y programas. Este recorrido se puede constatar a través del [informe publicado por la FAO](#) en 2019 con motivo del 15º aniversario de las Directrices.



La aprobación de las Directrices voluntarias fue seguida, de forma coherente, por la creación de una Unidad del derecho a la alimentación (convertida más tarde en Equipo del derecho a la alimentación) dentro del Departamento de Desarrollo Económico y Social de la FAO. Encargado de promover la aplicación de las Directrices, este equipo viene ofreciendo asistencia técnica a los Estados en sus iniciativas legislativas y en el diseño de políticas, impulsando proyectos específicos a nivel regional y nacional, elaborando un amplio conjunto de estudios, publicaciones, guías, cuadernos de trabajo, etc. sobre el derecho a la alimentación y ofreciendo cursos de formación. El [sitio web del Equipo del derecho a la alimentación de FAO](#) constituye un portal de referencia en la materia.

2.3.2. MARCO ESTRATÉGICO MUNDIAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN

Una segunda referencia fundamental de la agenda global relacionada con la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación es el [Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición](#), surgido del proceso de reforma del [Comité de Seguridad Alimentaria Mundial](#) de Naciones Unidas, a raíz de la crisis alimentaria de 2008.

LA REFORMA DEL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL⁴⁸

En los años 2007 y 2008 se puso de manifiesto una terrible crisis alimentaria global que hizo retroceder la lucha contra el hambre a peores niveles que los que se tenían en 1996, cuando se adoptó el compromiso de la I Cumbre Mundial de la Alimentación de reducir a la mitad el número de personas hambrientas. Esta crisis alimentaria puso de manifiesto el fracaso del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) tal y como estaba planteado. La falta de previsión sobre la crisis y la respuesta descoordinada para enfrentarla evidenciaron que las funciones asignadas al CSA no se estaban cumpliendo y que era necesaria una reforma, que debía ser la clave de bóveda de la nueva gobernanza global de la seguridad alimentaria.

Hay que recordar que la creación del CSA fue propuesta a raíz de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974, como respuesta a la crisis alimentaria de principios de los 70, con el fin de servir de órgano intergubernamental dentro del sistema de las Naciones Unidas para el examen y seguimiento de las políticas y programas relativos a la seguridad alimentaria mundial. Sin embargo, el comité nunca llegó a cumplir adecuadamente su papel. La división de intereses y perspectivas político-estratégicas entre los países del Sur y del Norte, por un lado, y entre países socialistas y capitalistas, por otro, no lo permitió. Además, el CSA tuvo desde su inicio un importante déficit democrático ya que sus decisiones nunca fueron efectivamente consultadas con distintos actores, en particular con las organizaciones de la sociedad civil.

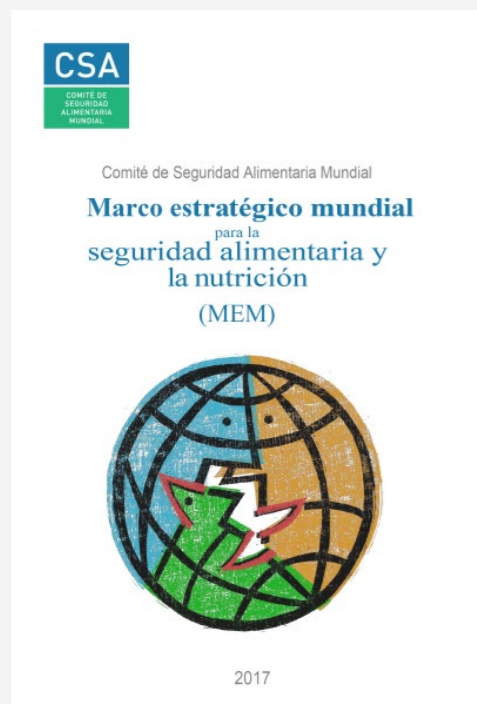
Por todo ello, en octubre 2008, durante su 34º periodo de sesiones, el propio CSA decidió emprender una reforma para fortalecer su papel como ente coordinador de las políticas y actuaciones en la seguridad alimentaria a nivel internacional. Desde el primer momento se consideró prioritario lograr una mayor participación de los países en desarrollo y de la sociedad civil en el CSA. El nuevo CSA debía convertirse en la principal plataforma de Naciones Unidas para la acción y el seguimiento coordinado de las actuaciones en seguridad alimentaria, fortaleciendo para ello las alianzas locales, nacionales y regionales.

Para que sus decisiones, orientaciones y recomendaciones de política fueran legítimas debía además contar con evidencias científicas, para lo cual debía de apoyarse en el asesoramiento de expertos. Se decidió, por tanto, crear un panel de alto nivel de expertos, que debería realizar análisis y estudios científicos sobre causas y consecuencias de la seguridad alimentaria y temas relacionados⁴⁹, proponiendo soluciones y analizando riesgos para evitar y prevenir futuras crisis.

El texto final de la reforma, que configuraba al CSA como la plataforma internacional e intergubernamental más inclusiva para liderar la seguridad alimentaria mundial, se presentó en la III Cumbre Mundial de la Alimentación en noviembre de 2009.

48. Para profundizar en este proceso de reforma puede consultarse la publicación [“Hacia una nueva gobernanza de la seguridad alimentaria”](#).

49. Todos los estudios e informes que ha elaborado este Grupo de Alto Nivel de Expertos del CSA pueden consultarse en su [sitio web](#).



La membresía del CSA está abierta a todos los Estados miembros de la FAO, del PMA o del FIDA, o Estados no miembros de la FAO que sean miembros de las Naciones Unidas (en julio de 2022 el CSA tiene 134 Estados miembros), y entre sus participantes se incluyen, junto a los representantes gubernamentales: representantes de organismos de las Naciones Unidas con un mandato específico en el campo de seguridad alimentaria y nutrición; organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales y sus redes; sistemas internacionales de investigación agraria; instituciones financieras internacionales y regionales; y representantes de asociaciones del sector privado y fundaciones filantrópicas privadas. Las decisiones del CSA se adoptan por consenso entre los Estados miembros, que tienen derecho de voto exclusivo.

La visión del CSA reformado es “luchar por un mundo sin hambre donde los países implementen las directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”. Las principales funciones del CSA son proporcionar una plataforma para promover una mejor coordinación a nivel mundial, regional y nacional; promover la convergencia de políticas; facilitar apoyo y asesoramiento a países y regiones; y promover la rendición de cuentas y compartir las mejores prácticas en todos los niveles.

Uno de los primeros trabajos que encaró el CSA después de su reforma fue la elaboración de un Marco Estratégico Mundial de la Seguridad Alimentaria, cuyo propósito es el de mejorar la coordinación y guiar una acción sincronizada por parte de una amplia gama de partes y actores interesados. Se concibió desde el inicio como un documento vivo, abierto a cambios y a una puesta al día que se puede producir anualmente (la última se produjo en 2021).

El principal valor añadido del Marco Estratégico es proporcionar un único documento de referencia con orientación práctica sobre las recomendaciones básicas para las estrategias, políticas y acciones de seguridad alimentaria y nutrición validadas por la amplia apropiación, participación y consulta que ofrece el CSA. No es un instrumento jurídicamente vinculante; ofrece directrices y recomendaciones para catalizar una acción coherente a nivel mundial, regional y nacional por parte de toda la gama de partes interesadas, al tiempo que enfatiza la responsabilidad principal de los gobiernos y el papel central de la apropiación nacional de los programas para combatir la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

2.3.3. CUMBRE PARLAMENTARIA MUNDIAL CONTRA EL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN

La tercera referencia que presentamos en este recorrido por la agenda global del derecho a la alimentación es la [Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición](#), celebrada en Madrid en octubre de 2018, como iniciativa conjunta de las Cortes Generales de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la FAO y el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe. Su proceso de gestación nos habla del importante papel jugado por la AECID en esta agenda, en la medida que esta cumbre da continuidad al trabajo que viene realizando la Cooperación Española y la FAO desde 2006, a través del apoyo al Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe, en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, incorporando al poder legislativo en la lucha contra el hambre y la malnutrición y en la defensa del derecho humano a la alimentación.

Más de 200 legisladores/as de 80 países, reunidos en la sede del Senado de España, en Madrid, debatieron durante dos días en torno a los problemas del hambre, la malnutrición y la necesidad de construir sistemas alimentarios sostenibles y compartieron ideas y experiencias sobre medidas legislativas y políticas para ello.

La [Declaración Final de la Primera Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición](#) puso el derecho humano a la alimentación adecuada en el centro de todos estos debates, reconociendo que su realización tiene un papel clave en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La declaración manifiesta la preocupación por los retrocesos de los últimos años y la alarma por la triple carga de la malnutrición (desnutrición, hambre oculta y sobrepeso/obesidad), “*que es un problema del que no se escapa ningún país y que es imperativo eliminar*”. Para ello, se señala la necesidad de una transformación sostenible de los sistemas alimentarios.

Además, subraya el papel vital que debe jugar el poder legislativo para lograr el Hambre Cero y hacer realidad el derecho a una alimentación adecuada para todos a través de la legislación, la supervisión de las políticas y las asignaciones presupuestarias, así como



la sensibilización sobre estos temas y sus causas en las circunscripciones nacionales, y fortalecer la voluntad política necesaria para revertir el curso actual y garantizar el Hambre Cero para el año 2030 y que todos puedan alimentarse con dignidad.

Para ello, los representantes del poder legislativo presentes en la Cumbre asumieron el compromiso de estimular la adopción de legislaciones, políticas y programas para mejorar y asegurar un acceso sostenible a una dieta saludable, especialmente a través del apoyo a la agricultura familiar y la producción sostenible de alimentos, así como de medidas sensibles al género, de reducción de la pobreza, empleo decente y protección social para empoderar a los más vulnerables, como medio para alcanzar el Hambre Cero y lograr el derecho a una alimentación adecuada; y recomendaron prestar una atención especial a la provisión de asignaciones presupuestarias adecuadas, predecibles y sostenidas para ello⁵⁰.

2.4 REFERENCIAS CLAVE DE LA AGENDA GLOBAL DE NUTRICIÓN

En las últimas tres décadas ha crecido progresivamente la conciencia sobre la importancia de la nutrición en la agenda global de seguridad alimentaria. La lucha contra el hambre no debe reducirse a una cuestión de aporte energético (calorías) sino que debe incorporar una visión amplia de los procesos de asimilación de los alimentos por parte del organismo, así como del equilibrio adecuado de macronutrientes y micronutrientes y de la importancia del estado de salud para una buena nutrición.

2.4.1. II CONFERENCIA INTERNACIONAL DE NUTRICIÓN

La primera referencia de la agenda global de nutrición que debemos tener presente son las **Conferencias Internacionales de Nutrición**, celebradas en 1992 y en 2014.



A comienzos de los 90, los datos de hambre en el mundo superaban los 800 millones y además se estimaba que unos dos mil millones de personas padecían hambre oculta. A la vista de ello, la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) convocaron la **Primera Conferencia Internacional sobre Nutrición** (CIN1), que tuvo lugar en diciembre de 1992, con la participación de representantes de 159 países, la Comunidad Europea, 15 organizaciones de las Naciones Unidas y 144 organizaciones no gubernamentales.

50. En el momento de elaborarse esta guía se están produciendo ya conversaciones para la organización de la II Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición.

La fase preparatoria (casi tres años) llevó a que los gobiernos analizaran la situación alimentaria y nutricional de sus países, identificando los factores que incidían en el estado nutricional de las poblaciones y los grupos vulnerables a los problemas nutricionales.

Durante la CIN1 los gobiernos se comprometieron a hacer todos los esfuerzos posibles para eliminar o reducir considerablemente antes del año 2000 los siguientes problemas: muertes por inanición y hambruna; hambre crónica generalizada; subnutrición, especialmente entre niños, mujeres y ancianos; carencia de micronutrientes, especialmente hierro, yodo y vitamina A; enfermedades transmisibles y no transmisibles relacionadas con el régimen de alimentación; impedimentos de una lactancia materna óptima; e insuficiente saneamiento, higiene deficiente y agua insalubre.

La [Declaración Mundial sobre Nutrición y el Plan de Acción para la Nutrición](#) surgidas la CIN1 han servido como guía para los asuntos técnicos de la elaboración de políticas y programas nutricionales, desde el reconocimiento de que el bienestar nutricional de todas las personas es una condición previa para el desarrollo de las sociedades, que debe ser un objetivo clave del progreso en el desarrollo humano y estar en el centro de los planes y estrategias de desarrollo socioeconómico.

Entre otras cosas, la Declaración señalaba que el lento progreso en la solución de los problemas de nutrición refleja que en muchos países hay falta de los recursos humanos y financieros, la capacidad institucional y el compromiso político necesarios para evaluar la naturaleza, la magnitud y las causas de los problemas de nutrición y para implementar programas concertados para superarlos. La investigación científica básica y aplicada, así como los sistemas de vigilancia alimentaria y nutricional, son necesarios para identificar más claramente los factores que contribuyen a los problemas de desnutrición y las formas y medios de eliminar estos problemas, en particular para las mujeres, los niños y las personas mayores. Además, el bienestar nutricional se ve obstaculizado por la continuación de las disparidades sociales, económicas y de género, así como por prácticas y leyes discriminatorias y por carencias en las asignaciones presupuestarias para la agricultura, la salud, la educación y otros servicios sociales; también por el impacto de inundaciones, ciclones, sequías, desertificación y otras calamidades naturales.

Por su parte, el *Plan de Acción Mundial* desarrollaba nueve temas prioritarios:

1. Inclusión de objetivos, consideraciones y componentes nutricionales en las políticas y programas de desarrollo.
2. Mejora de la seguridad alimentaria a nivel de los hogares.
3. Protección del consumidor mediante una mejor calidad y mayor inocuidad de los alimentos.
4. Prevención y gestión de las enfermedades infecciosas.
5. Promoción de la lactancia materna.

6. Preocupación por las personas desvalidas y nutricionalmente vulnerables.
7. Prevención y control de carencias de micronutrientes específicos.
8. Promoción de una alimentación apropiada y de un estilo de vida sano.
9. Evaluación, análisis y seguimiento de las situaciones nutricionales.

Uno de los resultados más importantes de la CIN1 fue la preparación de planes nacionales de acción para la nutrición (PNAN). Tres años después de la CIN1 ya había más de 70 países que habían ultimado o revisado sus proyectos de PNAN y otros 20 habían iniciado su elaboración. Estos planes tuvieron un valor inestimable para poner las cuestiones nutricionales en el primer plano de los programas nacionales de desarrollo.

La **Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición** (CIN2), coorganizada por la FAO y la OMS, en colaboración con el Equipo de tareas de alto nivel de Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria (HLTF, por sus siglas en inglés), FIDA, IFPRI, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, PMA y la OMC, se celebró en noviembre de 2014 para revisar los avances desde la CIN1, incluyendo los logros a nivel nacional en el fomento de la nutrición a través de intervenciones nutricionales directas y políticas y programas para mejorar la nutrición; también para revisar las políticas e instituciones relevantes en materia de agricultura, pesca, salud, comercio, consumo y protección social para mejorar la nutrición, para fortalecer la coherencia y coordinación de las políticas institucionales y movilizar los recursos necesarios para mejorar la nutrición, así como para reforzar la cooperación internacional.

El ámbito de la conferencia fue global en su perspectiva, pero centrado especialmente en los desafíos nutricionales en los países en desarrollo. Abordó todas las formas de malnutrición, reconociendo la transición nutricional y sus consecuencias y trató de mejorar la nutrición a lo largo del ciclo vital, centrándose en los hogares más pobres y vulnerables, en las mujeres, los bebés y los niños pequeños en contextos necesitados, vulnerables y de emergencia.

La CIN2 reunió a responsables nacionales de las políticas del sector agrícola, sanitario y otros ministerios y organismos relevantes representantes de más de 170 Estados, junto a dirigentes de organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil, incluyendo ONGs, investigadores, el sector privado y los consumidores. En total, 2.200 participantes.

Durante la CIN2, FAO y OMS destacaron que una mala alimentación, además de repercutir en el desarrollo individual de la persona, limita la productividad y el potencial humano perjudicando a las familias, comunidades y Estados. Se señaló que las causas de la malnutrición son multidimensionales: la pobreza y un nivel socioeconómico bajo, la falta de acceso a los alimentos suficientes en cantidad y calidad, deficiencias en el saneamiento y la higiene, la falta de acceso a la educación, al agua potable y a sistemas sanitarios, y las epidemias. Además, se destacó que hay una gran desigualdad en relación a la seguridad alimentaria y que cada vez surgen mayores problemas para proporcionar alimentos

suficientes y sanos como consecuencia de las limitaciones de recursos, del deterioro medioambiental, de los modelos insostenibles de producción y consumo, de las pérdidas y desperdicio de alimentos y del desequilibrio en la distribución.

Los principales resultados de esta conferencia ministerial de alto nivel fueron la **Declaración de Roma sobre la Nutrición** y su **Marco de Acción**. La declaración es un documento de compromiso político que aspira a responder a los principales desafíos nutricionales actuales e identificar las prioridades para mejorar la cooperación internacional en materia de nutrición.

El Marco de Acción es un marco normativo flexible, de carácter voluntario, que pretende guiar los compromisos asumidos en esta última conferencia y recogidos en la Declaración, a través de un conjunto de 60 recomendaciones, agrupadas por temas, que van destinadas principalmente a los dirigentes gubernamentales que deberán evaluar la idoneidad de las políticas y sus prioridades. Estas recomendaciones apuntan a la importancia de la responsabilidad y coordinación de las políticas, a la creación de sistemas alimentarios sostenibles, al comercio, a la educación, a la protección social, a una asistencia sanitaria sólida, a la lactancia materna, a las consecuencias de una mala nutrición, al agua, saneamiento e higiene y a la rendición de cuentas.

2.4.2. METAS SOBRE MALNUTRICIÓN DE LA ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD

Una segunda referencia de la agenda global de nutrición, que ya hemos mencionado pero que conviene explicar con un poco más de detalle, son las **Metas sobre malnutrición, establecidas por la Asamblea Mundial de la Salud**. Reconociendo que se necesita una acción mundial acelerada para abordar el problema generalizado y corrosivo de la doble carga de la malnutrición⁵¹, en 2012 la Asamblea Mundial de la Salud, a través de su Resolución 65.6, aprobó un plan integral de implementación de la **nutrición materna, infantil y del niño pequeño**, en el que especificó un conjunto de **seis objetivos mundiales de nutrición** que debían alcanzarse antes de 2025:

- ✓ lograr una reducción del 40% en el número de niños menores de 5 años con retraso en el crecimiento (esto supone que haya menos de cien millones de niños con retraso del crecimiento en 2025);

51. Actualmente muchos países se enfrentan a la «doble carga de la malnutrición», caracterizada por la coexistencia de la desnutrición y el sobrepeso, la obesidad o las enfermedades no transmisibles asociadas a la alimentación. Hay conexiones biológicas entre las distintas formas de malnutrición; así, por ejemplo, un niño con retraso del crecimiento tiene más probabilidades que un niño de estatura normal de tener sobrepeso o padecer enfermedades no transmisibles al convertirse en adulto. Además, las distintas formas de malnutrición pueden coexistir dentro de un mismo hogar o incluso en un mismo individuo.



- ✓ lograr una reducción del 50% de la anemia en mujeres en edad reproductiva (menos del 15% de mujeres en edad reproductiva con anemia);
- ✓ lograr una reducción del 30% del bajo peso al nacer (menos del 10% de nacimientos con bajo peso);
- ✓ velar por que no aumente el sobrepeso infantil (que el sobrepeso infantil no pase del 6%);
- ✓ aumentar la tasa de lactancia materna exclusiva en los primeros 6 meses hasta por lo menos el 50%;
- ✓ reducir y mantener la emaciación infantil a menos del 5%.

Desde su adopción, las metas globales de nutrición han ayudado a la comunidad internacional a enfocarse en áreas prioritarias para mejorar el estado nutricional de madres, bebés y niños pequeños. Pero aún así, los avances no han sido suficientes. Se estableció una [herramienta de seguimiento](#) de estos indicadores que nos permite ver que, con [datos de 2021](#), la progresión no está siendo suficiente para el cumplimiento.

Estas metas globales de nutrición quedaron incorporadas en la Agenda 2030, concretamente en la meta 2.2 que establece: *“De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad”*.

2.4.3. DECENIO DE NACIONES UNIDAS DE ACCIÓN SOBRE LA NUTRICIÓN

El [Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición](#) fue proclamado el 1 de abril de 2016 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y establecido en el marco normativo de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2), celebrada en noviembre de 2014, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015. Actuando a través de su Secretaría conjunta de la FAO y la OMS, el Decenio tiene el objetivo de acelerar la implementación de los compromisos de la CIN2, lograr los objetivos mundiales de nutrición para 2025 y contribuir a la realización de los ODS para 2030, alentando a los gobiernos a convertir los compromisos mundiales en compromisos nacionales concretos para la acción.

La visión del Decenio sobre la Nutrición consiste en un mundo en el que todos los países, las organizaciones y todos aquellos que trabajen en el campo de la nutrición coordinen esfuerzos y fortalezcan la colaboración de manera que todas las personas, en todo momento y en todas las etapas de su vida, tengan acceso a una alimentación asequible, diversificada, inocua y saludable.

El Decenio constituye un compromiso de los Estados miembros de las Naciones Unidas de emprender la aplicación de políticas, programas y mayores inversiones en forma sostenida y coherente durante diez años a fin de eliminar la malnutrición en todas sus for-

mas, en todas partes y sin dejar a nadie atrás. Hace un llamamiento para que se adopten políticas en **seis esferas de acción**:

- ✓ crear sistemas alimentarios sostenibles y resilientes en favor de unas dietas saludables;
- ✓ proporcionar protección social y educación nutricional para todos;
- ✓ armonizar los sistemas de salud y las necesidades de nutrición y proporcionar cobertura universal de las medidas nutricionales esenciales;
- ✓ velar por que las políticas de comercio e inversión mejoren la nutrición;
- ✓ crear entornos seguros y propicios para la nutrición en todas las edades; y
- ✓ fortalecer y promover la gobernanza y la rendición de cuentas en materia de nutrición en todos los lugares.

El Decenio sobre la Nutrición centra la atención en la nutrición al más alto nivel político a través de la presentación de informes periódicos a la Asamblea General de las Naciones Unidas y los órganos rectores de la FAO y la OMS, usando mecanismos de coordinación como el Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas (UNSCN) e involucrando al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y otros órganos intergubernamentales y foros de múltiples interesados pertinentes.



El [Programa de trabajo para el Decenio sobre la Nutrición](#) es un documento clave que establece los mecanismos a través de los cuales los Estados miembros y otras partes interesadas comprometidas deberían colaborar para alcanzar los objetivos del Decenio. Fue elaborado en 2016-2017 por la Secretaría conjunta FAO/OMS a través de un proceso inclusivo y de colaboración, aprovechando y vinculando las iniciativas de los gobiernos y sus numerosos socios. Describe los objetivos, el valor añadido y los principios rectores del Decenio. También presenta sus esferas clave de actuación prioritaria; las modalidades de compromiso y las funciones de los Estados miembros y otras partes interesadas; los mecanismos y herramientas para impulsar la acción; y un marco de rendición de cuentas.

Los medios para la implementación del Decenio a través de su Programa de trabajo incluyen, entre otros, los siguientes:

- ✓ La presentación a la FAO y a la OMS por parte de los Estados miembros de sus compromisos de acción específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada.
- ✓ La convocatoria de redes de acción, es decir, coaliciones informales de países cuyo objetivo es abogar por el establecimiento de políticas y leyes, permitir el intercambio de prácticas, destacar los éxitos obtenidos y brindar apoyo mutuo para incrementar el ritmo de aplicación de las medidas.
- ✓ La convocatoria de foros de planificación, intercambio de conocimientos, reconocimiento de éxitos obtenidos, comunicación de desafíos y fomento de la colaboración.

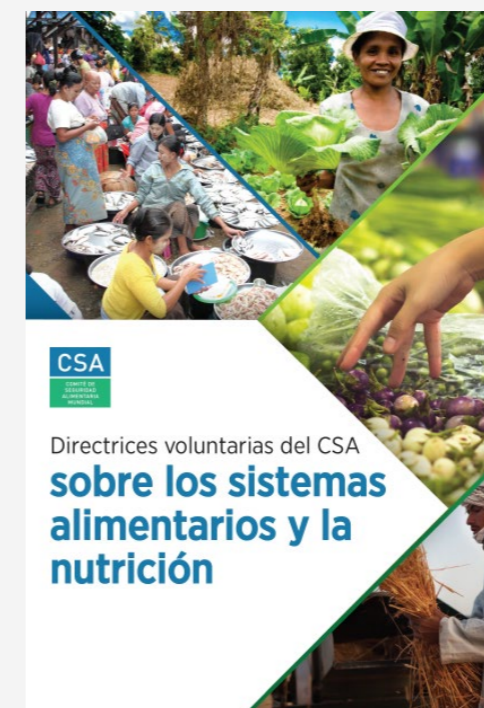
En resumen, el Decenio de Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición:

- ✓ proporciona un marco cohesivo con límites de tiempo claramente definidos que funciona dentro de las estructuras existentes y los recursos disponibles;
- ✓ cataliza y facilita la alineación de los esfuerzos en curso de múltiples actores de todos los sectores, incluidos los nuevos actores, para fomentar un movimiento mundial para poner fin a todas las formas de malnutrición y no dejar a nadie atrás;
- ✓ estimula la traducción efectiva de los compromisos de la CIN2 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en políticas y programas concretos determinados a nivel nacional;
- ✓ promueve la coherencia de las políticas nacionales, regionales e internacionales centrándose en la evidencia y los resultados en múltiples sectores para combatir todas las formas de desnutrición, incluso a través de un mejor seguimiento y notificación del impacto de las políticas relevantes a nivel nacional, regional y mundial;
- ✓ aboga por la movilización de compromisos políticos y financieros adicionales;
- ✓ establece, bajo la supervisión de los Estados miembros, un marco global de rendición de cuentas en todos los sectores y grupos, basándose en los mecanismos, procesos y herramientas existentes.

2.4.4. DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS Y LA NUTRICIÓN

En esta misma línea, que enlaza la CIN2, el tratamiento de la nutrición en los ODS y el Decenio de Acción sobre la Nutrición, durante la 47ª reunión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial fueron aprobadas las [Directrices voluntarias sobre los sistemas alimentarios y la nutrición](#), que pretenden dar apoyo a los países para erradicar todas las formas de hambre y malnutrición utilizando para ello un enfoque integral basado en los sistemas alimentarios.

Estas Directrices, fundadas en las aportaciones científicas del Grupo de alto nivel de expertos del CSA y de un equipo de trabajo técnico integrado por miembros del Grupo asesor del CSA, incluyen recomendaciones destinadas a reducir la fragmentación de las políticas entre los sectores pertinentes haciendo hincapié en los sectores de la alimentación, la agricultura y la nutrición. También se aborda la sostenibilidad económica, social y ambiental que repercute en los sistemas alimentarios y debe tratarse en todos los niveles. Las recomendaciones de las Directrices voluntarias se centran en:



- ✓ Promover una gobernanza transparente y responsable.
- ✓ Cadenas de suministro sostenibles.
- ✓ Acceso en condiciones de igualdad y equidad a dietas saludables por medio de sistemas alimentarios sostenibles.
- ✓ Inocuidad alimentaria en los distintos sistemas alimentarios sostenibles.
- ✓ Conocimientos, educación e información en materia de nutrición, igualdad de género y empoderamiento de la mujer.
- ✓ Fomento de la resiliencia de los sistemas alimentarios en un contexto humanitario.

Son una herramienta de apoyo para elaborar políticas, leyes, programas y planes de inversión nacionales coordinados y multisectoriales, dirigidos a facilitar el logro de dietas inocuas, saludables y nutritivas mediante sistemas alimentarios sostenibles y a poner en práctica el Marco de Acción de la CIN2.

2.4.5. NUTRITION FOR GROWTH SUMMIT

Otra referencia clave de la agenda global de nutrición es la [Cumbre de Tokio sobre Nutrición para el Crecimiento](#) (Nutrition for Growth, N4G) que se celebró el 7 y 8 de diciembre de 2021 con el objetivo de transformar la forma en que el mundo aborda el desafío global de la desnutrición. Nutrition for Growth (N4G) es un compromiso global para impulsar

una mayor acción para terminar con la desnutrición y ayudar a garantizar que todas las personas, en todas partes, puedan alcanzar su máximo potencial.

Durante la última década, con el apoyo de varios gobiernos, donantes, la sociedad civil y el sector privado, se han movilizado compromisos para mejorar la nutrición global, desde el convencimiento de que invertir en nutrición es uno de los mejores gastos en salud y desarrollo global: por cada dólar invertido en nutrición, se obtienen 16 dólares para la economía local

La primera Cumbre N4G se llevó a cabo en Londres en 2013, donde 100 partes interesadas respaldaron el [Pacto Mundial N4G](#) y prometieron más de 4.000 millones de dólares en nuevos proyectos específicos de nutrición y 19.000 millones en proyectos sensibles a la nutrición.

En 2017, las partes interesadas se reunieron en Milán para la Cumbre Mundial de la Nutrición para hacer un seguimiento de las promesas hechas en Londres, hacer un balance del progreso realizado y seguir construyendo la coalición de “campeones mundiales” de la nutrición. Esta Cumbre generó 3.400 millones de dólares adicionales en promesas de nutrición, lo que aumentó aún más el impulso mundial para mejorar la nutrición.

La Cumbre de 2021 en Tokio llegaba en un momento crítico: a mitad de la Década de Acción sobre Nutrición de las Naciones Unidas, a solo cinco años para alcanzar los objetivos de la Asamblea Mundial de la Salud (WHA) sobre nutrición materna, infantil y del niño pequeño, y a 10 años para alcanzar los ODS.

En este contexto, la Cumbre alentó a los gobiernos, las empresas, los organismos multilaterales, los donantes y otros socios para el desarrollo a asumir compromisos financieros, políticos, programáticos o de impacto basados en datos que cubran una o más de tres áreas de enfoque identificadas como fundamentales para alcanzar los objetivos mundiales y poner fin a la malnutrición en todas sus formas:

✓ Salud: Integración de la nutrición en la cobertura universal de salud.

✓ Alimentación: Transformando el sistema alimentario, para que promueva alimentos seguros, sostenibles y saludables para apoyar a las personas y al planeta.

✓ Resiliencia: Abordar de manera efectiva la desnutrición en contextos frágiles y afectados por conflictos, apoyando la resiliencia.

Los donantes gubernamentales y del sector privado presentes en la Cumbre de Tokio prometieron más de 27.000 millones de dólares para abordar la crisis mundial de desnutrición y hambre. En un contexto complejo, marcado por el impacto de la pandemia de

TOKYO
**NUTRITION
FOR GROWTH**
SUMMIT 2021

Food, Health, & Prosperity for All

COVID-19, 45 países con altas cargas de desnutrición y una docena de donantes hicieron compromisos políticos y financieros renovados para terminar con la desnutrición.

A pesar de que la desnutrición es la causa subyacente de casi la mitad de todas las muertes de niños menores de cinco años, menos del uno por ciento de la ayuda exterior mundial se gasta actualmente en nutrición. Para ayudar a cerrar la brecha, numerosos gobiernos donantes e instituciones multilaterales también prometieron un total combinado de más de 27.000 millones de dólares en compromisos en la Cumbre. La Unión Europea comprometió 2.800 millones de dólares durante un período de tres años; Estados Unidos comprometió 11.000 millones durante un período de tres años y el Banco Africano de Desarrollo comprometió 1.350 millones durante un período de seis años. Si bien los compromisos de la Cumbre representan un importante paso adelante, aún no se acercan a lo necesario para acabar con la desnutrición.

Además, 44 organizaciones de la sociedad civil de 26 países hicieron diversos compromisos financieros y programáticos, principalmente destinados a reducir las tasas de desnutrición en poblaciones vulnerables a través de mejores servicios de atención nutricional, mejores dietas y servicios de protección social más fuertes. Estos actores se comprometieron a invertir aproximadamente 1.000 millones de dólares en intervenciones prioritarias.

Más de una docena de empresas del sector privado se comprometieron también en el evento, incluidas empresas de alimentación que prometieron mejorar la calidad nutricional de sus productos, contribuir a sistemas alimentarios más sostenibles y mejorar la calidad de las dietas de sus empleados. Las empresas no alimentarias se comprometieron a apoyar prácticas agrícolas mejoradas y la calidad de las dietas de su fuerza laboral proporcionando comidas saludables y sostenibles y uniéndose a alianzas globales relevantes.

Francia asumió el compromiso de organizar la próxima Cumbre de Nutrición para el Crecimiento, vinculada a los Juegos Olímpicos de París en 2024.

2.4.6. SCALING UP NUTRITION

No podemos cerrar el apartado de referencias claves en la agenda global sobre nutrición sin presentar brevemente dos iniciativas con más de una década de recorrido: el Movimiento *Scaling Up Nutrition* y la Iniciativa de los 1.000 días.

El Movimiento [Scaling Up Nutrition](#) (SUN) es un esfuerzo renovado para eliminar todas las formas de desnutrición, basado en el principio de que todos tienen derecho a la alimentación y la buena nutrición. El Movimiento reúne a diferentes grupos de personas (gobiernos, sociedad civil, Naciones Unidas, donantes, empresas y científicos) en una acción colectiva para mejorar la nutrición. No es un fondo, una institución o una agencia; es un movimiento que está fortaleciendo los compromisos políticos y la rendición de cuentas de esos compromisos y está transformando la forma en que las personas trabajan juntas al empoderarlas para implementar sistemas efectivos y aumentar las inversiones. El Movimiento SUN está trabajando para lograr reducciones sostenibles y equitativas en la desnutrición y justicia nutricional para todos.

Se lanzó en septiembre de 2010; fue creado por un grupo diverso de personas de gobiernos, agencias y grupos preocupados porque las tasas de desnutrición en algunos países no estaban disminuyendo a pesar del crecimiento económico. La crisis de los precios de los alimentos de 2008 y la publicación de la [primera serie de The Lancet sobre nutrición materno-infantil](#) agregaron estímulo al resaltar la importancia de una buena nutrición durante el embarazo y los dos primeros años de vida, y proporcionar evidencia sólida sobre cómo abordar la desnutrición de manera efectiva, desde el convencimiento de que cada dólar invertido en nutrición genera 30 dólares en aumento de la salud, la educación y la productividad.



Cada país participante en el Movimiento establece sus objetivos, que abordan las causas inmediatas y subyacentes de la desnutrición y, en conjunto, se comprometen a alcanzar las metas globales de nutrición establecidas por la Asamblea Mundial de la Salud en 2012. La evidencia muestra que, para lograr estos objetivos, se necesita compromiso político, cooperación intersectorial, marcos de políticas acordados y financiación sostenible.

Por lo tanto, los países SUN están trabajando a través de **cuatro procesos estratégicos** para obtener resultados:

1. Reunir a las personas para trabajar de manera efectiva a través de plataformas multi-sectoriales y de múltiples partes interesadas que funcionen;
2. Implementar políticas y leyes para establecer un marco político y legal coherente;
3. Implementar y alinear programas con objetivos comunes y un marco acordado para resultados; y
4. Movilizar recursos de fuentes internas complementados con asistencia externa.

Todos los miembros del Movimiento SUN se comprometen con **siete principios**:

- ✓ Ser transparentes sobre el impacto.
- ✓ Ser inclusivos a través de asociaciones abiertas de múltiples partes interesadas.
- ✓ Estar basados en los derechos humanos.
- ✓ Estar dispuestos a negociar cuando surjan conflictos.
- ✓ Rendirse cuentas mutuamente respecto a los compromisos compartidos.
- ✓ Ser costo-eficientes, centrándose en el análisis basado en evidencias y en impactos sostenibles.
- ✓ Comunicar con regularidad para apoyar el aprendizaje y el intercambio.

En la actualidad hay 65 países comprometidos con el Movimiento para fomentar la nutrición. Cada país SUN ha designado un punto focal en el gobierno que actúa como una fuerza impulsora clave para el movimiento nacional o estatal. Cuentan con el apoyo de una plataforma de múltiples partes interesadas, que puede incluir representantes del gobierno, la sociedad civil (incluyendo específicamente a mujeres y jóvenes), organismos donantes y de las Naciones Unidas, empresas y la comunidad científica. Estas plataformas de múltiples partes interesadas trabajan en todos los sectores para adoptar enfoques sensibles a la nutrición para abordar las causas subyacentes de la desnutrición, así como intervenciones específicas de nutrición para abordar sus manifestaciones directas.

Al participar en el Movimiento SUN, los países trabajan juntos para establecer y promover nuevas formas de trabajo transformadoras. Se están enfocando en la implementación efectiva de acciones específicas para la nutrición y estrategias sensibles a la nutrición, un enfoque dual de la nutrición dentro de sus programas nacionales de desarrollo. Cada año, los países SUN informan sobre el estado de su progreso nutricional a través de la Evaluación anual conjunta de SUN, cuyos resultados se publican a continuación en el perfil de cada país en la web de SUN. El Informe de progreso anual del Movimiento SUN proporciona una instantánea detallada del progreso y los resultados hacia el fomento de la nutrición en los países SUN y la evolución general del Movimiento.

ACCIONES ESPECÍFICAS PARA LA NUTRICIÓN	ESTRATEGIAS SENSIBLES A LA NUTRICIÓN
<i>Prácticas y comportamientos de alimentación:</i> Fomentar la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad y la continuación de la lactancia junto con alimentos apropiados y nutritivos hasta los 2 años de edad y más.	<i>Agricultura:</i> hacer que los alimentos nutritivos sean más accesibles para todos y apoyar a las pequeñas granjas como fuente de ingresos para las mujeres y las familias
<i>Fortificación de los alimentos:</i> permitir el acceso a los nutrientes a través de su incorporación en los alimentos	<i>Agua limpia y saneamiento:</i> mejorar el acceso para reducir infecciones y enfermedades
<i>Suplementación con micronutrientes:</i> suministro directo de nutrientes adicionales	<i>Educación:</i> Asegurarse de que los niños tengan la nutrición necesaria para aprender y obtener un ingreso digno cuando sean adultos
<i>Tratamiento de la desnutrición aguda:</i> permitir que las personas con desnutrición moderada y grave accedan a un tratamiento eficaz	<i>Empleo y protección social:</i> garantizar que las prácticas de empleo y los planes de protección social apoyen la buena nutrición
	<i>Cuidado de la salud:</i> Acceso a servicios que permiten que las mujeres y los niños estén saludables
	<i>Apoyo a la resiliencia:</i> establecer una población más fuerte y saludable y una prosperidad sostenida para soportar mejor las emergencias y los conflictos

2.4.7. INICIATIVA DE LOS 1.000 DÍAS

La [Iniciativa de los 1.000 días](#) nació en 2010 apoyada en la evidencia científica innovadora que identificó una poderosa ventana de oportunidad desde el momento del embarazo de una mujer hasta el segundo cumpleaños del niño, etapa en la que la nutrición tiene un impacto a largo plazo en la salud y el desarrollo futuros de los niños y las sociedades.

Con el respaldo de los gobiernos de Estados Unidos e Irlanda, de la Fundación Bill y Melinda Gates y de varias organizaciones sin fines de lucro, la iniciativa de los 1.000 días comenzó su trabajo como una asociación para impulsar una mayor acción e inversión para mejorar la nutrición de mujeres y niños pequeños en todo el mundo. En 2015, su trabajo se amplió



para centrarse en los problemas que afectan la nutrición y el bienestar de las madres, los bebés y los niños pequeños en los Estados Unidos, en particular los más vulnerables. En 2020, se convirtió en una iniciativa de *FHI Solutions*, una subsidiaria de *FHI 360*, una organización internacional sin fines de lucro que trabaja para mejorar la salud y el bienestar de las personas en los Estados Unidos y en todo el mundo. Cuenta con una extensa red de aliados en todo el mundo.

La Iniciativa de los 1.000 días ha desarrollado una narrativa sólida sobre por qué los primeros 1.000 días son una ventana de oportunidad importante para el futuro de las mujeres, los niños pequeños y sus sociedades: se trata de un tiempo de tremendo potencial y enorme vulnerabilidad. Dependiendo de lo bien o mal que se alimenten y cuiden las madres y los niños durante este tiempo, tendrá un profundo impacto en la capacidad del niño para crecer, aprender y prosperar. Esto se debe a que durante los primeros 1.000 días el cerebro de un niño comienza a crecer y desarrollarse y se sientan las bases para su salud de por vida.

2.5 REFERENCIAS CLAVE DE LA AGENDA GLOBAL SOBRE CRISIS ALIMENTARIAS

Que se produzca una situación de crisis alimentaria en un contexto local determinado puede obedecer a múltiples factores relacionados principalmente con la disponibilidad de alimentos o con el acceso que tengan a los alimentos determinados grupos de población. Hay regiones del planeta en las que periódicamente se producen situaciones de crisis alimentaria provocadas por sequías, pérdidas de cosechas, desplazamientos de población asociados a situaciones de conflicto, etc.

Tal vez uno de los efectos que tuvo la gran crisis alimentaria de 2008 fue el de hacernos ver que la dimensión de una crisis alimentaria puede escalar de contextos locales a ámbitos regionales e incluso a impactos globales. La evolución de la reflexión sobre las crisis alimentarias en los últimos años ha puesto el foco sobre **tres cuestiones que pueden afectar a los sistemas alimentarios a nivel global**: el impacto del cambio climático, el impacto de las pandemias y el impacto de los conflictos.

2.5.1. IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Aunque desde los años 60 los científicos vienen alertando del peligro potencial de un cambio climático producido por el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de carácter antropogénico, fue a final de los 80 cuando se tomó conciencia del

impacto del cambio climático⁵² y se creó el [Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático](#) (IPCC), que es el principal órgano internacional para la evaluación del cambio climático, creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial en 1988 para ofrecer al mundo una visión científica clara del estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones medioambientales y socioeconómicas.

El cambio climático presenta manifestaciones cada vez más evidentes a través de cambios en las temperaturas y las precipitaciones, así como de fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, más frecuentes y más intensos. La literatura científica sobre la materia señala que, a lo largo del siglo XXI, los efectos del cambio climático reducirán el crecimiento económico, complicarán los esfuerzos por reducir la pobreza y afectarán a la seguridad alimentaria, al impactar la disponibilidad y acceso a alimentos, así como la estabilidad de las reservas de alimentos y la volatilidad de los precios.

En 2010, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) producidas por la actividad humana alcanzaban las 48 gigatoneladas⁵³ (Gt.) equivalentes de CO₂. Según los expertos⁵⁴, si queremos que el calentamiento global no sobrepase el umbral de 1,5°C en la temperatura promedio a nivel mundial (a partir del cual se prevén consecuencias muy negativas), se deberían ir reduciendo las emisiones de GEI hasta alcanzar en 2050 una cantidad de 21 Gt equivalentes de CO₂. Esto supone un enorme esfuerzo de revertir la tendencia creciente, ya que, si no actuáramos y siguiéramos la progresión de las últimas décadas, se estima que en 2050 tendríamos unas emisiones de GEI de unas 85 Gt.

De las emisiones causadas por la acción humana, entre el 30% y 37% son provocadas por el sistema agroalimentario en su conjunto, desde la producción hasta el consumo, pasando por la transformación y la distribución. Por tanto, en el escenario de combate del cambio climático, el sistema agroalimentario global enfrenta el doble desafío de reducir considerablemente sus emisiones de GEI y de aumentar la producción hasta el nivel requerido para satisfacer la demanda creciente de una población mayor y más próspera, que demanda una alimentación con una mayor huella de carbono. Para ello deberá hacer significativas contribuciones en la mitigación, es decir, en la reducción de emisiones. De hecho, se estima que, si se combinan adecuadamente todas las medidas disponibles en los diferentes eslabones de la cadena alimentaria incluyendo la fase de consumo, el sistema alimentario podría aportar una reducción de emisiones de hasta 32 Gt equivalentes de CO₂.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), WWF, EAT y Climate Focus publicaron en 2020 el informe [“Mejorar las contribuciones determinadas a nivel nacional para los sistemas alimentarios”](#), donde se muestra que los países están perdiendo oportunidades para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al no actuar sobre los sistemas alimentarios. En el informe identifican 16 medidas que los responsables de la formulación de políticas podrían adoptar en toda la cadena alimen-

52. Para profundizar en esta cuestión se pueden consultar las publicaciones [“Cambio climático y derecho a la alimentación”](#) y [“Lecciones aprendidas sobre agricultura resiliente al cambio climático para contribuir a la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe”](#).

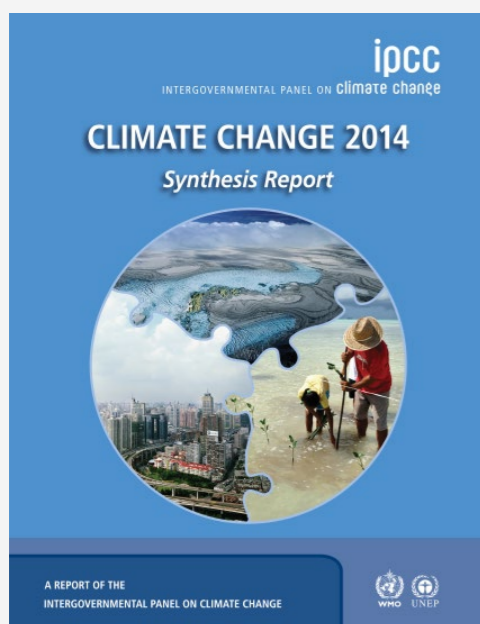
53. Una gigatonelada equivale a mil millones de toneladas. Diferentes gases tienen diferente potencial de calentamiento atmosférico; para poder agregar y comparar valores, se convierten según su equivalencia con el CO₂.

54. Al respecto, se puede consultar el [World Resources Report. CREATING A SUSTAINABLE FOOD FUTURE](#)

taria y que supondrían limitar el calentamiento a 1,5°C a finales de siglo. Entre estas medidas se incluye frenar el cambio de uso de la tierra y la conversión de hábitats naturales (podría reducir las emisiones en 4,6 Gt equivalentes de CO₂ por año), reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos (podría evitar 4,5 Gt equivalentes de CO₂ por año), mejorar los métodos de producción de la ganadería y la reducción de las emisiones de metano en el sector ganadero (podría evitar hasta en 1,44 Gt equivalentes de CO₂ por año), reducir el consumo de carne y promover dietas más sostenibles y saludables (podría evitar las emisiones de hasta 8 Gt equivalentes de CO₂ por año). El informe señala que los planes nacionales no suelen incorporar medidas relacionadas con la reducción del desperdicio y con promover dietas más sostenibles.

Pero además de ser un gran emisor de GEI, el sistema agroalimentario es uno de los sectores más vulnerables a los impactos del cambio climático. Este calentamiento global puede afectar la producción agropecuaria y los agroecosistemas de los que depende a partir de cambios en los ritmos y calendarios agrícolas, desplazamiento de las áreas de cultivo, pérdida de suelos, cambios en el suministro de agua y la demanda de riego, efectos en el crecimiento de las plantas, aumentos de plagas, enfermedades y especies invasoras, impactos en la cantidad y la calidad de los productos, alteración de los patrones comerciales, los ingresos agrícolas y los precios de los alimentos, etc. Los efectos no serán uniformes entre países ni al interior de los mismos; dependerán en gran medida de las condiciones locales, tanto climáticas como de otro tipo, y de cómo dichas condiciones se modifiquen con el tiempo en respuesta al cambio climático y a otros fenómenos.

Los países en desarrollo son más vulnerables a los efectos del cambio climático que los países desarrollados, entre otras cosas, porque estos países en general dependen más de la agricultura, poseen menos capital para tomar medidas de adaptación y, en muchos casos, están más expuestos a la ocurrencia de eventos climáticos extremos y a niveles de calor que actualmente son demasiado elevados. Al interior de los países en desarrollo, los pequeños agricultores serán los más afectados, dado su bajo acceso a tecnologías, insumos, información y recursos monetarios para tomar medidas de adaptación.



En su [quinto informe de evaluación del cambio climático](#) (2014), el IPCC advertía que el rendimiento de los cultivos ya puede estar en disminución, y que para el año 2050 pueden haberse generalizado reducciones de entre el 10% y el 25 %, e incluso más. Las capturas de las principales especies de peces se reducirán en un 40%.

En 2022, en el proceso de preparación del [sexto informe](#), los grupos de trabajo del IPCC señalan que el cambio climático ha reducido la seguridad alimentaria e hídrica, lo que está obstaculizando los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, ha frenado el crecimiento de la producción agrícola general, con impactos negativos principalmente en regiones

de latitudes medias y bajas. El calentamiento y la acidificación de los océanos han afectado negativamente a la producción de alimentos de la acuicultura y la pesca en algunas regiones oceánicas. El aumento de los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos ha expuesto a millones de personas a una inseguridad alimentaria aguda y a una seguridad hídrica reducida, observándose los mayores impactos en muchos lugares o comunidades de África, Asia, América Central y del Sur y pequeñas islas.

Confirman que el cambio climático ejercerá una presión cada vez mayor sobre la producción y el acceso a los alimentos, especialmente en las regiones vulnerables, lo que socavarán la seguridad alimentaria y la nutrición. Con un nivel de calentamiento global de entre 1,5 °C y 2 °C, y con bajos niveles de adaptación, los aumentos en la frecuencia, la intensidad y la gravedad de las sequías, las inundaciones y las olas de calor y el aumento constante del nivel del mar incrementarán los riesgos para la seguridad alimentaria en las regiones vulnerables. Con un nivel de calentamiento global de 2 °C o más a medio plazo, los riesgos para la seguridad alimentaria debido al cambio climático serán más graves, lo que provocará desnutrición y deficiencias de micronutrientes, que se concentrarán en el África subsahariana, el sur de Asia y América Central y del Sur y pequeñas islas. El calentamiento global debilitará progresivamente la salud del suelo y los servicios de los ecosistemas, aumentará la presión de plagas y enfermedades y reducirá la biomasa de animales marinos, lo que socavarán la productividad alimentaria en muchas regiones terrestres y oceánicas. Con un nivel de calentamiento global de 3 °C o superior a largo plazo, las áreas expuestas a peligros relacionados con el clima se expandirán sustancialmente, lo que exacerbará la disparidad regional en los riesgos para la seguridad alimentaria.

Con el objetivo de mantener una producción agropecuaria resiliente, conservar los recursos hídricos y los suelos, reducir las plagas, las sequías y otras amenazas meteorológicas y climáticas, al mismo tiempo que se reducen las emisiones, se requiere que el sector agropecuario realice un proceso de adaptación al cambio climático.

En 2012, en un [informe sobre la seguridad alimentaria y el cambio climático](#), el Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas explicaba que el cambio climático afectará a todo el planeta, por lo que habrán de introducirse cambios y medidas de adaptación en todos los sistemas de producción alimentaria. Señalaba además que la adaptación deberá producirse en un momento en que el sistema alimentario sufre muchas otras presiones tales como el aumento de la demanda de una población mundial creciente y más próspera, el incremento de la competencia por el agua, la tierra y otros recursos y, casi con toda probabilidad, precios de la energía más elevados y volátiles. La adaptación del sistema alimentario requerirá ajustes sociales, económicos y biofísicos complejos en relación con la producción, la elaboración y el consumo de alimentos. Dichos cambios serán más difíciles para las regiones y poblaciones más pobres y vulnerables, en las que los efectos del cambio climático pueden tener peores consecuencias.

La adaptación al cambio climático se inicia a partir de una evaluación de los riesgos y los distintos tipos de vulnerabilidad de un determinado sistema, cómo los modificará el cambio climático y qué consecuencias tendrá para la seguridad alimentaria. Rara vez hay una única manera mejor de adaptación. La adaptación puede requerir cambios sustanciales en el sistema alimentario y, por tanto, tendrá que basarse en enfoques integra-

les; no requiere necesariamente nuevas tecnologías sino que con frecuencia moviliza las prácticas y los recursos existentes en un sentido diferente.

Este esfuerzo de adaptación se puede concretar en medidas que requieren una cierta escala, a nivel nacional o regional, y medidas de adaptación que se realizan a nivel de finca.

MEDIDAS REGIONALES O NACIONALES	MEDIDAS A NIVEL DE FINCA
<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el nivel de conocimiento que los agricultores tienen sobre el cambio climático • Mejorar los niveles de educación y las habilidades de las poblaciones rurales • Crear e introducir variedades resistentes a la temperatura • Promover la irrigación • Generar sistemas de alerta temprana sobre la temporalidad y severidad de las lluvias • Fortalecer los sistemas formales e informales de intercambio de semillas • Mejorar la infraestructura física • Resolver los problemas de falta de acceso al crédito y de falta de seguros agrícolas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultivos adaptados a las nuevas condiciones • Uso de cultivos de cobertura y cubiertas de suelo artificiales • Diversificación y rotación de cultivos • Cero labranza y labranza mínima • Adaptación del tiempo de siembra y cosecha • Agricultura de precisión • Mejora de la eficiencia del riego • Gestión mejorada de los pastos • Mejora de las condiciones de cría de ganado • Agricultura orgánica • Diversificación de la producción y los ingresos agrícolas

Muchas opciones de adaptación y mitigación pueden contribuir a abordar el cambio climático pero ninguna opción resulta suficiente por sí misma. La implementación eficaz depende de políticas y cooperación a todos los niveles y puede impulsarse mediante respuestas integradas que vinculan la adaptación y la mitigación con otros objetivos sociales, incluidos los sistemas de vida sostenibles.

En resumen, el cambio climático tiene impactos negativos directos e indirectos sobre la seguridad alimentaria; es un factor multiplicador de las amenazas del hambre y refuerza las inequidades existentes. Las zonas más afectadas por el cambio climático son las que menos han contribuido a provocarlo. Seguramente la producción de alimentos disminuirá a consecuencia de las temperaturas más altas, escasez de agua, mayores concentraciones de GEI en la atmósfera y eventos extremos, como olas de calor, sequías e inundaciones. El cambio climático, junto con el impacto de los conflictos, aumenta la desigualdad, destruye los medios de subsistencia y dificulta un desarrollo sostenible. Además, puede exacerbar las pérdidas de alimentos y, con ellas, el hambre.

Frente al cambio climático, sería recomendable:

- ✓ Dar prioridad a la resiliencia y la adaptación entre los grupos y regiones más vulnerables.
- ✓ Prepararse y responder mejor a los desastres.

- ✓ Transformar los sistemas alimentarios de manera que sean más sostenibles y saludables y abordar las desigualdades.
- ✓ Tomar medidas para mitigar el cambio climático sin comprometer la seguridad alimentaria y nutricional.
- ✓ Comprometerse con un financiamiento justo. La financiación para la mitigación y adaptación al cambio climático debe apoyar especialmente a los países menos adelantados.

2.5.2. IMPACTO DE LAS PANDEMIAS

Un segundo factor que ha emergido con fuerza en los últimos años por su relación con las crisis alimentarias es el **impacto de las pandemias**. A lo largo de la historia se han producido multitud de epidemias –algunas con rango de pandemia– provocadas por zoonosis, es decir, enfermedades que se transmiten de animales a humanos. Más del 70% de las infecciones emergentes de los últimos cuarenta años han sido zoonosis.

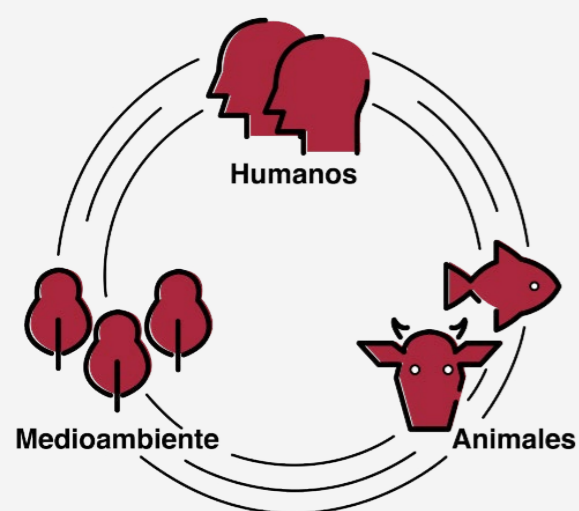
En las últimas décadas se han producido varias pandemias destacadas producidas por zoonosis: el VIH/sida que empezó a manifestarse en los 80; la encefalopatía espongiforme bovina (o mal de las vacas locas) que tuvo un brote crítico en Reino Unido en los 90; el síndrome respiratorio agudo severo (SARS, por sus siglas en inglés), considerada como la primera pandemia del siglo XXI, que se originó en China en 2002 y alarmó por la rapidez de propagación; la peste porcina en 2009; el ébola, que tuvo un brote muy fuerte entre 2014 y 2016 en África; el zika en 2015 en Sudamérica, Centroamérica y Caribe; entre otras. Pero sin duda, la pandemia de mayor repercusión hasta el momento ha sido la provocada por la enfermedad del coronavirus SARS-CoV-2, conocida como COVID-19, sin precedentes por su escala global.

Los primeros casos del COVID-19 se reportaron en noviembre de 2019 en la provincia china de Hubei. Desde el 23 de enero de 2020, la ciudad de Wuhan fue aislada y, poco después, otras zonas de China adoptaron medidas muy estrictas para contener su propagación. A pesar de ello, el 11 de marzo de 2020 la OMS declaró el brote del COVID-19 como una pandemia; menos de dos semanas después ya se habían reportado casos en 189 países. A fecha octubre 2022 se han reportado más de 630 millones de casos y más de 6,5 millones de muertes por COVID-19 en todo el mundo. Además, algunos expertos señalan que el virus podría seguir mutando y circulando durante varios años más.

Las relaciones entre estas pandemias, y concretamente la de COVID-19, y el sistema alimentario son múltiples. La primera relación que hay que destacar es el papel que está jugando el sistema alimentario global en el surgimiento de estas zoonosis. Un [informe elaborado por la Red de Municipios por la Agroecología a raíz de la pandemia](#) explica que los altos niveles de deforestación, la expansión descontrolada de la frontera agrícola, la cría intensiva de ganado, la minería, el desarrollo de infraestructuras y la explotación de especies silvestres, han creado las condiciones óptimas para la transmisión de enfermedades de la fauna y flora silvestres a las personas.

La ciencia ha comprobado el papel protector que tiene la biodiversidad⁵⁵ frente a enfermedades infecciosas. La pérdida de biodiversidad aumenta el riesgo de que los patógenos pasen de los animales a las personas. La forma en que se ha configurado el sistema alimentario global en las últimas décadas está provocando una enorme pérdida de biodiversidad; en los últimos 50 años se ha perdido más del 25% de toda la biodiversidad. Se estima que el 31% de los brotes de enfermedades emergentes están relacionados con la invasión humana de las selvas tropicales; entre el 75% y el 80% de la deforestación mundial está asociada a la expansión agrícola, tanto para obtener pastos como para la producción de piensos. Si queremos reducir el riesgo de futuras pandemias provocadas por zoonosis, debemos revisar a fondo la forma en que producimos y consumimos alimentos, porque la tasa de emergencia de enfermedades zoonóticas estará en el futuro estrechamente vinculada a la evolución de las relaciones entre agricultura y medio ambiente. Los expertos señalan que, si no se toman ahora las medidas adecuadas, se podrán producir en el futuro pandemias más frecuentes, más letales, de propagación más rápida y con un impacto económico mayor. Algún epidemiólogo ha señalado que hay un alto riesgo de que tengamos una pandemia aproximadamente cada diez años. Estas estrechas relaciones entre salud humana, salud animal y medio ambiente están presentes desde hace muchos años en el enfoque [One Health](#), que señala que la sanidad de los animales y del medio ambiente dependen en gran medida de las actividades humanas y que ambas también determinan la salud humana.

Una segunda relación del sistema alimentario con la pandemia de COVID-19 es que las dietas poco sanas, muy generalizadas en las últimas décadas, son uno de los principales factores de riesgo de fallecimiento por COVID-19, ya que el virus SARS-CoV-2 afecta desproporcionadamente a personas con sobrepeso, diabetes o con cardiopatías, todas ellas afecciones vinculadas a dietas de baja calidad. Además, el empeoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional tiene impactos negativos en la progresión de la pandemia al debilitar los sistemas inmunes, ya que la desnutrición, al influir en el estado del sistema inmunológico, reduce la capacidad de prevenir y combatir enfermedades, incluidas las infecciosas.



Y en tercer lugar, la pandemia de COVID-19 aparece identificada como factor agravante de las crisis alimentarias en gran número de análisis, entre otros en las ediciones de [2021](#) y [2022](#) del *Global Report on Food Crises*, elaborado desde hace seis años por el Red Mundial contra las crisis alimentarias, que es una alianza de actores humanitarios y de desarrollo que desde 2016 trabajan juntos para prevenir, prepararse y responder a las crisis alimentarias y apoyar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2, para poner fin al hambre.

55. Formada por todas las especies y variedades de plantas y animales, su material genético y los ecosistemas de los que forman parte.

La situación de partida previa a la pandemia de COVID-19 no era buena; durante varios años se habían incrementado las cifras de personas en situación de hambre, inseguridad alimentaria y malnutrición. No se estaba en camino de cumplir los compromisos del ODS 2. Pero la pandemia ha complicado considerablemente este objetivo. En 2020 padecieron hambre en todo el mundo entre 720 y 811 millones de personas, es decir, entre 118 y 161 millones de personas más que en 2019. La prevalencia de la subalimentación creció en apenas un año del 8,4% a cerca del 9,9%. Además, casi una de cada tres personas en el mundo careció de acceso a alimentos adecuados, lo que supuso un aumento en solo un año de casi 320 millones de personas sin acceso a una alimentación adecuada.

La crisis de la pandemia afectó a los sistemas alimentarios y limitó el acceso de las personas a los alimentos a través de múltiples dinámicas, en unos casos por la interrupción de las cadenas de suministro de alimentos a raíz de los bloqueos provocados por las medidas adoptadas para prevenir y paliar los brotes de COVID-19; en otros por la desaceleración económica mundial, la desigual recuperación a medida que circulaban nuevas variantes del virus y causaban más amenazas a la salud pública y seguridad alimentaria y la pérdidas de ingresos por parte de muchas personas.

La crisis del COVID-19 provocó inestabilidad en los mercados de alimentos locales y globales, causando una interrupción en el suministro y la disponibilidad de alimentos. Aunque podía haber una gran cantidad de alimentos disponibles en las cadenas de suministro al comienzo de la crisis, los brotes de la enfermedad han podido causar interrupciones como resultado de que los propios productores se enfermen o debido a interrupciones en los mercados por las políticas para contener el virus y por la capacidad debilitada resultante para producir, transformar y transportar alimentos. Las restricciones de los movimientos de personas han podido afectar en determinados contextos especialmente a los cultivos que son intensivos en mano de obra, como la fruta y la verdura, con importantes pérdidas de producción agrícola. Muchas plantas procesadoras de alimentos se vieron obligadas a cerrar. También los aumentos de las “compras por pánico” y el acaparamiento por parte de personas preocupadas por el suministro de alimentos y con suficiente poder adquisitivo afectaron a la disponibilidad de alimentos en determinados contextos y momentos.

En otros contextos y momentos, se ha producido una tendencia decreciente en la demanda, tanto en términos de capacidad física para comprar alimentos debido a restricciones de movimiento y cierre de restaurantes u otras instalaciones similares, como en términos de pérdida de ingresos y poder adquisitivo vinculados a la pérdida de empleos y la “congelación” de los sectores económicos, ya que durante la crisis se han dado situaciones de reducción de los ingresos y aumento de los precios y su volatilidad, lo que ha dejado los alimentos fuera del alcance de muchos. Según el índice de precios que maneja el Banco Mundial, los precios mundiales de los alimentos subieron un 14 % en 2020, lo que se tradujo en que un número considerable de personas se quedara sin alimentos o redujera su consumo.

La pandemia ha supuesto una situación de recesión global. El PIB mundial decreció un 3,3% en 2020 como resultado de la desaceleración económica causada por esta crisis sanitaria global. Para muchas personas la pandemia y las medidas para atajarla se tra-

dujeron en desempleo, pérdida de ingresos y dificultades para comprar alimentos, en un contexto de subidas de precios. Muchas personas que trabajaban informalmente, en servicios, restaurantes y comercio minorista perdieron sus medios de subsistencia; también, las personas que trabajan en la agricultura, como temporeros, y que, para completar sus ingresos, necesitan migrar temporalmente y dedicarse a actividades no agrícolas, tanto a nivel nacional como internacional, para apoyar sus medios de vida y obtener capital para invertir en su terreno.

Las poblaciones más pobres y vulnerables que tienen menos recursos para hacer frente a la pérdida de empleos e ingresos y, por lo tanto, tienen menos capacidad para adaptarse a la crisis, son las más afectadas. Muchas de estas personas han tenido que optar por reducir raciones o por una alimentación de menos calidad y menos nutritiva. Los países y regiones que ya estaban en el momento de la pandemia enfrentando otras emergencias (plaga de langosta del desierto, conflictos, etc.) encontraron un mayor desafío para enfrentar el brote de COVID-19 que ha exacerbado los factores preexistentes de fragilidad, ha ampliado las desigualdades y ha expuesto las vulnerabilidades estructurales de los sistemas alimentarios locales y mundiales.

El *Global Report on Food Crises 2021* señalaba que la pandemia de COVID-19 fue en 2020 el principal impulsor de la inseguridad alimentaria aguda para más de 40 millones de personas en situaciones de crisis, emergencia o hambruna (IPC/CH Fase 3 o superior) en 17 países, frente a alrededor de 24 millones de personas en ocho países en 2019. El impacto socioeconómico de COVID-19 agregó más dificultades en algunas de las peores crisis alimentarias.

En 2021, a pesar de una disminución en el número de personas en las situaciones de crisis, emergencia o hambruna (IPC/CH Fase 3 o superior), que fue de alrededor de 30,2 millones en 21 países/territorios que sufrieron crisis económicas como principal impulsor de la inseguridad alimentaria aguda, las crisis económicas, incluyendo el impacto de la pandemia de COVID-19, fueron factor primario, secundario o terciario de inseguridad alimentaria en 48 de los 53 países/territorios cubiertos en la edición 2022 del informe.

En el informe publicado por Naciones Unidas sobre el [impacto de COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición](#), se sugería tres conjuntos de acciones prioritarias, a corto y medio plazo, para hacer frente a este tipo de situaciones:

1. Implementar medidas para salvar vidas y medios de subsistencia, enfocando la atención donde el riesgo es mayor, para lo cual hay que determinar los posibles canales de transmisión y anticipar los impactos en las poblaciones más vulnerables.
2. Fortalecer los sistemas de protección social para la nutrición, imprescindibles para cientos de millones de personas durante la crisis.
3. Invertir en un futuro sostenible, manteniendo y mejorando los medios de vida e incentivando un sistema alimentario más inclusivo, sostenible y resistente.

Otras medidas que se han señalado desde diferentes organismos para aumentar la seguridad alimentaria y ayudar a prevenir un daño más grave a la vista de esta crisis alimentaria derivada de la pandemia son:

- ✓ Garantizar el funcionamiento de los sistemas alimentarios locales.
- ✓ Dar prioridad a la inversión en pequeños productores y a los canales cortos de abastecimiento.
- ✓ Permitir el libre flujo de los alimentos y otros productos esenciales a través de las fronteras para evitar la escasez artificial y los picos de precios.
- ✓ Evitar las restricciones a la exportación y el endurecimiento de fronteras que hacen que los alimentos y otros elementos esenciales sean escasos o más costosos.
- ✓ Mejorar la prevención y la preparación. Todos los indicadores sugieren que los sistemas alimentarios seguirán expuestos a situaciones como ésta en el futuro. La experiencia muestra que es más eficaz y eficiente invertir en prevención, antes de que se produzca una catástrofe.

2.5.3. IMPACTO DE LOS CONFLICTOS

Desde hace años está estudiado el **impacto de los conflictos** en las crisis alimentarias. Desde que en 2016 se creara la [Red Mundial contra las crisis alimentarias](#) y se empezaran a realizar la serie de informes anuales titulados *Global Report on Food Crises*, los conflictos aparecen como uno de los tres principales factores en la aparición de situaciones de crisis alimentaria. Se estima que más del 60% de la población en situación de hambre vive en países en situación de conflicto. Pero también las situaciones de inseguridad alimentaria aparecen como factores generadores de conflictos; hace varios años el informe [“Guerra y hambre”](#) advertía que tres cuartas partes de los conflictos están relacionados en su origen con la inseguridad alimentaria de la población.

Hasta ahora, la visión habitual era la de identificar los factores que provocan que las poblaciones que viven en un contexto de conflicto estén más expuestas a situaciones de inseguridad alimentaria. Así, se entiende que las situaciones de conflicto pueden hacer perder cosechas o impedir que se cultiven los campos; pueden romper los mercados e impedir un adecuado abastecimiento alimentario para la población; pueden destruir otros bienes e infraestructuras, empobrecer a la población y dificultar su acceso económico a los alimentos; pueden desplazar a la población que, de esta manera, pierde sus medios de vida; puede dificultar el acceso de la ayuda humanitaria, incluyendo la ayuda alimentaria de emergencia, generando riesgo de hambruna; la población puede quedar paralizada por el miedo y sin capacidad para desarrollar medios de subsistencia alternativos.

Sin embargo, la guerra en Ucrania ha puesto de relieve otra conexión entre los conflictos y la crisis alimentaria. El peso de Rusia y Ucrania en el comercio internacional de algunos productos agrícolas básicos llevó a la FAO a prever desde el inicio un negativo impacto de la guerra en el sistema alimentario y en la crisis alimentaria global. En una [nota informativa](#) explicaba que la Federación Rusa y Ucrania se encuentran entre los productores

más importantes de productos básicos agrícolas del mundo. Ambos países figuraron en 2021 entre los tres principales exportadores mundiales de trigo, maíz, colza, semillas de girasol y aceite de girasol. Además, Rusia el principal exportador mundial de fertilizantes nitrogenados y el segundo proveedor de fertilizantes potásicos y fosforosos.

Por tanto, desde el primer momento identificó que el conflicto afectaría a las exportaciones de granos y aceites vegetales de Ucrania e incluso a la posibilidad del país pudiera cosechar sus cultivos durante un conflicto prolongado. Además, la guerra está provocando en Ucrania daños importantes en infraestructuras de transporte terrestre, está afectando a puertos y a infraestructuras de almacenamiento y procesamiento de alimentos. También se puede traducir en un encarecimiento de las primas de seguro para los buques que operen en la región del Mar Negro, aumentando los costos finales de los alimentos. Junto a ello, preveía que las exportaciones rusas se verían afectadas por las sanciones económicas impuestas por la comunidad internacional y por la reacción del gobierno ruso frente a dichas sanciones. El encarecimiento de los combustibles fósiles también tendría una repercusión negativa en el precio de los alimentos a nivel internacional. La agricultura absorbe grandes cantidades de energía directamente, a través del uso de combustibles, gas y electricidad, e indirectamente, mediante el uso de agroquímicos (fertilizantes y pesticidas) que tienen dependencia del petróleo. El papel clave de Rusia en el mercado mundial de la energía tendrá, entre otras cuestiones, impacto en los costes de producción de la agricultura.



Hay que tener presente que ambos países suponen el 40 % de las exportaciones del gas mundial, el 30 % de los fertilizantes, el 30 % de las exportaciones de trigo, el 50 % de las de aceite de girasol o el 23 % de las de cebada mundial. Por todo ello, la mezcla entre una coyuntura alimentaria compleja, con motivo de la pandemia, junto a la situación provocada por la invasión, suponen una combinación muy peligrosa para la economía mundial que va a afectar sobre todo a la población más vulnerable del planeta.

Algunos países -especialmente países menos avanzados y países de bajos ingresos con déficit alimentario- tienen una gran dependencia de los suministros de alimentos de Ucrania y Rusia para satisfacer sus necesidades de consumo. Algunos ya venían sufriendo los efectos negativos de los altos precios internacionales de alimentos y fertilizantes antes del conflicto. Hasta 47 países tienen una dependencia mayor del 30 % de las importaciones de trigo proveniente de Ucrania y Rusia; y de ellos, 27 tienen una dependencia mayor del 50 %, entre los que están Eritrea, Somalia, Armenia, Georgia, Líbano, Egipto, Congo, Tanzania, Ruanda, Namibia, Senegal o Mauritania. Algunos, como Benin, tienen una dependencia total de las importaciones de trigo de Ucrania y Rusia. Esos 47 países, en conjunto, representan una población de más de 1.300 millones de habitantes.

Por tanto, este conflicto no solamente conlleva un riesgo de inseguridad alimentaria de algunos sectores de la población ucraniana afectada por la guerra, sino que, por el papel de los dos países en el sistema alimentario global, supone un riesgo de crisis alimentaria para muchos países.

La guerra también está teniendo repercusiones en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio. Aunque Ucrania ha llegado a solicitar la expulsión de Rusia de la OMC, esta medida no contaría con un suficiente apoyo de los miembros y no es jurídicamente viable. Sin embargo, además de las declaraciones de condena, la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Japón y Australia han retirado la cláusula de “nación más favorecida” a Rusia, lo que supone imponer unos aranceles del 35 % a todas las importaciones rusas.

En este sentido, los representantes rusos en la OMC no aceptan que Rusia sea la culpable de la actual situación de alza de precios de los alimentos. Argumentan que ya antes de la guerra los precios de los alimentos estaban altos y que han sido precisamente las sanciones impuestas a Rusia las que han generado una mayor escalada. Pero lo cierto es que Rusia ha bloqueado puertos clave en el Mar Negro, destruido infraestructuras logísticas, ciudades y pueblos, lo que ha repercutido en las cadenas de distribución de alimentos.

A pesar de que las existencias mundiales de arroz, trigo y maíz —los tres principales alimentos básicos— siguen siendo históricamente altas, la confluencia sobre los sistemas alimentarios de los impactos de la pandemia, el cambio climático, las devaluaciones monetarias y el encarecimiento del petróleo, junto con el impacto de la guerra de Ucrania, están afectando a la disponibilidad y accesibilidad económica a los alimentos, dado su efecto sobre la formación de precios. La FAO estimaba al inicio del conflicto que la brecha de suministro mundial resultante de la guerra podría hacer subir los precios internacionales de alimentos entre un 8 y un 22 %.

Para hacer seguimiento de los precios mundiales de los alimentos, la FAO calcula desde 1990 el índice de precio de los alimentos. Es un índice complejo, compuesto por los precios de los 55 alimentos más básicos, organizados en cinco grupos (cereales, aceites y grasas, azúcar, carnes y productos lácteos). En marzo 2020, con datos prepandemia, el índice FAO de precio de los alimentos era 95,2; en marzo 2022, con el impacto de la pandemia y de la guerra en Ucrania, el índice alcanzaba un record histórico: 159,7 puntos.

Es cierto que una situación de conflicto es algo coyuntural. Pero junto a ello, hay factores estructurales detrás de esta problemática a los que quizás no se están buscando las respuestas adecuadas. En 2009, a la vista de la crisis alimentaria de aquel momento, Olivier De Schutter, desde su posición de relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, apuntó que, en lugar de confiar excesivamente en los mercados internacionales para garantizar la seguridad alimentaria de su población, los Estados deberían reforzar su agricultura, prestando una atención especial a la pequeña producción. Y en 2012, al analizar lo que había pasado en el sistema alimentario mundial entre 2008 y 2011, dos investigadores vinculados a la Universidad de Tufts, al Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo Global y al Instituto de Agricultura y Políticas Comerciales, decían: “*varias décadas de políticas equivocadas han debilitado la producción nacional de alimentos de*

los países en desarrollo, incluida la liberalización del comercio agrícola, desinversión en la agricultura, y la reducción de los roles y responsabilidades del estado respecto a la agricultura y la alimentación en el marco de programas de ajuste estructural”.

Frente al impacto de la guerra en Ucrania sobre el sistema alimentario global, la FAO ha señalado que, además de prestar la atención de emergencia que requieran las poblaciones vulnerables en situación de inseguridad alimentaria y de fortalecer la transparencia del mercado y el diálogo sobre políticas, ya que desempeñan un papel clave cuando los mercados de productos básicos agrícolas están bajo incertidumbre, los países que dependen de importar alimentos de Ucrania y de la Federación de Rusia deberían diversificar las fuentes de sus suministros de alimentos, apoyándose en otros países exportadores, en las reservas de alimentos existentes o mejorando la diversidad de sus bases de producción nacional.

2.6 REFERENCIAS CLAVE DE LA AGENDA GLOBAL SOBRE AGRICULTURA

La producción agropecuaria viene siendo objeto de análisis, reflexiones, acuerdos e iniciativas muy diversas, relacionadas principalmente con el modelo de agricultura que se quiere promover. Después de décadas de apuesta por la agricultura industrial, estimulada por los éxitos de la Revolución Verde, la constatación de los negativos impactos ambientales que produce en muchos casos este tipo de agricultura, ha llevado a la búsqueda de alternativas.

2.6.1. DECENIO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Una de las tendencias destacadas de los últimos 15 o 20 años es la importancia que está cobrando en la agenda global la agricultura familiar. En este proceso fue muy importante la campaña promovida desde España por el [Foro Rural Mundial](#) a favor de la declaración de un **Año Internacional de la Agricultura Familiar** por las Naciones Unidas. La campaña comenzó en febrero de 2008, entendiéndose que esto constituiría una oportunidad única de desarrollar medidas que aseguren, a medio y largo plazo, un desarrollo próspero y sostenible de la agricultura familiar y, consecuentemente, de los entornos rurales en todos los continentes y, especialmente, en los países en vías de desarrollo.



El enfoque de la campaña se basaba en un planteamiento positivo y dinamizador que mostrara a la sociedad civil y al conjunto de las instituciones no sólo los retos o dificultades de la agricultura de escala familiar, sino su gran contribución, real y potencial, a la alimentación mundial y a la lucha contra el hambre y la pobreza.

La campaña se desarrolló en diversos niveles bajo la coordinación del Secretariado del Foro Rural Mundial, tratando de congregarse el mayor número posible de organizaciones que le dieran su apoyo oficial. Estas organizaciones participaban, en función de sus posibilidades, en las diversas fases de coordinación y de ejecución de las tareas. Se trabajó también para conseguir la adhesión de Gobiernos a esta iniciativa, ya que son ellos los que tenían que proponerla en las Naciones Unidas.

Finalmente, tras años de campaña, 2014 fue declarado por Naciones Unidas como Año Internacional de la Agricultura Familiar, con el objetivo de aumentar la visibilidad de la agricultura familiar y la agricultura a pequeña escala al centrar la atención mundial sobre su importante papel en la lucha por la erradicación del hambre y la pobreza, por la seguridad alimentaria y nutricional, para mejorar los medios de vida, la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y el logro del desarrollo sostenible, especialmente en las zonas rurales.

Se pretendía que el Año Internacional sirviera para promover un amplio debate en el plano nacional, regional y mundial para aumentar la conciencia y la comprensión de los desafíos a los que se enfrentan los pequeños campesinos y ayudar a identificar formas eficaces de apoyo a la agricultura familiar, así como y reposicionar la agricultura familiar en el centro de las políticas agrícolas, ambientales y sociales, en las agendas nacionales, identificando lagunas y oportunidades para promover un cambio hacia un desarrollo más equitativo y equilibrado. A la finalización del año internacional, los sectores campesinos y sociales que habían impulsado la campaña, reunidos en Brasilia, hicieron un [manifiesto](#) con seis grandes demandas entre las que se incluía impulsar un modelo de producción agropecuaria que sea sostenible y resiliente al cambio climático; impulsar una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra; aprobación de presupuestos nacionales que apoyen la agricultura familiar; garantizar la igualdad entre hombres y mujeres; promover la juventud agraria y la participación de los jóvenes en las organizaciones de agricultores, fomentar el arraigo juvenil y luchar contra la emigración campo-ciudad.

Para poder conseguir estas demandas, las organizaciones consideraron que debería facilitarse la institucionalización de los Comités Nacionales de Agricultura Familiar, el trabajo conjunto y coordinado globalmente de los diferentes sectores y la realización de un plan de acción a realizarse en los próximos diez años. Así surgió la iniciativa de pedir a Naciones Unidas la declaración de un **Decenio de la Agricultura Familiar** que fue establecido por la Asamblea General por unanimidad en diciembre de 2017 para el período **2019-2028** con el objetivo de resaltar el importante papel que desempeña este tipo de agricultura en la erradicación del hambre y la construcción de nuestro futuro alimentario.

El planteamiento de este decenio destaca que la agricultura familiar ofrece una oportunidad única para garantizar la seguridad alimentaria, mejorar los medios de vida, gestionar mejor los recursos naturales, proteger el medio ambiente y lograr un desarrollo sostenible, en especial en las zonas rurales.

Durante este decenio se ejecutará un [‘Plan de acción mundial’](#) que aporta una serie de directrices sobre medidas colectivas, coherentes e integrales que pueden adoptarse para

apoyar a los agricultores familiares y que van del ámbito local al global. Este Plan se basa en siete pilares que se complementan de forma recíproca:

- ✓ Crear un entorno político para fortalecer la agricultura familiar.
- ✓ Apoyar a los jóvenes y asegurar la sostenibilidad generacional de la agricultura familiar.
- ✓ Promover la equidad de género en la agricultura familiar y el papel del liderazgo de las mujeres.
- ✓ Fortalecer las organizaciones de la agricultura familiar y su capacidad para generar conocimiento, representar a sus miembros y prestar servicios inclusivos en el continuo urbano-rural.
- ✓ Mejorar la inclusión socioeconómica, la resiliencia y el bienestar de los agricultores familiares, los hogares y las comunidades rurales.
- ✓ Promover la sostenibilidad de la agricultura familiar para conseguir sistemas alimentarios resilientes al cambio climático.
- ✓ Fortalecer la multidimensionalidad de la agricultura familiar para lograr innovaciones sociales que contribuyan al desarrollo territorial y a sistemas alimentarios que salvaguarden la biodiversidad, el medio ambiente y la cultura.

Cada dos años se deben presentar informes de avance del decenio a la Asamblea General de Naciones Unidas, siendo la FAO la responsable de compilarlos. En el [primer informe bienal](#) (2019-2020) se destacaba que se aprobaron planes de acción nacionales para la agricultura familiar en 8 países, se alcanzó la fase de redacción en otros 4 y se avanzó considerablemente en la movilización de agentes para preparar esos planes en 33 Estados. Más de 1.570 agentes pertinentes participaron en procesos o plataformas de diálogo, incluidas 925 organizaciones y federaciones de agricultores familiares. Se establecieron o reforzaron más de 65 mecanismos de coordinación intersectorial, entre ellos comités nacionales para la agricultura familiar y otras plataformas de múltiples interesados para el diálogo sobre políticas, a fin de alcanzar objetivos y metas coherentes. Se elaboraron y aprobaron 85 leyes, políticas y reglamentos orientados a promover enfoques centrados en la agricultura familiar para afrontar los problemas de los sistemas alimentarios y a responder a la situación de la pandemia de COVID-19.

2.6.2. DIRECTRICES VOLUNTARIAS SOBRE LA GOBERNANZA RESPONSABLE DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, LA PESCA Y LOS BOSQUES EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL

Para la pequeña agricultura, familiar y campesina, un aspecto crítico es el acceso a los recursos productivos, especialmente a la tierra. En el año 2009, la FAO puso en marcha la idea de elaborar unas directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra. Esta tarea fue retomada en 2010 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, recién reformado. Se puso en marcha un proceso participativo en el que tomaron

parte casi un centenar de Estados miembro junto a organizaciones de la sociedad civil, agencias de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, asociaciones de campesinos y representantes del sector privado, en tres rondas de negociaciones que culminaron a mitad de 2012 con la aprobación por el CSA de las [Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional](#).

La propiedad de la tierra y los recursos tiene importantes implicaciones para el desarrollo. Cuando los derechos a la tierra y a otros recursos naturales de la población pobre y vulnerable resultan limitados e inseguros, será difícil que escapen del hambre y de la pobreza. Asegurar el acceso a la tierra, las pesquerías y los bosques es crucial para permitir a los pequeños productores alimentar al mundo, pero además es cuestión de dignidad y de vida o muerte para millones de comunidades de agricultura campesina, pastores, pueblos indígenas y pescadores.

Estas directrices voluntarias son el primer instrumento exhaustivo de alcance mundial sobre la tenencia de la tierra y los recursos naturales preparado mediante un proceso intergubernamental integrador con la participación plena y efectiva de una amplia gama de actores relevantes. En este documento, se estipulan principios y normas internacionalmente aceptados que buscan encauzar las prácticas responsables para el uso y control de la tierra, la pesca y los bosques.

El reconocimiento de los derechos legítimos de tenencia, incluidos los derechos consuetudinarios, colectivos, los derechos de tenencia informales y los derechos de los pueblos indígenas, entre otros, es esencial para asegurar la subsistencia de millones de agricultores, comunidades indígenas, agricultores familiares, pescadores artesanales, pastores y criadores de animales de todo el mundo.

Las directrices promueven la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, con respecto a todas las formas de tenencia: pública, privada, comunal, indígena, consuetudinaria e informal. Sus objetivos generales son lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

Si bien respaldan los esfuerzos para erradicar el hambre y la pobreza, las directrices también pretenden contribuir a lograr medios de vida sostenibles, estabilidad social, vivienda segura, desarrollo rural, protección ambiental y desarrollo social y económico sostenible. Están destinadas a beneficiar a todas las personas en todos los países, aunque se hace hincapié en las personas vulnerables y marginadas. Proporcionan un marco que los Estados pueden utilizar al desarrollar sus propias estrategias, políticas,



legislación, programas y actividades. Permiten que los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos juzguen si sus acciones propuestas y las acciones de otros constituyen prácticas aceptables⁵⁶.

2.6.3. PRINCIPIOS RAI

Otra iniciativa relevante del CSA fue la elaboración y aprobación de los [Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios](#) (RAI). La inversión responsable en la agricultura es esencial para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición y respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Contribuye de forma significativa a la mejora de los medios de vida sostenibles, en especial para los pequeños productores y los miembros de grupos marginados y vulnerables, mediante la creación de empleo digno para todas las personas que trabajan en la agricultura y la alimentación, la erradicación de la pobreza, el fomento de la igualdad social y de género, la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, la promoción de la participación e inclusión social, el aumento del crecimiento económico y, por tanto, la consecución del desarrollo sostenible.

La inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios hace referencia a la creación de activos productivos y formación de capital, que puede comprender capital físico, humano o intangible, con miras a respaldar la realización de la seguridad alimentaria, la nutrición y el desarrollo sostenible, incluido el aumento de la producción y la productividad, en consonancia con los diez principios aplicables a todo tipo y dimensión de inversiones agrícolas, como pesca, silvicultura o ganadería. Los principios se dirigen a todas las partes interesadas y se aplican en todas las etapas de la cadena de valor.

La inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios requiere respetar, proteger y promover los derechos humanos, especialmente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, en consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales pertinentes sobre derechos humanos. La inversión responsable puede ser realizada por una amplia gama de partes interesadas.

Dado el papel fundamental que desempeñan los pequeños productores, incluidos los agricultores familiares, tanto hombres como mujeres, en la inversión en la agricultura y los sistemas alimentarios, es particularmente importante refor-



56. Con el apoyo de la FAO, un amplio grupo de organizaciones campesinas y de la sociedad civil, articuladas en el [Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria](#), elaboró un [Manual Popular](#) sobre las directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra para facilitar su utilización por parte de las organizaciones sociales y campesinas.

zar y asegurar su capacidad de invertir. La inversión responsable incluye inversiones prioritarias en los pequeños agricultores y elaboradores, los pastores, los artesanos, los pescadores, las comunidades que dependen estrechamente de los bosques, los pueblos indígenas y los trabajadores agrícolas.

Los Principios RAI fueron elaborados por un grupo de trabajo de composición abierta entre octubre de 2012 y octubre de 2014, incluyendo un proceso inclusivo de consultas y talleres regionales en África, Europa y Asia Central, América del Norte, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y Oriente Próximo, celebrados de noviembre de 2013 a marzo de 2014. También se tuvieron en cuenta las opiniones recibidas a través de una consulta electrónica realizada a gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, instituciones internacionales de investigación agrícola, asociaciones del sector privado y fundaciones filantrópicas privadas e instituciones financieras internacionales y regionales.

Los Principios fueron aprobados por el CSA el 15 de octubre de 2014. Son voluntarios y no vinculantes, y deberían interpretarse y aplicarse en consonancia con las obligaciones expresadas en el derecho nacional e internacional, y teniendo en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables.

LOS DIEZ PRINCIPIOS PARA LA INVERSIÓN RESPONSABLE EN LA AGRICULTURA

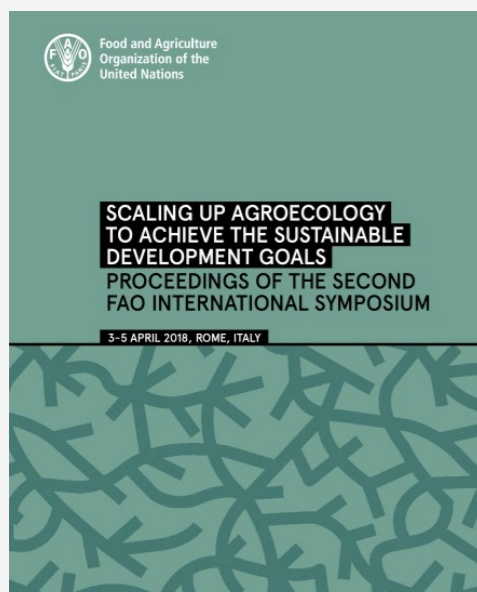
1. Contribuir a la seguridad alimentaria y la nutrición
2. Contribuir al desarrollo económico sostenible e inclusivo y a la erradicación de la pobreza
3. Fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
4. Potenciar la participación y el empoderamiento de los jóvenes
5. Respetar la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques y el acceso al agua
6. Conservar y ordenar de forma sostenible los recursos naturales, aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de catástrofes
7. Respetar el patrimonio cultural y los conocimientos tradicionales y respaldar la diversidad y la innovación
8. Promover sistemas agrícolas y alimentarios inocuos y saludables
9. Incorporar estructuras de gobernanza, procesos y mecanismos de reclamación inclusivos y transparentes
10. Evaluar y abordar las repercusiones y promover la rendición de cuentas

2.6.4. INICIATIVA SCALING UP AGROECOLOGY

Otra tendencia creciente en la última década respecto al modelo agropecuario ha sido el avance de la agroecología como alternativa a la agricultura industrial. La agricultura debe evolucionar hacia la creación de sistemas alimentarios sostenibles en línea con lo establecido en la Agenda 2030, y un enfoque para lograrlo es la agroecología, que impulsa dicha transformación involucrando a todas las partes del proceso: quienes cultivan la comida, los que participan en el proceso que lleva el producto hasta el plato y aquellos que lo comen. Hay un creciente conjunto de evidencias científicas y experiencias locales que demuestran cómo la agroecología facilita y contribuye a las transiciones hacia sistemas alimentarios y agrícolas ambientalmente sostenibles, económicamente justos y socialmente equitativos.

La FAO en los últimos años ha impulsado y facilitado el diálogo sobre la agroecología llevándolo a regiones donde era menos conocida y reuniendo a diferentes actores. Ha celebrado dos simposios internacionales (en 2014 y 2018) y siete seminarios por todas las regiones (entre 2015 y 2017). En el segundo simposio, en 2018, la FAO presentó la **“Iniciativa Scaling Up Agroecology”** (Ampliar la Escala de la Agroecología), en colaboración con PMA, FIDA, PNUD, CDB y PNUMA.

La iniciativa aspira a acompañar y apoyar los procesos nacionales de transición agroecológica mediante las capacidades políticas y técnicas basadas en sinergias entre países, para lo cual construirá alianzas entre diferentes actores, reforzará las redes y permitirá la co-creación de conocimiento y su circulación. Además, desarrollará, implementará y mejorará continuamente herramientas, instrumentos y documentos orientativos para guiar las transiciones nacionales.



La iniciativa está planteada para un periodo de unos 10 años (hasta 2030) y su objetivo es trabajar en la articulación de los mecanismos que lleven a la agroecología a ser prioridad dentro de las agendas políticas. Entiende que es esencial incluir la agroecología en los marcos jurídicos y reglamentarios a nivel nacional, de lo cual ya hacen gala 30 países del mundo. Esto no solo facilitará la difusión de la agroecología, sino que proporcionará los cambios normativos e institucionales, así como las inversiones, que apoyarán la agroecología y a los pequeños agricultores.

Los esfuerzos de la iniciativa se concentrarán en tres ámbitos de trabajo, que son los siguientes:

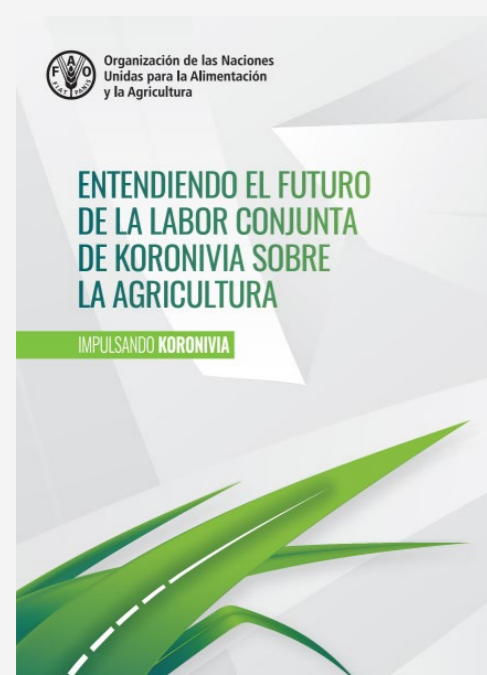
1. Conocimientos e innovación para los sistemas agrícolas y alimentarios sostenibles: La Iniciativa apoyará los esfuerzos locales y nacionales para desarrollar soluciones a las necesidades de cada contexto mediante la generación de conocimiento y realizando actividades de formación y capacitación. Este área de trabajo se plantea los siguientes objetivos:
 - ✓ En los dos primeros años, mejorar la base empírica sobre agroecología a escala regional y global.
 - ✓ En los siguientes ocho años, recopilar datos relevantes a escala nacional en 15 países.
 - ✓ Durante los diez años, aumentar la base de conocimientos y la capacidad en agroecología en 50 países, incluyendo la cooperación Sur-Sur y triangular que conecta las demandas de apoyo con competencias existentes.
2. Procesos políticos para la transformación de los sistemas agrícolas y alimentarios: La iniciativa asistirá a los países en el desarrollo de políticas agroecológicas con la participación de actores no estatales. Proporcionará el apoyo técnico a los países y

buscará emplear las decisiones e instrumentos internacionales ya establecidas por órganos intergubernamentales, incluyendo la Agenda 2030, para apoyar las transiciones agroecológicas. Entre los objetivos establecidos en esta área de trabajo podemos destacar los siguientes:

- ✓ Proporcionar apoyo técnico, en al menos 20 países, sobre transiciones agroecológicas.
 - ✓ Prestar apoyo a 20 países en el desarrollo y la implementación de planes nacionales de agroecología.
 - ✓ Proporcionar orientación técnica sobre agroecología a 20 países para apoyar la implementación de decisiones sobre políticas de órganos intergubernamentales.
 - ✓ Desarrollar orientaciones técnicas sobre la implementación de mecanismos internacionales existentes en relación con la agroecología en 20 países.
3. Establecimiento de conexiones para un cambio transformador: La iniciativa trabajará con todas las partes interesadas – gobiernos, organizaciones de productores, consumidores, sociedad civil, investigación y el sector privado – y apoyará las redes y plataformas de intercambio de conocimiento y diálogo a nivel nacional, regional e internacional. También asegurará la colaboración y la coordinación entre diferentes agencias de Naciones Unidas. Esta área de trabajo se plantea los siguientes objetivos:
 - ✓ Elaborar un programa de trabajo conjunto hasta 2030 y presentarlo a discusión y aprobación por los órganos de gobierno relevantes (fue aprobado en enero de 2019).
 - ✓ Aumentar la concienciación sobre la agroecología a todos los niveles y construir alianzas, incluyendo organizaciones de productores, asociaciones de consumidores, responsables políticos, jóvenes, asociaciones de mujeres e inversores públicos y privados.
 - ✓ Desarrollar herramientas y orientación para sistemas alimentarios innovadores y mercados inclusivos en 20 países.
 - ✓ Contribuir a incrementar las alianzas innovadoras entre productores y consumidores en al menos 10 países.
 - ✓ Contribuir a desarrollar la Red de Ciudades Agroecológicas en el marco del Pacto de Milán.
 - ✓ Catalizar la implicación de las mujeres y las organizaciones juveniles en iniciativas de producción, procesado y comercialización para crear oportunidades de trabajo digno en 20 países.
 - ✓ Proporcionar orientación técnica a 20 países en asegurar el acceso a recursos naturales, conocimiento e inversiones para empoderar a las mujeres y la juventud para que tengan un papel protagonista en las transiciones agroecológicas.

2.6.5. LABOR CONJUNTA DE KORONIVIA SOBRE LA AGRICULTURA

Los debates sobre la agricultura en el seno de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) comenzaron en 2011 y cristalizaron en la **Labor conjunta de Koronivia sobre la agricultura** (KJWA, por sus siglas en inglés), una decisión (4/CP.23) que se tomó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 23), celebrada en noviembre de 2017, sobre las medidas que hay que adoptar para la agricultura en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). La decisión reconoce oficialmente la importancia de los sectores agrícolas en la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. Mediante esta decisión histórica, los países acordaron trabajar juntos para garantizar que el desarrollo agrícola conlleve el aumento de la seguridad alimentaria en un contexto de cambio climático, por un lado, y la reducción de las emisiones, por otro.



Al ser el único tema del programa centrado en la agricultura y la seguridad alimentaria en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, representó una oportunidad sin precedentes para impulsar la transformación de los sistemas de producción agrícola y alimentaria, y para abordar las sinergias y compensaciones entre la adaptación, la mitigación, la productividad agrícola, los medios de vida y la nutrición, ya que nunca antes se había emprendido una labor tan exhaustiva que abarca una gran variedad de temas interconectados relacionados con la agricultura, como los suelos, la ganadería, la gestión del estiércol y los nutrientes, los recursos hídricos, los métodos para evaluar la adaptación y las dimensiones socioeconómicas y de seguridad alimentaria del cambio climático.

La COP 26 llegó en un momento particularmente difícil. Hasta 811 millones de personas estaban desnutridas en 2020. La variabilidad climática y los extremos, los conflictos y las desaceleraciones y recesiones económicas, ahora exacerbadas por la pandemia de COVID-19, eran los principales impulsores de la inseguridad alimentaria, la desnutrición y la pobreza, poniendo en peligro los compromisos mundiales para poner fin al hambre y la malnutrición en el mundo en todas sus formas para 2030.

Como parte de la [hoja de ruta de Koronivia](#), las Partes y los observadores de la CMNUCC se han reunido para discutir temas clave sobre suelos, uso de nutrientes, agua, ganado, métodos para evaluar la adaptación y las dimensiones socioeconómicas y de seguridad alimentaria del cambio climático en los sectores agrícolas. El proceso KJWA ha arrojado luz sobre la agricultura como una solución al cambio climático y ha producido una gran cantidad de conocimientos técnicos, brindando a las Partes, observadores y otras partes interesadas la oportunidad de intercambiar puntos de vista, información y lecciones

aprendidas. Ahora toca hacer balance de todo el trabajo realizado y determinar los primeros pasos hacia la transformación agrícola.

La agricultura fue un tema omnipresente en la COP26 y proporcionó algunas respuestas muy necesarias. De hecho, la agricultura y los sistemas agroalimentarios son una parte importante de la solución a la crisis climática y tienen un impacto directo en una mejor producción, una mejor nutrición, un mejor medio ambiente y una vida mejor para todos. En la conferencia se lograron avances significativos en la búsqueda de soluciones para reducir el impacto del cambio climático en el sector agrícola y disminuir la contribución del sector al calentamiento global.

La COP26 marcó un punto de inflexión para la KJWA, un programa “poco conocido” en la CMNUCC. Las Partes reconocieron que:

- ✓ Las prácticas de manejo de suelos y nutrientes y el uso óptimo de los nutrientes se encuentran en el centro de los sistemas de producción de alimentos sostenibles y resistentes al clima y pueden contribuir a la seguridad alimentaria mundial.
- ✓ Si bien los sistemas de manejo del ganado son vulnerables al cambio climático, mejorar la producción sostenible y la salud animal puede contribuir tanto a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero como a mejorar los sumideros en los pastos y las tierras de pastoreo.
- ✓ La prioridad fundamental es salvaguardar la seguridad alimentaria y acabar con el hambre mediante el diseño de sistemas agrícolas sostenibles y resilientes al clima aplicando un enfoque sistémico en línea con los objetivos climáticos globales a largo plazo.

Las conclusiones de la COP26 sobre la KJWA reconocen además que el cambio climático, la agricultura y la seguridad alimentaria deben abordarse de manera holística. La mayoría de las Partes reconocen que la agricultura debe seguir siendo objeto de debate en la CMNUCC en el futuro. También envían una señal clara sobre la necesidad de movilizar recursos para la acción a nivel local, nacional e internacional.

Aunque no se adoptó ninguna decisión sobre la agricultura y la KJWA en la COP26, ahora existen importantes áreas de acuerdo entre las Partes que pueden proporcionar una plataforma compartida para implementar acciones concretas que beneficien y fortalezcan la resiliencia de los más vulnerables, mientras protegen el medio ambiente del que todos dependemos. Los gobiernos, que habían encontrado un acuerdo significativo en los últimos tres talleres de la hoja de ruta de Koronivia, acordaron continuar trabajando en agricultura con miras a adoptar una decisión en la COP 27, a celebrarse en 2022 en Egipto.

[La decisión adoptada en la COP 27](#) reafirma la importancia de trabajar de manera integrada las cuestiones relativas a cambio climático, seguridad alimentaria y nutrición, y los cobeneficios de mitigación y adaptación que se pueden conseguir, como la conservación y restauración de ecosistemas, la mejora de la sostenibilidad de las prácticas agrícolas y la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos de los sistemas alimentarios sostenibles, vínculos directos e indirectos positivos con la biodiversidad y los servicios de los

ecosistemas, con impactos en diferentes Objetivos de Desarrollo Sostenible. La decisión señala que el trabajo conjunto de Koronivia sobre agricultura ha puesto de relieve la necesidad de mejorar la acción climática en agricultura y seguridad alimentaria, por lo que se deben aumentar los esfuerzos en relación con la promoción de la agricultura sostenible.

La decisión plantea el establecimiento de un “trabajo conjunto de Sharm el-Sheikh” durante cuatro años para la implementación de la acción climática en la agricultura y la seguridad alimentaria, incluyendo la implementación de los resultados del trabajo conjunto de Koronivia sobre agricultura, así como temas futuros. Para ello se acuerda establecer un portal en línea para compartir información sobre proyectos, iniciativas y políticas para aumentar las oportunidades de implementación de la acción climática para abordar cuestiones relacionadas con la agricultura y la seguridad alimentaria. Se deberá preparar un informe de síntesis anual y se solicita a los órganos subsidiarios que informen sobre el progreso y los resultados del trabajo conjunto mencionado en la COP 31 (2026).

2.6.6. INICIATIVA HAND-IN-HAND



Quizás la iniciativa más ambiciosa puesta en marcha por la FAO en los últimos años en el marco de la agenda global de seguridad alimentaria, nutrición y sistemas alimentarios sostenibles es *Hand-in-hand*, lanzada en 2019 con proyección hasta 2030 para contribuir al desarrollo rural sostenible y a la realización de los ODS.

La iniciativa da prioridad a países en los que la capacidad nacional y el apoyo internacional son más limitados, o donde los problemas operativos para acelerar la transformación agrícola son mayores. Busca fortalecer la cooperación internacional existente y llenar el vacío donde está ausente. Se centra en aumentar la productividad agrícola para mejorar la nutrición, elevar el nivel de vida rural y contribuir al crecimiento económico mundial de acuerdo con el mandato de la FAO. Es una iniciativa comprometida en trabajar junto con los países prioritarios para garantizar la apropiación y el liderazgo nacional.

Busca empoderar a las poblaciones rurales pobres y vulnerables, aumentando sus ingresos netos de las ocupaciones agrícolas y no agrícolas. Para ello, la iniciativa se centra en el potencial de la agricultura y las cadenas de valor agroalimentarias para sacar de la pobreza a un gran número de pobres de las zonas rurales.

Se enfoca en áreas geográficas donde existe un potencial agrícola significativo y altos niveles de pobreza, con el objetivo de reducir la pobreza a través de la agricultura, la pesca, la silvicultura y otras actividades. Evalúa el nivel de ganancias actual –en sus condiciones edafológicas, agroecológicas, tecnológicas, en sus niveles de educación y todas las demás características de la población rural en un contexto y momento determinado– y analiza si el margen de mejora es suficientemente grande, es decir, si va a permitir que esa población consiga niveles de ingresos superiores a 2 dólares per cápita al día en paridad de poder adquisitivo. La iniciativa se pone en marcha en función de ese margen de mejora para sacar a la gente de la pobreza utilizando todo el conocimiento y la ciencia de la FAO sobre agricultura, pesca, acuicultura y silvicultura para reducir las ineficiencias. Dentro de los países, la iniciativa trabaja en territorios donde puede obtener las máximas ganancias potenciales agrícolas.

Utilizando las herramientas más sofisticadas disponibles, incluidos modelos y análisis geoespaciales avanzados, Hand-in-Hand identifica las mayores oportunidades para aumentar los ingresos y reducir las desigualdades y vulnerabilidades de los pobres de las zonas rurales. Dentro de los países, la iniciativa ofrece datos y herramientas para identificar dónde las inversiones podrían tener el mayor impacto. El uso de una plataforma de datos GIS multidimensional que visualiza análisis económicos, estadísticos y geoespaciales permite una programación mejor dirigida y más efectiva para la transformación rural. La representación geoespacial de las topografías agrícolas destaca las relaciones clave entre diversas variables económicas, sociales y ambientales para dirigir la inversión con el fin de ayudar a quienes se dedican a actividades agrícolas a alcanzar su potencial de ingresos sostenible completo.

Hand-in-Hand adopta un enfoque de sistemas alimentarios orientado al mercado para aumentar la cantidad, calidad, diversidad y accesibilidad de los alimentos nutritivos disponibles en los mercados alimentarios locales, regionales y nacionales. Trabaja para mejorar las capacidades del sistema alimentario para brindar nutrición y dietas saludables para todos y mejorar los medios de subsistencia de los hogares mediante la reducción de la pobreza extrema.

Es una iniciativa de la FAO basada en evidencias, dirigida y apropiada por los países, para acelerar la transformación agrícola y el desarrollo rural sostenible para erradicar la pobreza (ODS 1) y acabar con el hambre y todas las formas de malnutrición (ODS 2). Al hacerlo, contribuye al logro de todos los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A mitad de 2022, la iniciativa *Hand-in-hand* ya está trabajando en 52 países. Con un marco sólido de seguimiento y evaluación, tiene como objetivo ofrecer un primer conjunto de resultados para 2023 y un segundo para 2030.

Esta Iniciativa se basa en el multilateralismo, tratando de ser inclusiva con los donantes, con los países y con todos los actores, en un proceso de asociación y complementariedad.

2.7 REFERENCIAS CLAVE DE LA AGENDA GLOBAL SOBRE SISTEMAS ALIMENTARIOS

Hace aproximadamente una década la FAO comenzó a hablar de la necesidad de transitar hacia sistemas alimentarios sostenibles. El Día Mundial de la Alimentación de 2013 tuvo como lema “Una población sana depende de sistemas alimentarios saludables” y el subtítulo que aparecía en los materiales de difusión preparados para el evento precisaba “Sistemas alimentarios sostenibles para la seguridad alimentaria y la nutrición”.

El enfoque de sistemas alimentarios y la necesidad de hacer una transición de los mismos hacia la sostenibilidad han ido creciendo en estos diez años. Es una de las claves que aparece en los ODS y además ha dado lugar a diversas iniciativas de la agenda global desde 2015.

2.7.1. PROGRAMA DE SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES



En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 en 2012, los Jefes de Estado coincidieron en torno a la idea de que los cambios fundamentales en nuestros patrones de producción y consumo son indispensables para lograr un desarrollo sostenible a largo plazo. Esta idea se había apuntado ya en la Conferencia de Johannesburgo de 2002, pero no cuajó hasta diez años después.

Avanzar hacia patrones de consumo y producción sostenibles (CPS) es una tarea mucho mayor de lo que cualquier organización, sector o región puede aspirar a lograr. La comprensión de que un cambio global hacia CPS requeriría el compromiso de diversos actores en todo el mundo impulsó a los Jefes de Estado en Río+20 a adoptar el [Marco decenal de Programas sobre Patrones de Consumo y Producción Sostenibles \(10YFP\)](#), un compromiso mundial para acelerar el cambio hacia el consumo y la producción sostenibles tanto en países desarrollados como en desarrollo. Ofrece oportunidades para la creación de capacidades, innovación y cooperación entre todos los países y actores relevantes, con miras a la transformación de los patrones de consumo y producción. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente asumió la Secretaría del 10YFP.

El 10YFP busca generar un impacto colectivo a través de programas y asociaciones de múltiples partes interesadas, que desarrollan, replican y amplían las políticas e iniciativas de CPS en todos los niveles.

El consumo y la producción sostenibles se han incluido como un objetivo independiente (ODS 12) de la agenda de Desarrollo Sostenible 2030, y la Meta 12.1 exige la implementación del 10YFP.

La [Red One Planet](#) se formó para implementar el compromiso del 10YFP. Es una asociación de múltiples partes interesadas para el desarrollo sostenible, que genera un impacto colectivo a través de sus seis programas: Compras Públicas, Edificios y Construcción, Turismo, Sistemas Alimentarios Sostenibles, Información al Consumidor y Estilos de Vida y Educación.

Es una asociación abierta, y los países, incluidas todas las partes interesadas y organizaciones relevantes, están invitados a unirse y participar activamente. El objetivo estratégico de la Red One Planet durante el período 2018-2022 es ser reconocida como el principal mecanismo para apoyar y acelerar el cambio hacia patrones de consumo y producción sostenibles, convirtiéndose en el principal mecanismo de implementación del Objetivo 12 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Las acciones y políticas necesarias para lograr el objetivo del ODS 12 apuntan a desvincular el crecimiento económico del uso de los recursos y una variedad de otros impactos en el medio ambiente y sus efectos asociados en la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida: este es el efecto habilitador del cambio hacia el consumo y patrones de producción sostenibles.

Debido a la amplitud de la red One Planet, que ya cuenta con cientos de organizaciones en todas las regiones, se ha establecido una [plataforma de gestión del conocimiento como centro de referencia para el ODS 12](#), donde las partes interesadas pueden encontrar y compartir información y conectarse entre sí.

Uno de los seis programas que impulsa la *Red One Planet* es el [Programa de Sistemas Alimentarios Sostenibles](#), que tiene la finalidad de lograr que la totalidad de los sistemas alimentarios sean sostenibles y ofrezcan seguridad alimentaria y nutrición a las generaciones actuales y futuras, acelerando la transición hacia la adopción de sistemas alimentarios más sostenibles.

Los objetivos del programa SAS son:

- ✓ Crear conciencia sobre la necesidad de avanzar hacia sistemas alimentarios sostenibles.
- ✓ Crear condiciones propicias para la adopción de prácticas sostenibles en los sistemas alimentarios
- ✓ Mejorar el acceso a información y herramientas útiles para lograr sistemas alimentarios más sostenibles
- ✓ Generar sinergias y cooperación a fin de facilitar y potenciar la transformación hacia sistemas alimentarios sostenibles

Los sistemas alimentarios contribuyen a, y se ven afectados por, desafíos tales como el cambio climático, el empobrecimiento de las tierras y la disminución de la diversidad biológica. A su vez dependen de una base de recursos naturales cada vez más frágil y escasa. A menos que se logren fijar patrones de consumo y producción acordes a los límites planetarios, el crecimiento económico y poblacional aumentará dichas presiones.

Responder al desafío que esto representa requiere un enfoque sistémico que aborde el conjunto y la complejidad de las interacciones en la producción y el consumo de alimentos. El Programa de Sistemas Alimentarios Sostenibles del 10YFP contribuye a esto por medio de la creación de sinergias y cooperación entre los actores relevantes en el proceso de transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles.

Los co-líderes del Programa son Sudáfrica (Departamento de Comercio e Industria), Suiza (Oficina Federal de Agricultura), Hivos y WWF, y están respaldados por un Comité Consultivo de múltiples actores relevantes, conformado por 23 miembros. El Programa cuenta mundialmente con más de 70 socios de diversos sectores.

2.7.2. PACTO DE MILÁN DE POLÍTICAS ALIMENTARIAS URBANAS

Una segunda referencia relevante en la agenda global relacionada con los sistemas alimentarios es el [Pacto de Milán de Políticas Alimentarias Urbanas](#). En octubre de 2015, en el contexto de la Exposición Universal “*Alimentar el futuro, energía para la vida*” celebrada en Milán, se firmó en esta ciudad el Pacto de Políticas Alimentarias Urbanas, que significó el reconocimiento explícito, por parte de 100 de las más importantes ciudades del mundo, de la necesidad de avanzar de forma integral desde el ámbito urbano en el desarrollo de políticas alimentarias sostenibles. Un hito que implicaba el reconocimiento de la insostenibilidad del sistema alimentario y el compromiso de un grupo de ciudades para impulsar una actuación coordinada, participativa, transformadora y asentada en la consideración de la alimentación como un derecho humano. Hoy son más de 220 ciudades las que se han adherido a este pacto.

El Pacto de Milán de Políticas Alimentarias Urbanas es un acuerdo internacional de alcaldes. Es más que una declaración, es una herramienta de trabajo concreta para las ciudades. Establece un marco estratégico de acción de carácter voluntario con 37 acciones recomendadas para crear un contexto favorable para una acción eficaz, promover dietas sostenibles y nutritivas, asegurar la equidad social y económica, promover la producción alimentaria, mejorar el abastecimiento y la distribución alimentaria y limitar el desperdicio de alimentos. Para cada acción recomendada hay indicadores específicos para monitorear los avances en la implementación del Pacto. Las acciones se agrupan en **6 campos temáticos** que las ciudades pueden seleccionar, adaptar y agrupar ajustándose a su contexto específico.



1. **Gobernanza:** acciones destinadas a garantizar un entorno propicio para la acción efectiva en las ciudades, tales como facilitar la colaboración entre las agencias y departamentos de la ciudad, fortalecer la participación de las partes interesadas urbanas, identificar, mapear y apoyar inicia-

tivas locales y de base, para desarrollar o revisar políticas y planes alimentarios urbanos y para desarrollar una estrategia de reducción del riesgo de desastres.

2. **Dietas sostenibles, mejores consumos y nutrición:** abordar las enfermedades no transmisibles asociadas con dietas deficientes, desarrollar pautas dietéticas sostenibles para el entorno urbano, explorar instrumentos normativos y voluntarios para promover dietas sostenibles en ciudades e instalaciones públicas, comprometerse a lograr el acceso universal al agua potable en áreas urbanas y periurbanas.
3. **Equidad social y económica:** Los líderes de la ciudad que quieran abordar la desigualdad y la pobreza relacionadas con los sistemas alimentarios pueden emprender diferentes acciones tales como utilizar formas de sistemas de protección social como transferencias de efectivo y alimentos, bancos de alimentos, comedores comunitarios de alimentos, alimentos de emergencia despensas, etc. para facilitar el acceso a una alimentación sana a todos los ciudadanos, fomentar y apoyar actividades sociales y solidarias, promover redes y apoyar actividades de base, promover la educación, la formación y la investigación participativas.
4. **Producción sostenible:** Las acciones recomendadas que entran en esta categoría, que enfatizan la importancia de los vínculos rural-urbanos, incluyen promover y fortalecer la producción sostenible de alimentos urbanos y periurbanos, aplicar un enfoque ecosistémico para orientar planificación y gestión holística e integrada del uso de la tierra que permita un acceso seguro a la tierra para la producción sostenible de alimentos, para proporcionar servicios a los productores de alimentos en las ciudades y sus alrededores, para apoyar las cadenas alimentarias cortas, para mejorar la gestión de los desechos y el agua y la reutilización en la agricultura.
5. **Abastecimiento y distribución alimentaria:** Existe una variedad de acciones y medidas que pueden adoptar las ciudades que desean garantizar un suministro y una distribución de alimentos sostenibles, seguros, justos, continuos y eficientes hacia y dentro de las ciudades. Por ejemplo, revisar y fortalecer los sistemas de control de alimentos, garantizar el consumo local y de temporada de alimentos vinculando el transporte y la logística periurbanos y de las áreas rurales cercanas, desarrollar una política comercial y de compras públicas ecológicas para facilitar las cadenas cortas de suministro de alimentos, apoyar a los municipios mercados públicos, para apoyar los mercados públicos municipales.
6. **Desperdicio de alimentos:** Los responsables políticos que deseen reducir el desperdicio de alimentos, así como gestionarlo de una manera más sostenible, adoptando un enfoque de economía circular, pueden utilizar acciones como crear conciencia sobre la pérdida y el desperdicio de alimentos, recuperación y redistribución de alimentos, etc.

Los Foros Globales son un momento fundamental para la red de ciudades firmantes del Pacto, una oportunidad para que se reúnan, intercambien conocimientos y prácticas, participen en talleres técnicos, compartan avances y construyan alianzas. A lo largo de los años, los Foros Globales del Pacto de Milán se han convertido en un evento regular para las ciudades y los actores clave en la agenda alimentaria urbana global. Hasta aho-

ra, los foros se han celebrado en Milán (2015 y 2020), Roma (2016), Valencia (2017), Tel Aviv (2018), Montpellier (2019) y Barcelona (2021) y Río de Janeiro (2022).

Gracias a su sólida red, el Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán promueve constantemente la creación de consorcios internacionales que se reúnan para impulsar los objetivos del Pacto de Milán a través del intercambio de ciudad a ciudad.

Desde 2016, el Ayuntamiento de Milán y la Fundación Cariplo lanzaron los Premios Pacto de Milán con el objetivo de reconocer los esfuerzos más creativos y hacer un seguimiento de las mejoras de las ciudades desde que se adhirieron al Pacto. Cada año las prácticas presentadas son evaluadas por un comité de evaluación internacional, que premia las prácticas más innovadoras. Por esta vía, se han compartido más de 370 buenas prácticas, creando una biblioteca única de políticas alimentarias aprobadas oficialmente por los alcaldes.

2.7.3. INICIATIVA SAVE FOOD

El 27 de enero de 2011 fue presentada en Berlín (Alemania) la [Iniciativa SAVE FOOD](#) por parte de la FAO y Messe Düsseldorf. SAVE FOOD es una iniciativa mundial sobre la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos que en la actualidad tiene más de mil miembros (empresas, organizaciones e institutos de investigación líderes).

En mayo de 2011, expertos internacionales sobre política, negocios y sociedad se reunieron en el primer congreso SAVE FOOD. Durante este evento, cada uno de los participantes firmó y se comprometió con la declaración en la que se reconoce que las pérdidas y desperdicio de alimentos es uno de los problemas más urgentes de la comunidad internacional, frente al cual los firmantes quieren apoyar la búsqueda de procesos agrícolas más eficientes y de desarrollo sostenible en los campos en que se pudren valiosos alimentos, así como fomentar soluciones que dependan de una mejor logística y un envasado adecuado para evitar el desperdicio a lo largo de cadena de suministros.



La iniciativa SAVE FOOD promueve el diálogo entre la industria, la investigación, la política y la sociedad civil sobre este tema. Para ello, la iniciativa reunirá con frecuencia en conferencias y proyectos a las partes implicadas en la cadena de suministro de alimentos y las respaldará en el desarrollo de medidas efectivas. Otro de los objetivos será aumentar la sensibilización pública sobre el impacto del desperdicio de alimentos.

El plan inicial de esta iniciativa mundial se basa en cuatro pilares principales:

- ✓ La colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma y otros asociados claves. Esto implica la movilización de recursos, así como la concepción y ejecución de las actividades de la iniciativa.
- ✓ La iniciativa SAVE FOOD, cuyo objetivo es promover la creación de redes entre los interesados en la industria alimentaria (incluyendo los fabricantes de la industria del emba-

je), creadores de políticas e investigadores, con miras a desarrollar soluciones para reducir las pérdidas de alimentos y desperdicio a lo largo de las cadenas de suministro de alimentos. Un componente importante es una campaña mediática que busca aumentar la conciencia de las pérdidas alimentos y del desperdicio de alimentos a nivel mundial.

- ✓ Políticas e inversiones de apoyo basados en evidencia. La iniciativa preveía la realización de una serie de estudios de campo a nivel regional, combinando un enfoque de cadena alimentaria para evaluar pérdidas con el análisis de costo-beneficio para determinar qué intervenciones para reducir pérdidas de alimentos producen los mejores retornos por inversión. El programa se enfocará en los sectores centrales, donde las pérdidas son conocidas por ser un problema grave: los granos básicos, frutas y hortalizas, raíces y tubérculos, lácteos, carne y pescado. Los estudios de campo resultarán en programas y proyectos de inversión para ejecutar acciones que reduzcan las pérdidas de alimentos.
- ✓ Congresos Regionales SAVE FOOD. Se estudiarán las dimensiones de las pérdidas y el desperdicio de alimentos en las regiones y se presentarán y discutirán soluciones apropiadas en los congresos regionales con la participación amplia de partes interesadas, con miras a aumentar su compromiso y la movilización de financiamiento para la aplicación de programas regionales de reducción pérdida y desperdicio de alimentos.

2.7.4. CUMBRE DE NACIONES UNIDAS SOBRE SISTEMAS ALIMENTARIOS

La relevancia de este enfoque de sistemas alimentarios y de la necesidad de una transición hacia la sostenibilidad quedó clara y manifiesta con la convocatoria a final de 2019 por parte del Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, de una [Cumbre de Naciones Unidas sobre Sistemas Alimentarios](#), que se debería celebrar en otoño de 2021 después de un importante proceso preparatorio.

Este proceso preparatorio duró casi dos años y en él se celebraron más de 140 diálogos nacionales y 800 diálogos independientes con más de cien mil personas involucradas. Además, hubo grupos de trabajo en marcha con expertos en diferentes temas.

Naciones Unidas desarrolló un portal para promover los diálogos preparatorios. Este portal ofrecía la oportunidad para participar **de manera significativa** a los grupos de interés de los sistemas alimentarios. Cada diálogo debía garantizar:

- ✓ Contar con la participación de diversos participantes procedentes de varios sectores de los sistemas alimentarios.
- ✓ Utilizar un formato estandarizado, para permitir celebrar debates productivos y con un propósito.
- ✓ Tener un tema central claro y ofrecer temas de debate que guarden relación con los objetivos de la Cumbre.
- ✓ Tener como fin la recopilación de unas conclusiones cualitativas y cuantitativas que se transmitieran a la Secretaría de la Cumbre.

Cada diálogo debía tener un/a convocante, un/ administrador/a, un/a facilitador/a y diferentes participantes.

En España se celebraron dos diálogos nacionales organizados por el Gobierno. Uno estuvo coordinado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, titulado [“Del mundo a los territorios, y de los territorios al mundo: Sistemas alimentarios diversos que proveen a las personas y respetan el planeta”](#) y el otro por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, titulado [“Sistemas alimentarios sostenibles: necesidad y oportunidad”](#). En estos diálogos se puso de manifiesto el papel central que desempeñan los sistemas alimentarios en la construcción de un mundo más justo y sostenible, como ámbito de unión para la salud, el medioambiente, el bienestar humano y la erradicación de la pobreza y las desigualdades, así como la urgencia de poner los sistemas alimentarios en el centro de las agendas internacionales y nacionales y de seguir avanzando hacia sistemas más sostenibles, resilientes e inclusivos.



En el proceso de preparación hacia la Cumbre hubo grupos de expertos y científicos trabajando en generar, recopilar y sintetizar conocimiento que sirviera de fundamento a la Cumbre.

Por un lado, los grupos de trabajo organizados en torno a las cinco “*action tracks*” publicaron sus avances:

1. El [informe del action track 1](#), sobre garantizar el acceso a alimentos inocuos y nutritivos para todos mediante la transformación de los sistemas alimentarios, destacó que es necesario un cambio estructural para abordar los factores socioeconómicos que están detrás de la desnutrición, las desigualdades y los impactos climáticos y ambientales de los sistemas alimentarios. La adopción de un enfoque sistémico en las políticas, la investigación, el seguimiento y la evaluación es fundamental para gestionar las compensaciones y las externalidades desde el nivel de explotación hasta las escalas nacionales y en múltiples sectores y agencias. Será necesario superar las fallas de la cadena de suministro y adoptar y adaptar soluciones tecnológicas a contextos específicos.
2. El [informe del action track 2](#), sobre el cambio hacia patrones de consumo saludables y sostenibles, señalaba que es necesaria la toma de conciencia sobre las consecuencias negativas de los sistemas alimentarios desde una perspectiva nutricional, ambiental y de los medios de vida. Será necesario internalizar los impactos sociales y ambientales en los precios de los alimentos así como una acción gubernamental coordinada para cambiar el entorno regulatorio que a su vez incentiva mejores decisiones de inversión del sector privado.
3. El [informe del action track 3](#), centrado en impulsar una producción que sea positiva para el medio ambiente y los recursos naturales, señaló que un cambio sistemático hacia sistemas alimentarios positivos para la naturaleza requiere una reorientación

fundamental de muchos actores sociales y un reajuste de la cooperación entre ellos. La inclusión de actores locales, particularmente de las voces de los más vulnerables, en la toma de decisiones conducirá a soluciones más efectivas.

4. El [informe del action track 4](#), orientado a promover medios de vida equitativos, apuntó que la forma más efectiva de erradicar de manera sostenible la pobreza y la desigualdad es potenciar las oportunidades y capacidades de los pobres y quienes viven en situaciones de vulnerabilidad, mediante la redistribución de recursos de manera más equitativa, lo que se traduce en educación de calidad, tributación progresiva y no regresiva, inversiones en infraestructura estatal, entre otros enfoques. La toma de decisiones también debe ser más equitativa y responsable ante quienes se ven más afectados negativamente por nuestro sistema alimentario actual y sus resultados.
5. El [informe del action track 5](#), dedicado a garantizar la resiliencia del sistema alimentario frente a las crecientes tensiones del cambio climático, el crecimiento de la población y los conflictos por recursos naturales limitados, identificaba cinco capacidades distintas que son clave para un sistema alimentario resiliente frente a estos choques: (i) anticipar, (ii) prevenir, (iii) absorber, (iv) adaptarse a un riesgo en evolución y (v) transformarse en los casos en que el sistema alimentario actual ya no sea sostenible.

Junto a los informes de estos grupos de trabajo de cada *action track*, se presentaron un conjunto de informes elaborados por grupos de científicos sobre:

- ✓ El papel clave de la ciencia y la investigación para acelerar la transformación hacia sistemas alimentarios más saludables, más sostenibles, más equitativos y más resilientes.
- ✓ [Sistemas alimentarios](#): definición y conceptos.
- ✓ [Dietas saludables](#).
- ✓ [Lograr el Hambre Cero para 2030](#): una revisión de evaluaciones cuantitativas de sinergias y compensaciones entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.
- ✓ [El verdadero costo y el verdadero precio de los alimentos](#), un informe que trataba sobre la necesidad de que se aborden las causas fundamentales de por qué los sistemas alimentarios imponen costos ambientales y de salud que no se reflejan en los precios de los alimentos.

También se publicó un [informe de síntesis de los diálogos independientes](#) celebrados, cuya elaboración se encargó a la red Blue Marble Evaluation. Entre las muchas ideas surgidas de estos diálogos, este informe de síntesis destacaba diez temas orientadores de las soluciones de la Cumbre:

1. Transformar los sistemas alimentarios para que sean equitativos y sostenibles: Los participantes de los diálogos expresaron y compartieron visiones de las transformaciones de los sistemas alimentarios que conducirán a un mundo más justo y sostenible. Esto se articuló como importantes innovaciones y reformas de los sistemas, en lugar de pequeños cambios incrementales en los márgenes.

2. **Aplicar el pensamiento sistémico:** Un patrón significativo en muchos Diálogos fue el énfasis en la necesidad de que todos los actores reconozcan el alto nivel de complejidad e interdependencia en un sistema alimentario y, por lo tanto, se involucren en el pensamiento sistémico al diseñar, implementar y evaluar iniciativas y soluciones de transformación. La atención al pensamiento sistémico surgió cuando los Diálogos abordaron los principios de compromiso de la Cumbre, que incluyen un principio sobre el reconocimiento de la complejidad.
3. **Adaptar soluciones a diversos contextos locales:** Se necesitarán diferentes soluciones para diferentes contextos. Los participantes de los diálogos estaban recelosos de las soluciones demasiado amplias, estandarizadas y de arriba hacia abajo que son insensibles a los contextos locales, tanto en lo que respecta a los contextos ambientales como socioculturales. Esto se aplica no solo a los paisajes agrícolas y rurales tradicionales, sino a las ciudades, incluido el papel de los residentes urbanos no solo en el consumo de alimentos, sino también en su cultivo, por ejemplo, en los huertos comunitarios.
4. **Cambiar perspectivas y cambiar mentalidades:** El pensamiento sistémico implica ver y comprender las interconexiones entre los elementos de la alimentación y la agricultura (por ejemplo, el ecosistema agrícola, la producción, los mercados, el consumo, la cultura y la salud humana y ambiental).
5. **Valorar la diversidad y participar de manera inclusiva:** Un corolario de la importancia de la sensibilidad a los diversos contextos locales es ejercitar la sensibilidad hacia las personas diversas a través de una inclusión intencional y auténtica. La orientación ofrecida en los diálogos incluyó diversas formas de comunicación, el desarrollo de colaboraciones y la construcción de puentes entre diversos grupos, por ejemplo, científicos, productores, consumidores, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, agricultores/as y formuladores de políticas.
6. **Asegurar la equidad:** Valorar la diversidad y ejercer la inclusividad son procesos necesarios para lograr una mayor equidad.
7. **Integrar lo que ya está funcionando en innovaciones:** En los diálogos se reconoció que la transformación no requiere la interrupción de los sistemas existentes y se reconoce que los sistemas existentes con demasiada frecuencia privilegian a unos pocos sobre muchos, dañan el medio ambiente y no son sostenibles ni saludables. Dicho esto, muchos aconsejaron crear innovaciones sobre las fortalezas y lo que funciona en los sistemas existentes. Un tema relacionado fue la valoración de los conocimientos tradicionales e indígenas y la sabiduría local.
8. **Facilitar la resolución de conflictos y negociar compensaciones:** Los diálogos generaron largas listas de complejas compensaciones que deberán abordarse y negociarse al diseñar, implementar y evaluar las transformaciones de los sistemas alimentarios.
9. **Movilizar colaborativamente a actores comprometidos y responsables:** El diálogo reconoce que las acciones requieren actores y las soluciones requieren solucionadores de problemas. Prácticamente todos los diálogos incluyen alguna discusión sobre la

necesidad de claridad sobre los diferentes roles y responsabilidades desempeñados por diferentes actores en diferentes posiciones organizacionales y sectoriales, y la importancia de su trabajo en red, colaboración y asociación. Se identifica que los gobiernos tienen responsabilidades importantes para el cambio a gran escala, pero el sector privado y los actores de la sociedad civil también deben participar en colaboración.

10. **Ser abiertos y transparentes:** La transparencia fue una preocupación importante y constante en todos los diálogos y se aplicaba a todos los aspectos de la toma de decisiones sobre la transformación de los sistemas alimentarios.

En julio 2021 se celebró una Pre-Cumbre en la sede de la FAO en Roma y el 23 de septiembre, coincidiendo con el período ordinario de sesiones de la Asamblea General, se celebró la Cumbre sobre Sistemas Alimentarios, que reunió a más de 160 Estados Miembros, representantes de socios y grupos de partes interesadas.

No fue una cumbre de Naciones Unidas como las que estamos acostumbrados, acordada por la Asamblea y orientada a establecer compromisos. Fue una cumbre del Secretario General, una iniciativa suya, sin que aparentemente tenga capacidad para generar compromisos generales, acuerdos, hoja de ruta. Habrá que ver el seguimiento y el efecto que pueda tener en este sentido.

Durante varias horas se sucedieron intervenciones de altos representantes gubernamentales, de organismos internacionales, de académicos, de empresas, de sociedad civil, de representantes de los pueblos indígenas, etc.

Podemos destacar, por el lado positivo, algunos puntos:

- ✓ Fue casi unánime el mensaje de urgencia: hay que transformar los sistemas alimentarios de forma radical y hay que hacerlo ya.
- ✓ Se oyeron bastantes voces que proclamaban la necesidad de considerar la alimentación como un derecho humano y no meramente como una mercancía.
- ✓ Muchísimos agentes relevantes de todo el mundo confluieron en esta actividad, en torno a los problemas de sostenibilidad de los sistemas alimentarios.

Sin embargo, hay cuestiones que generaron mucha incertidumbre:

- ✓ Apenas se habló en la Cumbre de por qué hemos llegado hasta aquí, de cuáles son las causas profundas, estructurales, que hacen insostenibles a los sistemas alimentarios. Será difícil plantear soluciones radicales si no estamos visibilizando las causas.
- ✓ Tampoco se habló de quiénes son los principales responsables de que los sistemas alimentarios sean insostenibles, quiénes nos han llevado hasta esta situación. Esos responsables deberían asumir las principales responsabilidades y cargas de la necesaria transformación y deberían ser los primeros en poner en marcha cambios radicales.

- ✓ No quedó muy claro cómo se va a avanzar, qué pasos se van a dar, quién los impulsará, qué autoridad va a velar por el cumplimiento de los compromisos. No sabemos qué decisiones se van a tomar para responder a esa urgencia. En la clausura de la Cumbre, el director general de la FAO, Qu Dongyu, declaró que la FAO asumirá un papel de liderazgo en el seguimiento de la Cumbre para que todas las partes interesadas apoyen las 5 áreas de acción en las que se ha trabajado y así convertir este impulso en acción. Es difícil que esto pueda responder a la urgencia que se reiteró durante la Cumbre.

Desde la sociedad civil se habían hecho importantes [cuestionamientos sobre el proceso preparatorio](#) y también se hicieron sobre el [resultado](#). También expresaron sus [críticas al proceso preparatorio](#) las tres personas que han ocupado la relatoría especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación en los últimos 15 años, cuestionando la gobernanza de la Cumbre y el excesivo peso corporativo.

En la Cumbre, el Secretario General comprometió al sistema de las Naciones Unidas para liderar conjuntamente un [Centro de Coordinación de Sistemas Alimentarios](#) que colabore y aproveche las capacidades más amplias del sistema de las Naciones Unidas para respaldar el seguimiento de la Cumbre de Sistemas Alimentarios.

Otro de los resultados de la Cumbre fue la creación de casi una treintena de [Coaliciones de Acción](#). Se trata de iniciativas voluntarias que buscan apoyar el cambio hacia futuros sistemas alimentarios al facilitar el acceso a redes de experiencia y conocimientos, desde locales hasta globales; fomentando la alineación y la coherencia; catalizando la inversión coordinada y la acción colectiva; movilizand recursos, energía y voluntad política; y por el apoyo al aprendizaje a través del intercambio de conocimientos, lecciones, mejores prácticas y capacidades.

Seis meses después de la Cumbre, un [informe publicado por Naciones Unidas](#) daba cuentas de la actividad llevada a cabo por los Estados Miembros en la formulación, validación, aprobación e inicio de la implementación de sus hojas de ruta nacionales hacia unos sistemas alimentarios equitativos y sostenibles de aquí a 2030.

2.7.5. FOOD POLICY FORUM FOR CHANGE



En 2020 surgió otra iniciativa sobre los sistemas alimentarios, orientada prioritariamente a los tomadores de decisiones: el [Food Policy Forum for Change](#), una plataforma para transformar los sistemas alimentarios haciendo que sean sostenibles.

Se trata de un red interactiva para conocer, aprender e inspirarse con otros/as responsables políticos a través de intercambios de experiencias y conocimientos mediante los cuales se busca promover la transición hacia unos sistemas alimentarios sostenibles, con una mayor eficiencia de los recursos o una promoción de la diversidad biológica que logren una equidad y bienestar social, entre otros.

En esta plataforma se anima a participar a las personas encargadas de formular políticas, tomadores de decisiones, asesores de ministerios, comisiones, etc., a nivel nacional y subnacional. También a personas cuyo trabajo inflencie los sistemas alimentarios en sus regiones y que pertenecen a los sectores agrícolas, nutrición, desarrollo rural, medio ambiente, finanzas o planificación.

Este espacio apoyará el desarrollo y la formulación de políticas nacionales y locales coherentes con la transformación de la agricultura y los sistemas alimentarios en función de los ODS. En la práctica, el Foro brinda acceso a herramientas, estudios de casos, expertos, “champions” regionales e internacionales, coaching impulsado por la comunidad y un foro de discusión.

El enfoque territorial principal del foro es África subsahariana, el sur de Asia y el sudeste asiático. Sin embargo, los participantes de otras regiones del mundo también son bienvenidos a participar.

El foro está también abierto a la participación de miembros de las organizaciones de la sociedad civil para que participen en las actividades más amplias del foro y presten apoyo para:

- ✓ Conectar con los formuladores de políticas en las regiones y países donde trabajan.
- ✓ Brindar experiencias exitosas a los hacedores de políticas que participan en el foro.
- ✓ Participar en el proceso de emparejamiento para conectar a los responsables políticos con expertos o pares para permitir un intercambio de apoyo/entrenamiento.
- ✓ Explorar asociaciones para coorganizar eventos potenciales.

Los principales beneficios por participar en el foro son:

- ✓ Aprendizaje y desarrollo de capacidades para diseñar e implementar políticas efectivas de sistemas alimentarios que contribuyan al logro de los ODS.
- ✓ Compartir experiencias sobre cómo superar obstáculos para fortalecer las agendas de transformación.

- ✓ Intercambiar conocimientos, instrumentos y enfoques que puedan ayudar a los gobiernos a hacer que los sistemas alimentarios sean más sostenibles.
- ✓ Recibir apoyo de los responsables políticos y expertos que pueden ayudar a mejorar las políticas.
- ✓ Visibilidad como fuerza impulsora en la transformación de los sistemas alimentarios en su país y entre sus pares.
- ✓ Fortalecer su red de cooperación y crear nuevas asociaciones de colaboración a nivel subnacional, nacional, regional e internacional.

El foro consiste en una combinación de intercambios públicos y privados. La información en los intercambios privados se mantendrá confidencial, a menos que todos los participantes den permiso. La participación también puede ser limitada para algunos temas específicos, con el fin de garantizar un espacio seguro para un diálogo productivo.

No requiere un nivel específico de compromiso por parte de sus participantes, que pueden decidir independientemente cuánto tiempo quieren dedicar a las iniciativas del foro y en cuántos intercambios quieren participar.

El foro se centrará en los procesos de políticas relacionados con la agricultura y los sistemas alimentarios, destinados a implementar principios agroecológicos a nivel nacional y subnacional, enfatizando la productividad a largo plazo, una mayor eficiencia en el uso de los recursos, funciones ecológicas mejoradas, resiliencia mejorada, restauración/protección del suelo, promoción de la biodiversidad, mejora de los medios de vida rurales y equidad y bienestar social.

El formato del foro se concreta principalmente en:

- ✓ Una lista de correo como principal canal de comunicación entre los participantes.
- ✓ Intercambios en línea en forma de:
 - Seminarios web: enfocados en temas específicos, abiertos a participantes externos, eventualmente organizados conjuntamente por varias instituciones y mostrando campeones o participantes de la comunidad.
 - Llamadas de intercambio: discusiones de intercambio más informales entre los participantes del foro. Las llamadas se estructurarían en torno a temas más específicos (p. ej., un tipo de intervención política) y destacarían ejemplos de participantes de la comunidad, intercambio de conocimientos y experiencias, y debates de seguimiento. Permitir intercambios confidenciales.
 - Intercambios informales y emparejamiento: entre grupos más pequeños de participantes, en función de necesidades y demandas sobre aspectos específicos.

- ✓ Intercambios presenciales cuando la situación con el COVID19 lo permite.
- ✓ Un repositorio compartido donde almacenar documentos útiles, productos y otros materiales de apoyo para los miembros.

Esta iniciativa está liderada por Biovision Foundation, IFOAM – Organics International, Millennium Institute, con el apoyo técnico de FAO (Scaling up Agroecology Initiative) y financiada por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) a través de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

2.7.6. ESTRATEGIA EUROPEA “FROM FARM TO FORK”

En este proceso es especialmente interesante la **política europea de transición hacia sistemas alimentarios sostenibles**. Para hacer frente a los desafíos del cambio climático y del medio ambiente, en 2019 la Unión Europea aprobó el [Pacto Verde Europeo](#), como “nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos”, protegiendo, manteniendo y mejorando el capital natural de la UE, así como protegiendo la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales.

El Pacto Verde es parte integrante de la estrategia de la Comisión Europea para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Toca temas relativos a energía, industria, economía circular, contaminación, biodiversidad, ecosistemas, movilidad sostenible, etc. Un aspecto destacado de su enfoque es la transición hacia un sistema alimentario justo, saludable y sostenible, para la cual se ha elaborado en 2020 la [Estrategia “De la granja a la mesa”](#).



El sector agroalimentario es uno de los principales impulsores del cambio climático. La agricultura de la UE ha reducido sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % desde 1990, pero sigue siendo responsable de alrededor del 10 % de todas las emisiones de GEI de la UE. El 70% de esas emisiones del sector agroalimentario provienen de la ganadería. Por ello es necesario un cambio en el sistema alimentario, en la forma de producir y consumir alimentos, con el objetivo de proteger el medio ambiente, promover la salud y generar rendimientos económicos más justos.

La UE es el primer importador y exportador de productos agroalimentarios en el mundo. Por tanto, esta transformación europea puede promover una transformación a nivel global, gracias a la cooperación con socios y mediante acuerdos comerciales.

Para todo ello, la estrategia plantea varios objetivos clave:

- ✓ Reducir un 50% el uso y el riesgo de los plaguicidas químicos para 2030.
- ✓ Reducir un 50% el uso de los plaguicidas más peligrosos para 2050.
- ✓ Reducir las pérdidas de nutrientes en un 50 % como mínimo, garantizando que no se deteriore la fertilidad del suelo.
- ✓ Reducir el uso de fertilizantes en al menos un 20 % de aquí a 2030.
- ✓ Reducir un 50 % las ventas de antimicrobianos para animales de granja y para la acuicultura de aquí a 2030.
- ✓ Promover la agricultura ecológica. Uso del 25 % de las tierras agrícolas para la agricultura ecológica de aquí a 2030.

La Estrategia «De la Granja a la Mesa» prevé que la Comisión proponga una serie de acciones legislativas y no legislativas. El Consejo, principalmente en su formación de agricultura y pesca, analizará las futuras propuestas legislativas y se pronunciará sobre ellas con vistas a la adopción de legislación de la UE, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

En octubre de 2020, el Consejo adoptó unas Conclusiones sobre la Estrategia, en las que refrendaba el objetivo de desarrollar un sistema alimentario europeo sostenible, desde la producción hasta el consumo. En las Conclusiones se exponen los tres ejes del mensaje político de los Estados miembros, que acordaron:

- ✓ Garantizar alimentos suficientes y asequibles al tiempo que se contribuye a la neutralidad climática de aquí a 2050.
- ✓ Garantizar unos ingresos justos y un firme apoyo a los productores primarios.
- ✓ Garantizar la competitividad de la agricultura de la UE a escala global.

El inicio de la pandemia de COVID-19 puso de relieve la vulnerabilidad de la cadena alimentaria de Europa ante las graves dificultades del suministro. En noviembre de 2021, la Comisión publicó una Comunicación en la que se esbozaba un [plan de contingencia para garantizar la seguridad alimentaria en Europa durante las crisis](#) y en diciembre el Consejo de Agricultura y Pesca adoptó unas [Conclusiones sobre el plan](#) en las que se reconoce la necesidad de contar con un sistema alimentario europeo preparado para el futuro frente a posibles riesgos y crisis, derivados de los fenómenos meteorológicos extremos, los problemas fitosanitarios y de salud animal y la escasez de insumos clave, como los abonos, la energía o la mano de obra. Para ello se contempla la creación de un Mecanis-

mo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria y de un grupo de expertos que contribuya a garantizar que la UE esté plenamente preparada para afrontar posibles retos en materia de suministro de alimentos.

En marzo 2022, ante el impacto de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, que se sumaba al impacto de la pandemia de COVID-19 y el cambio climático, sobre los sistemas alimentarios de todo el mundo, la Comisión Europea emitió la Comunicación [“Garantizar la seguridad alimentaria y reforzar la resiliencia de los sistemas alimentarios”](#), en la que constata que la invasión de Ucrania y el fuerte aumento de los precios mundiales de los productos básicos están provocando un aumento de los precios en los mercados de productos agrícolas y pesqueros y poniendo de manifiesto las vulnerabilidades del sistema alimentario europeo: nuestra dependencia de las importaciones de energía, fertilizantes y piensos. Esta situación incrementa los costes para los productores y repercute en el precio de los alimentos, lo que genera preocupación en cuanto al poder adquisitivo de los consumidores y los ingresos de los productores. AL mismo tiempo, manifiesta una grave preocupación por la seguridad alimentaria global derivada del impacto a corto plazo de la guerra y de las incertidumbres a largo plazo que la rodean.

La guerra tendrá un impacto importante en la cosecha de 2022 en Ucrania, considerada el granero de Europa. Los agricultores ucranianos necesitan semillas, gasóleo, fertilizantes y productos fitosanitarios para garantizar la producción. La Comisión está ayudando a Ucrania a desarrollar y aplicar una estrategia de seguridad alimentaria a corto y medio plazo para garantizar que, en la medida de lo posible, los insumos lleguen a las explotaciones agrícolas y se mantengan las instalaciones de transporte y almacenamiento para que Ucrania pueda alimentar a sus ciudadanos y, en última instancia, recuperar sus mercados de exportación.

En esta comunicación, la Comisión Europea señala que la guerra tiene repercusiones directas en el suministro de alimentos a escala mundial (especialmente el trigo, el maíz, la cebada y el aceite de girasol), en los precios de los fertilizantes y en los precios de la energía. Las subidas de precios se suman a una situación socioeconómica ya difícil, debido a la COVID-19, las sequías y otros conflictos.

Frente a ello, la UE, como importante actor humanitario y de desarrollo en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional, proporciona un importante apoyo financiero y político. Desde 2015, la UE ha gastado un mínimo de 350 millones de euros al año en ayuda alimentaria de emergencia. Además, en el período 2014-2020, la UE ha destinado más de 10.000 millones de euros a la cooperación al desarrollo para mejorar la seguridad alimentaria de los más pobres y vulnerables, ayudar a erradicar el hambre y abordar mejor todas las formas de desnutrición. En el programa de cooperación internacional 2021-27, la UE apoyará los sistemas alimentarios de unos 70 países socios.

Frente al riesgo de crisis alimentaria:

- ✓ A corto plazo, la Comisión realiza un seguimiento y un análisis periódicos de los precios de los alimentos y de la inseguridad alimentaria, en coordinación con otros agentes mundiales, incluyendo, cuando sea posible, los niveles de existencias a ni-

vel nacional y regional, basándose en el Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (AMIS, por sus siglas en inglés). Supervisa las necesidades para aquellos productos básicos cuyos niveles mundiales de existencias sean bajos, para proporcionar las señales adecuadas al mercado e impulsar la producción utilizando prácticas agroecológicas sostenibles.

- ✓ A medio plazo, la UE seguirá apoyando a los países en la transformación hacia sistemas agroalimentarios resilientes y sostenibles, también a través de apoyo analítico y político, en el contexto del seguimiento de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de 2021 y la Cumbre sobre Nutrición para el Crecimiento. En este contexto, la UE intensificará su cooperación internacional en materia de investigación e innovación alimentarias, desempeñando un papel de liderazgo en el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR, por sus siglas en inglés), con especial referencia a la adaptación al cambio climático, la mitigación y la gestión sostenible y la protección de los recursos naturales, aplicando enfoques como la agroecología, la gestión del paisaje y la agrosilvicultura, y la diversificación de los flujos comerciales y los sistemas de producción.





INTERVENCIONES DESTACADAS Y LECCIONES APRENDIDAS

3

3.1 INTERVENCIONES DESTACADAS DE LA AECID EN EL SECTOR DRASAN

La AECID ha desarrollado multitud de intervenciones relacionadas con el sector DRASAN, en diferentes contextos geográficos, sobre diversas temáticas incluidas en este sector (producción agrícola, agricultura familiar, irrigación, ganadería, pesca, acuicultura, etc.), utilizando los distintos instrumentos que tiene a su disposición.

Cada una de estas intervenciones puede aportar aprendizajes muy relevantes de cara al futuro. Esta fue una de las inquietudes manifestadas por representantes de la red de expertos/as de este sector: aprender de lo realizado, aprovechar las intervenciones realizadas para extraer aprendizajes.

En este apartado se han seleccionado doce intervenciones, buscando diferentes contextos geográficos, diferentes instrumentos y diferentes temáticas, para sistematizarlas de forma breve y extraer lecciones aprendidas que puedan ser útiles a futuro. Sin duda, no se cubren todos los países de intervención ni todas las temáticas ni todos los instrumentos. Se ha elegido una muestra en función de su relevancia, su diversidad y de la disponibilidad de información. Con la colaboración de muchas personas de AECID, ONGD y universidades, se han preparado las fichas que resumen las intervenciones y presentan las principales lecciones aprendidas de cada una.



Foto: © FAO/Rosana Martín

TABLA RESUMEN DE LAS INTERVENCIONES ANALIZADAS

PAÍS/REGIÓN	AÑO INICIO	INSTRUMENTO	TEMÁTICA PRINCIPAL	TÍTULO
Centroamérica	2000	Multilateral	Seguridad alimentaria	Programas Especiales de Seguridad Alimentaria en Centroamérica
Mauritania	2007	Subvención de Estado	Irrigación	Valorización de la irrigación para la soberanía alimentaria
Global	2010	Fondo multidonante	Múltiple	Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP)
Perú y Bolivia	2010	Convenio ONGD	Derecho a la alimentación	Seguridad alimentaria y nutricional y promoción de la salud en poblaciones rurales
América Latina y el Caribe	2011	Subvención de política exterior a organismos internacionales	Desarrollo rural territorial	Políticas innovadoras para el desarrollo de los territorios rurales en América Latina - PIDERAL
Centroamérica	2012	Fondo España-SICA	Desarrollo rural territorial	Apoyo a la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)
África del Oeste	2015	Cooperación delegada	Reservas alimentarias	Reserva regional de seguridad alimentaria de la Comunidad Económica de Estados de África del Oeste
Ecuador	2015	FONPRODE + Cooperación delegada UE	Irrigación	Proyecto de irrigación tecnificada (PIT) para pequeños y medianos productores y productoras
América Latina y el Caribe	2016	Varias iniciativas en el marco del Plan INTERCOONECTA	Adaptación al cambio climático	Gestión del conocimiento sobre agricultura resiliente al cambio climático para la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación
Cuba	2017	Convocatoria de innovación	Fertilización orgánica	Extensión a los campesinos de los beneficios de la inoculación de micorrizas en cultivos estratégicos de las provincias de Mayabeque y Guantánamo
Mali	2018	Subvención mixta de política exterior	Irrigación	Proyecto de apoyo a la Iniciativa de Riego en el Sahel
Haití	2020	Bilateral	Seguridad alimentaria	Alianza para la Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PROSAN)

1/ PROGRAMAS ESPECIALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CENTROAMÉRICA

INSTRUMENTO

Multilateral

OBJETIVOS

Apoyar la elaboración, articulación e implementación de las políticas y programas nacionales y subregionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) a través de la información, sensibilización, formación, capacitación y asesoría técnica en SAN.

Fortalecer los sistemas nacionales de SAN, su institucionalización y armonización de actores y recursos.

Fortalecer las capacidades técnicas y metodológicas nacionales para ordenar y generar conocimientos sobre las buenas prácticas de SAN experimentadas por los PESA y otros actores sociales para reducir drásticamente la desnutrición crónica en las áreas rural y urbana.

Contribuir, facilitar y apoyar la atención de las familias vulnerables en situación de inseguridad alimentaria nutricional con intervenciones articuladas y coordinadas entre programas de gobierno y de la cooperación internacional.

RESUMEN

En Centroamérica, el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO inició su ejecución en el año 2000 en conjunto con los gobiernos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, y en 2006 se unió El Salvador. Estos cuatro PESA nacionales y un quinto denominado Componente de Coordinación Regional, contaron con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y su ejecución se extendió durante 15 años.

Los programas PESA siguieron un camino de cooperación lógico y a la vez flexible para adaptarse a un contexto en continuo cambio, camino que, en retrospectiva, se visualiza en tres etapas que no se ciñen a períodos exactos de inicio y finalización, sino que convivieron de forma simultánea aunque con un mayor énfasis en la primera fase hasta el año 2005, en la segunda en el período 2005- 2008, y en la tercera entre 2009 y 2014:

Fase I, de apoyo directo a las familias y para identificar y desarrollar buenas prácticas agropecuarias y experiencias exitosas de promoción de la SAN.

Fase II, de expansión geográfica y conceptual: Con las autoridades nacionales y locales, se buscó ampliar la aplicación de las buenas prácticas validadas, y se aprendió junto con el gobierno que un abordaje correcto de la SAN supone una visión integral y multisecto-

rial, con la agricultura en un lugar importante dado el contexto de pobreza rural centroamericano, pero no un lugar único ni aislado.

Fase III, de institucionalización de la SAN en las instancias públicas: En esta etapa se contribuye significativamente para que los gobiernos de los cuatro países de actuación de los PESA se dotaran de un nuevo marco institucional, en forma de normas, políticas y órganos de coordinación para la SAN, y, en algunos casos, también en forma de programas nacionales para la agricultura familiar.

Durante el período de su implementación, los programas PESA de Centroamérica han apoyado en seis importantes áreas en los países: a) apoyo y fortalecimiento de la rectoría de la SAN; b) procesos de sensibilización, concertación y articulación de actores; c) asistencia en la planificación nacional y territorial; d) la creación y/o fortalecimiento de sistemas de información, monitoreo, evaluación y alerta de la SAN; e) formación de capital humano; y f) gestión del conocimiento.

El monto total aportado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) asciende a 32,2 millones de dólares americanos, monto que fue asignado durante un período de 15 años y finalmente se logró ejecutar al 100%.



Foto: © FAO

LECCIONES APRENDIDAS

El desarrollo es un proceso político y social complejo, que no siempre se puede reducir a una planificación estricta de actividades que buscan unos resultados predeterminados. En la experiencia de los PESA en Centroamérica ha sido muy importante tener el apoyo de la Cooperación Española para procesos de largo plazo, flexibles, que han mantenido una visión amplia, pasando de una lógica de proyectos a una lógica de programa, con un período amplio de cooperación de 15 años que ha trascendido períodos de gobierno.

Los programas PESA de Centroamérica ofrecen un ejemplo de modelo de intervención adaptativo, en el cual se aprende sobre la marcha, se conoce de forma más profunda la realidad, se diseñan acciones junto con los actores locales y nacionales y se comparte la responsabilidad de los resultados. Este modelo, alejado de los enfoques convencionales de la cooperación internacional, es el que ha permitido posicionar al PESA como un actor fundamental en la inserción de la SAN en la agenda pública de los países.

Los PESA han contado con el apoyo de una coordinación regional que ha facilitado el intercambio de ideas, saberes y experiencias entre países y entre actores del desarrollo, y ha servido de enlace entre las iniciativas políticas nacionales y las regionales (estrategias del SICA, programas regionales, procesos parlamentarios, etc.)

Los programas PESA han apoyado el rol de rectoría que tienen los sistemas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, desarrollando instrumentos que permiten que las políticas y programas sean útiles al gobierno y lleguen a la población, en un contexto de limitaciones institucionales públicas. Los instrumentos de gestión de políticas públicas identificados en estos años se relacionan con elementos institucionales cercanos a las poblaciones rurales (los sistemas de extensión agropecuaria, consolidación institucional, capacitación en SAN, metodologías de aprender haciendo, etc.) y a los municipios (apoyo a la formación de Comisiones locales para la SAN, el apoyo en la formulación de planes de desarrollo con énfasis en SAN, etc.) Se ha pasado de una gestión de la SAN desde atomizadas instituciones externas a crear una institucionalidad nacional y pública de gestión de la temática (secretarías, ministerios, etc.), que se consolidó con un marco normativo/legal específico de la SAN para mantener en el tiempo esta institucionalidad y estas políticas.

La existencia de una ley específica en SAN, por sí sola, no es garantía de avanzar en la lucha contra el hambre en un país. Hay que crear capacidades e involucrar a las administraciones públicas en todos los niveles territoriales y no olvidar que la función legislativa más importante de los parlamentos es aprobar la ley que se refiere al presupuesto público que el Ejecutivo podrá disponer.

En este sentido, la inversión pública en seguridad alimentaria y nutricional no ha tenido el impulso necesario, y la parte financiera no ha acompañado las declaraciones políticas y la construcción de nueva institucionalidad. Esta es una de las razones principales de que el impacto en la reducción de las cifras globales de hambre y desnutrición no haya sido tan significativo.

Los procesos integrales de atención a la agricultura familiar por parte de los programas PESA, especialmente a los productores y productoras de pequeña escala de granos básicos, han contribuido significativamente en la construcción de la SAN. En Centroamérica alrededor de 2,5 millones de familias forman parte de la denominada agricultura familiar, que ahora es más importante que nunca en un contexto de alza y volatilidad de los precios de los alimentos, ya que: i) provee la mayoría de los alimentos básicos de la población; ii) convive y gestiona eficazmente recursos naturales en proceso de degradación, y iii) su estabilidad puede evitar migraciones internas desde las zonas rurales a las zonas urbanas marginales. Con este apoyo se han conseguido incrementos de productividad que varían de unos cultivos a otros, pero que han permitido mejorar y diversificar la dieta de las familias campesinas e incrementar sus ingresos.

Desde un punto de vista económico, el coste de inversión en sistemas de atención a la agricultura familiar presenta relaciones beneficio/costo muy positivas, de hasta más de cuatro por uno.

Entre todas las buenas prácticas de los PESA, destaca por su importancia y nivel de sistematización, los sistemas agroforestales (SAF), que son un conjunto de tecnologías de manejo de suelo, agua, nutrientes y vegetación, que han demostrado su eficacia permitiendo a los pequeños campesinos de las laderas centroamericanas adaptarse mejor a fenómenos extremos de sequía y lluvias intensas, mantener estable su producción y reducir por lo tanto su vulnerabilidad, especialmente frente a fenómenos climáticos. Se conciben como una forma de dar respuesta simultánea a los problemas de la deforestación, la creciente escasez de productos forestales y la degradación medioambiental en ecosistemas frágiles.

Los SAF son sobre todo potentes herramientas de adaptación al cambio climático, permitiendo que las familias pobres rurales, sus comunidades y las microcuencas que los rodean sean menos vulnerables, mediante la generación de diversos beneficios ambientales y socioeconómicos: el aumento de la humedad gravimétrica en los suelos permite mejorar los rendimientos en el cultivo de granos básicos, lo que a su vez aumenta sustancialmente el número de meses de reserva de maíz y frijol con que cuentan las familias. Existen datos sobre el incremento que se ha dado en los rendimientos de maíz y frijol en parcelas manejadas con enfoque agroforestal.

Aunque el diseño inicial de los PESA no contempló el enfoque de derechos humanos, progresivamente fueron incorporando los principios de derechos humanos y las prácticas de buen gobierno que deben inspirar las iniciativas de desarrollo de la SAN cuyo objetivo global incluya una contribución a la realización del derecho humano a la alimentación.

La experiencia muestra que la inclusión de las personas y familias más vulnerables requiere un esfuerzo particular, que debe plasmarse desde el inicio de un programa o proyecto, y que implica: a) definir con claridad el grupo meta; b) identificarlo en el campo; y c) diseñar estrategias específicas para promover su participación.

2/ VALORIZACIÓN DE LA IRRIGACIÓN PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN MAURITANIA (VISA)

INSTRUMENTO

Subvención de Estado

FINANCIACIÓN

AECID aportó 3.240.217 €

DURACIÓN

Período de ejecución de 21/05/2007 a 21/05/2012

OBJETIVOS

Objetivo específico

Establecer una base para la diversificación e intensificación de los cultivos de regadío en el marco del diseño y manejo sostenible de los sistemas de riego, teniendo en cuenta la rentabilidad de la producción y las oportunidades de mercado.

Resultados

Establecimiento de una red de experiencias demostrativas en áreas rurales para el desarrollo, así como el apoyo al sector de semillas para la adopción de sistemas de cultivo diversificados y de regadío.

Establecimiento de referencias y recomendaciones prácticas sobre las condiciones de sostenibilidad y gestión sostenible de los pequeños y medianos perímetros irrigados (PMPI) colectivos, así como la evaluación de pequeños sistemas de riego superficial adaptados a los pequeños agricultores.

Desarrollo de un método de asesoramiento técnico y económico a las explotaciones y el suministro de información básica a los agricultores sobre los precios de los productos agrícolas para orientarlos a planificar y gestionar mejor su producción de acuerdo con la rentabilidad.

RESUMEN

Mauritania es uno de los países más pobres del mundo; tiene una pequeña población de 3,4 millones de habitantes, de los cuales el 59% vive en áreas rurales. Más del 80% de su superficie terrestre (1.030.700 km²) es desierto. El sector agrícola ocupa un lugar importante en la economía nacional, ya que contribuye con casi el 20% del PIB y sostiene alrededor del 50% de la población, en su mayoría población rural. La tierra cultivable es escasa (se estima en 502.000 ha) y, a excepción de algunos oasis, la agricultura se limita a una estrecha franja a lo largo del río Senegal, donde se concentra la mayor parte de la producción de alimentos del país.

En la década de los 80, con la ayuda de agencias internacionales, se construyeron dos represas: la represa Diama se construyó en el delta del río para retener el agua y evitar la intrusión de agua salada durante los períodos de baja descarga; la represa de Manantali, construida en un afluente principal a 1.500 km de la desembocadura del río, regula aproximadamente el 50% de la descarga total del río. Estas dos grandes presas hidro-agrícolas en el valle del río Senegal han permitido desarrollar una agricultura de irrigación en las orillas mauritanas de dicho río. El potencial irrigable de Mauritania es de 135.000 ha y, sin embargo, solo 42.000 ha habían sido habilitadas para irrigación, de las que 22.840 ha permanecían regadas en 2004 y 18.326 ha en 2008. La mala comprensión de los sistemas de riego y los patrones de cultivo, el mal estado de las instalaciones hidro-agrícolas, la gestión y el mantenimiento deficientes de los activos, el manejo inadecuado de los cultivos, el endeudamiento de los agricultores y otros factores socioeconómicos son las causas de la degradación o el abandono de muchos sistemas de riego.

Los perímetros irrigados instalados sobre tierras aluviales arcillosas del valle del río son mayoritariamente utilizados para cultivo de arroz, pero este cultivo es cada vez menos rentable por los elevados costes de producción y la mala gestión del perímetro y las parcelas.

El Gobierno de Mauritania, consciente de la importancia de la agricultura de regadío para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, ha establecido un Programa de Desarrollo Integrado para la Agricultura de Riego en Mauritania (IDPIAM). Para asegurar que los procesos anteriores de degradación y abandono no se repitan, la nueva política de rehabilitación requiere una revisión continua a la luz de los conceptos modernos de riego, sostenibilidad y productividad de la tierra y el agua. El logro de estos objetivos depende en gran medida de un suministro de agua confiable, flexible y eficiente. Cuando se logran, estas tres condiciones permiten la diversidad de cultivos, la adecuación del riego y la consiguiente productividad agrícola y soberanía alimentaria.

Para contribuir a resolver los problemas planteados, han surgido algunos proyectos enmarcados en la estrategia nacional de reducción de la pobreza con la ayuda de varios donantes. En este sentido, el proyecto de Valorización de los Regadíos para la Soberanía Alimentaria (VISA) financiado en el marco de la cooperación entre la República Islámica de Mauritania y el Reino de España (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) intervino para demostrar que existe una alternativa al monocultivo de arroz.



Foto: © Atica 21

El proyecto se realizó con el Ministerio de Desarrollo Rural de Mauritania. Estuvo acompañado durante toda su ejecución por el CSIC de Córdoba para los dos primeros componentes y por la Universidad Politécnica de Cataluña para la coordinación general y el tercer componente. Los beneficiarios fueron los agricultores de los PMPI y los servicios e instituciones públicas dependientes del Ministerio de Desarrollo Rural (MDR).

El proyecto se estructuró en tres componentes: diversificación de cultivos; irrigación; y gestión socio-económica.

Para el **componente de diversificación de cultivos**, el proyecto ha desarrollado sistemas alternativos al cultivo de arroz, particularmente en las zonas con suelos más ligeros donde la producción de arroz es cuestionable. Gracias a la creación de una red de parcelas demostrativas llevadas por agricultores colaboradores, se han ensayado y difundido cultivos alternativos al arroz, como el sorgo y maíz en regadío, seguido de leguminosa como el “niebé” (judía seca local) o de producción de forraje (rebrote sorgo). Esta última técnica ha resultado muy exitosa. El seguimiento detallado de las parcelas, así como de otras parcelas testigos con arroz, permitió la obtención de datos en condiciones locales, en particular, la cantidad de agua usada por los cultivos alternativos y por el arroz, y los rendimientos económicos y agronómicos. Al mismo tiempo se recopiló las percepciones de los agricultores sobre las nuevas alternativas identificando los problemas encontrados y discutiendo posibles soluciones. Se implicó al Centro de Control y Calidad de Semillas y Plantas (CCQSP, servicio del Ministerio de Desarrollo Rural) con los agricultores colaboradores (red de parcelas demostrativas) para la puesta en marcha de un programa de control de semillas de sorgo mejoras producidas por los propios agricultores, para asegurar

futuras campañas. Se elaboró material de difusión para el Servicio de Agricultura sobre recomendaciones agronómicas de los diferentes cultivos (en 3 idiomas).

El **componente de irrigación** ha estado dividido en dos subcomponentes: condiciones de funcionamiento de los PMPI existentes; y sistema de riego alternativo adaptado a los pequeños agricultores. Para el primero, se realizó un amplio análisis y diagnóstico de los PMPI (21 en total, dos de ellos grandes) de la orilla mauritana del valle del río Senegal, evaluando tanto la concepción de los perímetros, como sus resultados técnicos (opción de riego, coste del agua, estado del sistema de bombeo y calidad de funcionamiento, etc.) y socio económicos (propiedad de la tierra, gestión, organización, finanzas, etc.).

En el subcomponente de sistema de riego alternativo adaptado a los pequeños agricultores, el proyecto desarrolló y difundió la técnica de riego denominada “californiana” en más de 350 parcelas de pequeña superficie (hasta un máximo de 4/5 ha) obteniendo un total de más de 400 ha. El proyecto analizó su viabilidad técnica y económica y difundió los buenos resultados obtenidos por la introducción de esta nueva tecnología de pequeño riego en el país. Los beneficiarios fueron principalmente productores familiares y cooperativas de mujeres (30%). Hubo una muy buena apropiación tanto de la administración pública como por parte de los propios beneficiarios.

Para el **componente de gestión socio económica**, se hizo una primera caracterización agronómica y socioeconómica entrevistando a 1585 familias. Además, el proyecto puso a disposición de los agricultores las informaciones básicas sobre los precios de los productos agrícolas y de las cuentas de explotación reales con el fin de apoyarlos en la planificación para tomar decisiones productivas en función de la rentabilidad prevista. Para conseguir estas informaciones, el proyecto realizó en cada región numerosas encuestas permanentes de precios en diferentes mercados y publicó un flash mensual en coordinación con la Dirección de Políticas de Cooperación, de Seguimiento y de Evaluación del Ministerio de Desarrollo Rural.

En esta componente se han seguido minuciosamente las cuentas de explotación de todas las producciones experimentadas por la componente de diversificación y de irrigación en las diferentes parcelas piloto.

LECCIONES APRENDIDAS

Durante el período de ejecución se realizaron numerosas visitas de seguimiento al terreno por parte del Coordinador y del equipo técnico de la OTC, frecuentemente acompañando a los consultores expertos del CSIC y de la Universidad Politécnica de Cataluña.

Se realizaron tres talleres de restitución de resultados en la capital, en los que participaron diferentes donantes y otros organismos y ONGD internacionales, por lo que se puede afirmar que el proyecto fue ampliamente conocido por los diferentes actores del sector en Mauritania. El Banco Mundial, especialmente, manifestó un interés muy fuerte por los resultados finales de las investigaciones y estudios realizados por el CSIC.

El proyecto mejoró las capacidades del equipo como elemento clave para la sostenibili-

dad del mismo una vez finalizado (continuidad del personal y multiplicación de conocimientos adquiridos). A pesar del esfuerzo y promoción, el equipo del proyecto, que no formaba parte del Ministerio, no fue contratado al finalizar las actividades.

Las actividades del proyecto se realizaron correctamente, solamente algunas acciones previstas no se pudieron realizar. El proyecto fue exitoso en cuanto a la caracterización de las alternativas propuestas en condiciones locales y reales. Sin embargo, esta información, que debería ser esencial para la formulación de las políticas públicas, ha tenido un impacto limitado en éstas. Por ejemplo, a pesar de mostrar con datos sólidos a escala agricultor que los cultivos alternativos como el sorgo podían ser más productivos que el arroz usando la mitad del agua, sobre todo en las zonas abandonadas con suelos más arenosos, el Gobierno ha seguido subvencionando sólo el arroz. Por otro lado, el proyecto ha tenido un impacto en políticas públicas en referencia al desarrollo del regadío privado de cultivos hortícolas (pequeñas bombas que permiten a una familia regar de 1 a 5 ha). En este sentido, las nuevas Estrategias de Seguridad Alimentaria y de Desarrollo Rural introdujeron las recomendaciones del proyecto VISA.

El proyecto contribuyó a la mejora y a la diversificación de los sistemas de cultivo, aumentando la rentabilidad de las producciones y dando una respuesta eficaz sobre los sistemas de riego de bajo coste en las riberas del río Senegal, con la introducción del sistema de riego californiano. En este sentido, ha contribuido finalmente a la mejora de las políticas de soberanía alimentaria del país.

Los aprendizajes de este proyecto fueron aprovechados y aplicados por el Banco Mundial en el planteamiento del *Programa para el apoyo a las iniciativas de irrigación en el Sahel* (PARIIS).

3/ GLOBAL AGRICULTURE AND FOOD SECURITY PROGRAM (GAFSP)

INSTRUMENTO

Fondo multidonante

FINANCIACIÓN

Fondos totales comprometidos por el conjunto de donantes: 2.124,3 millones de dólares

Fondos comprometidos por España: 99,9 millones de dólares

OBJETIVOS

Objetivo general:

Mejorar la seguridad alimentaria y nutricional y construir la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios, proporcionando recursos financieros y técnicos a proyectos a lo largo de la cadena alimentaria, desde la “granja a la mesa”.

Objetivos estratégicos

Elevar la productividad agraria apoyando: a) la adopción de tecnologías de alto rendimiento; b) generación de tecnología; c) gestión del agua; y d) derechos sobre la tierra.

Vincular a los agricultores a los mercados apoyando: a) la reducción de los costos de transacción; b) adición de valor; y c) movilización de finanzas rurales.

Reducir el riesgo y la vulnerabilidad apoyando: a) la gestión de riesgos de precios y clima; b) el fortalecimiento de la protección social alimentaria para las personas que enfrentan pobreza rural crónica y transitoria; y c) la mejora de la nutrición de las madres y los niños pequeños.

Impulsar los medios de vida rurales no agrícolas apoyando: a) mejoras en el clima de inversión; b) promoción del emprendimiento.

Asistencia técnica, desarrollo institucional y desarrollo de capacidades mediante el apoyo: a) al desarrollo, las inversiones y la implementación de estrategias sectoriales; b) a la mejora del diseño, el seguimiento y la evaluación; y c) al desarrollo y difusión del conocimiento.

RESUMEN

El Programa Global de Agricultura y Seguridad Alimentaria (GAFSP) se propone como un mecanismo multilateral para ayudar en la implementación de las promesas hechas por el G8 en L'Aquila en julio de 2009, y reafirmadas por la Cumbre del G20 en Pittsburgh en septiembre de 2009. Su propósito es ampliar el apoyo para ayudar a los países pobres a aliviar la pobreza, mejorar los medios de vida rurales y mejorar la seguridad alimentaria aumentando la productividad agraria, vinculando a los agricultores con los mercados, reduciendo el riesgo y la vulnerabilidad, y mejorando los medios de vida rurales no agrarios. El planteamiento de esta iniciativa fue la de complementar los esfuerzos en curso a través de la creación de fondo fiduciario multilateral para incrementar la ayuda estructural y a largo plazo a la agricultura y la seguridad alimentaria en los países de bajos ingresos, haciendo el apoyo coordinado de los donantes más predecible de manera que los planes estratégicos de la agricultura y la seguridad alimentaria fueran susceptibles de producir resultados. El objetivo de este nuevo mecanismo era llenar los vacíos de financiamiento en las estrategias nacionales y regionales de agricultura y seguridad alimentaria, proporcionando subvenciones, préstamos e inversiones de capital en los países en desarrollo.

La iniciativa de puesta en marcha de este programa fue de Canadá, España y Estados Unidos; después se han ido uniendo otros donantes públicos y privados (Australia, Corea del Sur, Países Bajos, Reino Unido, Japón, Irlanda y la Fundación Bill & Melinda Gates).

La financiación del GAFSP se mantiene en un fondo fiduciario establecido como Fondo de Intermediación Financiera (FIF) en el Grupo del Banco Mundial, que también actúa como fideicomisario, y distingue dos subcuentas (“ventanillas”) para los sectores público o privado, cada una con diferentes contribuciones de donantes específicos, en las cuales se realizan convocatorias (*calls*) para la presentación de propuestas, que son seleccionadas en función de su calidad técnica y pertinencia.

Las características de las ventanillas de financiación del sector público y del sector privado son:

✓ La **ventanilla del sector público** (en la que participan España, Australia, Canadá, Irlanda, Corea del Sur, Estados Unidos, Reino Unido y la Fundación Bill y Melisa Gates) tiene por objeto movilizar y consolidar fondos en condiciones concesionarias adicionales a los programas actuales, inmediatamente disponibles, no vinculados y que puedan respaldar programas dirigidos por países o regionales. Los programas propuestos deben ser parte de un plan de inversión en seguridad alimentaria y agricultura propio del país solicitante. Dentro de la ventanilla del sector público también hay opción para financiar asistencias técnicas. En esta ventanilla son elegibles países miembros del Banco Mundial que solo pueden obtener financiación de la ventanilla concesional de la institución (IDA) y entidades regionales, con estrategias de agricultura claras e inclusivas, ambiente político propicio y compromiso presupuestario propio. La financiación del sector público se mantiene en un fondo fiduciario en el Banco Mundial, con todas las decisiones sobre la asignación de recursos tomadas por un Comité Directivo de donantes contribuyentes y un número equivalente de representantes de los países receptores.

✓ La **ventanilla del sector privado** (en la que participan Canadá, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos y Japón) proporciona préstamos a largo y corto plazo, garantías de crédito y capital para apoyar las actividades del sector privado para mejorar el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria. En esta ventanilla son elegibles las empresas privadas y las instituciones financieras que estén operando en los países elegibles, pudiendo dichas empresas solicitar préstamos a corto y largo plazo, créditos y garantías o inversiones en capital, para la realización de proyectos en el sector privado que sean consistentes con la estrategia agrícola global del Gobierno. La financiación de la ventanilla del sector privado se mantiene en fideicomiso por la Corporación Financiera Internacional (CFI), miembro del Grupo del Banco Mundial. Se siguen los procedimientos de la CFI para las inversiones del sector privado, y la CFI informa anualmente sobre las actividades al Comité Directivo.

✓ En 2016 se aprobó la puesta en marcha de la *Missing Middle Initiative*, una tercera ventanilla dirigida a aportar financiación a la pequeña agricultura.

El Programa Global de Agricultura y Seguridad Alimentaria agregará valor a los esfuerzos en curso de los socios para el desarrollo de cinco maneras:

1. Proporcionar recursos adicionales para aumentar la asistencia agraria y de seguridad alimentaria a los países en desarrollo elegibles.
2. Asegurar la disponibilidad inmediata de fondos adicionales. Proporcionar recursos adicionales a un fondo de múltiples donantes para la agricultura y la seguridad alimentaria puede garantizar que los fondos estén disponibles más rápidamente que tener que esperar a los ciclos de reabastecimiento de los organismos multilaterales.
3. Mejorar la alineación de los donantes en torno a los programas de país. La canalización de múltiples fuentes de fondos a través de un mecanismo global unificado con un marco común de apoyo a los programas nacionales y regionales de agricultura y seguridad alimentaria puede ayudar a mejorar la alineación de los donantes en torno a los programas nacionales y regionales.
4. Apropiación del país. El GAFSP se concibió para reforzar los procesos dirigidos por los países al limitar los procesos paralelos de planificación y priorización a los que ya existen en el país. Los gobiernos serán responsables de la identificación de los programas nacionales de inversión pública y asistencia técnica.
5. Complementar y reforzar los esfuerzos en curso de los socios para el desarrollo. El fondo proporcionará recursos para llenar los vacíos de financiamiento de los socios para el desarrollo en los programas dirigidos por los países.

Desde el punto de vista de la **gobernanza del GAFSP**, el órgano de toma de decisiones es el **Comité Directivo** (CD), compuesto por representantes de los donantes y de los países receptores a partes iguales, como miembros con derecho a voto. Aunque en la práctica el CD adopta las decisiones mediante consenso de todos los participantes, se acordó formalmente que tendrían derecho a voto un máximo de 8 donantes y de 8 países re-

ceptores. Participan sin derecho a voto las agencias multilaterales (incluido el Banco Mundial) y organizaciones de la sociedad civil. El CD es quien aprueba las propuestas de financiación presentadas por los países.

Para ayudar en la labor de selección de proyectos de la ventanilla pública, el CD cuenta con un **Comité Técnico Asesor** (TAC) compuesto de 11 expertos independientes que clasifica las propuestas recibidas en función de criterios como la necesidad (índices de pobreza), la calidad de la propuesta y la capacidad del país.

LECCIONES APRENDIDAS

Desde un punto de vista técnico, el GAFSP es un mecanismo de financiación multilateral especialmente relevante para la Cooperación Española por las razones siguientes:

- a. El GAFSP se diseñó muy en línea con los principios de **eficacia y calidad de la ayuda** de la Agenda de París, siendo en este sentido un programa multilateral que privilegia la **apropiación** y responde a las demandas de los países socios, reforzando el papel de los gobiernos al ser un mecanismo de financiación de sus políticas agrarias nacionales. Se planteó como herramienta para financiar apoyos presupuestarios sectoriales. Tiene una orientación clara hacia la **consecución de resultados**, contando la ventanilla pública con un Marco de Resultados que incluye 42 indicadores, que configuran un menú dentro del cual cada proyecto elige los suyos.
- b. Una de las características del GAFSP es un **proceso constante de revisión** y mejoras que se adoptan en las reuniones del CD como fruto de las discusiones en los grupos de trabajo o de solicitudes del Comité Técnico. Así, se ha ido trabajando en la mejora de los criterios de valoración técnica, en la utilización de los indicadores de resultados, en reforzar la coordinación entre la ventanilla pública y la privada o en incorporar cuestiones de género a las inversiones privadas. En este sentido, es un programa ágil, en constante evolución a partir de la reflexión sobre lo realizado.
- c. El GAFSP predefinió **5 líneas de actuación** totalmente coincidentes con los planteamientos de la Cooperación Española en materia de SAN, dirigiendo la atención hacia las necesidades de los pequeños agricultores y con una visión holística e innovadora de la política en esta materia:
 1. Incremento de la productividad agraria (incluyendo temas como gestión del agua y derecho a la tierra)
 2. Vincular los agricultores a los mercados (enfoque de cadena de valor)
 3. Reducir el riesgo y la vulnerabilidad (incluye la gestión de riesgos ante volatilidad de precios, riesgos climáticos, medidas de protección social y mejora de la nutrición)
 4. Mejora de los medios de vida no agrarios (iniciativas empresariales)
 5. Asistencia técnica, fortalecimiento institucional y creación de capacidades.

- d. **Países receptores:** Al ser un programa dirigido esencialmente a cubrir las necesidades de financiación de los Estados más pobres, los proyectos aprobados abarcan un conjunto de países mucho más amplio que los países prioritarios de la Cooperación Española, con un cierto predominio de países africanos. España ha promovido la participación en el Programa de los países de África Occidental, habiéndose financiado proyectos importantes en países prioritarios como Níger, Malí o Mauritania, pero también se han aprobado proyectos en países de América como Haití, Honduras o Nicaragua. El GAFSP además está trabajando en 10 de los llamados “Estados frágiles”. Con todo, hay que tener en cuenta que se trata de intervenciones que no se pueden integrar en la carpeta de proyectos que controlan las OTC. La visibilidad de España frente a sus países socios en las intervenciones financiadas con este programa está reducida. En esta situación es necesario trabajar de otra forma la visibilidad y la forma de hacer el seguimiento a la contribución de la Cooperación Española.
- e. **Tipos de intervención:** En un principio, las propuestas presentadas se dirigían mayoritariamente al incremento y mejora de la producción agraria teniendo a los pequeños agricultores como grupo meta. Especialmente intervenciones para la creación de infraestructuras de regadío y mejora de la utilización de recursos hídricos, junto con actividades para fortalecer los vínculos de los agricultores con el mercado. En los últimos años, se han reforzado los componentes de adaptación y mitigación al cambio climático y las intervenciones sensibles a la nutrición, incluso con programas no agrarios de fomento de la lactancia materna.



Foto: © GAFSP

4/ SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y PROMOCIÓN DE LA SALUD EN POBLACIONES RURALES DE BOLIVIA Y PERÚ

INSTRUMENTO

Convenio ONGD

EJECUCIÓN

PROSALUS

FINANCIACIÓN AECID

5.200.000 €

DURACIÓN

Período de ejecución de 01/07/2010 a 30/06/2015

OBJETIVOS

El **objetivo general** del convenio era “Contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la salud y a una alimentación adecuada”.

Las seis acciones integradas en el convenio desarrollaron **tres ejes de trabajo**:

1. Acceso a alimentos en cantidad y calidad suficiente mediante la diversificación agropecuaria, promoviendo el acceso y la gestión sostenible de recursos naturales productivos.
2. Promoción y prevención de salud familiar y comunitaria con mejoras en acceso a agua para consumo humano y hábitos alimenticios y de higiene saludables.
3. Fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas con participación activa de hombres y mujeres para su incidencia en políticas públicas relacionadas con la SAN y el derecho humano a la alimentación.

Además, se incluyeron **dos ejes transversales**:

- a. **Equidad de género:** se planificó reducir las brechas de género de acuerdo a la identificación realizada al inicio del proyecto. Se previeron mecanismos para promover la equidad entre hombres y mujeres. El convenio planificó la promoción de liderazgos femeninos que permitieran su salto a los espacios públicos de toma de decisiones, para que sus intereses y demandas específicas fuesen tenidos en cuenta, tanto a nivel comunal como en los niveles distritales y municipales. Y se trabajó para la puesta en valor del trabajo de las mujeres en la producción de alimentos, su acceso a los recursos productivos, su participación en la gestión tanto de estos recursos como de los ingresos gene-

rados por la comercialización de excedentes y la creación de condiciones para que los hombres se impliquen en las tareas de cuidado familiar, especialmente de los menores en riesgo de desnutrición. También se previó incidir en patrones culturales alimenticios que discriminan a las mujeres y las niñas frente a los niños y/o adultos varones.

- b. **Sostenibilidad ambiental:** se incluyó la gestión sostenible de recursos naturales y producción agroecológica, la salubridad en viviendas y comunidades y la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental en propuestas de incidencia en políticas públicas (cartas orgánicas, ordenanzas y leyes municipales, propuestas a incorporar a presupuestos participativos).

RESUMEN

Durante casi una década, Prosalus fue apoyando procesos de desarrollo en varias zonas rurales andinas de Perú y Bolivia, trabajando con diversas organizaciones locales a través de pequeños y medianos proyectos, con los que fue acompañando a estas organizaciones y a las comunidades rurales con que se trabajaba en el tránsito de enfoques productivistas y/o de seguridad alimentaria hacia enfoques más complejos y profundos, asentados en el derecho humano a la alimentación adecuada.

En la convocatoria de convenios de ONGD 2010, aglutinó en una propuesta seis acciones en seis zonas rurales andinas con seis socias locales, profundizando en el enfoque del derecho a la alimentación:

- ✓ Acción 1: Escuela Campesina de Educación y Salud (ESCAES) en la Microcuenca del Guineamayo, municipalidades de Sókota y San de Luis Lucma (Cajamarca, Perú)
- ✓ Acción 2: Asociación para el Desarrollo Integral Alternativo Regional (ADIAR) en la Microcuenca de Lulichuco, municipalidad de Cajabamba (Cajamarca, Perú)
- ✓ Acción 3: Fundación Acción Cultural Loyola (ACLO) en el municipio de Vitichi (Potosí, Bolivia)
- ✓ Acción 4: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) en el municipio de Anzaldo (Cochabamba, Bolivia)
- ✓ Acción 5: AYNISUYU Territorio de Reciprocidad, en los municipios de Vila Vila y Alalay (Cochabamba, Bolivia)
- ✓ Acción 6: Instituto Politécnico Tomás Katari (IPTK) en el Municipio de Pocoata (Potosí, Bolivia).

En todos los casos se trataba de comunidades campesinas de difícil acceso, asentadas en zona andina, en la mayoría de los casos de gran altura, con un terreno muy accidentado y con condiciones climatológicas duras, alejadas de los centros urbanos, con escasez de servicios básicos y alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. La presencia de instituciones públicas o privadas es muy reducida, así como la posibilidad de desarrollar otro tipo

de actividades productivas aparte de las relacionadas con la agricultura o la ganadería. En la zona de intervención descrita, se elaboró una línea de base recogiendo importantes indicadores de vulneración de los derechos a la alimentación, a la salud y al agua. El índice de desnutrición en menores de 5 años superaba el 50% en casi todas las zonas, llegando en algunas al 65%, mientras el acceso a agua segura se limitaba al 22% de los hogares.

El trabajo implicó a 3.244 familias (más de 16.000 titulares de derechos), en 144 comunidades rurales de 8 municipios. El planteamiento permitió **hacer frente a las causas subyacentes y estructurales de la no realización del derecho a la alimentación**.

Respecto a las causas subyacentes (falta de disponibilidad y acceso a alimentos en cantidad y calidad suficientes, falta de conocimientos de buena nutrición y malas condiciones de saneamiento y salud) algunos de los resultados destacados que se consiguieron son los siguientes:

- ✓ Familias campesinas diversificaron su producción (10 alimentos rescatados y/o introducidos) y mejoraron los rendimientos (incrementos de entre el 15 y el 30%) teniendo acceso y disponibilidad a los mismos durante todo el año.
- ✓ 3.244 familias campesinas mejoraron su resiliencia frente a catástrofes naturales, cambio climático y crisis de alimentos. Cuentan con sistemas de producción fortalecidos y diversificados y con capacidades técnicas para el manejo sostenible de los recursos naturales (430 has nuevas bajo riego, 67 has de suelos recuperados, 56 has reforestadas)
- ✓ 472 mujeres y 727 hombres fortalecieron sus capacidades técnicas para la gestión eficiente de sus unidades productivas y la gestión sostenible de los recursos naturales.
- ✓ Mejoraron los hábitos de alimentación e higiene y se incorporaron alimentos nutritivos de producción local. Las familias con agua segura en sus hogares pasaron del 22% al 75%; los hogares con saneamiento básico pasaron del 47% al 69%. El consumo de alimentos proteínicos se incrementó del 5% al 10% y el de alimentos vitamínicos del 5% al 15%. El porcentaje de hogares que disponen de cocina mejorada pasó del 48% al 90% y los que tienen relleno sanitario para la disposición de basuras creció de 36% a 68%. Las familias con una vivienda saludable (a partir de unos criterios predefinidos) pasó del 27% al 73%.
- ✓ Promoción de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres: entre el 20% y el 30% de los cargos de decisión en las organizaciones campesinas eran mujeres a la finalización del convenio; la participación de las mujeres en la estrategia productiva familiar y en las decisiones sobre el destino de excedentes aumentó del 75% al 92%; el porcentaje de hombres que consideran a las mujeres capaces para ocupar cargos de decisión aumentó del 56% al 87% y el de los que creen que las mujeres únicamente se deben dedicar al trabajo reproductivo disminuyó del 24% al 9%.

Respecto a las causas estructurales (limitaciones en el marco legal, institucional, político y presupuestario), el convenio se ha focalizado en ámbitos regionales y locales, promoviendo la participación activa de la población en la construcción y control social

de las políticas públicas relacionadas, reforzando la gobernabilidad local y fomentando la implicación de las autoridades en el desarrollo rural. Entre los resultados conseguidos se pueden destacar los siguientes:

- ✓ 5 propuestas de cartas orgánicas municipales en Bolivia.
- ✓ 2 propuestas de leyes municipales de seguridad alimentaria.
- ✓ 3 propuestas de leyes departamentales de derecho a la alimentación.
- ✓ Incremento de la inversión municipal en seguridad alimentaria y nutricional y en agua y saneamiento
- ✓ 3 mesas distritales contra la pobreza
- ✓ 1 mesa de salud
- ✓ 5 comités municipales de alimentación y nutrición
- ✓ 1 consejo provincial de la mujer

LECCIONES APRENDIDAS

La estrategia de fortalecimiento de capacidades y articulación de actores para la incidencia en políticas públicas es imprescindible para obtener un mayor impacto y garantías de sostenibilidad a futuro. Sin embargo, intervenciones que combinen esta estrategia con inversiones en infraestructuras e insumos productivos, tienen mayor permeabilidad entre la población y sus organizaciones y las autoridades públicas. En contextos tan empobrecidos, las inversiones son imprescindibles para la apertura de los actores y su apropiación del proceso.

El trabajo bajo un enfoque de derechos humanos requiere no sólo de una apuesta por el fortalecimiento de la sociedad civil para la incidencia en políticas y programas públicos sino también por hacer control social para el seguimiento de su adecuada implementación. El convenio puso de manifiesto que, incluso en contextos favorables para este tipo de trabajo, existen fuertes resistencias para un trabajo de vigilancia desde la sociedad civil, por lo que es necesario invertir mayores esfuerzos en afianzar las condiciones para este tipo de trabajo e, incluso limitar las expectativas al respecto. La apuesta por el control social implica una exposición institucional que los socios locales no siempre quieren asumir y que podría comprometer la viabilidad de su trabajo en sus zonas de intervención. Se requieren estrategias planificadas con identificación clara de actores e instituciones, trabajadas y negociadas desde la misma identificación.

La transversalización del enfoque de género requiere un acompañamiento constante y sostenido en el tiempo, con designación de recursos técnicos, humanos y económicos concretos. A pesar de los esfuerzos desde Prosalus y sus socios, la incorporación del enfoque pro-igualdad no ha sido el mismo en todas las acciones. Un trabajo sostenido

con los equipos técnicos como agentes de cambio es imprescindible. En cualquier caso, se consideran muy positivos los resultados conseguidos.

Se destaca también como aprendizaje el enriquecimiento que supuso para la intervención, en términos de retroalimentación entre socios y población de diferentes municipios y países, los espacios de análisis conjunto, promoción de sinergias e intercambios de experiencias entre socios desde sus especificidades estratégicas y metodológicas. Estos intercambios, en los que participaron no solo equipos técnicos, sino también población y autoridades locales (tanto públicas como organizativas), fueron importantes para ir mejorando y retroalimentando la estrategia de intervención de las distintas acciones, de forma que cada socio fue incorporando líneas de trabajo validadas en otros lugares.

La apropiación del enfoque de trabajo por parte de los socios fue desigual. Si bien el respeto mutuo de los respectivos intereses, estrategias y trayectorias institucionales son fundamentales en la relación entre Prosalus y sus socios locales, es imprescindible intensificar esfuerzos por una mayor apropiación de esta aproximación a la problemática del hambre y la inseguridad alimentaria, gestionando las especificidades institucionales para que no sean un obstáculo para la incorporación de sus principales lineamientos estratégicos.

En las zonas rurales andinas siguen siendo muy pertinentes intervenciones que promuevan la gobernabilidad local para ayudar a la implementación y el seguimiento de programas públicos para la erradicación del hambre y la desnutrición. Al mismo tiempo, se constata que la apuesta de Prosalus y sus socias por una estrategia integral y multidisciplinar, fruto de un análisis multicausal de la desnutrición, implicando a todos los actores locales, es muy positiva.

La desnutrición y el hambre son fácilmente ocultables. Si no se evidencia ante la población y autoridades su existencia, sus causas y consecuencias, difícilmente se podrán erradicar. Y para ello, es imprescindible contar con datos fehacientes y confiables que permitan tener un diagnóstico inicial y medir su posterior evolución para poder constatar los modelos de trabajo que funcionan y los que no funcionan. El Convenio puso en marcha un sistema de monitoreo propio que anualmente se fue contrastando con las mediciones de los respectivos sistemas públicos, habiéndose constatado las deficiencias de estos últimos. Si bien la obligación de dar seguimiento a la desnutrición debe recaer en las autoridades públicas, en entornos en los que las capacidades para ello no son las óptimas, sistemas paralelos pueden resultar útiles para visibilizar y posicionar en la agenda local una realidad oculta en relación a la desnutrición. Por otro lado, se considera clave el trabajo no sólo de visibilización de la problemática de la desnutrición sino también de la “desculpabilización” de las familias (especialmente las madres) y la puesta en evidencia de que existen soluciones técnica y económicamente viables, adaptadas a las condiciones del contexto, para su erradicación.

De cara a una continuidad de las acciones puestas en marcha, tal y como se identificó en la evaluación intermedia y se volvió a resaltar al cierre del convenio, una vez sentadas las bases de la disponibilidad, acceso y uso de alimentos, es clave para la sostenibilidad dar el salto de las economías de subsistencia a la transformación y comercialización de excedentes de producción para la generación de ingresos. La mejora de rendimientos



Foto: © Enraíza Derechos

en la producción y la diversificación de la misma posibilita que las familias tengan excedentes, aunque la agregación de valor al producto primario y la asociación entre productores para mejorar sus condiciones de venta, sigue siendo un reto que estaba previsto afrontar en la última fase de consolidación. Si bien el convenio trabajó por fortalecer las organizaciones de productores y/o campesinos en torno a su capacidad de incidencia política, la situación inicial de inseguridad alimentaria y de precariedad de las economías de subsistencia familiares hizo primar un trabajo con orientación a la producción y autoconsumo de alimentos diversificados y suficientes, postergando la asociación de productores para la transformación y/o comercialización asociada, que sólo se inició de manera incipiente en algunas de las acciones.

Encarar acciones de generación de valor y comercialización asociada deber ser una prioridad en una eventual fase de consolidación del proceso, como puntal de sostenibilidad de los sistemas productivos familiares. En este sentido, se valoran como una buena oportunidad la articulación con los Programas de Alimentación Complementaria Escolar que existen tanto en Perú como en Bolivia, tratando de promover la adquisición, por parte de los municipios, de insumos alimentarios de producción local, mejorando la calidad de los menús ofrecidos a la población estudiantil para satisfacer sus necesidades nutricionales al tiempo que se proporciona una salida comercial justa a la Agricultura Familiar Campesina, poco favorecida en los circuitos convencionales del sector alimentario.

Al cierre de la intervención se realizó un proceso participativo de [sistematización de la experiencia](#).

5/ POLÍTICAS INNOVADORAS PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES EN AMÉRICA LATINA – PIDERAL

INSTRUMENTO

Subvención de política exterior a organismos internacionales

EJECUCIÓN

IICA

DURACIÓN

24 meses, de 2011 a 2013

FINANCIACIÓN AECID

- Aprobada 5.311.024 €
- Desembolsada 1.500.000 €

OBJETIVOS

Explorar la formulación de una política pública para incorporar a los territorios rurales a la dinámica general de desarrollo de los países en condiciones más equitativas. Tres elementos nucleares del proyecto eran:

- ✓ La organización de los actores locales en una Organización Local de Desarrollo Rural Territorial (OLDET) y la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo del Territorio (PEDET).
- ✓ La definición e identificación de espacios subnacionales de coordinación de las políticas sectoriales y de articulación de las mismas con las propuestas que provienen de los territorios.
- ✓ El marco legal y normativo nacional que da contexto a todo lo anterior.

RESUMEN

El proyecto PIDERAL fue un proyecto de cooperación técnica, diseñado para contribuir a la materialización de una política pública de desarrollo rural territorial (DRT) en los países, que fuera capaz de articular las políticas nacionales sectoriales con las dinámicas de desarrollo de los territorios rurales y con las capacidades de gestión local. Pretendía resolver los problemas de fondo y no las manifestaciones puntuales de corto plazo de los mismos. Se concibió como un proyecto que debía:

- ✓ Actuar a nivel nacional apoyando a los actores nacionales en todo lo necesario para poder formular e implementar la política de DRT.
- ✓ Actuar a nivel de los territorios rurales apoyando la implementación de la política formulada a nivel nacional y la implementación de los proyectos productivos iniciales derivados de los planes estratégicos de desarrollo de los propios territorios. Se preveía que actuaría a nivel local y piloto en dos territorios específicos en cada uno de los cuatro países de intervención (Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador y Perú)
- ✓ Ocuparse de la articulación de la cadena institucional y operativa que une el nivel nacional con el local.

Tenía el enfoque del DRT basado en la OLDET y el PEDET.

Se preveía que tuviera componentes de carácter general, regional, nacional y local.

A nivel regional

Fortalecimiento de capacidades para la formulación de la política pública de DRT: formación de un grupo de personas para formular e implementar la política de DRT. El componente implicaba la capacitación inicial de personal técnico del Consejo Agropecuario Centroamericano-CAC, de la ECADERT, del Grupo Ad Hoc de desarrollo rural de la Comunidad Andina-CAN, relacionados con el DRT, y de personas responsables del DRT en cada país.

Talleres regionales de coordinación: intercambiar experiencias y coordinar acciones a lo largo de la ejecución del proyecto, potenciando la cooperación sur-sur.

Identificación de buenas prácticas en la formulación de la política pública de DRT: identificar buenas prácticas de desarrollo territorial rural en el nivel regional, sub-regional y nacional, con respecto a cómo integrar la política pública de DRT con la institucionalidad de promoción económica general de los países (políticas macroeconómicas y sectoriales).

Taller regional para compartir las lecciones aprendidas: contraste con otras experiencias de desarrollo rural en América Latina y en Europa y elaboración de un informe sobre buenas prácticas en la formulación de la política de DRT.

A nivel nacional

Fortalecimiento de capacidades de actores nacionales y locales en temas generales de DRT y en la formulación e implementación de la política de DRT: capacitación dirigida a representantes de todos los grupos de actores, públicos y privados, relacionados con el DRT a nivel nacional o subnacional (funcionarios públicos de distintos ministerios, asociaciones nacionales de municipios, asociaciones nacionales del sector privado y de la sociedad civil en general), y acompañamiento técnico en la implementación de las actuaciones nacionales de DRT.

Marco Técnico de Referencia (MTR) para la Formulación de una Política Pública de DRT: apoyo técnico a la elaboración de este Marco o de un marco legislativo equivalente que tenga como principios la promoción económica, inclusión y sostenibilidad de los territorios y población rural; e identificación de la arquitectura institucional nacional, subnacional y local necesaria para integrar la política nacional de DRT en la promoción económica general del país, articulándola con las instituciones y programas sectoriales correspondientes.

Talleres nacionales de coordinación: coordinación de las actuaciones del proyecto entre los territorios dentro de un país, y entre los territorios y el nivel nacional del país.

Fortalecimiento de capacidades: fundamentalmente destinado a capacitar al equipo técnico nacional y a los equipos técnicos de las organizaciones locales de desarrollo rural (OLDET).

Apoyo a la Organización Local de Desarrollo Rural Territorial (OLDET): consultorías nacionales de apoyo, financiación del equipo técnico de las OLDET y presupuesto para el apoyo de inversiones productivas en los territorios de actuación. Donde no haya OLDET, apoyar la constitución, organización y fortalecimiento de la misma.

A nivel general

Seguimiento y evaluación del proyecto PIDERAL y de las políticas innovadoras para el desarrollo de los territorios rurales: sistema de seguimiento y evaluación basado en el Modelo EFQM de excelencia en gestión.

PIDERAL fue aprobado por la AECID en agosto de 2011, para un período de 42 meses de ejecución y con una dotación presupuestaria de 5.311.024 €, que se liberaría en tres pagos: 2011, 2012 y 2013. Sin embargo, por problemas económicos, AECID solo hizo el primer pago, por un importe de 1.500.000 €, y decidió cancelar el resto de la subvención. Esto supuso una reducción del 70% de la financiación y que el plazo de ejecución también se redujera de 42 a 24 meses. A pesar de ello, se alcanzaron unos resultados que en el proceso de evaluación fueron calificados como “sobresalientes, excelentes y excepcionales”.

En la reformulación planteada:

- ✓ Se eliminaron o redujeron las actividades regionales, excepto el evento regional de difusión de las lecciones aprendidas.
- ✓ Se combinaron actividades a nivel nacional (los talleres de fortalecimiento de capacidades, talleres de coordinación y talleres de MTR)
- ✓ Se eliminó la asistencia técnica de las universidades u otras instituciones (excepto en el caso de Ecuador)
- ✓ Se eliminaron las actividades comunes con PROTERRITORIOS y con la REDR

- ✓ Se redujo la financiación del equipo técnico del territorio a diciembre de 2013.
- ✓ Se combinaron las actividades de fortalecimiento de capacidades a nivel local y los talleres de dinamización de actores.
- ✓ Se eliminó el presupuesto para equipamiento (excepto lo ejecutado hasta el 22 de noviembre de 2012).
- ✓ Se eliminó el capital semilla para el apoyo a proyectos de los actores locales y se acortaron los tiempos de acompañamiento a los procesos en general y en particular a los procesos en los territorios.

PIDERAL fue un proyecto innovador que diseñó y gestionó un conjunto de productos y servicios, cumpliendo y superando con creces los requisitos, necesidades y las expectativas de los grupos-objetivo actuales y potenciales de una manera responsable, transparente y sostenible.

La estrategia de PIDERAL era establecer cuatro ejemplos de elaboración de una política pública para el DRT, trabajando con los gobiernos de cuatro países de América Latina. Para establecer y revisar la estrategia y las acciones de apoyo, el proyecto tuvo en cuenta la información procedente de sus grupos de interés; del análisis del contexto, los actores y referencias externas válidas; del análisis del entorno cambiante en cuanto a fenómenos de tipos social, demográfico, económico, legislativo, político, institucional, etc.; y del análisis de sus resultados y capacidades internas, reflejado en el proceso de evaluación y planificación cíclica.

PIDERAL identificó las necesidades y expectativas de sus grupos de interés relevantes y desarrolló canales de comunicación, herramientas y fuentes de captación de las necesidades y expectativas generales de cada grupo de interés, y específicas de cada uno de sus segmentos.

Según la evaluación externa realizada, PIDERAL fue el proyecto líder en su campo; no había habido otro que hubiera llegado tan lejos en el fomento de una política pública de DRT. PIDERAL respondía a las concepciones teóricas más avanzadas, y en ese sentido tenía en cuenta las mejores prácticas. Llevó a cabo sistemáticamente acciones de comparación no solo entre territorios PIDERAL y entre países PIDERAL, sino con proyectos anteriores (EXPIDER I y EXPIDER II), con otros proyectos (ECADERT, PROTERRITORIOS) y otros países.

El proyecto fue capaz de crear y gestionar redes de colaboración y aprendizaje para la generación de nuevas ideas y el fomento de la innovación. Se evidenció plenamente una sistemática transferencia de conocimientos y aprendizaje basado en las mejores prácticas de los aliados y colaboradores/prestadores de servicios.

PIDERAL implantó un sistema de gestión basado en procesos que aseguraba que todas las actividades relevantes a todos los niveles (estratégico, operativo y de soporte) se diseñaran, documentaran, desarrollaran y ejecutaran sistemáticamente para dar respues-

ta a los requisitos de los grupos de interés. Los tres macroprocesos clave del proyecto, comunes a todos los países, fueron: elaboración del MTR a nivel nacional; constitución de las OLDET y formulación de los PEDET en los territorios e identificación del mecanismo de articulación del PEDET con las políticas sectoriales. Todos los procesos disponían de indicadores y métricas que permitían medir y evaluar su eficacia y eficiencia.



Foto: © IICA

LECCIONES APRENDIDAS

Para que una intervención orientada al DRT tenga posibilidades de éxito, es crítica la **delimitación de la base territorial** con la que se trabaja: debe ser lo suficientemente pequeña para que las economías de cercanía y las relaciones frecuentes entre los actores sean posibles, pero al mismo tiempo lo suficientemente grande como para que haya masa crítica de población y de recursos para que sea viable. La prestación de determinados servicios, la promoción socioeconómica y la implicación de los actores locales requieren ámbitos territoriales que van más allá del municipio y generalmente menores que una provincia o departamento. Los sistemas de planificación del desarrollo exclusivamente con base municipal resultan insuficientes.

En la promoción del desarrollo y en la implementación de las políticas sectoriales, representa una gran ventaja contar con unos **actores locales organizados** en una Organización Local de Desarrollo del Territorio (OLDET) y a su vez organizada en mesas sectoriales o temáticas.

En la mayoría de los casos, las **políticas sectoriales** suelen actuar focalizando desde arriba a su población objetivo -población normalmente dispersa en el territorio y frecuentemente desorganizada-. Actúan con sus propios medios, desconectada de otras políticas

y frecuentemente con delimitaciones territoriales diferentes unas de otras. Esa forma de proceder reduce la eficacia en la implementación de las políticas sectoriales, incluida la agropecuaria. Contar con una política pública de DTR que articule las diferentes políticas sectoriales en el territorio puede corregir este problema.

La verdadera sostenibilidad de los procesos de desarrollo de los territorios rurales proviene de la **articulación** de sus procesos de desarrollo con las políticas sectoriales de los gobiernos centrales y subnacionales. Sin articulación no hay sostenibilidad de los procesos de desarrollo de los territorios. La articulación requiere de **institucionalidad específica** para esa función, y suele ser a nivel provincial, departamental o regional.

Un aprendizaje relevante del proyecto PIDERAL fue que **es posible desarrollar una política pública de DRT** y que esta política puede incrementar notablemente la eficacia en el desarrollo de los territorios rurales. En este proyecto, el caso de Costa Rica es la demostración más clara. La voluntad política es el factor más crítico para el desarrollo de una política pública de DRT.

Intervenciones de este tipo requieren un cierto grado de **madurez de determinados procesos y de apropiación** de los mismos por parte de los actores nacionales y locales, que no se consiguen habitualmente en plazos cortos. La disminución de financiación y de plazo de ejecución afectó a las posibilidades de éxito del proyecto, al que, con carácter general, le faltó tiempo en los cuatro países para alcanzar sus objetivos. En particular, el recorte presupuestario repercutió negativamente en diversos aspectos que forman parte de una política pública para el DRT:

- ✓ Poder apoyar a los territorios en el tiempo intermedio hasta poner en marcha los espacios y mecanismos de coordinación y articulación.
- ✓ Haber ejemplificado en la práctica qué son y cómo funcionan los espacios y mecanismos de coordinación y articulación.

6/ APOYO A LA ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL (ECADERT)

INSTRUMENTO

Fondo España-SICA

OBJETIVOS

Objetivo general: Promover la gestión social participativa de políticas públicas territoriales incluyentes y equitativas, con los correspondientes procesos de formulación consensuada de proyectos de futuro y procesos de planeamiento e inversión orientados por una visión estratégica, para la transformación institucional, social, económica, cultural y ambiental del medio rural centroamericano, impulsada por los actores sociales e institucionales de los territorios, valorizando su identidad cultural y sus potencialidades propias para lograr el desarrollo sostenible.

Objetivo estratégico 1: Renovar, transformar y fortalecer el marco institucional y jurídico para la organización de los actores sociales de los territorios y para la gestión social integrada de políticas de DRT.

Objetivo estratégico 2: Enriquecer y reforzar el tejido social para una gestión innovadora de los territorios basada en el diálogo y consenso de políticas, estrategias y acciones, involucrando a todos los actores pertinentes y movilizandando las redes informales y las organizaciones formales de los territorios, como impulsoras de las transformaciones requeridas.

Objetivo estratégico 3: Fortalecer de manera incluyente la economía rural de los territorios, considerando sus potencialidades y con el propósito de mejorar la base económica del desarrollo territorial y de las familias rurales, mediante actividades productivas sostenibles y una participación creciente en las cadenas de valor basadas en los territorios, en función de sus proyectos de futuro.

Objetivo estratégico 4: Revalorizar la multiculturalidad de la región y fortalecer la transmisión intergeneracional de valores y saberes para potenciar y orientar los procesos de desarrollo de los territorios rurales, fortaleciendo sus identidades colectivas y el respeto intercultural.

Objetivo estratégico 5: Impulsar la transformación del tipo de gestión ambiental del territorio por parte de los actores sociales e institucionales, adecuando sus prácticas a la capacidad de renovación de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad.

RESUMEN

La importancia y complejidad de los problemas rurales centroamericanos, que son de naturaleza estructural y resultan de largos procesos históricos, requieren de acciones continuadas durante períodos prolongados y orientadas por una visión de largo plazo. Ciertas megatendencias, como el cambio climático y la inseguridad alimentaria, desafían la gobernabilidad y la equidad social, planteando amenazas potenciales a la estabilidad, al crecimiento económico y al mejoramiento de las condiciones de vida en la región.

Frente a ello, en el espacio del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se optó por establecer una estrategia regional y políticas sostenidas de desarrollo territorial en cada país. La Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) establece un modelo de desarrollo que busca favorecer la cohesión social y territorial, contribuyendo a reducir las disparidades intra e interterritoriales, así como la brecha entre lo urbano y lo rural, fortaleciendo así la gobernabilidad de los países centroamericanos y la buena vecindad entre sociedades, para que sean cada vez más simétricas y sustentables en su desarrollo territorial.

La ECADERT fue aprobada en 2010, después de un proceso ampliamente participativo, impulsado por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) en el marco del SICA, a través de consultas con actores regionales, nacionales y de territorios rurales de distintos lugares de los siete países participantes (6 centroamericanos y República Dominicana). En este proceso participaron más de 900 representantes de numerosas organizaciones y entidades. La estrategia implica el trabajo conjunto de gobiernos nacionales, gobiernos locales, organizaciones de las comunidades y otros actores relevantes, con el apoyo de la cooperación internacional. La Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) ha apoyado la ejecución de la ECADERT a través del Fondo España-SICA.

Con esta estrategia, el SICA busca que los países impulsen políticas de Desarrollo Rural Territorial (DRT) mediante propuestas consensuadas que se traduzcan efectivamente en acciones sostenidas en el tiempo, orientadas por proyectos de futuro de los territorios, de los países y de la región. Los Estados deben asignar recursos sustanciales del presupuesto nacional al desarrollo de los territorios rurales.

La ECADERT se ha aplicado hasta ahora en unos 22 territorios⁵⁷ de Centroamérica y República Dominicana, que se catalogan en tres tipologías:

57. La evaluación intermedia realizada en 2021 destaca que, hasta ese momento, se habían implementado convocatorias de proyectos que han financiado poco más de 50 proyectos territoriales seleccionados en 22 territorios priorizados en los países participantes, con una inversión estimada de USD 5,5 millones provenientes de la cooperación internacional junto a una contrapartida de los socios territoriales cercana a los USD 3,7 millones que ha logrado cubrir 76 municipios en 10 mancomunidades y más de 40 organizaciones locales; en temas tan diversos como ecoturismo y turismo rural, acuicultura, fruticultura, horticultura, capricultura, agricultura familiar, infraestructura productiva, diversificación de producción, cosecha de agua, salud reproductiva, rellenos sanitarios, reciclaje, redes de jóvenes y mujeres, combate a la roya del café, rescate de la identidad cultural e institucionalidad territorial, entre otros; considerando del enfoque de género en todas las convocatorias del Fondo Regional.

1. Territorios focales, seleccionados por cada país.
2. Territorios transfronterizos, estratégicos para la integración regional.
3. Territorios afines, unidos por características especiales (culturales, históricas) pero geográficamente discontinuos y situados en varios países.

El enfoque territorial de esta estrategia de desarrollo rural supone una gestión intersectorial y vínculos entre el Estado y la sociedad civil organizada, lo que necesariamente conduce a la generación de innovaciones institucionales. El DRT necesita de instituciones que faciliten los procesos de democratización política, la solidaridad social y la descentralización administrativa, al mismo tiempo que viabilicen la gestión amigable del ambiente, la articulación sectorial, la identidad cultural y la responsabilidad ética. Requiere superar la debilidad de las instituciones tradicionales vinculadas al desarrollo rural, para lo cual se plantea un esfuerzo especial para promover la innovación institucional.

La ECADERT, que tiene un horizonte temporal de dos décadas, del 2010 al 2030, aborda, de manera complementaria y entrelazada, aspectos medulares de las principales dimensiones del desarrollo sostenible, en sus cinco componentes:

- ✓ Institucionalidad para el Desarrollo Rural Territorial
- ✓ Tejido social y redes de cooperación territoriales
- ✓ Economía rural de los territorios
- ✓ Identidad cultural del territorio
- ✓ Naturaleza y territorios

Además, la ECADERT propone tres ejes transversales que cruzan todas las dimensiones y componentes del Desarrollo Rural Territorial:

- ✓ Equidad e inclusión social en los territorios rurales.
- ✓ Educación y formación de capacidades.
- ✓ Gestión del conocimiento, como recurso para el desarrollo rural territorial.

En los diez primeros años de trabajo, las dimensiones generales y transversales que se definieron en la ECADERT han tenido resultados, han conseguido avances, aunque con diferencias. De las 49 líneas de acción en que se desglosaban los componentes, 12 han tenido un nivel de avance bajo o nulo. Quizás la dimensión institucional es la que más se ha trabajado y más avances ha tenido, y la medioambiental es la que menos.

La ECADERT plantea su articulación con otros esfuerzos sectoriales e intersectoriales impulsados por los órganos del SICA, incorporando sus propuestas en la medida en que

pueden contribuir al desarrollo integral de los territorios rurales, o bien complementando acciones regionales. Cabe destacar la articulación con la Política Agrícola Centroamericana (PACA) y con la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud de Centroamérica (ERAS).

A pesar de que se han logrado algunos procesos regionales con otras instituciones del SICA vinculados a afrodescendientes, equidad de género, juventud rural, cultura, cambio climático, entre otros, tanto a nivel regional como nacional se torna estratégico promover una mayor intersectorialidad. El sector agropecuario podría continuar liderando el impulso regional, pero en los espacios regionales, nacionales y territoriales deberán aumentar en intensidad el accionar articulado con otros sectores igualmente relevantes, particularmente los de desarrollo social.

LECCIONES APRENDIDAS

De todos los instrumentos aprobados por el SICA en los últimos años, la ECADERT ha sido uno de los que más **apropiación** por parte de los actores territoriales ha tenido y con mejores resultados. Ha posicionado el DRT en un lugar privilegiado de la agenda política regional en el marco del SICA, brindando marcos conceptuales y metodológicos comunes que han logrado promover o articularse a las principales políticas nacionales de desarrollo rural.

Como instrumento regional de política pública, la ECADERT ha generado un ambiente favorable y un mecanismo de apoyo para la incorporación del **enfoque territorial** en políticas nacionales de desarrollo rural, de maneras diversas según los respectivos contextos económicos y sociales, marcos normativos e institucionales y procesos sociopolíticos de cada país. Estas diferencias entre los países están muy vinculadas a las situaciones de base y/o puntos de partida de cada uno; en esto ha sido importante la flexibilidad de la estrategia para adaptarse a las diversas realidades nacionales.

La ECADERT ha tenido éxito en formular acciones que combinan los acuerdos que los países tienen en el marco del SICA (dimensión regional) con sus políticas nacionales, aterrizándolas en territorios concretos, como una forma concreta de **hacer tangible la integración regional** y que llegue a la población. La ECADERT es un ejemplo poco frecuente de coordinación de intereses regionales, nacionales y territoriales, y de tangibilidad de la integración.

En este sentido, aparece como clave la consideración del **territorio como unidad de trabajo** articulado de las instituciones. Se ha generado un sistema de trabajo entre lo regional, lo nacional y lo local que funciona, con sus dificultades, pero funciona. La ECADERT ha dejado claro que los territorios son una unidad de actuación y otras áreas de política se están interesando por esto.

En la evaluación intermedia realizada en 2021 se destaca que, en términos de eficacia de la cooperación regional, el proceso de la ECADERT ha favorecido prácticas de **alineamiento de donantes**, complementando las acciones y favoreciendo un mayor impacto. Se debe resaltar la importancia de la coordinación de la cooperación: si los actores de la cooperación trabajan juntos los resultados se multiplican. La secretaría del CAC ha sabido negociar con las cooperaciones para sumarlos a la estrategia.

La AECID ha hecho un gran papel en este sentido, con generosidad, sin afán de protagonismo, respetando lo que los países centroamericanos necesitaban y ayudando a que otras cooperaciones se acercasen para hacer acciones conjuntas.

La ECADERT está planteada como un **proceso de largo aliento**; el tipo de resultados y objetivos a los que apunta requieren un proceso largo. La financiación española a través del fondo España-SICA, y sumando después la colaboración de la AACID, le ha dado estabilidad a este proceso. Los momentos en que la financiación ha sido más intensa, se ha podido dar más impulso a la estrategia, pero incluso cuando se ha reducido la financiación, la ECADERT ha sobrevivido.

Como ocurre en otras experiencias regionales, en la estrategia el diagnóstico está bien hecho y los procesos de consulta también, pero no se ha dotado de los necesarios **instrumentos de ejecución y de financiación**. Nuestros programas de cooperación están bien definidos pero se acaban. Hay que apoyar el desarrollo de instrumentos locales; los países (a través de los ministerios que tengan el liderazgo) tienen que financiar intervenciones en los territorios, tienen que crear instrumentos, por ejemplo, un fondo, que puede ser cofinanciado por la cooperación, pero debe ser local. Si no, la dependencia de la financiación externa puede poner en peligro la sostenibilidad a largo plazo de la iniciativa. Esta asunción de financiación vendrá derivada de una apropiación real de ECADERT por parte de cada país. En el último Plan de Acción de la ECADERT aprobado por los gobiernos centroamericanos se aludía a la *flexibilidad de su implementación en función de la apropiación de los gobiernos nacionales*. La clave es que haya una masa crítica de países interesados en la Estrategia. No parece preciso ni políticamente rentable forzar la participación de todos los países a la vez y con la misma intensidad. La modulación de la aplicación de la ECADERT por parte de los países puede ser una opción (principio de puerta abierta). La decisión de participar o no debe estar ligada a la asunción de los citados compromisos.



Portada diseñada por Mimian Hsu, Geolatina

7/ RESERVA REGIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA DE ESTADOS DE ÁFRICA DEL OESTE (CEDEAO)

INSTRUMENTO

Cooperación delegada UE

PRESUPUESTO

56.000.000 € de apoyo UE, de los cuales la AECID gestionó 4.800.000 €

DURACIÓN

2015 a 2021

OBJETIVOS

Objetivo Específico 1

Puesta en marcha de la estrategia regional de almacenamiento de emergencia a través de los niveles local, nacional y regional para dar respuesta a las crisis alimentarias y nutricionales.

Componentes

- ✓ Apoyo a la puesta en marcha de la Reserva Regional de Seguridad Alimentaria (RRSA)
- ✓ Apoyo a los sistemas nacionales de almacenamiento y a la puesta en marcha de la Red de Organismos de Gestión de Crisis (RESOGET, por sus siglas en francés)
- ✓ Apoyo a los stocks de proximidad.

Objetivo Específico 2

Refuerzo de los dispositivos de información sobre la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad para la toma de decisiones rápidas, independientes y eficaces en relación a la gestión de las reservas alimentarias a nivel local, nacional y regional.

Componentes

- ✓ Apoyo a los sistemas nacionales de información y al Sistema Regional de Información sobre el Sector Agrícola (ECOAGRIS)
- ✓ Apoyo al dispositivo de toma de decisión y refuerzo de las capacidades de la Agencia Técnica Regional para la Agricultura y la Alimentación (ARAA), componente gestionado, en una parte, por una subvención directa al Centro AGRHYMET del Comité Permanente Intergubernamental de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS) y, en otra parte, por la AECID a través de un acuerdo de cooperación delegada.

Los resultados que debía perseguir el componente gestionado por la AECID comprendían la creación y puesta en marcha de una unidad de información y asesoramiento (célula Info-Stocks) dependiente de la Unidad Técnica de la ARAA; la armonización de los criterios de activación de las reservas nacionales y la reserva regional; el establecimiento del mecanismo para la movilización y la reconstitución de la Reserva Regional; y el refuerzo de las capacidades globales de la ARAA.

RESUMEN

Los conflictos, las plagas y las crecientes perturbaciones relacionadas con el clima a menudo afectan a África occidental, que experimenta regularmente lluvias irregulares, sequías, inundaciones y otros desafíos relacionados con el clima, así como invasiones periódicas de langostas que devastan los cultivos en todo el Sahel. Estas situaciones exacerbaban los desafíos asociados con los precios altos y volátiles de los alimentos, aumentan las necesidades de importación de alimentos y crean brechas peligrosas en las líneas de producción de productos básicos que pueden amenazar la estabilidad nacional y regional y socavar la confianza en la seguridad alimentaria mediada por el mercado.

Como compradores de menor volumen con infraestructura débil ubicada en regiones difíciles del mundo, los países de bajos ingresos con déficit de alimentos enfrentan costos de transporte más altos y una dura competencia por suministros globales limitados, incluso en los mejores tiempos. Pero durante los períodos de precios altos y volátiles de los alimentos, cuando las necesidades suelen ser mayores, estos países a veces no pueden asegurar un acceso predecible a suficientes alimentos para responder rápidamente a las necesidades humanitarias de sus grupos de población más vulnerables, incluso a través de programas de redes de seguridad. Esto afectó de forma especialmente intensa en la crisis de precios de los alimentos de 2008.

En dicha crisis, varios países de África occidental intentaron acumular reservas de alimentos con el fin de ayudar a los más vulnerables y necesitados. Sin embargo, en ocasiones no pudieron asegurar un acceso predecible a los suministros de alimentos en los mercados mundiales para sus poblaciones más vulnerables y, en otras ocasiones, los precios muy altos significaron que podían comprar menos, lo que limitaba aún más su poder adquisitivo, elevaba los costos unitarios y hacía más difícil asegurar los envíos.

Por todo ello, la CEDEAO tuvo interés en desarrollar una reserva regional de alimentos. Esta iniciativa se enmarca y apoya en la Política Agraria de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAP) aprobada por los Jefes de Estado de África Occidental en 2005, con los objetivos de reducir la dependencia desde una perspectiva de soberanía alimentaria y reducir la vulnerabilidad de las economías de África Occidental al limitar los factores que conducen a la inestabilidad e inseguridad regional. Entre las previsiones de esa política agraria regional, se encuentra la coordinación en el establecimiento de reservas de alimentos.

La Reserva Regional de Seguridad Alimentaria fue adoptada en febrero de 2013 en la Conferencia de Jefes de Estado de la CEDEAO como instrumento de solidaridad regional con los siguientes objetivos:



Foto: © CEDEAO

- ✓ Mejorar la respuesta a las crisis alimentarias y nutricionales al mejorar la capacidad de respuesta en diferentes niveles y en diferentes líneas de defensa.
- ✓ Promover la solidaridad regional y reducir la dependencia de la asistencia internacional.
- ✓ Promover un sistema de almacenamiento.
- ✓ Reducir la volatilidad de los precios y su impacto en productores y consumidores.

Se trata de una tercera línea de respuesta a las crisis, después de las reservas de alimentos a nivel local/comunitario y nacional, que no pretende cubrir todas las crisis, ya que, cuando la escala exceda las capacidades de la región, los mecanismos habituales para movilizar la ayuda internacional deben poder operar en apoyo de los mecanismos regionales.

La idea del proyecto era intervenir de manera equilibrada y simultánea en las tres líneas de defensa que estructuran la estrategia de almacenamiento de seguridad alimentaria, entendiendo que la viabilidad a largo plazo de la Reserva Regional dependerá en gran medida del equilibrio y la complementariedad que se pueda establecer entre los almacenamientos locales, gestionados por las poblaciones y sus organizaciones o autoridades locales, los stocks nacionales gestionados por los Estados, y finalmente la Reserva Regional gestionada por las instituciones de la región.

La reserva regional está formada por un componente físico (un tercio) y un componente financiero (dos tercios) para reducir los costos y diversificar la asistencia alimentaria. El stock físico se suministrará principalmente con producción local (cereales, granos, tubérculos y otros productos alimenticios que puedan ser almacenados fácilmente sin correr el riesgo de dañarse) a través de contratos de compra directa con organizaciones de agricultores, contribuciones nacionales y otras licitaciones.

En general, el proyecto ha facilitado el establecimiento de un sistema operativo regional de respuesta a crisis alimentarias con órganos de gobierno e instrumentos funcionales de gestión e intervención, complementando el resto de líneas de defensa que se están fortaleciendo en una lógica de subsidiariedad y solidaridad con más de una decena de respuestas a crisis alimentarias coyunturales en varios países y creciente confianza internacional.

Sin embargo, el sistema aún necesita ser fortalecido para convertirlo en un verdadero instrumento de resiliencia y soberanía alimentaria. En particular, el almacenamiento local (primera línea de defensa) y su articulación con el almacenamiento nacional (segunda línea de defensa), constituyen los principales eslabones débiles del sistema, además de la necesidad de pasar a un enfoque estructural de financiación.

LECCIONES APRENDIDAS

Desde el punto de vista de la apropiación, el proyecto fue diseñado bajo el liderazgo de instituciones regionales e involucró fuertemente a todas las partes interesadas, de manera que no ha sido un proyecto externo, sino la implementación de un componente de la política agraria regional de la CEDEAO, reconocida como la política de referencia para el apoyo externo.

La estructuración del proyecto en cinco componentes, cada uno vinculado a un resultado específico, puede justificarse por razones de búsqueda de eficiencia, responsabilidad y atribución. Pero la atribución de los componentes a diferentes delegados (Agencia Francesa de Desarrollo, AECID y AGRHYMET/CILSS), llevó al proyecto a operar en silos con una partición en la ejecución, gestión y reporte de actividades.

Varias limitaciones tuvieron un impacto negativo en la tasa de logro de los objetivos del proyecto, incluyendo:

- ✓ Restricciones institucionales y de procedimiento: la complejidad de los métodos de implementación con varios delegados (acuerdos cruzados entre las partes interesadas) que provocó un retraso en el inicio de las actividades.
- ✓ Dificultades organizativas: en particular las dificultades para reclutar el equipo de la Unidad Técnica de Gestión de la Reserva (UTGR), combinadas con el infra dimensionamiento de los recursos humanos, lo que provocó un retraso en la implementación de las actividades de los componentes 2, 3 y 5. Los perfiles y las misiones de la UTGR se centraron en el establecimiento y gestión de la reserva regional, mientras que el proyecto abarcó todas las escalas de almacenamiento.
- ✓ La crisis sanitaria de la COVID-19: a pesar de las medidas de mitigación (videoconferencias), frenó en gran medida todos los procesos de diálogo y consulta tanto a nivel nacional como regional, así como las actividades de capacitación de los gestores de los stocks locales, de validación de estrategias nacionales de almacenamiento y los manuales de procedimientos.

La sostenibilidad financiera de la Reserva es el mayor de todos los desafíos y requiere un cambio de un enfoque de proyecto a un enfoque estructural. La esperada puesta en funcionamiento de la Reserva Financiera a través del Fondo Regional de Agricultura y Alimentación y la movilización de financiamiento innovador a través del sector privado (bancos, fundaciones) son un buen augurio. También es importante mencionar la financiación de 8 millones de euros puesta a disposición por la AFD para apoyar una fase intermedia (de 3 años) para la puesta en marcha de la RRSA.

Se trata de un proyecto emblemático, innovador, multiactor y multiescala, un instrumento de integración regional al servicio de los países y pueblos de la región, que beneficia los 15 países de la CEDEAO y a otros dos países no miembros de la CEDEAO pero que participan en el Comité Interestatal Permanente para el Control de la Sequía en el Sahel (Chad y Mauritania); además, es una de las primeras patas para ir consolidando una política agrícola común a nivel regional.

La participación de AECID en el proyecto ha durado 7 años, desde 2014 hasta abril de 2021.

El actor principal del proyecto ha sido la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), que ha gestionado el núcleo principal del proyecto. La AECID se ha encargado del componente 5, de gestión de conocimiento, con buenos resultados, buena calidad de los productos entregados, buen nivel de ejecución presupuestaria (casi el 100%), y con un nivel de eficacia por encima de la media del proyecto. Se trata de un componente con menor peso presupuestario, pero de gran importancia para el funcionamiento de la reserva.

Una vez terminado el proyecto, la AFD le ha dado continuidad con un apoyo adicional por tres años. La AECID ha conversado con la ARAA acerca de una posible continuidad, no obstante, desde la ARAA, al contar ya con un apoyo de la AFD, han priorizado para 2022 la continuidad a otro de los programas que la AECID ha apoyado a esta institución, el llamado “*filets sociaux*”. Asimismo, y de forma paralela, la UE ha contactado a AECID por el papel que ha jugado y sigue jugando en el refuerzo institucional de la ARAA, lo que ha llevado a AECID a conversar con la UE y la ARAA acerca de entrar en una siguiente fase de apoyo a la Reserva regional.

AFD cuenta con un equipo grande compuesto de personal técnico y especializado para el proyecto. AECID, por su parte, al transferir los fondos a la CEDEAO en lugar de ejecutar a través de unidades de gestión externas, ha contado con menos personal propio, pero ha financiado expertos/as de apoyo.

Un aspecto identificado y destacado en la evaluación final fue el descuido de la dimensión ganadera en muchas zonas de estos países. No había una previsión de alimento para ganado dentro del planteamiento inicial de la reserva regional. A raíz de ello, la AECID ha construido una propuesta en torno a esta cuestión que ha dado lugar a un nuevo proyecto de cooperación delegada (proyecto PRISMA), en la convocatoria DeSIRA.

8/ PROYECTO DE IRRIGACIÓN TECNIFICADA (PIT) PARA PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES Y PRODUCTORAS DE ECUADOR

INSTRUMENTO

FONPRODE + Cooperación delegada UE (LAIF)

El proyecto de irrigación tecnificada se enmarca en las políticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Ecuador (MAG) para el riego parcelario, a través de la Subsecretaría de Irrigación Parcelaria Tecnificada (SIPT). Inicialmente fue planteado con financiación de FONPRODE (20 millones de USD) y de un préstamo del Banco Mundial (65 millones de USD), pero fue apoyado además por la UE a través de una subvención de la *Latin American Investment Facility* (LAIF), con 8,4 millones de euros, que lo complementa para aportar resultados en transferencia de capacidades, comercialización y asociatividad para beneficio de pequeños y medianos productores.

FINANCIACIÓN

Financiación inicial 2015

- Cooperación Española: 20.000.000 USD (Crédito FONPRODE)
- Banco Mundial: 80.000.000 USD (Préstamo)
- Ministerio Agricultura Ecuador: 20.000.000 USD (Contraparte Local)
- Población beneficiaria: 8.600.000 USD (Aporte en Mano de Obra)
- LAIF UE: 8.408.773 € (no reembolsable)

Financiación desde noviembre 2018⁵⁸

- Cooperación Española: 20.000.000 USD (Crédito FONPRODE)
- Banco Mundial: 65.000.000 USD (Préstamo)
- Ministerio Agricultura Ecuador: 16.180.000 USD (Contraparte Local)
- Población beneficiaria: 7.990.000 USD (Aporte en Mano de Obra)
- LAIF UE: 8.408.773 € (no reembolsable)

58. En este momento se produjo una cancelación parcial del préstamo del Banco Mundial de 15.000.000 USD, solicitada por el Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, debido a los retrasos en la ejecución y la imposibilidad de ejecutar el total del préstamo.

OBJETIVOS

Proyecto PIT

El proyecto PIT forma parte de un programa nacional denominado “*Fomento de la producción agrícola a través de la implementación de sistemas de uso y aprovechamiento del recurso hídrico para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria*” y tiene como objetivo mejorar el ingreso de los pequeños y medianos productores y productoras campesinos a través del fomento productivo y manejo climáticamente inteligente de suelos y aguas, beneficiando a 9.000 familias en la instalación de 10.500 hectáreas de riego tecnificado.

El proyecto incluye tres componentes:

1. **Inversiones para subproyectos climáticamente inteligentes**, a través del cual se financian inversiones en infraestructura de riego, fiscalizaciones y la elaboración de estudios.
2. **Fortalecimiento de Capacidades Locales e Institucionales**, que incluye un **Plan de Capacitación y Asistencia Técnica (PCAT)** en cinco áreas: (i) productiva; (ii) ambiental; (iii) de fortalecimiento organizacional; (iv) comercial; y, (v) de operación y mantenimiento de los sistemas de riego. Adicionalmente, a través de este segundo componente se financian **innovaciones agroambientales**, tanto productivas (destinadas a cada beneficiaria/o) como comerciales (destinadas a la comunidad).
3. **Gestión del Proyecto**: a través de este componente se financian gastos operativos, salarios de consultores en territorio y bienes necesarios para el funcionamiento de la Unidad de Gestión (activos de oficina, vehículos).

El proyecto se desarrolla en 17 provincias (7 de costa y 10 de sierra andina), en las que los recursos FONPRODE financian inversiones del **Componente 1** en las Provincias de Cotopaxi, Imbabura, Carchi, Esmeraldas, Manabí, Tungurahua y Chimborazo; así como gastos del **Componente 3**.

La implementación del PIT se realiza a través de una Unidad de Gestión del proyecto (UGP) creada en la SIPT del Ministerio de Agricultura, que cuenta con autonomía económica y financiera. La ejecución de los recursos se realiza bajo las normas del Banco Mundial, tanto para el crédito FONPRODE como para el préstamo del Banco.

Tras la cancelación parcial del préstamo del Banco Mundial de 80 a 65 millones de dólares⁵⁹, las metas iniciales del PIT se redujeron de 14.150 a 9.000 familias beneficiarias y de 12.400 hectáreas con riego tecnificado a 10.500 hectáreas.

59. Es posible que se vuelva a reducir, hasta quedar en unos 35 millones de dólares.

Proyecto LAIF UE

Los objetivos específicos de la contribución LAIF, en el marco de este proyecto son:

1. Mejorar el ingreso de pequeños y medianos productores/as a través del fomento productivo basado en el aprovechamiento y manejo racional y climáticamente inteligente de los recursos naturales, contribuyendo a su bienestar.
2. Fortalecer las capacidades nacionales en diseño y gestión de sistemas de riego, a través de la consolidación en el país de una masa crítica de expertos/as y profesionales en riego que contribuya a la mejora y modernización de los sistemas productivos, a la gestión eficiente del agua de riego y a la resiliencia de los territorios ecuatorianos al cambio climático.



Foto: © Banco Mundial

RESUMEN

Solamente un tercio de las tierras de cultivo en Ecuador están explotadas bajo riego; ese porcentaje desciende al 7% cuando analizamos las pequeñas y medianas explotaciones, que no han tenido acceso a los recursos básicos de producción u otros beneficios de los gobiernos locales o nacionales. Las zonas de costa y sierra, donde se concentra la población campesina, presentan déficit de agua durante varios meses al año.

El acceso a riego eficiente, con equipos adecuados para el almacenamiento, conducción y aplicación de agua a los cultivos (a través de un sistema de riego modernizado), es necesario para que la producción agrícola sea más flexible y adaptable a la variabilidad climática actual y futura. Además, existe una clara necesidad de consolidar un enfoque integrado para promover la diversificación de la producción, transformación y comercialización que

ayudaría a incrementar los ingresos de los pequeños y medianos agricultores y sus familias.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) tiene en sus planes promover la pequeña y mediana agricultura familiar para garantizar la producción para el consumo interno y la soberanía alimentaria, promoviendo el acceso equitativo al riego de fincas tecnificadas, y establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes actores para promover el desarrollo responsable de la agricultura productiva y comercial.

El proyecto PIT se formuló totalmente alineado con los objetivos institucionales del MAG, que en 2012 elaboró el Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012-2027 en el que la modernización del riego en finca es una de las principales prioridades.

Más del 80% de la población objetivo de este proyecto vive por debajo del umbral de la pobreza. Uno de cada tres se clasifica como vulnerable. Dado que estos grupos no pueden financiar la adopción de nuevas tecnologías por sí mismos, se requieren subsidios y apoyo del sector público. El proyecto se planteó para ser implementado en áreas de los denominados “minifundios”, con un promedio de 2,18 ha/beneficiario.

La propuesta fue consultada por el MAG en febrero de 2015 con las Asociaciones de Productores y Juntas Locales de Regantes.

Los beneficios del proyecto:

- ✓ En términos de producción, procesamiento y comercialización, contribuyen a la diversificación productiva y mejoran el acceso a los mercados, con el fin de incrementar el valor agregado y el efecto multiplicador de la matriz productiva en los territorios.
- ✓ Las acciones de innovación introducen cambios significativos en las formas de producción (agroecológica) y uso de los recursos naturales, con un impacto directo en la sostenibilidad ambiental y generando resiliencia a los efectos del cambio climático debido a la independencia del recurso hídrico que ya no es dependiente de las temporadas de lluvias y sequías, altamente condicionadas por el cambio climático.
- ✓ Las acciones en términos de fortalecimiento de las organizaciones e instituciones contribuyen a una mejor gestión de los recursos y la sostenibilidad de las inversiones.
- ✓ A nivel institucional, el proyecto contribuye a fortalecer las capacidades del MAG y de los gobiernos locales para acompañar los procesos de desarrollo de la región y asistir a las familias de los agricultores.

El PIT tiene previsto concluir su implementación el 31 de diciembre de 2022. No obstante, al interno del MAG se está valorando la posibilidad de realizar una solicitud de extensión de plazo por doce meses adicionales de ejecución con el objetivo de finalizar satisfactoriamente los 49 subproyectos (Obra + fiscalización + PCAT + Innovaciones Agroambientales) que se han implementado, y que permitirían alcanzar un área tecnificada de riego de 6.328,61 hectáreas, beneficiando a 6.014 familias. El proyecto beneficia a comunidades indígenas y cuenta con acciones de adaptación a la cultura de dichos pueblos y nacionalidades.

El Acuerdo de Delegación entre la UE y AECID para la ejecución de la **Contribución LAIF al Proyecto PIT** constituye una donación de 8,41 millones de euros, que se firmó el 28 de diciembre de 2016, iniciando su período de implementación el 1 de marzo de 2017. La Acción LAIF -PIT consta de dos grandes ejes de trabajo: la creación y puesta en marcha de una Escuela Nacional de Irrigación Parcelaria (ENIP), vinculada a una red de universidades participantes en las que se han realizado parcelas demostrativas, y de otro lado, la puesta en marcha de cinco Territorios Demostrativos, asignados a subproyectos del PIT, que pretenden apoyar en comercialización, cadenas de valor y asociatividad y “demostrar” la viabilidad y sostenibilidad de la pequeña agricultura campesina (ente 0,5 y 3 hectáreas de terreno), segmento mayoritario en el sector agrícola ecuatoriano, cuando ésta cuenta con suficientes recursos para la producción.

La **Escuela Nacional de Irrigación Parcelaria (ENIP)**, implementada por AECID con la asistencia técnica de TRAGSA, ha sido creada como un sistema de formación y capacitación descentralizado en el que participan universidades ecuatorianas, el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) y la Subsecretaría de Irrigación Parcelaria Tecnificada del Ministerio de Agricultura, con el objetivo de fortalecer las capacidades nacionales para el diseño y gestión de sistemas de riego. La ENIP ha dotado al país de una masa crítica de expertos/as y profesionales en riego que contribuya a la mejora y modernización de los sistemas productivos bajo riego, a la gestión eficiente del agua de riego y a la resiliencia de los territorios ecuatorianos al cambio climático.

Gracias a la ENIP se ha logrado capacitar a 1.299 personas (861 hombres y 438 mujeres) entre técnicos/as de instituciones públicas y privadas, gestores y administradores de riego, y personal docente. Además de los cursos de formación, se han implementado 11 parcelas demostrativas, se ha puesto en marcha el Observatorio Nacional de Riego (<http://balcon.mag.gob.ec/onr/>), como espacio que consolida y sistematiza toda la información sobre riego producida en esta acción, se han realizado tres foros temáticos sobre riego y 12 publicaciones. También se han desarrollado más de 50 acciones de investigación, entre proyectos de investigación y otras actividades académicas relacionadas (tesinas, artículos, otros vínculos académicos) en 5 universidades.

La visión estratégica de los **Territorios Demostrativos** es generar una dinámica de desarrollo territorial que potencie el impacto del riego tecnificado realizado anteriormente por el MAG y actualmente a través del PIT, mediante inversiones de carácter demostrativo, ligadas a la producción, transformación, comercialización, asistencia técnica, capacitación, investigación, entre otras, cuyo efecto demostrativo permita replicar esta estrategia a escala nacional e inspirar la política pública en el desarrollo agrario territorial

El apoyo LAIF se pensó en inicio para 60 meses, hasta final de 2021, pero se ha extendido a 78 meses y tiene previsto su fin de ejecución el 31/08/2023.

LECCIONES APRENDIDAS

Efectos positivos

El **efecto multiplicador** y la envergadura de un proyecto que suma **diferentes agentes y contribuciones** (crédito español + donación UE + préstamo del Banco Mundial + fondos presupuestarios de Ecuador + contribución de los beneficiarios) se traduce en una posibilidad de impacto muy superior a lo que se consigue con las intervenciones pequeñas habituales: 9.000 familias de pequeños y medianos productores beneficiados (10.500 hectáreas de regadío tecnificado), adaptación a los efectos del cambio climático, capacidad para obtener 2 o 3 cosechas al año (dependiendo del rubro), nuevas modalidades productivas y comerciales (invernaderos, producción certificada agroecológica, nuevos productos complementarios que permiten romper la lógica del monocultivo) que aumentan los ingresos de las familias y acompaña un cambio en la matriz productiva del sector agrícola.

La **Agricultura Familiar Campesina (AFC)**, que es la que sostiene la actividad agropecuaria en el Ecuador, como enfoque preponderante del proyecto, ha demostrado que también en época de crisis, como la pandemia por Covid-19, es el modelo que sostiene la seguridad alimentaria.

También ha sido relevante el **enfoque agroecológico**, que permite la no dependencia de los agroquímicos, propiciando la autosostenibilidad de la actividad agropecuaria además de impactar en la salud de las comunidades y en el cuidado medioambiental.

La **introducción de nuevas tecnologías agrícolas** (metodología Keyline, asociación arroz-pato, control biológico de plagas, etc.) que permiten la mejora de la producción, conservación y buen manejo de suelo y la optimización del recurso hídrico, ha sido otro factor relevante del proyecto.

La articulación interinstitucional a través de la creación de **Mesas Técnicas de Articulación Territorial**, donde la coordinación y las sinergias creadas a través de las instituciones locales con competencias en fomento productivo, confiere sostenibilidad a las acciones emprendidas.

Destaca el **modelo de gestión de los Territorios Demostrativos**, el cual toma en cuenta cuatro componentes que impulsan el desarrollo de la cadena productiva:

- ✓ Fomento de la producción (diversificada, con enfoque agroecológico, innovaciones tecnológicas agrícolas)
- ✓ Agregación de valor mediante procesos de tratamiento post-cosecha y transformación.
- ✓ Apoyo a la comercialización mediante canales cortos.
- ✓ Fortalecimiento de las organizaciones de productores/as.
- ✓ Fortalecimiento de las instituciones locales con competencias en fomento productivo.

Un aporte importante de la AECID en esta intervención ha sido impulsar el **enfoque de género**. En el primer semestre del proyecto se elaboró, por petición de la AECID, una guía de transversalización de género que ha servido de referencia a los diferentes componentes, como puede verse en la incorporación del enfoque de género en los contenidos de las capacitaciones y en el seguimiento a indicadores desagregados por sexo, pero también a indicadores sobre la repartición de la carga de trabajo –productivo y reproductivo– entre hombres y mujeres.

Frente a la costumbre del país de trabajar sectorialmente, un efecto positivo del apoyo LAIF ha sido haber colocado el **enfoque territorial como premisa y haber fomentado la articulación interinstitucional**.

Mejoras a introducir en futuras intervenciones

A pesar de que el proyecto fue muy trabajado con el MAG y con los beneficiarios para una buena alineación y apropiación, **la cultura política en Ecuador** no favorece a las necesidades de proyectos de largo plazo, dado que los cambios políticos y las remodelaciones de los equipos ministeriales, han causado una ralentización de las actividades y han conllevado en algunos casos el cambio de criterios y prioridades que han replanteado determinadas estrategias de acción. En Ecuador, los cambios de ministro incluyen un cambio de todo el organigrama del ministerio, afectando a los técnicos a cargo del proyecto. Esta cultura está tan extendida en el país, que cuando hay un cambio de ministro, los técnicos que llegaron con él presentan su renuncia automáticamente. Esto obliga a transferencias de capacidades desde la OTC a los nuevos equipos. En el último año, tras el cambio de gobierno, se han sucedido hasta 4 ministros en el MAG. Si se tiene en cuenta que cada cambio de ministro precisa de 3 meses para completar su estructura, se ha perdido un año entero. Para futuras intervenciones, se plantea **la conveniencia de condicionar el apoyo que reciben a la creación de estructuras técnicas estables, independientes de los vaivenes políticos**. Esta posibilidad está siendo reflexionada también al interior del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, por el impacto que tiene dicha cultura de ciclos cortos en los ministerios, que afecta enormemente a los cronogramas previstos para la ejecución.

La situación fiscal en el país, extremadamente adelgazada como consecuencia de la pandemia y los bajos precios del petróleo desde 2019 hasta 2021, ha tenido un impacto en los presupuestos que el país ha aportado finalmente al proyecto (menores a los previstos), así como la puesta en marcha de decretos que obligan a los préstamos y créditos a pagar el IVA (en inicio no era así, sino que el presupuesto local era en gran medida para el pago del IVA). **En Ecuador es necesario un replanteamiento de la elegibilidad del IVA que evite estos pormenores**. La emisión de dicho decreto supuso unos 8 meses de retraso en todas las contrataciones públicas (no se pueden pagar los contratos hasta que no exista crédito para el pago del IVA respectivo).

9/ GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO SOBRE AGRICULTURA RESILIENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INSTRUMENTO

Varias iniciativas en el marco del Plan INTERCOONECTA

OBJETIVOS

1. Realizar un mapeo de experiencias exitosas relevantes en la región en materia de agricultura resiliente, cambio climático y derecho a la alimentación.
2. Identificar el valor añadido de los procesos de transferencia, intercambio y gestión del conocimiento en estas temáticas para lograr los objetivos del Programa INTERCOONECTA y fortalecer la labor de asistencia técnica que realiza la alianza España-FAO, así como los retos y las acciones necesarias para la mejora de dichos procesos.
3. Fortalecer el diálogo político que contribuya a garantizar el derecho a la alimentación en los países, espacios subregionales y regionales para enfrentar el cambio climático y el logro de la seguridad alimentaria y nutricional en el marco del proceso de implementación de los ODS en América latina y el Caribe.
4. Fortalecimiento de la red de actores socios de la Cooperación Española en estas temáticas en el marco del Programa INTERCOONECTA y la alianza España-FAO.
5. Identificación y puesta en marcha de proyectos de conocimiento para el desarrollo sobre agricultura resiliente al cambio climático en la región.

RESUMEN

Desde el año 2013, la Cooperación Española estableció como uno de sus objetivos de desarrollo el llevar a cabo una cooperación intensiva en el “fortalecimiento de las capacidades institucionales” y en la “transferencia de conocimiento”. INTERCOONECTA es el Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe, enfocado en la aplicación del conocimiento como herramienta para el desarrollo de esa región.

Para llevar a cabo ese objetivo, INTERCOONECTA se centra en la generación de capacidades en instituciones y actores sociales involucrados en el desarrollo humano sostenible, y con capacidad de desarrollar e implementar políticas públicas encaminadas a conseguir una mayor cohesión social. También pretende fortalecer las relaciones entre las instituciones y personas expertas, fomentando así el intercambio de experiencias y buenas prácticas, contribuyendo a la Cooperación Sur-Sur y Triangular y a los procesos de integración regional.

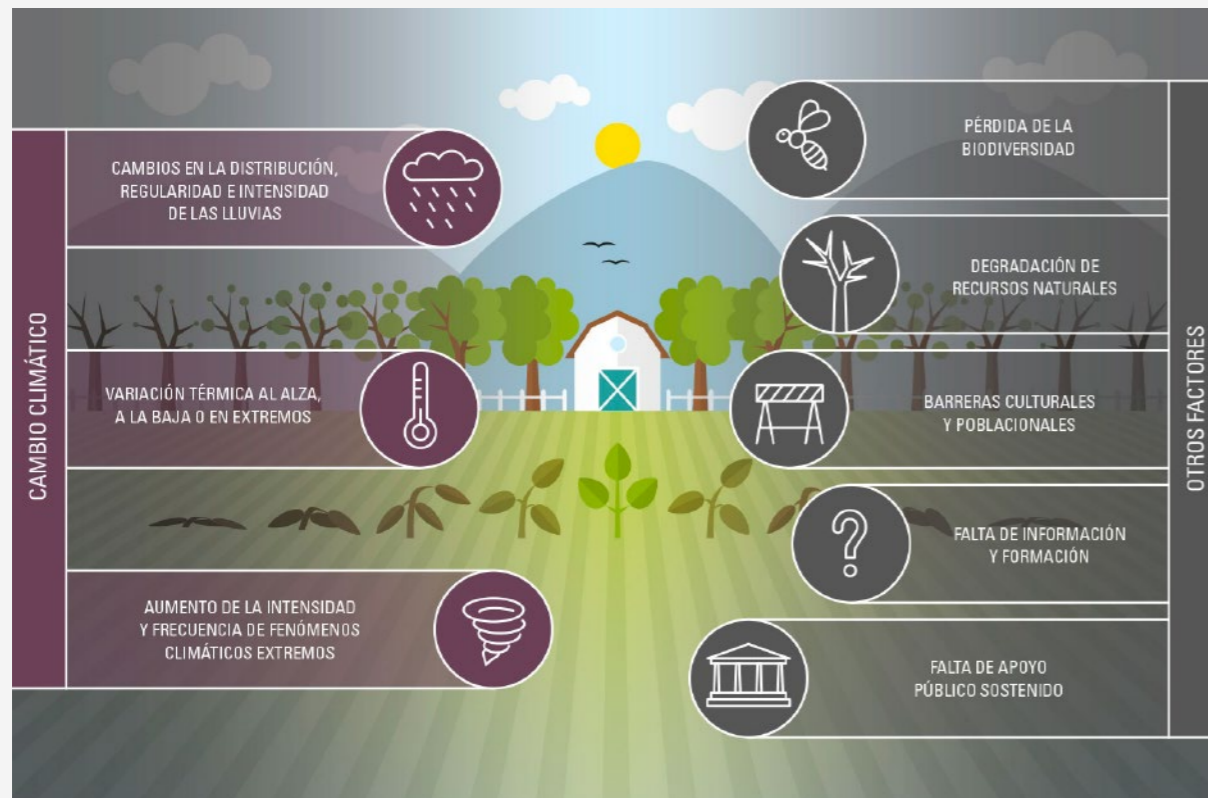


Foto: © Enraíza Derechos

En el año 2016, la AECID puso en marcha una encuesta para conocer las prioridades que los países de América Latina asignaban a una relación de posibles líneas de acción para el desarrollo del Plan INTERCOONECTA. La encuesta se envió a los Ministerios o Agencias de Desarrollo de los 20 países de la región en los que la Cooperación Española está presente, para que formularan sus prioridades de una manera centralizada para el conjunto del país. La encuesta ofrecía una relación de 62 temáticas para que eligiesen las 6 a las que otorgaban “prioridad máxima”, pudiendo identificar otras seis de “prioridad media”. De los resultados de esa encuesta, se derivó un orden de prioridad, que situó en el sexto lugar la siguiente temática dentro del área de medio ambiente y cambio climático: **agricultura resiliente, para contribuir a la seguridad alimentaria y al derecho a la alimentación conservando el medioambiente y aumentando la productividad.**

A raíz de esta priorización, el Plan INTERCOONECTA, más allá del desarrollo de cursos de esta temática en el marco del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), emprendió una serie de acciones en este campo.

Junto con la FAO, organizó en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra un **taller en noviembre de 2016** con el título “*Taller sobre el papel de la gestión del conocimiento para la aplicación efectiva del Derecho Humano a la Alimentación en América Latina y el Caribe en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nuevos retos conceptuales y operativos en un contexto de innovación y de trabajo en alianzas*”. Una de las conclusiones del taller fue la pertinencia de realizar un estudio de lecciones aprendidas sobre agricultura resiliente al cambio climático para la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe.

Este **estudio**, impulsado por el Plan INTERCOONECTA, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe –a través del Programa España-FAO– y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), fue realizado en 2017 por un equipo de la ONG Enraíza Derechos⁶⁰, con el objetivo de enmarcar conceptual y metodológicamente el tema, analizar someramente la Ayuda Oficial al Desarrollo Española canalizada hacia proyectos e intervenciones de agricultura resiliente en la región, identificar experiencias relevantes y extraer lecciones aprendidas que puedan servir de orientación al impulso de políticas públicas e iniciativas de cooperación bien orientadas. Para ello, además de realizar una revisión de literatura actualizada y una tabulación y análisis de los flujos de AOD española dirigidos a apoyar proyectos de agricultura resiliente en la región latinoamericana, se diseñó y lanzó un premio sobre experiencias de agricultura resiliente al cambio climático, que permitió identificar y estudiar 37 proyectos o intervenciones en diferentes países del continente. Además, se realizó un [taller regional](#) con personas expertas y representantes de las principales experiencias, en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) para contrastar y completar los hallazgos de este trabajo.

El análisis cualitativo de estas experiencias recopiladas sirvió para enriquecer varias **publicaciones** sobre esta temática:

- ✓ [Lecciones aprendidas sobre agricultura resiliente al cambio climático para contribuir a la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación](#)
- ✓ [Cultivando resiliencia frente al cambio climático](#) (folleto divulgativo)
- ✓ [Fichas de las experiencias presentadas al premio sobre agricultura resiliente](#)

En 2018, igualmente en el marco de colaboración del Plan INTERCOONECTA de la AECID con la oficina regional de la FAO, se aprobó un **proyecto de conocimiento para el desarrollo** en esta temática, titulado “*Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y Evaluación de Daños y Pérdidas (D&P) para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD) y la Agricultura Sostenible Adaptada al Clima (ASAC)*”, en el Corredor Seco en Guatemala y El Salvador, ejecutado con la colaboración del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano, de la Universidad Politécnica de Madrid (itdUPM). El objetivo era fortalecer la sostenibilidad, inclusión y resiliencia de los sistemas productivos de los países del SICA ante el riesgo de desastres y el cambio climático mediante una mejor gestión del conocimiento en la planificación, las inversiones y los programas agrícolas nacionales y subregionales.

Algunos componentes del proyecto se apoyaban en la asistencia técnica realizada previamente por el itdUPM a la AECID para el “*Diseño de Proyectos de Conocimiento para el Desarrollo (PCD) del programa INTERCOONECTA. Memoria técnica para un PCD sobre el nexo agua y saneamiento, energía y agricultura resiliente*”.

El proyecto, cuya ejecución se inició a comienzos de 2019, estaba dirigido a evaluar e identificar buenas prácticas para promover la eficiencia en término de costo-beneficio,

60. En aquel momento el nombre de esta ONG era Prosalus. La denominación fue cambiada por la asamblea de socios en 2020.

recursos hídricos y energéticos, de cara a una producción agrícola sostenible e inclusiva, adaptada al clima y de bajas emisiones de carbono que posteriormente puedan institucionalizarse y replicarse. El proyecto preveía, además, facilitar herramientas y fortalecer habilidades para ayudar a los gobiernos a realizar la toma de datos y estimación de daños y pérdidas en los subsectores de cultivos, ganadería, silvicultura y pesca para la toma de decisiones y contribuir a aumentar las capacidades de prevención, mitigación, preparación y recuperación ante el riesgo de desastres, fomentar la resiliencia y avanzar con el monitoreo del Marco de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ello se realizaron dos talleres, uno más técnico sobre los resultados del proyecto y otro focalizado en los tomadores de decisiones en políticas públicas.

La mayor parte de los habitantes de las zonas rurales de Centroamérica, especialmente en el corredor seco mesoamericano, se dedican a la agricultura como principal medio de subsistencia y, en general, trabajan a pequeña escala basándose en la mano de obra familiar. La agricultura de pequeña escala, que es clave para la seguridad alimentaria y nutricional de esta región, presenta una fuerte vulnerabilidad debido a la alta dependencia del clima, la ocupación de terrenos degradados o de baja productividad, el uso de prácticas poco sostenibles y la débil capacidad de preparación y recuperación ante los desastres. Esta situación es agravada por los impactos del cambio climático. Además, este sector enfrenta limitaciones importantes en términos de acceso a recursos productivos, servicios sociales, infraestructura básica, financiamiento y extensión.

Los países del SICA habían identificado la Gestión Integral de Riesgos de Desastres (GIRD) y la Agricultura Sostenible Adaptada al Clima (ASAC) como una prioridad y definido políticas y estrategias para responder a los retos que vive la región; sin embargo, existían desafíos para desarrollar las condiciones técnicas, de políticas y de inversión necesarias para un desarrollo de sistemas productivos eficientes, sostenibles y bajos en carbono. En particular, las limitaciones existentes en la generación y gestión del conocimiento dificultan las decisiones informadas en la planificación, las inversiones y los programas agrícolas nacionales y regionales.

En la región se ha avanzado considerablemente en la sistematización de buenas prácticas agrícolas (BPA) para la ASAC y la GIRD. Sin embargo, existía poca claridad sobre qué prácticas serán sostenibles a largo plazo dada la incertidumbre sobre los posibles escenarios climáticos y socioeconómicos. Actualmente es muy limitada la información disponible sobre necesidades hídricas y energéticas de las prácticas promovidas como “buenas” y también su relación costo-beneficio. Esta información es esencial para valorar la eficiencia y sostenibilidad de una práctica agrícola y promover su adopción y escalamiento en políticas y programas nacionales y regionales. Si bien los productores y productoras están tomando acciones para reducir su vulnerabilidad mediante la adopción de técnicas y tecnologías más resilientes (conocimiento nuevo o prácticas ancestrales), sus esfuerzos están limitados por la falta de información y el limitado acceso a tecnologías y recursos.

En este proyecto se han inventariado más de 160 buenas prácticas agrarias, seleccionadas aplicando criterios cualitativos -en los ámbitos agro-ecológicos, socioeconómicos, de resiliencia, por sus beneficios ambientales- y criterios transversales para su sistema-

tización. Todas las BPA⁶¹ se han agrupado en ocho ámbitos de actuación, verificando su alineación con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030:

- ✓ Estrategias de resistencia antes los riesgos climáticos (cultivos saludables)
- ✓ Diversificación de cultivos (sistemas saludables)
- ✓ Conservación y mejora del suelo (suelos saludables)
- ✓ Protección del suelo (frente a la erosión y para la conservación de la humedad)
- ✓ Alimentación y sanidad global, humana y animal (salud global-*One Global Health*)
- ✓ Pesca sostenible y acuicultura multitrofica (pescados saludables)
- ✓ Manejo forestal comunitario y reforestación (bosques saludables)
- ✓ Promoción de sistemas agroforestales (agroforestería saludable)

LECCIONES APRENDIDAS

El cambio climático supone, al mismo tiempo, un desafío a las capacidades productivas de la agricultura latinoamericana y caribeña y una oportunidad para repensar esta agricultura desde claves más sostenibles y resilientes.

En el planteamiento de las iniciativas de resiliencia deben estar presentes y adecuadamente integradas las diversas dimensiones de la sostenibilidad: económica, social y ambiental; y se debe dar un puesto destacado y prioritario al objetivo de garantizar el derecho a la alimentación de las poblaciones más vulnerables. Por ello, sin ser exclusivo, el foco de atención debe estar en la agricultura familiar y campesina.

La dimensión local es fundamental para trabajar la resiliencia, tanto las condiciones físicas de una zona determinada como la realidad, cultura, valores, conocimientos y prácticas de la población que vive en ella. La resiliencia debe alcanzar no solo a la producción agrícola, sino a los ecosistemas, a las poblaciones y a sus medios y estilos de vida.

El impulso de procesos de resiliencia de la agricultura latinoamericana y caribeña requiere contextos institucionales propicios, marcos normativos y políticos estables y bien orientados, marcos presupuestarios bien dotados, coordinación y articulación de actores públicos y privados, apoyos sostenidos a procesos continuados en el tiempo.

La búsqueda de adaptación al cambio climático y de mantenimiento de la capacidad productiva no debe implicar en ningún caso que la agricultura genere un pasivo ambiental que,

61. Los conocimientos se han sistematizado en dos publicaciones de la FAO: “[Análisis de buenas prácticas en la agricultura. Sistemas productivos familiares del Corredor Seco Centroamericano](#)” y “[Metodología para el monitoreo y evaluación de buenas prácticas en agricultura para la adaptación al cambio climático y la gestión integral del riesgo de desastres](#)”

a largo plazo, la haga insostenible. En este sentido, se hace necesario el abordaje desde la transición hacia modelos de producción más sostenibles, que, junto a la adaptación y mitigación al cambio climático, incorporen la conservación de los recursos naturales. La agroecología y las prácticas agroecológicas aparecen como una referencia importante en este sentido, al mismo tiempo que el conocimiento sobre las prácticas tradicionales.

Varias experiencias apuntan que, en principio, parece más factible avanzar hacia esa adaptación y mitigación del cambio climático y conservación de los ecosistemas en esquemas de policultivo, combinación y asociación de cultivos o sistemas agro-silvo-pastorales que mediante el monocultivo practicado en grandes extensiones.

Los conocimientos locales, así como las semillas y biodiversidad local, debido a los largos procesos históricos de adaptación a un determinado contexto, son fundamentales para trabajar la resiliencia. La recuperación de saberes -tanto de hombres como de mujeres- y el rescate de semillas nativas y criollas debe ser un componente importante de las estrategias de adaptación al cambio climático.

El agua aparece como un elemento clave en el impacto del cambio climático sobre la agricultura, especialmente en zonas áridas y semiáridas. El acceso al agua y la gestión que se haga de ella serán altamente condicionantes de las posibilidades de adaptación. Es necesario, en este sentido, que se plantee una gestión integral de los recursos hídricos con un enfoque ecosistémico. Una adecuada reforestación, especialmente en cabeceras de cuencas y manantes, será también fundamental para la salud hídrica de los ecosistemas.

Para hacer frente a los retos del cambio climático, la población dedicada a la agricultura necesita tener más y mejor información sobre los fenómenos climáticos, sobre la variabilidad climática, sobre el cambio climático y sobre sus causas y consecuencias. Es fundamental impulsar procesos adecuados y adaptados de capacitación con todos los actores implicados.

En este sentido, es importante visibilizar a nivel social que el cambio climático y los retos de adaptación no son un problema solamente de la población campesina, sino que es un problema de toda la sociedad. La sensibilización social debe instalar esta convicción empezando desde la escuela.

Los retos de construcción de una agricultura resiliente al cambio climático implican un esfuerzo constante, sostenido, de investigación e innovación. Este esfuerzo debe ser impulsado desde las políticas públicas, debe ser alimentado por las universidades y centros de investigación, y debe incorporar de forma activa y participativa a las propias comunidades campesinas.

10/ EXTENSIÓN A LOS CAMPESINOS DE LOS BENEFICIOS DE LA INOCULACIÓN DE MICORRIZAS EN CULTIVOS ESTRATÉGICOS DE LAS PROVINCIAS DE MAYABEQUE Y GUANTÁNAMO (CUBA)

INSTRUMENTO

Convocatoria de innovación

DURACIÓN

Octubre 2017 a enero 2020

OBJETIVOS

1. Reforzar la capacidad productiva de biofertilizante micorrízico.
2. Organizar los sistemas de distribución y comercialización del biofertilizante hasta los productores.
3. Desarrollar experiencias de aplicación del biofertilizante en dos provincias, con capacitaciones, áreas demostrativas, extensión, seguimiento y análisis de impacto.

RESUMEN

Este proyecto, desarrollado por CERAI (Centro de Estudios Rurales y Agricultura Internacional) y su socio local en Cuba, el INCA (Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas), con apoyo del ICIA (Instituto Canario de Investigaciones Agrarias) y financiación de la AECID, ha realizado una experiencia innovadora para que los beneficios de la inoculación con hongos micorrízicos en cultivos pase de la fase experimental a la fase comercial.

Cerca del 95% de las especies vegetales, incluyendo el grueso de los cultivos, establecen una estrecha asociación mutuamente beneficiosa con ciertos hongos del suelo (micorrizas), que aumentan la absorción de nutrientes y agua, generan mayores rendimientos con menor cantidad de fertilizantes y reducen el daño ocasionado por las enfermedades a las plantas, además de mejorar la estructura y fertilidad de los suelos e incrementar el secuestro de carbono.

De los diferentes tipos de micorrizas, las arbusculares son las más extendidas y se presentan en el grueso de los cultivos económicos. En las últimas décadas se viene trabajando en el manejo consciente de esta simbiosis en los agroecosistemas para potenciar sus reconocidos beneficios asociados.

Tras años de investigaciones en red produciendo micorrizas a pequeña escala, se seleccionaron cepas eficientes y se establecieron las bases de su manejo e integración con diferentes prácticas agrícolas con un grupo amplio de cultivos y en diferentes condiciones de suelos. Los incrementos de producción logrados en la fase experimental fueron supe-

riores al 20%. Acreditados los buenos resultados, era necesario aumentar la producción de biofertilizantes micorrízicos para beneficiar al mayor número posible de agricultores. Con el proyecto se perseguía llegar a beneficiar a unos 4.000 campesinos, con la micorrización de 23.000 hectáreas en el año y medio de duración.

La solución innovadora ha consistido en la producción, manejo y utilización de un biofertilizante micorrízico en la práctica agrícola, con incrementos en los rendimientos y mejor aprovechamiento y/o disminución de fertilizantes y agua y, por tanto, logrando mejores indicadores económicos, ambientales y sociales.

Para ello, partiendo de los trabajos de investigación realizados durante décadas, el proyecto planteaba mejorar e incrementar la producción del biofertilizante micorrízico a nivel comercial –incluyendo el desarrollo de controles de calidad en el proceso-, la generación de canales de distribución para hacer llegar el producto hasta los agricultores y motivar el uso de este tipo de fertilizante entre los productores agrícolas.

Para impulsar el primer aspecto y pasar de la fase de pequeñas producciones experimentales a una fase comercial, se requería un aumento importante en la capacidad productiva, para lo que se abordó la mecanización de la planta existente en Mayabeque para llegar a una producción superior a 60 Tn/año de biofertilizante micorrízico para su venta a la población a un precio de 8-9 pesos/kg. Además de las dificultades que se tuvieron por el retraso en la llegada de los equipos necesarios, fue necesaria una adaptación del sistema de producción artesanal, que hasta ese momento se había realizado, a un sistemamecanizado que requería adaptaciones. Además, el proyecto incorporaba un componente de investigación que ha permitido desplegar varios sistemas de control de calidad complementarios en los procesos de fabricación del biofertilizante.

El biofertilizante producido es apto para todo tipo de cultivos (generalista) y se utiliza en dosis de 2 kg/Ha para el maíz, 4 kg/Ha para frijol y hasta 20kg/Ha en plátano o yuca.

Una segunda cuestión importante para el proyecto era organizar una red de comercialización del biofertilizante producido. La agricultura en Cuba dispone de sistemas ya creados para la comercialización de productos del sector. Sin embargo, insertar un producto nuevo en este sistema exige una labor de información y sensibilización a nivel de dirigentes, decisores y comercializadores, para que conozcan las propiedades del producto, cómo conservarlo y cómo aplicarlo.

Esta actividad se realizó mediante talleres informativos con el personal seleccionado a nivel de provincias y a nivel de municipios. Estas actividades se basan principalmente en la presentación de resultados comparativos entre las producciones micorrizadas y las producciones no micorrizadas.

Además, se han desarrollado tres vías para la distribución del producto que funcionan simultáneamente: la empresa de Suministros Agropecuarios del Ministerio de la Agricultura, la empresa LABIOFAM y la venta directa desde el INCA. Esta triple vía da mayor estabilidad a la distribución, permitirá distribuir futuros incrementos de la producción con más facilidad y facilita el acceso de los campesinos al producto.



Foto: © CERAI

Y en tercer lugar había que motivar a los productores agrícolas a utilizar el biofertilizante. La comunicación directa entre científicos de centros de investigación y campesinos siempre presenta una cierta distancia que dificulta la asimilación de los conocimientos, al considerar los campesinos que en su finca no tienen por qué darse los mismos resultados exitosos que se dan en las condiciones controladas de las fincas experimentales. Es por ello que el proyecto creó un amplio número de fincas demostrativas en fincas de productores de cada municipio, que fueron seleccionados por la ANAP (Asociación Nacional de Agricultores Pequeños). En estas fincas los campesinos sembraron sus cultivos habituales, empleando en una parte su sistema habitual (grupo control) y en otra parte las semillas micorrizadas.

Se ejecutaron 152 áreas demostrativas, distribuidas en diferentes municipios, a lo largo de tres campañas agrícolas (entre 2017 y 2020), con 19 cultivos diferentes (café, frijol, maíz, yuca, boniato, pepino, habichuela, soya, plátano, ajo, cebolla, papa, pimiento, tomate, garbanzo, maní, pastos, guayaba y papaya). Las mejoras de productividad obtenidas en fincas demostrativas con campesinos fueron significativas, por encima del 20%, en algunos casos hasta del 300% (incremento en rendimiento promedio en el conjunto de fincas y cultivos superior al 50 % en comparación con los rendimientos obtenidos en las parcelas de control).

Junto a ello, se realizaron talleres, conferencias e intercambios con los productores y especialistas para la capacitación técnica e intercambio de experiencias en cuanto al uso y manejo de los suelos agrícolas y los biofertilizantes. Casi 700 personas (entre productores, decisores, extensionistas y comercializadores) han participado en talleres, prácticas, capacitaciones y conferencias del proyecto para trabajar con la propuesta de micorrizas.

LECCIONES APRENDIDAS

Las investigaciones desarrolladas durante décadas por el INCA sobre la utilización de hongos micorrízicos arbusculares en la mejora de cultivos estaban orientadas a aplicaciones prácticas, reales. El éxito del proyecto estriba en haber generado las condiciones para pasar de una fase experimental a una fase comercial que puede responder a las necesidades de un amplio grupo de productores agrícolas.

Para que el proyecto haya podido cumplir con los objetivos previstos resultó muy importante el trabajo de extensionismo e innovación con los agricultores. Las acciones de extensionismo (áreas demostrativas y capacitación) dependían de la movilidad del personal, por lo que se vieron afectadas por la avería del vehículo asignado al proyecto. A pesar de ello, el proyecto alcanzó un cumplimiento satisfactorio en sus diferentes tareas, pero esta situación deja ver la importancia de contar con una partida de imprevistos.

Estas actividades permitieron evidenciar los incrementos en los rendimientos de los cultivos inoculados con micorrizas y los beneficios directos para los campesinos que las han utilizado, tanto económicos, como ambientales y de sus conocimientos sobre este tipo de biofertilización.

La integración de áreas demostrativas realizadas en las fincas de los campesinos y las acciones de capacitación correspondientes resultaron ser efectivas para la apropiación por los campesinos de estos conocimientos y habilidades. Los datos productivos que generan estas áreas o fincas demostrativas son fundamentales para la presentación del producto a decisores y a otros campesinos, por lo que el levantamiento de esta información es clave. La concepción del programa de capacitaciones y sensibilización a campesinos basados en fincas demostrativas fue claramente un acierto y puede ser el modelo a seguir en otros territorios y para las futuras capacitaciones. Además, es relevante señalar la importancia de que los productores de las fincas demostrativas participen en la presentación de los resultados junto a los técnicos, ya que esto generó mejor impacto en el interés de los campesinos por aplicar el producto, al aumentar la credibilidad en los resultados y ayudar a comprender el modo de aplicación.

El desarrollo de materiales gráficos para entender el producto de forma sencilla es importante para la difusión del producto. En este sentido, es relevante la publicación del Libro “Manejo, integración y beneficios del biofertilizante micorrízico EcoMic® en la producción agrícola” que en 155 páginas resume treinta años de investigación e innovación, con énfasis en los resultados alcanzados con el producto y su manejo a escala productiva, tanto en Cuba como en diferentes países de Latinoamérica. Este libro puede ser un material importante para extensionistas, ingenieros y técnicos de la producción, estudiantes de tecnológicos y universitarios, productores e investigadores, entre otros interesados.

La propia experiencia desarrollada en este proyecto ha permitido ver que las posibilidades de descentralización en la producción de biofertilizantes micorrízicos están limitadas por el necesario control de calidad, que se puede deteriorar o incluso perder en esquemas excesivamente descentralizados; se necesita un equilibrio entre descentralización y control de calidad.

11/ PROYECTO DE APOYO A LA INICIATIVA DE RIEGO EN EL SAHEL EN MALÍ

INSTRUMENTO

Subvención mixta de política exterior

FINANCIACIÓN

AECID aporta 3.150.000 €

DURACIÓN

Período inicial de 48 meses (2018-2021); con posibilidad de una ampliación de plazo de ejecución de unos 2 o 3 años, en función del ritmo de ejecución.

OBJETIVOS

Objetivo general

Reforzar la capacidad de los actores implicados y aumentar las superficies irrigadas para una mejora de la calidad del riego en la región de Kayes y en Malí.

Objetivos específicos

- ✓ Componente de modernización de la institucionalidad: Fortalecer las capacidades de los servicios técnicos regionales y nacionales encargados del seguimiento del riego.
- ✓ Componente de financiamiento de soluciones de inversión en riego: Incrementar 500 hectáreas de áreas irrigadas con sistemas sustentables y locales.
- ✓ Componente de gestión y coordinación del conocimiento: Mejorar la investigación y el intercambio de conocimientos sobre riego.

RESUMEN

El desarrollo de la irrigación en el Sahel sufre de una escasa capitalización y difusión de las buenas prácticas y una débil integración de las lecciones aprendidas. Las estrategias y políticas sectoriales carecen de una visión general para mejorar el rendimiento del riego en esta región. El número de áreas irrigadas con sistemas productivos mejor desarrollados, más sustentables y bien conectados a los mercados no es suficiente ni satisfactorio considerando el potencial existente.

Este proyecto es una intervención perfectamente alineada con el “Sahel Irrigation Initiative Program” (SIIP) es decir 2iS (Iniciativa para el Riego en el Sahel) que tiene su origen en el Foro de Dakar “Construyendo resiliencia y acelerando el crecimiento en el Sahel

y en África occidental a través del renacimiento de la agricultura irrigada” realizado en octubre de 2013, organizado por el Banco Mundial en asociación con CILSS (Comité Interestatal Permanente para el Control de la Sequía en el Sahel, por sus siglas en francés). La Cooperación Española se ha asociado a este programa siendo miembro del Grupo de Trabajo creado para su ejecución, ha redactado un Convenio de Colaboración con CILSS y ha organizado diversas misiones para reforzar su integración con este programa.

Supone una gran oportunidad de poder implementar modelos de riego y de producción agrícola pilotos, a partir de la puesta en marcha del Plan de Regadíos de Kayes en el marco del actual programa SIIP y que sirvan para la mejora de las políticas nacionales sectoriales (PNIP - Programa Nacional de Riego de Proximidad y SNDI - Estrategia Nacional de Desarrollo de la Irrigación).

Este proyecto de riego⁶², que se ejecuta a través de la Dirección Regional de Ingeniería Rural de Kayes (DRGR) del Ministerio de Agricultura de Mali, se basa en los tres componentes del programa SIIP: modernización de la institucionalidad, financiamiento de soluciones de inversión en riego y gestión y coordinación del conocimiento. Y se concreta en una subvención mixta, con una parte dineraria y una parte en especie. La parte dineraria supone una aportación de fondos subvencionados al Ministerio de Agricultura para la ejecución del proyecto. Esto es complementado con una subvención en especie, orientada a la investigación y al refuerzo de capacidades, que es ejecutada por TRAGSATEC.

Las principales actividades del proyecto se agrupan en tres sectores:

- ✓ Fortalecimiento de capacidades: capacitación en el desarrollo de estrategias regionales de riego; uso de bases de datos GIS; planificación del riego; derecho al agua y tierras agrícolas; soluciones de riego para una mejor adaptabilidad, eficiencia y calidad; capacitación técnica en sistemas de riego; apoyo a la organización de revisiones sectoriales y órganos de coordinación de riego (Comités Regionales y subgrupos temáticos de Riego de los socios técnicos y financieros); apoyo institucional.
- ✓ Investigación y capitalización: Programa de investigación sobre sistemas de riego a pequeña escala, sobre diversificación de cultivos bajo riego y conservación y mejoramiento de suelos, desarrollo de publicaciones de capitalización de investigación y capacitación organizada; apoyo a la plataforma SIIP creada para el intercambio y capitalización de documentos y conocimientos.
- ✓ Inversiones en riego: Programa Río Senegal para apoyar el riego familiar a pequeña escala; programa de tierras bajas; programa piloto de perímetros de horticultura; con estos tres programas se prevé instalar 500 ha en riego.

Las zonas priorizadas por el proyecto son de gran pobreza, especialmente por su aislamiento. Se espera un gran impacto en las poblaciones, al poder posibilitar el cultivo bajo riego de bastantes hectáreas. El planteamiento es beneficiar directamente a 3.000 peque-

62. Se trata de una intervención en continuidad y complementariedad con los proyectos anteriores de apoyo al sector de la irrigación en Malí (proyecto PASNDI “*Projet d’appui à la Stratégie Nationale de Développement de l’Irrigation*” y VAFPIM “*Valorisation de l’Agriculture Familial par la Petite Irrigation au Mali*”) financiados por la AECID anteriormente.

ños agricultores, en las 500 ha de fincas familiares que se pondrán bajo riego con apoyo del proyecto. También como beneficiarios directos se puede contar con el Ministerio de Agricultura y el personal de sus servicios técnicos que recibirán formación (30 funcionarios) y otras instituciones de investigación o técnicas de Malí involucradas en el proyecto.



Foto: © AECID

LECCIONES APRENDIDAS

Como es habitual en los proyectos financiados por la Cooperación Española, no se utiliza una Unidad de Gestión paralela a los sistemas nacionales; tanto el coordinador nacional como los otros miembros del equipo del proyecto son funcionarios designados por el gobierno en la Dirección Regional de Ingeniería Rural de Kayes (DRGR) para la ejecución de este proyecto. Estos funcionarios son ayudados por una asistencia técnica para la co-coordinación del proyecto y por personal de apoyo (contable, logista, chóferes, etc.)

El proyecto se ha visto “paralizado” por la falta de personal en la OTC. Durante muchos meses no había personal destinado a su seguimiento y, posteriormente, la persona que se incorporó no permaneció en el puesto más de un año lo que provocó que el trabajo de inmersión en los problemas del proyecto y su impulso con la contraparte se viera ralentizado.

Otro aspecto crítico es la inexistencia de personal especializado en las OTC. Estamos ante un proyecto diseñado por una persona experta en la materia de riego que no ha podido ser apoyado o reconducido por personal experto una vez que dicha persona salió de la OTC. También el personal de sede es habitualmente generalista, muy centrado en los trámites administrativos, con limitada capacidad para dar apoyo técnico en la temática o sector concreto. La limitación de personal del departamento de cooperación sectorial, con una sola persona para el sector de desarrollo rural, agricultura, seguridad alimentaria y nutrición, hace que tampoco pueda dar un suficiente apoyo experto a las intervenciones.

La señalada falta de personal suficiente y adecuado en las OTC se agrava cuando la gestión de la intervención se delega en personal local de instituciones beneficiarias débiles en la gestión que necesitan tener un claro apoyo técnico y de impulso desde la OTC. Esto dificulta la ejecución cuando se presentan cuestiones que la dificultan o incluso bloquean.

La existencia de proyectos de cooperación delegada con presupuestos más elevados, que requieren mucha gestión, sin reforzar los equipos de la AECID para ello, ha provocado que se concentre el trabajo en esos proyectos, tanto en sede a nivel técnico/directivo como en las OTC e incluso en el papel de TRAGSA como asistencia técnica, provocando la “invisibilización” de los proyectos bilaterales que venía realizando la AECID en Mali.

La situación de escasos recursos humanos y el deterioro de la seguridad del país ha provocado que la parte de seguimiento en terreno por parte de la OTC desapareciera totalmente. Ello genera un claro perjuicio para el seguimiento y para poder hacer frente a los bajos niveles de ejecución.

12/ ALIANZA PARA LA PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PROSAN) EN HAITÍ

INSTRUMENTO

Cooperación bilateral

FINANCIACIÓN

Si bien no se ha dotado de una financiación específica, se han incluido resultados relativos al funcionamiento de la alianza en dos proyectos financiados a FAO, organización que, junto con AECID, ha pilotado la implementación y puesta en marcha de esta alianza.

OBJETIVOS

El objetivo general es incrementar la seguridad alimentaria en el Sudeste de Haití, una de las zonas prioritarias de intervención de la Cooperación Española.

El objetivo específico es contribuir a la erradicación del hambre y la pobreza en Haití, mediante una mayor coordinación entre las partes interesadas y un refuerzo de la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional, focalizando los esfuerzos en la población más vulnerable.

RESUMEN

La pobreza en Haití tiene un carácter multidimensional, afectando a gran parte de su población en aspectos tales como el acceso a la vivienda, la nutrición, la educación, la atención médica, la mortalidad infantil o la degradación del medio ambiente. Haití tenía en 2018 un PIB per cápita de 870 dólares y ocupaba el puesto 169 de 189 en Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 2019. Más de 6 millones de haitianos viven por debajo del umbral de la pobreza, con menos de 2,41 dólares al día, y más de 2,5 millones caen por debajo del umbral de pobreza extrema de 1,23 dólares al día.

En lo que respecta a la seguridad alimentaria, si bien el sector agropecuario haitiano tendría el potencial de mejorar significativamente los niveles de seguridad alimentaria y nutricional del país, la realidad es que está muy lejos de producir lo suficiente para alimentar a la población del país. Así, Haití importa más de la mitad de los alimentos que consume, siendo extremadamente vulnerable a los vaivenes del mercado mundial.

Según el Censo General Agropecuario del Ministerio de Agricultura, recursos naturales y desarrollo rural (MARNDR), la tierra cultivada se distribuye en cerca de un millón de unidades agrícolas, de las cuales cerca de 800.000 tienen una superficie inferior a 1,3 hectáreas. Estas explotaciones enfrentan serias dificultades de producción y comercialización, tales como baja capacidad de almacenamiento, deficiente conexión con las redes de transporte y casi nulo acceso al crédito. Por otra parte, estudios del Banco Mundial (2018) indican una cobertura forestal de entre el 9% y el 36% de la superficie, si bien

otros rebajan esta cifra hasta el 3%. En cualquier caso, las prácticas agrícolas insostenibles son una de las principales causas subyacentes de la falta de capacidad del sector, basado en una agricultura de subsistencia muy vulnerable al cambio climático. El resultado es que, durante las últimas cinco décadas, la tasa de crecimiento promedio de la producción agrícola se ha mantenido por debajo del 1 % anual.

Sin embargo, a pesar de estos datos, la agricultura es la principal actividad del 70% de la población haitiana, aportando más del 18% del PIB del país. Una inversión decidida en el incremento sostenible de la producción agropecuaria podría ofrecer a Haití la oportunidad de regenerar sus recursos naturales y de aumentar la resiliencia ecosistémica del país ante los efectos adversos del cambio climático. Existe la posibilidad de adoptar medidas y orientaciones estratégicas que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional, respondiendo a los múltiples desafíos descritos anteriormente.

En este contexto, dentro del grupo de coordinación de cooperación, se puso en marcha un grupo temático específico de Seguridad Alimentaria, con la participación de la UE, España, FAO, Canadá, Banco Mundial, México, PMA, Francia, Japón, el BID y Suiza. Muchos de estos socios se están planteando intervenciones con un enfoque más integral que ponga el foco en el aumento de la capacidad local de producción sostenible de alimentos.

La AECID comparte este planteamiento. Ha identificado socios locales que, junto a la FAO, su socio de referencia en el sector y las ONG españolas con las que viene trabajando desde hace años, podrían apoyar un enfoque de trabajo en alianza multi actor, para promover la seguridad alimentaria y nutricional: la Alianza para la Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PROSAN). Se pretende que esta alianza sea una herramienta válida para incrementar el impacto de los programas de cooperación a través de soluciones innovadoras, mejorando la eficiencia y promoviendo un clima propicio para el diálogo intersectorial. El interés prioritario es crear las mayores sinergias posibles entre los diferentes actores la Cooperación Española en Haití, al tiempo que explorar vías de cofinanciación. Nos referimos principalmente a ONG españolas, actores de la sociedad civil y autoridades haitianas y agencias de Naciones Unidas, principalmente FAO.

La idea básica es que todas las partes interesadas compartan un enfoque holístico, basado en la creación de asociaciones y sinergias para coordinar acciones, mejorar la gobernanza e impulsar la producción y el consumo local sostenible de alimentos. De este modo, la alianza promoverá la integración de los agricultores familiares en la compra institucional de alimentos (por ejemplo, en la política y estrategia nacional para la alimentación escolar o en el suministro de alimentos para otras instituciones públicas), así como inversiones para la producción, procesamiento, comercialización y consumo de alimentos con un relevante potencial económico, social y ambiental.

Las líneas de actuación propuestas en la Alianza PROSAN son las siguientes:

- ✓ Promover el trabajo conjunto de los diferentes actores, mediante la puesta en marcha de una coordinación operativa, evitando vacíos y duplicidades y brindando un espacio de reflexión y difusión de buenas prácticas.

- ✓ Implementar acciones de desarrollo coordinadas, primero en el departamento del Sudeste y después a nivel nacional en una fase posterior.
- ✓ Promover la adopción de enfoques y estrategias diferenciadas, teniendo en cuenta las variables de la zona de intervención (agroecología, agua, tierra, suelo, resiliencia, etc.).
- ✓ Desarrollar un sistema de información que recopile, analice y difunda datos relevantes sobre las intervenciones del gobierno, donantes y otros actores clave.
- ✓ Atraer nuevos donantes y trabajar con los actuales en la identificación de gaps y acciones potenciales de desarrollo.
- ✓ Promover inversiones en sectores con un potencial significativo para aumentar la oferta interna de productos que puedan reemplazar las importaciones, tanto de alimentos frescos como procesados.
- ✓ Desarrollar y promover estrategias de cambio de hábitos alimentarios de la población, con el fin de fomentar el consumo local, involucrando al gobierno, actores de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil.
- ✓ Promover la inversión para la mejora de instalaciones de procesamiento y reducir las pérdidas de cultivos postcosecha, desarrollando y mejorando instalaciones y servicios de almacenamiento.

En el momento de poner en marcha la creación de la Alianza PROSAN, la AECID estaba financiando casi una veintena de proyectos de este sector, por importe de más de 12 millones de euros.



Foto: © FAO

LECCIONES APRENDIDAS

La alianza ha demostrado ser un instrumento valioso de coordinación y extensión de buenas prácticas agroecológicas financiadas por la Cooperación Española. Esto le ha proporcionado visibilidad en un contexto clave para la AECID, el departamento del Sudeste; y ha servido para visibilizar su apuesta por un modelo muy específico de seguridad alimentaria y desarrollo rural, basado en el aumento de la producción sostenible de alimentos, el apoyo a la población rural más desfavorecida y la apuesta por una alimentación escolar basada en la producción local de proximidad. A día de hoy, se podría decir que todos los actores de la Cooperación Española que trabajan en estos sectores en el departamento del Sudeste comparten esta filosofía de trabajo y apuestan decididamente por ella.

Ha sido una experiencia muy positiva la apuesta por financiar proyectos de esta índole a actores de la sociedad civil haitiana. Más allá del apoyo a las instituciones públicas, estos actores han demostrado tener una mayor capacidad para implementar acciones con un impacto mucho más directo y visible, pese a tratarse de proyectos piloto de pequeños montos.

Como elemento negativo, la actual situación de inseguridad y dificultades de comunicación en Haití hace que el funcionamiento de la alianza sea mucho más complicado. La alianza es un instrumento ideado en 2020, cuando la situación del país era completamente distinta. A final de 2022 se vive en un periodo complicado, en el que el objetivo prioritario es que los actores miembros de la alianza puedan seguir produciendo alimentos de forma sostenible y hacerlos llegar a la población más vulnerable.

3.2 APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES DE LAS PERSONAS EXPERTAS EN EL SECTOR DRASAN

El conjunto de intervenciones que se han presentado, realizadas en diferentes contextos, con diferentes instrumentos y temáticas diversas, nos han ofrecido un conjunto interesante de lecciones aprendidas que nos pueden servir al abordar intervenciones similares.

Pero, además, en el proceso participativo de elaboración de esta parte de la guía, varias de las personas entrevistadas, que han formado parte de la red de expertos/as del sector DRASAN, han compartido experiencias, dificultades, aprendizajes y recomendaciones que, con carácter general, pueden ayudar a mejorar el trabajo de la AECID en este sector clave de nuestra cooperación. Algunas ideas son generales y pueden valer para el trabajo de la AECID en cualquier sector; otras son más específicas de este sector.

Presentamos a continuación, de forma sintética, las **principales ideas compartidas**.

Una limitación general es la **falta de tiempo** que se puede dedicar a cada iniciativa, debido a la escasez de personal y a la sobrecarga de trabajo. Esto es algo crítico en cualquier sector, pero más aún en este sector DRASAN, cuyas intervenciones suelen ser complejas, multidimensionales, con otros sectores entrelazados.

Junto a ello, se identifica la **falta de conocimiento técnico especializado**. Tanto entre responsables de instrumentos de financiación como en departamentos geográficos y, especialmente, en OTC, se señala la dificultad que implica no tener especialistas sectoriales que acompañen el ciclo de las intervenciones de este sector. Los técnicos, tanto en sede como en terreno, son expertos en cooperación, pero no necesariamente en DRASAN; su formación es más generalista. Otras agencias de cooperación sí tienen expertos sectoriales en terreno. Cuesta mucho contratar expertos para que estén destinados en terreno, especialmente en países africanos. Haría falta un departamento sectorial fuerte, con más capacidad para acompañar técnicamente las intervenciones; en la actualidad, se cuenta solamente con una persona para dar este soporte a toda la Agencia.

Además, no hay facilidad para acceder a consultas con personas expertas, externas a la Agencia; en España hay mucho conocimiento experto sobre este sector DRASAN, pero no se tienen los mecanismos para poder incorporarlo de manera ágil esa expertise. Cuando se atasca un proyecto y hay que reconducirlo, hace falta conocimiento técnico especializado; sería muy útil tener un **banco de personas expertas** en este sector, preidentificadas, con las que haya conversaciones previas para sondear su disponibilidad para hacer misiones a terreno o para asesorar algunas cuestiones técnicas desde España. Junto a ello, sería necesario un **procedimiento** que facilitara de forma **muy ágil** y rápida estas asistencias técnicas, dejando claros los pasos a dar para poder recabar apoyo experto en un plazo breve.

Otra opción propuesta en este sentido es la posibilidad de **colaboraciones cruzadas entre OTC**, es decir, la posibilidad de que se pueda pedir la colaboración de alguna persona experta sectorial que domina alguna temática específica del sector DRASAN para que se desplace a otra OTC en una estancia corta, para compartir su conocimiento y experiencia,

asesorar algún aspecto de una intervención y reforzar así el trabajo del equipo de la OTC de otro país. Esta dinámica, además, puede reforzar el conocimiento, las relaciones y los vínculos en la red de personas expertas en el sector DRASAN.

Las intervenciones en este sector DRASAN requieren **procesos más largos**. Conseguir resultados que sean sostenibles en el tiempo en temáticas relacionadas con la agricultura, el desarrollo rural o la seguridad alimentaria no es fácil con proyectos de uno o dos años. El ideal sería tender a intervenciones más largas, mayores, con un financiamiento sólido y con componentes de escalabilidad y de apalancamiento. En este mismo sentido, es importante la **continuidad** en una zona y en una línea de intervención.

Es importante tener presente que en este sector es especialmente crítica la **necesidad de contextualizar muy bien las intervenciones**, de manera que experiencias y aprendizajes que se han tenido en otros contextos pueden no ser directamente extrapolables, al menos sin un esfuerzo de adaptación local. El contexto propio de cada país y su situación de partida son siempre una referencia fundamental para las intervenciones de cooperación al desarrollo, pero especialmente en el sector DRASAN.

En clave de diferenciación de estrategias dentro del sector DRASAN, hay que tener presente que la estrategia no puede ser igual para trabajar con productores de subsistencia que con aquellos que tienen capacidad de inserción en el mercado. Aunque los instrumentos sean los mismos, se requieren **estrategias diferenciadas**. En algunos contextos resulta difícil dar el santo salto de intervenciones orientadas a la seguridad alimentaria básica a otras que busquen potenciar la cadena de valor (transformación, comercialización).

La inclusión del desarrollo rural, la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición dentro de este sector DRASAN da idea de la **complejidad e intersectorialidad** que reviste. Algunas experiencias han permitido ver la dificultad de articular de forma adecuada, en un mismo territorio, estas diferentes dimensiones del sector DRASAN; sin embargo, sería muy importante poder hacerlo, incluso articulando otros sectores, como salud, agua, saneamiento y protección social, que tienen estrechos vínculos.

Probablemente, el enfoque de **desarrollo rural territorial**, que tiene en su propia concepción este ingrediente de articulación de diferentes sectores en torno a la política pública de desarrollo de un territorio, puede ser un camino interesante para ello. En este sentido, conviene tener presente que la definición de la base territorial sobre la que se trabaja es un factor clave para las posibilidades de éxito de una intervención de este tipo: debe ser lo suficientemente pequeña para que las economías de cercanía y las relaciones frecuentes entre los actores sean posibles, pero, al mismo tiempo, lo suficientemente grande como para que haya masa crítica humana y de recursos que la hagan viable. Normalmente esto requiere un nivel supramunicipal.

Igualmente desafiante e interesante sería poder **articular diferentes instrumentos** y herramientas, que tienen sus propias lógicas, para que se refuercen mutuamente en el planteamiento de intervenciones del sector DRASAN. Habría que buscar mecanismos para superar la rigidez que a veces tiene la separación por instrumentos.

Una opción podría ser diseñar un **programa específico de DRASAN dentro de la AECID**, que integrara de forma articulada instrumentos y herramientas (lo formativo, lo financiero, el repositorio de información, las asistencias técnicas, etc.), dando coherencia a todo lo que hace la Agencia en este sector. Un programa, siguiendo el modelo de otros que puso en marcha la AECID (Vita, Nauta, Araucaria, etc.) y mejorando el diseño a partir de las experiencias que se han tenido, podría ser una referencia para todas las personas que trabajan en este sector DRASAN.

La AECID tiene una larga trayectoria de trabajo en el sector DRASAN, principalmente en América Latina y el Caribe. De ese caudal de experiencias se pueden extraer muchísimos aprendizajes. Pero esto requiere un **esfuerzo de gestión del conocimiento**, poniendo por escrito esos aprendizajes de manera que no se pierdan cuando se producen rotaciones y relevos de personal. Si no, se pierde mucho conocimiento y mucha experiencia. Es necesario que el conocimiento relativo al sector DRASAN sea bien gestionado, y esto requiere inversión de recursos.

Una vía para reforzar esta gestión de conocimiento sería retomar los **encuentros sectoriales**, en los que personas responsables de las intervenciones en el sector DRASAN en diferentes países puedan intercambiar experiencias, compartir aprendizajes y conocimientos. Algunas cuestiones se pueden resolver con recursos en línea, pero para que funcionen adecuadamente, hace falta personas que le den mantenimiento y dinamicen la comunidad virtual. Sin embargo, para generar equipo en torno a esta aproximación sectorial, serían convenientes encuentros presenciales.

3.3 ALGUNOS SEÑALAMIENTOS SOBRE INSTRUMENTOS RELEVANTES EN EL SECTOR DRASAN

El trabajo de la AECID se apoya en un conjunto amplio de instrumentos de diferente naturaleza y envergadura. El trabajo en el sector DRASAN con cada uno de estos instrumentos requiere adaptaciones. Se recogen a continuación, de forma breve, algunas ideas destacadas, aportadas por personas implicadas en la gestión de diferentes instrumentos y de intervenciones en el sector DRASAN.

3.3.1. LA MODALIDAD DE AYUDA MULTIBILATERAL EN EL SECTOR DRASAN

La colaboración con organismos multilaterales de desarrollo ha sido una modalidad importante en el conjunto de la AOD española. Existe una larga trayectoria de colaboración de la AECID con las tres agencias de Naciones Unidas especializadas en sector DRASAN: con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrario (FIDA) se viene colaborando principalmente a través del FONPRODE; con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la colaboración se realiza desde la Oficina de Ayuda Humanitaria; y con la Organización de Naciones

Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la colaboración se gestiona desde el Departamento de Cooperación Multilateral, a través de ayuda multilateral, en la que la AECID, en su colaboración con un determinado organismo multilateral, puede marcar sus prioridades, orientando la ayuda geográfica y sectorialmente, de acuerdo a los marcos de asociación con sus países socios, de manera que esta ayuda sea coherente con el conjunto de la política de cooperación de nuestro país.

El interés de esta modalidad de cooperación estriba en las capacidades que tienen los organismos multilaterales, con gran conocimiento técnico especializado, presencia en terreno, larga trayectoria y con posibilidad de acompañar procesos de largo recorrido. Además, los organismos multilaterales suelen tener un mayor peso frente a los gobiernos nacionales de los países socios, lo que facilita normalmente el desarrollo de las intervenciones y la implicación local.

En el sector DRASAN, hay un volumen de cooperación multilateral significativo con la FAO. En este sector es especialmente importante el acompañamiento de procesos de largo plazo, la continuidad en las zonas de trabajo y en el tipo de proyectos. Las intervenciones en colaboración con la FAO aportan, además de su expertise técnica, esa continuidad.

La relación con los organismos multilaterales se establece entre sedes centrales; la comunicación y la decisión se produce de sede a sede. Para buscar el adecuado encaje de esas intervenciones con organismos multilaterales y las prioridades de la Cooperación Española en cada país, es necesaria la participación y el diálogo del equipo de cooperación multilateral con los equipos de las OTC y de los departamentos geográficos, junto con el apoyo del departamento sectorial.

En su interlocución con organismos multilaterales, la AECID tiene capacidad para impulsar el enfoque de género o la transversalización de medioambiente en estas intervenciones desarrolladas en modalidad multilateral, con el consiguiente impacto positivo en la forma de trabajo de los organismos multilaterales.

Con respecto a la reflexión de si esta modalidad de ayuda podría suponer una pérdida de visibilidad de la Cooperación Española, es preciso tener en cuenta que, para evitarlo, en los documentos jurídicos que regulan la cooperación entre la AECID y los organismos multilaterales, éstos se comprometen a adoptar medidas de difusión o publicidad para dar visibilidad a la contribución de la Cooperación Española.

3.3.2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA UTILIZACIÓN DEL INSTRUMENTO FONPRODE EN INTERVENCIONES DEL SECTOR DRASAN

Los créditos de Estado son un instrumento muy potente desde el punto de vista financiero, con una gran capacidad de impacto, dado su volumen de actuación; por su dimensión temporal y por su escala pueden permitir hacer un planteamiento más completo.

Respecto a sus posibilidades de utilización, hay que tener en cuenta algunas cuestiones. En primer lugar, la situación de endeudamiento de un país condiciona sus posibilidades de recibir crédito; el Ministerio de Economía interviene frente a una posible operación de

crédito, enmarcada en el FONPRODE, para determinar si el país solicitante es elegible o no, por su situación de endeudamiento. Es posible que algunos países prioritarios de la Cooperación Española, en los que operaciones de FONPRODE en el sector DRASAN serían muy pertinentes, como puede ser el caso de algunos países africanos, no resulten elegibles para el FONPRODE por su situación de endeudamiento.

Sin embargo, pueden surgir oportunidades en países que no son prioritarios para la Cooperación Española, enmarcadas en acuerdos con organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, FIDA). Se procura que el FONPRODE esté prioritariamente al servicio de las prioridades de la Cooperación Española, pero a veces no se puede trabajar en algunos países prioritarios por su situación de endeudamiento y sin embargo surgen oportunidades en países que no son prioritarios.

El desarrollo rural y el desarrollo agrario es una de las seis prioridades temáticas que contempla en la actualidad el instrumento FONPRODE.

La puesta en marcha de una operación de FONPRODE requiere una propuesta técnica de identificación y formulación de la intervención, un análisis de riesgos (elaborado por COFIDES) y un informe de impacto en desarrollo (elaborado por AECID). Para ello, se crea un equipo de proyecto, formado por personas representantes de la OTC correspondiente, de la dirección geográfica competente, del departamento sectorial, de COFIDES y del equipo de FONPRODE. Este equipo se encarga de ir revisando los documentos de cada fase del proyecto.

Con frecuencia, las operaciones de FONPRODE se están formalizando de la mano de organismos multilaterales. En estos casos, es interesante poder participar en la operación desde el inicio, cuando está todavía en marcha la fase de identificación y diseño, para poder señalar los propios intereses, buscando el mejor encaje posible con las prioridades de la Cooperación Española y con el MAP correspondiente.

El ideal sería que las intervenciones de FONPRODE pudieran no solo encajar con las prioridades del MAP correspondiente, sino incluso reforzar otras actuaciones de desarrollo rural, agricultura, seguridad alimentaria y nutrición que la Cooperación Española tenga en marcha en el país. Esto requiere un diálogo muy estrecho entre las OTC, las direcciones geográficas y el equipo de FONPRODE.

Los cambios que se prevén en el instrumento en un futuro próximo, a raíz de la nueva ley de cooperación (que se encuentra en proceso de tramitación parlamentaria en el momento de elaborar esta guía), requerirán contextualizar estas reflexiones en la nueva regulación que se haga del instrumento.

3.3.3. COOPERACIÓN DELEGADA DE LA UNIÓN EUROPEA EN INTERVENCIONES DEL SECTOR DRASAN

Se trata de intervenciones en las que la Comisión Europea delega en la AECID (agencia acreditada por la UE) la ejecución total o parcial de los fondos europeos asignados a una intervención concreta.

La UE reconoce a la AECID como una agencia importante para la cooperación en el sector DRASAN. Más del 20% de los fondos de cooperación delegada gestionados actualmente por AECID están relacionados con este sector. En los últimos años se han ejecutado varias intervenciones destacadas de cooperación delegada de la UE en el sector DRASAN y se espera que su número aumente con los proyectos de cooperación delegada que emanan de las Iniciativas Equipo Europa (TEIs) en el ámbito del Pacto Verde Europeo.

La cooperación delegada es un instrumento bien dotado económicamente y en el que se suelen hacer buenas identificaciones. Pero al mismo tiempo requiere una buena planificación y adaptarse a las normas, a los tiempos y a los ritmos de la UE, que suele llevar plazos para la firma de nuevos acuerdos y su ejecución bastante ajustados, lo cual no siempre es fácil de acompañar con los procedimientos de la AECID.

3.3.4. LAS SUBVENCIONES DE ESTADO EN EL SECTOR DRASAN

Uno de los principales instrumentos en el trabajo de las OTC y de las direcciones geográficas son las subvenciones de Estado, tanto dinerarias como en especie. Se trata de apoyos a intervenciones identificadas por los países socios, en diálogo con las OTC.

El modelo español de cooperación es de una relación muy directa con las instituciones, permitiendo trabajar componentes de fortalecimiento institucional muy importantes y establecer una comunicación y un intercambio de experiencias entre administraciones públicas de España y de los países socios. En el caso de las intervenciones en el sector DRASAN, la relación suele establecerse con los ministerios de agricultura.

La madurez, capacidad y estabilidad de las administraciones es muy diferente en unos países o en otros; los ritmos a los que la AECID tiene que trabajar en cada contexto geográfico son distintos, ya que se tiene que adaptar al ritmo local. En aquellos contextos en los que las administraciones públicas del país socio tienen menor capacidad, la lentitud del trabajo conlleva un mayor riesgo de que las intervenciones tengan que prorrogarse, que se dilaten excesivamente en el tiempo y que, incluso, el personal local pierda interés. Pero este trabajo permite apoyar directamente políticas públicas y puede favorecer el compromiso y la apropiación local a través de la aportación de fondos de contrapartida y aportaciones en especie.

Es importante tener presente el impacto que pueden tener los cambios políticos en la marcha de las intervenciones. los cambios políticos. Un cambio de gobierno puede suponer que un proyecto o programa en marcha sea visto como algo de la administración anterior, con la consiguiente pérdida de compromiso por parte de las nuevas autoridades; esto requerirá reforzar el diálogo y la negociación para la continuidad de las intervenciones en marcha.

3.3.5. LOS CONVENIOS DE ONGD EN INTERVENCIONES DEL SECTOR DRASAN

Las ONGD son un socio muy importante de la AECID. Han desempeñado desde los inicios un papel destacado en la política de cooperación en España. Con datos del ejercicio 2020, se estima que más de la mitad de las intervenciones en el sector DRASAN, que representaron un tercio de los fondos destinados por la AECID a este sector, fueron ejecutadas por ONGD.

Existen diversos instrumentos a través de los cuales las ONGD participan en el trabajo de la AECID. Pero desde 2005 destacan los convenios, un instrumento en el que pueden participar ONGD que han pasado previamente un exigente proceso de calificación, a través del cual acceden a este nivel de cooperación que implica una mayor confianza por parte de la Agencia.

Los convenios tienen un carácter plurianual y, por el proceso que se sigue en su identificación y los espacios de diálogo en sede y en terreno en torno a su planteamiento, tienen un gran encaje en la estrategia de la AECID en cada país. Permiten abordar problemas más en profundidad, buscando cambios relevantes, con mayor capacidad de incidir en políticas públicas, algo que con el instrumento proyecto es difícil de acometer.

Los procesos de identificación y formulación de los convenios suelen estar muy bien trabajados y las ONGD suelen tener un aterrizaje local muy bueno. Además, el instrumento permite financiar hasta 60.000 € los trabajos iniciales de levantamiento de línea de base y aterrizaje de la intervención en el contexto local.

Quizás el aspecto a cuidar o a potenciar es evitar que las experiencias sean puntuales, buscar que puedan ser escaladas, que incrementen su impacto a través de su incidencia en las políticas públicas locales; conseguir que las experiencias locales tengan repercusión regional o nacional.

ORIENTACIONES PARA TRANSVERSALIZAR EL ENFOQUE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

4

4.1 ¿ES LA ALIMENTACIÓN UN DERECHO HUMANO?

4.1.1. LA ALIMENTACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El catálogo de lo que se considera derechos humanos ha ido cambiando a lo largo de la historia, en un proceso de ampliación que ha dado lugar a diferentes generaciones de derechos humanos.

Aunque el proceso de gestación de estos derechos ha sido largo, complejo y dialéctico a lo largo de varios siglos, podemos tomar, como primeras referencias positivas de lo que entendemos como derechos humanos, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa y la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, en la independencia de los Estados Unidos, ambos de final del siglo XVIII.

En esos primeros momentos se consignan los derechos civiles; a lo largo del siglo XIX se van incorporando los derechos políticos; y desde principio del siglo XX empiezan a recogerse en las constituciones de muchos países los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)⁶³. La forma en que se ha ido recogiendo cada tipo de derechos en las constituciones, así como los mecanismos de protección de que se han dotado, son diferentes, más intensos en el caso de los derechos civiles y políticos, más livianos en los DESC.

Después de la II Guerra Mundial, la comunidad internacional entendió que los derechos humanos son demasiado importantes para que queden exclusivamente en manos de cada Estado; en el proceso de creación de Naciones Unidas se incorporó la promoción de derechos humanos dentro de la misión de la nueva organización internacional y se puso en marcha la elaboración de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como primer paso de un camino de protección internacional de los derechos humanos que ha dado lugar al surgimiento de una nueva rama del derecho internacional público: el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), formado en la actualidad por multitud de tratados internacionales.

A partir de la Declaración Universal, aprobada por Naciones Unidas en diciembre de 1948, la alimentación se considera un derecho humano. Su protección jurídica internacional se consagró años después en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (PIDESC) que fue aprobado en 1966 y entró en vigor en 1976, una vez alcanzado el número mínimo previsto de ratificaciones.

63. En la actualidad podemos hablar de nuevas generaciones de derechos que están todavía en formación, como algunos derechos de titularidad colectiva (derecho al desarrollo, a la paz, a un medio ambiente sano, a la solidaridad) y derechos frente a la irrupción de nuevas tecnologías (por ejemplo, el derecho al olvido en Internet)

ARTÍCULO 11 DEL PIDESC

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
 - a. Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
 - b. Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de Naciones Unidas, como órgano encargado de supervisar el cumplimiento del PIDESC, realizó una explicación detallada de cómo entender el derecho a la alimentación, qué componentes lo integran, qué obligaciones tienen los Estados respecto a este derecho, qué situaciones constituyen violaciones, etc. Esta interpretación autorizada se plasmó en la [Observación General nº 12](#) del CDESC.

4.1.2. CONCEPTO Y CONTENIDO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN⁶⁴

Explica el CDESC, que el derecho a la alimentación adecuada:

- ✓ *“Está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos”*
- ✓ *“Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional”*
- ✓ *“Se ejerce cuando **todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla**”.*

De esta definición se deducen cuatro componentes fundamentales de este derecho: disponibilidad, acceso, adecuación y sostenibilidad.

64. Ver el apartado 1.4.3. de esta guía

COMPONENTES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Disponibilidad	Que haya alimentos disponibles en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de todas las personas
Acceso	La alimentación adecuada debe estar al alcance de todas las personas; el coste personal o familiar para la adquisición de los alimentos no debe poner en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas
Adecuación	El régimen alimentario debe aportar una combinación de productos nutritivos que, además de ser suficientes en cantidad y calidad, satisfagan las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, según el sexo y la ocupación, libre de sustancias nocivas, aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, que estén en una condición de salud que les permita aprovecharlos biológicamente
Sostenibilidad	La disponibilidad y acceso a alimentos debe ser estable en el tiempo y realizarse de tal manera que no comprometa las posibilidades de alimentación de las generaciones futuras

Son elementos muy similares –por no decir casi idénticos– a los cuatro pilares de la seguridad alimentaria⁶⁵. Sin embargo, a lo largo de la Observación general 12 (de forma especial en los párrafos 4, 18, 23 y 26), el CDESC plantea que esos elementos constitutivos tienen que darse acompañados de la aplicación de un conjunto de principios de derechos humanos. Este es uno de los principales elementos diferenciales respecto al concepto de seguridad alimentaria.

Es importante tener en cuenta que, para el DIDH, no solo es importante el qué, sino también el cómo. La forma en que se aborde cada uno de esos cuatro componentes debe respetar los principios de derechos humanos. Entre estos principios, la FAO ha destacado aquellos que son especialmente relevantes para el derecho a la alimentación: los principios PANTHER (por las siglas en inglés de la denominación de estos principios).

65. Ver apartado 1.4.1. de esta guía

PRINCIPIOS PANTHER

Participación	Las personas y los grupos deben poder tomar parte de forma activa, libre, efectiva y significativa en las decisiones y políticas que repercuten en sus vidas y, en concreto, en la capacidad de alimentarse por sus propios medios.
Rendición de cuentas	Las autoridades públicas, en tanto que titulares de obligaciones, deben rendir cuentas de sus acciones tanto ante sus superiores como ante la población a la que han de servir; tienen que explicar y justificar sus decisiones, sus acciones u omisiones, así como las consecuencias derivadas de ellas.
No discriminación	No deben producirse limitaciones en el derecho a la alimentación en función de raza, sexo, credo, opinión política, etc. Esto no excluye la posibilidad de tratar a ciertas personas y grupos que sufren inseguridad alimentaria de manera diferente al resto, focalizando las acciones en dichos grupos de manera prioritaria. El enfoque de género es fundamental y requiere acciones específicas para garantizar la igualdad y equidad en el disfrute de los derechos.
Transparencia	Los titulares de derechos, especialmente los grupos vulnerables, tienen el derecho a recibir toda la información relevante por parte de las autoridades públicas sobre los procesos de toma de decisiones que puedan tener un impacto positivo o negativo en la realización de su derecho a la alimentación, en un formato y por un canal que les resulte accesible y comprensible.
Dignidad humana	Las personas deben ser tratadas como un fin en sí mismas, nunca como un medio, y, por tanto, ninguna persona debe ser tratada u obligada a actuar de una manera que afecte a su autoestima, a su reconocimiento social, al respeto de las otras personas o a su propio sentido de dignidad.
Empoderamiento	Las autoridades públicas deben facilitar a las personas los espacios y medios para elegir y para ejercer influencia y control sobre las decisiones que afectan a sus medios de vida y a su derecho a la alimentación. Las políticas y programas relacionadas con este derecho deben hacerse de tal forma que fortalezcan las capacidades de los titulares de derechos.
Estado de Derecho / Imperio de la ley	Todos los miembros de la sociedad, incluidos quienes asumen tareas de gobierno, están sometidos al imperio de la ley, deben ajustar su comportamiento a la misma; la autoridad se constituye y se ejerce de manera legítima de acuerdo a las leyes aprobadas y publicadas, respetando los procedimientos establecidos para su aplicación.

De acuerdo a lo establecido por el PIDESC, cada persona que es nacional o residente en uno de los Estados parte en dicho tratado internacional, es titular, entre otros, del derecho a una alimentación adecuada y del derecho fundamental a estar protegido contra el hambre. Los Estados parte en este pacto, según explica el CDESC en su Observación general n.º12, tienen una serie de obligaciones relativas al derecho a la alimentación, derivadas del PIDESC.

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTE DEL PIDESC RESPECTO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Obligación de adoptar medidas	Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas deliberadas y concretas orientadas a lograr la realización progresiva y plena del derecho humano a la alimentación, debiendo asegurar al menos los niveles mínimos esenciales para que las personas estén protegidas contra el hambre.
Obligación de no discriminación	Los Estados tienen una obligación inmediata de no discriminar por ninguno de los motivos prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos. El derecho a la alimentación debe garantizarse a todas las personas por igual. Esta obligación es absoluta e inmediata. Sí se permite la adopción de medidas de discriminación positiva para contrarrestar discriminaciones previas o condiciones de partida que generan discriminación.
Obligación de respetar	El Estado debe evitar que cualquier tipo de acción que emprenda –ya sea legislativa, política, administrativa o de cualquier clase– se haga de tal manera que impida o condicione el ejercicio del derecho a la alimentación de ninguna persona o grupo en su jurisdicción.
Obligación de proteger	Los Estados deben evitar que actores privados, ya sean personas individuales o jurídicas (empresas), puedan afectar negativamente con sus acciones la realización del derecho a la alimentación de cualquier persona. El Estado deberá regular adecuadamente estas situaciones para evitar que se perjudique la realización del derecho a la alimentación.
Obligación de facilitar	El Estado debe contribuir a la realización del derecho a la alimentación generando un entorno facilitador para que las personas, por sus propios medios, realicen su derecho. Para ello se requerirán políticas que faciliten que los colectivos vulnerables mejoren su capacidad de conseguir alimentos.
Obligación de hacer efectivo	Para aquellos grupos de población que no tienen capacidad de realizar su derecho a la alimentación por sí mismos, el Estado debe hacerlo efectivo, a través de medidas de protección social, de forma que ninguna persona se encuentre en situación de hambre.
Obligación de cooperar con otros Estados	Cuando los Estados no cuenten con recursos suficientes para garantizar el derecho a la alimentación de su población, deben recurrir a la cooperación internacional, al menos para poder garantizar que toda la población esté protegida contra el hambre. Desde el punto de vista contrario, y de acuerdo al deber de cooperar que establece la Carta de San Francisco, los Estados deben cooperar con aquellos Estados cuya población sufre peores situaciones de inseguridad alimentaria.

4.2 CONTEXTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PAÍS SOCIO

Después de hacer un breve recorrido por el concepto, componentes y principios del derecho humano a la alimentación adecuada, será interesante que nos enmarquemos en el reconocimiento que tiene este derecho, al menos a nivel formal, en el país socio con el que estamos trabajando.

A este respecto, será relevante revisar si el país socio es Estado parte del PIDESC y, en caso positivo, cómo está avanzando en el cumplimiento de las obligaciones correspondientes al derecho a la alimentación. También si se reconoce la alimentación como derecho humano en su constitución o en sus leyes, y si existen políticas relativas a este derecho, bien orientadas.

4.2.1. SEGUIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL PIDESC

Como hemos visto, los Estados parte del PIDESC tienen un conjunto de obligaciones respecto a los derechos contenidos en el pacto, incluido el derecho a la alimentación.

En primer lugar, debemos verificar si un determinado país socio ha ratificado el PIDESC.

¿CÓMO SABER SI UN PAÍS SOCIO ES ESTADO PARTE DEL PIDESC?

Lo podemos comprobar en este enlace: <https://indicators.ohchr.org/>

- Selecciona en el desplegable superior el *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*
- Comprueba en el mapa qué status tiene el país respecto a este tratado internacional. También lo puedes ver seleccionando en el listado de la izquierda el país que te interesa y viendo si, entre los tratados internacionales de derechos humanos que tiene ratificados, se encuentra el PIDESC

Si el país en cuestión es uno de los Estados parte, está sometido a las obligaciones del PIDESC, que implican, entre otras cosas, presentar un informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas cada cuatro o cinco años explicando sus progresos en la garantía de estos derechos. Estos informes nos pueden aportar información relevante sobre cómo está avanzando el país en la realización del derecho a la alimentación.

Con todo, hay que tener en cuenta que:

- ✓ aunque todos los Estados parte en el PIDESC tienen esta obligación de informar periódicamente, algunos países se atrasan en la presentación de sus informes;
- ✓ no en todos los informes se tratan aspectos relativos a todos los derechos contenidos en el pacto, sino solo sobre aquellos respecto a los cuales el CDESC haya planteado alguna cuestión.

¿CÓMO LOCALIZAR LOS INFORMES PERIÓDICOS DE UN DETERMINADO ESTADO PARTE DEL PIDESC?

1. Entramos en la página del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <https://www.ohchr.org/SP/Pages/Home.aspx>
2. En el menú superior nos situamos en la opción PAÍSES y seleccionamos nuestro país de interés.
3. En la ficha país que se nos abre, pinchamos en el menú lateral izquierdo en la opción “Situación e informes” y, a continuación, en “Estado de informes”. Esta página nos mostrará los informes de este país para todos los tratados de derechos humanos de los que es parte.
4. A continuación, en la tabla, buscamos “CESCR – Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Al pinchar se nos despliegan todos los ciclos de presentación de informes de este país respecto al PIDESC. Dentro de cada ciclo podemos encontrar diferentes documentos:
 - la Lista de cuestiones (son las preguntas que el CDESC ha hecho al Estado sobre los diferentes derechos, manifestando sus motivos de preocupación) para ver si hay alguna cuestión relativa al derecho a la alimentación;
 - el Informe del Estado parte, en el que éste da sus explicaciones, para ver qué dice respecto al derecho a la alimentación;
 - informes presentados por organizaciones de la sociedad civil, que permiten al CDESC contrastar la información del Estado;
 - las observaciones finales, en las que el CDESC traslada su valoración y sus recomendaciones al Estado;
 - y posibles seguimientos a las recomendaciones.

Si hacemos este ejercicio con cada uno de los ciclos de informes, podemos conseguir información sobre cómo ha evolucionado el compromiso de este país respecto al derecho a la alimentación desde que firmó y ratificó el PIDESC.



Otro ámbito en el que podemos buscar información relevante es en los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Desde el año 2000 existe una **relatoría especial de Naciones Unidas sobre el derecho humano a la alimentación**. El mandato de esta relatoría ha sido renovado por períodos de tres años⁶⁶. Aunque la interpretación jurídica del contenido de los derechos y del alcance de las obligaciones no es misión de los relatores especiales, los avances conceptuales y prácticos que han aportado acerca del derecho a la alimentación tienen un gran valor para su realización y para buscar soluciones a los problemas a los que se debe hacer frente, para los cuales no siempre se encuentran respuestas adecuadas y explícitas en la regulación internacional.

Las cuatro personas que la han ocupado –Jean Ziegler (2000-2008), Olivier De Schutter (2008-2014), Hilal Elver (2014-2020) y Michael Fakhri (nombrado en 2020)– han desarrollado un importante número de estudios e informes sobre diferentes temas relacionados con el derecho a la alimentación; han desplegado una intensísima labor de diplomacia internacional sobre este derecho; han realizado numerosas misiones a países para analizar posibles vulneraciones del derecho a la alimentación; y han desarrollado también una importante labor docente y de divulgación a través de su participación en jornadas, seminarios, encuentros, conferencias y cumbres internacionales. Tanto sus [informes temáticos](#) como aquellos que corresponden a [misiones en diferentes países](#) están disponibles en línea.

La falta de financiación de estas personas expertas independientes en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas ha dificultado en algunos momentos su capacidad de acción. La AECID ha colaborado con alguno de ellos, financiando algunas de sus actividades y facilitando que pudiera ampliar su acción y profundizar en la temática.

4.2.2. REFLEJO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

De acuerdo con lo que establece el art. 2.1 del PIDESC, los Estados Parte deben adoptar medidas legislativas y de otro tipo apropiadas para poner en práctica el derecho a la alimentación a nivel nacional. Con este fin, deben constitucionalizar el derecho a la alimentación, promulgar una ley marco sobre el derecho a la alimentación o la seguridad alimentaria e implementar políticas públicas de seguridad alimentaria y nutrición que faciliten la realización progresiva del derecho a la alimentación en sus jurisdicciones.

Como pieza central y fundamento del ordenamiento jurídico del país, las constituciones nacionales son vehículos importantes para el reconocimiento formal del derecho a la alimentación, ya que crean la base necesaria para el desarrollo o la reforma de las políticas y leyes nacionales para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional.

Al establecer los derechos y libertades de los ciudadanos (titulares de derechos), la constitución implica un límite y una orientación para la actuación del Estado (titular de obligaciones). Si el derecho a la alimentación está reconocido como derecho fundamental en la constitución, tiene la posibilidad de alcanzar el mayor nivel de protección, al mismo tiempo que gozará de una estabilidad significativa, más allá de los cambios políticos.

66. En el momento de elaborarse esta guía, la renovación del mandato alcanza hasta mayo 2023

La garantía que puede suponer para la realización del derecho a la alimentación el hecho de estar reflejado en la constitución va a depender de la manera en que esté consagrado, de la manera en que esté expresado en el texto constitucional, del conocimiento que tengan sobre este derecho las diferentes autoridades del Estado incluyendo los tribunales, de los recursos administrativos y judiciales que existan en el ordenamiento jurídico para defender este derecho y del conocimiento que tengan los propios titulares del derecho.

Se suelen considerar tres posibles formas de constitucionalización del derecho a la alimentación⁶⁷:

1. El reconocimiento directo y explícito del derecho a la alimentación entre los derechos proclamados en la constitución como fundamentales.
2. El reconocimiento implícito del DHAA como parte de otros derechos más amplios, en los que el derecho a la alimentación está implícito, según el significado normal que se le reconoce en el derecho internacional, como son el derecho a condiciones de vida adecuadas, a una vida compatible con la dignidad humana, un nivel de vida adecuado o decente, al bienestar, a los medios necesarios para vivir una vida digna, al desarrollo, a un nivel de vida que no esté por debajo del nivel de subsistencia o el derecho a la asistencia social.
3. El reconocimiento explícito del derecho a la alimentación no como derecho fundamental sino como principio orientador de las políticas del Estado; estas disposiciones constitucionales sirven para guiar la acción gubernamental, particularmente en el campo socioeconómico, pero no se considera que brinden derechos individuales o justiciables.

En una revisión de las constituciones de 194 Estados, realizada en 2019, se encontró que:

- ✓ 29 países consagran de forma explícita el derecho a la alimentación en su constitución;
- ✓ en otros 72 países se puede entender que está consagrado de forma implícita en otros derechos más amplios (derecho a un nivel de vida digno, derecho a la asistencia social, etc.);
- ✓ en 11 constituciones aparece consagrado como principio orientador de las políticas del Estado;
- ✓ en 82 casos no hay ningún tipo de reconocimiento o consagración del derecho a la alimentación.

67. Se puede consultar al respecto la publicación de la FAO titulada [“Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World”](#)

CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, RESUMEN POR REGIONES

	TIPO DE CONSAGRACIÓN			
	Explícita	Implícita	Principios de política	No consagración
África subsahariana	6	14	5	22
Norte de África-Oriente medio	1	9	1	10
Asia oriental y Pacífico	1	9	1	20
Asia meridional	2	0	4	2
Europa y Asia central	4	35	0	13
América del Norte	0	0	0	2
América Latina y Caribe	15	5	0	13
	29	72	11	82

Fuente: Elaboración propia

¿Qué tipo de reconocimiento del derecho a la alimentación hace la constitución del país socio?

Explícito Implícito Principio orientador No lo reconoce



En el caso de que el derecho a la alimentación tenga un reconocimiento constitucional explícito como derecho fundamental, es posible que el Tribunal Constitucional o algún otro alto tribunal haya estudiado algún caso relacionado con este derecho. Sus sentencias y doctrina nos pueden ayudar a tener una visión más aterrizada de las orientaciones jurídicas que se establecen en el país para la protección de este derecho.

4.2.3. REGULACIÓN LEGAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PAÍS SOCIO

La protección de la seguridad alimentaria y nutricional basada en los derechos humanos requiere que los estados armonicen, a través de sus leyes nacionales, las normas y estándares internacionales de derecho a la alimentación en su propio contexto interno.

Tanto si el derecho a la alimentación está reconocido en la constitución como si no lo está, la posibilidad de disponer de una ley específica que lo desarrolle permitirá caracterizar este derecho de manera más precisa, orientar de forma adecuada las políticas públicas necesarias para su realización, prever la dotación de las asignaciones presupuestarias necesarias y podrá también establecer recursos tanto administrativos como judiciales para garantizar su cumplimiento.

Por ello, el CDESC, en su Observación General nº 12, señala en el párrafo 29 que:

“... los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso. Los Estados Parte al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil.”

El concepto de ley marco hace referencia a aquella ley que se utiliza para legislar sobre materias multisectoriales -como es el caso de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación- de una forma consistente, coordinada e integral, fijando los principios y obligaciones generales. Esta tipología legal puede recibir una denominación diferente en cada país, lo relevante es la función que cumple en el ordenamiento jurídico.

La ley marco puede empoderar a los grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria para reclamar su derecho a la alimentación, alentar la participación pública activa, promover la rendición de cuentas y la transparencia del gobierno, al vincular las políticas con los resultados, y aumentar la legitimidad de sus políticas. También puede ayudar a abordar la vulnerabilidad y a eliminar y prevenir la discriminación de los grupos marginados en los programas de asistencia alimentaria.

Junto a ello, hay que tener presente que este carácter multisectorial significa que la posibilidad de realización del derecho a la alimentación se puede ver afectada por leyes que regulen diferentes sectores con relevante impacto potencial sobre la alimentación: tierras, agua, nutrición, protección del consumidor, biodiversidad, regulación laboral, seguridad social, etc. La forma en que estén planteadas estas leyes sectoriales será muy relevante de cara a garantizar que el marco legislativo del país constituye un entorno jurídico favorable para la realización progresiva del derecho a la alimentación. Es necesario que haya coherencia entre el planteamiento de estas leyes sectoriales y los componentes y principios del derecho a la alimentación.

A la vista de las orientaciones del CDESC, a la hora de analizar un texto legal desde la perspectiva del derecho a la alimentación, será relevante su tipología (ley marco o ley sectorial), las finalidades, objetivos y metas establecidos por la ley (si incluyen expresamente o de forma implícita el derecho a la alimentación), si establece un marco temporal, los medios que prevé (especialmente si se prevén asignaciones presupuestarias adecuadas), el marco institucional que se establece, la participación de diferentes actores, los mecanismos de seguimiento y evaluación y si se prevén procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales.

REGULACIÓN LEGAL RELEVANTE PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

¿Existe en el país socio alguna norma legal que regule el derecho a la alimentación o la seguridad alimentaria? En caso positivo, ¿identifica la ley el derecho a la alimentación como uno de sus fines prioritarios? ¿Cómo regula este derecho? ¿Cómo está siendo su implementación?

¿Existen otras normas sectoriales que pueden tener impacto en la posibilidad de realización del derecho a la alimentación? ¿Su regulación es coherente con la garantía de este derecho?

En principio, ¿el marco legislativo del país socio constituye un entorno jurídico propicio para la realización del derecho a la alimentación?

La elaboración de leyes no es un fin en sí mismo, es un paso pertinente para transformar la realidad en un determinado sentido; de ahí la importancia de generar sistemas de seguimiento que ofrezcan información suficiente y relevante para evaluar el impacto de la aplicación de las leyes y reorientar, en caso necesario, la toma de decisiones.

Las leyes necesitan una implementación adecuada a través del desarrollo de políticas públicas bien orientadas y dotadas de suficientes recursos. Las leyes pueden generar el entorno institucional necesario y una gobernanza adecuada de la seguridad alimentaria y la nutrición, pero requieren después una aplicación adecuada y continuada.

4.2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REALIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PAÍS SOCIO

Aunque algunos países en desarrollo, de la mano de la FAO, han diseñado políticas públicas que se identifican específicamente como políticas de derecho a la alimentación, lo habitual será encontrarnos con políticas de seguridad alimentaria y nutricional, ante las cuales será interesante analizar si incorporan de alguna manera -y en qué medida- el enfoque del derecho a la alimentación.

EL ENFOQUE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS

Un enfoque del derecho a la alimentación ofrece a los formuladores de políticas y planificadores de programas una forma de abordar de manera sistemática y pragmática los problemas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de manera holística y con la participación de múltiples partes interesadas. Les permite mejorar el desempeño de las políticas y programas de SAN al enfatizar **tres áreas de acción clave** para combatir el hambre, la inseguridad alimentaria y la desnutrición de manera sostenible.

La **primera** es la necesidad, desde el principio, de **abordar las inequidades** entre los diferentes segmentos de la población y comprender las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición de quienes enfrentan ciertas inequidades, a fin de diseñar e implementar medidas de política bien dirigidas. Sin saber quiénes son las personas que padecen hambre, inseguridad alimentaria o malnutrición, dónde se encuentran y por qué tienen hambre, no es posible diseñar medidas que lleguen a estas personas y les ayuden a superar las razones por las que padecen hambre, inseguridad alimentaria y malnutrición.

La **segunda** es garantizar que el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas y programas tengan plenamente en cuenta los **principios de derechos humanos** como la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y la no discriminación, que son algunos de los sellos distintivos reconocidos de las prácticas de buena gobernanza. Por ejemplo, principios como la participación y la no discriminación centran la atención en las personas y los grupos que a menudo están excluidos o marginados de la corriente principal de las acciones de desarrollo, y ayudan directamente a fundamentar las políticas y los programas de seguridad alimentaria y nutricional en la experiencia de las personas vulnerables y en situación de inseguridad alimentaria.

La **tercera** es **empoderar progresivamente a las personas marginadas**, a través del intercambio de información, el fortalecimiento de las capacidades y los mecanismos de rendición de cuentas, para que se conviertan en socios efectivos de su propio desarrollo y se vean a sí mismos como personas que tienen derechos y que tienen la capacidad de exigir el cumplimiento de esos derechos a través de acciones y servicios públicos. El empoderamiento efectivo basado en los derechos es la piedra angular del desarrollo sostenible, ya que permite que las personas que antes padecían hambre y eran pobres y dependientes, se mantengan a sí mismas y contribuyan a su propio desarrollo. Al abordar la SAN desde una perspectiva de derechos humanos y no a través del bienestar social, los pobres y hambrientos se vuelven parte del proceso de desarrollo al mismo tiempo que demandan proactivamente el cumplimiento de sus derechos.

Así, el enfoque del derecho a la alimentación introduce el concepto fundamental de derechos humanos en el diseño e implementación de políticas y programas de SAN. Los principios del derecho a la alimentación contribuyen a mejorar la eficacia y la sostenibilidad de los esfuerzos para combatir el hambre y la desnutrición mediante el fortalecimiento de dimensiones clave de la gobernanza, como la participación, el empoderamiento, la transparencia y la rendición de cuentas.

Fuente: FAO. “[La integración del derecho a una alimentación adecuada en las políticas y programas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional: Enfoques prácticos para el análisis de políticas y programas](#)”

Abordar la realización del derecho a la alimentación desde el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas implica tener presentes algunas cuestiones fundamentales. No cualquier política alimentaria está orientada a garantizar este derecho.

La amplitud y complejidad del derecho a la alimentación requieren un abordaje de largo plazo, más complejo, a través de diferentes políticas sectoriales que, desde una coherencia de políticas, tengan como prioridad la generación de un entorno propicio para la alimentación de la población por delante de otros objetivos (económicos, comerciales, estratégicos); políticas que establezcan objetivos claros y plazos definidos, de manera que sirvan para el monitoreo y para la rendición de cuentas de las administraciones públicas responsables; políticas públicas que atiendan tanto a los resultados que se deben alcanzar como a la coherencia de los medios utilizados, incluyendo la participación social y la transparencia.

ALGUNAS PISTAS PARA ANALIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Las políticas públicas relativas a la alimentación tienen que responder a la situación propia de un **contexto** y a sus condicionantes, por lo que deben partir de una evaluación de la situación de inseguridad alimentaria y malnutrición en el país, así como de sus causas subyacentes y estructurales. Será clave que las políticas identifiquen qué grupos están en situación de inseguridad alimentaria o vulnerabilidad y busquen **hacer frente a las causas profundas** de los problemas de hambre y malnutrición y no solamente a sus consecuencias.

Los **principios de derechos humanos** requieren que se estimule la participación de todas las partes interesadas en estas políticas, especialmente de los colectivos en situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad; que se favorezca el empoderamiento de estos colectivos en los procesos de diseño e implementación; que se garantice que no se producen situaciones de discriminación por ninguno de los motivos prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos; y que se procure que las autoridades públicas responsables de la política rindan cuentas y sean transparentes en cuanto al desarrollo y resultado de las mismas.

Las políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a una alimentación adecuada deberían **promover la estabilidad de precios** de los alimentos y **la asequibilidad** de la canasta básica para tener una alimentación saludable y sostenible, al mismo tiempo que desincentiven el consumo de alimentos nutricionalmente no adecuados y producidos de forma poco sostenible.

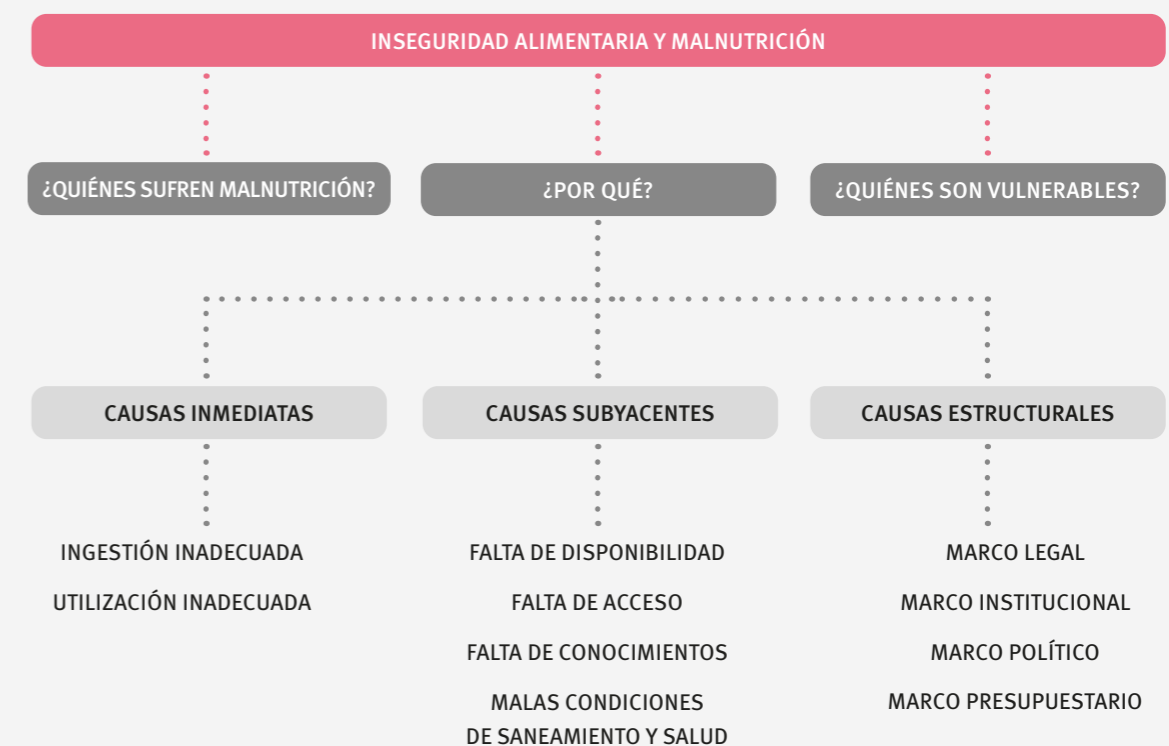
Las políticas públicas orientadas desde el derecho a la alimentación deberían poner en su centro de atención el **estado nutricional de su población**, por lo que se deberían invertir recursos en la implementación de acciones para mejorar el estado nutricional de la población, sumando iniciativas de sensibilización y educación nutricional, iniciativas de promoción de una alimentación saludable, iniciativas de regulación de la composición de los alimentos procesados así como de las estrategias de comercialización y publicidad de los mismos, etc.

Las políticas públicas orientadas a satisfacer el derecho a la alimentación de las generaciones presentes y futuras deberían centrarse en opciones que permitan no solo no provocar más daños ambientales, sino recuperar recursos naturales que son clave para **garantizar la alimentación en el futuro** (suelos, agua, biodiversidad, salud de los ecosistemas, etc.). Por tanto, el diseño e implementación de estas políticas debería hacerse desde un claro **enfoque de sostenibilidad ambiental**, aplicando medidas coherentes de apoyo a aquellos modelos de producción más sostenibles y desincentivando aquellos otros menos sostenibles. En este sentido, aparecen como especialmente relevantes las políticas de apoyo a la agroecología y a la agricultura familiar.

4.3 ORIENTACIONES PARA INCORPORAR LOS COMPONENTES Y PRINCIPIOS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN INTERVENCIONES DEL SECTOR DRASAN

Después de haber hecho en el apartado 4.1 un breve recorrido por el concepto, componentes y principios del derecho humano a la alimentación adecuada, y de habernos situado en el contexto jurídico y político de realización de este derecho en un país socio (apartado 4.2), cabe plantearnos cómo podemos tener presentes los componentes y principios del derecho a la alimentación en el diálogo de políticas, en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de intervenciones del sector DRASAN.

4.3.1. HACER FRENTE A LAS CAUSAS SUBYACENTES Y ESTRUCTURALES DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA MALNUTRICIÓN



Como hemos señalado, las intervenciones del sector DRASAN que se quieran orientar hacia el derecho a la alimentación deben hacer frente no solo a las causas inmediatas de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, sino también a las causas subyacentes e incluso a las estructurales.

PROFUNDIZAR EN LAS CAUSAS DE LA MALNUTRICIÓN

Según explica la OMS, el término «malnutrición» se refiere a las carencias, los excesos y los desequilibrios de la ingesta calórica y de nutrientes de una persona. Abarca la desnutrición (emaciación, retraso del crecimiento e insuficiencia ponderal), los desequilibrios de vitaminas o minerales, el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación.

Causas inmediatas de la malnutrición

Son las que están directamente relacionadas con el consumo de alimentos y las posibilidades del cuerpo humano de aprovecharlos de forma adecuada. Por tanto, las causas inmediatas de la malnutrición responden a dos categorías principales:

- Ingestión inadecuada de calorías y de nutrientes.
- Utilización inadecuada de los nutrientes por parte del organismo (normalmente debido a una afección continuada de determinadas enfermedades).

En la mayoría de los casos, la malnutrición es el resultado de la combinación de ambas causas. El análisis de estas causas requiere prestar atención, por un lado, al consumo de alimentos (recogida, preparación y consumo de alimentos, así como calidad de la dieta) y, por otro lado, al estado de salud de la persona.

Estas causas explicitan el hecho de que existen fuertes relaciones sinérgicas entre la salud y el estado nutricional: una persona enferma es probable que pierda su apetito, que ingiera una dieta pobre, que digiera poco sus alimentos y que use algunos de los nutrientes para combatir las infecciones; y una persona malnutrida puede tener un sistema inmune debilitado y ser más propensa a las infecciones, que, a su vez, aumentan el potencial y la gravedad de la malnutrición, o puede desarrollar más fácilmente determinadas enfermedades no transmisibles.

Causas subyacentes de la malnutrición

Son las que explican las razones por las cuales las personas no consumen suficientes alimentos o están demasiado enfermas para comer y utilizar los alimentos. La FAO señala cuatro áreas de causas subyacentes:

1. **Falta de disponibilidad de alimentos** debida a condiciones climáticas, fallas del mercado o destrucción violenta. Aunque en la actualidad suelen existir oportunidades para la entrega de alimentos en las zonas donde hay escasez y el impacto relativo de los problemas de disponibilidad como causa de la inseguridad alimentaria está disminuyendo, su análisis no se debería excluir de una evaluación, especialmente pensando en determinados colectivos o grupos vulnerables, como los que dependen en gran medida de la agricultura de subsistencia, los que viven en zonas con riesgos climáticos o los que son desalojados de sus tierras.

2. **Falta de acceso a alimentos debido a limitaciones económicas o físicas.** En la mayoría de los casos, las personas no pueden tener acceso a cantidades suficientes de alimentos por razones económicas (muy poco o ningún ingreso, precios de los alimentos demasiado altos, etc.)

3. **Falta de conocimientos sobre nutrición.** En muchos casos las personas pobres tienen una dieta deficiente con grandes carencias de alimentos básicos como frutas, verduras, pescado y carne. Esto se debe a menudo a limitaciones financieras, pero también puede ser por un deficiente conocimiento sobre nutrición, que está compuesto por la preparación y procesamiento de alimentos, los hábitos alimentarios, las creencias (tabúes alimentarios) y la distribución de alimentos dentro del hogar.

4. **Malas condiciones de saneamiento y de atención sanitaria.** El acceso a agua potable y saneamiento, el medio ambiente salubre y las condiciones de vivienda adecuadas son determinantes del estado nutricional de las personas.

Causas estructurales o fundamentales de la malnutrición

Las causas estructurales o fundamentales del hambre y la malnutrición refieren a los factores determinantes de las causas subyacentes, es decir, a las condiciones socio-económicas y políticas generales de un país que influyen en los factores determinantes de la nutrición. Están determinadas por el marco legal, político, institucional, social, cultural y presupuestario del país.

- En el ámbito familiar, las causas fundamentales de la malnutrición se pueden encontrar en el sistema de los medios de subsistencia (los medios humanos, naturales, financieros, sociales y físicos), que pueden ser insuficientes y estar condicionados por aspectos internos (por ejemplo, alta relación de dependencia o estrategias de afrontamiento inadecuadas) y externos (acontecimientos negativos, convulsiones, estacionalidad...)
- A nivel social y cultural, las causas fundamentales pueden ser las prácticas discriminatorias que continuamente crean desventaja a un grupo, los comportamientos sociales propios de una población determinada, arraigados en la cultura aceptada.
- A nivel legal, puede ser que el entorno jurídico sea desfavorable para combatir la malnutrición e impulsar la realización progresiva del derecho a la alimentación o puede ser que, aun existiendo leyes adecuadas, no se apliquen o no alcancen a las poblaciones vulnerables, por ejemplo, a las zonas rurales donde viven la mayoría de las personas que padecen inseguridad alimentaria.
- A nivel político, puede ser que no existan políticas adecuadas enfocadas hacia la población en situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad, o que existan, pero repercutan desfavorablemente en la población que más las necesitaría.
- En el ámbito institucional, con frecuencia la falta de capacidad o de voluntad de los titulares de obligaciones dificulta la lucha contra la malnutrición y pone en peligro la realización del derecho a la alimentación.

Fuente: Adaptado de la publicación de FAO titulada “[Evaluación del derecho a la alimentación](#)”

4.3.2. RESPONDER A LOS COMPONENTES Y PRINCIPIOS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Ante el diseño, formulación y puesta en marcha de una intervención del sector DRASAN, podemos preguntarnos si está respondiendo al enfoque del derecho a la alimentación. Para ello, podemos **revisar si la intervención está teniendo en cuenta aspectos críticos relacionados con la disponibilidad, el acceso, la adecuación y la sostenibilidad de la alimentación, y si lo está haciendo de una forma que respete los principios de derechos humanos.**

Proponemos a continuación un conjunto de preguntas y orientaciones que nos pueden ayudar a indagar en esta dirección⁶⁸. Esta batería de preguntas tiene únicamente la finalidad de **orientar la reflexión y la indagación en el proceso de identificación, formulación y negociación de una intervención del sector DRASAN, o para enfocar adecuadamente su ejecución, seguimiento y evaluación.**

No se trata de buscar respuesta a todas las preguntas que se proponen, sino que estas preguntas orienten la reflexión para identificar aspectos críticos de la intervención que puedan no estar alineados con el enfoque del derecho humano a la alimentación adecuada.

68. Esta batería de preguntas está elaborada tomando como referencia los [Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación](#), así como los documentos de la FAO titulados “[Guía orientativa: Integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional](#)” y “[La integración del derecho a una alimentación adecuada en las políticas y programas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional: Enfoques prácticos para el análisis de políticas y programas](#)”

A. Cuestiones relativas a los diferentes componentes del derecho a la alimentación.

COMPONENTES	PREGUNTAS ORIENTADORAS	
Disponibilidad Existencia de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de la población	¿Se ha realizado un análisis integral de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) o del derecho a la alimentación antes de la formulación de la intervención?	✓✗
	¿Existe un vínculo directo entre los hallazgos y conclusiones del análisis de situación y el diseño general de la intervención? Es decir, ¿se prioriza los principales problemas de SAN identificados en el análisis de situación?	✓✗
	¿Hay disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de la población o se han encontrado problemas de disponibilidad de alimentos como causa de las situaciones de inseguridad alimentaria?	✓✗
	En caso positivo, ¿se han identificado los factores que pueden estar provocando una deficiente disponibilidad de alimentos?	✓✗
	¿Los modelos de producción agropecuaria existentes pueden aportar un porcentaje significativo de la disponibilidad de alimentos tanto en la actualidad como a futuro?	✓✗
	¿Existen desafíos de disponibilidad de alimentos provenientes del impacto del cambio climático y de las necesidades de adaptación?	✓✗
	¿Hay en el diseño de la intervención una opción prioritaria por la agricultura familiar y campesina, como vía más adecuada de combatir la inseguridad alimentaria y reforzar la disponibilidad de alimentos con criterios de sostenibilidad?	✓✗

Acceso

La alimentación adecuada debe estar al alcance de todas las personas; el coste personal o familiar para la adquisición de los alimentos no debe poner en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas

- ¿Están identificados los principales problemas de seguridad alimentaria y nutricional en el país o región?
- ¿Están identificados los grupos de población más afectados y dónde se encuentran?
- ¿Están identificadas cuáles son las principales causas de estos problemas?
- ¿Se ha tenido en cuenta esta información para que el programa o intervención esté diseñada para abordar uno o más problemas importantes de seguridad alimentaria y nutricional que afectan a las personas más afectadas por la inseguridad alimentaria o la malnutrición?
- ¿Es asequible el coste de la canasta básica alimentaria para la población participante en la intervención?
- ¿La adquisición de alimentos pone en riesgo la satisfacción de otras necesidades básicas?
- ¿Se prevén acciones en el proyecto o programa para reforzar el acceso de la población vulnerable a una alimentación suficiente y adecuada?
- ¿Se han identificado factores que puedan estar contribuyendo al alza de los precios de los alimentos básicos?
- ¿Se están produciendo entre sectores de población estrategias de afrontamiento negativas frente al alza de precios (alimentos de menor calidad, racionamiento, enajenación de bienes de producción...)?
- ¿Existen medidas y programas de protección social para garantizar el acceso a alimentos de las poblaciones vulnerables?
- ¿Existen patrones culturales que impliquen discriminación de género en el acceso a alimentos?

Adecuación

El régimen alimentario debe suponer un aporte nutricional suficiente en cantidad y calidad, adaptado a las condiciones, necesidades y preferencias personales, en condiciones de inocuidad y de aceptabilidad cultural

- ¿Aporta el régimen de alimentación en conjunto una combinación de productos nutritivos que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación?
- ¿Prevé la intervención reforzar la adecuación de la alimentación de alguna manera (por ejemplo, incorporando un componente de educación nutricional)?
- ¿Está garantizada la inocuidad de los alimentos que la intervención va a suministrar o ayudar a producir?
- ¿Hay medidas adecuadas para velar por la inocuidad alimentaria?
- ¿Son los alimentos aceptables para la cultura de la población?
- ¿Respetan los regímenes alimentarios puestos a disposición de la población los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y su consumo, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles?
- ¿El estado de salud de la población permite una buena asimilación de los alimentos?
- ¿Cuentan con acceso a agua potable, sistemas de saneamiento y asistencia sanitaria?
- ¿Prevé la intervención algo al respecto?
- ¿El sistema alimentario local promueve dietas saludables y sostenibles o estimula malos hábitos de consumo alimentario?
- ¿Aborda la intervención los hábitos alimentarios de la población?

Sostenibilidad

La disponibilidad y acceso a alimentos debe ser estable en el tiempo y realizarse de tal manera que no comprometa las posibilidades de alimentación de las generaciones futuras

- ¿Se orienta la intervención a garantizar que el acceso de la población a una alimentación adecuada es estable durante todo el año, evitando problemas cíclicos de falta de acceso?
- ¿El tipo de producción agropecuaria y/o pesquera que se va a estimular con la intervención incorpora criterios de sostenibilidad económica, ecológica y social?
- ¿Se han identificado en el diagnóstico problemas de deterioro de la base de recursos naturales de que disponen las comunidades para garantizar su alimentación a futuro?
- ¿Aporta la intervención soluciones sostenibles al respecto?
- ¿Incorpora el diseño de la intervención enfoques de sostenibilidad en cuestiones de tierras, agua, semillas, biodiversidad...?
- ¿Son las pérdidas y/o el desperdicio alimentario un problema relevante en el sistema alimentario local?
- ¿Prevé la intervención medidas al respecto desde un enfoque de sostenibilidad?
- ¿Incorpora la intervención medidas de adaptación de la agricultura local frente al cambio climático?
- ¿Incorpora la intervención enfoques agroecológicos?

B. Cuestiones relativas a los principios de derechos humanos.**PRINCIPIOS
"PANTHER"****Participación**

Las personas y los grupos deben poder tomar parte de forma activa, libre, efectiva y significativa en las decisiones y políticas que repercuten en sus vidas y, en concreto, en la capacidad de alimentarse por sus propios medios. La participación debe ser activa y significativa

PREGUNTAS ORIENTADORAS EN RELACIÓN CON LA INTERVENCIÓN

- ¿Tienen las personas beneficiarias de la intervención y las partes interesadas el derecho a participar en su diseño y/o implementación?
- ¿Se hicieron esfuerzos especiales para incluir y facilitar la participación de representantes de los grupos más desfavorecidos y afectados por la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad?
- ¿Estaban claramente informados sobre por qué y cómo podrían influir en el diseño de la intervención y cómo se beneficiarían de ella?
- ¿Condujo esto a prioridades sobre objetivos y acciones dirigidas a las necesidades de los más vulnerables y con inseguridad alimentaria?
- ¿Está claramente definido quién puede participar y de qué manera?
- ¿Existe alguna exclusión no justificada desde un enfoque de derechos humanos?
- ¿Se estipula explícitamente algún procedimiento de participación?
- ¿Hay institucionalizado algún mecanismo de participación?
- ¿Hay formas de consulta previstas que se orienten a facilitar la participación de la población vulnerable?
- ¿La intervención ha sido diseñada para facilitar la participación comunitaria en la toma de decisiones y/o implementación?
- ¿Es probable que la participación comunitaria sea significativa y empoderadora?
- ¿Todos los miembros de la comunidad, en particular aquellos que suelen estar marginados, tienen la confianza y la oportunidad de participar en las discusiones relacionadas con el programa?
- ¿Es probable que la participación esté excesivamente dominada por ciertos grupos o individuos de la comunidad?
- ¿Las actividades del programa están diseñadas e implementadas con el propósito de fortalecer la autopercepción de las personas como sujetos de derechos humanos?
- ¿Están diseñadas de forma que animen a las personas a participar?
- ¿Se han tenido en cuenta los conocimientos locales en el planteamiento de la intervención?

Rendición de cuentas

Las autoridades públicas, en tanto que titulares de obligaciones, deben rendir cuentas de sus acciones tanto ante sus superiores como ante la población a la que han de servir; tienen que explicar y justificar sus decisiones, sus acciones u omisiones, así como las consecuencias derivadas de ellas

- ¿Está claro desde el inicio quién es responsable del diseño e implementación de la intervención y ante quién responde?
- ¿Tienen los/as responsables de la intervención un alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, por ejemplo, en relación con la concesión de ciertos derechos, servicios o beneficios establecidos?
- ¿Está claro ante quién es responsable el personal del programa por su trabajo?
- ¿Está previsto evaluar su desempeño periódicamente con miras a fortalecer la capacidad, si fuera necesario?
- ¿Es probable que las actividades diseñadas para fortalecer la capacidad del personal mejoren su desempeño?
- ¿Se explicarán claramente las responsabilidades del personal del programa a la población participante y/o a sus representantes?
- ¿Se estipula alguna obligación de informar a los/as posibles beneficiarios/as de las decisiones adoptadas en la implementación de la intervención?
- ¿Se determina algún mecanismo de rendición de cuentas al que tenga acceso la población?
- ¿Los procedimientos o mecanismos de rendición de cuentas son (o pueden ser) efectivos en términos prácticos?
- ¿Están claramente definidos los principales parámetros de la intervención?
- ¿Está definido quién es la población beneficiaria?
- ¿Está definida la cantidad y calidad de los bienes y/o servicios que proporcionará la intervención?
- ¿Se han comunicado estos parámetros a la población participante y/o a sus representantes?
- ¿El diseño de la intervención incluye algún mecanismo de rendición de cuentas con respecto al cumplimiento de esos parámetros?

No discriminación

Nadie debe ser objeto de discriminación por motivo alguno, ya sea de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición social. Se debe prestar especial atención a aquellas personas o grupos que no pueden ejercer sus derechos tan plenamente como los demás

- ¿Se tomaron medidas adecuadas para garantizar que los grupos en mayor situación de inseguridad alimentaria, vulnerabilidad y malnutrición estén en el foco de la intervención?
- ¿Existe algún grupo de población que no ha sido tenido en cuenta por la intervención?
- ¿Se han adoptado medidas o disposiciones que explícitamente dejan a alguna categoría de persona o grupo en situación de desventaja en la ejecución de la intervención?
- Por la forma en que se ha planteado la intervención, ¿se puede producir un trato diferente a personas o grupos basado en alguno de los motivos prohibidos?
- ¿Los procedimientos establecidos garantizan la igualdad efectiva de las personas?
- ¿Se prevé la adopción de medidas especiales con miras a abordar/corregir la discriminación contra ciertas categorías de personas (por ejemplo, mujeres, pueblos indígenas, pescadores artesanales o campesinos)?
- ¿Las actividades previstas tienen en cuenta los valores culturales de la población local y son sensibles a las tradiciones locales?
- ¿Está diseñada la intervención para abordar las desigualdades étnicas o de género cuando existan?

Transparencia

Los titulares de derechos, especialmente los grupos vulnerables, tienen el derecho a recibir toda la información relevante por parte de las autoridades públicas sobre los procesos de toma de decisiones que puedan tener un impacto positivo o negativo en la realización de su derecho a la alimentación, en un formato y por un canal que les resulte accesible y comprensible

- ¿Se ha informado claramente a todos los grupos participantes sobre el propósito y los objetivos principales de la intervención, así como sobre las reglas, normas y procedimientos a seguir?
- ¿Recibieron todas las partes interesadas información adecuada y de fácil comprensión sobre los principales problemas en juego, en particular sobre las causas profundas de la inseguridad alimentaria de los grupos más vulnerables?
- ¿Se han adoptado medidas para asegurar que las personas con inseguridad alimentaria y malnutrición entiendan completamente el propósito de la intervención y cómo podría afectarles?
- ¿Se contempla la posibilidad y los mecanismos para que las personas puedan solicitar información y la obligación de proporcionarla por parte de las personas responsables de la intervención?
- ¿Se han definido los criterios de selección de personas beneficiarias de manera clara y suficientemente precisa?
- ¿Es pública esta información?
- ¿Es previsible que se puedan producir errores de exclusión o de inclusión?
- ¿Hay procedimientos previstos para intentar subsanarlos?
- ¿Están estipulados mecanismos y procedimientos para asegurar que la información esté disponible no sólo en el idioma oficial o vehicular, sino en el utilizado habitualmente por la población implicada?

Dignidad humana

Las personas deben ser tratadas como un fin en sí mismas, nunca como un medio, y, por tanto, ninguna persona debe ser tratada u obligada a actuar de una manera que afecte a su autoestima, a su reconocimiento social, al respeto de las otras personas o a su propio sentido de dignidad

- ¿Se llevaron a cabo los debates sobre el diseño y la implementación de la intervención con un espíritu de respeto por la dignidad y la autoestima de todas las personas?
- ¿Fueron los talleres y las discusiones bien preparadas y facilitadas, y respetuosas de las preferencias de idioma de los participantes?
- ¿Existe alguna posibilidad de que los requisitos, procedimientos y actividades establecidas incidan negativamente en la dignidad de las personas?
- ¿Existen protocolos que exijan a los responsables de la intervención tratar a los/as beneficiarios/as con respeto y respetar la dignidad de las personas en todo lo relacionado con su acceso a los alimentos?
- ¿Se prevén mecanismos para informar a los beneficiarios afectados de manera tal que incluso las personas analfabetas puedan informarse al respecto?
- ¿Se contempla una evaluación personalizada de necesidades en los casos que sea necesario (por ejemplo, ayuda alimentaria a lactantes, niños, mujeres embarazadas o lactantes, ancianos/as, personas enfermas)?
- ¿Las actividades de la intervención están diseñadas de forma que respeten plenamente la dignidad humana?

Empoderamiento

Las autoridades públicas deben facilitar a las personas los espacios y medios para elegir y para ejercer influencia y control sobre las decisiones que afectan a sus medios de vida y a su derecho a la alimentación. Las políticas y programas relacionados con este derecho deben hacerse de tal forma que fortalezcan las capacidades de los titulares de derechos

- ¿El planteamiento de la intervención favorece el concepto de empoderamiento dentro de un enfoque del derecho a la alimentación para la SAN?
- ¿Todas las personas participantes, especialmente las que padecen inseguridad alimentaria y malnutrición, son conscientes de su papel y derechos en la preparación e implementación de la intervención?
- ¿Se realizaron sesiones de sensibilización, información y/o capacitación para informarles sobre esto?
- ¿Fueron efectivas estas sesiones?
- ¿Se prevén más ejercicios de desarrollo de capacidades durante la implementación de la intervención?
- ¿Existen acciones orientadas a fortalecer las capacidades de la población en cuanto a titulares del derecho a una alimentación adecuada?
- ¿Se identifican los grupos de población con mayor inseguridad alimentaria y desnutrición, y se describen suficientemente bien sus ubicaciones y características y estrategias de medios de vida para definir los objetivos de la intervención y formular las prioridades para cada grupo?
- ¿Las prioridades y los objetivos de la intervención abordan suficientemente las razones de la inseguridad alimentaria y la malnutrición entre las personas más afectadas y buscan contribuir a la realización de su derecho a la alimentación, aportando a la creación de un entorno propicio para ello?

Estado de derecho

Todos los miembros de la sociedad, incluidos quienes asumen tareas de gobierno, están sometidos al imperio de la ley, deben ajustar su comportamiento a la misma; la autoridad se constituye y se ejerce de manera legítima de acuerdo a las leyes aprobadas y publicadas, respetando los procedimientos establecidos para su aplicación

- ¿Existe un marco legal para el derecho a la alimentación en el país?
- En caso positivo, ¿está claramente enmarcada la intervención en él?
- ¿El diseño de la intervención está planteado desde un enfoque de derechos humanos?
- ¿Se identifica quiénes son los/as titulares de derechos que participan?
- ¿Se identifica quiénes son los/as titulares de obligaciones respecto al derecho a la alimentación?
- ¿Están conscientes los/as titulares de obligaciones de cuáles son sus deberes respecto al derecho a la alimentación de la población, de acuerdo a los tratados de derechos humanos suscritos por el país, así como de la regulación constitucional y/o legal?
- ¿Están conscientes de qué acciones u omisiones por su parte pueden constituir vulneraciones del derecho a la alimentación de la población?
- ¿Prevé la intervención acciones específicas para fortalecer las capacidades de los titulares de obligaciones de cara al cumplimiento de sus deberes respecto al derecho a la alimentación?

4.3.3. APUNTES SOBRE INDICADORES

Una cuestión siempre compleja es la construcción de indicadores adecuados que nos permitan monitorear los avances de una intervención en la consecución de resultados y en su impacto sobre los objetivos perseguidos. Esto puede ser especialmente complicado cuando el objetivo que perseguimos está relacionado con la realización de un derecho humano, como es el caso del derecho a la alimentación.

Hay diversos inventarios de indicadores⁶⁹ propuestos o utilizados por organizaciones internacionales, por ONG, por expertos de la academia, etc., de los cuales nos podemos ayudar. Pero es muy importante que tengamos presente que **la construcción de indicadores debe estar adaptada al contexto y a la intervención concreta de que se trata**. Estos inventarios nos pueden aportar ideas, pero no sustituyen el esfuerzo que debemos hacer para adaptarlos y aplicarlos, teniendo en cuenta las condiciones locales, la información disponible, el coste implícito en el levantamiento de información para cada indicador, las capacidades del equipo del proyecto, etc.

Hecha esta salvedad, recogemos en este apartado una **recopilación de indicadores, ordenados según los diferentes componentes del derecho a la alimentación**. En algunos casos, se trata de indicadores que tienen sentido y utilidad en su dimensión nacional; por tanto, es posible que no nos sirvan para su aplicación directa en la intervención en la que estemos trabajando, pero sí nos pueden servir para ubicarnos en el contexto nacional. En otros casos, sí son indicadores que se pueden adaptar y aplicar a contextos territoriales determinados, siempre y cuando haya bases de datos de información disponibles o tengamos capacidad de generar la recogida de información necesaria.

69. En este sentido, se pueden consultar las siguientes publicaciones de la FAO: “Aspectos generales del monitoreo del derecho a la alimentación”, “Procedimiento para el monitoreo del derecho a la alimentación” y “Información para el monitoreo del derecho a la alimentación”. También se puede consultar la página específica de la FAO relativa a los indicadores del ODS 2 que son custodiados por esta organización.

COMPONENTES	EJEMPLOS DE INDICADORES
Disponibilidad	<ul style="list-style-type: none"> – Suficiencia del suministro alimentario promedio – Porcentaje de alimentos disponibles per cápita que provienen de producción doméstica – Rendimientos por hectárea para los principales cultivos de consumo local – Crecimiento del rendimiento de los alimentos básicos, por productos – Porcentaje de la producción agraria local que se destina a exportación – Índice de producción de alimentos – Superficie cultivada como % de la superficie total – Parte correspondiente a la agricultura en el PIB – Disponibilidad promedio de proteínas animales por persona – Disponibilidad promedio de cereales por persona – Disponibilidad promedio de grasa alimentaria por persona – Disponibilidad promedio de proteína alimentaria por persona
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> – Índice de precios de consumo – Índice de precios de alimentos – Volatilidad del precio interno de los alimentos. – Porcentaje de los ingresos totales del hogar gastados en alimentos – Porcentaje de ingresos del hogar que se gasta en alimentos por el quintil más pobre – Variación en los precios de los alimentos básicos – Personas que viven por debajo del umbral de pobreza nacional (%) – Personas que viven con menos de un dólar al día (%) – Coeficiente de la brecha de pobreza – Proporción de los ingresos nacionales por percentil de población – Proporción de personas pertenecientes a grupos vulnerables cubiertos por programas de protección social – Cobertura de los programas de garantía de acceso a los recursos productivos – Ingresos medios de los hogares – Renta per cápita – Tamaño medio de los hogares – Proporción entre personas a cargo y personas que reciben un salario en los hogares medios – Porcentaje de población en edad de trabajar que está empleada – Empleo en el sector informal como % del empleo total

Adecuación

El régimen alimentario debe suponer un aporte nutricional suficiente en cantidad y calidad, adaptado a las condiciones, necesidades y preferencias personales, en condiciones de inocuidad y de aceptabilidad cultural

Suficiencia

- Porcentaje de personas con ingesta inadecuada de energía alimentaria.
- Porcentaje de hombres y mujeres con ingesta inadecuada de energía alimentaria.
- Porcentaje de hogares que regularmente no pueden tener dos comidas completas al día.
- Porcentaje de personas pobres con ingesta inadecuada de proteínas.
- Porcentaje de personas pobres con ingesta inadecuada de micronutrientes.
- Suministro promedio de energía alimentaria por persona (SEA)
- Cereales, raíces y tubérculos como % del SEA
- Principal grupo de alimentos como porcentaje de la alimentación
- Número de comidas al día

Inocuidad

- Porcentaje de personas pobres vulnerables al consumo de alimentos nocivos
- Números de casos de hospitalización relacionados con falta de inocuidad alimentaria
- Existencia de adecuadas regulaciones y procedimientos para garantizar la inocuidad alimentaria
- Adecuada aplicación de las regulaciones para garantizar la inocuidad alimentaria

Estado de salud

- Esperanza de vida al nacer
- Tasa de mortalidad materna (%)
- Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (%)
- Tasa de mortalidad de lactantes (%)
- Prevalencia del cólera
- Prevalencia de las infecciones respiratorias agudas
- Prevalencia de diarrea
- Prevalencia del VIH
- Prevalencia de malaria
- Prevalencia de la tuberculosis
- Porcentaje de niños de un año inmunizados contra el sarampión
- Porcentaje de la población con acceso a servicios de atención primaria de la salud
- Porcentaje de la población con acceso a agua potable
- Porcentaje de la población con acceso a un saneamiento suficiente

Estado nutricional

- Porcentaje de población subnutrida
- Porcentaje de población en situación de inseguridad alimentaria moderada o grave
- Porcentaje de población en situación de inseguridad alimentaria grave
- Porcentaje de recién nacidos con bajo peso al nacer
- Porcentaje de niños menores de cinco años de edad con retraso de crecimiento
- Porcentaje de niños menores de cinco años de edad con emaciación
- Porcentaje de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal
- Porcentaje de adultos con bajo índice de masa corporal (IMC <18,5)
- Porcentaje de población con sobrepeso/obesidad (IMC > 25)
- Porcentaje de niños de 0 a 3 meses que se alimentan exclusivamente de leche materna
- Edad promedio de destete
- Porcentaje de hogares que consumen sal yodada
- Porcentaje de la población afectada por bocio
- Porcentaje de población con deficiencias de micronutrientes (yodo/hierro/vitamina A)
- Prevalencia de anemia
- Porcentaje de adolescentes y adultos con bajo índice de masa corporal.
- Porcentaje de hombres y mujeres adultas y adolescentes con baja masa corporal.
- Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición global (bajo peso para la edad).
- Porcentaje de personas que reciben información pública y campañas educativas (incluida la instrucción escolar) con respecto a la nutrición y la seguridad alimentaria.
- Porcentaje de población cubierta por programas públicos de educación nutricional

Sostenibilidad

La disponibilidad y acceso a alimentos debe ser estable en el tiempo y realizarse de tal manera que no comprometa las posibilidades de alimentación de las generaciones futuras

Estabilidad de los suministros y del acceso a los alimentos

- Coeficiente de dependencia respecto de las importaciones de cereales
- Frecuencia de información publicada o radiodifundida sobre el mercado
- Índice de variabilidad de la producción de alimentos
- Meses de capacidad de autoabastecimiento de cereales
- Variabilidad de los precios de los alimentos

Sostenibilidad

- Tierra de labranza por persona
- Tasa media anual de deforestación
- Superficie forestal como % de la superficie total de tierras
- Superficie de tierras protegidas como % de las tierras totales de labranza
- Porcentaje de cambio de uso de tierras forestales en los 10 últimos años (en km²)
- Tierras gravemente degradadas como % de la superficie total
- Degradación total del suelo inducida por actividades humanas
- Índice nacional de precipitaciones mensuales
- Intensidad del uso de agua dulce de fuentes internas renovables
- Cambio en el uso de la tierra
- Porcentaje de la población afectada por sequías y catástrofes naturales
- Porcentaje de tierras con riesgo de erosión
- Porcentaje de deforestación

PRINCIPALES ACRÓNIMOS



10YFP	Marco decenal de Programas sobre Patrones de Consumo y Producción Sostenibles
AACID	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMIS	Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASAC	Agricultura Sostenible Adaptada al Clima
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPA	Buenas Prácticas Agrícolas
CAD OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CDB	Convención de Diversidad Biológica
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas
CERAI	Centro de Estudios Rurales y Agricultura Internacional
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
CILSS	Comité Permanente Intergubernamental de Lucha contra la Sequía en el Sahel
CIN	Conferencia Internacional sobre Nutrición
CIRAD	Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agrícola para el Desarrollo
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP	Conferencia de las Partes
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPS	Consumo y producción sostenibles
CRS	Creditor Reporting System
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DIDH	Derecho internacional de los derechos humanos

DRASAN	Desarrollo Rural, Agricultura, Seguridad Alimentaria y Nutrición
DRT	Desarrollo rural territorial
EAT	Science-based global platform for food system transformation
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
ECOWAS	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
ENIP	Escuela Nacional de Irrigación Parcelaria de Ecuador
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrario
FIES	Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GACSA	Alianza Mundial por una Agricultura Climáticamente Inteligente
GAFSP	Global Agriculture and Food Security Program
GANESAN	Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición
GEI	Gases de efecto invernadero
GIRD	Gestión Integral del Riesgo de Desastres
HLTF	Equipo de tareas de alto nivel de Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria
ICIA	Instituto Canario de Investigaciones Agrarias
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFOAM	Federación internacional de movimientos de agricultura ecológica
IFPRI	Instituto de Investigación sobre Políticas Alimentarias Internacionales
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMC	Índice de masa corporal
INCA	Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas de Cuba
INTERCOONECTA	Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe
IPC	Clasificación Integrada de Fases de Seguridad Alimentaria
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático
KJWA	Labor conjunta de Koronivia sobre la agricultura
LAIF	Latin American Investment Facility

MUAC	Mid-upper arm circumference
N4G	Nutrition for Growth
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
OGM	Organismos genéticamente modificados
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGD	Organización no gubernamental de cooperación al desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PANTHER	Participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho
PCD	Proyectos de Conocimiento para el Desarrollo
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMPI	Pequeños y medianos perímetros irrigados
PNAN	Planes nacionales de acción para la nutrición
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas
RAI	Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios
SAF	Sistemas agroforestales
SAN	Seguridad alimentaria y nutricional
SEA	Suministro de energía alimentaria
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SUN	Scaling Up Nutrition
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNSCN	Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas
VARD	Vinculación entre ayuda-rehabilitación-desarrollo
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



aecid



Cooperación
Española

Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España

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