

Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO



Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

Elaboración

Enrique de Loma-Ossorio, especialista en lucha contra el hambre y desarrollo

Coordinación en DGPOLDE

José Antonio González Mancebo, Subdirector General de Planificación de Políticas de Desarrollo
Nava San Miguel Abad, coordinadora de planificación sectorial

Coordinación de la edición

Susana de Funes Casellas

Fotografías portada

Enrique de Loma-Ossorio
Carmen Lahoz
PESA - Guatemala (FAO)
PESA - Nicaragua (FAO)
Lin López
Sandro Colombo

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo desea agradecer la colaboración de todas aquellas personas e instituciones que han contribuido con sus aportaciones al presente documento.

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.

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:
<http://www.maec.es>
<http://www.aeci.es>

ISBN: 978-84-8347-033-6
NIPO: 502-07-021-6
Imprime: EGRAF, S.A.
Depósito Legal: M. 30118-2007

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Príncipe de Vergara 43, 5ª planta. 28001 Madrid
Tel.: +34 91 379 96 86
Fax.: +34 91 431 17 85
dgpolde@maec.es*

Índice

	Prólogo.....	3
	Proceso de elaboración y agradecimientos	5
1	Presentación	7
2	Justificación	9
3	Marco de referencia	11
	3.1. Marcos normativo e institucional de la lucha contra el hambre	11
	3.2. Marco teórico: conceptos, enfoques y principios de la Estrategia	12
	3.2.1. Conceptos básicos: hambre y vulnerabilidad	12
	3.2.2. Enfoques: la evolución de la lucha contra el hambre	13
	3.2.3. Principios	19
4	Marco de intervención	21
	4.1. Marco metodológico: enfoque multisectorial de la Estrategia	21
	4.1.1. La lucha contra el hambre y las prioridades horizontales de la Cooperación Española	21
	4.1.2. La lucha contra el hambre y las prioridades sectoriales de la Cooperación Española	25
	4.1.3. Sector prioritario: lucha contra el hambre	30
	4.1.3.1. Objetivos estratégicos	30
	4.1.3.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias	32
	4.1.3.3. Pautas de intervención de la estrategia	63
	4.2. Marco instrumental	65
	4.3. Marco geográfico	69
	4.3.1. Las prioridades geográficas en la lucha contra el hambre	69
	4.3.2. Análisis por regiones y definición de prioridades	71

5

Proceso de difusión y puesta en práctica de la Estrategia	79
5.1. Difusión, sensibilización y apropiación	79
5.2. Aplicación en la planificación y proyectos de actores implicados	79

6

Proceso de seguimiento y evaluación	81
--	-----------

Anexos	83
---------------------	-----------

I.1. Marco normativo	83
-----------------------------------	-----------

I.1. Marco normativo internacional	83
---	-----------

I.2. Marco normativo nacional	89
--	-----------

II.2. Marco institucional	95
--	-----------

II.1. Marco institucional internacional	95
--	-----------

II.2. Marco institucional nacional	101
---	------------

Acrónimos	105
------------------------	------------

Bibliografía y webs de interés	109
---	------------

Prólogo

A pesar de todos los avances en el terreno social, político, económico y tecnológico logrados por la civilización, nuestro mundo sigue conviviendo con el hambre. Y no sólo convive, sino que parece sentirse incapaz de resolver un problema para el que, sin embargo, se conocen las soluciones y se puede contar con los medios para superarlo, lo cual es éticamente inaceptable.

Las cumbres y declaraciones internacionales adoptadas en el último decenio ponen de manifiesto el acuerdo internacional de los Estados para lograr progresos en la lucha contra el hambre. Coincidiendo con este escenario, la sociedad civil se articula a nivel internacional y clama por enfrentar las causas del hambre, causas enraizadas en una sociedad desigual que priva de los derechos más básicos a los más pobres.

El *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* plantea por primera vez el reto de contribuir desde nuestro país en un decidido esfuerzo en la lucha contra el hambre. Además, propone hacerlo desde un innovador y comprometido enfoque, el de la Soberanía Alimentaria.

La presente *Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española* indica el camino a recorrer, sin duda alguna novedoso y, por ello, no exento de dificultades. Sus objetivos están centrados en el derecho de toda persona a tener una alimentación adecuada, dirigidos a contribuir en la seguridad alimentaria familiar, y orientados desde el enfoque de la soberanía alimentaria.

Por eso, el contenido de este documento no sólo incide en las necesidades alimentarias de la población, sino también en la urgente transformación de la distribución desigual de los recursos, que es la causa fundamental del hambre. Por esta razón, enfatiza tanto en los derechos, en la autoestima y en el aumento de las capacidades individuales y colectivas, para lograr cambios mediante la incidencia y participación de las personas más pobres en las instancias de decisión.

La Estrategia de Lucha contra el Hambre contribuye de esta manera al objetivo final de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo, la lucha contra la pobreza, mediante actuaciones que estén dirigidas a las causas estructurales de la misma.

Luchar contra el hambre y la pobreza, es un compromiso ético ineludible en el que todos tenemos algo que aportar, ya que hacer retroceder estas dos lacras sí es posible. La Estrategia que hoy se presenta es un instrumento para la articulación y eficacia de todas las personas que compartimos ese objetivo.

Leire Pajín Iraola
Secretaria de Estado
de Cooperación Internacional

Proceso de elaboración y agradecimientos

La Estrategia de Lucha contra el Hambre se ha elaborado, junto a otras estrategias sectoriales, en el marco del fortalecimiento del proceso de planificación para mejorar la calidad de la ayuda de la Cooperación Española, planteada en el Plan Director 2005-2008.

El proceso de elaboración se inició en octubre de 2005 con la realización del primer borrador que se envió para consulta de un grupo de especialistas nacionales e internacionales en la materia. Posteriormente, la DGPOLDE y la Fundación Carolina organizaron una Jornada con el objeto de analizar en profundidad su enfoque y contenidos, a partir del conocimiento y experiencia de los actores de la Cooperación Española implicados en su futura implementación. A esta actividad fueron invitadas las Direcciones y Subdirecciones Generales de AECI, los representantes de los Ministerios de Agricultura, Medio Ambiente, Salud, Comercio, la Coordinadora de ONGD con una amplia representación y los centros académicos e institutos de investigación más relacionados con el tema.

Una vez incorporadas las sugerencias recibidas, el borrador se envió a todas las instituciones que habían participado en el proceso, así como a las Direcciones Generales de la AECI, para ser remitido a las Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior y recibir comentarios a la misma.

Finalmente, la Estrategia se presentó a los órganos consultivos y de coordinación de la Cooperación Española: el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo. De esta manera culmina un proceso participativo de consenso entre todos los actores implicados, el cual es clave para una efectiva puesta en marcha de la *Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española*.

Para la elaboración de la Estrategia ha sido fundamental el apoyo recibido de numerosas instituciones y personas, a las cuales expresamos nuestro agradecimiento:

Las Direcciones y Subdirecciones Generales de AECI, por su participación y comentarios al documento y por su labor de enlace con las Oficinas Técnicas de Cooperación en el terreno. Así mismo, al Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia del Gabinete de AECI por enriquecer los aspectos relativos a la ayuda alimentaria. La Fundación Carolina, por su apoyo a la organización de la jornada de discusión y sus sugerencias al contenido del documento. Los técnicos de la Subdirección de Relaciones Agrarias Internacionales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por contribuir en la Estrategia para el logro de coherencia entre las políticas agroalimentarias y las de cooperación para el desarrollo. Al grupo de trabajo de género del Consejo de Cooperación. Igualmente la CONGDE y las ONGD que participaron en la definición de contenidos: Ayuda en Acción, Acción contra el Hambre, Veterinarios sin Fronteras, ACP, Paz y Tercer Mundo e Intermon-Oxfam. En particular, se destaca el apoyo recibido de PROSALUS durante todo el proceso de elaboración y de la Campaña del Derecho a la Alimentación. Los Institutos y Centros de Investigación que enriquecieron notablemente los contenidos en los temas de su especialidad. En particular a:

- Jose Esquinas, Secretario de la Comisión de Recursos Genéticos para la Agricultura y la Alimentación (CGRFA) de la FAO y Director de la Cátedra de Estudios de Hambre y Pobreza (CEHAP) de Córdoba, por su contribución en los capítulos de recursos genéticos y biodiversidad.
- Helena Gómez Mc Pherson del Instituto de Agricultura Sostenible del CSIC en Córdoba, por su contribución en el apartado de sistemas de producción y de investigación.
- Pilar Castro, del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA), por sus aportes en el apartado de investigación agraria y alimentaria.
- Carmen Lahoz y Avelina López, del Instituto de Estudios del Hambre (IEH). A Carmen, por sus continuados e interesantes aportes durante la elaboración del documento. A Avelina, por su excelente contribución al capítulo de pesca y acuicultura.
- Vicent Garcés, del CERAI, por las aportaciones generales en el enfoque de soberanía alimentaria, y específicas, en el capítulo de acceso a la tierra.

- Francisco Rey, del IECAH, por su apoyo a la definición de los aspectos relativos a las emergencias y armonización de contenidos con la estrategia de Acción Humanitaria.

Las Universidades que han participado activamente en las discusiones sobre el tema aportando su conocimiento general y específico en la materia. La Estrategia contó con los apoyos de Karlos Pérez de Armiño, de HEGOA en el País Vasco, Jose María Sumpsi, de la Universidad Politécnica de Madrid, Jose Antonio Alonso, del ICEI y, muy especialmente, a Jose Juan Romero, Pedro Caldentey y Vicente González, de ETEA en Córdoba, por sus excelentes aportes y detalladas observaciones.

El Coordinador del Programa Especial de Seguridad Alimentaria de la FAO en Centroamérica, Carmelo Gallardo, por sus orientaciones al documento.

Un especial agradecimiento a los técnicos de la Subdirección General de Planificación de Políticas de Desarrollo por su incansable y excelente apoyo durante el proceso de elaboración de la Estrategia.

Y a todas las personas que han participado, se agradece su dedicación, trabajo y oportunas sugerencias que han servido para enriquecer el contenido del documento.



1

Presentación

1 Presentación



El interés de España en contribuir a la lucha contra el hambre se pone de manifiesto en el impulso y adopción de numerosos compromisos internacionales relativos a este tema. Desde la Cumbre Mundial de la Alimentación, celebrada en 1996 en Roma, en la que se adoptó el firme propósito de reducir a la mitad el hambre en el mundo para el 2015, la última década ha estado jalonada de Cumbres y Declaraciones que incorporan y reafirman éste u otros objetivos relacionados (Cumbre del Milenio de Nueva York (2000), II Cumbre Mundial de Alimentación (2002) y la Declaración de las Naciones Unidas (2005)).

Los compromisos mencionados evidencian el interés común y la urgencia de articular todos los esfuerzos posibles a nivel internacional y nacional para enfrentar una situación insostenible: la existencia de más de 850 millones de personas que pasan hambre en el mundo.

La Estrategia de Lucha contra el Hambre, que se presenta a continuación, está dirigida a orientar las iniciativas de la Cooperación Española para enfrentar este problema, tanto en las actuaciones que se desarrollen a nivel multilateral en el contexto de la agenda internacional de lucha contra el hambre, como en las acciones bilaterales con cada país socio.

La Estrategia es también una herramienta práctica para facilitar las actuaciones de la Cooperación Española y dar coherencia a las mismas. En este esfuerzo están implicados los actores de la Administración Central del Estado, comunidades autónomas, diputaciones provinciales, ayuntamientos, ONGD, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales y sindicales, y universidades. Cada uno de estos actores participará en la implementación de la Estrategia en función de sus competencias, especialidad, capacidades y ventajas comparativas en los distintos niveles de intervención: local, territorial, nacional, regional e internacional.

El presente documento inicia con la justificación de la Estrategia y la definición del marco de referencia actual, tanto normativo como institucional, de la lucha contra el hambre. En las primeras páginas el texto hace un especial énfasis en definir el concepto de la lucha contra el hambre, con la finalidad de delimitar los alcances de una estrategia dirigida a enfrentar este complejo problema.

La parte central del texto está dirigida a plantear el marco de intervención, en el que se definen una serie de líneas estratégicas y actuaciones prioritarias coherentes con la política de cooperación para el desarrollo y el actual Plan Director, identificándose los instrumentos a utilizar. Finalmente, el texto orienta las actuaciones desde el punto de vista geográfico, aborda el marco presupuestario y define los fundamentos para su gestión y puesta en práctica.

Tal y como está concebida, la Estrategia es un documento dinámico, que requerirá ser actualizado con cierta periodicidad en función de los cambios en el contexto internacional, de los compromisos que se establezcan a futuro y de los aprendizajes que puedan extraerse de las experiencias, exitosas o no, de la propia Cooperación Española.



2

Justificación

2 Justificación



El hambre es una de las manifestaciones más extremas de la marginalización y la pobreza, y constituye una de las más flagrantes violaciones de los Derechos Humanos.

La estimación más reciente (2001/03) del número de personas en el mundo que carecen de alimentos suficientes para una vida activa y sana es de 854 millones. En el mundo en desarrollo esta cifra alcanza los 820 millones, lo que representa una reducción de tan sólo 3 millones en relación al periodo de referencia de la Cumbre Mundial de la Alimentación y del Milenio (1990/92) (FAO, 2006a).

Esto significa que el objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación, de reducir el número de personas subnutridas a la mitad para el año 2015, sólo podría alcanzarse si dicha reducción se acelerara a 50 millones de personas por año.

El Objetivo número 1 del Milenio establece también el compromiso de bajar a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre, en el periodo de referencia de 1990 al 2015. Sin embargo, quedan tan solo 8 años para que venza este plazo y difícilmente se cumplirá este objetivo sin compromisos más firmes de los países y sin un progreso más rápido en la reducción del hambre.

Según FAO, si se mantiene el ritmo actual, únicamente América del Sur y el Caribe alcanzarán el ODM previsto, y ninguna de las regiones del mundo conseguirá el objetivo más ambicioso de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, de reducir a la mitad el número de personas hambrientas¹ (FAO, 2005 a).

Además, es importante tener en cuenta la vinculación del objetivo de reducción del hambre con los otros Objetivos del Milenio, por lo que sin un rápido avance en el combate al hambre, difícilmente se podrán alcanzar los restantes Objetivos.

Del total de la población subnutrida mencionada, un 8% se refiere a la población en situación de hambruna, por ser víctimas de desastres (aprox. 60 millones de personas) (Scherr, 2003). La gran mayoría de la población subnutrida corresponde sobre todo a situaciones de inseguridad alimentaria crónica o estacional, o a la falta de alimento en las condiciones adecuadas para su consumo.

Sin embargo, es evidente que se produce suficiente para alimentar a toda la población; prueba de ello es que en la actualidad se genera un 17% más de calorías por persona que hace 30 años, a pesar de que la población se ha incrementado más del 70%. Por lo tanto, más que tratarse de un problema de disponibilidad de alimento, las causas del hambre radican en la desigual distribución de los recursos necesarios para acceder al alimento.

Como se mencionó en la Introducción, las Cumbres y Declaraciones internacionales dirigidas a la lucha contra el hambre han contado con la participación activa y el compromiso político de España. A pesar de ello, no se han planteado elementos de estrategia en los documentos directores de la Cooperación Española que fueran más allá de contribuir en la lucha contra el hambre a través de instrumentos de Ayuda Humanitaria (artículo 12 de la Ley de Cooperación para el Desarrollo 23/1998), o de la Ayuda Alimentaria (Plan Director 2001-2004).

El *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* responde a este reto de manera prioritaria e integral, planteando la lucha contra el hambre como un sector preferente y proponiendo orientar las acciones desde la soberanía alimentaria.

Las orientaciones del Plan Director están dirigidas a combatir el hambre a través del desarrollo de iniciativas a nivel internacional, nacional y local, las cuales promuevan la voluntad política de los países y la reorientación de la Ayuda Oficial al Desarrollo, para atacar este problema y lograr así enfrentar una de las realidades que más deben avergonzar a la Humanidad: la convivencia de un mundo con hambre en una sociedad que se encuentra intelectual y técnicamente desarrollada.

Para la puesta en marcha de esta prioridad del Plan Director en el marco de la Cooperación Española, es necesario contar con un documento de estrategia coherente y práctico, que permita a los actores de la cooperación valerse de los fundamentos e instrumentos necesarios para la implementación de las actuaciones.

¹ Lograr este objetivo de la Cumbre de 1996 de reducir el número absoluto de personas hambrientas de casi 800 millones a 400 millones resultará más difícil, pues se prevé que la población mundial crezca en unos 2000 millones en el periodo de referencia (1990-2015) lo que supone que la reducción a la mitad de la proporción implicaría casi 600 millones de personas con hambre en el mundo en desarrollo.

A large, stylized graphic of a handprint in a lighter shade of green, set against a darker green background. The handprint is composed of several rounded, organic shapes for the fingers and palm, with a thick, wavy line curving around the bottom and left sides.

3

Marco de referencia

- 3.1. Marcos normativo e institucional de la lucha
contra el hambre 11
- 3.2. Marco teórico: conceptos, enfoques y
principios de la Estrategia 12

3 Marco de referencia



Los fundamentos de esta Estrategia se construyen a partir del análisis del marco de referencia normativo, institucional y teórico, actualmente existentes a nivel nacional e internacional.

3.1. Marco normativo e institucional de la lucha contra el hambre²

El marco normativo resume los principales referentes internacionales y nacionales que guían la intervención de la presente estrategia. Dada la amplitud de la normativa existente, en el presente apartado se ha optado por mencionar los referentes prioritarios. En el anexo se aborda información y normativa complementaria.

Los referentes normativos internacionales prioritarios de la Estrategia de Lucha contra el Hambre son:

- La **Declaración Universal de los Derechos Humanos** (1948) que establece: *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”*.
- El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC** (1966) que afirma: *“el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”*, y su definición por el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU** (1999) como obligación de los Estados a respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación y al agua; y la aprobación de las **Directrices de aplicación voluntaria** (2004) en apoyo a la realización progresiva de este derecho.
- La **Primera Cumbre Mundial de la Alimentación** (1996) que consagra: *“la voluntad política y dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante por erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”*.
- La **Declaración del Milenio** (2000), que acuerda como Objetivo 1 *“la erradicación de la pobreza y el hambre”*, cuya Meta No. 2 se concreta en *“reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre”*.
- La **Declaración Final del Foro Mundial de Soberanía Alimentaria** (2001) en el que se acuerda el posicionamiento conjunto de una amplia representación de la sociedad civil a nivel internacional en materia de la lucha contra el hambre.
- La **Cumbre de Alimentación** (2002) y de **Naciones Unidas** (2005) reafirman estos compromisos y plantean iniciativas concretas para lograrlos. A ello contribuye también la **Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda** (2005).

Los referentes normativos nacionales prioritarios son: la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (1998) y el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

Por su parte, el marco institucional define los actores de la Cooperación Española que participarán en la aplicación de la Estrategia y los organismos internacionales que tienen competencia directa o indirecta en la lucha contra el hambre, informando de su mandato y relevancia para esta Estrategia. Esta información facilitará los mecanismos de coordinación directa, o bien relaciones de armonización, complementariedad de acciones en el ámbito internacional, estatal o de las comunidades autónomas, y reforzará la coherencia de políticas entre las administraciones públicas.

Los referentes institucionales de la Estrategia son aquellas organizaciones y mecanismos, tanto internacionales como nacionales, que se han alineado y comprometido con el cumplimiento de los referentes normativos antes citados relativos a la lucha contra el hambre, como prioridad de la Cooperación para el Desarrollo³.

² El marco normativo e institucional de la Estrategia de Lucha Contra el Hambre se incluye completo en anexo al final del documento, a modo de guía práctica de consulta para los diferentes actores de la cooperación y otras instituciones y personas que vayan a utilizar esta Estrategia.

³ Ver Anexo correspondiente al Marco institucional.

3.2. Marco teórico: conceptos, enfoques y principios en la lucha contra el hambre

3.2.1. Conceptos básicos: hambre y vulnerabilidad

El concepto del **hambre** es un término claro y entendible en general, y más mediático que otros conceptos, como el de inseguridad alimentaria o el de vulnerabilidad. Sin embargo, se trata de un concepto con muchas y diferentes acepciones, algunas de ellas basadas en percepciones subjetivas.

A los efectos de contar con una definición del término hambre en la presente estrategia, se propone la siguiente: "*Hambre: escasez de alimentos básicos que causa carestía y miseria generalizada*"⁴.

El hambre puede presentar diferentes formas y niveles de gravedad. En algunos casos, se trata de una desnutrición crónica que afecta a amplios colectivos desfavorecidos, mientras que en otros, particularmente durante las hambrunas, se trata de situaciones de "*hambre aguda que puede desembocar en la muerte*" (Pérez de Armiño, 2005).

El concepto de **hambruna** también es muy mediático, normalmente asociado a imágenes de inanición masiva y que se tiende a entender como un suceso único y aislado, en lugar de entenderse como la culminación de un proceso. La definición que se considera más adecuada es: "*La hambruna es el resultado de una secuencia de procesos y sucesos que reduce la disponibilidad de alimentos o el derecho al alimento, causando un aumento notable y propagado de la morbilidad y mortalidad*" (Borton y Nichols, 1994).

Si se relaciona con el concepto de **inseguridad alimentaria**⁵: "*Situación que se da cuando las personas carecen de un acceso seguro a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y una vida activa y sana*" (FAO, 2000), el hambre y la hambruna son conceptos más visibles y urgentes.

No obstante, el concepto de inseguridad alimentaria es más amplio y permite vislumbrar acciones preventivas para evitar que las personas lleguen a una situación de hambre. Para ello, es necesario actuar con las personas en situación de inseguridad alimentaria (que no se alimentan con regularidad y con calidad) antes de que éstas lleguen a tal estado crítico. La inseguridad alimentaria no sólo aborda las situaciones presentes, sino también el riesgo de que aparezcan problemas en el futuro.

Este planteamiento lleva a un término asociado al de inseguridad alimentaria, que es el de vulnerabilidad. La **vulnerabilidad** "*se entiende en términos de la exposición de las personas a los riesgos, la susceptibilidad de sus sistemas de vida a dichos riesgos y la limitación en los recursos para enfrentarlos y adaptarse a ellos*" (FAO, 2005b).

Los grupos que presentan un riesgo elevado se consideran grupos vulnerables. Existen sociedades o grupos sociales en situación de vulnerabilidad estructural, como por ejemplo, los campesinos y campesinas de subsistencia en zonas agrícolas de baja productividad. A veces se identifican sub-grupos específicos afectados de una mayor vulnerabilidad, como las niñas y niños, las madres que son jefas únicas de hogar, determinadas etnias, o los afectados por VIH/SIDA y sus familias.

Así mismo, existen poblaciones expuestas a factores coyunturales naturales, como sequías, inundaciones, huracanes, terremotos y plagas; o bien humanos, como las guerras y conflictos, las caídas de precios de productos de exportación, o las subidas repentinas de precios de productos básicos, bloqueos comerciales u otros (Maletta, 2003).

⁴ Real Academia Española. También definida como "Gana y necesidad de comer", y "Apetito o deseo ardiente de algo". Una de las definiciones más certeras fue realizada por Josué de Castro "Hambre es la expresión biológica de males sociológicos"

⁵ Se debe tener precaución en la utilización del término seguridad alimentaria, pues en la legislación europea y española se refiere a la inocuidad alimentaria 'food safety', y no al término más amplio para la lucha contra el hambre 'food security' propuesto por la FAO, cuya definición se aborda en detalle en el apartado 3.2.2 de la Estrategia.



Conceptos de uso común	
Subnutrición	Inseguridad alimentaria crónica, en que la ingestión de alimentos no cubre las necesidades energéticas básicas de forma continua.
Malnutrición	Estado patológico resultante, por lo general, de la insuficiencia o el exceso de uno o varios nutrientes o de una mala asimilación de los alimentos.
Desnutrición	Estado patológico resultante de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales o de una mala asimilación de los alimentos.
Desnutrición aguda “wasting”	Deficiencia de peso para altura (P/A). Delgadez extrema o emaciación. Resulta de una pérdida de peso asociada con periodos recientes de hambruna o enfermedad que se desarrolla muy rápidamente y es limitada en el tiempo.
Desnutrición crónica “stunting”	Retardo de altura para la edad (A/E); asociada normalmente a situaciones de pobreza y relacionada con dificultades de aprendizaje y de menor desempeño económico.
Desnutrición global “underweight”	Deficiencia de peso para la edad. Insuficiencia ponderal. Es un índice compuesto de los dos anteriores ($P/A \times A/E = P/E$) adecuado para seguir la evolución nutricional de niños y niñas. Este es el indicador usado para dar seguimiento a los Objetivos del Milenio.

Fuente: FAO, 1999

3.2.2. Enfoques: la evolución de la lucha contra el hambre.

Los enfoques para la lucha contra el hambre han evolucionado de manera sustancial en los últimos 50 años. Por esta razón se analiza el marco teórico desde esta perspectiva histórica.

La **Ayuda Alimentaria** Internacional es el instrumento más conocido y publicitado para luchar contra el hambre, y se considera como una transferencia de recursos en forma de alimentos o monetarios, en condiciones favorables para la población beneficiaria.

La ayuda alimentaria se inició por los Estados Unidos en la década de los cincuenta, en un momento en que sus políticas agrícolas generaban importantes cantidades de excedentes, y se convirtió en un mecanismo de apoyo para sus agricultores, ya que reducía sus costos de almacenaje y mejoraba el acceso a los mercados exteriores. En poco tiempo, se convirtió también en un instrumento de política exterior de la Guerra Fría, para apoyar a los países en los cuales existían intereses estratégicos.

A partir de los años 70, la Unión Europea se convierte en el segundo donante de ayuda alimentaria más importante, tras los EEUU. Esta situación se ha mantenido hasta la actualidad. En 2004, EEUU aportó el 57% de la ayuda alimentaria, la UE el 20%, y los restantes países más importantes fueron Japón (8%), Corea y Canadá (3%), Australia y China (2%) (Mousseau, 2005). No obstante, en la actualidad, la ayuda alimentaria de la UE consiste en aportaciones monetarias que fomentan la compra local de alimentos, con el objetivo de desarrollar las producciones y los mercados de los países receptores.

Para entender en toda su magnitud el concepto de Ayuda Alimentaria es importante conocer las diferentes variaciones que conlleva el término:

Tipos de Ayuda Alimentaria

La **ayuda alimentaria de emergencia** constituyó tan solo una modesta parte del total de la ayuda alimentaria hasta los años 90, y es en esta última década cuando se ha convertido en la forma más importante de ayuda alimentaria (aprox. 70% del total). Se distribuye de manera gratuita (fundamentalmente a través de ONGD y el Programa Mundial de Alimentos) en los países que sufren situaciones de crisis debido a guerras, desastres naturales o refugiados, aunque muchos países que enfrentan situaciones de inseguridad alimentaria crónica reciben estas ayudas.

La **ayuda alimentaria por programas** fue hasta muy recientemente la principal modalidad de ayuda alimentaria y viene a representar un instrumento de asistencia financiera en especie. Esta ayuda es enviada de forma bilateral de un gobierno a otro para que éste la ponga a la venta en el mercado, por lo que no está orientada específicamente a los sectores vulnerables sino a incidir en factores macroeconómicos (presupuesto nacional, balanza de pagos, etc.). Contrariamente a lo que se entiende comúnmente como ayuda alimentaria, en estos programas es habitual que el alimento se aporte al país receptor en forma de créditos concesionados, de manera que los receptores adquieren el alimento con recursos financieros prestados a interés más bajo que el del mercado.

La **ayuda alimentaria por proyectos** son donaciones para apoyar actividades específicas, a menudo relacionadas con la promoción del desarrollo económico y agrícola, la nutrición y la seguridad alimentaria, como pueden ser los alimentos por trabajo y los programas de alimentación escolar. Este tipo de ayuda está normalmente distribuida a través de ONGD y el PMA y ocasionalmente, por instituciones de los gobiernos nacionales.

Fuente. Mousseau 2005 y Pérez de Armiño 2005

Como se ha podido comprobar, los usos y objetivos de la ayuda alimentaria han ido evolucionando a lo largo del tiempo en función de las circunstancias históricas y de otros factores, que han impulsado la transición de un uso geopolítico y comercial de la ayuda a una ayuda alimentaria en forma de donación y orientada a los países pobres para su desarrollo (Pérez de Armiño, 2005). Las nuevas tendencias se han plasmado también en la firma por los principales donantes, el 13 de abril de 1999, del Convenio de Londres sobre Ayuda Alimentaria (para más detalle ver anexo de normativa).

La ayuda alimentaria está considerada en el Plan Director 2005-2008 como un instrumento que debe estar subordinado a los objetivos de lucha contra la pobreza y, en particular, a la visión de soberanía alimentaria y la lucha contra el hambre, y a las orientaciones que plantea la presente Estrategia. Igualmente, según el Plan Director, se trabajará en la reducción de la ayuda alimentaria en especie en favor de la ayuda financiera, con el fin de poder realizar las compras en los mercados locales de los países receptores.

La **seguridad alimentaria** es una disciplina que surge en la década de los años setenta como respuesta a la preocupación internacional ante una escasez generalizada de alimentos, a partir de la crisis del petróleo y del incremento de la población mundial. En ese entonces, la seguridad alimentaria se enfocó como un concepto basado en la **producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional**. Se definía como *“disponibilidad en todo momento en el mercado mundial de suministros de alimentos básicos para sostener el consumo creciente y contrarrestar las fluctuaciones en producción y precios”*⁶.

En la década de los ochenta, el concepto evoluciona a raíz de los resultados de la revolución verde⁷ y las hambrunas africanas, que llevan a pasar de una macrovisión de la seguridad alimentaria a un microanálisis de la vul-

⁶ Conferencia Mundial de la Alimentación, FAO 1974.

⁷ Es evidente que la revolución verde incidió de manera decisiva en que la riqueza creciera más en las zonas más favorecidas, lo que contribuyó a incrementar la desigualdad en los ingresos. Pero también es indudable que, a pesar de la duplicación de la población mundial, la transformación de los sistemas agrícolas ha mantenido los suministros mundiales de alimentos per cápita por encima del crecimiento demográfico. Desde 1970, el porcentaje de personas con inseguridad alimentaria en el mundo en desarrollo ha disminuido del 38 por ciento al 18 por ciento.



nerabilidad, en función de las “titularidades o derechos”⁸ como determinantes de los recursos que las personas pueden utilizar para satisfacer sus necesidades alimentarias, y a un enfoque basado en los “medios de vida” de las poblaciones. El reto en la lucha contra el hambre pasa a ser la consecución de **la seguridad alimentaria familiar** (y no tanto la nacional o global).

A partir de este momento, se consideran otros aspectos relativos al acceso en la definición del concepto de seguridad alimentaria: *“Asegurar que todas las personas en todo momento tienen **acceso a suficientes alimentos para una vida activa y sana**”* (FAO, 1983).

Desde los años noventa, se incluyen los conceptos de calidad alimentaria inocuidad, adecuación nutricional, distribución intra-hogar, preferencias culturales, y se reafirma la seguridad alimentaria como un derecho humano.

En la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996 se define el concepto que en la actualidad sigue vigente: *“Seguridad alimentaria, a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”* (FAO, 2002).

El concepto de seguridad alimentaria se articula entonces en función de cuatro componentes básicos: (a) la disponibilidad de alimentos, (b) la estabilidad, (c) el acceso, (d) el consumo y la utilización biológica.

Componentes de la Seguridad Alimentaria

La **disponibilidad** a nivel local o nacional tiene en cuenta la producción, las importaciones, el almacenamiento y la ayuda alimentaria. Para sus estimaciones se han de tener en cuenta las pérdidas post-cosecha y las exportaciones de alimentos.

La **estabilidad** se refiere a solventar las condiciones de inseguridad alimentaria transitoria de carácter cíclico o estacional, a menudo asociadas a las campañas agrícolas, tanto por la falta de producción del alimento en momentos determinados del año, como por el acceso a recursos de las poblaciones asalariadas dependientes de ciertos cultivos. En este componente juega un importante papel la existencia y disponibilidad de infraestructura de almacenamiento a nivel nacional y/o local en condiciones adecuadas, así como la posibilidad de contar con recursos alimenticios e insumos de contingencia para las épocas de déficit alimentario.

El **acceso** a los alimentos puede ser físico y/o económico. La falta de acceso físico se da cuando los alimentos no están disponibles en cantidad suficiente allí donde se necesita consumirlos. El aislamiento de las poblaciones y la falta de infraestructuras pueden incidir en la imposibilidad de contar con alimentos en condiciones adecuadas de manera permanente o transitoria. El acceso también se refiere a la ausencia de renta de las personas para alimentarse, debido a la imposibilidad de pagar los precios de los alimentos dado el bajo poder adquisitivo de la población.

El **consumo y utilización biológica** de los alimentos. El **consumo** se refiere a que las existencias alimentarias en los hogares respondan a las necesidades nutricionales, a la diversidad, la cultura y las preferencias alimentarias. También tiene en cuenta aspectos como la inocuidad, las condiciones higiénicas de los hogares y la distribución con equidad dentro del hogar. La **inocuidad** se refiere a todos aquellos riesgos asociados a la alimentación que pueden incidir en la salud de las personas, tanto riesgos naturales como originados por contaminaciones, por incidencia de patógenos, o bien que puedan incrementar el riesgo de enfermedades crónicas como cáncer, enfermedades cardiovasculares y otras.

La **utilización biológica** está relacionada con el estado nutricional, como resultado del uso individual de los alimentos (ingestión, absorción y utilización) y el estado de salud. La inadecuada utilización biológica puede tener como consecuencia la desnutrición y/o la malnutrición.

Fuente: FAO PESA, 2005a

⁸ Amartya Sen lo define como “entitlements”, para definir el dominio sobre los recursos, los cuales, a su vez, dan control sobre los alimentos o los cuales pueden intercambiarse por alimento (Sen, 1981)

Con cierta frecuencia se tiende a utilizar de manera prácticamente indistinta los términos **desarrollo rural y seguridad alimentaria** para indicar acciones dirigidas a mejorar la producción, alimentación y calidad de vida de las poblaciones rurales. Sin embargo, son conceptos distintos que implican intervenciones diferentes, aunque a menudo convergen en el mismo objetivo.

Entre las numerosas acepciones del término, **el desarrollo rural** se puede definir 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 [...]*” (Quintana et al, 1999).

Ambos conceptos se diferencian fundamentalmente en dos aspectos:

- La seguridad alimentaria afecta tanto al medio rural como al urbano; el desarrollo rural tan solo al medio rural.
- La seguridad alimentaria, en sus acciones, tiene como sujetos a personas o familias en situación de inseguridad alimentaria; el desarrollo rural tiene como sujetos de su actuación a toda la población del medio rural.

Este segundo aspecto lleva a que la seguridad alimentaria contemple siempre un componente de focalización hacia aquellos grupos que estén en situación de mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, es evidente que las actuaciones dirigidas al desarrollo rural, que a su vez contemplen enfoques de seguridad alimentaria, pueden incidir directamente en una mejora de las condiciones alimentarias de la población más vulnerable. Por esta razón, en la Estrategia se menciona con cierta frecuencia el **Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET)** como uno de los enfoques a tener en cuenta para conseguir mejorar las condiciones de seguridad alimentaria en el medio rural.

El **Derecho a la alimentación** se define como “*el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, directamente o mediante compra con 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 psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna*” (Ziegler, 2003).

Concepto de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET)

El DRET surge como respuesta a los problemas planteados por la aplicación de los enfoques tradicionales de desarrollo rural y los escasos resultados obtenidos en el alivio de la pobreza y en la reducción de la inseguridad alimentaria en las áreas rurales.

Un análisis de las contribuciones más recientes de diferentes autores a este concepto permiten definir las siguientes características del enfoque DRET en su contribución a la seguridad alimentaria de las poblaciones rurales:

- El abordaje simultáneo de los aspectos productivos e institucionales.
- El territorio (región, área local, cuenca u otro ámbito) es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente con los agentes del mismo.
- Un concepto ampliado de lo rural y de las múltiples vías para salir de la pobreza (agrícola, empleo no agrícola, migración, redes de protección social).
- Un horizonte temporal de actuación de mediano y largo plazo.
- Las vinculaciones entre los procesos que acontecen en el ámbito local y los procesos de carácter nacional.

Uno de los aspectos fundamentales de este enfoque es la valorización del “capital social”, de manera que la problemática de la pobreza y del hambre se articula en función de las personas —y de su capacidad para salir de la misma— y no de la transferencia de conocimientos, tecnología e inversiones en capital tangible impuesta desde fuera del territorio.



El derecho a la alimentación está considerado como uno de los derechos de segunda generación (económicos, sociales y culturales) que, a diferencia de los de primera generación (civiles y políticos) que sólo requieren de una sociedad determinada el no interferir en el derecho de cada individuo, sí exigen disponer de cuantiosos medios económicos para garantizarlos, y por ello, sólo podrán satisfacerse gradualmente de acuerdo al momento histórico y a las posibilidades de cada Estado.

Derecho a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria

La diferencia entre **Seguridad Alimentaria** y **Derecho a la Alimentación** estriba en la **responsabilidad** de los Estados que son parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dichos Estados están jurídicamente obligados a respetar, proteger, facilitar y garantizar el Derecho a la Alimentación.

- La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.
- La obligación de *proteger* requiere que el Estado adopte medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
- La obligación de *facilitar* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.
- Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de hacer efectivo ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

Fuente FIAN, 2005

La **soberanía alimentaria** es un concepto reciente (1996)⁹, fundamentalmente impulsado a nivel internacional desde el movimiento campesino¹⁰ como objetivo político con importantes componentes ideológicas, en cuya construcción han participado otros movimientos sociales, fundamentalmente de asociaciones de consumidores y ecologistas.

Se trata también de un concepto muy dinámico, que en menos de una década ha pasado de tener una visión exclusivamente reivindicativa, a un planteamiento como marco de políticas para abordar el problema del hambre desde el desarrollo del medio rural, la integridad medio ambiental y los medios de vida sostenibles.

La **soberanía alimentaria** se define como “*el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base 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*”¹¹.

Como se puede comprobar, en la definición de soberanía alimentaria se pone de manifiesto, de manera explícita, la visión de sostenibilidad y autonomía, el derecho a la alimentación y el apoyo decidido a la agricultura familiar. Además, contempla el acceso y control de la población sobre los recursos productivos (tierra, agua y semilla, entre otros), con una especial atención a los aspectos de regulación de la tenencia de la tierra, y al acceso y control de las mujeres sobre dichos recursos. Todos estos aspectos vienen a reforzar la visión de la soberanía alimentaria desde la óptica de “lo local”, y del respeto y defensa de las culturas y tradiciones alimentarias.

⁹ En la actualidad, se puede afirmar que el término está en proceso de desarrollo, con pocos estudios académicos o sistemáticos.

¹⁰ Durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay en 1988 algunos países en desarrollo (Jamaica, Perú, Egipto y México, apoyados por Nigeria y Marruecos) presentaron la soberanía alimentaria como propuesta para las negociaciones de agricultura. El movimiento global campesino, a través de Vía Campesina, comenzó a utilizar el concepto en 1990.

¹¹ Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana, Cuba, Septiembre 2001. Este concepto ha sido modificado en sucesivos encuentros. El autor considera que la definición de La Habana es la más clarificadora y operativa

Líneas de acción de la Soberanía Alimentaria

Dado que se trata de un concepto en desarrollo en el que interviene la visión de numerosos actores de la sociedad civil, existen muy variadas maneras de percibir los elementos fundamentales para llevar a la práctica la soberanía alimentaria. El Comité Internacional de Planificación (CIP) de las ONGD/OSC lo resume en **cuatro líneas fundamentales de acción**:

- El **derecho a la alimentación**. Un enfoque basado en el derecho de cada persona a una alimentación sana, nutricional y culturalmente aceptable.
- El **acceso a recursos productivos**: tierra, agua, recursos naturales y biodiversidad. La defensa de políticas de reforma agraria que permitan el acceso a los "sin tierra" y la propiedad y control de la tierra a los campesinos (especialmente a las mujeres) y a los pueblos indígenas. El acceso irrestricto a los recursos genéticos de variedades vegetales y razas animales, y no comprometer la biodiversidad mediante la diseminación de organismos genéticamente modificados.
- La **producción de alimentos mediante sistemas agroecológicos y sostenibles**.
- La **promoción de políticas agroalimentarias y comerciales equitativas** que aseguren la disponibilidad alimentaria nivel local. Según el Comité ONGD/OSC la soberanía alimentaria busca promover un comercio justo dirigido a garantizar el acceso a los alimentos de toda la población mediante:
 - La prioridad a la producción y el comercio local y regional antes que la exportación.
 - La posibilidad de que los productores puedan protegerse de las importaciones a bajo precio.
 - Los apoyos públicos a los agricultores siempre que no están dirigidos a promover la exportación a bajo precio.
 - La estabilidad de los precios agrícolas.

Fuente: FIAN 2005

El concepto de soberanía alimentaria ha sido considerado de manera oficial por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Informe Especial sobre el Derecho a la Alimentación 2004, en el que reivindica la soberanía alimentaria como la manera de garantizar el derecho de los pueblos a comida y seguridad alimentaria¹².

Se puede concluir que la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria son dos términos complementarios, el primero de ellos, más técnico y el segundo, más político, que se deberán de tener en cuenta en las actuaciones en el ámbito de la presente Estrategia.

Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta el actual avance y consolidación conceptual y académico del término, **la Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española deberá contribuir a la seguridad alimentaria familiar**, lo que implica desde el acceso a los recursos y la igualdad de género, hasta el derecho a la alimentación.

Las iniciativas para lograrlo estarán **enfocadas desde el punto de vista de la soberanía alimentaria**, lo que supone una prioridad hacia la transformación de la distribución desigual de los recursos, que es la causa fundamental del hambre. Un pronunciado énfasis en los derechos, en el aumento de las capacidades individuales y colectivas, para lograr cambios mediante la incidencia, participación y acceso de la población más empobrecida a espacios de valorización y a su participación en los procesos de cambio institucional. En resumen, un énfasis en los intereses estratégicos de los más vulnerables.

¹² "Considerar la soberanía alimentaria como un modelo alternativo para la agricultura y el comercio agrícola, de modo que los gobiernos cumplan su obligación de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación, un derecho humano fundamental protegido por el derecho internacional" (Ziegler, 2004) Relator Especial de NNUU para el derecho a la alimentación, marzo 2004.



3.2.3. Principios

A continuación se ofrecen una serie de principios operativos para la orientación de las acciones de la Cooperación Española en materia de la lucha contra el hambre. Estos principios están integrados a los compromisos establecidos por España en el marco de la Agenda Internacional sobre Eficacia de la Ayuda y la Declaración de París.

1. La **coordinación, armonización y complementariedad** con otros donantes y organizaciones internacionales para generar voluntades firmes de los gobiernos y lograr compromisos políticos/económicos de los Estados para luchar contra el hambre.
2. El desarrollo de las actuaciones en un contexto de **apropiación** del combate al hambre como prioridad en el marco de las Estrategias de la Lucha contra la Pobreza, y de **alineamiento** con las capacidades institucionales existentes en los países receptores de la ayuda.
3. La apuesta por la **coherencia** de las políticas de cooperación, agroalimentarias, comerciales, medioambientales y de investigación que inciden en la situación alimentaria de los países en desarrollo en el marco autonómico, nacional y europeo.
4. La **articulación** de propuestas que conduzcan desde el manejo de las crisis en el corto plazo al manejo de riesgos y vulnerabilidad en el largo plazo.
5. La **prioridad** hacia la seguridad alimentaria de las mujeres y niñas, así como el reconocimiento de su papel clave en este tema y la promoción de la participación de las mujeres en los espacios públicos de decisión y elaboración de políticas.
6. La **focalización** de acciones hacia las personas en situación de mayor vulnerabilidad, y el enfoque de **participación y subsidiariedad**, entendida esta última como la descentralización de la adopción de decisiones a niveles administrativos inferiores, a fin de que puedan tenerse en cuenta en mayor medida los intereses locales.
7. La **gradualidad** en las intervenciones y la **visión de largo plazo** para lograr cambios significativos y sostenibles con las poblaciones más vulnerables.

La adecuación de las iniciativas en curso y en formulación de la Estrategia a estos principios permitirá una mayor eficacia de la actuación y mayor eficiencia de los recursos, además de facilitar un mejor entendimiento entre las instancias responsables de la implementación.

A large, stylized graphic of a hand with five fingers, rendered in a light green color against a darker green background. The hand is positioned in the upper half of the page, with the palm facing upwards. The fingers are thick and rounded, and the wrist is a thick, curved band that extends across the width of the page.

4

Marco de intervención

4.1. Marco metodológico: enfoque multisectorial de la Estrategia	21
4.2. Marco instrumental	65
4.3. Marco geográfico	69



4.1

Marco metodológico

4.1.1. La lucha contra el hambre y las prioridades horizontales de la Cooperación Española	21
4.1.2. La lucha contra el hambre y las prioridades sectoriales de la Cooperación Española	25
4.1.3. Sector prioritario: lucha contra el hambre	30
4.1.3.1. Objetivos estratégicos	30
4.1.3.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias	32
4.1.3.3. Pautas de intervención de la estrategia	63

4 Marco de intervención



4.1. Marco metodológico: enfoque multisectorial de la Estrategia

Los capítulos iniciales del documento evidencian el carácter multisectorial e integral que debe contemplar una estrategia de lucha contra el hambre. Las situaciones de inseguridad alimentaria existen y surgen por numerosas causas, a menudo muy relacionadas, que requieren de análisis y respuestas integrales, las cuales van mucho más allá de considerar las necesidades básicas alimentarias.

Desde este punto de vista, la Estrategia debe integrar actuaciones con sectores muy diferentes y complementarios para poder contribuir de manera eficaz al objetivo final de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo, la lucha contra la pobreza.

Para conseguir lo anterior, la Estrategia inicia con un análisis detallado de las relaciones que existen entre las prioridades horizontales y las prioridades sectoriales de la Cooperación Española. Dicho análisis permitirá definir una serie de actuaciones concretas interrelacionadas con otros sectores que se verán reflejadas posteriormente en el desarrollo de las líneas estratégicas y las actuaciones priorizadas en esta Estrategia

4.1.1. La lucha contra el hambre y las prioridades horizontales de la Cooperación Española

- Reducción de la pobreza

El *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* plantea la pobreza como un concepto multidimensional, identificándola como la situación de carencia de oportunidades y opciones de toda persona necesarias para sostener un nivel de vida digno.

El hambre es consecuencia directa de la pobreza, pues en la mayoría de los casos las situaciones de hambre se deben más a una falta de acceso equitativo a recursos y servicios para producir, adquirir y utilizar los alimentos, que a la falta de alimento en sí. Esto se comprueba en numerosos países que producen y exportan lo suficiente para alimentarse, pero cuentan con importantes grupos de población desnutrida¹³.

La Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española pretende contribuir en el combate a la pobreza mediante actuaciones que estén dirigidas a las causas estructurales de la misma. Para ello tendrá en cuenta los aspectos relativos a la redistribución de la riqueza y de los recursos disponibles, la protección de los derechos, el desarrollo de capacidades, el fortalecimiento de las instituciones, así como la cobertura de las necesidades sociales básicas de los sectores de población más necesitados y el importante papel del desarrollo del tejido socioeconómico con equidad.¹⁴

En este sentido, la Estrategia hace especial énfasis en el fomento de **políticas dirigidas hacia la distribución y el acceso equitativo de los recursos** (agua, tierra, pesca, bosques) y **servicios** (investigación, extensión, información, financiamiento) y en la promoción de iniciativas enfocadas a **favorecer la inclusión social y la inserción productiva de la población** excluida, mediante la creación de capacidades que les permitan exigir demandas efectivas de cambio, contar con instituciones que respondan a sus necesidades, y políticas dirigidas a promover la generación de empleo y la creación de redes de protección social alimentaria dirigidas a los más pobres.

Estos planteamientos deberán constituir realmente una prioridad **en las Estrategias de Reducción de la Pobreza**, que constituyen el marco de referencia de los países para alcanzar los Objetivos del Milenio.

¹³ La Comisión de Derechos Humanos de NNUU en su resolución 25/2002 afirma "el mundo ya produce alimentos suficientes para alimentar a toda la población del planeta". Sin lugar a dudas, las causas del hambre deben buscarse en los mecanismos de distribución

¹⁴ Abordar el problema de la inseguridad alimentaria a través de un "enfoque de doble vía" (twin-track approach) dirigida hacia la mejora de la producción de alimentos y el establecimiento de redes sociales para la seguridad alimentaria y al establecimiento de sinergias a nivel local y nacional, constituye una de las apuestas más innovadoras de las organizaciones internacionales y de los países más activos en el combate al hambre.

• Defensa de los Derechos Humanos

El *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* establece que el enfoque de defensa de los Derechos Humanos deberá presidir todas las actuaciones, tanto en lo que se refiere a derechos civiles y políticos, como a sociales, económicos y culturales.

En el marco normativo (apartado 3.1 y anexo) de la presente Estrategia se hace una amplia referencia a la evolución de la consideración de la alimentación como derecho humano, desde la Declaración de Derechos Humanos de 1948 a la aprobación de las Directrices Voluntarias para apoyar la realización progresiva del Derecho a la Alimentación adecuada, en el Consejo de la FAO de noviembre de 2004.

Este enfoque de derechos ofrece un potencial adicional para mejorar la situación del hambre en el mundo, pues además de constituirse en orientación de las políticas de los gobiernos, permite a los actores de la sociedad civil poner de manifiesto sus derechos e intereses y exigir responsabilidades a sus gobiernos. En este contexto, las Directrices Voluntarias pueden constituirse en un instrumento muy importante para lograr la movilización de la voluntad política de los gobiernos para combatir el hambre.

Las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación

- Establecen el camino para la consecución del derecho a una alimentación adecuada en todos sus aspectos.
- Constituyen una herramienta para apoyar al poder judicial en la definición de este derecho.
- Pueden apoyar o mejorar la formulación de políticas y leyes relativas al derecho a la alimentación en aquellos países en los que no existen o son precarias.
- Conforman una importante herramienta de las organizaciones de la sociedad civil para exigir responsabilidades a los gobiernos.

Fuente: Campaña del Derecho a la Alimentación, 2005

En el contexto internacional descrito, la Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española **incidirá en que la alimentación sea considerada como un derecho humano y se refleje de manera progresiva en las legislaciones nacionales, apoyando la incorporación paulatina de las Directrices Voluntarias** al ordenamiento jurídico de los Estados.

Ello requerirá el apoyo de iniciativas a distintos niveles, desde el apoyo a organizaciones, fondos y programas internacionales para lograr una mayor incidencia política, al fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo, entre cuyas responsabilidades se contemple la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Todo ello sin olvidar el aspecto más esencial, la información y capacitación de los afectados por las violaciones del derecho a la alimentación, para lograr su participación y exigencia del cumplimiento de sus propios derechos. Para más detalle ver *línea estratégica 4*.

• Igualdad de género

Las mujeres desempeñan un papel clave en la seguridad alimentaria a todos los niveles (producción, generación de ingresos, nutrición,...), desde el ámbito del hogar al nacional¹⁵. Sin embargo, esta función la realizan enfrentándose a importantes barreras de carácter social, económico y cultural que persisten en la construcción tradicional del orden de género en el mundo, orden discriminatorio que las coloca en condiciones de desventaja y posición de desigualdad y subordinación en el ámbito familiar, comunitario y social.

Esta situación de desigualdad se refleja de manera clara en la falta de acceso a la toma de decisiones y en la dificultad de acceso y control sobre los recursos necesarios para asegurar la alimentación. Entre las limitacio-

¹⁵ Las estimaciones de la FAO muestran que las mujeres representan el 60 a 80% de la producción agrícola en los países en desarrollo.



nes, conviene destacar la restricción de sus derechos de tenencia y uso de la tierra¹⁶, que en la mayoría de los casos podrán ejercer tan solo con el consentimiento del hombre; el acceso limitado al conocimiento (apenas del 10% de los servicios de extensión rural), que fundamentalmente llega a través de extensionistas-hombres¹⁷, lo que dificulta la comprensión de las limitantes que afrontan las mujeres; el acceso restringido al financiamiento, por la dificultad de contar con garantías valoradas (según la FAO menos del 10% del crédito agrícola está destinado a las mujeres); y la falta de reconocimiento del papel que tienen las mujeres en los sistemas alimentarios locales, entre otros.

Los escasos ingresos que pueden percibir las mujeres en los países en desarrollo son empleados, en una elevada proporción, en alimentos y acceso a la salud para los niños y niñas, mientras que - en general - los hombres destinan una mayor parte de ingresos a los gastos personales¹⁸.

Un aspecto clave a tener en cuenta en el papel de las mujeres es el tiempo limitado para realizar actividades fuera del hogar. A la carga de la producción agrícola, se suma el papel que desempeñan en la producción doméstica, en la preparación de alimentos y la recolección de leña y agua. En muchas regiones del mundo, las mujeres emplean hasta cinco horas diarias en la recolección de leña y agua, y hasta cuatro horas diarias en la preparación de alimentos.

Las mujeres tienen, además, la responsabilidad casi exclusiva de administrar los recursos para lograr mantener una adecuada alimentación de la familia. Las "normas" sociales y culturales asignan a las mujeres el papel de vigilancia, con el que ellas se aseguran de que los miembros de la familia, especialmente los niños y las niñas, reciban una proporción suficiente de alimentos. En situaciones de crisis, el papel que asumen las mujeres es el de amortiguar las necesidades de la familia, lo que repercute en el deterioro de su propio estado nutricional.

Una mala alimentación de las mujeres tiene, como consecuencia, una influencia directa sobre la salud infantil, acentuando la debilidad física de los niños y niñas y sus problemas para enfrentar las enfermedades (AECI, 2004). La importancia de la alimentación crece en los periodos de embarazo y lactancia, pues el peso al nacer es el principal factor determinante de la mortalidad neo natal e infantil y del crecimiento hasta los siete años de edad. Se ha demostrado que las reservas de micronutrientes de las mujeres embarazadas con infección por VIH/SIDA (que representan hasta 30% en los países más afectados) influye en la infección por el VIH/SIDA del recién nacido.

Existen, además, discriminaciones alarmantes entre los cuidados alimentarios que reciben niños o niñas, lo que se refleja en un mayor índice de mortalidad infantil en las niñas que en los niños¹⁹.

La evidencia de una relación tan estrecha entre hambre y género lleva a que en la presente Estrategia **prevalzan las actuaciones dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria de mujeres y niñas. Para ello, se contemplarán medidas para facilitar su acceso y control sobre los recursos, la tecnología y el conocimiento, promoviendo sus derechos de tenencia y uso de la tierra** y la inclusión de las mujeres como beneficiarias e interlocutoras (habitualmente ausentes o invisibles) de las reformas agrarias.

Se incentivarán los apoyos explícitos y acciones afirmativas para dar atención a las necesidades prácticas de las mujeres (atendiendo a sus intereses estratégicos para transformar las desigualdades y la discriminación), valorando su tiempo y conocimiento de los sistemas locales de producción y alimentación. Se promoverá el acceso de las mujeres a la formación y al empleo, su participación en asociaciones que favorezcan la organización, producción y el acceso tanto al mercado como a la toma de decisiones. Para más detalle ver actuación prioritaria 3.6.

Por otro lado, será fundamental el impulso para el avance hacia la co-responsabilidad masculina en torno a las actividades reproductivas, alimentarias, y de cuidado -en su acepción más amplia- del grupo familiar, fomentando un reparto más equitativo de tareas y responsabilidades.

¹⁶ A pesar de ser las principales productoras de alimentos, las mujeres cuentan tan sólo con el 1% del total de la tierra disponible para el cultivo, y de un mínimo control sobre el agua.

¹⁷ Un estudio del Banco Mundial de 1992 planteaba los siguientes porcentajes de mujeres extensionistas en el terreno: África (7%), Asia (14%), Cercano Oriente (9,5%), América latina (14%), Europa (7%) (Quisumbing, 1995).

¹⁸ Estudios realizados en África, Asia e Iberoamérica muestran que el ingreso de las mujeres tiene un mayor efecto en la alimentación de la familia y en la nutrición de los preescolares que el ingreso de los hombres. Uno de los estudios muestra que el efecto favorable en la probabilidad de supervivencia de un niño en las zonas urbanas del Brasil es casi 20 veces mayor cuando ciertas fuentes de ingreso se destinan a la mujer y no al hombre (Thomas, 1990: 635-664).

¹⁹ En muchos países existe la costumbre de dar más alimentos a los niños que a las niñas, también cuando escasea. Es práctica habitual que los varones adultos dentro del hogar coman las mejores piezas, después - por orden - los niños varones, después las niñas y, por último, las mujeres no importa en qué ciclo de la vida o situación (por ejemplo, embarazo) se encuentren.

Se enfatizarán las acciones dirigidas a mejorar la nutrición de mujeres y niñas, por medio de campañas de nutrición, principalmente en ámbitos rurales, donde hay menor acceso a la atención sanitaria, fomentando el acceso y control de las mujeres sobre la alimentación, y se emprenderán acciones con programas de educación e información sobre temas nutricionales (AECl, 2004). Para más detalle ver *línea estratégica 1*.

• Medio ambiente

Las poblaciones pobres son las que dependen en mayor medida de los recursos naturales para su supervivencia y las más vulnerables por su degradación. Por esta razón, también constituyen la mejor defensa del medio ambiente. Sin embargo, cuando escasea el alimento, se ponen en marcha mecanismos de supervivencia que afectan severamente los recursos y los medios de producción²⁰, teniendo como consecuencia la ampliación de la frontera agrícola mediante la proliferación de sistemas de producción no sostenibles (laboreo en ladera, quemaz, etc), la disminución de las fuentes de agua, la falta de disponibilidad de leña y la pérdida de biodiversidad, que derivan en situaciones de inseguridad alimentaria crónica.

La población más pobre que vive en zonas marginales y frágiles raras veces ha recibido apoyos a través de la investigación o la extensión para lograr desarrollar sistemas de producción sostenibles, capaces de garantizar el acceso al alimento en equilibrio con el manejo de los recursos naturales. Estas áreas cuentan con un enorme potencial por la riqueza de sus ecosistemas y las condiciones sociales, culturales y medioambientales que conforman los medios de vida de las familias campesinas y pesqueras. Para preservar estas condiciones y aprovechar adecuadamente este potencial a favor de la mejora de la calidad de vida de la población más pobre deben plantearse alternativas basadas en sistemas de producción locales, tecnologías adaptadas a las condiciones del medio y, sobre todo, propuestas agroecológicas.

Desde la Estrategia de Lucha contra el Hambre se contribuye a la mejora del medio ambiente mediante acciones dirigidas al **aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales en los sectores productivos (agropecuaria, pesquera y bosques), de manera que se conserve la capacidad de producción de los ecosistemas para las generaciones futuras**. Para ello, las actuaciones se orientarán desde la visión de sostenibilidad de los recursos. Ver detalles en la *línea estratégica 2*.

La Cooperación Española participará activamente en la orientación de las políticas públicas de investigación y extensión agraria y pesquera hacia las necesidades de las poblaciones marginales considerando sus medios de vida y la sostenibilidad de los recursos naturales. También en el desarrollo de capacidades institucionales para la dotación de técnicos/as y centros públicos cualificados de investigación, conservación y utilización de recursos y en la ejecución de iniciativas de extensión dirigidas a mejorar los medios de vida de la población más pobre.

Se pretende hacer hincapié en la promoción de las prácticas agroecológicas en las que se fomente el manejo integrado del suelo y de las plagas y enfermedades, mediante propuestas que consideren las costumbres locales y eviten la dependencia de insumos externos, así como en la defensa de los derechos de los pequeños productores para respetar los recursos genéticos autóctonos y proteger los conocimientos y medios de producción tradicionales, con prioridad a la solución de los problemas mediante aproximaciones agroecológicas.

En este sentido, se impulsará el desarrollo de normativa legal para la implementación en los países en desarrollo de los protocolos y tratados relativos a la biodiversidad y protección de recursos genéticos. Y la activa participación en aquellas iniciativas dirigidas al reconocimiento y el pago por los servicios ambientales proporcionados por los campesinos y pescadores artesanales.

• Respeto a la diversidad cultural

La alimentación es uno de los componentes básicos de la identidad cultural y social de las personas y los pueblos donde se ponen de manifiesto los medios de vida, costumbres, tradiciones, creencias²¹ y manifestaciones de cualquier sociedad. A pesar de ello, existe un desconocimiento generalizado del valor, virtudes y propiedad

²⁰ Norman Borlaug lo define con la frase "nadie puede ser medioambientalista con el estómago vacío".

²¹ Los mayas y otros pueblos de su entorno –cuya base de la alimentación era el maíz– consideraban que sus descendientes eran hombres y mujeres de maíz, pues partían de la idea de que la primera pareja humana fue moldeada con este cereal y no con barro, como sugiere la tradición cristiana occidental.



des de los alimentos tradicionales en los países en desarrollo, donde precisamente se encuentra el origen y mayor diversidad de cultivos y animales, formas de conservarlos, cocinarlos y consumirlos.

Esta riqueza cultural no ha sido aún contemplada y valorada en los países en desarrollo donde, a menudo, existe una actitud básica de rechazo a las tradiciones alimentarias propias. Por el contrario, en muchos países desarrollados, esta valorización de las especialidades alimentarias locales constituye una parte fundamental del desarrollo social, económico y cultural en el medio rural, lo que se manifiesta mediante regulaciones específicas para la defensa y promoción de los alimentos tradicionales (por ejemplo a través de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas en Europa).

La falta de estima hacia los alimentos locales está asociada a una valoración cada vez mayor de productos externos, que se traduce en la adopción de hábitos y costumbres alimentarias ajenas, frecuentemente asociadas a la comida rápida, y que constituye uno de los primeros indicadores de erosión de la identidad cultural de los pueblos. Este tipo de alimentación puede convertirse, además, en la ingesta básica de los grupos de población más vulnerables (bebés, niños, niñas, ancianos y ancianas, etc.), lo que repercute en una mayor incidencia de la malnutrición, y en la cada vez más habitual coexistencia de situaciones de desnutrición y obesidad en estas poblaciones.

En este contexto, la Estrategia de Lucha contra el Hambre contribuye a la diversidad cultural incidiendo en la autoestima de la población rural y en el respeto y el rescate de la identidad cultural alimentaria. El propósito es **promover el conocimiento y difusión de la diversidad cultural alimentaria desde la óptica de valorar "lo local", desde los métodos y costumbres de producción, almacenamiento y transformación a los hábitos alimenticios específicos, destacando las cualidades nutricionales de estos productos frente a las nuevas tendencias de consumo.**

Para ello, es importante que las iniciativas de la Cooperación Española contemplen el diagnóstico y la investigación de los sistemas alimentarios tradicionales, de manera que las actuaciones partan del conocimiento, respeto y valoración de las diferentes culturas alimentarias. Se apoyará la puesta en marcha de políticas e instrumentos que permitan dicha valoración, y protejan los conocimientos de las poblaciones indígenas y comunidades campesinas. Con esta finalidad, se tendrá en cuenta la experiencia española en la puesta en marcha de sistemas de indicaciones geográficas protegidas. Ver *línea estratégica 4*.

Así mismo, se fortalecerán los centros de investigación y extensión dirigidos a la protección de la cultura alimentaria local y a la innovación de los métodos y costumbres de producción, almacenamiento y transformación tradicionales de los alimentos y su adaptación a las exigencias del mercado. Se promoverán acciones dirigidas a fomentar el diálogo entre culturas alimentarias en los espacios regionales y su difusión.

4.1.2. La lucha contra el hambre y las prioridades sectoriales de la Cooperación Española

Dado el carácter multisectorial de esta Estrategia se ha optado por abordar algunas de las prioridades sectoriales del Plan Director (género y medio ambiente) en las prioridades horizontales, que posteriormente son desarrolladas en actuaciones concretas en las líneas estratégicas posteriores.

- **Gobernanza democrática**

La promoción de la democracia representativa y participativa y del pluralismo político y el fortalecimiento del Estado de Derecho son aspectos vinculados estrechamente a la lucha contra el hambre. Como plantea Amartya Sen en uno de sus ensayos, "en la terrible historia del hambre en el mundo, ningún país dotado de un gobierno democrático y una prensa más o menos libre ha sufrido hambrunas de grandes proporciones ²²... Si bien ningún gobernante democrático sufre el hambre en carne propia, la democracia extiende, de hecho, los efectos del hambre a los grupos de poder y a los líderes políticos". (Sen, 2001). En este sentido, toda acción dirigida a

²² Las más notables hambrunas han tenido lugar en territorios colonizados y gobernados por autoridades imperialistas extranjeras (la India antes de la independencia o Irlanda); en dictaduras militares de corte moderno bajo el control de potentados autoritarios (Etiopía o Sudán); o en regímenes de partido único que no toleraban la disidencia política (Unión soviética en los años 30 y la China de la revolución cultural, en ambos casos los muertos alcanzaron decenas de millones) (Sen, 2001).

promover los derechos civiles y políticos en el sistema legal de un país, y su cumplimiento efectivo, constituye un avance fundamental en la lucha contra el hambre.

Así mismo, el término de “soberanía” que orienta la presente Estrategia, **enfatisa el importante papel de los gobiernos nacionales y locales como representantes democráticos de los intereses de la población, para la toma de decisiones con autonomía y sin ingerencias externas, lo cual fortalece el sentimiento de ciudadanía que puede y debe exigir a los gobiernos la responsabilidad de sus decisiones.**

La Estrategia contribuye además significativamente en la gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional, pues hace especial énfasis en la promoción de la autoestima y el empoderamiento de las poblaciones más vulnerables, facilitando su organización, influencia y participación en las instancias de decisión. Asimismo, fomenta el fortalecimiento de las instituciones, su complementariedad y coherencia a nivel nacional, territorial y local desde una visión de descentralización y subsidiariedad hacia las instancias comunitarias y municipales, que son las que pueden articular acciones efectivas y sostenibles en el territorio para combatir el hambre. Abordar el problema del hambre desde la perspectiva del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (definido en el marco teórico) contribuye, de manera decisiva, en el logro de soluciones desde el propio territorio con los actores donde surge este problema. Las actuaciones prioritarias relacionadas se resumen en las *líneas estratégicas 3 y 4*.

• Educación

Uno de las prioridades básicas para romper la transmisión generacional de la pobreza es la posibilidad de acceso de los niños, niñas y jóvenes a una educación de calidad, adaptada a las condiciones particulares de cada lugar. Para ello, es necesario contar con sistemas de educación adecuados, docentes preparados y alumnado con potencial y capacidad de aprendizaje.

En los países en desarrollo más de 200 millones de niños y niñas por debajo de los 5 años están malnutridos, y desde su nacimiento han sido privados de las condiciones nutricionales básicas para poder desarrollar todo su potencial de aprendizaje. En estas circunstancias, **la Estrategia de Lucha contra el Hambre contribuye a crear las condiciones óptimas a través de la alimentación para impulsar el proceso de enseñanza y aprendizaje.**

Para ello, es una prioridad en la educación básica el apoyo a los programas de alimentos para la educación, tanto en lo que se refiere a programas de alimentación escolar como a redes de protección social alimentaria vinculadas a la educación²³. Tanto en uno como en otro caso se deberá plantear la articulación de las iniciativas alimentarias escolares con la compra de alimentos en los niveles locales, de manera que se active la demanda de producción de alimentos de la agricultura familiar y la pesca artesanal. Este aspecto se desarrolla en detalle en la *actuación prioritaria 1.1*.

Así mismo, es fundamental la promoción de acciones dirigidas a la educación nutricional de personas adultas, jóvenes, niñas y niños, para la difusión del conocimiento de las causas y consecuencias de la malnutrición, de los componentes de una nutrición adecuada y de la utilización de los recursos locales para lograr dietas equilibradas basadas en los modos y costumbres tradicionales (esto podría implicar la revisión curricular para fortalecer o contemplar el tema de la educación nutricional en la enseñanza). Así como, acciones orientadas a la preparación de docentes en el manejo del conocimiento relativo a la alimentación y nutrición, tanto desde el punto de vista de la producción y acceso a una alimentación diversificada, como de la aptitud de los alimentos²⁴. Este punto se desarrolla con más detalle en la *actuación prioritaria 1.2*.

Por lo que respecta a los jóvenes, se considera prioritario apoyar las políticas educativas públicas dirigidas a fortalecer las instituciones de educación media, y a orientar los procesos de transformación educativa que respondan a nuevos modelos de enseñanza/aprendizaje congruentes con la realidad, y enfocados a satisfacer las necesidades de las poblaciones locales. Estas iniciativas contribuirían a promover la permanencia en el campo de los jóvenes a través del conocimiento del entorno y el medio rural. Ver en *actuación prioritaria 3.4*.

²³ Frente a los Programas de alimentación escolar (alimentación directamente en la escuela), estas redes están centradas en la transferencia de recursos a nivel familiar condicionadas a la asistencia de los niños y niñas a la escuela, lo que permite liberarlos de las obligaciones del hogar de forma que puedan ir a la escuela, y generar un beneficio a toda la familia que puede ir dirigido hacia las madres gestantes o lactantes o hacia los más jóvenes en edad preescolar.

²⁴ Un antecedente a considerar en esta propuesta es el Programa de FAO “Alimentar la mente para combatir el hambre”



Las familias campesinas deben tener acceso a conocimientos e ideas innovadoras que generen cambios y mejoren su calidad de vida. Estos conocimientos, tanto locales como foráneos, han de responder a las propias necesidades de la agricultura familiar y se deben comunicar de manera adecuada y de fácil comprensión para las familias. En este apartado se considera de mucho interés las experiencias exitosas de Escuelas de Campo de Agricultores.

En cuanto a la educación superior, la seguridad alimentaria requiere un planteamiento global e integral, que considere los aspectos agronómicos, económicos, sociales, nutricionales y ambientales. Para ello, se requiere contar con profesionales conocedores del amplio rango de aspectos que componen esta disciplina. Con esta finalidad, se podrán coordinar iniciativas con las universidades y otros centros de formación, que permitan introducir paulatinamente conceptos y visiones integrales del tema. En las universidades es importante también promover acciones que integren la docencia, investigación y extensión, de tal manera que las experiencias y conocimientos enseñados en las aulas se acerquen a las realidades del terreno, apoyado por actividades de extensión hacia las áreas más afectadas por la inseguridad alimentaria.

- **Salud**

Uno de los fundamentos de la Estrategia de Lucha contra el Hambre es el derecho de la población a una alimentación adecuada y digna, y, por lo tanto, saludable y nutritiva, que permita satisfacer sus necesidades y preferencias alimenticias. No cabe la menor duda de la relación directa entre alimentación y salud, y de las implicaciones que puede tener el manejo de ambos aspectos en conjunto.

El hambre y la malnutrición son la causa fundamental de más de la mitad del total de muertes infantiles. Ambas provocan la muerte de casi 6 millones de niños cada año, y aumentan la incidencia y la tasa de letalidad de las afecciones que causan hasta el 80 por ciento de las muertes maternas. Relativamente pocos de estos niños, niñas y mujeres mueren de inanición. La mayor parte de esta población infantil muere a causa de trastornos neonatales o enfermedades infecciosas curables, por ejemplo diarrea, neumonía, paludismo y sarampión. En el caso de las mujeres, la muerte se produce a causa de complicaciones en el embarazo y el parto. Sin embargo, una elevada proporción de estos fallecimientos, son atribuibles a insuficiencia ponderal o deficiencia de vitaminas y minerales esenciales.

La contribución de la Estrategia de Lucha contra el Hambre en la salud se aborda desde dos pilares fundamentales: **la reducción de riesgos en la salud asociados al consumo de agua y alimentos insalubres, y el equilibrio en la ingesta alimentaria acorde con las necesidades nutricionales.**

La falta de *inocuidad en los alimentos* en los países en desarrollo es un problema de gran envergadura, fundamentalmente relacionado con las condiciones higiénico-sanitarias del agua, con la falta de condiciones adecuadas para el almacenamiento, transporte y venta de los alimentos y con el desconocimiento de las implicaciones que la falta de higiene de los alimentos tiene en la salud. De manera indirecta, incide en la falta de inocuidad alimentaria la desinformación de los actores existentes en la cadena alimentaria, desde el productor al consumidor, y la ausencia de una normativa adecuada y de medios suficientes para la inspección y puesta en efecto de la misma por parte de las administraciones públicas. La sensibilidad de la opinión pública hacia este tema se ha incrementado sustancialmente a nivel internacional en los últimos años, por la profusión de incidentes y alertas globales relacionadas con la salud humana (encefalopatía espongiforme bovina, gripe aviar, y otras).

Los países en desarrollo raramente cuentan con las instituciones y capacidades necesarias para lograr un control capaz de conseguir la inocuidad de los productos agroalimentarios tanto producidos en el interior, como los importados. Tampoco cuentan con sistemas para el manejo de los riesgos en sanidad animal y fitosanitarios, ni con los recursos para poder cumplir con los estándares solicitados. La normativa internacional y nacional se desarrolla en el anexo del marco normativo e institucional.

Por ello, las prioridades de esta Estrategia estarán dirigidas al fortalecimiento de las organizaciones del sector agroalimentario (producción, transformación y distribución) y de los consumidores de los países en desarrollo, en el acceso, manejo y difusión de información sobre inocuidad de alimentos; en la preparación de las administraciones públicas para fortalecer los sistemas de información, servicios de análisis, inspección y certificación; y en la puesta en marcha de campañas de educación al consumidor sobre el tema. Ver más detalle en *línea estratégica 4*.

El *equilibrio nutricional* implica que la alimentación ha de procurar todas las sustancias que el organismo requiere utilizar: carbohidratos, grasas, proteínas, vitaminas y minerales. Todos ellos deben estar presentes en los alimentos en cantidades adecuadas, no insuficientes ni excesivas. Los desequilibrios nutricionales cada vez son más habituales en las poblaciones más pobres y más vulnerables.

Una de las causas más importantes de desequilibrio nutricional es la deficiencia de micronutrientes esenciales, en lo que se denomina "hambre oculta". La magnitud e implicaciones de este problema lleva a que la Estrategia lo trate a través de actuaciones prioritarias específicas. Ver *actuación prioritaria 1.1*.

• Agua potable y saneamiento básico

En apartados anteriores de esta Estrategia, se ha hecho mención a la estrecha relación entre el agua y la seguridad alimentaria. El agua y los alimentos son dos aspectos que deben ser abordados de manera integral como derechos fundamentales del ser humano, y con repercusiones directas en la salud, la educación, la equidad de género y el medio ambiente.

A las alarmantes cifras relativas a la falta de acceso al agua de consumo humano de calidad, que la convierten en la primera causa de mortalidad en el mundo²⁵, se han de sumar los problemas alimentarios de la mayor parte de la población que sufre hambre y que depende del agua de lluvia para su alimentación (agricultura pluvial, pesca continental), problemas fundamentalmente derivados de la escasez, irregularidad y mal manejo de este recurso para la producción de alimentos.

Existe una relación directa entre los países con mayor prevalencia del hambre (con indicadores de subnutrición o ingesta calórica) y los niveles más bajos de acceso al suministro de agua potable y saneamiento básico.

Con este nivel de interacción, difícilmente se pueden llevar adelante actuaciones dirigidas hacia la lucha contra el hambre, sin contemplar en todas ellas soluciones relacionadas con el acceso al agua y la sostenibilidad del medio. Por lo que deberá ser habitual el desarrollo de iniciativas integrales dirigidas hacia la disponibilidad de agua en la cantidad y calidad requerida para la satisfacción de las necesidades humanas básicas (consumo humano, saneamiento, higiene y producción de alimentos) y el mantenimiento de los sistemas ecológicos.

Desde la Estrategia de Lucha contra el Hambre se plantea incidir en el **manejo sostenible del agua como un recurso limitado con un enfoque integrado de cuencas hidrográficas para su aprovechamiento en beneficio de las poblaciones locales**. Ello requerirá de acciones de ámbito normativo, de fortalecimiento de las instituciones implicadas para asegurar el reparto equitativo y eficiente del agua, de la puesta en marcha de tecnologías accesibles y sostenibles conforme a los medios de vida de las poblaciones locales, y del apoyo a la organización y gestión del recurso como responsabilidad de las propias comunidades beneficiarias. Estas actuaciones se desarrollan con mayor amplitud en la *línea estratégica 3*.

• Colectivos de mayor vulnerabilidad

Uno de los principios básicos de la presente Estrategia es el de la **focalización de acciones hacia las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad**. Estas situaciones se manifiestan cuando no existen posibilidades de producir o acceder al alimento, en poblaciones que cuentan con muy escasos activos (apenas su fuerza de trabajo no especializada), a menudo jornaleras y jornaleros migrantes, sin acceso a tierra, que carecen de educación, no están organizadas, y se encuentran con frecuencia marginadas, "invisibilizadas" o ausentes de los espacios de decisión local.

Los grupos de población son fundamentalmente niños por debajo de los 5 años, mujeres (particularmente jefas de familia), familias de pequeños agricultores, pescadores artesanales, pastores, población desplazada por conflictos o catástrofes, trabajadores asalariados agrícolas o de la pesca, personas con discapacidad, pobres extremos en el medio urbano y comunidades con alta prevalencia de VIH/SIDA u otras enfermedades crónicas.

Para las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, se comprueba que los avances modestos en producción o ingresos pueden lograr impactos significativos en el consumo de alimentos y en sus medios de vida. La focalización de esfuerzos hacia estas poblaciones permite que inversiones modestas incidan de manera relevante en la reducción de la inseguridad alimentaria.

²⁵ Según Loïc Fauchon, Presidente del Consejo Mundial del Agua, a causa de enfermedades relacionadas con la mala calidad del agua mueren al día 23.000 personas en el mundo (diarrea, malaria, esquistosomiasis, dengue y otras).



Este planteamiento es coherente con las prioridades establecidas por el Grupo de Trabajo ("task force") contra el Hambre de NNUU, que plantea la necesidad de identificar y priorizar acciones con los "Puntos Conflictivos del Hambre" o "hunger hot spots", definidos como áreas prioritarias donde el hambre es persistente y severa (Millenium Project, 2004). Esta focalización debe realizarse con un enfoque territorial, que permita que la seguridad alimentaria sea una responsabilidad y un objetivo a alcanzar por todos los actores en el territorio, evitando la segregación de "clientelas" entre los proyectos, que impida la integración de esfuerzos de actores locales para incidir en los cambios.

Para lograr una focalización adecuada hacia las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, es indispensable contar con sistemas de información completos, oportunos y fiables, también a nivel local; así como desarrollar las capacidades y habilidades técnicas en los tomadores de decisión con el fin de analizar correctamente las causas de la inseguridad alimentaria para cada caso. Ver *actuaciones prioritarias 1.2 y 4.5*.

- **Aumento de capacidades económicas**

En apartados anteriores se hizo mención a la importancia del desarrollo del tejido socioeconómico con equidad como parte fundamental de la Estrategia de Lucha contra el Hambre (ver apartado 4.1.1).

En los países y regiones más pobres, este desarrollo depende fundamentalmente del aporte de los pequeños/as agricultores/as o de las personas sin acceso a tierras, con empleos temporales en la agricultura o la pesca. La revolución verde en Asia demostró cómo el crecimiento de la agricultura dirigido hacia gran número de pequeños productores puede transformar la economía rural y sacar a un gran número de población de la pobreza (Rosegrant y Hazell, 2000).

Sin embargo, en los países donde la falta de alimento es generalizada, las cuotas de inversiones estatales dedicadas a la agricultura y la pesca están muy lejos de responder a la importancia económica de ese sector. Según un estudio de la FAO, los países que han conseguido reducir más la inseguridad alimentaria son los que han realizado mayores inversiones, las cuales han mejorado significativamente la productividad en la agricultura²⁶. Esta realidad ha hecho que cada vez se reconozca en mayor medida **la función decisiva que debe desempeñar la agricultura y la pesca en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza en casi todos los países en desarrollo** (FAO, 2003a).

Entre las iniciativas más recientes destaca la apuesta por la agricultura en la agenda del Grupo de trabajo POVNET del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) como aspecto fundamental para el crecimiento pro-pobre "pro-poor growth" (CAD, 2006a).

Los programas dirigidos a mejorar los sistemas de producción agropecuaria de las familias campesinas revelan que estas iniciativas contribuyen, no sólo a mejorar la alimentación a nivel individual, familiar y de comunidad, sino en aumentar los ingresos y la inversión a nivel local en otros bienes y servicios que emplean mano de obra, no necesariamente agropecuaria, pesquera y/o forestal, lo que repercute directamente en las condiciones de vida de la población asalariada, una de las más vulnerables a la inseguridad alimentaria.²⁷

Sin embargo, difícilmente esos programas logran resultados duraderos sin una identificación de las iniciativas como propias por parte de los actores presentes en el territorio, sin un análisis simultáneo de lo productivo y lo institucional y sin una visión amplia e integral del espacio local. Estos son los fundamentos del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial que deberían considerarse en las actuaciones previstas.

Ello implica también fortalecer las iniciativas dirigidas a fomentar el diálogo y la concertación entre actores en los espacios locales, la representatividad y legitimidad de las organizaciones agroalimentarias y de desarrollo local, la comercialización y los mercados locales, el impulso de las actividades rurales no agrícolas (micro-empresas forestales, agroindustria, máquina-herramienta, agro-turismo y otras) como fuentes de empleo, y la promoción de políticas económicas y fiscales redistributivas. Ver Líneas estratégicas 3c y 4.

²⁶ Los impresionantes incrementos de producción agropecuaria obtenidos en China, India o Vietnam confirman el importante rol de la producción de los pequeños/as productores/as en el crecimiento económico (FAO, 2004 a).

²⁷ China es un ejemplo destacado, donde el crecimiento acelerado de la productividad de la mano de obra agrícola y los ingresos rurales proporcionaron grandes oportunidades de desarrollo del sector no agrícola. Para los años 80, las empresas de las aldeas y ciudades rurales se convirtieron en el motor más dinámico del crecimiento de la economía nacional en China.

4.1.3. Sector prioritario: lucha contra el hambre

4.1.3.1. Objetivos estratégicos

Abordar la lucha contra el hambre como sector prioritario implica hacer una apuesta por una Estrategia que integre diferentes puntos de vista, desde los Derechos Humanos, el desarrollo social, económico, agrícola y pesquero, hasta la nutrición y el medio ambiente. La integración de estas diferentes perspectivas debe lograr dar respuestas a la población en situación de inseguridad alimentaria e incidir en acciones eficaces que aborden las causas que originan esta situación.

El punto de partida fundamental de esta Estrategia es que las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimentos, sino en la falta de acceso de grandes segmentos de la población mundial a los alimentos disponibles, entre otras razones, a causa de la pobreza y la desigualdad.

Para ello, la Estrategia enfatiza en la consideración de la alimentación como un derecho humano, e insiste en la necesidad de fomentar la creación de políticas públicas e instituciones con capacidad para lograr una distribución y acceso más equitativos a los recursos y servicios, promover el desarrollo del tejido socioeconómico, y dirigir los esfuerzos a favorecer la inclusión social y la inserción productiva de la población más vulnerable.

La puesta en marcha de esta Estrategia requiere también hacer una apuesta firme de fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas de la Cooperación Española para la orientación y gestión adecuada de las actuaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo general y los objetivos específicos de esta Estrategia se resumen en el siguiente cuadro:

Objetivos de la Estrategia de Lucha contra el Hambre	
Objetivo General	Objetivos específicos
Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad 2. Lograr una gestión adecuada, coherente y oportuna de la Cooperación Española en la lucha contra el hambre

Para lograr el objetivo específico 1 se requiere cumplir con el objetivo específico 2, que tiene un carácter más instrumental y contará tan solo con una línea estratégica centrada en el fortalecimiento de capacidades de la Cooperación Española.

La Estrategia está compuesta por cinco líneas estratégicas, cuatro dirigidas a la consecución del *objetivo 1* y una instrumental para cumplir con el *objetivo 2*. Dichas líneas estratégicas se resumen a continuación:

- *Línea estratégica 1:* Acceso a una **alimentación adecuada y digna** para la población en situación de mayor vulnerabilidad y discriminación.
- *Línea estratégica 2:* Fomento de **sistemas de producción sostenibles**.
- *Línea estratégica 3:* **Acceso a recursos y servicios**, y desarrollo socioeconómico de base territorial.
- *Línea estratégica 4:* Promoción, coordinación y articulación de políticas públicas para la aplicación efectiva del **derecho a la alimentación**.
- *Línea estratégica 5:* **Fortalecimiento de las capacidades** y coordinación de la Cooperación Española.

En el siguiente cuadro se resumen las relaciones entre objetivos, líneas estratégicas y actuaciones prioritarias.



Cuadro de relaciones de la Estrategia de Lucha contra el Hambre

Objetivo General	Objetivos específicos	Líneas estratégicas	Actuaciones prioritarias	
Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria	1. Promover el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad	1. Acceso a alimentación adecuada y digna para la población en situación de mayor vulnerabilidad y discriminación	Prevención y combate al hambre oculta Redes de protección alimentaria	
		2. Fomento de sistemas de producción sostenibles	Semillas y material vegetativo Manejo sostenible del agua Manejo integrado de cultivos Sistemas agroforestales y silvopastoriles Pesca artesanal y acuicultura Manejo post-cosecha	
		3. Acceso a recursos y servicios, y desarrollo socioeconómico de base territorial	a. Acceso a recursos productivos	Acceso a la tierra, el agua y recursos acuícolas Acceso a recursos genéticos y protección de la biodiversidad
			b. Acceso a servicios	Acceso a la investigación pública agroalimentaria Acceso a los servicios de extensión Acceso a financiamiento e incentivos
			c. Desarrollo Socioeconómico	Promoción de los sistemas de organización productiva Promoción de mercados locales Promoción del desarrollo empresarial y empleo rural no agrícola
	4. Promoción, coordinación y articulación de políticas públicas alimentarias	Incidencia en voluntad política y fortalecimiento de capacidades Políticas nacionales de seguridad alimentaria Coordinación interinstitucional, coherencia y articulación de actores Participación de la población para exigir sus derechos Sistemas de Información de vigilancia y alerta alimentaria		
2. Lograr una gestión adecuada, coherente y oportuna de la Cooperación Española en la lucha contra el hambre	5. Fortalecimiento de las capacidades y coordinación de la Cooperación Española	Formación para la gestión activa y estratégica del desarrollo Investigación para la orientación de las políticas de desarrollo Coherencia y complementariedad para lograr mayor eficacia Sensibilización social y educación para el desarrollo		

4.1.3.2. Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias

Línea estratégica 1. Acceso a alimentación adecuada y digna para la población en situación de mayor vulnerabilidad

El hambre es la dimensión extrema de los desequilibrios estructurales de los países y así debería ser entendida para ser enfrentada eficazmente. Para ello, se ha de tener presente la exclusión a que está sometida una parte importante de la población más pobre, que no tiene posibilidad de acceder a los recursos o a los servicios más básicos que le permita alimentarse adecuadamente.

Esta población está constituida por familias que sobreviven con ingresos obtenidos en condiciones laborales precarias como trabajadores asalariados, o bien, personas excluidas que no cuentan con los medios que les permita garantizar una alimentación digna tanto en el medio rural como en el urbano²⁸. Los gobiernos de los países en desarrollo deben facilitar las condiciones idóneas para que los segmentos de población más marginados cuenten, al menos, con los recursos mínimos para la adquisición de alimentos suficientes, y establecer redes o programas de protección social alimentaria para aquellos/as que no tienen opciones a un acceso digno a los alimentos.

Pero también existe un elevadísimo número de personas en el mundo que no tiene una alimentación adecuada y que está malnutrido, bien por falta de alimento que responda a sus necesidades nutricionales, o bien por no contar con educación nutricional que le permita tener una alimentación sana y equilibrada. Las consecuencias de la malnutrición se agravan especialmente en los sectores de población en situación de mayor vulnerabilidad.

Actuación prioritaria 1.1. Apoyo a las medidas para prevenir y combatir el "hambre oculta" en grupos específicos de población más vulnerables.

El hambre oculta (del término inglés "hidden hunger") se refiere a las situaciones en las que se presentan deficiencias de micronutrientes esenciales²⁹, habitualmente asociadas a dietas escasamente diversificadas, con falta de proteínas o altamente dependientes de un ingrediente básico, y que afectan en mayor medida a grupos de población con mayores requerimientos. Esta carencia de micronutrientes puede darse en comunidades y poblaciones en las que el suministro de alimentos es suficiente para cubrir las necesidades energéticas de la población y que no se consideran como poblaciones con "hambre" tal y como es entendido este término.

La realidad del "hambre oculta"

Las cifras de población que presentan hambre oculta o deficiencia de micronutrientes en el mundo se estima que está por encima de los **dos mil millones de personas**, afectando de manera desproporcionada a las mujeres y a los niños y niñas. Las carencias de micronutrientes más extendidas son las de **hierro, yodo, vitamina A, ácido fólico y zinc**.

Los efectos de las deficiencias de micronutrientes se pueden reflejar en continuas pérdidas de productividad³⁰, discapacidad mental permanente, ceguera, depresión en el funcionamiento del sistema inmune e incremento de la mortalidad materna e infantil.

(Continúa)

²⁸ El Grupo del Hambre "hunger task force" del Proyecto del Milenio establece que un 22% de los más de 800 millones de personas que pasan hambre son hogares rurales no agrícolas, y un 20% son hogares urbanos pobres.

²⁹ 19 vitaminas y minerales son considerados esenciales para el desarrollo físico y mental, el funcionamiento del sistema inmunitario y el desarrollo de procesos metabólicos (FAO, 2003b).

³⁰ La deficiencia de hierro en adultos disminuye la capacidad de trabajo en un 10-15% y se estima que provoca pérdidas en el PIB del 1.5% (FAO, 2003b). Susan Horton de la Universidad de Toronto estima que la deficiencia de yodo ocasiona pérdidas de productividad de adultos equivalentes a un 3.3% del PIB en Pakistán.



Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la prevalencia de anemia (fundamentalmente originada por deficiencia de hierro) en los países en desarrollo es cuatro veces mayor que en los países desarrollados. La población más afectada son las mujeres embarazadas (52%), aunque considerando todas las mujeres en edades comprendidas entre 15 y 59 años están afectadas un 42%, los niños y niñas en edad escolar (48%) y preescolar (39%) y población mayor (ancianos/as) (45%). Un 30% de los hombres adultos en los países en desarrollo es anémica. Las deficiencias se incrementan con las pérdidas de hierro causadas por infecciones parasitarias (OMS, 2001 a).

Las consecuencias más devastadoras de la deficiencia de yodo es la reducción de la capacidad mental. La OMS estima que 741 millones de personas o un 13% de la población mundial están afectadas por bocio (OMS, 2001b), y 50 millones de personas en el mundo son mentalmente discapacitadas debido a la deficiencia de yodo (OMS, 2002). Se estima que más de 100.000 bebés nacen cada año con daño cerebral irreversible debido a deficiencia de yodo de las madres (previa y durante la gestación). (ICCIDD, 2002).

En cuanto a la deficiencia de vitamina A, se estima que se da en 127 millones de niños y niñas en edad preescolar. Anualmente entre 250.000 y 500.000 niños en edad preescolar quedan ciegos por esta deficiencia y cerca de 2/3 de ellos mueren meses después. Cerca de 20 millones de mujeres embarazadas en países en desarrollo tienen deficiencia de vitamina A, de las que un tercio tienen ceguera nocturna (uno de cada tres casos ocurre en La India) (IFPRI, 2001). UNICEF estima que mejorar la ingesta de vitamina A reduciría la mortalidad general de los niños en un 25%, la mortalidad originada por sarampión en un 50% y las muertes por diarrea en un 40% (UNICEF, 2002).

Otros micronutrientes como el ácido fólico, el zinc o el calcio, se ha comprobado que tienen un rol fundamental en la prevención de enfermedades y del crecimiento. Al respecto se están desarrollando investigaciones que permitan conocer la prevalencia y efectos de la carencia de estos elementos.

En el mundo se ha avanzado sustancialmente en la reducción de la prevalencia de carencias, particularmente en lo que respecta a la vitamina A y el yodo. Los efectos externos visibles de las carencias de estos micronutrientes han contribuido a determinar la existencia de esos trastornos, aunque cada vez se considera de mayor importancia conocer los efectos de las carencias subclínicas (ocultas-que no se ven) mediante indicadores de vigilancia que permitan tomar medidas a tiempo para evitar el problema.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de OMS y UNICEF

La deficiencia de micronutrientes se puede abordar desde diferentes enfoques, que fundamentalmente se podrían resumir en tres: la suplementación, el enriquecimiento o fortificación (y biofortificación) de los alimentos y la diversificación de la producción y la ingesta alimentaria. En general, los nutricionistas plantean que difícilmente se puede resolver el problema con uno solo de estos enfoques, y que es necesaria una combinación de los mismos³¹.

La suplementación consiste en el aporte directo del micronutrientes a grupos de riesgo (mujeres embarazadas y lactantes, población en crisis alimentarias agudas, población con VIH/SIDA) y se plantea como estrategia de corto plazo que debe estar acompañada de medidas de diversificación alimentaria a largo plazo.

La fortificación o enriquecimiento de alimentos, que tan buenos resultados ha dado en muchos países³², requiere ser acompañada de sistemas centralizados de procesamiento (mediante alianzas con el sector privado), me-

³¹ "Muchas veces la gente pobre no tiene acceso a suficiente cantidad y variedad de alimentos de alta calidad, que sean ricos en nutrientes," Flores, R. (IFPRI, 2001).

³² La historia de mayor éxito de micronutrientes a nivel global es la fortificación de la sal con yodo. Según Werner Schultink asesor senior de micronutrientes de la UNICEF el 70 por ciento de la población del mundo consume sal yodada (IFPRI, 2001).

canismos de control de calidad y la posibilidad de que estos alimentos sean accesibles a las poblaciones que verdaderamente lo necesitan. Las exigencias son mucho mayores en el caso de alimentos biofortificados³³, para los que se deberán tener en cuenta los planteamientos mencionados en el acápite de biotecnología (ver *actuación prioritaria 3.3* de esta misma estrategia) y las posibilidades de que los más pobres puedan tener acceso a los resultados de estas investigaciones.

En función del contexto institucional existente en los países donde se desarrollen las actuaciones, la Cooperación Española podrá considerar los apoyos a través de enfoques de suplementación y fortificación, siempre que estén fundamentalmente orientadas a responder a las necesidades de micronutrientes de manera sostenible. Con esta perspectiva, se podrán plantear iniciativas de colaboración con gobiernos y organismos internacionales en los programas dirigidos a la detección de deficiencias en micronutrientes (fortalecimiento de capacidades y utilización de indicadores subclínicos) y promoción, suplementación y fortificación de alimentos ricos en minerales y vitaminas esenciales (yodo, vitamina A, hierro). Así mismo, se apoyarán las investigaciones dirigidas a analizar las implicaciones de las deficiencias de otros micronutrientes, y las maneras de superarlas.

Sin embargo, **las prioridades estarán fundamentalmente centradas en el enfoque basado en la diversificación de la producción y la ingesta alimentaria**, de manera que se fomenten acciones para lograr una mayor capacidad de gestión de las comunidades, y se evite la dependencia externa.

La resolución del problema de las deficiencias de micronutrientes, más que en el aporte de un nutriente específico, se basará en un enfoque alimentario más integral, dirigido fundamentalmente a mejorar la calidad de la dieta. Esta propuesta pretende responder a las necesidades de las poblaciones más vulnerables a partir de sus propios recursos, de forma sostenible. Esta visión considera además la importancia de las complejas interacciones entre nutrientes, que permiten aumentar la biodisponibilidad y disminuir la inhibición de la absorción de micronutrientes esenciales³⁴.

Un enfoque integral debe tener en cuenta factores como la atención sanitaria, la educación, el saneamiento, el abastecimiento de agua y la vivienda, que influirán en los resultados. El tratamiento vermífugo, la profilaxis del paludismo y la mejora de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento son intervenciones de salud pública complementarias, que pueden contribuir a reducir la malnutrición relacionada con los micronutrientes. Las estrategias satisfactorias son aquellas que afrontan esos problemas de forma integrada y coordinada, en las que los propios miembros de las comunidades locales están comprometidos en encontrar las soluciones con la participación comunitaria y con equipos multisectoriales en las esferas de la atención sanitaria, la educación y la agricultura (FAO, 2003b).

Las actuaciones prioritarias para mejorar las condiciones nutricionales se plantearán desde un **doble enfoque**: mejorar la producción de alimentos ricos en micronutrientes y promover la ingesta de estos alimentos fortaleciendo las medidas preventivas dirigidas hacia la población con mayor vulnerabilidad, dando prioridad a las actuaciones dirigidas hacia las mujeres.

Para **incrementar la producción de alimentos ricos en micronutrientes** se propone:

- El estudio y evaluación, con la participación de las comunidades locales, de los nutrientes existentes en los sistemas de alimentación tradicionales, como un elemento importante para hacer frente a las carencias de micronutrientes. Dichos análisis partirán de la valoración del conocimiento de las mujeres acerca de los sistemas de producción y alimentación.
- La promoción de iniciativas productivas y generadoras de ingreso dirigidas a las mujeres, que permitan capitalizar estos conocimientos.

³³ La biofortificación consiste en la mejora genética de plantas con el propósito específico de mejorar sus propiedades nutricionales.

³⁴ Por ejemplo, como es el caso del incremento de la absorción de hierro combinada con la vitamina C, y su inhibición con los compuestos fenólicos (taninos) presentes en el té o en el café.



- La promoción de huertos familiares y escolares diversificados con especies disponibles, que contribuyan al enriquecimiento de la dieta con micronutrientes esenciales, con bajos requerimientos técnicos para su multiplicación y acordes con los recursos existentes.
- La promoción de los sistemas de traspatio y acuicultura para la producción de pequeños animales de granja y especies acuícolas, que tengan requerimientos alimentarios que no compitan con la alimentación humana, adaptados a las condiciones locales (conejo, cabra, aves de corral,...), y en equilibrio con el medio natural.
- El apoyo a los programas de estímulo de especies olvidadas, subexplotadas y promisorias (desarrollado en mayor detalle en la *actuación prioritaria 3.2*).
- El apoyo para el desarrollo de técnicas de conservación (salado, secado, curado) de alimentos a lo largo del año (desarrollado en mayor detalle en la *actuación prioritaria 2.6*).

Por lo que respecta al **incremento de la ingesta de alimentos ricos en micronutrientes**, los enfoques estarán dirigidos a:

- La introducción paulatina de mejoras en las dietas alimentarias, que diversifiquen insumos y fomenten sistemas de preparación y almacenamiento de alimentos.
- El desarrollo de programas y campañas de comunicación de educación nutricional, dirigidos a fomentar el consumo alimentario diversificado, equilibrado y salubre. En estas campañas se tendrá en cuenta el papel protagónico de las mujeres en las decisiones alimentarias.
- El desarrollo de acciones dirigidas a la educación nutricional de las mujeres y de otros grupos de población con necesidades específicas.
- La promoción y difusión de la lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses de vida, y la lactancia continuada hasta los dos años de edad como mínimo (OMS y UNICEF, 2003), con las salvedades establecidas por la OMS en el caso de madres infectadas por el VIH/SIDA (OMS, 2005).
- La promoción de prácticas adecuadas de alimentación complementaria suficiente e inocua a partir de los seis meses con alimentos disponibles y/o adaptados a los medios³⁵ de vida de la población local.
- El apoyo a las iniciativas dirigidas a satisfacer las necesidades nutricionales específicas de las personas infectadas por el VIH/SIDA³⁶ o afectadas por el VIH/SIDA, como los huérfanos y los niños y niñas que viven en hogares con parientes infectados por ese virus.
- El apoyo a la elaboración e implementación de estrategias regionales (en curso por OMS, FAO y UNICEF) de alimentación y nutrición, y el desarrollo de políticas nacionales de nutrición.

Actuación prioritaria 1.2. Apoyo a las redes de protección social alimentaria dirigidas a garantizar una alimentación digna.

Para lograr cambios sustanciales en la situación de cientos de millones de familias que no cuentan con los recursos que garanticen una alimentación digna, y para contribuir a romper el círculo hambre-pobreza, los Estados deberían considerar en sus políticas sociales, y en la medida que sus recursos lo permitan, el establecimiento de sistemas/redes de protección alimentaria de la población más necesitada³⁷.

³⁵ Aproximadamente un 35% de lactantes se alimentan exclusivamente con el pecho entre 0 y 4 meses de edad.

³⁶ Una nutrición adecuada es esencial para preservar el sistema inmunitario de estas personas, mantener niveles saludables de actividad física y lograr una calidad de vida óptima.

³⁷ Ver directrices voluntarias para del derecho a la alimentación, número 14.1.

Las redes de protección social alimentaria y la focalización hacia las personas más vulnerables y disminuidas

La implementación de redes sociales alimentarias consiste en el establecimiento de una serie de mecanismos, de emergencia o permanentes, para que la población en situación de mayor vulnerabilidad pueda tener acceso a alimentos y/o insumos más baratos o incluso gratuitos, o bien recursos en efectivo para comprarlos, con el fin último de lograr la incorporación paulatina en las economías locales de aquellos que están excluidos.

Sin embargo, se puede afirmar que tan solo aquellos países que han puesto en marcha redes dirigidas hacia la inclusión en la economía de los más vulnerables de carácter estructural (no para situaciones de emergencia) han tenido importantes progresos en la reducción de la población hambrienta, por lo que se podría afirmar que esta visión estructural y de largo plazo debería formar parte de las redes de protección alimentaria que pretendan contribuir a la seguridad alimentaria. En estos casos, la transferencia de alimentos, en especie o rentas, requieren ser mantenidos hasta que los hogares puedan acceder al alimento como participantes activos de la economía.

Estas iniciativas deben estar muy bien diseñadas para ser eficientes. Se debe tener en cuenta que normalmente implican elevados costos administrativos de gestión, es difícil lograr una buena focalización hacia los más vulnerables³⁸, y requieren de estrictas medidas de control para evitar el fraude.

Por ello, es fundamental la participación de las comunidades locales en la selección y ejecución de estas iniciativas, la atención especial a los métodos de focalización y la manera en que son implementados³⁹, y la consideración de género y las dinámicas existentes dentro del hogar.

Existen numerosas orientaciones para la focalización que pueden ser más o menos adecuadas en función de las circunstancias (factores políticos existentes, logística de acceso, disponibilidad de información suficiente y actualizada sobre ingresos de las familias, datos de indicadores nutricionales, disponibilidad de alimento almacenado, niveles de desigualdad en las comunidades donde se promueven las actuaciones, movilidad de las poblaciones, etc). Difícilmente se puede decir que exista un método de focalización adecuado para todas las circunstancias, recomendándose analizar en detalle cada situación y definir la estrategia apropiada para cada categoría de grupo vulnerable y su forma de aplicación (Coady, 2004).

En todo caso, se considera fundamental que el método elegido cuente con la participación de las comunidades, que exista transparencia en los criterios de selección de beneficiarios, y medios de información adecuados⁴⁰. Además, se debe tener en cuenta que muchas familias pueden entrar o salir de situaciones de inseguridad alimentaria de carácter estacional, por lo que se requiere que la focalización sea flexible, y que cuente con criterios para la puesta en marcha o la finalización del apoyo cuando ya no sea necesario.

El conocimiento de las dinámicas existentes dentro de los hogares es también fundamental para lograr que las iniciativas que se pongan en marcha beneficien a aquellos o aquellas a quienes se pretenda favorecer (Haddad, 1997)⁴¹. Un mecanismo utilizado por algunos programas de transferencia de rentas es el de la entrega exclusivamente a través de las madres de familia. El control de los beneficios monetarios a las mujeres les ha permitido tener mayor poder de decisión dentro de la familia y un aumento de la confianza en sí mismas, así como el control de sus acciones y sobre los recursos familiares (Skoufias, 2005).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IFPRI

³⁸ Entre los hallazgos de un estudio reciente de IFPRI/Banco Mundial sobre el desempeño de los programas de redes de protección social en 47 países de África, Asia, Europa del Este y América Latina se concluye que una cuarta parte de los mismos estaba beneficiando a los no pobres.

³⁹ Se ha de tener en cuenta que la población más marginada normalmente no cuenta con documentos que avalen su situación, existencia o residencia.

⁴⁰ La población más vulnerable es la que tiene menores oportunidades de acceder a la información y a exigir sus derechos, y se deben de articular mecanismos que lo favorezcan.

⁴¹ "No es correcto asumir que las políticas dirigidas a reducir la pobreza en los hogares son suficientes para reducir la pobreza individual, y que la pobreza individual puede reducirse sin considerar las acciones y actitudes de los restantes miembros de la familia". Haddad (1997).



Por lo que respecta a las actuaciones de la Cooperación Española en este tipo de redes, se plantean las siguientes orientaciones:

- Los programas de transferencia de alimentos o en especie podrán ser considerados siempre que **la compra se realice a nivel local**, de manera que se evite crear dependencias y se **contribuya a enlazar los proyectos productivos a las redes sociales**, activándose la demanda de producción de alimentos de la pequeña agricultura, la pesca artesanal y la producción de insumos (semilla artesanal, pienso, abono,...).
- En estas condiciones se podrá proveer de apoyos a **proyectos locales/nacionales de ayuda alimentaria** (alimentos por trabajo, alimentación escolar, guarderías, hospitales, asociaciones de beneficencia y asistencia), al establecimiento de comedores populares y cocinas comunitarias. Así mismo, se fomentará el apoyo para la conformación de bancos de alimentos para combatir el desperdicio de comida. La prioridad estará dirigida a las actuaciones de las mujeres, con una participación activa y organizada que repercuta en la generación sostenible de empleo e ingresos.
- Se consideran de mucho interés aquellos programas de transferencia de alimento, insumos y rentas cuya **implementación está ligada a una serie de condicionantes** que se exigen a las poblaciones beneficiarias, relacionadas con el cumplimiento de requisitos relativos a la nutrición, la salud y la educación de las familias implicadas. Estos programas estarán dirigidos fundamentalmente a las mujeres.
- Los buenos resultados alcanzados en algunos países en los programas mencionados permiten también sugerir el fomento de actividades dirigidas hacia el **intercambio de estas experiencias**.
- Los apoyos requeridos para la implementación de redes alimentarias de protección social dependerán de las características del país. En los países más pobres, donde difícilmente existen redes de protección social, se considera de interés estimular el desarrollo de iniciativas piloto en las que se analice la viabilidad y su impacto en la población más vulnerable. En los países de desarrollo medio donde existen este tipo de programas, interesa afianzar la coordinación entre las instancias responsables (ministerios de finanzas y seguridad social) la descentralización de la administración de los recursos, los sistemas de información, la transparencia en la toma de decisiones y los sistemas de control de la sociedad civil.

Para algunos de los países en desarrollo, la necesidad de estas transferencias en el presente y en el futuro cercano puede ser masiva. De ahí la importancia de que se consideren dichas transferencias a la hora de dimensionar los recursos necesarios en las Estrategias Nacionales para la Reducción de la Pobreza y a nivel internacional, en las iniciativas de lucha contra el hambre, en los apoyos presupuestarios o el co-financiamiento de programas de los gobiernos.

Línea estratégica 2. Fomento de sistemas de producción sostenibles: aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales en los sectores productivos (agropecuario, pesquero y bosques).

La mayor parte de la población de los países y regiones más pobres depende del sector rural y de la explotación de recursos naturales como motor del desarrollo. Considerando el crecimiento de población en estos países, la presión sobre el medio ambiente y la paulatina destrucción de la biodiversidad, la agricultura y la pesca, deben afrontar el desafío de incrementar la disponibilidad y el acceso a los alimentos a partir de los medios de vida existentes, sin destruir los recursos naturales (agua, suelo, aire, diversidad, ...)⁴².

Numerosos estudios realizados han demostrado que los rendimientos de las familias campesinas, incluso en áreas marginales, pueden multiplicarse por tres y por cuatro utilizando técnicas adaptadas localmente. En este sentido, cualquier estrategia futura que pretenda incrementar la seguridad alimentaria deberá enfocar su atención hacia la mejora de los sistemas de producción de las familias campesinas y de los sistemas de explotación de la pesca artesanal.

Para ello, una de las prioridades será la de contribuir en la mejora, valorización y difusión de una amplia variedad de sistemas de producción y técnicas adaptadas localmente dirigidas a mejorar la productividad y la diversificación mediante la explotación sostenible de los recursos⁴³.

⁴² Se trata de dar respuestas posibles y equilibradas ante el sobreuso de agua, la pérdida de suelo y biodiversidad por la destrucción de ecosistemas y simplificación a monocultivos, producción animal intensiva y sobreexplotación del mar.

Las actuaciones priorizarán las prácticas agroecológicas, definidas como aquellas actividades productivas o de explotación que, basadas en los principios de la ecología, conservan los recursos naturales, son culturalmente aceptadas, socialmente justas y viables económicamente⁴⁴.

El enfoque agroecológico se promueve actualmente desde las ONG/OSC como respuesta a situaciones de inseguridad alimentaria en áreas/poblaciones de escasos recursos. Algunas organizaciones internacionales han comenzado también a hacer referencia a la importancia del uso de las prácticas basadas en este tipo de enfoques como estrategias en el marco de los ODM⁴⁵.

La prioridad hacia las prácticas agroecológicas no excluye que en los sistemas de producción se puedan implementar prácticas de producción convencionales (fertilización, tratamientos fito/zoosanitarios, ...) siempre que se consideren las restricciones sociales y ambientales locales y la sostenibilidad socioeconómica y medioambiental de las mismas.

En todo caso, la selección de las prácticas propuestas tendrán en cuenta los siguientes parámetros:

- Acciones que responden a las prioridades locales y a los recursos disponibles, las cuales han sido identificadas y validadas por parte de la población.
- Opciones de fácil manejo, bajo costo en recursos y tiempo, que mejoran los ingresos de las familias que las adoptan.
- Prácticas que fortalecen la organización y participación de los más vulnerables, y que contribuyen a la disminución y diversificación de riesgos.

Todas las propuestas técnicas planteadas en las actuaciones prioritarias que se exponen a continuación deberán estar acompañadas por un análisis del costo/beneficio que supone para las familias su adopción, la compatibilidad con los sistemas de producción y explotación locales, y las implicaciones sociales y ambientales de las mismas. En dichos análisis se debería de tener en cuenta criterios fundamentales como el tiempo, la mano de obra requerida, las implicaciones de género, y los conocimientos y tradiciones locales.

Actuación Prioritaria 2.1. Promover programas de semillas y material vegetativo adaptadas localmente, y el establecimiento de bancos de germoplasma, a nivel local y nacional, que permitan a las poblaciones más pobres, con tierra, disponer de simiente para la siembra y la plantación de productos alimentarios para autoconsumo y mercados locales (parcelas de multiplicación de semilla, viveros, bancos comunales de semilla, organización de productores de semilla, promoción de mercados locales de semillas y material vegetativo).

Actuación Prioritaria 2.2. Desarrollar iniciativas dirigidas al manejo sostenible del agua mediante un enfoque de cuencas que permitan soluciones integradas y negociadas entre países, regiones, comunidades y familias, para el aprovechamiento sostenible del agua y el beneficio de las poblaciones locales.

Se fomentarán las actividades dirigidas al manejo de agua para la producción de alimentos mediante sistemas de captación y distribución de bajo costo de implantación y mantenimiento (captación por gravedad, sistemas de bombeo y riego de bajo costo).

Los sistemas de riego propuestos deberán estar siempre adaptados a las posibilidades de las áreas de irrigación y de las poblaciones. Las tecnologías más avanzadas (sistemas presurizados, sistemas de goteo, etc) deberán contar con recursos humanos capacitados para poder asegurar su adaptación a cada caso, implementación y mantenimiento. Cualquiera de estas tecnologías deberá tener asegurada su sostenibilidad en el largo plazo, lo que no podrá darse sin cuadros formados para ello.

Las opciones a implementar considerarán la equidad en el reparto, la organización y gestión del recurso y el equilibrio con los ecosistemas. Las actuaciones relacionadas con el manejo del agua deberán ser res-

⁴³ La diversidad de usos sostenibles de los recursos (tierra, agua, bosques, semillas y animales) son el resultado del conocimiento y trabajo de muchas generaciones de población rural e indígena.

⁴⁴ Adaptado de la definición de agroecología de Altieri 1995.

⁴⁵ El Grupo de Trabajo del Hambre del Proyecto del Milenio de la ONU comienza a plantearse la importancia de enfocar las estrategias futuras de lucha contra el hambre en tecnologías adaptadas localmente: "En áreas con elevado riesgo por razones ambientales, se está desarrollando un paradigma diferente enfocado más en la relación entre las tecnologías agrícolas desarrolladas localmente y la mejora de la gestión de los recursos naturales" (PNUD, 2003b, p.9).



ponsabilidad de los beneficiarios, de manera que exista una apropiación real de los sistemas; se promoverán las asociaciones de usuarios como primer paso para su manejo sostenible y para la canalización de la formación, y se realizarán detallados estudios previos de viabilidad/sostenibilidad técnica, económica y ambiental.

Actuación prioritaria 2.3. Promover el manejo integrado de los cultivos y plantaciones y la sanidad animal. El manejo integrado de los cultivos requiere un buen conocimiento de las plantas, las plagas, el ambiente y de su interacción. Las acciones pondrán énfasis en el *manejo sostenible de suelos* (MSS) y el *manejo integrado de plagas* (MIP), que deberán ir acompañados de un conocimiento de las fases de desarrollo crítico del cultivo para su crecimiento y producción. Las opciones viables de cultivo integrado se obtienen localmente, por lo que se perseguirá incrementar el conocimiento de los agricultores e investigadores sobre estos sistemas, estudiándolos y mirándolos con otros ojos.

Por lo que respecta al *manejo sostenible de suelos*, el enfoque estará dirigido a priorizar las prácticas basadas en el conocimiento del suelo como sistema (fertilidad, estructura, humedad,...) y que permitan a los campesinos emplear sus escasos recursos (mano de obra, capital,...) para invertirlos con la mayor eficacia conforme a multitud de factores que inciden en la vida de un suelo y en la relación suelo-planta⁴⁶.

El *manejo integrado de plagas* permite a los agricultores vigilar y controlar las plagas en sus campos, reduciendo al mínimo la utilización de plaguicidas químicos costosos y potencialmente dañinos y peligrosos⁴⁷, y ofreciéndoles los medios para tomar decisiones informadas, de manera que no desperdicien sus recursos ni pongan en peligro su salud, ni dañen sus cultivos o el medio ambiente.

La difusión de las tecnologías de protección fitosanitaria obedecen fundamentalmente a prácticas comerciales de mercadeo de las empresas, existiendo en contados casos sistemas públicos de extensión que orienten sobre los riesgos existentes y los cuidados necesarios para el manejo, y generen conocimiento a nivel local sobre las soluciones diferenciadas y sostenibles de tratamiento de enfermedades y control de plagas. El enfoque MIP responde a las demandas de la opinión pública de reducir el uso de plaguicidas y abastecimiento de los mercados crecientes para productos agrícolas orgánicos o libres de plaguicidas.

Para las producciones ganaderas, se apoyarán los programas de prevención, lucha y erradicación de las principales enfermedades de los animales, con especial incidencia en las infecciosas y parasitarias de carácter zoonótico.

Actuación prioritaria 2.4. Promover sistemas agroforestales y silvopastoriles en las áreas marginales, en las que normalmente la producción de alimentos depende del agua de lluvia.

Estos sistemas mejoran la eficiencia productiva y son claves para lograr la estabilidad en el acceso a alimentos a lo largo del año (situaciones de inseguridad alimentaria estacional). También son fundamentales en el manejo de áreas marginales de baja resiliencia,⁴⁸ para evitar que los procesos degradativos lleven a situaciones irreversibles, pues contribuyen en la prevención de la erosión de los suelos y en la creación de biomasa. Incluso pueden apoyar el fortalecimiento de los derechos individuales y colectivos a la tenencia de la tierra.

La ganadería constituye una actividad clave en las economías locales y familiares. Su manejo adecuado y sostenible repercute notablemente en la mejora de las condiciones de vida de la población, tanto en lo referente a la alimentación como a las condiciones medioambientales del entorno (disponibilidad de suelos, agua y masa arbórea y arbustiva).

⁴⁶ Los pequeños agricultores aplican frecuentemente los fertilizantes según recomendaciones generales y con base a su propia experiencia empírica, sin basarse en el análisis de suelo y las decisiones de manejo de cultivo (variedad, densidad de siembra, tipo de fertilizante). Existen además multitud de experiencias de prácticas físicas (laboreo convencional, barreras muertas, terrazas,..), con uso (y abuso) de incentivos directos que responden más a objetivos formales de las entidades oferentes que a los requerimientos para lograr mejorar las producciones.

⁴⁷ Las condiciones de las aldeas de muchos países en desarrollo hacen prácticamente imposible la utilización segura de plaguicidas peligrosos. Los trajes de protección resultan prohibitivos por su costo, y el calor tropical casi impide utilizarlos. Un estudio realizado en Indonesia en 1993 reveló que 21 por ciento de las actividades de aplicación de estas sustancias producía síntomas asociados a la intoxicación con plaguicidas. También se encontró que 84 por ciento de los campesinos guardaban los plaguicidas en sus casas, en condiciones carentes de seguridad y al alcance de los niños.

⁴⁸ Resiliencia. Capacidad de los sistemas de absorber los cambios y persistir en el tiempo (Holling, 1973).

Las prácticas a considerar en este apartado son las siguientes:

- Sistemas de producción mixtos (cultivos herbáceos/leñosos) en laderas de secano que incorporen variedades mejoradas, manejo de fertilidad y humedad de suelos (manejo de rastrojos, no quema, sistemas de captación de aguas de lluvia, producción de leña).
- Sistemas de producción animal que incorporen técnicas de alimentación para ganado en épocas secas (pastos mejorados, henificado, ensilado, amonificación).
- Descripción, conservación y mejora de las razas locales.
- Sensibilización y formación sobre el manejo sostenible de la ganadería y pastos y bosques comunales.

Actuación prioritaria 2.5. Mejorar los sistemas de pesca artesanal continental y marítima, y la acuicultura orientada hacia la explotación sostenible de los recursos alimentarios acuícolas.

Para muchas poblaciones, la pesca es la base de subsistencia. De ella dependen más de 150 millones de personas que están en situación de pobreza. A los, aproximadamente, 30 millones de personas pobres que dependen directamente de la pesca artesanal, se suma la población cuyos medios de vida dependen de la descarga, la transformación y la venta de productos pesqueros, así como de la construcción de embarcaciones.

Pesca, acuicultura y seguridad alimentaria

El pescado es fundamental por su contribución a la alimentación y la salud. En el mundo, el 16% de la proteína animal consumida procede del pescado. En África se acerca al 20% y en Asia es mayor del 23% (Tacón, 2003)⁴⁹. Además de ser básico en la dieta por su aporte proteico (tiene un contenido entre un 14 y un 23% de proteína bruta), es una importante fuente de vitaminas A, D, E y B12 ; de calcio, fósforo, selenio y yodo. La composición de sus grasas es muy importante para el crecimiento y el desarrollo mental durante la lactancia y la primera infancia.

Sin embargo, la sostenibilidad de los recursos acuícolas es una causa importante de preocupación a nivel mundial, pues el riesgo de agotamiento es real. La mayor parte de los recursos marítimos están localizados en una estrecha plataforma continental sujeta a presiones ecológicas debido a un aumento masivo de la población en las zonas costeras (el 50% de la población mundial vive a no más de 60 kilómetros de la costa, proporción que aumentará para el año 2020 hasta el 70%⁵⁰).

Por otro lado, el consumo per cápita de productos del mar es cada vez mayor, fundamentalmente basado en el incremento del consumo de los productos de la acuicultura. A principios de la presente década el 37% del consumo de productos del mar provenía de la acuicultura. En un estudio reciente, el IFPRI estimaba que para cubrir la demanda prevista en el 2020, manteniendo los precios, un 48% de la producción mundial debería ser abastecida por la acuicultura, de otra manera, el pescado se convertirá en un producto no accesible a los grupos humanos con bajos ingresos (Delgado, 2003)

Fuente: Elaboración propia con datos de IFPRI y FAO

⁴⁹ En países como Filipinas, Sri Lanka e Indonesia el pescado supera el 50% del aporte proteico de origen animal en sus dietas.

⁵⁰ El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas plantea que "más de mil millones de personas que viven en 40 países en desarrollo podrían verse privadas de su principal fuente de proteínas debido a la sobreexplotación de las reservas pesqueras y al aumento de la demanda de exportación por lo que se refiere a los alimentos y grasas animales, en detrimento del consumo interno".



En este contexto, las actuaciones de la Cooperación Española estarán centradas en la prioridad en el manejo sostenible de los recursos pesqueros y en la promoción de la acuicultura. Las actuaciones principales estarán orientadas conforme a los siguientes puntos:

- La asistencia para la organización de las comunidades locales dependientes de las actividades pesqueras, con énfasis en la participación de las mujeres, y el apoyo a las autoridades locales para que puedan llegar a participar activamente en el desarrollo sostenible de las zonas costeras.
- Facilitar la gestión integrada de las zonas costeras, a través del arbitraje en el empleo de métodos y posible reducción de la presión de la pesca, la selectividad de las capturas y/o la aplicación de limitaciones temporales o espaciales. Evidentemente puede resultar difícil persuadir a los pescadores de que adopten métodos de pesca más selectivos para lograr los beneficios a más largo plazo, de una pesca respetuosa del medio ambiente. Para ello se deberán promover iniciativas de capacitación e incentivos adecuados.
- Apoyar la aplicación de los objetivos y principios del Código de Conducta para una Pesca Responsable de la FAO. Aumentar el conocimiento sobre la situación de los recursos y la salvaguardia de los ecosistemas acuáticos y proteger y optimizar las zonas cruciales para la sostenibilidad de los recursos pesqueros.
- Apoyar la acuicultura como técnica para incrementar la disponibilidad de proteína a nivel familiar y local, con especies que no impliquen elevadas inversiones, adaptadas a las condiciones existentes y que no repercutan negativamente en el equilibrio en la cadena alimentaria.
- Promover las actuaciones subregionales tomando en consideración la naturaleza transfronteriza de los problemas pesqueros. Fundamentalmente enfocado a compartir la experiencia y conocimientos, conformar organizaciones subregionales o redes para la investigación y la gestión de los recursos, la supervisión de las actividades pesqueras y la protección de ecosistemas.

Actuación prioritaria 2.6. Promover iniciativas dirigidas al manejo post-cosecha que garantice la calidad de la producción y la disponibilidad del alimento en las épocas de mayor déficit, y que permita su comercialización en los mercados en los momentos más propicios.

Las pérdidas post-cosecha en cereales y leguminosas alcanzan con frecuencia hasta el 15% de la producción. En algunas regiones de África y Latinoamérica, pueden llegar a alcanzar fácilmente el 50%. En el sector de la producción animal también se cifran pérdidas muy considerables. Este es un problema que requiere de soluciones no excesivamente complejas, con las que se pueden lograr cambios importantes en las condiciones de inseguridad alimentaria de la población.

Entre las actividades más exitosas en este aspecto se encuentran los silos de almacenamiento de grano a nivel familiar y comunal, almacenamiento municipal de emergencia ante crisis alimentarias y las pequeñas industrias de transformación alimentaria (salado, encurtidos, envasado, enlatado y otros). En este punto, es fundamental promover la capacitación en calidad e inocuidad de los alimentos, tanto mediante buenas prácticas de producción como de almacenamiento y manufactura.

En el caso de los productos de la pesca y acuicultura se deberán implementar medidas para la reducción de las pérdidas y despilfarros a lo largo de toda la cadena, desde la reducción de la cantidad de pescado descartado en la captura hasta la transformación y la comercialización. Con esta finalidad es importante lograr la conversión de los recursos considerados de bajo valor en productos para consumo humano, en lugar de perderlos⁵² o convertirlos en harina de pescado.

Otras actuaciones posibles, en este mismo sentido, serían las encaminadas a promover la mejora de la calidad de los productos pesqueros con la doble finalidad de (1) mayor garantía de sanidad e higiene para el consumidor y (2) mayor valorización del producto a fin de reducir la presión sobre el recurso.

⁵¹ En el sector lácteo en el Este de África y Cercano Oriente se cifran pérdidas de US\$ 90 millones/año. <http://www.fao.org/AG/againfo/projects/en/pfi/home.html>

⁵² Se dan casos en comunidades extremadamente pobres con niños desnutridos donde los hábitos alimentarios y la falta de conocimiento hacen que no se consuman ciertas especies con alto valor nutritivo

Línea estratégica 3. Mejora del acceso a los recursos y servicios, y desarrollo socioeconómico de base territorial para mejorar la alimentación a nivel local.

Línea estratégica 3.a. Mejora del acceso a los recursos productivos.

Aproximadamente el 80% de la población que sufre situaciones de hambre vive en las áreas rurales (Millennium Project, 2004). Se trata de población campesina que habita en áreas marginales, a menudo aisladas y bajo condiciones ambientales muy difíciles, tales como laderas, situaciones de sequía recurrentes, o zonas afectadas por otros riesgos naturales, como inundaciones o deslizamientos de tierras. Se trata también de poblaciones que dependen de la recolección y explotación directa de los recursos naturales, o bien de trabajadores asalariados cuyo empleo es temporal y depende en gran medida de la producción agrícola, pesquera o el pastoreo.

El origen de esta marginalización está normalmente asociado a la falta de acceso o al acceso inseguro a recursos y servicios que permitan a las poblaciones el aprovechamiento de sus medios de vida de manera sostenible⁵³.

Los problemas de **acceso a los recursos** se refieren fundamentalmente a la **tenencia de la tierra, la disponibilidad de agua, a los recursos del bosque, pesqueros, a la protección de la biodiversidad y de los conocimientos tradicionales y tecnológicos locales**. Los gobiernos deberían respetar y proteger los derechos individuales y colectivos relacionados con el acceso a estos recursos y conocimientos locales, emprendiendo las reformas necesarias para garantizar el acceso eficaz y equitativo de las poblaciones más pobres a dichos recursos, con especial atención a los derechos de las mujeres y de los grupos vulnerables, marginados y tradicionalmente desfavorecidos.

Además, cualquier proceso dirigido a promover y mejorar el acceso a los recursos productivos debe estar acompañado **de iniciativas que permitan contar con los servicios necesarios para lograr una explotación adecuada, equitativa y sostenible de dichos recursos**. Para ello, se requiere contar con una serie de servicios básicos orientados a que la población más vulnerable cuente con el conocimiento y los medios para salir de su situación de marginalidad.

Dichas acciones deben darse en un contexto de **dinamización de las economías locales, que genere las condiciones para un desarrollo rural de base territorial**, basado en el fortalecimiento institucional, el fomento al empleo y el desarrollo del asociacionismo y de la pequeña empresa, a través de actividades rurales agrícolas y no agrícolas.

Para contemplar estos aspectos y dada la amplitud de esta línea estratégica, se plantean tres sub-líneas:

- a) Mejora del acceso a los recursos productivos.
- b) Mejora en el acceso a servicios necesarios para lograr una explotación adecuada, equitativa y sostenible de los recursos.
- c) Desarrollo socioeconómico con base territorial que contribuya a garantizar ingresos dignos a la población rural.

Actuación Prioritaria 3.1. Apoyo al acceso y control sobre la tierra y el agua y recursos acuícolas, con énfasis en los derechos de tenencia de las mujeres, poblaciones indígenas y sectores más desfavorecidos.

Los derechos de acceso a la tierra de las poblaciones más pobres suelen adquirirse mediante vías informales, basadas en la ocupación ancestral, la asignación de derechos por parte de los líderes tradicionales y las costumbres (en numerosos casos el derecho lo da el desbroce original de la tierra y la colonización por parte de los antepasados). A los derechos basados en las tradiciones se unen los de acceso a través de la compra, prescripción⁵⁴, arrendamiento, aparcería⁵⁵, herencia, o incluso la invasión ilegal (FAO, 2003c).

⁵³ Un medio de vida se puede considerar sostenible cuando puede resistir las presiones y crisis, o recuperarse después de ellas y mantener o aumentar sus capacidades y activos (naturales, sociales, humanos, físicos y financieros) tanto en el presente como en el futuro, sin poner en peligro la base de recursos naturales.

⁵⁴ Prescripción. Adquisición de derechos mediante la posesión durante un periodo de tiempo determinado

⁵⁵ Acceso a la tierra a cambio del pago de un porcentaje de la producción al propietario



A estas estrategias individuales de acceso a la tierra se pueden añadir las iniciativas gubernamentales de reforma agraria, que fundamentalmente podrán resumirse en dos: Las iniciativas dirigidas a superar las restricciones de los derechos de uso consuetudinarios de la tierra, mediante el fomento de la propiedad privada individual y comunal, y las iniciativas dirigidas a la redistribución equitativa de las tierras para reducir disparidades y garantizar los recursos productivos a los que no tienen tierra y a los pequeños productores en tierras marginales.

Las actuaciones de la Cooperación Española **se centrarán en apoyar a los Estados para que cuenten con un marco jurídico/institucional propicio que favorezca las posibilidades de acceso y seguridad de tenencia de la tierra**⁵⁶ de las poblaciones más pobres. Así mismo, apoyarán aquellos procesos de reforma agraria que tengan en cuenta las capacidades y posibilidades de los hogares pobres y de los gobiernos, evitando favorecer aquellas iniciativas de reforma descontextualizadas de la realidad existente en los países⁵⁷.

Algunas directrices a tener en cuenta en las actuaciones de la Cooperación Española serían las siguientes:

- El fortalecimiento del marco jurídico estará orientado a que los derechos de tenencia de la tierra estén claramente definidos y sean ampliamente conocidos, reconocidos y respetados por los Estados y las poblaciones con los que se desarrolla una actividad de cooperación, tanto si se trata de derechos reglamentarios *de iure* o consuetudinarios *de facto*.

Teniendo en cuenta que en el acceso y tenencia de la tierra se reproducen, en buena medida, las relaciones de poder, este planteamiento requerirá, a menudo, del apoyo para la reorientación y puesta en marcha de políticas y estrategias de acceso a la tierra y reforma agraria, que reconozcan y promuevan expresamente el derecho de las mujeres⁵⁸ y de otros grupos desfavorecidos que suelen encontrarse excluidos de los procesos, ya sea por falta de medios, por desconocimiento de sus derechos o simplemente por existir factores que imposibilitan el acceso a los mismos (analfabetismo, baja autoestima, deficiente manejo del lenguaje, discriminación, racismo u otros).

- Una adecuada definición de derechos y relaciones de tenencia de la tierra no tendría sentido si no se puede exigir su cumplimiento, mediante mecanismos eficaces de gobernanza y administración, para la observación y el respeto a la legislación, con administraciones eficaces que permitan la aplicación y puesta en marcha de los mismos.

Es frecuente que los procesos administrativos sean dilatados, costosos, inaccesibles y poco transparentes, y en muchos casos, que las instituciones responsables no estén preparadas para dar respuestas ágiles y oportunas a las demandas de la población. En este sentido, se considera prioritario concentrar los esfuerzos en reforzar las instituciones implicadas en las relaciones de tenencia de la tierra, con énfasis en los siguientes aspectos:

- La capacitación de funcionarios de las administraciones públicas de ámbito local y central (justicia, agricultura, ordenamiento territorial) implicados jurídica y técnicamente en la tenencia de la tierra, así como el reconocimiento y fortalecimiento de mecanismos a partir de modelos de base comunitaria acordes con las normas y costumbres. En este punto, se promoverá la vinculación entre las instancias públicas oficiales y consuetudinarias y el énfasis en el desarrollo de capacidades de los funcionarios para la negociación y resolución de conflictos, catastro, delimitación y gestión participativa de la tierra.
- La descentralización y subsidiariedad en la toma de decisiones, mediante la vinculación de la legalidad que definen los Estados con la legitimidad ofrecida por las instituciones locales para la administración de la tenencia de la tierra, reconociendo las formas locales de arbitraje e incorporando a las comunidades y gobiernos locales en la administración y ordenamiento de la tierra (FAO, 2003c).
- La información como elemento fundamental para generar las condiciones de protección y respeto de los derechos a nivel local, tanto en lo que se refiere a la sensibilización y acceso a la información sobre derechos de las poblaciones más vulnerables, como al fortalecimiento de los sistemas de información para hacer más efi-

⁵⁶ La seguridad de la tenencia es la certeza de que los derechos de una persona a la tierra serán reconocidos por los demás y recibirán protección frente a impugnaciones específicas. Este reconocimiento de derechos es clave para que la tierra sea un recurso valuable, y fundamental para incentivar la aplicación de medidas de protección a largo plazo.

⁵⁷ Muchos procesos de reforma que se han puesto en marcha en el mundo han ido dirigidos a la generalización de la titulación de las tierras y de los mecanismos de mercado, sin considerar las capacidades de los hogares pobres y los requerimientos legales y administrativos que deben tener los gobiernos para que las reformas agrarias no generen mayor desigualdad. En Botswana, Swazilandia y Zambia, los programas de titulación de tierra beneficiaron fundamentalmente a los agricultores con ventajas comparativas para acceder a mercados emergentes de tierra. En Namibia, Zimbawe o Sudáfrica las reformas llevaron a que la población de mayores ingresos adquirieran más tierra entre 1996 y 2001 que la población con mayores desventajas.

⁵⁸ Por ejemplo mediante la adjudicación o titulación conjunta de tierra a parejas y/o la prioridad asignada a jefas de hogar mujeres en los programas estatales de distribución y/o titulación de tierras.

caz la administración de la tenencia de la tierra. Se considera prioritario el fortalecimiento de los sistemas de zonificación agroecológica que garanticen el ordenamiento territorial y el uso de la tierra acorde al tipo de suelo, orografía y clima, los sistemas de valoración y catastro, y los registros locales de propiedad de la tierra.

- Las actuaciones partirán del contexto existente, y estarán dirigidas a promover los hábitos y costumbres tradicionales mediante aparcerías, acuerdos de arrendamiento a largo plazo⁵⁹, acuerdos familiares y de asamblea, etc., y a través de mecanismos que propicien el relevo generacional de los titulares de la tierra y generen lazos de solidaridad en el interior de las comunidades.

Para ello, se valorarán los procesos de registro de los derechos consuetudinarios a nivel local, que permitan la delimitación de tierras individuales y comunales. Este tipo de propuestas se ha comprobado que reduce la incidencia de conflictos, aumenta las posibilidades de transacción en los mercados formales e informales de la tierra, y el acceso a sistemas de financiamiento. No implica costos excesivos y permite contar con un registro inicial que a futuro desarrolle registros catastrales.

Se trata de una propuesta de transición entre los sistemas de tenencia de la tierra basados en las costumbres y tradiciones, a los sistemas de titulación de tierras. Es fundamental asegurarse de que los derechos de las mujeres estén considerados en el proceso de registro.

- El enfoque de las políticas de acceso a la tierra deberá ser integral, de manera que permitan contar con el entorno económico, social y político necesario para el desarrollo de la actividad productiva campesina sostenible (organización de los productores y regantes, extensión y asistencia técnica, financiamiento de las actividades productivas, asociacionismo y cooperativismo, etc...). Algunas de estas actuaciones se abordarán en los siguientes apartados.
- Desde la Cooperación Española se incidirá en que las políticas de acceso a la tierra no contribuyan en un mayor endeudamiento de los países y de las poblaciones más pobres, evitando asimismo que estas políticas den lugar a la concentración de la tierra en manos de élites. Por ejemplo, algunos programas cuentan con subsidios de los gobiernos basados en créditos y donaciones con los que se financia parte del precio de compra de la tierra. Si estos subsidios son muy elevados, pueden suponer incentivos para la venta posterior de la tierra por parte de los beneficiarios, lo que a largo plazo deriva en una mayor concentración de la tierra en pocas manos.

Las iniciativas que se desarrollen con apoyo de la Cooperación Española deberán partir del conocimiento del sistema de tenencia de la tierra, y considerar las implicaciones que las actuaciones puedan tener en los regímenes de tenencia. Desde el momento del diagnóstico, se deberá definir si existe un marco jurídico y es conocido, si existen instituciones y mecanismos que lo soportan o si hay estructuras comunales que lo definen, además de la probabilidad de generación de conflictos en relación a este tema.

Al igual que en los puntos mencionados en las actuaciones relativas al acceso a la tierra, se priorizarán acciones dirigidas a la definición y difusión de las normas *de iure o facto* del uso del agua, así como el fortalecimiento de las instituciones nacionales y locales implicadas en su regulación y administración (fortalecimiento de las administraciones, conservación de los recursos, descentralización y subsidiariedad, e información).

El apoyo a iniciativas que impliquen el manejo de este recurso, así como las acciones relativas a la pesca artesanal marítima y continental que se desarrollen desde la Cooperación Española deberán estar acompañadas de un análisis de la regulación del uso y acceso a derechos al agua.

En este sentido, se potenciará una mejor articulación de los sistemas tradicionales de tenencia del mar, previendo la resolución de conflictos entre los pescadores nativos y la pesca comercial. (McGoodwin, 1995). Así como “*el refuerzo institucional de la Administración en las labores de control y supervisión, conservación de los recursos marinos y recopilación de datos científicos fiables necesarios sobre los recursos y las flotas*” (Comisión Europea 2000)⁶⁰.

Con relación a la acuicultura y al uso de las aguas interiores, se promoverá la ordenación integrada de los recursos con imparcialidad y equidad y con sólido fundamento ambiental y económico, en la que se consideren

⁵⁹ Los acuerdos de arrendamiento alientan a adquirir prácticas sustentables.

⁶⁰ Hacia estas acciones se deberán orientar cada vez en mayor medida los presupuestos dedicados a los acuerdos pesqueros, conforme a las Directrices de la Comisión Europea.



los múltiples usos del agua dulce dentro del enfoque global de la cuenca. Para ello será necesario que los gobiernos reúnan más información acerca del valor y de la utilización efectiva de los hábitats de agua dulce. Los procesos políticos de adopción de decisiones requerirán de una infraestructura nacional que, sin favorecer los intereses específicos de uno u otro sector, pueda brindar orientación técnica sobre las distintas opciones de desarrollo disponibles (Coates, 1995).

Actuación prioritaria 3.2. Acceso a los recursos genéticos y protección de la biodiversidad para su utilización en la agricultura y la alimentación.

La biodiversidad es una de las bases fundamentales de la alimentación humana. Los recursos genéticos de animales y plantas constituyen la base para el desarrollo y mejora de las plantas cultivadas y las razas de animales, para hacer frente a nuevas plagas y enfermedades, y para salvaguardar su potencial de adaptación a los cambios en el ambiente y en los ecosistemas. La biodiversidad de variedades de plantas nativas y razas animales adaptadas a las condiciones locales asegura los medios de vida de las poblaciones en condiciones ambientales y de suelo desfavorables.

La erosión de la biodiversidad

Según la FAO, la erosión de la biodiversidad genética de plantas y animales proveedoras de alimentación en el último siglo es preocupante. En la actualidad, tan solo se utilizan para estos fines 150/200⁶¹ especies vegetales⁶² (que en algunos países se reducen a doce) y 40 especies domesticadas de mamíferos y aves. Se estima que un 30% de las razas domesticadas de animales registradas en los bancos genéticos en el mundo se encuentra en peligro de extinción. La pérdida de información y conocimiento tradicional asociada a esta erosión genética es también alarmante.

De las especies extensamente cultivadas, muchas variedades tradicionales con características únicas están siendo desplazadas por otras variedades mejoradas destinadas a otros usos o por otros cultivos más productivos, perdiéndose no sólo la variedad sino el conocimiento tradicional asociado.

Además, existen numerosas especies olvidadas y subutilizadas⁶³ –tanto animales como vegetales y plantas silvestres y semisilvestres– particularmente adecuadas a determinados lugares, sistemas de cultivo y culturas cuyas ventajas agronómicas y nutricionales se desconocen, y de las que no existe interés en su investigación, y no cuentan con opciones de comercialización y difusión.

- **Especies olvidadas:** Las producidas principalmente en sus centros de origen donde aún son importantes para la subsistencia de las comunidades rurales.
- **Especies subutilizadas:** Las que alguna vez se emplearon en muchas regiones, pero han caído en desuso por diversas razones, ya sea agronómicas, económicas o culturales.
- **Especies promisorias:** Las que no han sido cultivadas pero tienen características que las hacen aptas para el cultivo y adecuadas para la alimentación.

Características de las especies olvidadas y subutilizadas (IPGRI, 2004)

- Tienen importancia local en los sistemas de consumo y de producción.
- Están muy adaptadas a los nichos agroecológicos/áreas marginales.
- Reciben muy poca atención de los sectores nacionales de la política, la investigación y el desarrollo relacionados con la agricultura y la conservación de la biodiversidad.
- Su cultivo y su utilización dependen del conocimiento autóctono.

En el Plan de Acción Global para la Conservación y Utilización Sostenible de Recursos Fitogenéticos de 1996 se recomienda expresamente fomentar estas especies y su uso comercial. También la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de Roma 1996 se adhirió a esos objetivos, ya que las especies mencionadas pueden realizar un aporte esencial a la alimentación.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de FAO e IPGRI

⁶¹ Tan solo el arroz, el maíz y el trigo contribuyen con el 60% de las calorías y proteínas obtenidas por los humanos de las plantas (FAO 2004b).

⁶² 35 cultivos alimentarios y 29 forrajes garantizan el 80% del abastecimiento calórico en la población del mundo (GTZ, 2005).

⁶³ El ñame o la quinoa en región Andina o leguminosas como el maní bambara de África.

Para la Cooperación Española, estas especies son fundamentales por contribuir a promover la diversidad cultural, la generación de recursos, la estabilidad de los ecosistemas, la alimentación diversa y saludable, y para combatir la carencia de micronutrientes y otras deficiencias alimentarias, particularmente en la población rural pobre y en situación de mayor vulnerabilidad en los países en desarrollo.

Desde el punto de vista de la protección de los recursos genéticos, es fundamental contar con una base segura de recursos para las especies desplazadas, olvidadas y subutilizadas, en especial en los países en desarrollo, pues constituyen una 'red de seguridad' para la diversificación de los productos alimenticios y naturales⁶⁴.

Los diferentes foros realizados desde 1992⁶⁵ para promover la conservación y utilización de la biodiversidad, se han abocado también a intentar resolver el conflicto entre los intereses de la protección de los derechos de la propiedad intelectual y patentes de organismos vivos, y el respeto a los derechos de los campesinos y pescadores. Este derecho implica la protección del conocimiento tradicional, la participación en la toma de decisiones de política, y la participación justa y equitativa en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos para agricultura y alimentación.

Las conclusiones obtenidas en los tratados, estrategias y planes de acción mencionados dejan aún abiertos a interpretación muchos de los temas clave, y pendientes de su implementación en los niveles nacionales. El desafío actual es el de lograr que los acuerdos relativos a la conservación de manejo de recursos genéticos puedan convertirse en una herramienta que promueva la soberanía alimentaria, y que, de esta manera, se contribuya a que las comunidades locales puedan tener el control de su diversidad biológica.

Con esta finalidad, las acciones de cooperación estarán orientadas a:

- Crear capacidades en los países en desarrollo para la utilización de especies desplazadas, olvidadas, subutilizadas y promisorias.
- Contribuir a la definición e implementación de los derechos del pequeño agricultor y el pescador artesanal, y a la protección de sus conocimientos tradicionales.
- Fomentar la participación del pequeño agricultor y el pescador artesanal en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos al tema.
- Evitar prácticas que puedan llevar a la erosión genética y extinción de especies y hábitats.
- Apoyar las redes internacionales y regionales, e iniciativas a nivel nacional y local, dirigidas a la protección y promoción de recursos genéticos.
- Desarrollar las capacidades institucionales para la investigación, conservación, y utilización de los recursos genéticos.
- Promover políticas para la implementación de los contenidos de los acuerdos internacionales.
- Apoyar la participación de los países en desarrollo en las negociaciones internacionales sobre estos temas.

La entrada en vigor del Tratado de Recursos Fitogenéticos en 2004 merece especial atención por sus implicaciones y el esfuerzo realizado desde España para lograr la aprobación del mismo. Las conclusiones del primer encuentro del Órgano de Gobierno de este Tratado en España, en junio de 2006, serán objeto de un dedicado seguimiento y apoyo desde la Cooperación Española.

En cuanto a los recursos zoogenéticos para agricultura y alimentación, se apoyarán las iniciativas para el establecimiento de una estrategia mundial y un plan de acción que permita contar con un tratado de similares características al de recursos fitogenéticos. Este plan será considerado en las actuaciones de la Cooperación Española.

⁶⁴ Actualmente, en los 1500 bancos de germoplasma del mundo un 80% de las referencias son cultivos principales y sus parientes silvestres más afines y tan solo un 20% son especies olvidadas y subutilizadas

⁶⁵ Convención sobre biodiversidad biológica (1992), Tratado Internacional sobre Recursos fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación, Estrategia Global para la Gestión de Recursos Zoogenéticos y Plan de Acción de Kyoto sobre la contribución sostenible de la pesca a la seguridad alimentaria.



Línea estratégica 3.b. Mejora en el acceso a servicios necesarios para una explotación adecuada, equitativa y sostenible de los recursos.

Actuación prioritaria 3.3. Apoyar la investigación pública agraria, pesquera y alimentaria orientada hacia la valorización de recursos locales, y a la generación y transferencia de conocimiento.

Los programas actuales de investigación para el desarrollo en los sectores agrario y agroalimentario, y gran parte de los beneficios que éstos generan, se centran fundamentalmente en problemas identificados desde los propios países desarrollados, aumentando cada vez más la proporción de proyectos realizados por las empresas privadas, por lo que su impacto suele ser escaso en los sistemas de producción y explotación de las poblaciones con economías de subsistencia⁶⁶.

Aunque la investigación se considera un bien público, los países en desarrollo invierten cada vez menos y de manera más inestable en programas de investigación pública, los cuales no cuentan con las capacidades y la estabilidad necesaria en sus recursos humanos, las líneas de investigación están obsoletas, no hay evaluación ni seguimiento de las actividades, no existe integración entre la investigación y la extensión, y por consiguiente, difícilmente responde a las demandas de alimento y escasos medios de vida de la población en situación de inseguridad alimentaria.

En la Estrategia que aquí se propone, se considera fundamental la contribución desde el ámbito internacional y desde los propios países en desarrollo, para que el sector público tenga un papel más activo en la investigación agraria y agroalimentaria. Para ello, es prioritario fortalecer las instituciones vinculadas a estas tareas, con el objeto de reorientar las acciones de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), para que a partir del conocimiento local se pueda actuar sobre las causas del hambre en su propio contexto. Las iniciativas de investigación y desarrollo promovidas desde la Cooperación Española estarán, por tanto, dirigidas a mejorar los sistemas de producción y explotación familiar de las poblaciones más pobres.

A estos efectos, es también importante tener en cuenta el papel de la biotecnología, definida como herramienta útil en procesos biológicos/ organismos vivos, para resolver problemas de adaptación medioambiental y de tolerancia a agentes bióticos y abióticos o generar nuevas variedades más productivas⁶⁷. La biotecnología así definida permite a los países en desarrollo la investigación de productos básicos alimentarios, con el fin de responder con todos los recursos del conocimiento a las restricciones a que se enfrentan para la producción y explotación sostenible de sus recursos y su alimentación.

La investigación basada en la biotecnología podrá considerarse una alternativa adecuada para ser utilizada en las actuaciones de la Cooperación Española, siempre que sea observada con las cautelas necesarias de respeto a la salud y el medio ambiente⁶⁸, protección a la integridad de los recursos genéticos autóctonos, y estableciendo como prioridad la solución de los problemas mediante aproximaciones agroecológicas. Sin embargo, no se contemplarán apoyos para aquellas actuaciones que impliquen el uso de biotecnología moderna⁶⁹ y sus derivados para la lucha contra el hambre, ya que este tipo de acciones no son acordes con la visión de soberanía alimentaria que esta Estrategia plantea.

Hay que considerar también, que gran parte de los países en desarrollo no puede afrontar las considerables capacidades institucionales y humanas requeridas para aprovechar lo que la biotecnología puede ofrecer, y tampoco tiene los medios para contar con una regulación efectiva (por ejemplo en cuanto a los organismos genéticamente modificados) ni una evaluación de los riesgos para la salud humana o el medio ambiente⁷⁰.

⁶⁶ "En el mundo en desarrollo, los agricultores pobres (cerca de 1.400 millones de personas) localizados en áreas marginales permanecen sin acceso a la tecnología agrícola moderna" (Altieri, 2002).

⁶⁷ Concepto que se empezó a emplear a partir de la primera guerra mundial, si bien ha sido empleada tradicionalmente desde hace siglos en la producción de quesos, vino, pan y otros productos alimentarios.

⁶⁸ Para brindar una coherencia internacional en la evaluación de alimentos genéticamente modificados, los principios desarrollados por la Comisión del Codex Alimentario abarcan a la inocuidad alimentaria, mientras que el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología cubre la inocuidad ambiental de los OGM. Los sistemas de reglamentación internacionales de uno y otro entraron en vigor en 2003

⁶⁹ Por "biotecnología moderna" se entiende la aplicación de: (a) técnicas in vitro de ácido nucleico, incluidos el ácido desoxirribonucleico (ADN) recombinante y la inyección directa de ácido nucleico en células u orgánulos, o (b) la fusión de células más allá de la familia taxonómica, que superan las barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación y que no son técnicas utilizadas en la reproducción y selección tradicionales (Protocolo de Cartagena, art.3).

⁷⁰ Los Principios para el análisis de riesgos de alimentos derivados de la biotecnología moderna del Codex, aprobados en el año 2003, están disponibles para guiar la evaluación de inocuidad de los alimentos y en ellos se reconoce la necesidad de mejorar las capacidades de las autoridades regulatorias en el manejo del análisis de riesgos. También se están discutiendo los programas de creación de capacidad para los países en desarrollo dentro del sistema del Codex.

Para ello, esta Estrategia prioriza la necesidad de articular apoyos a los países en desarrollo, para la puesta en marcha de marcos reguladores y fortalecimiento de capacidades dirigidas a respetar y proteger su derecho a aprobar tecnologías apropiadas o rechazar las que puedan considerarse inapropiadas (OGM, hormonas, productos zoológicos y fitosanitarios peligrosos,...), los derechos de los consumidores a decidir lo que consumen, cómo lo consumen y quiénes lo producen y la aplicación del "principio de precaución". Se sugiere consultar el cuadro 25 de Normativas Internacionales de protección de la biodiversidad en anexo.

Desde esta Estrategia, se propone también incidir en que la investigación agroalimentaria supere el enfoque tecnológico dirigido a incrementar la productividad "per se", y se oriente fundamentalmente en resolver los problemas con una visión "centrada en las personas". Para ello, es importante que la investigación tome en consideración el conocimiento y las capacidades locales, para responder a los problemas desde una visión realista y adaptada al entorno y medios de vida de la población más pobre. Este es un aspecto fundamental para lograr la adopción, sostenibilidad e impacto de las investigaciones y tecnologías desarrolladas.

Así mismo, la Estrategia propone fomentar la aplicación de los resultados de la I+D+i, facilitando el acceso al conocimiento y el fortalecimiento del capital científico técnico de los actores de la Cooperación Española.

Algunas de las iniciativas más relevantes enmarcadas en los planteamientos anteriores son las siguientes:

- Fomento de los centros comunitarios de experimentación agraria, alimentaria y pesquera, que tomen como punto de partida la valoración del conocimiento local, promuevan la adopción a través de la validación de las técnicas propias y externas, y el aumento de escala de las actuaciones a través de sistemas adecuados de extensión.
- Promoción de la integración de la investigación y la extensión con los planes de actuación, mediante un compromiso de los gobiernos de estabilidad de fondos y personal durante la duración propuesta en dichos planes. Incidencia en lograr la planificación, el seguimiento y evaluación conjunta de los objetivos y actividades de investigación, considerando el papel de cada uno de los actores: agricultores, extensionistas, personal de ONGD e investigadores, e incentivando la participación de la mujer.
- Fortalecimiento de los Institutos Nacionales de Investigación Agraria, Agroalimentaria y Pesquera de los países en desarrollo, para la definición e implementación de líneas de investigación dirigidas a mejorar los sistemas de producción y explotación de las poblaciones más pobres y marginales, así como de los productos básicos para su alimentación. Este fortalecimiento se podrá realizar a través de programas conjuntos de formación e investigación científica técnica, intercambio de expertos y establecimiento y refuerzo de redes sólidas de acción multidisciplinar entre los institutos y centros de investigación de los países (norte/sur y sur/sur).
- Desarrollo y/o fortalecimiento de los recursos humanos y de la capacidad institucional en materia de seguridad de la biotecnología, para la aplicación eficaz de los principios del CODEX Alimentario y del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Coordinación de las actuaciones de la Cooperación Española con las iniciativas que se desarrollen en el VII programa marco I+D de la CE (2007-2013), de manera que se incrementen y coordinen recursos orientados hacia la lucha contra el hambre.
- Participación activa y estratégica en el Grupo Consultivo sobre la Investigación Agraria Internacional (CGIAR)⁷¹, para la orientación y apoyo de las líneas de investigación de los 15 Centros Internacionales hacia el enfoque de soberanía alimentaria (por ejemplo, desarrollando biotecnología para cultivos de áreas marginales o mejorando sistemas de producción de subsistencia en áreas de secano).
- Aumento de la aportación española al CGIAR, tanto a sus fondos estructurales para la estabilidad de los programas prioritarios identificados como a investigaciones específicas que fortalezcan carencias detectadas desde la Cooperación Española. Este enfoque facilita la puesta en marcha de proyectos regionales y ofrece ciertas garantías de calidad, ya que estos centros disponen de estructura y capacidad.
- Promoción del acceso a la información sobre tecnologías, actividades y resultados de investigación.

El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología ha establecido reglas legalmente vinculantes para evaluaciones del riesgo ambiental. La creación de capacidad es uno de los elementos esenciales del Protocolo (Protocolo de Cartagena, art. 22).

⁷¹ Ver CGIAR en apartado de marco institucional en anexo.



Actuación prioritaria 3.4. Fortalecimiento de los servicios de extensión y capacitación rural para responder a las necesidades de los más vulnerables.

Con dificultad se puede lograr mejorar el manejo de los sistemas de producción y explotación de los recursos de manera sostenible, sin facilitar los medios que permitan el acceso al conocimiento de las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria. Lamentablemente, no es fácil encontrar países en desarrollo que cuenten con servicios de extensión, públicos o privados, orientados hacia este fin.

El debilitamiento de la extensión rural

Los programas de ajuste estructural y de reforma institucional para mejorar la eficiencia del sector público de los años 90 dieron como resultado la desaparición o transformación de la extensión agraria pública, la cual se consideraba que sería sustituida por el sector privado en la prestación de estos servicios. Sin embargo, y como era de esperar, el sector privado no asumió las demandas de una población que no contaba con los medios económicos para compensar el servicio, lo que acentuó la brecha de desigualdad en el acceso al conocimiento de los más pobres. Dichos espacios han sido paulatinamente ocupados por otros actores, fundamentalmente ONGD.

El debilitamiento de los sistemas nacionales de extensión ha sido un proceso paralelo a la renovación metodológica para orientar la extensión rural a las demandas de las poblaciones⁷². Los nuevos enfoques han servido para desarrollar en la mentalidad de los extensionistas una nueva visión abierta a la aplicación de metodologías participativas, que les permita entender y considerar las circunstancias (no sólo relacionadas con el sector productivo) que influyen y afectan en los procesos de decisión de los campesinos⁷³.

Fuente: Elaboración propia

La Estrategia enfoca esta actuación prioritaria a contribuir a la conformación y fortalecimiento de los servicios de extensión rural públicos con enfoques participativos “de abajo-arriba”, que incidan en la adaptación y disseminación de prácticas exitosas a gran escala. Las acciones propuestas serán las siguientes:

- Apoyo a los gobiernos de los países en desarrollo, para garantizar que las comunidades rurales y pesqueras cuenten con servicios de extensión que contribuyan a mejorar las condiciones alimentarias de la población. Las modalidades dependerán de la idiosincrasia de cada país, pudiendo tratarse de servicios públicos, o mediante la contratación de ONGD, utilizando fondos públicos, o bien la contratación de instituciones públicas de extensión⁷⁴ con fondos de ONGD, o programas de cooperación. El éxito o fracaso de estos apoyos dependerá del compromiso a largo plazo de mantener y fortalecer los servicios de extensión por los gobiernos receptores.
- Fortalecimiento de las capacidades de las instituciones involucradas en la extensión rural a nivel nacional, territorial y local (instituciones gubernamentales, ONGD y Centros de enseñanza rural) para la orientación de la extensión mediante la utilización de enfoques basados en la aplicación de principios de educación de adultos, que promuevan la autoestima, la participación, la autonomía y la equidad de género,⁷⁵ para lograr soluciones a los problemas desde el conocimiento local. Dicho fortalecimiento debe de comenzar por la formación de las mujeres como agentes de extensión, y su incorporación inmediata y masiva a estos servicios.

⁷² Los modelos convencionales de extensión se centraron en el desarrollo de tecnologías en las estaciones experimentales, basadas en la transferencia de los investigadores a los extensionistas, y de éstos a las familias campesinas privilegiando la visión tecnológica y las recomendaciones generales para amplias áreas de cultivo. A menudo, los servicios de extensión fueron un instrumento político-partidista.

⁷³ Contribuciones significativas para la adquisición de esa nueva visión son la aplicación del enfoque de sistemas de producción agropecuaria “Farming Systems” y el enfoque de medios de vida sostenibles “Sustainable Livelihoods” (Chambers y Conway, 1992) para el análisis de las circunstancias existentes en los sistemas productivos/de vida de las familias de agricultores y su entorno.

⁷⁴ De esta manera se pueden fortalecer los técnicos extensionistas de un sistema público de extensión que a menudo no tiene suficientes recursos para desarrollar sus funciones

⁷⁵ La preparación de mujeres extensionistas es fundamental para lograr que las acciones desarrolladas respondan a las necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres.

- Promoción y utilización de metodologías participativas que se han probado exitosas en algunos países. Entre ellas cabe mencionar las escuelas de campo –ECA–, los grupos de aprendizaje local, los sistemas de experimentación, validación y adopción a través de unidades demostrativas, y las metodologías “campesino a campesino”, en las que las propias familias lideran los procesos de capacitación y extensión. En este mismo sentido, cabe mencionar las experiencias cooperativas y/o asociativas de pequeños productores dentro de la Economía Social.

Las escuelas de campo

Las escuelas de campo (ECA) , conocidas de manera más generalizada por el término inglés “farmer field schools” –FFS–; se trata de una metodología de educación de adultos desarrollada a partir del concepto del aprendizaje a través de la observación y experimentación propia en el terreno.

La ECA es una actividad totalmente controlada por grupos de pequeños productores para producir autoconfianza, cohesión social, generar capacidad de organización de grupo y cooperación. Las familias campesinas analizan problemas complejos como la manera de contar con alimentos para la comunidad, los sistemas tradicionales de producción, el manejo integrado de las plagas y enfermedades, etc.

La capacitación a través de las ECA se desarrolla teniendo en cuenta el contexto existente (debilidades técnicas en los formadores, dificultad en la dotación de insumos, dificultades en la comercialización, desigualdades de género, debilidades de la población con VIH SIDA (tecnologías que ahorren trabajo)...) y las inherentes a los propios sistemas de producción (dependencia del agua de lluvia, agotamiento de los suelos, disponibilidad de semillas y material vegetativo, etc). Se priorizan acciones de interés común que repercutan en la vinculación de las familias en la comunidad y en su representación a nivel municipal. Se consideran los principios de gradualidad y efectividad con resultados rápidos y tangibles ligados al interés de la población, que incentiven la motivación y apropiación, el intercambio de experiencias y el aumento de escala.

Fuente: PESA 2005b

- Integración de los centros de investigación y formación de manera que los contenidos de las líneas de investigación y los currícula de enseñanza sean acordes con la realidad del sector productivo alimentario de cada país. El esfuerzo estará dirigido a facilitar la transmisión y multiplicación de los conocimientos y contribuir a la existencia de una masa crítica de técnicas y técnicos en el terreno, con formación práctica, para incidir en la situación alimentaria de las poblaciones más vulnerables.
- Respeto y consideración en las actuaciones de los poderes tradicionales y las costumbres locales. Con este fin, se procurará que las y los agentes de extensión conozcan la importancia del respeto a la tradición local, manejen adecuadamente las lenguas autóctonas y consideren en sus actuaciones las desigualdades de género.
- Promoción de estrategias de comunicación para el desarrollo que incidan en la adopción y divulgación a gran escala de soluciones conocidas que han demostrado éxito en pequeña escala. Estas iniciativas deben tomar en cuenta la especificidad de género, étnica, de distribución geográfica y de nivel de pobreza o indigencia de manera que respondan a las necesidades de cada población. También la utilización de medios tradicionales como el que respondan a la cultura de las poblaciones participantes. En los casos en que el contexto lo permita, se promoverá la utilización de medios más avanzados, tecnologías de información y comunicación, internet y otros.



Actuación prioritaria 3.5. Promover sistemas de financiamiento e incentivos que faciliten a las poblaciones más deprimidas el aprovechamiento de sus recursos de forma sostenible.

Uno de los grandes limitantes para lograr cambios sustanciales y sostenidos en la disponibilidad y acceso a los alimentos se encuentra en la falta de acceso al financiamiento de las poblaciones más pobres que viven de la producción agropecuaria y de la pesca.

Esta situación repercute tanto en la pérdida de oportunidades por la falta de liquidez en momentos clave para la producción alimentaria (siembra, fertilización, ...) como en la acentuación de consecuencias negativas derivadas de una fuerte estacionalidad de los ingresos agrícolas y de la pesca, debido a la ausencia de facilidades de depósito.

El acceso limitado a servicios financieros es una consecuencia de debilidades tanto del lado de la oferta como del de la demanda. Por parte de la oferta, debido a la falta de instituciones que provean de servicios en las áreas rurales, y a un ambiente económico poco propicio para ello. Del lado de la demanda, la baja rentabilidad de la agricultura explica una débil solicitud de créditos, que son destinados más a consumo que a inversión (Banco Mundial 2000).

Numerosas experiencias desarrolladas hasta la fecha demuestran, además, las consecuencias negativas de programas de crédito dirigidos a mejorar los sistemas de producción y utilización de recursos con poblaciones más empobrecidas en áreas marginales, que no han sido gestionados adecuadamente, derivando en situaciones críticas de endeudamiento o en morosidad (a menudo relacionada con la consideración de los créditos como regalos de los proyectos).

Así mismo, la mayoría de los programas y proyectos ofrecen incentivos económicos o en especie para lograr sus objetivos (alimentos/pago en efectivo por trabajo, entrega de insumos subsidiados o de forma gratuita a cambio de implementar prácticas,...) que, según se ha comprobado, pueden acelerar los resultados en el corto plazo⁷⁶, pero no influyen en la adopción duradera de las prácticas.

Los aspectos mencionados llevan a plantear la necesidad de analizar detenidamente cualquier iniciativa que se vaya a desarrollar con poblaciones en situación de inseguridad alimentaria, y que implique la puesta en marcha de sistemas de financiamiento y/o instrumentos vía incentivos o subsidios. Las orientaciones para su implementación se centrarán en los siguientes aspectos:

1. En todas las actuaciones a realizar se deberá cuidar la **selección y combinación de incentivos**, de manera que éstos vayan enfocados a conseguir la sostenibilidad de las iniciativas y a evitar el resultado de dependencia.

Se evitará el uso de incentivos directos⁷⁷ en aquellos casos en que las medidas propuestas no sean atractivas para los productores, y /o cuando los costos de la puesta en marcha de esas medidas (mano de obra, insumos, efectivo) sean más altos que los beneficios a corto o los previsibles a largo plazo. Siempre deberán realizarse análisis técnicos y económicos de las medidas recomendadas.

En el caso de dotación de incentivos directos, se orientarán las acciones hacia la capitalización de dichos incentivos⁷⁸ por las familias, grupos y comunidades, de manera que permitan en el largo plazo contar con la posibilidad de acceso a recursos locales para la inversión. Al respecto, merece la pena resaltar los excelentes resultados alcanzados mediante la conformación y fortalecimiento de sistemas de autogestión de fondos (bancos comunales, cajas de ahorro y microcrédito local, bancos de semilla, fondos rotatorios...).

La libre distribución de incentivos directos en forma de insumos (semilla, fertilizante, productos fitosanitarios y otros) se debería emplear en casos excepcionales (experimentación) y con las cautelas necesarias (vigilancia por la posible distorsión de resultados). Estos incentivos tendrán que estar ligados a la generación de canales de comercialización, y en coordinación con posibles futuros proveedores.

⁷⁶ Los más críticos del empleo de incentivos directos consideran que generan enfoques paternalistas, y están ligados a soluciones técnicas "de arriba-abajo" con participación mínima de los campesinos.

⁷⁷ Incentivo directo se considera a las ayudas materiales o financieras que se dan a los productores por parte de programas o proyectos para fines específicos

⁷⁸ El incentivo no es considerado un regalo, conlleva compromisos de devolución a lo interno de la propia comunidad.

Se evitará combinar los incentivos de proyectos de ayuda alimentaria (ej. alimentos o insumos por trabajo) con actividades en las que, por parte de los participantes, no se perciba necesidad de la práctica o insumo propuesto, no encuentren ventajas en su adopción, o los recursos para replicar esa práctica sin la ayuda alimentaria sean excesivos e inaccesibles⁷⁹.

Los aportes financieros deberán ser el resultado de un acuerdo claro, transparente y justo, que precise los objetivos, las obligaciones y los derechos (política de incentivos), que tome en cuenta los aspectos de equidad social y de género, y en el que se acuerde la distribución de los costos con una contribución sustancial por parte de los beneficiarios y la magnitud del beneficio público.

Es esencial la coordinación de las políticas de incentivos en marcha por parte de los distintos donantes, programas y proyectos que se desarrollan en un área determinada, con el fin de reducir su utilización, evitar su uso como instrumento de competencia y evitar la ruptura de procesos de desarrollo mediante enfoques orientados a la donación y las regalías.

Dicha coordinación debería estar asociada a la promoción de incentivos indirectos a nivel político, que mejoren las condiciones económicas, legales y sociales de las poblaciones más pobres, mediante una gama de medidas sostenidas y concertadas a diferentes niveles, en lugar de limitarse a realizar acciones aisladas a nivel local o de finca (ej. políticas que contribuyan al uso sostenible de la tierra, pago de servicios ambientales,...) (Giger, 2000).

2. Contribuir a la ampliación del **acceso a servicios financieros** (crédito, ahorro, etc.) de las familias rurales pobres en una forma sostenible.

En el ámbito rural, se puede afirmar que las experiencias de desarrollo de microfinanzas muestran aún un fuerte rezago respecto al medio urbano. Esta situación ha llevado a que, en los últimos cinco años, se hayan incrementado los esfuerzos de algunos gobiernos y de las agencias de cooperación internacional para acercar los sectores de la población rural a los mercados financieros.

Contra lo que se consideraba anteriormente, los servicios financieros rurales no son simplemente un crédito agrícola o un crédito en términos generales. El acceso a facilidades de depósito, seguras y convenientes, es tan importante como el acceso al crédito (Vogel, 1984). El ahorro suele ser más importante para financiar la agricultura de subsistencia y las actividades que proporcionan escasos beneficios, mientras que el crédito se emplea en mayor medida para actividades con rendimientos elevados (FIDA, 2000).

Las finanzas rurales también deben incluir otros servicios, como remesas, seguros, jubilaciones, etc; así como propuestas institucionales que reduzcan los riesgos y costos de préstamo y depósito de pequeñas cantidades de dinero (que son el tipo de servicio requerido por las familias campesinas). Asimismo, las finanzas rurales no deben limitarse a la agricultura, pues no es la única actividad económica que existe en estas áreas.

El acceso a estos servicios debe plantearse de forma gradual, fomentando el fortalecimiento e integración de instancias no formales generadas desde el entorno local (capacitación y conformación de redes) y su vinculación con entidades formales de crédito, y considerando otros proveedores informales de crédito agrícola, tales como agroindustrias, comercializadores de insumos, etc.

Además, se deben priorizar acciones para que las instituciones financieras diseñen productos financieros (de crédito, depósitos, transferencias, etc.) que satisfagan la demanda de las familias rurales pobres, incorporando el enfoque de género; Flexibilizar las garantías y la orientación del importe de los préstamos que se dirijan a las poblaciones más pobres⁸⁰. Para ello, puede ser necesario la promoción de entornos normativos y reglamentarios propicios, así como el impulso, desde la política pública, de innovaciones institucionales que den respuesta a los más desfavorecidos (Zeller y Sharma, 2005).

Con relación a las iniciativas con la población participante, es fundamental fomentar la cultura del ahorro y crédito, para evitar situaciones muy habituales en las que los prestatarios llegan a pensar que tienen derecho, no solo a recibir préstamos, sino también a no reembolsarlos.

⁷⁹ Este es el caso, por ejemplo de ayuda alimentaria asociada a la adopción de determinados sistemas de producción que no ofrecen ventajas aparentes a los productores y que dejarán de ser aplicados en cuanto cese la ayuda.

⁸⁰ Como estándar internacional, se considera que préstamos equivalentes a menos de dos veces el PIB per capita de un país, tienen altas probabilidades de llegar a la población más pobre (Soto, 2002).



Es indispensable también que exista una estrecha complementación entre los servicios financieros y los no financieros (mercadeo, asistencia técnica, etc.) de las iniciativas de desarrollo, pero con una clara diferenciación entre las funciones de extensión y las de crédito. Esta complementación permitiría, por ejemplo, apoyar una mayor orientación de las remesas a inversiones productivas, más que a necesidades de consumo.

En lo referente a la puesta en práctica de algunas de las orientaciones mencionadas en el Programa de Microcréditos de la Cooperación Española, se propone revisar este instrumento de manera que promueva el fortalecimiento de los sistemas de financiación en el medio rural, y oriente sus actuaciones a mejorar las condiciones de inseguridad alimentaria.

La facilidad en el acceso a sistemas de financiamiento rural, considerando los aspectos expuestos en la presente Estrategia, figurará entre las prioridades de las convocatorias a las ONGD; con especial énfasis en facilitar el acceso a recursos, mediante el fortalecimiento de todas aquellas iniciativas locales de ahorro y crédito a través de instituciones no formales (bancos comunales, fondos rotatorios, cajas rurales, etc.), conformadas desde los espacios locales para la población más vulnerable.

Línea estratégica 3.c. Desarrollo socioeconómico con base territorial que contribuya a garantizar ingresos dignos a la población rural.

Tal y como se ha comentado en capítulos precedentes, la Estrategia apuesta por el desarrollo rural con enfoque territorial como una de las vías para impulsar la cohesión social en el medio rural, promoviendo el desarrollo socioeconómico e institucional con la participación de los actores en el territorio.

Este tipo de enfoque está también orientado desde la visión de una nueva ruralidad, que tiene en cuenta las relaciones entre el ámbito rural y urbano y la vinculación cada vez mayor entre ambos espacios. Todo ello relacionado con los procesos de migración campo-ciudad y de emigración de las poblaciones del medio rural, que buscan oportunidades para salir de su situación de pobreza y marginalidad.

Actuación prioritaria 3.6. Promoción de la organización y asociacionismo de la pequeña agricultura, la pesca artesanal y el manejo de los bosques.

El desarrollo económico y social local dependerá, en gran medida, de la capacidad de la organización de los pequeños agricultores y pescadores artesanales y de sus posibilidades de articulación en los mercados locales.

El asociacionismo (grupos de interés, cooperativas, sociedades agrarias y pesqueras, etc) contribuye en la eficiencia productiva de las poblaciones rurales, pues incide en una mejor orientación de la producción conforme a lo que demandan los mercados, en la reducción de los costos de transacción de los insumos y en la incorporación de valor agregado a los productos.

Además, la organización contribuye significativamente al fortalecimiento de la autoestima y de la solidaridad, a la participación democrática en las instancias de decisión locales, al fomento de procesos de experimentación e innovación campesina, a la generación de sistemas de extensión y transferencia de conocimiento a nivel local, y a la conformación de instancias de financiamiento.

La organización a nivel local debe además incidir en las instancias de representación de la pequeña agricultura y pesca artesanal a nivel territorial y nacional, que en muchos países en desarrollo están ausentes o carecen de legitimidad para la representación de los intereses de las comunidades rurales. Además, estas instancias a nivel nacional/territorial raramente cuentan con las capacidades técnicas para informar y/o trasladar a la población las implicaciones que las decisiones políticas a nivel general pueden tener en su propio desarrollo.

Las prioridades estarán orientadas fundamentalmente a los siguientes puntos:

- El desarrollo de capacidades de los líderes de las organizaciones legítimamente representadas, para poder incidir a nivel territorial y en las políticas nacionales relacionadas con el sector agroalimentario y el medio rural.
- La promoción de la participación real y efectiva de las mujeres en las organizaciones para la producción y el acceso al mercado, así como en la toma de decisiones.
- La promoción de iniciativas locales comunitarias que incorporen valor agregado a los productos agroalimentarios.

- El apoyo a iniciativas organizativas locales, territoriales y nacionales dirigidas a fomentar la calidad y diversidad de la producción local, así como el consumo interior, a través de instrumentos que valoricen el la especificidad y origen de los alimentos (denominaciones de origen e indicaciones geográficas).
- El fortalecimiento de los procesos de decisión democráticos en el interior de las organizaciones, que promuevan la legalidad, transparencia y legitimidad de las decisiones. En relación a este punto, se consideran de mucho interés las experiencias de realización de auditorias sociales.
- El fortalecimiento de las capacidades técnicas de las organizaciones que representan a los pequeños agricultores y pescadores artesanales, para que puedan informar y asesorar debidamente, tanto sobre las políticas y acuerdos que les afectan como sobre la mejora de la producción y el acceso al mercado.

Actuación prioritaria 3.7. Apoyo para la organización de mercados locales que favorezcan la producción y consumo local de alimentos.

El acceso a recursos y servicios de las poblaciones rurales pobres y el apoyo a la conformación de organizaciones de base debe estar acompañado de condiciones adecuadas para la comercialización de los productos. Para las organizaciones de productores no es fácil pasar de economías de auto-suficiencia a enfrentar adecuada y oportunamente la demanda de mercados.

Desde la Cooperación Española se priorizarán aquellas iniciativas dirigidas a facilitar el acceso a mercados de las poblaciones pobres, desde los sistemas de acopio en origen a la promoción de mercados locales y nacionales. Para ello, se tendrá en cuenta la experiencia española de organización de mercados municipales, ferias del agricultor, bolsas agropecuarias y lonjas de pescado.

Por lo que respecta a las acciones con las organizaciones de productores, interesa promover el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, para entender los mercados y orientar la planificación de la producción o recolección a los productos demandados en los momentos más oportunos. Los sondeos participativos de mercado que fomenten el contacto directo de los productores con la realidad de los mercados constituyen experiencias muy valiosas a tener en cuenta.

Actuación prioritaria 3.8. Fomento del desarrollo empresarial y el empleo rural no agrícola.

Existen en el medio rural actividades agrarias y pesqueras, que podrían ser generadoras de empleo si se dieran las condiciones para que pudieran pasar de ser formas de subsistencia a iniciativas empresariales.

Así mismo, existen numerosas actividades generadoras de empleo que no necesariamente están directamente relacionadas con el medio agrario o pesquero. Se trata de iniciativas relacionadas con oficios, como la fabricación de herramientas y utilería, costura, carpintería, albañilería, electricidad, fundición, cocina; con actividades emergentes, como el turismo rural o la artesanía; o con servicios, como la dotación de insumos, molienda, transporte, reparación de maquinaria y de vehículos, hospedaje y otros.

Las actividades económicas que realizan las personas en hogares en situación de extrema pobreza y con el único recurso de su mano de obra, tanto en el medio rural como en el urbano son básicamente marginales, ubicadas en el sector informal de la economía y con muy baja inversión de capital: servicios domésticos, o actividades no asalariadas de comercio ambulante, venta de comidas callejeras y otros servicios de muy bajos ingresos, que difícilmente alcanzan el costo de la canasta alimentaria básica.

Para lograr condiciones alimentarias adecuadas, se deben fortalecer todo este tipo de iniciativas que son generadoras de ingreso para poblaciones en situación de vulnerabilidad, y fundamentalmente para las mujeres, contribuyendo asimismo, de manera directa o indirecta, en la permanencia de los jóvenes en el medio rural.

Para ello, los programas de fomento del autoempleo a través de la formación profesional en oficios y en la gestión de actividades emergentes, deben ser preferentes, con énfasis en las mujeres y los jóvenes. En este aspecto, es prioritaria la coordinación y apoyo de las entidades públicas educativas oficiales responsables de los programas de formación profesional, y el intercambio con los centros de formación profesional en España.

Es importante también considerar programas para la formación de microempresas para fabricación de herramientas y tecnologías de bajo costo, que incidan en la situación alimentaria de las poblaciones más pobres. Entre



las actividades principales se pueden mencionar: silos de almacenamiento, cocinas mejoradas de bajo consumo de leña, depósitos de agua de lluvia, sacos para almacenaje, herramientas agrícolas, canalizaciones de agua, bombas de agua, y otras.

En todos estos aspectos deberán tenerse en cuenta las remesas como fuente de recursos para promover el desarrollo interno, equitativo y sostenible de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

Línea estratégica 4. Promoción, coordinación y articulación de políticas públicas para la aplicación efectiva del derecho a la alimentación.

Tal y como se planteó en el apartado correspondiente al respeto de los Derechos Humanos, la Cooperación Española contribuirá en que la alimentación sea considerada como un derecho y se refleje mediante la incorporación paulatina al ordenamiento jurídico de los Estados de las Directrices Voluntarias, para apoyar la realización progresiva del derecho a la alimentación.

Existen dos ingredientes básicos necesarios para que se pueda poner de manifiesto esta contribución. En primer lugar, el reconocimiento de este derecho por parte de los Estados, logrando además, que los individuos y colectivos sociales lo conozcan y lo defiendan; y en segundo lugar, la existencia de políticas públicas⁸¹ dirigidas a lograr de manera efectiva el respeto, protección, promoción y garantía del derecho a una alimentación adecuada.

El primer aspecto mencionado, el reconocimiento del derecho a la alimentación por parte de los Estados y de los individuos, puede fomentarse desde la sensibilización y el desarrollo de capacidades humanas e institucionales que promuevan su incorporación a la legislación y las políticas de los países (ver actuación prioritaria 4.1); y también, desde la sensibilización y desarrollo de capacidades en los niveles locales para incidir en que se respeten las condiciones que permitan una alimentación adecuada (ver actuación prioritaria 4.4).

El segundo punto, la generación de políticas públicas que permitan la aplicación efectiva del derecho a la alimentación, tiene implicaciones en muy diversos frentes que no necesariamente se circunscriben sólo al entorno alimentario (producción/nutrición). Este es el caso, por ejemplo, de las políticas públicas de redistribución de rentas, asistenciales, de protección social, y de las políticas de educación, fiscales, comerciales, etc., que han sido mencionadas en las actuaciones de la presente Estrategia (ver líneas estratégicas 1 y 3).

Además, la coherencia y coordinación de políticas es esencial para alcanzar de manera progresiva el derecho a una alimentación adecuada (ver *actuación prioritaria 4.3*). A nivel nacional, tanto el poder ejecutivo como el legislativo y el judicial tienen importantes roles, así como los gobiernos de ámbito territorial y local.

Es indudable también que para lograr el ejercicio de un derecho se requiere contar con leyes e instituciones que lo amparen, que estén articuladas y sean coherentes en su desarrollo, y que cuenten con la información necesaria y adecuada (ver *actuación prioritaria 4.5*) para el cumplimiento de objetivos de corto, medio y largo plazo, con indicadores y presupuestos adecuados.

La implementación de esta línea estratégica dependerá fundamentalmente de la voluntad y compromiso de los gobiernos de los países receptores en la lucha contra el hambre, lo que se deberá traducir en disponibilidad de recursos de los presupuestos nacionales para afrontar este problema.

Actuación prioritaria 4.1. La voluntad política y el fortalecimiento de capacidades del sector público y las organizaciones de la sociedad civil en los países en desarrollo.

Lograr que la lucha contra el hambre sea una prioridad nacional en los países que la sufren, y el conseguir el compromiso de los Estados (gobierno, sociedad civil, empresa privada, iglesias, universidad, etc.) con el derecho a la alimentación, requerirá de un importante esfuerzo de sensibilización. Así mismo, la puesta en marcha de políticas públicas que incidan en la mejora de las condiciones alimentarias requiere contar con funcionarios

⁸¹ "La resolución de los problemas alimentarios y nutricionales pasa por la generación de políticas públicas que respeten, protejan, promuevan y realicen el derecho humano a la alimentación" Flavio Luiz Schieck Valente. Miembro del Comité permanente de Nutrición de NNUU.

públicos del gobierno y organizaciones de la sociedad civil, con suficiente sensibilidad y conocimiento sobre el tema para gestionar adecuadamente sus actuaciones.

El derecho a la alimentación necesita además un tratamiento holístico e integral, que contemple los aspectos, políticos, económicos, agronómicos, sociales, nutricionales y ambientales. Para ello, es preciso contar con profesionales conocedores del un amplio rango de aspectos que componen esta disciplina.

Por esta razón, las iniciativas de la Cooperación Española deberán dar especial énfasis a las actividades de sensibilización y formación, basadas en los contenidos aprobados en las Directrices Voluntarias del derecho a la alimentación, que incorporen un amplio abanico de sectores con el objeto de que sea considerado un tema prioritario para los diferentes actores del Estado.

La sensibilización y la formación estará dirigida a:

- a) Cuadros técnicos y responsables del poder ejecutivo, legislativo y judicial (funcionarios y técnicos de justicia, agricultura y salud, congresistas).
- b) Instituciones de defensa de los Derechos Humanos.
- c) Personal académico (formación de formadores).
- d) Técnicos sobre el terreno (Escuelas de Formación Agraria, ONGD, gestores municipales y locales).
- e) Formadores de opinión (periodistas, analistas, etc.) para que informen con una mayor objetividad, precisión y sensibilidad sobre un tema muy susceptible de manipulación y sensacionalismo.
- f) Organizaciones empresariales y empresas de economía social.
- g) Organizaciones sindicales y sindicatos.
- h) La opinión pública, para generar conciencia de la existencia del hambre y del derecho a la alimentación que atañen a una parte importante de los propios países (es frecuente el desconocimiento de la realidad en muchos países, fundamentalmente en aquellos de rentas medias con elevados índices de desigualdad).

Para ello, se podrán coordinar iniciativas con las universidades y otros centros de formación que permitan introducir paulatinamente los conceptos y visiones integrales del tema. Las actividades podrán desarrollarse a través de cursos de corta duración, asignaturas en los currícula de los centros de estudio, cursos de post grado y otros.

En los casos en que se requiera formaciones específicas en las que España tenga experiencia, se utilizarán los centros de formación de España para la organización de cursos especializados, y se promoverá la dotación de becas para los mismos.

En los aspectos mencionados, fundamentalmente en lo referente a la incidencia en la generación de voluntades políticas firmes en los Estados, se tendrá en cuenta el apoyo y acompañamiento de las instancias multilaterales de Naciones Unidas implicadas en este objetivo.

Actuación prioritaria 4.2. La formulación e implementación de políticas nacionales de alimentación y nutrición.

Las iniciativas a desarrollar en este ámbito estarán fundamentalmente dirigidas a que los países puedan contar con políticas nacionales de alimentación y nutrición, y el marco legal que defina la institucionalidad requerida para su puesta en práctica. Las directrices establecidas en estas políticas determinarán los objetivos que se pretenden en el corto, medio y largo plazo. La consideración de estas políticas en las estrategias de Reducción de la Pobreza es fundamental.

A partir de la experiencia española en la puesta en marcha de un sistema alimentario dinámico, las instituciones públicas y organizaciones privadas españolas pueden ofrecer interesantes aportes para la construcción y el fortalecimiento de las políticas públicas agroalimentarias y nutricionales, la legislación que las instrumente y las instituciones implicadas, directa o indirectamente, con el derecho a la alimentación.

Este es el caso de las políticas de tenencia de tierras, crédito, investigación agraria y pesquera, extensión rural, manejo del agua y el riego, organización del sistema alimentario (organizaciones agrarias, pesqueras, mercados alimentarios, industria y distribución alimentaria), redes de apoyo alimentario y bancos de alimentos.



También se han de tener en cuenta las ayudas requeridas para que los países cuenten con las capacidades para controlar la inocuidad de los alimentos y el manejo de riesgos sanitarios y fitosanitarios. Para ello, es prioritario apoyar la preparación de los países en desarrollo para contar con personal de inspección capacitado, promover la presencia en los trabajos de las diferentes comisiones que establecen los estándares a nivel internacional (CODEX, AMSF, AOTC y otras) y su aplicación en los niveles nacionales, y el fortalecimiento de las capacidades de los servicios de análisis (laboratorios,...) y certificación. También serán prioritarias las políticas dirigidas al etiquetado de productos alimenticios con información suficiente y verídica, de manera que las empresas, tanto nacionales como transnacionales, estén obligadas a dar una información suficiente y responsable a los consumidores.

Reforzar asimismo aquellos aspectos que inciden en la oferta y demanda alimentaria como el fortalecimiento y legitimación de las organizaciones agrarias y pesqueras, para la reivindicación de posturas y negociación de propuestas dirigidas a la definición de políticas agroalimentarias y comerciales de cara a mejorar la vida en las áreas rurales.

También se proveerá de apoyos a estos países para la conformación y fortalecimiento de las instituciones nacionales de Derechos Humanos o defensores del pueblo, en las que se incluyan como responsabilidades la realización del derecho a la alimentación.

Actuación prioritaria 4.3. Coordinación interinstitucional, coherencia y articulación de los actores implicados en la lucha contra el hambre.

Desde el sector público a menudo se plantea una división de responsabilidades y competencias entre los sectores involucrados en el sector agroalimentario, y no suele existir una sola entidad que oriente y supervise el tema, lo que da como resultado duplicación de acciones, vacíos institucionales, descoordinación y menor impacto.

Las acciones de emergencia suelen ser lideradas por comisiones específicas ligadas a los Gabinetes de la Presidencia o a los Ministerios del Interior o estructuras similares. Los Ministerios de Agricultura están centrados en los aspectos productivos, los de salud, en el combate a la malnutrición, los Ministerios de Educación están implicados en los programas de alimentación escolar, y las redes sociales, si es que existen, dependen de instituciones responsables de los asuntos sociales.

Las Organizaciones No Gubernamentales centran más sus actuaciones en el ámbito territorial y local, coordinando sus acciones con las autoridades e instituciones existentes en este ámbito, aunque cada vez en mayor medida incorporan en sus programas y proyectos acciones de incidencia a nivel central de políticas, tomando en cuenta la experiencia adquirida en pequeña escala.

No es extraño encontrar fundaciones que suelen canalizar recursos del sector privado de los propios países receptores de la ayuda, a menudo de manera coyuntural, y frecuentemente con una manera de abordar la situación a través de donaciones y entregas de alimentos.

En los casos de emergencias alimentarias, la mayor parte de los países cuentan con sistemas más o menos efectivos de coordinación, en los que están involucrados las agencias de Naciones Unidas, los donantes y las ONGD. Sin embargo, estos mecanismos suelen tener una visión de muy corto plazo, centradas en el manejo de la planificación y la logística de las crisis, y con un trabajo dirigido hacia las consecuencias del desastre, y no hacia las causas. Una vez superado el problema, estas instancias de coordinación dejan de ser operativas, aunque en casos particulares adquieren un perfil más permanente e institucionalizado.

Cualquier iniciativa dirigida a mejorar las condiciones alimentarias de un país, debe partir de la construcción de instancias de coordinación permanentes, tanto dentro del sector público como con las organizaciones que representan a la sociedad civil en los niveles locales y nacionales. El papel de la cooperación internacional para dinamizar y fortalecer estas instancias de coordinación es fundamental.

Este enfoque pretende superar el esquema tradicional de los proyectos con objetivos preestablecidos y asociados con una "clientela" definida, optando por iniciativas dirigidas a aglutinar esfuerzos y formar alianzas en diversos ámbitos de las instituciones presentes en cada país y cada territorio, con el fin de aprovechar las sinergias que se puedan derivar del trabajo conjunto.

Las alianzas a nivel territorial deben generar espacios de análisis y debate sobre temas de interés común, donde se analice la situación de inseguridad alimentaria y las maneras de afrontar la situación con enfoque territorial. En algunos países se han desarrollado comités locales o mesas regionales de seguridad alimentaria conformadas por los sectores implicados (salud, agricultura, educación, recursos naturales y otros) así como espacios de decisión a nivel territorial para la formulación de políticas y planes para afrontar la situación de manera coordinada. En función del nivel de desarrollo institucional y el alcance del problema existente, podrán llegar a formar parte de los planes de municipalidades y asociaciones de municipios.

Las instancias de coordinación mencionadas permitirán fortalecer la descentralización y subsidiariedad hacia las instancias comunitarias y municipales, que son las que pueden articular acciones efectivas y sostenibles para combatir el hambre (ref. apartado de gobernanza democrática, pag 25); así mismo una mayor coherencia y complementariedad de las acciones a través de lineamientos comunes que armonicen enfoques a nivel territorial. Esta armonización incidirá en una mayor eficacia de la ayuda.

Este tipo de acciones facilitarán el intercambio de información, no sólo sobre la situación de seguridad alimentaria, sino fundamentalmente sobre los métodos y las técnicas a aplicar, contribuyendo así a la divulgación de las buenas prácticas y las experiencias exitosas alcanzadas. De esta forma se incidirá en el análisis crítico de las acciones de desarrollo rural desde los propios actores, y se podrá poner al alcance de cualquiera la información técnica para lograr un aumento de la escala de las intervenciones y de sus impactos, facilitando el paso de la visión limitada de proyectos a una actuación de mayor perspectiva y envergadura⁸².

Actuación prioritaria 4.4. Participación de la población en las decisiones relacionadas con la alimentación que puedan afectar a sus derechos.

Para contribuir a la aplicación del derecho a la alimentación, no solo basta con que exista legislación, políticas e instituciones que lo promuevan, también es necesario que la población cuente con la información y la capacidad para participar en las decisiones relacionadas con la alimentación que puedan afectar a estos derechos.

La Estrategia insistirá en dos aspectos fundamentales para promover esta participación:

a) Apoyar todas aquellas medidas dirigidas a promover el conocimiento y acceso a la información relativa al derecho a la alimentación, y facilitar el acceso a los medios para reivindicar su aplicación.

Abordar los Derechos Humanos en la educación formal (desde primaria a universitaria) y no formal, es fundamental para avanzar en su conocimiento y respeto, e incidir en la consideración del derecho a la alimentación. La utilización de los sistemas de extensión y comunicación para el desarrollo es fundamental para llegar a las zonas rurales y alejadas y a las poblaciones más marginadas. Los medios de comunicación más populares, como la radio, los eventos culturales (ferias, teatros,...), pueden también tener un papel fundamental, no sólo en los afectados por la violación del derecho, sino también en las instituciones actores del desarrollo.

Los medios para reivindicar su aplicación dependerán de los mecanismos de control disponibles en el ámbito internacional, regional o nacional en el que se deba reclamar este derecho⁸³. En países en los que este derecho está reconocido en la constitución, o como parte de un derecho fundamental, los ciudadanos pueden reclamarlo judicialmente (ej. India o Sudáfrica). También pueden recurrir a instancias extrajudiciales, como los defensores del pueblo o las comisiones nacionales de protección de los Derechos Humanos. La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, creada en 1998, es el único mecanismo de control judicial de ámbito regional, para violaciones al derecho a la alimentación (Campaña Derecho Alimentación, 2005c).

Dadas las diferentes situaciones que se presentan en función de la idiosincrasia de los países, desde la Cooperación Española se debería promover la puesta en marcha de instituciones u observatorios que incidan en la difusión de información sobre el derecho a la alimentación y den seguimiento a su cumplimiento, con un papel de denuncia o auditoría social en los casos en que no se respete.

⁸² Up (out) scaling: Adaptación y diseminación a otros contextos de soluciones conocidas y que han demostrado éxito en pequeña escala. También se refiere a la incidencia de las experiencias en instituciones y políticas.

⁸³ A pesar de que el Comité de DESC de NNUU en su Observación General 12 plantea "toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros medios apropiados en los planos nacional e internacional".



b) Promover el fortalecimiento de capacidades para facilitar la participación en las instancias de decisión relativas a los derechos alimentarios.

Las prioridades estarán dirigidas a reforzar la autoestima y la participación democrática en las instancias comunitarias y municipales, con énfasis en la población femenina, para que las reivindicaciones de este derecho se hagan por las vías formales y más expeditas. Ello permitirá lograr una mayor participación de la población más vulnerable en las decisiones relacionadas con la soberanía alimentaria en los gobiernos locales. En este ámbito, se considera de mucho interés:

- La promoción de foros participativos de reflexión y sensibilización con las instancias municipales y comunitarias.
- La capacitación a las organizaciones comunitarias para el ejercicio de liderazgo, representación y gestión de sus bases.
- La promoción de procesos participativos locales que lleven a la identificación de actividades de interés común que refuercen la vinculación entre las familias, y la participación en instancias comunitarias y/o municipales para la toma de decisiones.

Actuación prioritaria 4.5. Creación y fortalecimiento de sistemas de información de vigilancia y alerta alimentaria.

Un aspecto básico para la puesta en marcha de políticas acertadas en la aplicación efectiva del derecho a la alimentación es que los Estados puedan contar con información oportuna, completa, sistemática y accesible sobre la situación, ubicación y causas de la inseguridad alimentaria. Así mismo, se requiere contar con instituciones y técnicos capacitados para analizar la información existente y trasladarla a los tomadores de decisión, para dar respuestas efectivas a situaciones de emergencia o estructurales relacionadas con las necesidades alimentarias.

Es muy frecuente que diferentes instituciones del mismo país no intercambien ni compartan información, formatos, acceso y uso de la infraestructura disponible. A menudo, esta información es incompleta y sólo satisface a un número reducido de usuarios y a los intereses propios de la institución que la posee. Mas aún, la información disponible presenta serios vacíos que limitan su utilización en la toma de decisiones y en la formulación de estrategias para reducir la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de la población.

Dada la importancia de este tema, la Cooperación Española promoverá la creación y fortalecimiento de **sistemas de alerta temprana y redes de alerta alimentaria**, que permitan informar a los tomadores de decisión y a la población sobre situaciones de riesgo relativas a fenómenos climatológicos de envergadura (inundaciones, sequías, huracanes y otras), plagas (langosta), bloqueos comerciales, reducción de precios internacionales de productos de exportación y/o incremento de precios internos de productos básicos, toxicidad en productos alimentarios para el consumo, y otras. Así mismo, se apoyarán los **sistemas permanentes de vigilancia y evaluación nutricional**, con recolección, análisis e interpretación de información que incluya diagnósticos y seguimiento de indicadores antropométricos y hábitos alimentarios.

Para el manejo adecuado de estos sistemas, se deberá contar con instituciones preparadas, coordinadas y sostenibles, que ofrezcan la información en el tiempo y forma requeridos para su mayor efectividad, y que resulten en acciones concretas de respuesta para minimizar peligros y aliviar las consecuencias derivadas de la situación de riesgo⁸⁴. Estos sistemas de información permitirán la identificación de grupos y hogares especialmente vulnerables, y las razones de ello, posibilitando una mejor focalización de las políticas. En este cometido, no se debe desdeñar el importante papel de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, que cuentan con la información más fiable para evaluar la situación.

Con esta finalidad, se considera de interés el apoyo a la creación y fortalecimiento de observatorios locales, nacionales y regionales, en los que se realice el seguimiento de los indicadores alimentarios, se hagan evaluaciones periódicas de la situación y se cuente con mecanismos eficaces de alerta y respuesta ante emergencias causadas por el hombre o por la naturaleza.

⁸⁴ Las universidades pueden tener un papel fundamental como depositarios y gestores de la información por contar con el bagaje técnico y científico necesario y por su vocación de continuidad

Línea estratégica 5. Fortalecimiento de las capacidades y coordinación de la Cooperación Española para combatir el problema del hambre.

La seguridad alimentaria como disciplina integral que estudia el problema del hambre en el mundo y que plantea soluciones para su erradicación apenas ha sido desarrollada en nuestro país. De hecho, difícilmente se encuentran en España centros de investigación, departamentos, asignaturas en las universidades o cursos de postgrado que abarquen esta problemática de una manera amplia y multidisciplinar. Por lo que respecta al término soberanía alimentaria, como avanzamos en el capítulo conceptual, se trata de un término reciente, y aun a nivel internacional, es un concepto en proceso de desarrollo con pocos estudios académicos y sistemáticos.

A esta circunstancia se debe añadir que existe la percepción generalizada de que el hambre es un hecho puntual que se combate fundamentalmente con actuaciones de emergencia. Esta apreciación está muy alejada de la realidad, basada en que el hambre es normalmente la consecuencia de procesos que requieren de estrategias de medio/largo plazo que aborden sus causas estructurales.

El hambre y la seguridad alimentaria están, además, directamente relacionados con las políticas comerciales y agropecuarias de los países desarrollados y las negociaciones internacionales en curso. Es difícil entender una estrategia de estas características sin un planteamiento de coherencia con las políticas de comercio, agricultura y pesca.

Desde la Cooperación Española existen muy pocos referentes que consideren el término seguridad alimentaria de manera integral⁸⁵ y que hayan sido analizados y/o sistematizados. Esto no quiere decir que no se hayan desarrollado con éxito este tipo de acciones, aunque normalmente bajo otra denominación que parcialmente contribuye a la seguridad alimentaria, tales como iniciativas para impulsar la producción agrícola familiar, proyectos de acceso y tenencia de tierras, campañas de rescate de la alimentación tradicional y otros.

En el contexto mencionado, la implementación de una Estrategia de lucha contra el hambre requiere priorizar acciones dirigidas a la investigación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales que permitan gestionar y orientar las actuaciones de manera adecuada, coherente y oportuna para combatir activa y estratégicamente el problema del hambre. Con esta finalidad, se plantean cuatro actuaciones prioritarias:

Actuación prioritaria 5.1. Formación de la Cooperación Española para la gestión activa y estratégica de la lucha contra el hambre.

La incorporación de la lucha contra el hambre como estrategia de la Cooperación Española requiere contar con cuadros políticos y técnicos preparados en estos temas, que contribuyan a llevar adelante este proceso de forma competente. Para ello, se plantean una serie de acciones básicas:

- La promoción de espacios de análisis y discusión en el ámbito de la Cooperación Española que permitan orientar y hacer coherentes las actuaciones desde la consideración de la alimentación como un derecho y los enfoques basados en la soberanía alimentaria.
- La organización de cursos específicos de formación de la Cooperación Española con la administración central, autonómica y local, universidades, ONGD, fundaciones, organizaciones empresariales y empresas, organizaciones sindicales y sindicatos.
- La incorporación de los temas de seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación en maestrías y cursos de cooperación para el desarrollo promovidos desde las universidades españolas.
- La incorporación de especialistas en las Oficinas Técnicas de Cooperación que aseguren una adecuada planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones.

⁸⁵ Con cierta frecuencia se confunden incluso los términos seguridad alimentaria y ayuda alimentaria



- La promoción de estancias cortas del personal de la Cooperación Española en instituciones internacionales (FAO, FIDA, IFPRI, PMA, CGIAR u otros). Estas estancias permitirán también un conocimiento mayor de las debilidades y fortalezas de los organismos internacionales, contribuyendo a orientar las prioridades de la gestión multilateral.
- Incorporación del contenido de la presente Estrategia en todas las herramientas de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Cooperación Española. El énfasis estará dirigido a la incorporación de la lucha contra el hambre en la planificación geográfica, a través de los Documentos de Estrategia País (DEP) y Planes de Actuación Especial (PAE).
- Orientación de los instrumentos de la Cooperación Española para la consideración de los contenidos de la presente Estrategia. Para más información consultar el apartado de instrumentos de este documento.

Actuación prioritaria 5.2. Investigación sobre el problema del hambre y los medios para combatirla que orienten las políticas y acciones de desarrollo.

Las políticas y la gestión del desarrollo requieren de fuentes de información de primera mano para la toma de decisiones, así como de iniciativas de investigación que generen el conocimiento necesario para orientar las actuaciones. Algunas de las tareas prioritarias son las siguientes:

- Evaluación y sistematización de las experiencias realizadas desde la Cooperación Española con incidencia en la seguridad alimentaria (incluidas las acciones de ayuda alimentaria), que permitan orientar las actuaciones futuras.
- Promoción de espacios multidisciplinares, “grupos de reflexión”, para la investigación, formación, información y sensibilización en España sobre temas relacionados con las causas y las consecuencias del hambre, y las estrategias para combatirla.
- Realización de investigaciones y estudios específicos sobre temas relativos a la seguridad alimentaria, soberanía alimentaria y lucha contra el hambre, que contribuyan a orientar las políticas de cooperación para el desarrollo.
- Conformación de redes dirigidas al **Intercambio Científico-Técnico Alimentario** con la participación del MAPA, el CSIC, el INIA, las CC.AA, las universidades, las ONGD y las organizaciones empresariales y sindicales, para la formulación de iniciativas específicas y el asesoramiento científico-técnico de las actividades de cooperación dirigidas a la lucha contra el hambre. Los objetivos de dichas redes serían los siguientes:
 - Vincular las actuaciones en el terreno, tanto con los Centros Nacionales y de las CCAA, de investigación y capacitación agraria y alimentaria e institutos tecnológicos privados, como con los Centros de Investigación Agraria Internacional para el Desarrollo (CGIAR).
 - Fomentar la aplicación de los resultados de los proyectos de I+D+i, facilitando el acceso al conocimiento y el consecuente fortalecimiento del capital científico y técnico de los actores de la Cooperación Española.
 - Revisar con los responsables del Plan Nacional de I+D+i la inclusión de líneas prioritarias de impacto en la lucha contra el hambre en países en desarrollo.
 - Adaptar y retroalimentar las investigaciones de los proyectos I+D+i conforme a las necesidades de las poblaciones que sufren la inseguridad alimentaria en los países en desarrollo.
 - Apoyar la generación de bienes públicos globales en investigación y tecnología alimentaria que contribuyan a alcanzar el objetivo del milenio de reducción del hambre.
- Creación de convocatorias específicas para dotar de recursos de investigación a:
 - Grupos de investigación españoles para fortalecimiento de las políticas de cooperación de lucha contra el hambre.

- Grupos mixtos formados por investigadores españoles, de los países en desarrollo e investigadores de centros internacionales para temas prioritarios de lucha contra el hambre.
- Estancias y sabáticos para promover la presencia de los investigadores españoles en centros del CGIAR.
- Becas para promocionar la presencia de jóvenes investigadores españoles en centros del CGIAR.
- Apoyo al establecimiento y fortalecimiento de redes internacionales de intercambio para la investigación de políticas alimentarias para el desarrollo y la lucha contra el hambre.
- Creación de una base de datos con los proyectos, tecnologías exitosas probadas en esos proyectos y personal involucrado en la cooperación, incluidos científicos. La información correspondiente debería ser accesible para aprender de los éxitos y evitar caer en los mismos errores.
- Promoción de la recopilación y análisis de datos con una orientación de género que permita disponer de información sobre la situación de las mujeres, e impulsar medidas y adoptar prácticas destinadas a superar las desigualdades de género existentes.

En todos estas actuaciones la Universidad Española, los centros de investigación y las ONGD deberán tener un papel fundamental.

Actuación prioritaria 5.3. Coherencia y complementariedad para lograr una mayor eficacia en la lucha contra el hambre.

Esta actuación prioritaria se plantea en el contexto de los compromisos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), para lograr una mayor eficacia de la ayuda mediante la armonización de políticas, procedimientos y prácticas operacionales de las instituciones con los sistemas vigentes en los países en desarrollo.

El enfoque multisectorial de la seguridad alimentaria exige también un esfuerzo por lograr que la política de España en el exterior, independientemente de si se trata de temas agrícolas, comerciales o de protección de la biodiversidad, sean coherentes. Además, los diferentes actores en el exterior deberán promover actuaciones complementarias, para lograr una mayor eficacia y eficiencia de los recursos destinados a la lucha contra el hambre. En este apartado, se proponen las siguientes actuaciones:

- Contribución desde el **Grupo de coherencia de políticas** del Consejo de Cooperación a la definición de posicionamientos comunes y coherentes de política orientados a proteger y promover el derecho a la alimentación de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

Para ello, en el marco de este Grupo, se promoverá el establecimiento de un Subgrupo técnico ad-hoc dirigido a la definición de posturas comunes en las negociaciones internacionales, y fundamentalmente de la OMC, de manera que la definición de políticas de cooperación, comerciales y agroalimentarias sean coherentes y estén dirigidas a evitar que las políticas internas e internacionales, encaminadas a luchar contra el hambre, queden subordinadas a intereses comerciales o particulares.

- Considerar la creación de una instancia formal de **Coordinación entre la Emergencia, la Rehabilitación y el Desarrollo** para lograr consistencia política y operativa entre las actuaciones de ayuda alimentaria que se desarrollan en el contexto de la acción humanitaria y la presente Estrategia de Lucha contra el Hambre. Esta instancia de coordinación se conformará en el marco de la DGPOLDE y articulado con la AEI, las ONGD implicadas y las Comunidades Autónomas para la integración de acciones de corto, medio y largo plazo que permitan lograr resultados sostenibles en las áreas de actuación. Dicha coordinación debería llevar a:
 - Contar con sistemas de información adecuados para la toma de decisiones de aplicación de uno u otro tipo de actuación y fortalecer los sistemas de prevención de situaciones de crisis alimentarias.
 - Definir estrategias en los países en situación de pre-crisis, crisis o post crisis, para el inicio o cierre de actuaciones de prevención, emergencia, rehabilitación y desarrollo.



- Asegurar la consistencia política y operativa entre las actuaciones de ayuda alimentaria de emergencia que se desarrollan en el contexto de la acción humanitaria y la seguridad alimentaria, de manera que se articulen los medios necesarios y oportunos para que las poblaciones cuenten con medios de vida que les permitan alimentarse de forma sostenible.
- Promoción activa y estratégica de los contenidos de la presente Estrategia en los organismos multilaterales, la Comisión Europea y en iniciativas específicas para la lucha contra el hambre, como la Iniciativa de Hambre y Pobreza (IHP).
- Coordinación con las organizaciones empresariales de foros sobre responsabilidad social empresarial para la lucha contra el hambre, que incidan en la orientación de las iniciativas de apoyo de las empresas españolas conforme a los contenidos de la presente Estrategia.
- Promoción de espacios de intercambio y acercamiento entre ONGD y las organizaciones agrarias y pesqueras sobre visiones y enfoques para la lucha contra el hambre, tomando en consideración la seguridad alimentaria como disciplina del desarrollo y los avances en el desarrollo de los enfoques orientados a la soberanía alimentaria.

Actuación prioritaria 5.4. Sensibilización social y educación para el desarrollo.

Esta actuación prioritaria está enfocada a promover valores y actitudes dirigidas a entender la complejidad del problema del hambre y sus múltiples facetas, y generar compromisos que contribuyan a erradicarlo. Las tareas principales son las siguientes:

- Diseño e incorporación del tema de la lucha contra el hambre en las áreas de actuación de la *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española* (introducción en contenidos curriculares, elaboración de recursos didácticos y revisión de textos escolares).
- Promoción de acciones dirigidas a facilitar el acceso y difusión de información sobre la realidad del hambre a los formadores de opinión y tomadores de decisión (administraciones públicas, ONGD, empresas, etc) en España.
- Coordinación con los medios de comunicación de acciones dirigidas hacia la opinión pública, que evidencien la complejidad del problema del hambre y las vías para combatirlo (por ejemplo mediante la revisión de los enfoques de la información, campañas de comunicación y otros).

Dado que la lucha contra el hambre es un tema que cuenta con una especial atención en la actual política de cooperación para el desarrollo, y considerando la limitada experiencia habida en la Cooperación Española en la manera integral de abordar esta disciplina, se podrá reforzar esta visión con el apoyo de expertos sectoriales en esta materia en la AECI.

4.1.3.3. Pautas de intervención de la estrategia

Las pautas de intervención se resumen en el cuadro siguiente, y están centradas en ofrecer lineamientos prácticos para la puesta en marcha de las actuaciones prioritarias.

Algunas pautas para la intervención

En primer lugar, es clave poder **comprender y analizar las causas de la situación de inseguridad alimentaria y definir la población meta** de la actuación prevista. Las iniciativas de seguridad alimentaria pueden enfrentarse a situaciones muy diferentes que requieren de soluciones distintas, y que a menudo se encuentran en la propia población afectada. Además, es fundamental que la población intervenga desde sus propias instancias de decisión a analizar y resolver la situación.

Las soluciones a los problemas deberían, por tanto, plantearse desde el entendimiento de cada municipio, comunidad o familia, de la naturaleza, de la incidencia y las causas de la inseguridad alimentaria, así como desde el conocimiento de los recursos disponibles y las capacidades de organización comunitaria. **El propósito inicial debería ser el de promover acciones que puedan ser desarrolladas por la población, de manera individual o colectiva, sin una dependencia sustancial de asistencia externa;** lo que llevaría a un crecimiento gradual de una demanda articulada de servicios a los que las autoridades locales deberían responder de manera progresiva.

Uno de los enfoques más adecuados a estos fines es el de medios de vida sostenibles, que plantea la consideración de las capacidades de las personas y sus medios de vida (que incluyen el alimento, los ingresos y otros "medios") desde el inicio de cualquier intervención. Este enfoque genera un extraordinario sentido de la apropiación, lo que garantiza la sostenibilidad de las actuaciones.

En general, no son muchos los programas a nivel mundial que contemplan la focalización de la población meta hacia las comunidades y familias más vulnerables, implicándolas en el diagnóstico de las causas de inseguridad alimentaria y en la búsqueda de soluciones apropiadas al ámbito en el cual se desarrollan. Este tema deberá ser considerado con especial atención en las actuaciones a desarrollar por la Cooperación Española.

El análisis de las causas debe llevar a establecer enfoques de actuación diferenciados, en función de la situación de inseguridad alimentaria de las poblaciones. Para las áreas geográficas y los hogares en que se manifiesten elevados índices de desnutrición crónica, aguda y pobreza extrema, se deberán plantear acciones de corto plazo, que permitan disponer y acceder al alimento para cubrir las necesidades inmediatas. A menudo, en estas ocasiones deberán considerarse prioritarias las acciones dirigidas hacia la nutrición infantil, disponibilidad de agua en condiciones para su consumo, alimentación complementaria con micronutrientes, y redes de protección social alimentaria. Ver línea estratégica 1.

En el caso de las áreas geográficas con potencial productivo y hogares en situación de inseguridad alimentaria, pero que cuentan con activos (naturales, sociales, financieros, humanos y físicos), las acciones tendrán un carácter más estructural, orientadas desde la visión del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial encaminadas a mejorar los medios de vida de los hogares rurales y promoviendo la vinculación con el mercado. Las acciones podrán estar dedicadas en mayor medida a la diversificación de la producción y el consumo, el fortalecimiento organizativo, el manejo de los recursos naturales, la generación de fuentes de financiamiento accesibles y la comercialización. Estas acciones, además, podrían plantearse como un paso siguiente con las familias a las que se ha cubierto ya sus necesidades inmediatas y urgentes de alimento (FAO PESA, 2004). Ver líneas estratégicas 2 y 3.

Relacionado con lo anterior, es importante que desde el primer contacto con las familias y comunidades, **las intervenciones se desarrollen en una secuencia lógica, dirigidas inicialmente a superar las situaciones de hambre**⁸⁶, de manera acorde a las condiciones del medio, que permitan elevar la autoestima y garantizar la confianza de la población en los técnicos/as de los proyectos. En una primera instancia, y dependiendo de las características de las familias y comunidades, se debería optar por la implementación de acciones orientadas desde la demanda y con las mayores probabilidades de éxito.

Finalmente, tener en cuenta que, dado que los recursos son escasos y las necesidades muchas, **el mayor impacto se produce a través de mejoras modestas y progresivas en un número considerable de familias**, más que a través de mejoras sustanciales en unos pocos. El reto de estas actuaciones será, por tanto, el de involucrar al mayor número posible de familias y comunidades en situación de inseguridad alimentaria.

Las actuaciones **a nivel institucional y político** se orientarán en función de la voluntad política existente y de las capacidades institucionales para la puesta en marcha de las iniciativas de lucha contra el hambre. Se partirá de las ventajas comparativas de cada uno de los actores de la cooperación (ONGD, cooperación descentralizada, cooperación directa de las OTC y cooperación multilateral para priorizar actuaciones a diferentes niveles (local, territorial, nacional e internacional), buscando complementariedad, coordinación y coherencia. Se considera fundamental la vinculación con los gobiernos e instituciones locales y nacionales, y la armonización de acciones con otros actores del desarrollo.

⁸⁶ Nunca se debe olvidar que se está trabajando con poblaciones cuya visión a largo plazo es limitada en función de sus necesidades alimenticias "se limita al espacio temporal en el que cuentan con alimento".



4.2 Marco instrumental



4.2. Marco instrumental

La Estrategia de Lucha contra el Hambre se implementará a través de diferentes instrumentos de apoyo, de carácter bilateral o multilateral, que se definen en el Plan Director. En el siguiente cuadro se plantean los aspectos en los que cada instrumento deberá hacer hincapié, conforme a las prioridades de esta Estrategia para lograr la máxima eficacia en su aplicación.

Instrumentos de Cooperación Bilateral	
Instrumento	Énfasis
Cooperación directa desde las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y Embajadas: <ul style="list-style-type: none"> - Programas y proyectos - Nuevos instrumentos - Asistencias técnicas - Cooperación interuniversitaria - Cooperación Sur-Sur 	<p>Fortalecimiento de las Oficinas Técnicas de Cooperación en el tema de lucha contra el hambre: formación general de técnicos y creación de un punto focal de lucha contra el hambre en las OTC en los países con elevados índices de inseguridad alimentaria.</p> <p>Actuaciones a nivel nacional en los países socios dirigidas hacia el desarrollo institucional, con horizonte temporal de largo plazo.</p>
Cooperación ministerial directa	Refuerzo de iniciativas nacionales, fortalecimiento institucional y formación de cuadros.
Cooperación descentralizada directa a través de CCAA, diputaciones y municipios	Actuaciones a nivel territorial dirigidas al desarrollo institucional con horizonte temporal de largo plazo.
Convenios Plurianuales de ONGD	Actuaciones a nivel territorial dirigidas hacia el desarrollo productivo y socioeconómico combinado con el fortalecimiento institucional con horizonte temporal de medio/largo plazo.
Proyectos ONGD a través de la convocatoria abierta y permanente	Enfoque local con proyectos específicos sobre poblaciones más vulnerables. Focalización de actuaciones hacia los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.
Programa Microcréditos	Revisión del Programa para que se oriente a financiamiento rural de las poblaciones con mayor vulnerabilidad.
Acción Humanitaria	Ayuda alimentaria de emergencia articulada con iniciativas de medio y largo plazo.
Ayuda Alimentaria	Revisión del enfoque actual de ayuda alimentaria. Análisis de compromisos internacionales adquiridos.
Fondo de Ayuda al Desarrollo	Complementación de acciones con los Programas Nacionales de Lucha contra el Hambre en los países en desarrollo. La inversión debe ser sostenible y adaptada a las condiciones e intereses de la población.
Educación para el desarrollo	Sensibilización y formación sobre las causas y consecuencias del hambre, y la manera de afrontar el problema.

Instrumentos de Cooperación Multilateral	
Instrumento	Énfasis
Organismos Internacionales (FAO, OMS): Fondos Internacionales (UNICEF, FIDA) Programas Internacionales (PMA)	<p>Multilateralismo activo, selectivo y estratégico.</p> <p>Prioridad a aquellos OOII que tienen capacidad de incidencia en los países y regiones, y contribuyen a la orientación de políticas públicas de lucha contra el hambre. Entre ellos, cabe destacar la FAO, OMS, UNICEF, FIDA, el PMA.</p> <p>Incremento de contribuciones y de la presencia de españoles en puestos clave de decisión, tanto en el nivel central como en las oficinas descentralizadas.</p> <p>Incidir en un papel más activo de España en la definición de la doctrina de desarrollo de los OOII.</p> <p>Articulación y coherencia de los apoyos (estatal, autonómico, ...) en OOII.</p>
Programas de Cooperación multilateral con fondos asignados a un programa o proyecto específico en OOII	<p>Prevalencia de aquellos programas prioritarios en los OOII para incidir en las políticas de lucha contra el hambre en los países.</p> <p>Sinergias con la cooperación bilateral.</p> <p>Incremento de la presencia de jóvenes expertos, becarios y voluntarios.</p> <p>Fomento de la Cooperación Sur-Sur.</p>
Unión Europea	<p>Coordinación y coherencia de las actuaciones con el Programa Temático 2007-13 de seguridad alimentaria. Análisis de compromisos en Comité de Ayuda Alimentaria de la Comisión Europea.</p>

La aplicación de uno u otro instrumento dependerá de las circunstancias en las que se encuentre el país con el que se desarrolle la cooperación. Los criterios para definir el tipo de instrumento pueden abarcar, desde aspectos generales, como la estabilidad política y económica, la capacidad institucional del país, la situación de emergencia, rehabilitación o desarrollo, a las particularidades que conciernen a la situación alimentaria, como el grado de dependencia alimentaria, la focalización de las situaciones de vulnerabilidad, el nivel de apropiación a nivel político del tema del hambre y la intención de poner los medios para resolverlo. Todos estos aspectos deberán estar detallados en los Documentos de Estrategia País o Planes de Actuación Especial, donde se definirán las justificaciones en el empleo de uno u otro instrumento.

Existen diferentes escenarios en los países y regiones que se traducen en la prioridad hacia uno u otro instrumento de cooperación. A continuación se plantean una serie de orientaciones en relación a estos diferentes escenarios:

- Emergencias derivadas de conflictos, desastres naturales, grandes plagas, incidencias climáticas que requieren respuesta de **acción humanitaria** para salvar vidas a través del instrumento de **ayuda alimentaria de emergencia**, mediante la coordinación con organismos internacionales y ONGD especializadas.
- Situaciones en países, regiones o territorios donde existen conflictos duraderos y una elevada inestabilidad política que dan lugar a crisis complejas y prolongadas⁸⁷, por ejemplo, en Territorios Palestinos, Haití, Población Saharahui, Sudán, Somalia, Eritrea y República Democrática del Congo. Se podrán plantear acciones de

⁸⁷ Crisis prolongadas pueden ser definidas como "escenarios en los que gran parte de la población enfrenta durante un largo periodo de tiempo situaciones que hacen temer por su vida o por sus medios de vida, con las instituciones del estado o de gobierno incapaces de proveer niveles adecuados de protección o apoyo" (Comisión Europea, 2006).



ayuda alimentaria de emergencia para situaciones puntuales en poblaciones específicas, siempre que la asistencia sea urgente y de ella dependan vidas humanas.

La prioridad estará dirigida hacia **proyectos de rehabilitación y desarrollo** que respondan a las demandas más acuciantes de la población, enmarcados en otras iniciativas de desarrollo del país o programas globales multilaterales. Podrán plantearse **proyectos de ayuda alimentaria** orientados hacia la sostenibilidad alimentaria, conforme a lo planteado en el marco conceptual de esta Estrategia. Para una intervención eficaz es fundamental el papel de las organizaciones de la sociedad civil, ONGD y de los organismos internacionales.

- Países que están en situación de rehabilitación hacia el desarrollo, que tienen una incipiente estabilidad política y económica, con débiles capacidades institucionales, con situaciones de inseguridad alimentaria en determinadas áreas y/o poblaciones desplazadas o retornadas, a menudo escenarios de “crisis olvidadas”. En estos casos, los instrumentos más adecuados serán los **proyectos y programas de desarrollo**, tanto a través de ONGD como de cooperación bilateral y multilateral, que respondan a las prioridades nacionales o territoriales con un fuerte componente de fortalecimiento de capacidades institucionales y de descentralización en las decisiones. En estas circunstancias, es importante priorizar iniciativas como los **proyectos demostrativos, la asistencias técnicas, los intercambios sur-sur y sur-norte de experiencias y técnicos/as**.
- Países con cierta estabilidad política y económica, que han diseñado o están en proceso de implementación de Estrategias de Reducción de la Pobreza, planes nacionales de desarrollo, algunos en el marco de la iniciativa HIPC o con Acuerdos de Conversión de Deuda, en los que no se considera como prioritario el tema del combate al hambre.

En estos casos, los apoyos podrán darse a través de proyectos o programas que contemplen acciones específicas para la generación de voluntades políticas. Para ello, se proponen actuaciones a través de la cooperación multilateral, siempre que se trate de organizaciones que cuenten con poder de convocatoria y capacidad de incidencia en los países y regiones, y que, por lo tanto, puedan promover cambios en el rumbo en las políticas y estrategias hacia la lucha contra el hambre.

En estas situaciones en las que no existe un enfoque intersectorial para el combate al hambre, se considera de interés la actuación a través de **enfoques sectoriales** que están relacionados con la seguridad alimentaria. Para ello, se plantean apoyos a la formulación y aplicación de políticas y **programas sectoriales de pesca, nutrición, biodiversidad, reforma agraria** y otros. Estas propuestas contribuirán a fortalecer el diálogo político, el alineamiento de las iniciativas de la Cooperación Española, la coordinación entre donantes y la apropiación de la dimensión intersectorial de la seguridad alimentaria en el país socio.

- Países que se encuentran en la situación de estabilidad mencionada anteriormente, pero que consideran prioritario el tema de la lucha contra el hambre en sus estrategias y planes de desarrollo, y cuentan con cierta capacidad institucional para poder llevarlo a cabo⁸⁸. En estos casos, se podrá apostar por el **apoyo presupuestario**, que permitan la puesta en marcha de políticas intersectoriales al más alto nivel, asociadas al fortalecimiento de capacidades institucionales y operativas del país en el que se implementen.
- Circunstancias en las que la situación de crisis y/o vulnerabilidad estructural involucra a varios países en una región (VIH/SIDA en el Sur de Africa, crisis alimentaria en Africa Occidental, desnutrición crónica en Centroamérica, etc). En estos contextos se requiere de respuestas regionales que permitan complementar las acciones a nivel nacional: Sistemas de alerta temprana, Sistemas regionales de mercados alimentarios, Redes de investigación y conservación sobre biodiversidad y cultivos alimentarios, redes fitosanitarias y zoonosanitarias, redes de formación, programas regionales de Pesca, etc. Para ello se podrán plantear **programas regionales** enmarcados en las Iniciativas de Integración Regional⁸⁹.
- Aspectos de la seguridad alimentaria que afectan a determinadas áreas de conocimiento y que requieren enfoques comunes que van más allá de un país o una región determinada. Se trata de apoyar el desarrollo de este tipo de acciones a través de **programas y fondos globales**. Otras iniciativas interesantes son las redes

⁸⁸ La puesta en marcha de instrumentos de apoyo presupuestario y enfoque sectorial dependerán también de criterios como la proporción AOD/PIB en el país receptor, el número de donantes existente y el peso de la cooperación.

⁸⁹ La Cooperación Española ha sido pionera en el financiamiento de estos Programas con la FAO, a través del PESA de Centroamérica que se implementa en esta región desde el año 2000.

de seguridad y soberanía alimentaria de las organizaciones de la sociedad civil (cooperación sur-sur y sur-norte), dirigidas a incidir en el desarrollo de la agenda global de lucha contra el hambre.

Algunos instrumentos esenciales para la ejecución de la Estrategia se mencionan a continuación:

La ayuda alimentaria. Las primeras actuaciones a realizar en el marco de la Estrategia consistirán en analizar las experiencias de ayuda alimentaria de la Cooperación Española y, con base en las lecciones aprendidas, orientar las acciones a superar la dependencia de la donación de alimentos. La evaluación de la ayuda alimentaria requerirá de un análisis de las actuales obligaciones de España en el marco de la Convención Internacional de Ayuda Alimentaria y el Programa Mundial de Alimentos (Reserva Internacional de Emergencia).

Por lo que respecta a la ayuda alimentaria de emergencia, lo mencionado en el párrafo anterior implica que, en la medida de lo posible, se articulen las actuaciones humanitarias con iniciativas de medio y largo plazo para facilitar la reconstrucción y rehabilitación de las poblaciones afectadas, una vez pasada la emergencia.

En este sentido, implica coordinar proyectos (alimentos por trabajo, alimentación escolar,...) de ayuda alimentaria con actuaciones que promuevan la seguridad y la soberanía alimentaria, de manera que siempre que exista la posibilidad, la compra de alimentos sea realizada localmente, incidiendo en activar la demanda local, el ingreso agrícola, el empleo, la reducción de los costos de transporte y el fortalecimiento de los mercados locales.

En este último caso, se deberán promover compras locales o triangulares que beneficien verdaderamente a los pequeños productores de los países pobres, puesto que las grandes compañías son también dominantes en los mercados de exportación de los países en desarrollo.

El **Programa de apoyo a las microempresas y pequeñas empresas y a los microcréditos**, en cuya revisión se tomarán en cuenta las orientaciones mencionadas en el apartado correspondiente a financiamiento rural, *actuación prioritaria 3.5*, de este documento. Este instrumento es, además, esencial para apoyar la implementación de la *línea estratégica 3.c. "Desarrollo del tejido social y económico con base territorial que contribuya a garantizar ingresos dignos a la población rural"*.

La **educación para el desarrollo y sensibilización social** se considera imprescindible, como herramienta básica, para llevar a la práctica la *Sensibilización social para la promoción de valores y actitudes dirigidas a entender la complejidad del problema del hambre, sus múltiples facetas, y generar compromisos que contribuyan a erradicarlo*, que constituye la *actuación prioritaria 5.4* de esta Estrategia.

La **Cooperación Sur-Sur y triangular** es un instrumento dirigido a transferir conocimiento y tecnologías entre países del sur. Se trata de actuaciones eficaces que tienen un enorme impacto, pues, a menudo, abordan prácticas sencillas y técnicas básicas que son las requeridas por las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria, adaptadas a las condiciones locales e impartidas desde países que están en fases algo más avanzadas de desarrollo. En otros casos, se trata de contribuir desde la Cooperación Sur-Sur a la sensibilización y formación de tomadores de decisión política. Este instrumento es clave, prácticamente, en todas las líneas estratégicas contempladas en este documento.

La **Cooperación Interuniversitaria** y los mecanismos que ofrece a través de becas, estancias en centros y formaciones específicas, deberá estar siempre integrada en las actuaciones prioritarias definidas en esta Estrategia y orientada conforme a los objetivos que definan los instrumentos de planificación geográfica en cada país. Dadas las características de la lucha contra el hambre en cuanto a necesidades específicas de conocimiento, se analizará la incorporación de un instrumento dirigido a promover la cooperación con los centros de formación profesional en España.



4.3 Marco geográfico

- 4.3.1. Las prioridades geográficas para la lucha contra el hambre 69
- 4.3.2. Análisis por regiones y definición de prioridades 71



4.3. Marco geográfico

4.3.1. Las prioridades geográficas para la lucha contra el hambre

Según el último informe de La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), existen en el mundo en desarrollo 820 millones de personas que sufren hambre, la mayor parte en África Subsahariana y en el Sur de Asia (FAO, 2006).

Situación de la subnutrición en el mundo



Fuente: FAO

Considerando la evolución y situación actual por regiones geográficas, el número de personas subnutridas en el África Subsahariana (206 millones) ha ido aumentando constantemente. Por otra parte, en Asia Oriental y Sur Oriental, han logrado progresos significativos hacia el objetivo de reducir el número de personas subnutridas (225 millones de los que 150 están en China). No es así en el Asia Meridional, que aún tiene el mayor número de personas subnutridas (299 millones de los que 212 están en La India)⁹⁰.

La situación de empeoramiento en el Oriente Próximo (la población subnutrida alcanza los 32 millones), África del Norte (6 millones) y América Central (7,5 millones), y el estancamiento en América del Sur (33 millones) es preocupante, incluso teniendo en cuenta que el porcentaje y la cifra de las personas subnutridas en estas regiones son relativamente bajas.

Considerando el incremento de la población en el periodo de referencia, 90/03, el porcentaje de población subnutrida en el último decenio ha pasado del 20% al 17%. Por regiones geográficas, la prevalencia de la subnutrición es mucho mayor en África subsahariana (32%), el Caribe (21%) o América Central (20%), que en Asia (16%). Las cifras más recientes indican que hay 18 países por encima del 35% de prevalencia de subnutrición, de los cuales tan sólo tres no son africanos⁹¹.

⁹⁰ Esto significa que del total de la población subnutrida, un 60% habita en Asia y un 25% en África.

⁹¹ En esta estadística por países no se consideran países como Afganistán (70% en 1998-2000), Irak o Somalia (71% en 1998-2000) sobre los que no se cuenta con estadísticas más recientes.

Situación en el mundo	
Países con más del 35% de subnutrición	Prevalencia de la Subnutrición
AMÉRICA LATINA	
Haití	47%
CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE	
Yemen	37%
ÁFRICA SUBSAHARIANA	
Eritrea	73%
Rep. Dem. del Congo	72%
Burundi	67%
Sierra Leona	50%
Liberia	49%
Zambia	47%
Etiopía	46%
Mozambique	45%
República Centroafricana	45%
Zimbabwe	45%
Rep. Unida de Tanzania	44%
Angola	38%
Madagascar	38%
Rwanda	36%
ASIA ORIENTAL	
Rep. Popular Dem. Corea	35%
PAÍSES EN TRANSICIÓN	
Tayikistán	61%

Fuente: FAO, informe sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2006.



En el Plan Director 2005-2008 se definen las prioridades geográficas de la Cooperación Española en función de una serie de criterios generales. Las actuaciones se desarrollarán en países prioritarios, países de atención especial y países preferentes, con el compromiso de destinar al menos un 20% de la AOD a los Países Menos Adelantados.

En este contexto, y con la finalidad de contribuir a orientar estas prioridades geográficas en función de la situación del hambre, un primer elemento a considerar es el de dirigir preferentemente las actuaciones hacia países o regiones en los que se encuentren situaciones de inseguridad alimentaria permanente o transitoria, que afecten de manera decisiva el desarrollo del país.

Se trata, por tanto, de países o territorios en los que de manera estructural o coyuntural escasean los alimentos, situación asociada a niveles de pobreza que impiden el acceso a los mismos, con índices de desnutrición que repercuten en relevantes porcentajes de población, y/o en situaciones de hambruna asociadas a conflictos, post conflicto y/o procesos de rehabilitación.

Los criterios de clasificación más específicos para el análisis de la situación por país son los siguientes:

- Países en los que de manera significativa la ingestión de alimentos no cubre las necesidades energéticas básicas de forma continua⁹².
- Países con elevados porcentajes de desnutrición global en niños y niñas menores de cinco años.
- Países en los que de manera recurrente se dan situaciones de emergencias alimentarias, u otros con crisis complejas y prolongadas.
- Países priorizados en la estrategia de cooperación de seguridad alimentaria de la Comisión Europea⁹³.
- Países que cuentan con Documentos de Estrategia para la Lucha contra la Pobreza (DELP) en proceso de implementación⁹⁴.

Conforme a estos indicadores, los países que se encuentran en las situaciones más críticas de hambre son los Países Menos Adelantados. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estos criterios son únicamente orientadores, pues frecuentemente las estadísticas de los países de desarrollo medio enmascaran situaciones críticas locales de hambre que requerirán de actuaciones a nivel territorial o local.

De igual manera, las prioridades hacia unos países u otros deben ser flexibles, pues la agudización de una crisis puede dar lugar a que en un país la lucha contra el hambre pase a ser una prioridad (por ej. Níger en el 2005).

4.3.2. Análisis por regiones y definición de prioridades

A continuación se procede a realizar un análisis por regiones a partir de los criterios mencionados, las prioridades geográficas del Plan Director, y considerando las estrategias presentes y futuras de las instituciones de desarrollo y/o integración en cada región.

América Latina

Latinoamérica es una de las regiones del mundo con mayor desigualdad en el acceso a los recursos. Este alto nivel de inequidad incide en el aumento de los niveles de pobreza y en la disminución del impacto positivo que

⁹² Para este análisis se considera una prevalencia de subnutrición por encima del 19%.

⁹³ Para focalizar sus intervenciones en los países más vulnerables, previa a su implementación, la Comisión seleccionó 21 países prioritarios para intervenciones estructurales: Armenia, Azerbaijón, Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Cabo Verde, Eritrea, Etiopía, Georgia, Haití, Honduras, Kirgizstan, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Moldavia, Mozambique, Nicaragua, Níger, Perú y Yemen. Además seleccionó los territorios palestinos y 11 países por estar en situación de crisis o post-crisis: Afganistán, Angola, RD Congo, Corea del Norte, Ecuador, Liberia, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudan y Tayikistán. (Diario Oficial de la Unión Europea, abril 2003).

⁹⁴ Este aspecto ha sido considerado porque uno de los criterios básicos para la formulación de actuaciones para la lucha contra el hambre es la voluntad política de los gobiernos en el desarrollo de políticas coherentes de largo plazo.

podría tener el desarrollo económico. Dicha situación lleva a que una parte de la población no acceda a los alimentos necesarios debido a la falta de recursos para adquirirlos, y no tanto a un déficit en la oferta agregada de alimentos.

Por esta razón, es importante hacer un énfasis especial en esta región en todo lo referente a mejorar el acceso a los recursos y servicios productivos para la población más marginada, y en la puesta en marcha de políticas dirigidas hacia el respeto y protección del derecho a la alimentación.

Además, América Latina cuenta con un extraordinario bagaje cultural y técnico en el manejo de sistemas de producción. Existen documentados numerosos proyectos que han dejado experiencias verdaderamente exitosas, pero cuyos métodos y resultados no fueron ampliamente difundidos, de manera que sus efectos no han logrado tener incidencia en las cifras del hambre. El énfasis en la utilización y ampliación de escala de las experiencias exitosas puede dar extraordinarios resultados a medio y largo plazo.

El incremento del hambre urbana en la región latinoamericana lleva también a proponer un énfasis especial en todas aquellas acciones dirigidas al establecimiento de sistemas de protección alimentaria, que cuentan ya con algunas experiencias en países como Méjico o Brasil, con enorme trascendencia, y cuya puesta en marcha en otros países de la región abre enormes expectativas de lograr cambios en el medio plazo.

Todo ello requerirá también de un gran esfuerzo de sensibilización y formación de capacidades, tanto de las administraciones públicas como de las organizaciones no gubernamentales, organizaciones empresariales, centros de formación y universidades⁹⁵.

A nivel subregional, el empeoramiento de la situación de inseguridad alimentaria en **América Central**, que ha pasado en el último decenio de 5 a 7,5 millones de personas subnutridas, ligado a un estancamiento en la producción de alimentos y a una creciente dependencia de las importaciones alimentarias, lleva a plantear que uno de los sectores prioritarios en esta área geográfica debe ser la lucha contra el hambre. Por lo tanto, en esta región, son considerados países objeto de atención preferente en este sector, **Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Panamá**.

América Latina. Situación en países más afectados ⁹⁶		
Países con prevalencia de subnutrición del 10 al 19%	Países con prevalencia de subnutrición de 20 al 34%	Países con prevalencia de subnutrición de 35% o más
América Latina		
Ecuador (14%)⁹⁷ Surinam (13%) El Salvador (10%) Perú (7%) Colombia (7%) Trinidad y Tobago (6%) Paraguay (5%) Venezuela (4%)	Guatemala (23%) Honduras (17%) Nicaragua (10%) Bolivia (8%) Panamá (7%) R Dominicana (5%)	Haití (17%)

⁹⁵ Los proyectos FODEPAL y América Latina Sin Hambre (ALSH) de FAO con fondos de AECEI son un buen ejemplo.

⁹⁶ La clasificación de **prevalencia de subnutrición** ha sido obtenida del documento de FAO (2006 a)

Las cifras entre paréntesis (SOFI 2005) se refieren a la **Desnutrición Global**, indicador que mide la meta 2 del objetivo 1 del Milenio referente a la deficiencia de peso para la edad o insuficiencia ponderal en niños menores de 5 años. En cada región geográfica han sido ordenados conforme a este criterio.

Los países en **negrilla** son prioritarios, de atención especial o preferentes de la Cooperación Española.

No hay datos sobre subnutrición de estos países y territorios.

⁹⁷ Ecuador tiene menos de un 5% de subnutrición. Se ha incluido en esta columna por sus elevados niveles de desnutrición infantil global (12%).



Además, la lucha contra el hambre a nivel regional ha sido priorizada por los presidentes Centroamericanos y existen ya algunas iniciativas en este tema de otros donantes, además de España, la Comisión Europea y USAID, en el marco de la Secretaría de Integración Regional de Centroamérica –SICA–.

En **El Caribe**, los países donde se considerará prioritario desarrollar acciones son la **República Dominicana** y **Cuba**. Un caso particular es **Haití**, donde tanto estructural como coyunturalmente, es necesario desarrollar acciones urgentes que palién la escasez de alimentos.

En **América del Sur** se propone que las acciones estén dirigidas a **Bolivia, Ecuador** y **Perú**, orientadas conforme a los aspectos anteriormente mencionados.

Magreb, Oriente Medio y Próximo, Europa Central y Oriental

El Magreb cuenta con importantes fuentes de recursos (gas natural, mineral de hierro, fosfatos, pesca...) que exporta a los países desarrollados, y cuyos beneficios no repercuten en mejorar la situación de las poblaciones más vulnerables ni en evitar situaciones de inseguridad alimentaria y hambre.

Además, las áreas más vulnerables están sometidas cíclicamente a sequías, inundaciones y plagas (langosta), a procesos de deforestación por sobre-pastoreo que acaban en desertificación, y a la limitación de recursos hídricos.

Las prioridades en la lucha contra el hambre deberán estar dirigidas a la creación de políticas públicas de seguridad alimentaria, con una atención especial a la explotación y manejo del recurso del agua, tanto para consumo humano como para la agricultura (sistemas pluviales, fluviales y riego adaptado a las condiciones locales). También acciones para apoyar los sistemas ganaderos en áreas de montaña y de explotación sostenible de recursos pesqueros y su transformación.

Se tendrán siempre en cuenta las iniciativas dirigidas hacia el desarrollo socioeconómico con base territorial: fortalecimiento institucional, cooperativismo, mercados locales, desarrollo empresarial y actividades rurales no agrícolas. Dada la cercanía de España, se hará hincapié en el marco de las actuaciones en materia de migraciones y desarrollo sobre aquellas iniciativas que promuevan o complementen la utilización de las remesas para inversiones productivas, las cuales repercutan en la seguridad alimentaria de la población.

La consideración en el Programa Azahar (para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales) y el Programa Nauta (para los recursos pesqueros), de las actuaciones prioritarias de la presente Estrategia, será fundamental para lograr resultados en la lucha contra el hambre.

A nivel regional será prioritaria la creación y fortalecimiento de sistemas de alerta temprana y respuesta oportuna, para evitar crisis alimentarias derivadas de inundaciones, sequías o langosta. Tanto en este aspecto como en los anteriores, la Cooperación Española deberá coordinar sus actuaciones con otros actores, y más aún con la Comisión Europea, por su amplia presencia en esos países.

Para esta región, se apoyarán las iniciativas de formación de postgrado e investigación, y el intercambio con centros internacionales de formación.

En Magreb, los países priorizados en la lucha contra el hambre son **Mauritania, Marruecos** y **Argelia**. En el caso de Marruecos y Argelia, aunque las cifras globales no evidencien que el hambre es un problema (ver cuadro 21), existen áreas y poblaciones afectadas, y hacia allí se deberán enfocar acciones dirigidas a mejorar la situación alimentaria. En la región, también se plantea con prioridad el desarrollo de acciones para promover la soberanía alimentaria del **Pueblo Saharaui**, dirigida a reducir los niveles de dependencia mediante la producción alimentaria.

En **Oriente Medio**, se propone desarrollar acciones coordinadas con otros donantes y cooperación multilateral, en el marco del proceso de Paz, en los **Territorios Palestinos**, que faciliten la producción de alimentos en las áreas densamente pobladas y en situación permanente de conflicto. Así mismo, por los criterios arriba mencionados, se considerarán de interés el desarrollo de acciones específicas en **Siria, Líbano, Egipto** y **Jordania**.

Situación en Magreb, Oriente Medio y Próximo		
Países con prevalencia de subnutrición del 10 a 19%	Países con prevalencia subnutrición de 20 a 34%	Países con prevalencia subnutrición 35% o más
Magreb		
Mauritania (32%) Población Saharaui #		
Oriente Medio		
Territorios Palestinos #	Yemen (46%)	

Asia y Pacífico

El análisis de la situación de inseguridad alimentaria de los países prioritarios (**Filipinas y Vietnam**) y de atención especial (**Sri Lanka, Bangladesh, Camboya y Timor Oriental**) de la Cooperación Española, permite concluir que, prácticamente en todos ellos, la agricultura y la pesca son sectores clave para eliminar la pobreza. En general, se puede afirmar que la mayoría de los pobres está en el medio rural y son empleados en actividades relacionadas con la agricultura, la pesca o la explotación de los bosques.

Otros elementos que caracterizan a estos países están relacionados con la escasa diversificación productiva y la utilización de prácticas muy intensivas de producción, con un uso excesivo de fertilizantes inorgánicos y ampliación de la frontera agrícola, lo que repercute en una alarmante situación de degradación medioambiental. A ello se une la frecuencia de catástrofes naturales (inundaciones, sequías, tsunamis) que provocan situaciones de emergencia recurrentes.

Uno de los indicadores más destacados y común a estos países es el elevadísimo índice de desnutrición infantil, relacionado con la mala calidad de las aguas de consumo doméstico y la falta de inocuidad de los alimentos; así como la malnutrición infantil generada por deficiencias de micronutrientes y vitaminas y asociada con aspectos culturales.

Las actuaciones prioritarias estarán planteadas en los siguientes términos:

- El fortalecimiento de las políticas de seguridad alimentaria con énfasis en la coordinación entre los sectores implicados (agricultura, salud, desarrollo territorial, pesca, nutrición) a nivel nacional y territorial.
- El fomento de sistemas de producción y/o aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales.
- La racionalización del sector de la pesca, el énfasis a la pesca artesanal y el fomento de la acuicultura, como medio de vida y dieta alimentaria de las poblaciones más pobres.
- La conformación de sistemas de alerta temprana, que permitan informar a los tomadores de decisión y a la población sobre situaciones de riesgo.
- El fortalecimiento de las instituciones relacionadas con la inocuidad alimentaria.
- La implantación de sistemas permanentes de vigilancia y evaluación nutricional y estrategias dirigidas a combatir el hambre oculta, con énfasis en la educación nutricional de madres, niños y niñas.

Algunas de estas actuaciones podrán desarrollarse por la vía bilateral mediante apoyos de formación, asistencias técnicas, ONGD, y a menudo requerirán de la coordinación con organismos internacionales de cooperación técnica.



Situación en Asia y Pacífico. Países más afectados		
Países con prevalencia de subnutrición del 10 a 19%	Países con prevalencia de subnutrición de 20 a 34%	Países con prevalencia subnutrición 35% o más
Países en Transición⁹⁸		
Azerbaiyan (17%) Georgia (3%) Moldavia (3%)	Uzbekistán (19%) Armenia (3%)	Tayikistán (n.d)
Asia		
Nepal (48%) Vietnam (33%) Filipinas (31%) Indonesia (26%) ⁹⁹ China (10%)	Bangladesh (52%) India (47%) Camboya (45%) Laos (40%) Pakistán (38%) Papua Nueva Guinea (35%) Sri Lanka (29%) Tailandia (18%) Mongolia (13%)	Afganistán (49%) Rep. Dem. Corea (21%)

Las cifras anteriores muestran indicadores relativamente más positivos y con considerable tendencia a mejorar en **China**, por lo que en este caso tan sólo se plantearán acciones para situaciones puntuales que requieran del apoyo de nuestro país en esta materia.

Por lo que respecta a **Afganistán e Irak**, los apoyos en este tema deberán ser planteados en el contexto de esta Estrategia conforme a la evolución de la situación existente.

Africa Subsahariana

En **África subsahariana** es donde se da la situación más crítica. Más que en cualquier otra región del mundo, la producción de alimentos está en crisis, pues los altos índices de crecimiento demográfico y la escasa aplicación de mejores técnicas de producción en los dos últimos decenios, han hecho disminuir la producción per cápita de alimentos, lo que supone un déficit cada vez mayor de los mismos y la presencia de un deterioro en los niveles de nutrición, en especial entre la población rural pobre. Además, las enfermedades como la Malaria y el VIH SIDA han tenido un impacto decisivo en la fuerza laboral necesaria para la producción alimentaria y la generación de ingresos para las familias.

En África, un aspecto fundamental a considerar es la existencia de un problema de hambre oculta a escala global, con importantes deficiencias de vitaminas y minerales esenciales que afectan a la población en situación de mayor vulnerabilidad (agravada por la falta de agua en condiciones adecuadas, los bajos índices en la lactancia materna y la pandemia del VIH/SIDA).

⁹⁸ Datos de subnutrición FAO (2006 a). Datos de desnutrición global FAO (2003d).

⁹⁹ Se hace referencia a Indonesia, aunque tiene un 6% de subnutrición, por el elevado índice de desnutrición infantil

La inseguridad alimentaria está ligada también a la degradación medioambiental, los bajos rendimientos productivos, las limitadas capacidades institucionales y técnicas y la inequidad de género, étnica y etaria, asociada al acceso a los medios de producción. Por lo tanto, las actuaciones relacionadas con el respeto, protección y promoción del derecho a la alimentación son claves, así como el fomento de sistemas de producción y/o aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales.

En África, la incidencia del hambre está asociada a las áreas rurales, donde prevalece el insuficiente acceso físico y económico al alimento. Aunque no debe descartarse la importancia, cada vez mayor, del hambre urbana. Por esta razón, es fundamental la promoción del acceso a recursos y servicios productivos que incrementen la disponibilidad de alimento en los niveles locales, así como el fomento del empleo rural no agrícola.

Finalmente, el problema del hambre no está suficientemente reconocido como un objetivo de desarrollo o como un indicador de progreso económico y social, sino que está relacionado íntimamente con medidas de corto plazo, como la ayuda alimentaria o el abastecimiento alimentario, obviándose el enfoque multidimensional de las estrategias para combatirla. De ahí la importancia de que forme parte de las estrategias de reducción de la pobreza y de los planes de desarrollo con una visión de largo plazo.

Dada la importancia y amplitud de la problemática del hambre en esta área, y los recursos limitados, se definirán una serie de países hacia los que de manera prioritaria estará dirigida la AOD española en seguridad alimentaria. **En estos países la lucha contra el hambre se erige como una prioridad de la Cooperación Española.**

África Subsahariana. Situación en países más afectados		
Países con prevalencia de subnutrición del 10 al 19%	Países con prevalencia de subnutrición de 20 al 34%	Países con prevalencia subnutrición 35% o más
África Central, Occidental y Oriental		
Burkina Faso (38%) Nigeria (29%) ¹⁰⁰ Guinea Ecuatorial # Benin (23%) Uganda (23%) Ghana (22%) Costa de Marfil (21%) Cabo Verde # Guinea Bissau # Santo Tomé # Djibouti #	Sudán (41%) Níger (40%) ¹⁰¹ Mali (33%) Chad (28%) Togo (25%) Guinea (23%) Senegal (23%) Camerún (21%) Kenia (20%) Gambia (17%) Congo (14%)	Etiopía (47%) Burundi (45%) Eritrea (40%) RD Congo (31%) Tanzania (29%) Sierra Leona (27%) Liberia (27%) Somalia (26%) ¹⁰² Ruanda (27%) Zambia (28%) Rep Centroafricana (24%)
África Austral		
Lesotho (18%) Swazilandia (10%)	Namibia (24%) Malawi (22%) Botswana (13%)	Madagascar (33%) Mozambique (24%) Angola (31%) Zimbawe (13%)

¹⁰⁰ Se ha incluido Nigeria por su elevado índice de desnutrición global, aunque la subnutrición es del 9%

¹⁰¹ Datos de desnutrición global en niños de FAO (2004c).

¹⁰² Datos FAO (2003d)

En **África Central, Occidental y Oriental** los países prioritarios para el desarrollo de acciones de carácter estructural serán **Senegal, Cabo Verde, Etiopía, Níger, Malí, Chad, Burkina Faso, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial y Burundi**. Así mismo se consideran acciones dirigidas a países en situación de crisis complejas y prolongadas como **Sudán, Eritrea, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Liberia, Somalia y Ruanda**.

En **África Austral**, los países priorizados serán **Angola, Mozambique y Namibia y Malawi**.

Las actuaciones en África estarán orientadas de acuerdo al marco estratégico establecido por la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), en el que se establece el compromiso de incrementar las inversiones nacionales para la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria hasta alcanzar el 10% de los presupuestos en un plazo de 5 años (Declaración de Maputo 2003), basado en las disposiciones encaminadas a la autosuficiencia en el marco de la Unión Africana¹⁰³.

¹⁰³ En julio de 2001 la Unión Africana, adoptó formalmente una nueva estrategia de desarrollo denominada 'Nueva Alianza para el Desarrollo de África' (NEPAD), que plantea prioridades para reforma de políticas e incremento de las inversiones en agricultura, el medio ambiente y la agroindustria. www.nepad.org

A large, stylized graphic of a handprint in a light green color, set against a darker green background. The handprint is composed of several rounded, organic shapes for the fingers and a larger, rounded shape for the palm. The overall style is simple and modern.

5

Proceso de difusión y puesta en práctica de la Estrategia

- | | |
|---|----|
| 5.1. Difusión, sensibilización y apropiación | 79 |
| 5.2. Aplicación en la planificación y proyectos de actores implicados | 79 |

5 Proceso de difusión y puesta en práctica de la Estrategia



5.1. Difusión, sensibilización y apropiación

La difusión de los contenidos de la estrategia se hará mediante presentaciones en **foros y seminarios ad-hoc**, fundamentalmente dirigidos a las instituciones que se tiene contemplado participen en la implementación de la misma. Al respecto, se propone la organización/participación de los siguientes foros:

- Seminario internacional de lucha contra el hambre. Dirigido a tomadores de decisión de SECI/AECI, Directores de Ministerios e Institutos implicados. técnicos/as representantes de Comunidades Autónomas, universidades y ONGD.
- Presentación oficial al Grupo de Trabajo internacional de la Iniciativa de Hambre y Pobreza (IHP).
- Presentación a través de los Representantes Españoles de la estrategia ante las instancias especializadas en cooperación para el desarrollo de los sectores agroalimentarios de la Comisión Europea, Secretaría de las Cumbres Iberoamericanas y OOII implicados.

Se publicará la Estrategia en formato papel y se realizará un resumen ejecutivo (para difusión institucional) en tres idiomas (español, inglés y francés) y de una ficha resumen de la misma (para difusión masiva) en castellano, inglés, francés, euskera, catalán y gallego. La difusión se dirigirá a Instituciones públicas (centrales y autonómicas), organismos de representación de la sociedad civil, universidades, y otras.

Dado que los términos de Seguridad, Soberanía Alimentaria, Derecho a la Alimentación, etc., no son aún lo suficientemente conocidos, y el término lucha contra el hambre está normalmente asociado a respuestas de emergencia como ayuda alimentaria, se propone la realización de publicaciones conceptuales sencilla para su difusión y aplicación en las actuaciones formativas y de educación para el desarrollo. Las publicaciones priorizarán la claridad y sencillez en el tratamiento del tema a través de los conceptos y planteamientos estratégicos planteados en la ELCH.

5.2. Aplicación en la planificación y proyectos de actores implicados

En el proceso de planificación de la Cooperación española, los DES orientan desde el punto de vista conceptual y operativo las prioridades definidas en el Plan Director. Por esta razón, las estrategias geográficas (regionales, DEP y PAE) deberán considerar en sus contenidos las orientaciones planteadas en los documentos sectoriales, contribuyendo así en la definición del marco para las negociaciones en comisión mixta con los países receptores de la ayuda.

Para las iniciativas en curso y futuras (programas y proyectos), la presente Estrategia constituirá un documento orientador a considerar en el ciclo de gestión de los proyectos, desde el momento de la identificación y formulación, al seguimiento y evaluación.



6

Proceso de seguimiento y evaluación

6 Proceso de seguimiento y evaluación



El seguimiento y la evaluación de la política de cooperación para el desarrollo constituyen herramientas de análisis, imprescindibles para suministrar información sobre el desempeño y resultados de las intervenciones de la Cooperación Española. Además, la evaluación es un instrumento de aprendizaje, que permite obtener lecciones de la experiencia y aportar insumos para una mejor planificación de intervenciones futuras.

El seguimiento de la Estrategia de Lucha contra el Hambre consistirá en la recopilación y análisis sistemático del grado de implementación de la misma con la finalidad de conocer su desempeño y aplicación.

El sistema de seguimiento y evaluación de la presente Estrategia se basará principalmente en tres criterios relativos a los elementos que la justifican, a su diseño y articulación.

- **Coherencia interna:** Definida como la adecuada articulación interna de la Estrategia, se basan en la correspondencia entre los problemas y sus causas, identificadas en el diagnóstico, y su relación con la definición y jerarquía de objetivos, líneas estratégicas y actuaciones propuestas.
- **Coherencia externa:** La articulación de la estrategia sectorial con otras políticas y programas con los que pueda tener sinergias o complementariedad, especialmente en tres ámbitos de planificación diferentes: los niveles de planificación estratégica de la política española de cooperación –Plan Director y estrategias geográficas–, las iniciativas promovidas desde los organismos internacionales, y las políticas nacionales aplicadas en cada uno de los países receptores. Asimismo, su integración y aplicación en las intervenciones de la Cooperación Española.

Para la medición de los mencionados criterios se definirán, al menos, dos tipos de indicadores: indicadores de base e indicadores de aplicación. Entre los indicadores de base se pueden establecer los siguientes:

De diagnóstico y contexto: recopilan información de aquellos elementos del contexto en que se desarrollará la Estrategia y que pueden influir en su desarrollo, y de las principales variables que permiten caracterizar al sector y pueden servir de línea de base para la posterior valoración de los efectos de la Estrategia. Para ello, es recomendable agruparlos en función de los objetivos establecidos.

Para armonizar el seguimiento de diferentes instrumentos de la Cooperación Española, y puesto que en los documentos de estrategia geográfica ya se han recopilado indicadores de este tipo, se podrán utilizar éstos en el marco de esta estrategia sectorial, revisando y actualizando los ya existentes. Ello facilitará el seguimiento de la estrategia en el territorio y su agregación y comparación a escala global.

Los indicadores de aplicación. Dado el carácter estratégico de este documento, el objetivo de estos indicadores es el de recopilar información sobre el proceso de integración de la Estrategia de Lucha contra el Hambre en el resto de documentos programáticos (estratégicos y operativos) de la Cooperación Española, sobre la apropiación de la propuesta por parte del país receptor, su coordinación con las estrategias sectoriales de otras agencias y organismos donantes, y sobre los efectos que haya podido generar.

El **seguimiento** de la aplicación de esta Estrategia, se llevará a cabo siempre que se realice el seguimiento y la evaluación de los distintos instrumentos del sistema de Cooperación Española.

La **evaluación** del sector se realizará a nivel geográfico, analizando su aplicación en el marco de los países y regiones donde actúa la Cooperación Española, a través de un cruce con las estrategias geográficas (DEP o PAE), y midiendo el grado de implicación de los gestores para adoptar las directrices marcadas.

En el marco de la evaluación de las políticas de desarrollo en el sector educación, se tendrá en cuenta lo establecido en el Plan Director y en esta Estrategia sectorial.



Anexos

I. Marco normativo	83
II. Marco institucional	95



Marco normativo

I.1. Marco normativo internacional	83
I.2. Marco normativo nacional	89



Anexos

I. Marco normativo

I.1. Marco normativo internacional

El análisis del marco normativo internacional relacionado con la lucha contra el hambre se plantea desde la revisión cronológica de las cumbres, conferencias y otros eventos en los que se han adoptado declaraciones y compromisos relacionados con el tema.

En este sentido, cabe remontarse a la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** de 1948, que en su artículo 25 plantea que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”*. Asimismo, en 1966 los Estados Partes en el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC** reconocieron en el artículo 11 *“el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”*¹⁰⁴, y señalaron una lista de las medidas que adoptarían individualmente o mediante la cooperación internacional, para respetar ese derecho.

En 1974 se organizó la **Primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Alimentación**, en la que se recomienda la adopción de un Compromiso Internacional sobre la Seguridad Alimentaria, y se proclama que *“todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales”*.

En el año 1985, las Directrices de la **Asamblea General de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor** establecieron que: *“Al formular políticas y planes nacionales relativos a los alimentos, los gobiernos deben tener en cuenta la necesidad de seguridad alimentaria que tienen todos los consumidores y apoyar y, en la medida de lo posible, adoptar las normas del Codex Alimentarius de la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS)...”*.

Normativas internacionales para garantizar una alimentación inocua

El **Codex Alimentarius** es una colección de Normas Alimentarias aceptadas internacionalmente (pero no vinculantes) y presentadas de modo uniforme para los principales alimentos elaborados, semielaborados y sin elaborar; incluye, entre otras, disposiciones referidas a la higiene, etiquetado, residuos, contaminantes y aditivos. Estas normas establecen los requisitos que deben cumplir los alimentos para garantizar al consumidor productos inocuos, nutritivos, genuinos, no adulterados y debidamente etiquetados.

Un producto del trabajo del Codex es el Código General de Prácticas y Principios de Higiene de los Alimentos, conocido también como Código de Buenas Prácticas de Manufactura. En él se identifican los principios esenciales de higiene y su aplicación a lo largo de toda la cadena alimentaria (desde la producción primaria hasta el consumidor final), a fin de lograr que los alimentos sean inocuos y aptos para el consumo humano.

El Código recomienda la aplicación de criterios basados en el sistema de Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos (ARCPC), con el propósito de elevar el nivel de inocuidad alimentaria. Este Código sirve en la actualidad para la legislación general de alimentos en casi todos los países del mundo.

Fuente: http://www.codexalimentarius.net/web/index_es.jsp

¹⁰⁴ El compromiso de los 142 estados firmantes fue solamente el de lograr progresivamente la plena efectividad de estos Derechos. No todos los gobiernos aceptan la naturaleza obligatoria de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en algunos casos son considerados meras aspiraciones y no derechos humanos, de responsabilidad individual y donde el Estado solo tiene un papel filantrópico o moral.

Posteriormente, en 1992, se desarrolla la **Conferencia Internacional de Nutrición**, convocada por la OMS y la FAO, en la que se firmó una declaración que comprometió a más de 150 países en la preparación de Planes Nacionales de Acción para la Nutrición estableciendo el derecho de cada persona al acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada y sana.

El marco para el desarrollo agrícola, pesquero, forestal y rural sostenible se elaboró en el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible (Programa 21) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en Río de Janeiro en 1992. En este Programa ya se comienzan a plantear posiciones más orientadas hacia la soberanía alimentaria.

En el marco de la CNUMAD se adopta el **Convenio sobre Biodiversidad Biológica (CBD)** que entra en vigor en el año 1993. Este Convenio es el instrumento internacional más amplio para todos los asuntos relacionados con la diversidad biológica y establece un marco legal vinculante para su conservación y uso sostenible. Proporciona un enfoque general, completo y holístico para la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de los recursos naturales y la participación justa y equitativa en los beneficios provenientes del uso de los recursos genéticos. Posteriormente, este Convenio se desarrolla en temas concretos, entre los que se encuentran aspectos sensibles a la soberanía alimentaria, con protocolos específicos como el Protocolo de Cartagena.

En armonía con el Convenio de Biodiversidad, durante más de dos décadas se ha discutido el **Tratado de Protección de Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación**, con el que se logra con carácter jurídicamente vinculante y específico la protección de los recursos genéticos de las plantas destinadas a la agricultura y la alimentación, y que entró en vigor en 2004.

Normativas internacionales de protección de la biodiversidad que inciden directamente en la seguridad alimentaria

Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado en Montreal en el año 2000. El objetivo de este Protocolo es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, considerando también los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos.

El Principio de Precaución es el eje rector del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología. Este Principio evita que la falta de certeza científica sobre los Organismos Vivos Modificados (OVM) se convierta en un obstáculo para que cada país tome las decisiones adecuadas sobre su importación. Respalda, por lo tanto, la adopción de medidas protectoras antes de contar con una prueba científica completa de un riesgo. Junto al Principio de Precaución, el Protocolo cuenta con el mecanismo de Acuerdo Fundamentado Previo (AIA, por sus siglas en inglés). Este procedimiento implica que, con anterioridad a la importación de un OVM con fines de utilización y/o comercialización, la parte exportadora deberá proporcionar toda la información necesaria para que se evalúen sus riesgos potenciales, y así se tomen las decisiones pertinentes. Sin el consentimiento expreso y por escrito del país importador, el movimiento transfronterizo no deberá hacerse efectivo. El sistema de reglamentación internacional entró en vigor en 2003

Fuente: <http://www.biodiv.org/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf>

Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

Este tratado entró en vigor en junio del 2004 con la aprobación de más de 160 países, tras 23 años de debate y 7 años de negociación. Tiene como objetivo la conservación y uso sostenible de los recursos genéticos de las plantas para la agricultura y la alimentación, la protección de los derechos del agricultor, el establecimiento de un Sistema Multilateral y el seguimiento en la implementación del Plan de Acción para la conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación.

Uno de los aspectos más llamativos de este Tratado es el establecimiento de un Sistema Multilateral para el acceso y reparto de beneficios que afectan a 64 géneros botánicos, incluidos los cultivos y forrajes más extendidos (proveen el 80% de los alimentos que se derivan de las plantas en el mundo). Este Sistema permite que los recursos genéticos estén disponibles para investigación, mejora y capacitación, y que las entidades receptoras de estos recursos genéticos no reclamen la propiedad intelectual u otros derechos que limiten el acceso a estos recursos. Los beneficios que se obtengan de su utilización serán regulados para su distribución equitativa. Otros aspectos a los que se hace referencia en este Tratado es el de la responsabilidad de los gobiernos para la consecución de los derechos de los agricultores y la estrategia financiera para su implementación.

Fuente: Esquinas-Alcázar, 2005

La Ronda de Uruguay, finalizada en 1994, así como la creación de la Organización Mundial de Comercio, en 1995 y a la actual Ronda de Doha o del desarrollo que se inició en el 2001, constituyen hitos relevantes que, de una u otra forma, inciden en la lucha contra el hambre. Sin embargo, los resultados de los acuerdos liberalizadores de las anteriores rondas han beneficiado casi exclusivamente a las grandes explotaciones agrícolas, con vocación exportadora, y a las empresas multinacionales de transformación y distribución alimentaria.

Los aspectos referentes a la disponibilidad y acceso a los alimentos están estrechamente ligados a los acuerdos sobre:

- Acceso a mercados (reducción consolidada de aranceles o incremento de contingentes de acceso mínimo).
- Reducción del subsidio a las exportaciones.
- Reducción de los niveles de ayudas internas que distorsionen los mercados.

Normativas internacionales de comercio que inciden en la seguridad alimentaria

El Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF). Este acuerdo fue firmado en la Ronda de Uruguay en 1994 y establece que los miembros de la OMC tienen el derecho de adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias y aplicarlas en cuanto sea necesario para proteger la salud y la vida de las personas y los animales o para preservar los vegetales.

Los estándares internacionales existentes son los planteados desde la Comisión del CODEX Alimentarius para la salud humana, la Oficina Internacional de Epizootias para la salud animal (OIE) y la Convención Internacional para la Protección de las Plantas (CIPP).

En lo que respecta a los derechos y obligaciones que establece el AMSF, cada país podrá adoptar las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias necesarias para proteger la salud humana, animal o vegetal. Sin embargo, dichas medidas deberán estar basadas en principios científicos. Esto implica que los países podrán establecer un nivel de protección más elevado que lo recomendado internacionalmente, en el caso de que exista esa recomendación, sólo si la norma internacional se viera superada por un riesgo sanitario efectivo o probable. Este avance todavía no constituye un reconocimiento del Principio de Precaución que sí lo hace explícito el Convenio de Biodiversidad

El Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC) tiene como objeto asegurar que el uso de las normas, los reglamentos o los procedimientos de evaluación de la conformidad no se conviertan en barreras, en restricciones encubiertas al comercio internacional o en un medio de discriminación.

Las medidas que son objeto de seguimiento por parte del AOTC incluyen el aseguramiento de la calidad para productos agrícolas e industriales, con el fin de lograr la protección de la salud y la vida de personas y animales, la preservación de los vegetales, la protección del medio ambiente, y evitar las prácticas comerciales que puedan inducir a error, ya sea al comprador o al consumidor.

El Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio se refiere a las normativas técnicas que no estén contempladas en el AMSF (por ejemplo, el etiquetado nutricional, estándares de salubridad en establecimientos de producción y transformación, ...).

Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual en el Comercio (ADPIC). El objetivo de este acuerdo es la protección de los derechos de propiedad intelectual para fomentar la innovación tecnológica y la transferencia y difusión de la tecnología.

Este acuerdo es muy controvertido, por enfrentar los intereses de los países desarrollados y compañías defensoras del establecimiento de derechos de propiedad intelectual sobre los organismos vivos, y muchos países en desarrollo partidarios de una distribución justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos para la agricultura y la alimentación. Las negociaciones se encuentran en un balance entre los derechos del inventor y los del agricultor y el campesino¹⁰⁵.

Otro aspecto también controvertido en este Acuerdo es el reconocimiento internacional del derecho a la protección de las indicaciones y denominaciones geográficas, que permitiría proteger el uso comercial del patrimonio local a favor de los productores y productoras locales.

Así mismo, existen otros tres acuerdos que inciden en la regulación del comercio agroalimentario y en los derechos del productor y del consumidor: El Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual en el Comercio.

En 1996 se celebra la **Primera Cumbre Mundial de la Alimentación**, en la que se reafirma el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre y a tener una alimentación apropiada mediante el acceso a alimentos sanos y nutritivos. Además, los 185 países presentes *"prometen consagrar la voluntad política y dedicación común y nacional a conseguir la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante por erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015"*.

Paralelamente a esta Cumbre, los movimientos campesinos a nivel internacional presentan la **soberanía alimentaria** como la alternativa más adecuada para lograr una genuina seguridad alimentaria, en la que el derecho a la alimentación es la herramienta fundamental.

En mayo de 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de NNUU, responsable de la supervisión de la aplicación del PIDESC, aprueba la Observación General 12 en la que se define en detalle el contenido del derecho a la alimentación, y se establece la **obligación de los Estados a respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación**. Así mismo, se aprueba la Observación General número 15 sobre el derecho al agua, en la que se plantea que "el derecho a una alimentación adecuada incluye el derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico"¹⁰⁶

Dicho Comité aprobó posteriormente, en 2000, la adopción de un enfoque integrado y coordinador para la promoción y protección de este derecho, y el nombramiento de un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.

En septiembre de 2000, 139 Jefes de Estado confirmaron el compromiso de la lucha contra el hambre durante la **Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas**, acordando como Objetivo No. 1 *"la erradicación de la pobreza y el hambre"*, cuya Meta No. 2 se concreta en *"reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre"*.

A inicios de 2001, durante el Foro Mundial Social en Portoalegre, se acuerda, desde las organizaciones de la sociedad civil, la celebración del **Foro Mundial de Soberanía Alimentaria**, en septiembre de 2001, en Cuba, con la representación más de 200 organizaciones no gubernamentales de 60 países. Los acuerdos quedaron definidos en la Declaración Final del Foro Mundial de Soberanía Alimentaria.

En el año 2002, se celebró la **Segunda Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (CMA: cad)**, en la que se pudieron comprobar los limitados avances obtenidos para el logro de este objetivo, se confirmaron los compromisos para eliminar el hambre, se reafirmó la necesidad de contar con los recursos necesarios para poder cumplir con este cometido y se declaró *"el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos"*.

En la declaración final se invitó al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental dedicado a elaborar un conjunto de **Directrices de aplicación voluntaria**. Estas directrices fueron adoptadas en Consejo celebrado en noviembre de 2004 en "apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación en el ámbito de la seguridad alimentaria nacional", con el fin de "ofrecer orientación práctica" a los países para que cumplan con sus obligaciones relacionadas con el derecho a la alimentación. Las Directrices son un instrumento práctico, basado en los derechos humanos, dirigidos a todos los Estados, sin establecer obligaciones jurídicamente vinculantes. Estas directrices constituyen un nuevo instrumento para atender mejor las necesidades de las personas con hambre y de las que padecen de malnutrición.

En esta misma Cumbre, se planteó que reducir el hambre no sólo es un imperativo moral sino que también es recomendable desde el punto de vista económico, y que la elevada incidencia del hambre limita las posibilidades de crecimiento. Este evento da origen al desarrollo de un **Programa de Lucha contra el Hambre**, que plantea que existen conocimientos y medios para que todas las personas del mundo puedan tener alimentos suficientes, siempre que haya la voluntad de alcanzar ese objetivo. Se propone también la creación de una

¹⁰⁵ Algunos países consideran que en este punto, el ADPIC es contrario a los principios y obligaciones del CBD, otros consideran que ambas legislaciones pueden armonizarse en las legislaciones nacionales.

¹⁰⁶ Se consideran también los usos vinculados con la producción de alimentos en la medida en que la producción agrícola esté destinada a evitar el hambre, a garantizar una alimentación adecuada, pero no cuando se trate de desarrollar explotaciones agrícolas como negocio.

Alianza Internacional contra el Hambre (AICH), en la que todas las partes interesadas unan sus fuerzas para cumplir con el objetivo de la Cumbre (CMA: *cad*). A partir de este compromiso, varios países han comenzado a poner en marcha enérgicos programas de reducción del hambre, en consonancia con los planteamientos propuestos en este Programa de Lucha contra el Hambre.

Paralelamente a esta Cumbre, se celebró en Roma el **II Foro Mundial de Soberanía Alimentaria**, en el cual estuvieron representados más de 700 ONG, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales. Como resultado de este Foro se aprobó la Declaración Política “Soberanía Alimentaria: Un Derecho para Todos”. Estos Foros paralelos y sus declaraciones son coordinadas por el Comité Internacional de Planificación de ONGD/OSC¹⁰⁷.

En septiembre de 2004, en el marco del Debate Anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se celebró la Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza, en la que se reafirmaron los compromisos mencionados en las Cumbres oficiales, analizándose posibles vías de financiamiento alternativas, en la **Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP)**. Esta Iniciativa fue impulsada por el denominado “Quinteto contra el Hambre”, conformado por España, Brasil, Chile, Francia y el Secretario General de las Naciones Unidas.

Un año después, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron la **Declaración de la Cumbre del 2005 de Naciones Unidas**, en la que reafirmaron el compromiso de realización de los Objetivos del Milenio mediante la adopción de Planes Nacionales, y en particular, en lo referente a la lucha contra el hambre, se manifestaron a favor de intensificar la inversión productiva en el desarrollo agrícola y rural para garantizar la seguridad alimentaria.

Finalmente, es importante hacer mención al nuevo marco legislativo de la Comisión Europea (CE) en sus perspectivas financieras 2007-2013. Con la finalidad de mejorar la eficiencia y eficacia de la acción exterior, la CE ha propuesto seis nuevos instrumentos, incluyendo programas temáticos. Uno de los programas temáticos identificado por la CE (Comisión Europea, 2005) es el de Seguridad Alimentaria, cuya base legal se definirá en el Instrumento de Cooperación Económica y Cooperación para el Desarrollo, que ha sido designado para apoyar a los países en la consecución de las metas del milenio. Este programa temático ha sido aprobado por la CE el 25 de enero 2006 (Comisión Europea, 2006).

La lucha contra el hambre en la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea

Desde el año 1996, la Comisión Europea adopta importantes cambios en su visión y concepción de la política de cooperación para el desarrollo, con implicaciones relevantes en las actuaciones relativas a la lucha contra el hambre.

A partir de esa fecha, la política de desarrollo de la Comisión básicamente se centra en apoyar un desarrollo sostenible que conduzca a la reducción de la pobreza, con un enfoque integrado que contemple sus múltiples y complejas causas. En síntesis, se centra en apoyar a los países en vías de desarrollo para que puedan combatir ellos mismos la pobreza, y prioriza la seguridad alimentaria como una de las seis áreas primordiales en la política de cooperación para el desarrollo y reducción de la pobreza.

Unos años antes, en 1986, el tema de seguridad alimentaria ya había constituido el origen de un intenso debate interno en la Unión, que desembocó en la adopción del “Plan Pisani”, fundamentado en que las acciones de ayuda alimentaria estuvieran disociadas del manejo de los excedentes alimentarios originados por la Política Agraria Común Europea, y se consideraran integradas en las políticas de cooperación al desarrollo.

Posteriormente, la Resolución del Consejo Europeo de 1994 planteó la prioridad del enfoque a largo plazo de la seguridad alimentaria en el marco de los objetivos amplios de desarrollo, y el refuerzo en la coherencia política y estratégica de la Comisión Europea. Una Resolución de la Comisión Europea en ese mismo año, definió la separación de las responsabilidades de la operación de la seguridad alimentaria y de la ayuda alimentaria, en la Dirección General de Desarrollo y la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), respectivamente.

(Continúa)

¹⁰⁷ Ver www.foodsovereignty.org

(Continúa)

La Lucha contra el Hambre en la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea

La adopción por el Consejo de la Unión Europea del Reglamento nº1292/96¹⁰⁸ define el marco legal del Programa de Seguridad Alimentaria y Ayuda Alimentaria de la Comisión Europea. Este Reglamento fue el resultado del proceso de reforma de la política de ayuda alimentaria, iniciado en 1994, que se llevó a cabo con el fin de que este tipo de ayudas se convirtieran en un instrumento integrado en las políticas de desarrollo y las estrategias de seguridad alimentaria de los países implicados.

Esta regulación es un reflejo de la preocupación que existía por la consideración de los intereses de las poblaciones de los países beneficiarios. Para la Comisión Europea suponía un reto pasar de una larga trayectoria de ayuda basada en el abastecimiento y suministro de alimentos, como solución a los problemas de hambre, a una lógica fundamentada en la demanda de las poblaciones a través del desarrollo de acciones sostenibles, adaptadas al contexto y a la naturaleza de los problemas encontrados.

Este Reglamento establece la priorización de países, la clara diferenciación de las problemáticas coyunturales y estructurales y las formas de abordarlas, y la definición de los instrumentos disponibles para la implementación de las acciones. A partir de este momento, la seguridad alimentaria se plantea como un instrumento específico que permita establecer puentes entre la Urgencia, la Rehabilitación y el Desarrollo (URD).

En este sentido, se considera que para alcanzar la seguridad alimentaria de la población más vulnerable se requiere de una buena identificación y focalización de las intervenciones y un buen conocimiento de las estrategias de las poblaciones para convivir y afrontar las situaciones de riesgo relacionadas con la alimentación. La reducción de los riesgos puede plantearse de varias maneras: mediante la mejora del acceso a los medios de producción (tierra, herramientas, maquinaria y otros), facilidades de acceso al conocimiento, a la información, al crédito, al empleo no necesariamente agrícola, al fortalecimiento de capacidades, a la participación en las decisiones, a la garantía de poder defender los derechos de cada cual, etc.

Así mismo, se plantea que el carácter multidimensional de la seguridad alimentaria requiere de una buena articulación entre los distintos sectores (agricultura, comercio, educación, salud, recursos naturales, infraestructuras, etc.), considerando los distintos niveles de intervención (local, nacional, regional e internacional). El fortalecimiento de la coordinación y el fomento de la participación de los actores implicados, constituyen elementos que contribuyen al éxito de los programas de lucha contra el hambre.

La seguridad alimentaria es uno de los aspectos prioritarios a los que se hace referencia en la nueva declaración política de desarrollo adoptada por todos los Estados Miembros y la Comisión¹¹⁰. Esta prioridad se manifiesta en el "Consenso Europeo para el Desarrollo" [COM(2005) 311] adoptado por la Comisión Europea en el 2005.

Fuente: Elaboración propia a partir de consultas con la Comisión Europea

¹⁰⁸ 27 de junio de 1996.

¹⁰⁹ El Programa ofrece ayuda directa a través de las oficinas sede de la Comisión Europea en el terreno e indirecta a través de PMA (Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas), UNRWA (Agencia de Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos, por sus siglas en inglés), FAO y ONGD.

¹¹⁰ Política de Desarrollo de la Com. Europea, 2000. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r12001.htm>

I.2. Marco normativo nacional

A) Marco normativo estatal.

Como se mencionó en el texto principal de la Estrategia, el marco normativo de la Cooperación Española para la lucha contra el hambre es escaso y centrado en la ayuda humanitaria y alimentaria (Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 23/1998 y Plan Director 2001-2004). Sin embargo, a partir del actual Plan Director 2005-2008, es cuando se plantea de manera prioritaria una estrategia de lucha contra el hambre.

Además de la normativa específica de la Cooperación Española, conviene referirse a otros marcos reglamentarios de aplicación directa y específica en el sector agroalimentario en España.

Dada la amplitud de normativa existente, se analizarán dos aspectos básicos para la implementación práctica de esta Estrategia: La necesidad de coherencia de las políticas agroalimentarias y comerciales de nuestro país para la lucha contra el hambre y la oportunidad que supone para la Cooperación Española priorizar sus acciones hacia el sector agroalimentario, en el que España cuenta con importantes ventajas comparativas.

La coherencia de las políticas agroalimentarias y comerciales de España para la lucha contra el hambre

Las **políticas agrícolas y pesqueras** en España derivan fundamentalmente de los reglamentos, directivas y decisiones adoptados en el seno de la Unión Europea, en el marco de la Política Agraria Común (PAC) y la Política Pesquera Común (PPC), dirigidas a mantener la agricultura europea, con especial atención a la agricultura familiar y la de zonas desfavorecidas, así como hacia la preservación de los modos tradicionales de producción y gestión del territorio, amparadas en sus efectos económicos, sociales y ecológicos.

La presente Estrategia tiene en cuenta las similitudes entre la PAC y los enfoques basados en el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria y orienta las acciones de la Cooperación Española hacia el establecimiento de posiciones coherentes con la preservación de aquellos mecanismos de apoyo público a la población rural del norte y del sur para dar respaldo a aquellas actividades, social y ecológicamente valoradas, siempre que no alteren las condiciones de competencia de las poblaciones más pobres en los mercados internacionales.

Las **políticas comerciales**. La presente Estrategia esta orientada a incidir en que las negociaciones en política comercial de nuestro país estén enfocadas a evitar situaciones cada vez más recurrentes en las que la apertura comercial acentúa las brechas de desigualdad, y a lograr una mayor gradualidad y realismo en las propuestas liberalizadoras, las cuales permitan que la agricultura familiar y la pesca artesanal puedan acceder a los mercados en condiciones de equidad, de manera que la población en situación de inseguridad alimentaria cuente con la capacidad de beneficiarse también de este proceso.

Fuente: Elaboración propia

Ventajas comparativas del sistema agroalimentario español

La normativa que se aplica en el sector agroalimentario español esta constituida por las directrices que se adoptan desde la Unión Europea, por lo que en el texto se hará referencia fundamentalmente a la normativa europea de aplicación en España, directamente o a través de la legislación nacional y autonómica. Entre los aspectos en los que España puede aportar un importante bagaje en la construcción de políticas agroalimentarias figuran los siguientes:

El marco normativo para la organización del sistema agroalimentario son los cimientos sobre los que se articula el entramado de las instituciones que representan los intereses del sector agrario, pesquero, industrial y de la distribución. Está conformado por todo el conjunto de leyes y reglamentos por los que se regulan las organizaciones horizontales y sectoriales, las interprofesionales, las organizaciones profesionales agrarias, los sindicatos, las asociaciones de productores y las cooperativas.

El marco normativo para la protección de denominaciones de origen e indicaciones geográficas constituye el sistema utilizado en la Unión Europea y, por lo tanto, en España para el reconocimiento de una calidad superior alimentaria, consecuencia de características propias y diferenciales, debidas al medio geográfico en el que se producen las materias primas, se elaboran los productos, y a la influencia del factor humano que participa en las mismas¹¹¹. Estas reglamentaciones son coherentes y aplicables en la presente Estrategia, pues están dirigidas a valorizar los productos alimentarios, las costumbres y tradiciones al producirlos y transformarlos localmente, así como el derecho de la población rural a proteger legalmente sus conocimientos.

El marco normativo para la inocuidad de los alimentos. A principios del año 2000, y tras las crisis alimentarias de la última década (Encefalopatía Espongiforme Bovina, crisis de las dioxinas, etc), la Comisión Europea definió un nuevo marco jurídico para la Seguridad Alimentaria, con el objetivo de velar por los más elevados niveles de seguridad e información de los productos alimenticios, para proteger la salud de las personas. A raíz de la creación de este nuevo escenario, la Comisión desarrolló un plan estratégico que contemplaba 84 medidas legislativas que recogió en el Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria.¹¹² Una de las principales medidas fue la creación de la Autoridad Europea de la Seguridad Alimentaria (EFSA) que nace a partir del Reglamento (CE) 178/2002. En este mismo Reglamento se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, según el cual, a partir del 1 de enero de 2005, se asegura la trazabilidad¹¹³ de los alimentos en todas las etapas de producción, transformación y distribución. En este contexto, en España, a partir de la Ley 11/2001, se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESA).

En este mismo marco se encuentra la normativa para la utilización y comercialización de Organismos Genéticamente Modificados (OGM), el etiquetado y la trazabilidad. Dicha reglamentación responde al interés del consumidor de la UE por contar con la información sobre si los alimentos contienen OGM o han sido producidos a partir de éstos, con el objeto de asegurar su derecho a elegir los alimentos que consume¹¹⁴.

Las principales disposiciones normativas en vigor al respecto son la Directiva 2001/18/CE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, incorporada al ordenamiento jurídico español por Ley 9/2003 y su Reglamento de desarrollo, Real Decreto 178/2004 y El Reglamento 1830/03 relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente que establece obligaciones de trazabilidad exigibles a partir del día 16 de abril de 2004¹¹⁵.

Toda esta normativa es coherente con los principios básicos de la seguridad alimentaria relativos al derecho del consumidor a la protección, promoción y garantía del derecho a una alimentación adecuada.

Fuente: Elaboración propia

¹¹¹ El Reglamento que lo regula es el R(CEE) N° 2081/92 del Consejo, de 14 julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (D.O.C.E. n° 208/1, de 24/07/92). Para más información www.mapya.es/es/alimentacion/pags/Denominacion/consulta.asp

¹¹² El libro blanco se encuentra en http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/wpr/1999/com1999_0719es01.pdf

¹¹³ Codex Alimentarius, " 27ª sesión celebrada en julio de 2004: "Trazabilidad es la capacidad para seguir el movimiento de un alimento a través de etapa(s) especificada(s) de la producción, transformación y distribución".

¹¹⁴ Para revisión de OGM autorizados en la CE revisar http://www.europa.eu.int/comm/food/food/biotechnology/authorisation/index_en.htm

¹¹⁵ Para mayor información se recomienda la Guía elaborada por FIAB, MAPA y MSC en 2004 (FIAB, 2004).

B) Marco normativo autonómico

El tema de la lucha contra el hambre se plantea de muy diferente manera entre unas Comunidades y otras, pero en casi todos los casos se establece como una prioridad sectorial dentro de los servicios sociales básicos. En unos casos, con mayor énfasis en el sector salud y nutrición (Comunidad Valenciana y Madrid), en otros, con sesgo hacia el sector productivo agroalimentario (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura y La Rioja). Las Comunidades que tratan el tema con mayor detalle y orientación estratégica son Cataluña (Seguridad alimentaria en un sentido amplio dirigida hacia la autosuficiencia alimentaria y la nutrición) y el País Vasco (derecho a la alimentación y soberanía alimentaria).

Normativa autonómica	
Comunidad Autónoma	Normativa básica y su desarrollo
Andalucía	<p>Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En su artículo 4 (prioridades) se consideran prioridades sectoriales: 3.1 (a) Los servicios sociales básicos: educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento y acceso al agua potable y seguridad alimentaria.</p> <p>www.juntadeandalucia.es/SP/AJ/CDA/Ficheros/Leyes/Ley_14-2003.pdf</p>
Aragón	<p>Ley de Cooperación al Desarrollo 10/2000 de 27 de diciembre. En su artículo 7 considera ámbitos de actuación preferente: a) Los servicios sociales básicos (vivienda, salud, alimentación y educación).</p> <p>www.unizar.es/websolidaria/legislacion/LEY%2010.pdf</p> <p>El I Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo (2004-2007). En sus prioridades sectoriales hace mención al fortalecimiento de las capacidades productivas de los sectores rurales y al apoyo a la agricultura de calidad. En sus instrumentos, en el marco de la ayuda de emergencia prioriza la aportación de productos alimenticios y de implementos e insumos agrícolas a países desfavorecidos con problemas de insuficiencia alimentaria, con el fin de potenciar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria como base de su proceso de desarrollo. http://portal.aragob.es/servlet</p>
Asturias	<p>Decreto 204/2003, 2 de octubre, de atribuciones, organización y funcionamiento de la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo</p> <p>www.etsimo.uniovi.es/bopa/2003/10/12949_01.htm</p> <p>El Plan Cuatrienal de la Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007 (anteproyecto) establece entre sus prioridades sectoriales los servicios sociales básicos: salud y saneamiento, seguridad alimentaria, educación y capacitación de recursos humanos. Este Plan contiene un Programa de Acción Humanitaria en el que se incluye la Seguridad alimentaria, en sus modalidades de proyectos de ayuda alimentaria y ayuda alimentaria de emergencia, cuyo objetivo es garantizar la alimentación a las poblaciones víctimas de hambrunas y catástrofes puntuales, así como a refugiados y desplazados.</p>

(Continúa)

Normativa autonómica	
Baleares	Ley 9/2005 de 21 de junio, de Cooperación para el Desarrollo. En su artículo 9 establece como prioridad sectorial los servicios sociales básicos y, en especial, la salud, la vivienda, la seguridad alimentaria y el abastecimiento y el saneamiento de aguas. En su artículo 10 plantea como prioridades sociales la población campesina asentada en las zonas rurales más deprimidas y los grupos humanos de los cinturones de pobreza urbana en los países empobrecidos. www.todalaley.com/mostrarLey1636p1tn.htm
Canarias	En elaboración la Ley de Cooperación Canaria y el Plan Director.
Cantabria	Orden REL 20/2005, de 8 de abril que aprueba las bases generales y convocan ayudas en materia de Cooperación para el Desarrollo y la Solidaridad con los Países Empobrecidos. No hace mención específica a la lucha contra el hambre www.astillero.com/adl/ficheros
Castilla-La Mancha	Ley 3/2003, de 13-02-2003, de Cooperación internacional para el Desarrollo. En el artículo 3 establece como prioridades sectoriales la salud, alimentación, educación, vivienda, saneamiento y agua potable. http://www.todalaley.com/sumario-del-diario-oficial-de-castilla-la-mancha-DOCM-28-02-2003-p1.htm
Castilla-León	Anteproyecto de Ley reguladora de la Cooperación al Desarrollo en Castilla y León. Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León y Decreto 4/2004 que lo modifica www.todalaley.com/sumario-del-boletin-oficial-de-castilla-y-leon-BOCYL-14-01-2004-p1.htm En la Resolución de 30 de diciembre de 2004, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se convocan ayudas para la Cooperación al Desarrollo para el año 2005 se establecen como sectores prioritarios el desarrollo y fortalecimiento del sector productivo y de servicios (industrial, artesanal, agropecuario, etc.) relacionado con pequeñas y medianas empresas o cooperativas y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo autogestionable en los sectores más desfavorecidos.
Cataluña	Ley de cooperación 26/2001 de 31 de diciembre. http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml El Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006 hace mención específica a la aplicación de medidas que se orienten, entre otros, a promover la seguridad alimentaria. En sus objetivos estratégicos plantea la recuperación del tejido productivo básico, tanto agrícola como pecuario y pesquero, para asegurar la autosuficiencia alimenticia familiar, local o regional y el aumento del nivel nutricional, especialmente en los niños menores de cinco años.

(Continúa)

Normativa autonómica	
Cataluña (Continúa)	<p>www.gencat.net/diari_c/3872/03071098.htm</p> <p>En el Plan Anual 2005 añade a los 9 objetivos estratégicos la soberanía alimentaria con intervenciones específicas en Bolivia, Ecuador y Mozambique. Asimismo plantea acuerdos de colaboración con la FAO en el ámbito de la soberanía alimentaria en África. www.todalaley.com/sumario-del-diario-oficial-de-la-generalidad-de-cataluna-DOGC-13-07-2005-p1.htm</p>
Comunidad Valenciana	<p>Ley de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Valenciana (30-01-2007). Dicha ley establece la obligación de avanzar hacia el objetivo de destinar a cooperación una cantidad equivalente al 0,7% del PIB valenciano, con la finalidad primordial de contribuir al objetivo básico de erradicar la pobreza extrema y el hambre en el mundo.</p> <p>El Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007 establece como prioridad sectorial las necesidades sociales básicas, y dentro de ellas la nutrición.</p> <p>www.pre.gva.es/cdre/cooperacion/cas/legislacion.html</p>
Extremadura	<p>Ley de Cooperación 1/2003 del 27 de febrero, que en su artículo 3 define como áreas de actuación preferente los servicios sociales básicos: salud, saneamiento y seguridad y autosuficiencia alimentaria. En el artículo 5 referente a instrumentos hace mención específica a la ayuda alimentaria de emergencia con el objetivo de salvar vidas humanas.</p> <p>http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ex-11-2003.html</p> <p>En el Plan Director 2004 – 2007 hace mención específica a la cooperación directa a través de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente en la formación de recursos humanos agrarios o el establecimiento de nuevas áreas de regadío con referencia a las Escuelas de Formación Agraria en Guinea y la irrigación en los campos de refugiados saharauis en Tindouf. Entre las prioridades sectoriales figura la nutrición.</p>
Galicia	<p>Ley 3/2003 de 19 de junio de Cooperación para el Desarrollo que ya en su preámbulo plantea la superación de la vulnerabilidad de las personas con acceso a los recursos sociales básicos: alimentación, educación, sanidad, acceso al trabajo, al crédito, a la participación política y a las infraestructuras económicas y sociales. Asimismo, destaca entre los instrumentos de cooperación la investigación para el desarrollo dirigida al fortalecimiento de capacidades propias para producir ciencia básica y aplicada y tecnologías adaptadas para potenciar los sistemas productivos.</p> <p>http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ga-l3-2003.html</p> <p>El Plan Director de la Cooperación Gallega 2006-2009 (en elaboración).</p>

(Continúa)

Normativa autonómica	
La Rioja	<p>Ley de Cooperación para el Desarrollo 4/2002 de 1 de julio enfatiza desde el primer objetivo el tema alimentario favoreciendo la formación de recursos humanos y los sistemas productivos que aseguren la alimentación. En su artículo 7 de prioridades menciona de manera específica la seguridad alimentaria y en su artículo 14 plantea la cooperación económica destinada a mejorar el sector agroalimentario.</p> <p>En el I Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de La Rioja 2004-2008 se desarrolla un capítulo específico dedicado al aumento de las personas con una alimentación adecuada potenciando sus capacidades propias, reforzando estructuras productivas y formando recursos humanos.</p> <p>www.larioja.org/web/centrales/riojaexterior/plan_desarrollo.htm</p>
Madrid	<p>Ley de Cooperación 13/1999 de 29 de abril que establece como áreas de actuación preferente los servicios sociales básicos: salud, saneamiento y seguridad alimentaria y como instrumento de cooperación la ayuda alimentaria.</p> <p>www.madrid.org/cm_cooperacion//leyes/</p> <p>El Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2005-2008) en sus prioridades sectoriales incluye la soberanía alimentaria. Asimismo plantea la alimentación y nutrición adecuadas como una de las 9 componentes de la atención primaria en salud. En el texto del plan menciona el desarrollo rural como medio para garantizar la alimentación de las personas y el derecho a la alimentación de los grupos más vulnerables o en situación de pobreza extrema.</p> <p>www.madrid.org/cm_cooperacion//Planes/</p>
Murcia	<p>La Orden de 14 de abril de 2005 de la Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Externas. Se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a ONGD establece entre sus criterios de valoración la prioridad a la seguridad alimentaria.</p> <p>Existe un Anteproyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y un Plan Director Regional de la Cooperación en la Región de Murcia (en elaboración).</p>
Navarra	<p>Ley Foral de Cooperación al Desarrollo 5/2001 de 9 de marzo. En sus prioridades sectoriales definidas en el artículo 6 figura la seguridad alimentaria.</p> <p>www.cfnavarra.es/bon/013/01316001.htm</p> <p>I Plan Director de La Cooperación Navarra (en elaboración)</p>
País Vasco	<p>Proyecto de ley vasca de cooperación para el desarrollo.</p> <p>El Borrador del Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008 enfatiza en el área sectorial de derechos humanos el enfoque de soberanía alimentaria basada en estrategias de producción y consumo local. Pretende fortalecer la capacidad de decisión local, regional y nacional sobre qué se produce, cómo se produce y qué se consume, así como un nivel de ingreso justo para el campesinado y el control sobre los medios básicos de producción (tierra, agua, semillas, crédito, formación técnica), dentro de parámetros de producción ecológica y consumo responsable.</p>

Además de las Comunidades Autónomas, es importante resaltar el financiamiento a las iniciativas de lucha contra el hambre desde las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, en cuyas convocatorias figura habitualmente una prioridad hacia estos temas.



Marco institucional

II.1. Marco institucional internacional

95

II.2. Marco institucional nacional

101



II. Marco institucional

II.1. Marco institucional internacional

A continuación se resumen las iniciativas internacionales y los mecanismos en marcha para incidir en el cumplimiento de la meta de la Cumbre Mundial de la Alimentación y del Objetivo del Milenio relacionado con el hambre.

a) Organismos internacionales de coordinación directa

Las acciones de la Cooperación Española a nivel internacional, en materia de lucha contra el hambre, se articulan en torno a iniciativas multilaterales que se ejecutan fundamentalmente a través de la cooperación técnica con **Organizaciones, Fondos y Programas de las Naciones Unidas**. Entre ellas destacan la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO–, que es la institución que lidera el reto de la lucha contra el hambre, y la Organización Mundial de la Salud –OMS/OPS–. Así mismo, existen Fondos especializados que participan activamente de este reto, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF– y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Entre los Programas destaca el Programa Mundial de Alimentos –PMA–, fundamentalmente centrado en los aspectos relativos a la ayuda alimentaria,¹¹⁶ y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que incide en la lucha contra el hambre desde el desarrollo sostenible y la protección de la biodiversidad del Convenio de Biodiversidad Biológica.

Además de la participación activa en los órganos rectores de estas instituciones (ej. Consejo de la FAO) para la definición y orientación de sus políticas, estrategias y actuaciones, se deben de tener en cuenta mecanismos específicos de coordinación en los que España participa activamente.

Entre las iniciativas de coordinación de carácter general más importantes en las que España participa, se mencionan dos:

El Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, que tiene por objeto consolidar los resultados de otras conferencias de las Naciones Unidas celebradas desde 1990, sobre temas que influyen en la seguridad alimentaria. La aplicación de las recomendaciones contenidas en este Plan de Acción es el derecho soberano y responsabilidad de cada Estado, mediante la legislación nacional y la formulación de estrategias, políticas, programas y prioridades de desarrollo. La comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas, así como otros organismos y órganos, con arreglo a su mandato, tienen que contribuir a la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO tiene la responsabilidad de vigilar por la aplicación de este Plan de Acción (FAO, 1996).

La Iniciativa Hambre y Pobreza. Las propuestas realizadas a través de esta Iniciativa están dirigidas al establecimiento de nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo que permitirían elevar los flujos anuales de ayuda hasta alcanzar los Objetivos del Milenio. En el marco de esta iniciativa, se discuten algunos de estos mecanismos: impuestos sobre las transacciones financieras y el tráfico de armamento, la emisión de deuda pública, una nueva emisión de derechos especiales de giro, y mecanismos que faciliten las contribuciones voluntarias. En este marco, España lidera acciones relativas al potencial aprovechamiento de las remesas de inmigrantes como herramienta para el desarrollo. Más información sobre este mecanismo en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/595.asp>

A continuación se detallan algunas iniciativas de coordinación específicas.

¹¹⁶ El PMA se desarrolla actualmente en 51 países, con acciones de ayuda alimentaria dirigidas fundamentalmente a la mitigación de desastres y su prevención, y está orientado a las poblaciones más vulnerables a través de la alimentación escolar y/o la complementación alimenticia.

Instituciones específicas de coordinación directa en el marco de las Naciones Unidas

La Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño, preparada por la OMS y UNICEF en el 2003 con la finalidad de incidir en mejores prácticas alimentarias fundamentales para el crecimiento, desarrollo y supervivencia de bebés, niños y niñas pequeñas.
http://www.unicef.org/spanish/media/files/gf_infant_feeding_text_spa.pdf

La Comisión sobre Recursos Genéticos para la Agricultura y la Alimentación, creada en 1983 y constituida por 165 países miembros. Se trata del foro intergubernamental de negociación cuyos objetivos son los de garantizar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización para las generaciones presentes y futuras. De este Foro han surgido: *El Plan de Acción para la conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación aprobado en Leipzig en 1996*, *el Código de Conducta para la colección y transferencia de germoplasma de plantas*, *la Estrategia Mundial para la Gestión de Recursos Zoogenéticos* y *el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura*, ya con carácter vinculante y que recientemente entró en vigor. Más información en <http://www.fao.org/ag/cgrfa/default.htm> y <http://www.fao.org/ag/cgrfa/spanish/itpgr.htm>

Los sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV) constituyen una de las iniciativas claves para concretar los objetivos de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. Se trata de un Programa Inter-agencial (31 miembros) que conforman un Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI-SICIAV) con secretaría permanente en la FAO, dirigido a identificar, analizar y difundir información sobre quiénes son aquellos que sufren de inseguridad alimentaria, dónde se encuentran, y porqué se encuentran ya sea en condiciones de riesgo, vulnerabilidad nutricional o inseguridad alimentaria. Más información en <http://www.fivims.net/index.jsp?lang=es>

El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria -PESA- de FAO se desarrolla en 101 países, con el objetivo de mejorar la disponibilidad y acceso a los alimentos y la situación nutricional de las familias más vulnerables a la inseguridad alimentaria. El propósito es, también, el de incidir en un decidido compromiso político de los Estados en la lucha contra el hambre y fortalecer los sistemas nacionales alimentarios y la institucionalidad regional. Este Programa se formula en 1994, se considera un instrumento para el cumplimiento del objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación¹¹⁷.

Otras instituciones internacionales de coordinación se detallan a continuación:

La **Convención Internacional de Ayuda Alimentaria** fue creada en 1967 como parte de la negociación del Acuerdo Internacional de Cereales entre los principales países exportadores. Es un tratado que compromete a los donantes con un mínimo aporte anual de ayuda alimentaria, y establece las directrices para la provisión de esta ayuda. A pesar de ser creado para garantizar un flujo de ayuda alimentaria independientemente de la fluctuación internacional de precios y suministros alimentarios, se ha comprobado su ineficacia, pues los flujos de ayuda alimentaria se incrementan sustancialmente cuando los precios internacionales son bajos, y por el contrario, se reducen drásticamente cuando los precios internacionales se elevan.

La actual Convención, renovada en 1999 con el Convenio de Londres (ver detalle en el cuadro 32), establece un nivel mínimo de ayuda alimentaria internacional de 5 millones de toneladas de equivalente cereal. Este compromiso fue extendido hasta el año 2005, y su revisión está pendiente de los resultados de las negociaciones agrícolas en la OMC. Si bien dicho Convenio ha supuesto un avance sustancial en que la ayuda alimentaria responda a los intereses de los países en desarrollo, aún sigue considerando la venta concesionada como una forma de ayuda alimentaria (20%). Actualmente se plantea la necesidad de evaluar el funcionamiento de esta Convención para que sea verdaderamente útil como instrumento en la lucha contra el hambre.

¹¹⁷ La Agencia Española de Cooperación Internacional participa en el financiamiento de los Programas PESA de América Central (regional), Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Angola y Mauritania.

El Convenio de Ayuda Alimentaria

El **Convenio de Londres** fue aprobado en 1999 por Argentina, Australia, Canadá, la Unión Europea y sus Estados Miembros, Japón, Noruega, Suiza y los Estados Unidos que son los miembros del Comité de Ayuda Alimentaria (países donantes) y sustituye al anterior de 1995. Sus compromisos representan avances importantes en los objetivos y gestión de la Ayuda Alimentaria.

- a) Debe servir para reforzar estrategias de seguridad alimentaria en los países receptores.
- b) Debe ser coherente con otras políticas de cooperación para el desarrollo.
- c) Permite a los donantes establecer sus compromisos en dinero además de en especie.
- d) El compromiso puede establecerse en otros productos diferentes a los cereales.
- e) Deben priorizarse los países menos desarrollados y a los importadores netos con bajos ingresos, en tanto que la ayuda a otros países deberá limitarse a emergencias, crisis financieras o grupos vulnerables.
- f) La ayuda como ventas concesionales debe reducirse, y nunca exceder del 20% de la ayuda comprometida ante el Convenio por cada firmante.
- g) Se alienta la práctica de las compras locales (en el propio país receptor) y triangulares (realizadas en otros países), como medio de estimular la producción y el comercio.
- h) Debe gestionarse la ayuda de forma que no se desincentive la producción local, se respeten los hábitos alimentarios, se refuercen las capacidades locales, se posibilite la participación de las mujeres en su gestión y se mejore la coordinación de los donantes sobre el terreno.

Fuente: Pérez de Armiño 2005

Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de junio de 1992, la AECL es el organismo encargado de la gestión de los envíos de ayuda alimentaria española, conforme a los compromisos de la Convención Internacional de Ayuda Alimentaria (aportación mínima anual de 8.900 toneladas de equivalente cereal dentro del compromiso comunitario) y el Programa Mundial de Alimentos (Reserva Internacional de Emergencia), con el que existe desde 1981 el compromiso de aportar anualmente una ayuda valorada en 10.000 toneladas de equivalente cereal.

El Área de Ayuda Alimentaria y Emergencia de la AECL representa a España en el Comité de Ayuda Alimentaria de la Unión Europea y asiste de forma regular a reuniones directamente relacionadas con la seguridad alimentaria, como el Grupo de trabajo de Ayuda Alimentaria del Consejo de la Unión Europea, el Programa Mundial de Alimentos así como del Comité de Ayuda Alimentaria de la Convención Internacional de Ayuda Alimentaria.

Las **Instituciones Financieras Internacionales (BM, FMI) y Regionales**, que dotan de importantes préstamos a los países para la ejecución de programas de desarrollo, a menudo muy relacionados con la alimentación. Con estas instituciones se considera de interés promover la articulación entre las iniciativas de cooperación técnica y financiera, para que los préstamos que aportan los bancos de desarrollo estén empleados de la mejor manera en asegurar la generación de procesos sostenibles de seguridad alimentaria en las poblaciones más vulnerables¹¹⁸.

Los **Centros de Investigación del Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agraria (CGIAR)**. Este Grupo, creado en 1971, es una alianza estratégica de países (25 países en desarrollo y 22 países industrializados), organizaciones internacionales y regionales (13) y fundaciones privadas (4), cofinanciada por FAO, FIDA, PNUD

¹¹⁸ Un ejemplo interesante es la iniciativa para la implementación de Experiencias Piloto de Desarrollo Rural en América Latina (EXPIDER), financiado por el Fondo General de Cooperación de España en el BID con el objetivo de incorporar las lecciones aprendidas al diseño y ejecución de las operaciones de desarrollo rural que financia este Banco. Más información en http://www.iadb.org/sds/ENV/site_5588_s.htm

y Banco Mundial, la cual provee de financiamiento, apoyo técnico y orientación estratégica para la investigación del sector agroalimentario en más de 100 países (7,600 científicos), a través de 15 centros agrícolas de investigación¹¹⁹.

Las iniciativas del CGIAR están centradas en:

- La Producción sostenible (cultivos, ganado, pesca y bosques).
- El Fortalecimiento de los sistemas nacionales de investigación agrícola, el apoyo de las políticas, la capacitación y el intercambio de conocimientos.
- Recolección y Mejoramiento del germoplasma (recolectando, clasificando, conservando y mejorando los recursos genéticos).
- La investigación sobre políticas que tienen importantes repercusiones en la agricultura, la alimentación, la salud, la difusión de nuevas tecnologías y la gestión y conservación de los recursos naturales.

Entre los Programas de mayor interés que desarrolla el CGIAR destaca la iniciativa de Investigación Integrada en Agricultura para el Desarrollo del Foro para la Investigación Agrícola en África (FARA), dirigida hacia el desarrollo de sistemas y técnicas de producción campesina compatibles con los recursos naturales, a mejorar el acceso y la eficiencia de los mercados para los campesinos y a catalizar la implementación de políticas que incidan en la innovación para mejorar los niveles de vida de estas poblaciones (ver www.cgiar.org/pdf/agm04/agm04_ssacp.pdf)

La coordinación con las **iniciativas internacionales impulsadas desde la sociedad civil** son fundamentales para fortalecer el marco internacional de políticas, tanto de seguridad alimentaria como de soberanía alimentaria, y apoyar la construcción de los elementos técnicos y metodológicos que las sustentan.

Las organizaciones de la sociedad civil tendrán un papel relevante en la presente Estrategia, por los vínculos entre las ONGD del norte y del sur en la visión conjunta de la seguridad y soberanía alimentaria, con la participación de organizaciones campesinas y otros actores no estatales. En este esfuerzo se deberán tener en cuenta el Grupo de Trabajo de Seguridad Alimentaria de la Confederación para la ayuda y el desarrollo de las ONGD Europeas CONCORD y La Red Internacional de Seguridad Alimentaria.

Se consideran de mucho interés todas aquellas iniciativas que tiendan a generar espacios para el diálogo y a establecer nexos entre las propuestas que emanan de la sociedad civil y los planteamientos político/estratégicos oficiales desde los organismos e instituciones internacionales¹²⁰.

La coordinación **con las instituciones de integración subregional**. Los procesos de globalización y apertura comercial de los últimos años han dado lugar a un sustancial incremento de los intercambios alimentarios entre países. Este ha sido uno de los aspectos que han incidido en el fortalecimiento de los procesos de integración sub-regional, no solo en el ámbito de lo comercial, sino también en lo político, que han llevado a la conformación y el fortalecimiento de instituciones sub-regionales para la definición de políticas que competen a la región, y a la defensa de intereses comunes frente a terceros.

Los factores que inciden en la seguridad alimentaria traspasan las fronteras y repercuten de manera similar en un país o en otro. Las acciones sub-regionales promueven el intercambio entre países, lo que permite enriquecer el acervo técnico metodológico y fortalecer las capacidades de los técnicos y también de los y las decisores. Además, las economías de escala que generan las intervenciones a nivel sub-regional, hacen posible una mayor eficiencia de las acciones que son comunes a los países que conforman el área de trabajo¹²¹.

¹¹⁹ *Africa Rice Center (WARDA); CIAT - Centro Internacional de Agricultura Tropical; CIFOR - Center for International Forestry Research; CIMMYT - Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo; CIP - Centro Internacional de la Papa; ICARDA - International Center for Agricultural Research in the Dry Areas; ICRISAT - International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics; IFPRI - International Food Policy Research Institute; IITA - International Institute of Tropical Agriculture; ILRI - International Livestock Research Institute; IPGRI - International Plant Genetic Resources Institute; IRRI - International Rice Research Institute; IWMI - International Water Management Institute; World Agroforestry Centre (ICRAF); y WorldFish Center*

¹²⁰ En este sentido, se pueden destacar algunas experiencias como el Grupo de Trabajo Intergubernamental (GTIG) para la elaboración de las Directrices Voluntarias para la realización del Derecho a la Alimentación, o la organización de los Foros Mundiales sobre la Reforma Agraria

¹²¹ Un ejemplo es el Programa Regional de Formación en Seguridad Alimentaria para África, iniciativa de la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC) para fortalecer las capacidades de funcionarios del sector público para diseñar e implementar estrategias de seguridad alimentaria. Ver <http://www.ifpri.org/pubs/ib/ib23.pdf>

Se prevé que estos procesos de integración se acentúen en los próximos años a través de iniciativas como la Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África –NEPAD–, o bien los sistemas de integración de América Central –Política Agraria Centroamericana–, Región Andina y MERCOSUR. Además, la política de cooperación de la Unión Europea da prioridad este tipo de iniciativas regionales.

b) Mecanismos Internacionales para la armonización y coherencia de políticas

Entre las numerosas iniciativas dirigidas hacia el establecimiento de lineamientos comunes que inciden en la lucha contra el hambre, se destacan cuatro: El Grupo de Trabajo (“Task Force”) para la lucha contra el hambre en el contexto de Naciones Unidas, el Grupo de Trabajo POVNET del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, el Programa Temático de Seguridad alimentaria de la Unión Europea y la Alianza Internacional y Alianzas Nacionales Contra el Hambre (AICH) como mecanismos en proceso de puesta en marcha en la mayor parte de los países en desarrollo en situación de inseguridad alimentaria.

El **Grupo de Trabajo (“Task Force”) de Naciones Unidas para la lucha contra el hambre**¹²² inicia en el año 2002. Constituye uno de los diez grupos comisionados por el Secretario General de las Naciones Unidas, con el propósito de definir líneas estratégicas de intervención para poder cumplir con el Objetivo de Desarrollo del Milenio, de reducir a la mitad la proporción de personas con hambre en el mundo, para el año 2015.

El plan de acción de este Grupo consiste, fundamentalmente, en tres puntos: a) la movilización de la voluntad política en el ámbito global, nacional y local; b) la orientación de las políticas nacionales para priorizar los presupuestos hacia la agricultura, el empoderamiento de las mujeres y el desarrollo de capacidades en relación a acciones para reducir el hambre; y c) el incremento de escala de las acciones para mejorar la nutrición, la productividad y el acceso a los mercados de los pequeños/as productores/as. Una vez adoptado este Plan, se prevé su implementación a través de alianzas regionales.

El **Grupo de Trabajo POVNET del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE**, comienza en 1993 con la misión de profundizar en las relaciones entre la desigualdad, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, para contribuir en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. El POVNET es un espacio para el intercambio de experiencias y buenas prácticas de crecimiento pro-pobre o “pro-poor growth”, para analizar el impacto en la reducción de la pobreza de las políticas de desarrollo de los donantes, y para definir estrategias y políticas en áreas definidas como prioritarias, como las infraestructuras, la agricultura y el sector privado.

El crecimiento pro-pobre responde a la evidencia de que una proporción significativa de población pobre está marginada del proceso de crecimiento, y trata de definir los patrones más adecuados de crecimiento que permitan a los pobres beneficiarse del mismo. Se considera que un crecimiento es pro-pobre cuando los ingresos de los pobres crecen en relación a los ingresos de los no-pobres, y la desigualdad disminuye. Existen autores que plantean este concepto en términos absolutos, en función de la tasa de crecimiento de los pobres de manera que se acerque al objetivo del milenio de reducción de la pobreza (CAD, 2006:9).

El documento marco y la declaración política sobre crecimiento pro-poor del Grupo POVNET orientan las políticas de desarrollo de los donantes y países socios, y definen una nueva agenda en la que la agricultura es la base fundamental del crecimiento “pro-poor” de los entornos más pobres.

Las prioridades identificadas para esta nueva agenda son las de mejorar la productividad y las oportunidades de mercado de la agricultura, promover la diversificación de los medios de vida, tanto dependientes de la agricultura como de las actividades no agrícolas, y reducir el riesgo y la vulnerabilidad (CAD, 2006b).

La **Alianza Internacional contra el Hambre (AICH)**, adoptada en la Cumbre Mundial de la Alimentación, cinco años después (2002), liderada por FAO, FIDA, IPGRI¹²³ y PMA, tiene el propósito de desarrollar acciones para el cumplimiento del objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Concretamente, las acciones están dirigidas a fortalecer el compromiso nacional y global de lucha contra el hambre, generar un foro para el diálogo en torno a las medidas a tomar para la consecución de este objetivo, y promover acciones conjuntas entre go-

¹²² Los miembros del “Task Force” proceden de diferentes organizaciones de las Naciones Unidas, Centros del Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agraria (CGIAR), Organizaciones No Gubernamentales y el sector privado.

¹²³ IPGRI: Instituto Internacional de Recursos Genéticos Vegetales

biernos y otros actores en este mismo sentido. Esto se traduce en la conformación de Alianzas Nacionales contra el Hambre para lograr estos propósitos en los países en desarrollo.

Las actuaciones de esta Alianza se concretan en el **Programa de Lucha contra el Hambre** que se articula en cinco áreas prioritarias de actuación:

- La mejora de productividad de la agricultura en áreas rurales pobres.
- La conservación y utilización sostenible de los recursos naturales.
- La mejora de la infraestructura rural y el acceso a los mercados, incluyendo aspectos de sanidad animal, vegetal e inocuidad alimentaria.
- El fortalecimiento de capacidades para la generación y diseminación del conocimiento.
- El acceso al alimento para los más necesitados.

El éxito de este Programa depende de la generación de un ambiente político a nivel internacional y nacional que conduzca a la reducción del hambre y la pobreza, la coordinación entre los actores implicados para la puesta en marcha de acciones comunes, y la mayor dotación de recursos de ayuda oficial para el desarrollo en agricultura.

A nivel de la **Unión Europea**, se considera fundamental la coherencia con los mecanismos de cooperación específicos de la Comisión Europea en el tema de Seguridad Alimentaria, tanto en lo referente al contenido del **Programa Temático de Seguridad Alimentaria 2007-2013**, como en las actuaciones que se desarrollen en los países en el marco de los documentos estratégicos país y región de la Comisión.

Entre los principios en los que se fundamenta este Programa se encuentra la coherencia, tanto a nivel interno (de la UE) como externo, involucrando a los Estados Miembros para la promoción y avance de la agenda de la Unión Europea en Seguridad Alimentaria, impulsando la coherencia y complementariedad externa en línea con la Declaración de París del CAD sobre Eficacia de la Ayuda. A este respecto, el Programa temático contará con las ventajas que ofrece la experiencia de las Agencias de las Naciones Unidas para avanzar en la Agenda Internacional de Seguridad Alimentaria y el fortalecimiento de los bienes públicos.

El Programa temático tiene previsto intervenir particularmente en:

- Apoyar el desarrollo y acceso a bienes públicos internacionales, el financiamiento de programas globales (sistemas de información y alerta temprana, estrategias de seguridad alimentaria) y el avance de la agenda internacional.
- Incidir con especial atención en situaciones excepcionales de transición y fragilidad del Estado (particularmente en situaciones de post crisis).
- Promover políticas y estrategias innovadoras, así como la diseminación de buenas prácticas en el terreno de la seguridad alimentaria.

En este contexto, también hay que considerar el papel de España en lograr mayor coherencia de las Políticas de Cooperación, Agroalimentarias y de Comercio de la Unión Europea en seguimiento de los resultados de la Conferencia de Helsinki en 2006, y en el contexto de las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales (OMC), así como en el debate político internacional en los temas de ayuda alimentaria y comercio (Convención de Ayuda Alimentaria y Subcomité Consultivo de Disposición de Excedentes). Para más información se sugiere consultar http://www.odi.org.uk/publications/briefing/1_00.html

Otras iniciativas que cabe mencionar son los códigos de conducta, que sin implicar obligación legal de cumplimiento alguna, dejan entrever la voluntad de generar compromisos comunes en temas que repercuten en la alimentación de las poblaciones más pobres. Entre dichos códigos se destacan los siguientes:

- Código Internacional de Conducta sobre la Distribución y Uso de Pesticidas. <http://www.greenyearbook.org/agree/haz-sub/faocode.htm>
- Código de Conducta de Pesca Responsable. Más información en <http://www.fao.org/fi/agreem/codecond/codecons.asp>

- Código de conducta para la colección y transferencia de germoplasma de plantas. Ver en <ftp://ext-ftp.fao.org/ag/cgrfa/GS/CcgermpE.pdf>
- Código de conducta en biotecnología relacionada con los recursos genéticos para agricultura y alimentación (en proceso). Ver en <http://www.fao.org/ag/cgrfa/biocode.htm>

II.2. Marco institucional nacional

a) Organizaciones Nacionales de Coordinación Directa

Para el desarrollo del presente documento, se ha tenido en cuenta la necesaria implicación de todos los actores de la Administración Central del Estado, comunidades autónomas, diputaciones provinciales, ayuntamientos, ONGD, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales y universidades. A continuación se detallan aspectos específicos de esta coordinación.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación –MAPA–, como departamento encargado de la propuesta y ejecución de las directrices del Gobierno sobre política agraria, pesquera y alimentaria, tiene un papel preponderante en el apoyo a los programas de fortalecimiento de las instituciones y la asistencia técnica en aspectos relativos a pesca, agricultura, ganadería y desarrollo rural. La amplia experiencia de los técnicos de este Ministerio en cooperación exterior a través de la Subdirección de Relaciones Agrarias Internacionales, y la posibilidad de contar con expertos en diferentes temas de especialización es clave para apoyar con asistencias técnicas de corta y larga duración en seguridad alimentaria.

El Centro Nacional de Tecnología de Regadíos –CENTER–, dependiente del MAPA, tiene entre sus funciones la cooperación internacional sobre regadíos. Con este Centro se podrán desarrollar acciones conjuntas de capacitación en el tema de manejo del agua, uno de los factores críticos para la seguridad alimentaria.

El MAPA asiste a las reuniones de la FAO, en el marco de las relaciones del gobierno de España con esta Organización. En este sentido participa activamente, tanto en las reuniones estatutarias como en otros foros y debates que puntualmente se realizan en torno al problema del hambre y del desarrollo. Por otra parte, este Ministerio participa también activamente en las reuniones del CODEX Alimentario.

El Ministerio de Educación y Ciencia –MEC–, puede aportar apoyos en los aspectos relativos a formación de profesorado, fortalecimiento de los currícula académicos en Escuelas y Universidades para la incorporación del tema de seguridad y soberanía alimentaria. La coordinación se realizará fundamentalmente a través de las instituciones más especializadas, como Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria –INIA¹²⁴. En ambos casos, se pueden establecer apoyos en lo relativo a investigación científico técnica y formación.

El Ministerio de Sanidad y Consumo –MSC–, cuenta con el bagaje técnico relativo a los temas de salud y nutrición. El apoyo a los Programas de soberanía alimentaria puede venir dado a través del Instituto nacional de Consumo, que es un organismo autónomo que puede aportar importantes experiencias en acciones relativas a la política de protección al consumidor.

Por su parte, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, enfocada en los aspectos de inocuidad y que tiene como objetivo garantizar al más alto grado de seguridad a los ciudadanos, cuenta con un excelente bagaje en el establecimiento de redes de alerta, evaluación de riesgos, legislación, información y capacitación.

El Ministerio de Medio Ambiente –MMA–. Con amplia experiencia en el manejo de recursos hídricos y la protección de los recursos naturales, que podrá apoyar a los enfoques territoriales dirigidos al manejo de cuencas, mantenimiento y recuperación de fuentes de agua.

Considerando las dimensiones que abarca el tema del hambre, otros ministerios españoles podrán tener un papel relevante en este ámbito. Se puede destacar el papel del *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, en lo relativo a asesorías relativas a garantías sociales, redes de protección social alimentaria, acceso a empleo, y en temas de género a través del Instituto de la Mujer.

¹²⁴ El INIA es Representante de España en el Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agraria (CGIAR).

La **cooperación descentralizada**. La estrategia constituirá un elemento de referencia para la coordinación de los planes directores y programas de actuación de las comunidades autónomas, diputaciones y ayuntamientos en relación a la lucha contra el hambre. Las ventajas de su actuación en el ámbito territorial, permitirá contar con la experiencia del proceso de descentralización en España, fundamentalmente en lo referente a las competencias relacionadas con los temas alimentarios.

Las **ONGD** representan en estos programas a los actores que más directamente desarrollan su acción en el ámbito local y territorial. Existen ONGD con una amplia experiencia en el tema de seguridad alimentaria y en la aplicación de enfoques de soberanía alimentaria, que cuentan con metodologías de trabajo base-cúspide, centradas en fortalecer las capacidades locales y lograr que las comunidades en situación de inseguridad alimentaria logren una autonomía y un protagonismo de su propio desarrollo. Así mismo, algunas ONGD con un papel más relevante en temas de incidencia y educación para el desarrollo están desarrollando campañas de mucho interés para crear conciencia sobre el problema del hambre y la manera de enfrentarlo (ej. Campaña del derecho a la alimentación).

Las **organizaciones de agricultores y ganaderos, las cooperativas, las cofradías de pescadores y las asociaciones de agricultura ecológica**. La experiencia de estas entidades por su papel político y técnico en el desarrollo agropecuario y pesquero puede ser de enorme utilidad en el fortalecimiento del asociacionismo en los niveles locales, territoriales y nacionales. Asimismo, en lo que respecta a los sistemas de producción sostenibles.

Las **Organizaciones empresariales del sector agroalimentario**. Estas organizaciones, tanto de carácter sectorial como horizontal, cuentan con un bagaje técnico basado en la experiencia en aspectos de derecho alimentario, comercio exterior, medio ambiente, tecnología y otros. En el sector empresarial se cuenta con Institutos Tecnológicos desde donde se pueden aportar importantes insumos de investigación para el desarrollo alimentario.

La experiencia de iniciativas conjuntas entre la Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB), el MAPA y la AECI, de formación y promoción de las producciones agroalimentarias de los países en desarrollo, debe ser considerada. El desarrollo de proyectos de cooperación técnica y empresarial y el intercambio de técnicos en diversas materias pueden ser de gran interés.

Las **Fundaciones** pueden tener también un papel clave en la gestión de recursos dirigidos a mejorar la alimentación de los más vulnerables de forma sostenible.

Las **Universidades** deben tener un papel fundamental en la implementación de esta estrategia, dada la necesidad de contar con técnicos y especialistas con un enfoque multidisciplinar para abordar los problemas del hambre, y tomando en consideración las limitadas opciones actualmente existentes para investigar y formarse en temas relativos a la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre en España. Las Universidades españolas afrontan el reto de desarrollar acciones de formación e investigación en el tema alimentario, tanto en los países a los que vaya destinada la ayuda, como en España.

b) Mecanismos Nacionales para la armonización y coherencia de políticas

El tema de seguridad alimentaria es complejo y multidisciplinar, y en él se unen las políticas agroalimentarias, de comercio, de manejo de los recursos naturales, salud, ciencia y tecnología, etc. Muchas de las decisiones políticas de cada uno de estos sectores pueden incidir de manera indirecta en la situación alimentaria de los países en desarrollo.

Esta intersectorialidad exige que muchos de los planteamientos de política relacionados con la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria sean analizados y debatidos en el **Grupo de coherencia de políticas** del Consejo de Cooperación, de manera que estas no incidan negativamente en el derecho a la alimentación de los más vulnerables.

Otro aspecto importante se refiere a la necesidad de vincular las acciones humanitarias de ayuda alimentaria de emergencia a actuaciones de rehabilitación y desarrollo, fortaleciendo con ello las capacidades de las poblaciones para enfrentar por sí mismos las situaciones de crisis. Para ello, se promoverán instancias de **coordinación entre la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo**. Ver línea estratégica número 5.

Así mismo, se considera prioritario promover, junto al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, instancias que faciliten el flujo de información entre los actores de la Cooperación Española que desarrollan actua-



ciones en el terreno y las instituciones autonómicas, nacionales e internacionales que cuentan con el bagaje científico y técnico agroalimentario. Con esta finalidad, se prevé apoyar la conformación de **redes dirigidas al Intercambio Científico-Técnico Alimentario**, que se detallan en la *línea estratégica 5*.

Este tipo de mecanismos permitirá reforzar el aporte de la experiencia técnica e institucional española, y el amplio bagaje cultural agroalimentario de nuestro país en el compromiso de lucha contra el hambre.



Acrónimos



Acrónimos

ADPIC	Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual en el Comercio
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AESA	Agencia Española de Seguridad Alimentaria
AICH	Alianza Internacional contra el Hambre
AMSF	Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AOTC	Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CBD	Convenio sobre Biodiversidad Biológica
CCAA	Comunidades Autónomas
CEHAP	Cátedra de Estudios de Hambre y Pobreza
CENTER	Centro Nacional de Tecnología de Regadíos
CERAI	Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional
CGIAR	Grupo Consultivo sobre la Investigación Agraria Internacional
CIPP	Convención Internacional para la Protección de las Plantas
CGRFA	Comisión de Recursos Genéticos para la Agricultura y la Alimentación
CMA	Cumbre Mundial de la Alimentación
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DELP	Documentos de Estrategia para la Lucha contra la Pobreza
DEP	Documentos de Estrategia País
DES	Documentos de Estrategia Sectorial
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
DRET	Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
ECA	Escuelas de Campo de Agricultores
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
EFSA	Autoridad Europea de la Seguridad Alimentaria
ELCH	Estrategia de Lucha contra el Hambre
ETEA	Escuela Técnica Superior Empresarial Agrícola de Córdoba

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIAN	FoodFirst Information and Action Network
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTIG	Grupo de Trabajo Intergubernamental para elaboración de las Directrices Voluntarias de Derecho a la Alimentación
HEGOA	Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
ICCIDD	International Council for the Control of Iodine Deficiency Disorder
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales
INIA	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
IEH	Instituto de Estudios del Hambre
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IHP	Iniciativa de Hambre y Pobreza
IPGRI	International Plant Genetic Resources Institute
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MEC	Ministerio de Educación y Ciencia
MIP	Manejo Integrado de Plagas
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
MSC	Ministerio de Sanidad y Consumo
MSS	Manejo Sostenible de Suelos
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
NNUU	Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OGM	Organismos Genéticamente Modificados
OIE	Oficina Internacional de Epizootias para la salud animal
OOII	Organismos Internacionales
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación de AECI
PAC	Política Agraria Común
PAE	Planes de Actuación Especial

PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POVNET	Grupo de Reducción de la Pobreza del Comité de Ayuda al Desarrollo
PPC	Política Pesquera Común de la Unión Europea
SADC	Comunidad para el Desarrollo del Sur de África
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SICA	Secretaría de Integración Regional de Centroamérica
SICIAV	Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
URD	Urgencia, Rehabilitación y Desarrollo
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana



Bibliografía y webs de interés



Bibliografía y webs de interés

AECI (2004), *Estrategia de la Cooperación Española para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, Madrid.

Altieri, M. (1995), *Agroecology: The science of sustainable agriculture*. Westview Press, Londres.

Altieri, M. (2002). *Agroecology: The Science of Natural Resource Management for Poor Farmers in Marginal Environments*. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 93: 1-24.

Banco Mundial (2000). *Financial Markets*, Managua, Nicaragua.

Borton, J. y Nichols, N. (1994), *Sequía y hambruna*. Programa de políticas de socorro y desastres. Regent's College. Londres. Instituto de Ultramar.

CAD (2006a), *Promoting Pro-Poor growth – Overarching paper*, DAC Network on Poverty Reduction, February 2006.

CAD (2006b), *Enabling Pro-Poor growth through agriculture*, Draft Report by the Agriculture Task Team, DAC Network on Poverty Reduction, February 2006.

Campaña del Derecho a la Alimentación (2005a). *Directrices voluntarias para el derecho a la alimentación*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

Campaña del Derecho a la Alimentación (2005b), *El derecho Humano a la alimentación*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

Campaña del Derecho a la Alimentación (2005c), *Un derecho vulnerado*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

Chambers, R. y Conway, G. (1992). *Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st century*. IDS Discussion Paper 296. Brighton: Institute of Development Studies.

Coady, D. (2003), *Choosing Social Safety Net Programmes and Targeting Methods in LDCs*, Washington, DC, IFPRI.

Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004), *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*, pages 83–86, Washington, DC. Banco Mundial e IFPRI 2004.

Coates, D. (1995), *Pesca continental y su potenciación mediante acuicultura extensiva: situación actual, dificultades, y perspectivas para la seguridad alimentaria*. Documento presentado en la Conferencia de Kyoto.

Comisión Europea (2000), *Industria pesquera y reducción de la pobreza*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2000) 724 final. Bruselas.

Comisión Europea (2005), *Acciones externas a través de Programas Temáticos bajo las Perspectivas Financieras futuras 2007–2013*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2005) 324. Bruselas. Accesible en <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/82&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Comisión Europea (2006), *Una estrategia temática para la seguridad alimentaria*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2006) 21 final. Bruselas. Accesible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0021es01.doc [accedido enero 2007]

Declaración Final del Foro Mundial de Soberanía Alimentaria, septiembre 2001, La Habana. Accesible en www.ukabc.org/havanadeclaration.pdf [consultada en febrero 2006]

Declaración Política Soberanía Alimentaria: Un Derecho para Todos, junio 2002, Roma. Acceso www.croceviaterra.it/FORUM/DOCUMENTI%20DEL%20FORUM/POLITICAL%20statement.pdf [consultada febrero 2006]

Delgado, C. et al (2003), *Fish to 2020: Supply and demand in changing global markets*. World Fish Center Technical Report no. 62. Washington, DC, IFPRI.

Esquinas-Alcázar, J. (2005), *Protecting crop genetic diversity for food security: political, ethical and technical challenges*, Nature reviews, December, vol 6 n° 12, disponible en <http://www.nature.com/reviews> y <http://www.fao.org/ag/cgrfa/spanish/itpgr.htm> [accesado junio 2006].

FAO (1983), *Report of the Committee on World Food Security, 8th Session*, Documento CL83/10. Roma.

FAO (1996), *Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Alimentación*. Accesible en http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm

FAO (1999), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.

FAO (2000) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.

FAO (2002), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.

FAO (2003a), *El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria. Respuesta a Nuevos Desafíos*, Roma.

FAO (2003b), *The scourge of "hidden hunger": global dimensions of micronutrient deficiencies*, Kennedy G., Nantel, G. y Shetty, P. Roma.

FAO (2003c), *Tenencia de la tierra y desarrollo Rural*, Estudios sobre tenencia de la tierra. Roma.

FAO (2003d), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.

FAO (2004a), *Eradicating hunger. Questions of Scale and Affordability*, Roma.

FAO (2004b) *Building on Gender, Agrobiodiversity and Local Knowledge*, what is agrobiodiversity?, accesible en <http://www.fao.org/docrep/007/y5609e/y5609e00.htm> [accesado en abril 2006].

FAO (2004c), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.

FAO (2005a), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.

FAO (2005b) *Reducing fisherfolk's vulnerability leads to responsible fisheries*. Sustainable Fisheries Livelihoods Programme, Roma.

FAO (2006a), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.

FAO (2006b), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, Roma.

FAO (2006c), *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel Nacional*, Roma.

FAO Programa "Alimentar la mente para combatir el hambre". Accesible en http://www.fao.org/ag/agn/nutrition/education_feeding_en.stm

FAO PESA (2004), *Estrategia para extender a escala nacional el programa especial para la seguridad alimentaria en América Central* (eds. De Clementi, L., De Loma-Ossorio, E., y Vivero, JL). PESA Centroamérica, Tegucigalpa, FAO.

FAO PESA (2005a), *Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos*, (eds. De Loma-Ossorio, E. y Lahoz, C.). PESA Centroamérica, Tegucigalpa, FAO.

FAO PESA (2005b), *Las Escuelas de Campo para agricultores en el PESA Nicaragua* (eds. De Loma-Ossorio, E. y Lahoz, C.), PESA Centroamérica, Managua, FAO.

FIAB, 2004. *Guía de aplicación de las exigencias de etiquetado y trazabilidad de alimentos y piensos modificados genéticamente*. FIAB, MAPA y MSC, Madrid.

FIAN (2005), *Food sovereignty. Towards democracy in localized food systems*, Warwickshire, ITDG Publishing.

FIDA (2000). *Política de financiación rural de FIDA*, <http://www.ifad.org/pub/basic/finance/SPANISH.pdf> [accesado en mayo enero 2006]

FIDA (2003), *La política del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en materia de financiamiento rural*. Accesible en www.rimisp.cl/boletines/bol32/doc8.zip, [accesado en junio 2006]



Giger, M. (2000). Evitando la trampa: Más allá del empleo de incentivos directos. Centro para el desarrollo y el medio ambiente. Instituto de Geografía. Berna, Suiza.

GTZ (2005), *Especies subexplotadas. Un rico potencial poco aprovechado*, Proyecto sectorial People and biodiversity in rural areas, Hojas temáticas, accesible en http://www2.gtz.de/agrobiodiv/download/Themenblaetter/Vernachlaessigte_Arten_span_05.pdf [accesado en febrero 2006].

Haddad, L., Hoddinott, J. y Alderman, H. (1997), *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Models, Methods, and Policy*, IFPRI, Washington DC.

Holling CS.,(1973), Resilience and Stability of Ecological Systems, *Annual Review of Ecology and Systematics*, Vol. 4: 1-23.

ICARDA (2005), *Food Barley: Importance, Uses and Local Knowledge*, Stefania Grando y Helena Gomez Macpherson (eds.)

ICCIDD International Council for the Control of Iodine Deficiency Disorder (2002), <http://indorgs.virginia.edu/iccid/aboutidd.htm> [accesado en febrero 2007].

IFPRI (1988), *Food Subsidies in Developing Countries: Costs, Benefits, and Policy Options*, Pinstrip-Andersen Baltimore (ed), pages 334–339. Johns Hopkins University Press.

IFPRI (2001). *La agenda inconclusa. Perspectivas para Superar el Hambre, la Pobreza y la Degradación Ambiental*, Washington DC.

IFPRI y World Fish Center (2003), *Outlook for Fish to 2020: Meeting Global Demand*.

IICA (2005), Hegedüs, P. y Vassallo, M. *Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de montevideo, paysandú y tacuarembó*, Uruguay, IICA.

IPGRI (2004), *Especies vegetales descuidadas y subutilizadas: Plan de acción estratégico del Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos*, Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos, Roma.

Luhmann, N. y De Georgi, R. (1993), *Teoría de la sociedad*. Javier Torres Nafarrate (ed.). México, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana e Instituto de Estudios Superiores de Occidente.

MAEC (2005), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Madrid.

Maletta, H. (2003), *Una nota sobre los conceptos de Seguridad Alimentaria*, FODEPAL, Santiago de Chile, FAO.

McGoodwin, J. (1995) *Conflictos de base cultural en la utilización de recursos marinos vivos y sugerencias para resolverlos o aliviarlos*. Documento presentado en la Conferencia de Kyoto.

Merlet, M., Thirion, S. y Garcés, V. (2006), États et sociétés civiles, accès à la terre et développement rural: renforcer les capacités pour de nouvelles formes de gouvernance. Document Thématique ICARRD.

Millenium Project task force on hunger (2004). *Halving Hunger by 2015: a framework for action*, United Nations.

Mousseau, F. (2005). *Food aid or Food Sovereignty?*. Oakland Institute. Oakland.

OMS (2001a), *Iron deficiency anaemia: Assessment, prevention and control - a guide for programme managers*, Geneva.

OMS. (2001b), *Assessment of iodine deficiency disorders and monitoring their elimination - a guide for programme managers*, Second edition, Geneva.

OMS. 2002. *Turning the tide of malnutrition, responding to the challenge of the 21st century*. Geneva.

OMS y UNICEF (2003), *Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y el Niño Pequeño*.

- OMS (2005), *Nutrición y VIH/SIDA*, Informe de la reunión 116 de la Secretaría del Consejo Ejecutivo.
- Perez de Armiño (1997), *Ayuda Alimentaria y Desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias*. Hegoa. Bilbao.
- Perez de Armiño (2005), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. HEGOA [en línea], Bilbao, disponible en: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/121> [Accesado el día 10 de octubre de 2006].
- Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del convenio sobre la diversidad biológica, 2000. Accesible en <http://www.biodiv.org/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf> [accesado en junio 2006].
- Quintana, J., Merino J., y Cazorla, A. (1999). *Desarrollo rural en la Unión Europea: modelos de participación social*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Quisumbing, A. et al (1995). *La mujer: la clave de la Seguridad Alimentaria*. Washington D.C, IFPRI.
- RAE (1992), *Diccionario de la Real Academia Española*, Madrid.
- Rosegrant, M. y Hazell, P. (2000), *Transforming the Rural Asian Economy: The unfinished revolution*, Hong Kong, Oxford University Press.
- Scherr, S. (2003), *Halving Global Hunger*, Millenium Project task force on hunger, United Nations.
- Sen, A. (1981) *Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation*, Oxford, Clarendon Press.
- Sen, A. (2001) *Las teorías del desarrollo en el siglo XXI*, Leviatán, No.84, pp 1:15.
- Skoufias, E. (2005), *PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in México*, IFPRI, Washington DC.
- Soto, F. (2002), *Mercados financieros rurales, del crédito agrícola a las finanzas rurales*. FAO RUTA.
- Tacón, A. (2003), *Contribution of fish to food security and human nutrition*, FAO, información disponible es <http://www.fao.org/docrep/008/ae932e/ae932e02.htm> [consultado febrero 2006].
- Thomas, D. (1990) *Intrahousehold resource allocation: an inferential approach*, Journal of Human Resources 25, No.4: 635–664.
- UNICEF (2002), *Vitamin A global initiative*, www.unicef.org/vitamina [accesado en junio 2006].
- Vogel, R. C., (1984) *Savings Mobilization: The Forgotten Half of Rural Finances*, Undermining Rural Development with Cheap Credit, Westview Press.
- Vogel, (2003), *Del crédito agrícola a las finanzas rurales: en búsqueda de un nuevo paradigma*. Conferencia presentada en Simposio Internacional “Experiencias y Desafíos en Microfinanzas y Desarrollo Rural”, en Quito, Ecuador, Accesible en www.rimisp.cl/boletines/bol32/doc2.zip, [accesado en junio 2006].
- Zeller, M. y Sharma, M. (2005), *Servicios financieros rurales para mitigar la pobreza*. El papel de la políticas públicas, Washington, DC, IFPRI.
- Ziegler, J. (2003), Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de NNUU para el derecho a la alimentación, agosto 2003.
- Ziegler, J. (2004), Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de NNUU para el derecho a la alimentación, marzo 2004.

