

DanChurchAid

Estrategia de Seguridad Alimentaria

Version español Mayo, 2004

Introducción

Este documento delinea la estrategia de seguridad alimentaria de DanChurchAid y presenta los principios básicos de los programas de seguridad alimentaria implementados en colaboración con contrapartes locales e internacionales en los países de enfoque y de proyecto de DCA. El objetivo general de DCA es por un lado, asistir a grupos poblacionales pobres que sufren de inseguridad alimentaria en reclamar y mantener su derecho a la alimentación y a una forma de vida sostenible, y por otro lado, atacar las causas estructurales inmediatas de la inseguridad alimentaria mediante la incidencia y movilización. Se pretende lograr este objetivo mediante el apoyo a intervenciones de seguridad alimentaria de pequeña escala, baja utilización de insumos y preferiblemente enfocadas en una localidad específica, cubriendo cuatro áreas de enfoque: agricultura sostenible, micro crédito, empoderamiento de los pobres e incidencia.

Esta estrategia se divide en tres partes: La primera parte presenta el marco conceptual de seguridad alimentaria y del derecho a la alimentación en una perspectiva histórica, así como el enfoque e interpretación de DCA. La segunda parte examina las causas de la inseguridad alimentaria a diferentes niveles y las respuestas de políticas internacionales en las últimas décadas. Finalmente, la tercera parte presenta el marco estratégico y los objetivos de las intervenciones de seguridad alimentaria de DCA.

1. Marco Conceptual

1.1 Seguridad alimentaria en una perspectiva histórica

Históricamente, el significado y definición del concepto de seguridad alimentaria ha pasado por una serie de transformaciones. Las primeras discusiones sobre seguridad alimentaria se llevaron a cabo en la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, en cuyo reporte final se definió seguridad alimentaria como "la disponibilidad en todo momento de una adecuada provisión mundial de productos alimenticios básicos.... para mantener una expansión estable del consumo de alimentos... y evitar fluctuaciones en la producción y los precios" (apéndice de las Naciones Unidas, citado en Maxwell, Simon, 1996). Esta definición claramente reflejaba las circunstancias en las que surgió la Conferencia Mundial: abruptos incrementos en los precios mundiales de alimentos y la preocupación por que el sistema mundial de alimentos estuviera saliéndose de control. El énfasis se puso en la seguridad alimentaria a nivel mundial, haciendo referencia a "una adecuada provisión mundial de productos alimenticios básicos" como la solución para lograr seguridad alimentaria.

En la actualidad una de las definiciones más predominantes es la del Banco Mundial: "Seguridad alimentaria es el acceso permanente de todas las personas a suficiente alimento para poder llevar una vida activa y saludable" (Banco Mundial 1986, citado en Maxwell 1996:157). Lo común entre las definiciones de seguridad alimentaria adoptadas en los 80's y 90's es el énfasis sobre la *seguridad alimentaria a nivel individual y familiar*, en contraste con las definiciones anteriores que se enfocaban sobre la *seguridad alimentaria a nivel mundial y nacional*. Esto refleja el reconocimiento del hecho de que a pesar de que podía disponerse de suficientes alimentos a nivel nacional y mundial, seguía existiendo inseguridad alimentaria y hambruna a nivel de los hogares.

El cambio de enfoque del nivel mundial/nacional al nivel familiar/individual está íntimamente relacionado con otro cambio significativo en la concepción de la seguridad alimentaria. El reconocimiento de que la mera disponibilidad de alimento no conduce automáticamente a lograr seguridad alimentaria; sino que se trata principalmente de tener acceso a alimentos. Por consiguiente, durante las últimas dos décadas ha habido un cambio del paradigma de Seguridad Alimentaria de un *modelo de reducción en la disponibilidad de alimentos, (food availability decline model (FAD))* a un *modelo de reducción en el derecho a alimentos, (food entitlement decline model (FED))*.

El modelo de disponibilidad de alimento fue predominante hasta inicios de los 80's y fue el modelo utilizado por muchas organizaciones internacionales como la FAO. En resumen, el modelo atribuye el problema de hambruna e inseguridad alimentaria a una reducción agregada en la cantidad de alimentos disponible. En su versión más simple, este modelo sostiene que cualquier incidente que interrumpa la producción de alimento (como una sequía, inundaciones o guerra) puede causar una hambruna.

En 1981, A.K. Sen publicó su libro "*Poverty and Famines*" ("Pobreza y Hambrunas"), dando inicio a una nueva evolución dentro de las teorías de seguridad alimentaria. Sen cuestionó el principal punto de vista de la FAO que sugería que las crisis alimentarias eran casi siempre consecuencia de una reducción en la disponibilidad de alimentos. De acuerdo a Sen, las hambrunas y la inseguridad alimentaria eran resultado de una reducción del derecho a alimentarse más que una reducción de la disponibilidad de alimentos. El derecho (*entitlement*) a alimentarse se entiende como "el derecho o facultad legítima y efectiva sobre grupos de productos alternativos", y puede basarse en cuatro tipos de relaciones: comercio, producción, trabajo y herencia / transferencias. A pesar de que el enfoque de derecho introducido por Sen ha influido en gran medida las discusiones sobre seguridad alimentaria de los 80's y 90's, muchas organizaciones internacionales siguen poniendo más énfasis sobre el aspecto de producción (Getachew, 1995 y Raikes, 1996).

Otro cambio de paradigma ocurrió aproximadamente después de la hambruna en África de 1984-85, al menos en el pensamiento teórico, de una perspectiva de prioridad de alimentos (*food first perspective*) a una perspectiva de medios de vida (*livelihood perspective*). De esta forma, el enfoque de derechos de Sen fue criticado por retratar a las víctimas de hambrunas como seres esencialmente pasivos y por enfocarse demasiado en aspectos económicos, no prestando atención al contexto histórico y social de las crisis alimentarias. Por otro lado, fue descubriéndose que el alimento no siempre es la primera prioridad de las personas, sino que es uno entre muchos objetivos perseguidos por las personas en situaciones de crisis alimentarias, en las cuales las necesidades de corto plazo se subordinan a la necesidad de subsistencia a largo plazo. Una de las primeras personas en señalar este aspecto fue Alex de Waal (1989) en base a sus estudios de la hambruna de 1984-85 en Dafur, Sudan. Según de Waal en muchos casos las personas pueden elegir aguantar hambre si esto les evita tener que vender sus medios

de producción. En general hay una creciente cantidad de investigaciones que sugieren que las personas que viven en condiciones donde sus sistemas de subsistencia están en recurrente riesgo, tienden a planear estratégicamente para minimizar este riesgo (ver por ejemplo Davies, 1996 y Webb & von Braun, 1994). Este tipo de estrategias se denominan "estrategias de manejo" o "estrategias de sobrevivencia" que consisten de varias secuencias o fases, por ejemplo la fase del mecanismo de aseguramiento, la fase de venta de los medios de producción y la fase final de indigencia.

Finalmente, puede decirse que dentro del campo de la investigación sobre la pobreza, en particular la pobreza rural, y la investigación sobre seguridad alimentaria se ha dado un cambio desde un enfoque objetivo a uno subjetivo. De acuerdo al segundo enfoque el problema de seguridad alimentaria es un problema subjetivo que depende de la necesidad de cada individuo en cuanto a cantidad, calidad y tipo de alimento lo que no es igual a decir 2100 calorías por día como está establecido. Generalmente, el cambio de perspectiva de prioridad alimentaria a una perspectiva de medios de vida y de indicadores objetivos a subjetivos es mucho más profundo en el trabajo conceptual -por ejemplo en investigación- que en las políticas de seguridad alimentaria y su implementación. Sin embargo, a pesar de que las experiencias prácticas con el enfoque subjetivo son limitadas, vale la pena prestarles atención ya que agrega elementos valiosos al incorporar la percepción local e individual de la seguridad alimentaria.

El cambio paradigmático en el entendimiento de la seguridad alimentaria fue parcialmente seguido por un cambio en los indicadores utilizados para medir la situación de seguridad alimentaria, específicamente un cambio de *indicadores de resultado* a *indicadores de proceso*. Los indicadores de resultado miden el impacto de diferentes acciones sobre la seguridad alimentaria, principalmente midiendo el consumo de alimentos a través de la revisión del presupuesto asignado al hogar y el presupuesto para consumo, o utilizando evaluaciones del estado nutricional, que se usan para estimar la situación de seguridad alimentaria en un tiempo específico. Por otro lado, los indicadores de proceso no solamente reflejan el nivel de seguridad alimentaria, sino también el grado de vulnerabilidad a la seguridad alimentaria. Los indicadores de proceso pueden clasificarse en dos grupos: indicadores de provisión de alimento y de acceso a alimento. Los indicadores de provisión de alimento generalmente se utilizan para proporcionar información sobre la probabilidad de que surja una situación de escasez que afecte la situación alimentaria de los hogares e incluye información meteorológica, de los recursos naturales, del mercado y de la exposición a conflictos. Los indicadores de acceso se desarrollaron como consecuencia del reconocimiento de la importancia del enfoque de acceso a alimento en vez del de disponibilidad de alimentos. Se reconoció que las personas no son víctimas pasivas del hambre, sino que buscan responder a la situación de varias maneras, por lo que este tipo de indicadores también se les llama "*indicadores de capacidad de sobrevivencia*". Este tipo de indicadores provee información sobre la habilidad para sobreponerse a los efectos de una crisis. Algunos ejemplos de estos indicadores son: venta de activos, pastoreo disperso, cambio en las prácticas de cultivo y siembra, migración en busca de trabajo urbano, racionamiento del consumo alimenticio común, entre otros.

A partir de mediados de los 90's, y especialmente relacionado con la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1996, la FAO y otras organizaciones nacionales e internacionales trabajando con seguridad alimentaria han promovido la adopción de un enfoque de seguridad alimentaria basado en los Derechos Humanos. Este enfoque aboga por un cambio de enfoque de las *necesidades de las personas* a los *derechos de las personas*. En cuanto a seguridad alimentaria este derecho se formula como derecho a la alimentación adecuada. Desde esta perspectiva de derechos, la pobreza y la inseguridad alimentaria no son problemas meramente económicos, entendidos como falta de recursos,

sino más bien, una violación de derechos humanos. Por consiguiente, el papel de la ayuda al desarrollo debe ser empoderar a las personas para que puedan reclamar sus derechos.

En resumen, desde mediados de los 70's el mundo ha experimentado varios cambios de paradigma en la agenda de seguridad alimentaria: de un enfoque de seguridad alimentaria a nivel mundial y nacional a un enfoque a nivel individual y de los hogares; desde la disponibilidad de alimentos al acceso a alimentos (*modelo de disponibilidad de alimento* a un *modelo de derecho a alimento*), de la prioridad de alimentos a una perspectiva de medios de vida, de indicadores objetivos a subjetivos y últimamente, de un enfoque de necesidades a uno de derechos. Vale la pena reconocer que los diferentes cambios paradigmáticos no son mutuamente excluyentes, sino que en combinación han servido para enriquecer e incrementar nuestro entendimiento de la seguridad alimentaria, mientras unos predominan en el área de la investigación, otros predominan en el trabajo de desarrollo.

1.2 Definición de DCA del derecho a alimentarse y sostenibilidad de los medios de vida

DanChurchAid ha adoptado un enfoque de derecho a la seguridad alimentaria, articulado en tres derechos humanos básicos: el derecho a vivir en paz y justicia, el derecho a medios de vida sostenibles, y el derecho a una vida digna. Estos derechos son indivisibles, universales y no- jerárquicos.

De acuerdo al enfoque de derechos, el estado es el principal responsable y tiene la obligación de respetar, proteger y satisfacer las necesidades humanas de sus ciudadanos. La primera obligación (respetar) indica que el estado no debe interferir con las formas de vida de los individuos. La segunda obligación (proteger) requiere de regulaciones que protejan a las personas de acciones por parte de actores no-gubernamentales que puedan impedirles el acceso a alimentación adecuada. Finalmente, la última obligación (satisfacer) requiere que el estado identifique a los grupos vulnerables y diseñe políticas que mejoren su acceso a recursos productivos o los ingresos para la adquisición de alimentos.

En un sentido legal, esta responsabilidad no puede atribuirse a actores no-gubernamentales ya que éstos no tienen el poder legal para asegurar estos derechos. No obstante, los actores no-gubernamentales tienen la responsabilidad social de reclamar y defender sus propios derechos. Por otro lado, las personas privadas de una vida digna, quienes no tienen acceso a educación e información, no tienen la capacidad de exigir sus derechos. El rol de DCA y sus contrapartes es en consecuencia, el de asistir a la población pobre y marginalizada a exigir y defender sus derechos humanos.

Basándose en lo anterior, DCA ha adoptado la siguiente definición del derecho a alimentarse:

“El derecho a alimentación adecuada es el derecho de todo individuo, sólo o en comunidad con otros, de tener acceso físico y económico a alimento adecuado, seguro y nutritivo o a los medios para poder adquirirlos de manera que satisfagan sus necesidades dietéticas y preferencias alimenticias para una vida activa y saludable”

Es crucial percatarse que el derecho a la alimentación debe entenderse principalmente como el derecho a poder alimentarse uno mismo, y no como el derecho a ser alimentado. Por ende, la responsabilidad del estado no es alimentar a la población, sino respetar y proteger el derecho de las personas a alimentarse mediante formas de vida sostenibles. Esto quiere decir que la ayuda en forma de alimento directo es sólo necesaria en casos de emergencia. El derecho a no sufrir hambre es el nivel mínimo, esencial para poder asegurar el derecho a alimentación adecuada. En consiguiente, sólo existe

seguridad alimentaria cuando todas las personas gozan del derecho civil, político, económico, social y cultural a la alimentación.

En línea con el desarrollo histórico del concepto y el entendimiento de seguridad alimentaria, esta definición se enfoca en el derecho a alimentación a nivel individual y en el acceso a alimento en vez de su disponibilidad. Las personas que conforman un hogar a menudo no tienen igual acceso a alimento debido a que la seguridad alimentaria individual está ligada al control de recursos y acceso a los ingresos del hogar. A menudo, las mujeres y niños sufren este desigual acceso a los recursos.

Igualmente, esta definición respeta los aspectos del acceso tanto físico, como económico a la alimentación. El acceso físico a alimentación se refiere a las posibilidades de poder alimentarse ya sea mediante la producción de tierra propia u otros recursos naturales, o mediante el acceso físico a sistemas adecuados de distribución, procesamiento y de mercado, que mobilizan el alimento desde los lugares de producción a donde son demandados. Por otro lado, el acceso económico se refiere a tener los medios económicos e ingresos necesarios para producir alimento o adquirirlo a precios que no comprometan otras necesidades básicas.

El derecho a la alimentación ha sido definido como "... alimento adecuado, seguro y nutritivo (o medios para su adquisición) de manera que satisfagan sus necesidades dietéticas y preferencias alimenticias....". En este sentido, "seguro" implica que el alimento no contenga sustancias dañinas, ya sea por adulteración, falta de higiene u otras causas. El alimento debe responder tanto a las necesidades dietéticas, como a las preferencias alimenticias a nivel individual. Sin embargo, estos dos requerimientos pueden ser conflictivos, ya que en ocasiones, las preferencias tradicionales de alimento no cumplen con los requerimientos nutricionales y necesidades dietéticas. En muchos países la población tiene fuertes preferencias por ciertos tipos de alimentos como por ejemplo maíz, a costas de una dieta variada que incluya por ejemplo verduras, a pesar de que éstas están disponibles. En estos casos debe darse prioridad al requerimiento de satisfacer las necesidades dietéticas para prevenir la desnutrición infantil y en adultos.

Debido a que el derecho a la alimentación indica el derecho de las personas a poder alimentarse por sí mismas (y no el derecho a alimento por si mismo), este concepto está altamente relacionado a la seguridad de los medios de vida y al derecho a los medios de vida sostenibles. Como menciona Susanna Davies (1996), no es suficiente salvar la vida de las personas, se tienen que salvar sus formas de vida también. El énfasis debe por lo tanto estar en crear medios de vida sostenibles en vez de sólo solucionar los problemas inmediatos de seguridad alimentaria. Subsistencia y sostenibilidad de los medios de vida pueden definirse de la siguiente manera:

"Un medio de vida (*livelihood*) comprende las capacidades, activos (tanto en recursos materiales como sociales) y actividades requeridas para formar un sustento de vida. Un medio de vida es sostenible cuando puede responder a y recuperarse de las urgencias e impactos y mantener y aumentar sus capacidades y activos sin socavar la base natural de recursos" (Scones, 1998).

Sen (1984) definió capacidades como "lo que la gente puede ser o hacer con sus derechos" por lo que el concepto incluye algo más que solamente las demandas materiales de alimento e ingresos. La habilidad del hogar de responder a y recuperarse de las urgencias es crucial para el entendimiento de medios de vida sostenibles. Los hogares pueden responder a una situación (ajustes temporales) o

adaptarse (cambios de largo plazo de las estrategias de subsistencia), pero algunos hogares no podrán hacerlo y llegarán a la indigencia total (Davies, 1996).

2. Análisis

2.1 El mundo hambriento

A pesar de que por décadas, la producción agrícola a nivel global ha crecido más rápidamente que la población mundial, y a pesar del hecho que el mundo produce suficiente alimento para alimentar adecuadamente a sus habitantes y asegurar para todos ese derecho, la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas, FAO, estima que alrededor de 826 millones de personas en el mundo siguen sufriendo de desnutrición crónica (FAO 2000a, 2000b). Aun cuando la mayoría vive en el sur de Asia, es en Africa subsahariana donde se espera el mayor incremento en el número de personas padeciendo hambre y donde el hambre esta mas extendida. Al mismo tiempo, África Subsahariana es la región con la menor capacidad financiera para resolver el problema de déficit de alimentos mediante su importación (Pindstrup-Andersen, 2002). Esta hambruna crónica puede llamarse "el hambre silenciosa" ya que comparada con otras emergencias, en raras ocasiones recibe mucha atención pública. En la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1996, la comunidad internacional dió prioridad al problema y llegó al acuerdo de reducir en un 50% el número de personas afectadas por desnutrición para el 2015. En la Conferencia del Milenio de las Naciones Unidas en el 2000, este objetivo se agrego a los Objetivos Internacionales de Desarrollo (*International Development Targets*), incluidos aquellos que buscan reducir la pobreza absoluta en un 50% para el 2015. Sin embargo, según la FAO, aun estos modestos objetivos no seran alcanzados con los esfuerzos actuales acordados en el plan de accion de la última Conferencia de la Alimentación.

La respuesta obvia al desafio de la seguridad alimentaria es incrementar la producción. Sin embargo, la experiencia de los últimos 30-40 años indica que esto no es suficiente. En la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 el énfasis estaba en incrementar la producción a nivel mundial y nacional, y seguridad alimentaria era sinónimo de alcanzar suficiencia a nivel nacional. Como señalo recientemente el director del Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias, Per Pindstrup Andersen (2002), la provisión global de alimento por persona es mayor hoy que nunca, y es suficiente para cubrir los requerimientos nutricionales de todas las personas. El problema no es la provisión global de alimento, sino la desigualdad política y económica a nivel global y nacional y la falta de políticas y tecnologías apropiadas, lo que resulta en inseguridad alimentaria a nivel de los hogares. Por ende a pesar de que la producción se ha incrementado más rápidamente que la población, el problema de hambruna persiste. Muchos países como Brasil e India, que alcanzaron suficiencia nacional y se convirtieron en exportadores de alimentos, todavía tienen grandes sectores de su población sufriendo de hambre.

En la mayoría de los países de enfoque o países proyecto donde DCA interviene a través de socios, un gran porcentaje de la población sufre de desnutrición, definida como la población cuyo consumo alimenticio es crónicamente insuficiente para satisfacer sus requerimientos energéticos mínimos (porcentajes del total de la población 1996/1998): Etiopia 49%, Malawi 32%, Zambia 45%, Uganda 30%, Sudan 18%, India 21%, Camboya 33%, Nepal 28%, Filipinas 21%, Honduras 22%, Nicaragua 31%, Perú 18% (UNDP, 2001). La pobre alimentación y desnutrición son problemas serios en países en vías de desarrollo, resultando en cuatro tipos principales de desnutrición: de proteína, anemia

nutricional (y deficiencia de hierro), desórdenes por deficiencia de yodo (como bocio) y deficiencia de vitamina A. Los niños son especialmente vulnerables a la desnutrición debido al alto requerimiento nutricional durante su crecimiento, junto con la falta de conocimiento de las necesidades nutricionales especiales de los niños. Se estima que alrededor de un tercio de todas las muertes de niños se debe a la desnutrición. Alrededor de 150 millones de niños en el mundo sufren de bajo peso (27%) y 183 millones (33%) tienen talla menor que la normal. Los porcentajes de bajo peso (por edad) es considerado el indicador más importante para medir el estado nutricional de los niños debido a que combina indicadores de tamaño (estatura por edad, que mide la desnutrición crónica) con indicadores de peso (peso por edad, que indica desnutrición aguda). Las mujeres con embarazos frecuentes sufren a menudo de anemia nutricional, y se estima que alrededor de 350 millones de mujeres en el mundo sufren de este tipo de desnutrición (Young 2001: 231).

La pandemia del VIH/SIDA que desde los 80's ha matado a más de 20 millones de personas alrededor del mundo, tiene un impacto directo sobre la seguridad alimentaria y el desarrollo de medios de vida sostenibles. El SIDA mata a los miembros más productivos (y reproductivos) de la sociedad, dejando atrás a niños y jóvenes sin cuidado y seriamente expuestos a inseguridad alimentaria y desnutrición. Incluso antes de la muerte de un paciente de SIDA, su hogar experimentará mayor riesgo de inseguridad alimentaria y desnutrición que otros hogares. Las personas enfermas en el hogar dejarán eventualmente de trabajar y los miembros sanos de la familia probablemente tendrán que dedicar mayor tiempo al cuidado de las personas enfermas, descuidando el trabajo y el cuidado de los niños. Actualmente, hay alrededor de 60 millones de personas infectadas de VIH en el mundo. África Subsahariana es la región del mundo donde la pandemia ha afectado más y donde sus impactos amenazan sociedades enteras. Sin embargo, la epidemia está rápidamente extendiéndose a partes de Asia, principalmente China e India.

2.2 Identificando la inseguridad alimentaria

Las personas sufriendo de inseguridad alimentaria o con medios de vida no sostenibles son típicamente campesinos viviendo en tierras marginales, campesinos sin tierra, personas viviendo en zonas afectadas por conflictos y luchas civiles, pastores con limitada tierra para pastoreo, personas dependientes de actividades económicas informales a pequeña escala, personas socialmente estigmatizadas y marginalizadas, minusválidos y víctimas del VIH/SIDA y sus familias.

Un importante aspecto de vulnerabilidad de la seguridad alimentaria es el aspecto de género. A nivel de los hogares, hay mayor inseguridad alimentaria en hogares dirigidos por mujeres debido a que las mujeres son comúnmente discriminadas del acceso a tierra y otros recursos. Además, los hogares dirigidos por mujeres tienen menor capacidad laboral que los dirigidos por hombres. A nivel intrafamiliar, las mujeres sufren a menudo de mayor inseguridad alimentaria que los hombres debido a su bajo estatus social (en algunos lugares es tradición que las mujeres comen después de los hombres), y limitado control y acceso a diferentes formas de recursos existentes en el hogar. En general, las mujeres tienen un bajo estatus social en las comunidades, lo que las priva en mayor grado que a los hombres de sus derechos humanos.

Otro aspecto de vulnerabilidad es el aspecto generacional. De esta manera, todos los hogares basados en familias nucleares y en cierto grado, los basados en familias extendidas, cruzan por un "ciclo doméstico" (Rocha 1994). Los hogares pasaran por tres fases: la fase de expansión (extensión de la unidad nuclear mediante el nacimiento de nuevos miembros), la fase de consolidación (un cierto

número de los niños puede trabajar) y la fase de dispersión (los miembros comienzan a dejar el hogar para iniciar sus hogares propios). Los hogares en las fases de expansión y dispersión están normalmente más expuestos a la inseguridad alimentaria debido a la falta de trabajo infantil. Los hogares en la fase de dispersión sufren además debido a la mayor edad de sus miembros que resulta en una reducción de la capacidad laboral de los adultos y consecuentemente en mayor vulnerabilidad. Los hogares dirigidos por huérfanos, que no están incluidos en este ciclo, son un fenómeno cada vez más común en el mundo, especialmente en África debido a la pandemia del SIDA. Estos hogares están entre los más vulnerables a la inseguridad alimentaria ya que tienen poca capacidad laboral y disfrutan muy pocos derechos en la comunidad. Los niños son en general, uno de los grupos más vulnerables a la inseguridad alimentaria debido a su bajo estatus social y falta observancia de sus derechos, así como a sus altos requerimientos nutricionales en etapas de crecimiento.

Las personas sufriendo de inseguridad alimentaria pueden vivir bajo inseguridad alimentaria crónica, o sufrir de desnutrición crónica, o pueden estar en una situación de inseguridad alimentaria temporal. La inseguridad alimentaria crónica es cuando se tiene una dieta constantemente inadecuada por la incapacidad de adquirir alimento. Generalmente, afecta hogares que carecen permanentemente de capacidad para comprar alimento o producirlo. Por otro lado, la inseguridad alimentaria temporal implica un decremento temporal en el acceso a alimento suficiente por cambios en los precios, en la producción o en los ingresos de los hogares, como en el caso de los campesinos pobres que sufren de inestabilidad por varios meses al año antes de una nueva cosecha. En el peor de los casos, la inseguridad temporal se transforma en hambruna, pero normalmente y a largo plazo, el sistema de medios de vida de las familias no se ve amenazado.

2.3. Pobreza e inseguridad alimentaria

La pobreza y la inseguridad alimentaria están íntimamente relacionadas, a menudo en un círculo vicioso: la inseguridad alimentaria puede ser tanto la causa como el efecto de la pobreza. Por ende, las personas sufriendo de inseguridad alimentaria son el sector más pobre y vulnerable de una sociedad. Basándonos en la definición de pobreza del Banco Mundial de personas viviendo en pobreza absoluta con menos de un dólar al día, aproximadamente 1.2 billones de personas en el mundo (cerca del 20% de la población total) son pobres. De estas personas, más de 800 millones viven bajo inseguridad alimentaria y/o bajo desnutrición crónica (Pindstrup-Andersen, 2002). Todas las personas sufriendo de inseguridad alimentaria son pobres, pero no todos los pobres sufren de inseguridad alimentaria. No obstante, las poblaciones pobres son las más expuestas al riesgo de inseguridad alimentaria. El más mínimo cambio en ingresos, empleo, salud y servicios públicos puede destruir el frágil balance bajo el cual viven y crear un círculo vicioso de hambre y pobreza. Se estima que los pobres en países en desarrollo, utilizan alrededor del 50-80% de su ingreso total disponible en alimento, mientras que los consumidores no-pobres en países industrializados gastan en promedio de 10-15% (Ibíd.).

No siempre los pobres sufren de inseguridad alimentaria. La inseguridad alimentaria puede existir en situaciones donde la población tiene medios para adquirir alimento, pero donde el alimento no está disponible. Este puede ser el caso en situaciones de emergencia causadas por desastres naturales o emergencias políticas, donde el suministro de alimento es interrumpido. Sin embargo, este tipo de situaciones de emergencia no forman parte de un programa de seguridad alimentaria, sino de programas de rehabilitación y emergencia (cf. 3.5.2).

Otras situaciones excepcionales son de crisis económica o colapso financiero que conlleva a la inflación en los precios de los alimentos. El colapso económico reciente en Argentina es un ejemplo de este tipo de situaciones. Sin embargo, las respuestas a este tipo de inseguridad alimentaria no son parte de los programas de inseguridad alimentaria descritos aquí, sino en diferentes tipos de medidas financieras y macro económicas.

2.4 Barreras a la seguridad alimentaria: del nivel de hogares al nivel global

Existen diferentes barreras y obstáculos para alcanzar seguridad alimentaria y subsistencia sostenible a diferentes niveles y todos deben considerarse. Algunos factores se relacionan a las inequidades y desbalances a nivel internacional o a nivel nacional y otros se relacionan a las estructuras políticas y económicas. Los patrones difieren enormemente de una región o país a otro y las respuestas necesitan adecuarse al contexto y realidad local. Sin embargo, existen barreras de carácter general que se mencionan a continuación:

A nivel individual:

Distribución desigual de alimento en el hogar debido a diferencias en estatus social y poder de negociación de mujeres y niños.

A nivel de los hogares:

Ingresos insuficientes o falta de acceso a recursos productivos (agrícolas y no-agrícolas), mercados y otros activos (tierra, crédito, ganado, servicios de extensión, etc.); deuda, deterioro de los recursos naturales y presión poblacional sobre los pocos recursos; vulnerabilidad a cambios económicos o climáticos externos.

Al nivel de la comunidad local:

Distribución desigual de los recursos productivos; acceso limitado y desigual a los servicios públicos básicos (educación primaria, salud, agua); erosión de los recursos naturales y presión poblacional sobre los pocos recursos; acceso e influencia limitada sobre las estructuras institucionales municipales o estatales; pobre acceso a los mercados locales debido a la falta de infraestructura; falta de cohesión y voz política de las comunidades locales en la vida política nacional.

Al nivel de las políticas nacionales y el mercado:

Atención insuficiente al desarrollo agrícola y otras fuentes de ingreso en áreas de poco potencial; distribución inequitativa de la tierra y acceso inequitativo a los recursos productivos (como crédito); desequilibrio en el énfasis entre cultivos para exportación y cultivos para consumo; ineficiencia de los mercados y distorsiones en los mercados nacionales por subsidio a las exportaciones o ayuda en alimento del Norte; investigación inadecuada y servicios de extensión pobres, especialmente en relación a los cultivos para consumo local y en áreas de bajo potencial; discriminación y poco reconocimiento de los derechos de las mujeres; limitada influencia de los pobres rurales y urbanos sobre las políticas de gobierno debido a una sociedad civil débil y frágil; inestabilidad política y guerras civiles dañinas para la seguridad alimentaria ya que interrumpen la producción de alimento y otras formas de subsistencia.

Al nivel de las políticas y mercados internacionales:

El peso de la deuda y las reformas económicas que priva a los gobiernos nacionales de los recursos necesarios para invertir en mejorar la producción local de alimento mediante servicios de extensión,

facilidades de crédito; políticas regionales e internacionales injustas que discriminan a los países y productores pobres (regulaciones comerciales que impiden a los países pobres incorporarse a los mercados globales y regionales, como el NAFTA) y desalientan la inversión en agricultura y mercados de consumo local; reducción de la ayuda internacional para la agricultura dirigida a los pequeños productores; una creciente concentración de poder e influencia en agro negocios internacionales que implica un creciente control sobre los recursos genéticos animales y vegetales a costa de los gobiernos del sur y comunidades agrícolas; el uso del alimento como un arma política nacional e internacional de política exterior entre los países; cambios climáticos debido a las crecientes emisiones de dióxido de carbono causantes en cierta medida de las sequías, inundaciones y huracanes que destruyen la producción agrícola en muchas regiones del mundo.

2.4 Tendencias en el desarrollo de tecnologías y en la política internacional

Las estrategias agrícolas de los 70's y comienzos de los 80's, conocidas como el enfoque productivo, se enfocaban en la suficiencia nacional de alimento, a menudo basadas en las tecnologías de la revolución verde y sus variedades de alto rendimiento que exigían altos niveles de insumos químicos e irrigación. Por décadas las tecnologías de la revolución verde han sido la principal causa de que el incremento en producción agrícola haya sido mayor que el crecimiento poblacional, a pesar de un incremento paralelo en la extensión de áreas bajo conservación o en parques nacionales y zonas protegidas. Sin embargo, la experiencia ha sido que en muchas regiones que las tecnologías no han estado al alcance de productores pobres y vulnerables. En algunas regiones, la revolución verde tuvo un impacto social negativo a través de la marginalización de sectores pobres de las comunidades rurales, o a través de la degradación de los recursos productivos, forestales y pastorales, afectando negativamente a la población rural pobre.

A mediados de los 80's el enfoque productivo fue remplazado por un enfoque más orientado hacia el mercado, relacionado al Consenso neo-liberal de Washington y promovido por el Banco Mundial y el FMI mediante los programas de ajuste estructural diseñados para reformar las economías de países experimentando crisis económica. Este enfoque enfatiza la agricultura de exportación para financiar la importación de alimentos y el pago de la deuda, así como la desregularización de los mercados agrícolas, la reducción de la intervención del estado sobre los mercados agrícolas, así como la liberalización de los mercados agrícolas a la importación. Este enfoque no ha producido las mejoras esperadas (Centro para Investigación en Desarrollo, 2000) y en muchos casos los resultados han sido devastadores para comunidades agrícolas pobres. En el Informe de Desarrollo Mundial del 2000, el Banco Mundial reconoce que se ha puesto muy poco énfasis sobre una distribución más justa de activos elementales y sensitivos (como la tierra), la protección de los activos de los pobres y el acceso de los pobres a servicios sociales básicos. A menudo, la privatización y desregularización de los mercados ha dejado un vacío, que los operadores privados no han llenado. La volatilidad de los precios y falta de mercados y medios de mercadeo seguros (cuando las juntas estatales de mercadeo se cierran o se reducen) no han alentado la inversión e incremento en la producción. La muy recurrente competencia desleal de productos subsidiados de los EEUU y Europa tampoco ha ayudado. Alrededor del 80% del subsidio agrícola a nivel global es pagado a agricultores de los EEUU, Europa y Japón (Pindstrup-Andersen, 2002).

Recientemente, ha surgido un debate sobre la posible contribución de la ingeniería genética a la seguridad alimentaria mediante un incremento de la resistencia a plagas, tolerancia climática y del valor nutricional de los cultivos. El debate ha sido complejo debido al rol dominante de los agro

negocios privados y las compañías de semillas que controlan las patentes de las nuevas tecnologías y los recursos genéticos. Existe el peligro obvio de que el nuevo enfoque en tecnologías GMO repita los errores de la revolución verde de los 70's al ignorar los factores socio - económicos detrás de las hambrunas y la inseguridad alimentaria. Sin embargo, también existe el peligro de que la aversión al control corporativo de las tecnologías y los recursos genéticos lleve a ignorar los posibles beneficios de la tecnología genética si son controladas y guiadas por políticas públicas sanas, que reflejen las prioridades de los campesinos pobres en el Sur. Los problemas inherentes de la tecnología incluyen entre otras cosas que requieren de mucha inversión, es difícil alcanzar el control y financiamiento público, y hay un largo plazo antes que la investigación dé resultados para los campesinos. Estos factores dificultan el desarrollo de la tecnología en cercana cooperación con sus usuarios finales, los pequeños agricultores. El otro riesgo es que el énfasis y grandes inversiones en pocos "super" cultivos reducirá los fondos disponibles para investigar y desarrollar sistemas locales de producción adaptados a las condiciones locales, diversas y frágiles, y los ecosistemas donde viven la mayoría de los campesinos pobres.

2.5 Incrementando la seguridad alimentaria: el papel de las ONGs

Algunas ONGs han promovido un enfoque alternativo a las estrategias agrícolas que dependen de tecnología y una alta cantidad de insumos, justamente la agricultura sostenible basada en poco insumos, y a menudo en el uso de semillas locales y variedades resistentes a la sequía. Sin embargo, raramente se ha adoptado este enfoque como una estrategia agrícola a nivel gubernamental. A menudo los campesinos pobres no tienen capacidad para gastar en insumos externos como semillas, fertilizantes, sistemas de irrigación, y sus sistemas de agricultura son complejos y diversos, localizados en áreas húmedas y semi-húmedas, cerros y montañas o en áreas secas donde no hay suficiente lluvia. A menudo estos campesinos viven lejos de carreteras, mercados y servicios, y típicamente su rendimiento por unidad es sólo el 10 ó 20% del rendimiento alcanzado en fincas "de la revolución verde". La mayoría de los campesinos pobres del mundo viven en áreas de bajo potencial. Una aproximación típicamente produccionista sería invertir principalmente en áreas de alto potencial, donde el resultado productivo es alto con relación a la inversión. Una estrategia de seguridad alimentaria dirigida a los grupos más pobres y marginalizados debe también incluir áreas de bajo potencial.

La experiencia de DCA, otras ONGs y organizaciones de sociedad civil sugiere que la producción agrícola y la seguridad alimentaria de poblaciones rurales pobres en áreas de bajo potencial pueden beneficiarse de la adopción de métodos de agricultura sostenible con un bajo requerimiento de insumos. Se estima que la tecnología y prácticas de bajo costo son las únicas que pueden aplicarse a un nivel tan amplio como para poder mejorar las formas de subsistencia de 2 billones de personas viviendo en áreas de bajo potencial alrededor del mundo. La mayor parte del alimento en África se produce con un bajo uso de insumos externos. Un estudio reciente de 208 iniciativas de agricultura sostenible, cubriendo 29 millones de hectáreas y 9 millones de hogares indica claramente un incremento en la producción de alimento, a pesar de que no llega a ser un dato significativo en las estadísticas nacionales. De acuerdo a este estudio, con el apoyo político e institucional adecuado, los beneficios de la agricultura sostenible sobre la seguridad alimentaria y el capital natural, social y humano pueden extenderse a un mayor número de campesinos en las próximas décadas (Pretty & Hine, 2001).

La ventaja comparativa de las ONGs frente a los donantes bilaterales y multilaterales es su nexo cercano a la sociedad civil mediante su asociamiento con organizaciones locales. Generalmente, las ONGs implementan proyectos de un tamaño relativamente pequeño en comparación a los proyectos / programas implementados por donantes bilaterales y multilaterales, y en consecuencia, desarrollan mayor conocimiento local. Este conocimiento local adquirido por las ONGs es valioso ya que muchos países se caracterizan por una enorme heterogeneidad ecológica y los cultivos que pueden producirse en un área, no son necesariamente adecuados para otra área. En este sentido, las ONGs pueden jugar un importante papel en el desarrollo de *nichos* de productos agrícolas y no-agrícolas.

3. Dirección estratégica

En cuanto a incrementar la seguridad alimentaria y desarrollo sostenible, el papel de DCA es el de apoyar intervenciones de pequeña escala, con poco requerimiento de insumos y localmente específicas a nivel comunal y familiar. El objetivo es asegurar, dentro del marco del enfoque de derechos elegido por DCA, las formas de subsistencia del grupo meta y apoyar a las personas en el desarrollo de sus propias estrategias en general, y en responder a las crisis alimenticias y de subsistencia en específico. Agricultura sostenible, micro-crédito, movilización/organización e incidencia han sido seleccionadas por DCA como áreas prioritarias para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria y subsistencia sostenible.

3.1 Objetivo General

“Incrementar la capacidad de las comunidades locales y grupos poblacionales pobres y marginalizados para reclamar y mantener su derecho a la alimentación y subsistencia sostenible, y mediante la incidencia y movilización/organización de los pobres atacar las causas estructurales e inmediatas de la inseguridad alimentaria”.

3.2 Áreas principales de intervención

Como se menciono anteriormente, el objetivo de DCA es asistir a los pobres y personas sufriendo de inseguridad alimentaria en desarrollar medios de vida sostenibles y la seguridad alimentaria. Si los medios de vida del grupo meta no son sostenibles, el objetivo es asistirlos en identificar formas alternativas de desarrollar medios de vida sostenibles. Sin embargo, DCA considera que las intervenciones donde se prestan servicios en forma de insumos, apoyo técnico y micro crédito con el propósito de incrementar la seguridad alimentaria de los pobres no son suficientes por sí mismos. Para lograr la sostenibilidad de las formas de subsistencia es crucial que estos servicios se combinen con intervenciones de incidencia que traten con las barreras de la seguridad alimentaria existentes para todos.

Dentro del amplio campo de la seguridad alimentaria, DCA ha decidido dar énfasis a cuatro áreas de intervención: **agricultura sostenible, micro crédito, empoderamiento de los pobres a través de la organización y conscientización e incidencia.**

a) Agricultura sostenible

El área de agricultura ha sido elegida ya que es la actividad económica predominante de los pobres y personas sufriendo de inseguridad alimentaria en zonas rurales. A pesar de la creciente urbanización, alrededor de tres cuartos de los pobres continuarán viviendo en áreas rurales hasta inicios del próximo siglo (Pindstrup-Andersen, 2002). Una mayoría significativa de los pobres depende de la agricultura de

subsistencia, y otros de actividades no -agrícolas. Por ende, cualquier estrategia de desarrollo económico que busque reducir la pobreza necesitará fomentar el desarrollo agrícola y rural, tomando en cuenta a los sectores y niveles pobres de las comunidades rurales, incluso a las mujeres, los trabajadores agrícolas sin tierra y los huérfanos.

Agricultura sostenible se entiende como el manejo exitoso de los recursos agrícolas para satisfacer las cambiantes necesidades humanas, al mismo tiempo que se mantiene o mejora la calidad del medio ambiente y se preservan los recursos naturales. El grupo meta de las intervenciones agrícolas de DCA, a través de contrapartes y programas locales, son los campesinos pobres y marginalizados, incluyendo las mujeres.

El objetivo de agricultura sostenible debe lograrse mediante:

1). Tecnologías para la preservación de los recursos, adaptadas a las condiciones locales. Estas tecnologías y procesos incluyen por ejemplo tecnología apropiada de bajo costo y producción diversificada e integrada (por ejemplo entre diferentes cultivos, así como entre cultivos y animales).

2) Acción coordinada por grupos o comunidades a nivel local. Esta parte del programa incluye acciones coordinadas con organizaciones o grupos locales con el propósito de desarrollar sistemas locales (en base a la cultura local) y colectivos de administración de los recursos. El propósito es básicamente el de influenciar a las organizaciones locales para que adopten una perspectiva de género y relacionen los problemas a nivel local con el más amplio ámbito político.

3) Apoyo a ONGs e instituciones gubernamentales y de capacitación trabajando en asociación con campesinos.

Esta parte del programa contempla apoyo a la investigación participativa en el campo e intercambio entre campesinos, así como a sistemas de capacitación interactivos adaptados a la localidad. En el caso que no exista o no se hayan documentado los conocimientos y experiencias locales relacionadas a sistemas de agricultura sostenible, DCA y sus contrapartes deben asegurar que esto se haga. A menudo e incluso en países en vías de desarrollo, las instituciones educativas y/o universidades con programas dentro del campo de la agricultura utilizan un enfoque de alto insumo científico y tecnológico, poco adecuado para campesinos pobres y marginalizados. Por consiguiente, en algunos casos puede ser estratégicamente ventajoso y de beneficio mutuo establecer alianzas con centros educativos nacionales progresivos para por un lado, obtener acceso a conocimiento y experiencia y por el otro, influenciar las agendas de estos en una dirección más solidaria con los pobres.

Se ha elaborado un documento específico sobre políticas y metodologías a utilizar para apoyar la estrategia del programa relacionada a sistemas sostenibles de producción agrícola.

b) Micro crédito

El Micro crédito se ha seleccionado como un área prioritaria ya que se ha visto que es importante en la promoción de actividades no agrícolas de pequeña escala, que a su vez son una parte importante de la estrategia de subsistencia de campesinos pobres, campesinos sin tierra y personas marginalizadas en centros urbanos. La provisión de micro crédito será una manera en la que los campesinos puedan incrementar su ya diversificado sistema de subsistencia, y para los campesinos sin tierra y personas

viviendo en centros urbanos una manera de establecer y desarrollar actividades de pequeña escala dentro de las áreas de comercio, producción y servicios que les permita generar ingresos.

Las mujeres serán el principal grupo meta de los programas de crédito ya que han probado ser clientes confiables de este tipo de iniciativas. Además se ha encontrado que es más efectivo dirigirse a las mujeres como una forma de asegurar que los beneficios obtenidos de un mayor ingreso, mejoren las condiciones de vida de la familia, particularmente de los niños que junto con las mujeres son los que más sufren de inseguridad alimentaria.

La estrategia básica de DCA es separar las iniciativas de asistencia a través de crédito de los otros elementos de los programas de seguridad alimentaria, por lo que los micro créditos se otorgarán mediante mecanismos separados de micro financiamiento. DCA otorgará prioridad a la cooperación con ECLOF, tanto en países de enfoque, como de proyecto, excepto cuando ya existe una cooperación satisfactoria con otra institución de micro financiamiento.

Previo a la implementación de intervenciones de micro financiamiento DCA analizará detalladamente el contexto, examinando las necesidades de crédito y los potenciales existentes para el grupo meta para generar ingresos, el efecto de la creación de empleo a través de las actividades planeadas, el sistema financiero rural y finalmente, la capacidad de la institución micro financiera, considerada como el agente crediticio asociado.

El diseño del esquema crediticio debe elaborarse en cercana cooperación con los diferentes actores involucrados. Sin embargo, existen una serie de aspectos en cuanto al diseño que necesitan ser considerados. Entre los más importantes están: 1) Para la selección de prestamistas es crucial utilizar criterios de elegibilidad para asegurar que no se otorguen créditos a grupos no deseados. 2) El tamaño del crédito debe ser pequeño y debe otorgarse a un grupo para luego ser ofrecido a personas individuales, miembros del grupo. 3). Los créditos deben darse en términos puramente comerciales para asegurar la sostenibilidad de los grupos de crédito y ahorro. 4) En caso necesario, los prestamistas deben tener la oportunidad de asistir a capacitación en varios de los aspectos de importancia para la actividad particular mediante la cual se generarán ingresos.

Las políticas y detalles de esta área de enfoque están delineadas en “Lineamientos de DCA para el apoyo a crédito y micro financiamiento”.

c) Empoderamiento de los pobres a través de la organización y conscientización

La pobreza es una señal de discriminación e injusticia social por lo que no es concebible que las intervenciones de seguridad alimentaria lleguen a tener un efecto positivo duradero si no se tratan las causas estructurales. Por consiguiente, la estrategia de DCA es habilitar a comunidades locales pobres, grupos poblacionales pobres y marginalizados para movilizarse en función de influenciar el ambiente político y socio-económico, y el marco institucional que obstaculiza su derecho a la alimentación y medios de vida sostenibles.

Sin embargo, las causas de la inseguridad alimentaria son complejas y varían de país en país, de una localidad a otra, y las barreras para alcanzar la seguridad alimentaria existen en varios niveles. Por lo tanto, el contenido y objetivo de las movilizaciones dependerá del resultado del análisis de país y de

localidades específicas que identifiquen los problemas y metas específicas para los esfuerzos de movilización.

Se aplicarán diferentes estrategias y metodologías de trabajo. A *nivel de hogares*, donde la inseguridad alimentaria puede estar a menudo relacionada con la distribución inequitativa del alimento dentro del hogar, el problema puede tratarse mediante un enfoque de género y mediante la conscientización sobre los derechos de las personas a tener igual acceso a alimentación. Una parte importante de este enfoque sería la conscientización sobre los requerimientos nutricionales especiales de los niños, mujeres embarazadas y en período de lactancia.

A *nivel de comunidad* las barreras a la seguridad alimentaria, excepto en el caso de efectos ambientales negativos (tratados en el componente de agricultura) pueden deberse a una falta de acceso a tierra, o presión poblacional sobre los recursos naturales, a menudo debido a conflictos locales de poder en detrimento de los campesinos pobres. La movilización puede enfocarse a las autoridades municipales y otras autoridades relevantes con el propósito de habilitar a los grupos poblacionales pobres para acceder e influir sobre estructuras e instituciones relevantes para poder alcanzar soluciones de largo plazo.

d) Incidencia

Cuando las barreras son de una naturaleza política más amplia, por ejemplo a *nivel de las políticas nacionales*, se requiere de conocimiento profundo de temas macro políticos como las políticas y legislación nacionales de desarrollo agrícola, mercados nacionales, facilidades de crédito, violaciones de los derechos humanos y muchos otros factores que generan desequilibrio. A este nivel, deben identificarse e influenciarse los tomadores de decisiones principales, responsables por las políticas adoptadas, así como las instituciones que las implementan y refuerzan. Ya que no puede esperarse que la población pobre posea dichas competencias, en caso necesario, las contrapartes de DCA, junto con otros representantes competentes de la sociedad civil, deben desarrollar estrategias de incidencia que habiliten a los grupos poblacionales pobres para obtener influencia y negociar políticas más solidarias con sus problemas.

De igual manera, las políticas y barreras a la seguridad alimentaria a *nivel regional e internacional* deben tratarse e influenciarse a través de los esfuerzos de DCA y sus contrapartes buscando traslapar las experiencias de las comunidades locales con el nivel macro de las políticas internacionales e influenciar la opinión pública y los tomadores de decisiones en aspectos como reformas económicas y la deuda externa, dependiendo de las barreras encontradas en los países en cuestión.

3.3 El Enfoque Integral de Género (Gender Mainstreaming Approach)

DCA está actualmente preparando una política de género hacia un enfoque integral de género. De acuerdo a este enfoque la perspectiva de género debe estar incorporada en todos los aspectos de la planeación e implementación de los programas, y debe enfatizarse el empoderamiento de las mujeres, buscando lograr equidad de género. El punto principal de este enfoque es que género no debe ser una actividad aislada del resto, sino una parte integral de todas las actividades de los proyectos y programas.

En cuanto al derecho a la alimentación y medios de vida sostenibles, las mujeres no gozan de los mismos privilegios que los hombres, e igual que los niños sufren de mayor vulnerabilidad a la

inseguridad alimentaria. En muchas sociedades las mujeres tienen una posición inferior a la de los hombres, tanto en la esfera doméstica, como en la pública, a pesar de que al mismo tiempo en la mayor parte de estas sociedades son las mujeres las que cargan con la mayor parte del trabajo. Para que DCA pueda ayudar a las mujeres a reclamar y mantener su derecho a la alimentación, es crucial integrar el enfoque de género a todos los aspectos de la planeación e implementación de programas, incluyendo la estructura organizacional y de recursos humanos de DCA y sus contrapartes. En cuanto al objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria debe prestarse especial atención a las mujeres debido a que son ellas las que comúnmente tienen la responsabilidad directa por la seguridad alimentaria y el consumo de la familia, y en especial de las necesidades de los niños. De esta manera, es más probable lograr un impacto positivo sobre el bienestar y seguridad alimentaria de la familia entera si se provee a las mujeres con los medios necesarios para promover la seguridad alimentaria en sus hogares, en vez de proveer a los hombres con ingresos extras u otras formas de incrementar sus posibilidades de generar ingresos, ya que este ingreso probablemente será utilizado en actividades extra familiares que no benefician a la familia en sí.

3.4 Grupos Meta: Titulares de Derechos (Right holders) y Titulares de Deberes (Duty Bearers)

Los programas y proyectos de seguridad alimentaria de DCA tienen dos tipos de grupos meta: los titulares de derechos (right holders), a quienes DCA debe asistir en reclamar y mantener su derecho a alimentación adecuada y subsistencia sostenible, y los titulares de deberes (duty bearers) responsables de asegurar este derecho, a quienes DCA debe presionar para que cumplan con su obligación de proteger, respetar y satisfacer el derecho a la alimentación. Tres de las áreas de intervención de DCA se dirigen a los titulares de derechos: agricultura sostenible, micro créditos, y empoderamiento y conscientización, mientras que las intervenciones de incidencia se dirigen a los titulares de deberes.

Las Estrategias de Programa de País, elaboradas para cada uno de los países de enfoque de DCA, proveen con un análisis de la situación de pobreza y derechos humanos (incluyendo el derecho a la alimentación) a nivel nacional. Por ende, estas estrategias constituyen el punto de inicio para identificar los grupos metas. Para cada país de enfoque se ha desarrollado un Programa de Seguridad Alimentaria que incluye objetivos, indicadores y un marco estratégico integral. Estos Programas de Seguridad Alimentaria deben estar en concordancia con los principios delineados en esta Estrategia de Seguridad Alimentaria.

3.4.1 Análisis de seguridad alimentaria y de los medios de vida sostenibles: identificando a los titulares de derechos (right holders)

Toda la población mundial tiene derecho a la alimentación y a medios de vida sostenible, por lo que es necesario hacer una más detallada definición de los grupos titulares de derechos a los cuales DCA se dirige. Los grupos meta de las intervenciones en seguridad alimentaria de DCA son los sectores de la población sufriendo de inseguridad alimentaria crónica o transitoria.

Como se mencionó anteriormente, las Estrategias de Programa de País, preparadas para cada país de enfoque, proveen con un análisis general de la situación de seguridad alimentaria a nivel nacional, y este es el *punto inicial* para identificar los grupos meta de las intervenciones de DCA.

El *segundo paso* es identificar las áreas geográficas con la mayor prevalencia de inseguridad alimentaria y pobreza, como por ejemplo zonas rurales marginalizadas o asentamientos urbanos

pobres. El proceso de identificación a este nivel puede formar la base para un diálogo con las contrapartes en la definición de prioridades para nuevas intervenciones.

A nivel regional y comunal, y como *tercer paso*, DCA y sus contrapartes deben identificar a los sectores de la población en absoluta pobreza e inseguridad alimentaria, haciendo las siguientes preguntas básicas:

- ¿Quiénes sufren de inseguridad alimentaria?
- ¿Cuál es su base de subsistencia actual?
- ¿Es ésta sostenible?
- ¿Por qué son pobres / por qué sufren de inseguridad alimentaria?

Estas preguntas deben contestarse utilizando alguno de los enfoques existentes para identificar a los más pobres y los estratos sociales de una comunidad local: Análisis Participativo Rural (Participatory Rural Appraisal), Análisis Rural Rápido (Rapid Rural Appraisal) y otros similares. Este enfoque debe complementarse con estudios a nivel de hogares, enfocándose en las estrategias de subsistencia y las relaciones intra familiares, reconociendo tanto los roles principales de la mujer como responsable de la nutrición y seguridad alimentaria del hogar, así como el hecho que a menudo, las mujeres son las más vulnerables y expuestas a inseguridad alimentaria dentro del hogar. Aunado a esto, el aspecto generacional debe mantenerse en mente.

Cuando se haya identificado a los grupos más vulnerables respondiendo a las tres primeras preguntas, debe hacerse la última pregunta de ¿por qué? Esto señala la necesidad de hacer un análisis de las causas inmediatas y de raíz detrás de las hambrunas, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, en un proceso que involucre a los grupos meta. Para hacer el análisis deben utilizarse métodos participativos que permitan a la comunidad local o a los grupos vulnerables, presentar y debatir los resultados, así como presentar su propio análisis del por qué- las razones y causas de la inseguridad alimentaria. El análisis debe llevarse a cabo para cubrir el amplio rango de temas de inseguridad alimentaria, formas de subsistencia, pobreza y derechos humanos, y su alcance debe ser más extenso que el análisis rural participativo estándar. Si sólo se pone énfasis en alimentación, se corre el riesgo de que el análisis solamente de una idea de las barreras sobre la producción y que no de un asesoramiento sobre la violación de derechos humanos, patrones de autoridad y regulación, tradiciones culturales y símbolos que influyen la seguridad alimentaria y el bienestar general (Lund Madsen, 2001). Es importante que el análisis no esté sesgado o restringido al tipo de actividades que la organización ejecutora tiene capacidad de implementar.

Debido a que las contrapartes de DCA utilizan una variedad de métodos de análisis de pobreza, y debido a que el carácter de la pobreza varía de una sociedad a otra, las contrapartes tendrán diferentes experiencias, enfoques y métodos para identificar y dirigirse a estos grupos. Lo esencial para DCA es asegurar que los pobres y personas que más sufren de inseguridad alimentaria estén en el grupo meta y mantener un diálogo entre DCA y las contrapartes para asegurar la dirección correcta del programa. Además, es crucial que los proyectos o programas puedan monitorear y documentar que el enfoque principal está puesto en actividades de empoderamiento de los más pobres evitando caer en la trampa de dar prioridad a grupos “menos pobres”.

3.4.2 Grupos meta para las intervenciones de incidencia

La Política de Incidencia de DCA delinea el marco para actividades de incidencia desarrolladas por DCA y sus contrapartes. El principio más importante para el trabajo de incidencia de DCA es que sea orientado a la pobreza, centrado en las personas, basado en un enfoque de derechos y enfoque de asociamiento con contrapartes locales, y que se integre a las actividades programáticas y de información de DCA.

Los esfuerzos de incidencia relacionados al derecho de alimentación se realizarán a nivel nacional, en otras palabras en los países de enfoque y de proyecto de DCA, y a nivel internacional.

Nivel nacional: apuntando a los responsables

A nivel nacional, en los países de enfoque y proyecto de DCA, los esfuerzos de incidencia se dirigen a los responsables de asegurar el derecho a alimentación y a medios de vida sostenibles. Los responsables o titulares de deberes, son principalmente el gobierno nacional y sus representantes a todo nivel, desde el nacional al comunal.

El *primer paso* para actividades de incidencia enfocadas al derecho a la alimentación es investigar si el gobierno nacional ha ratificado la Convención Internacional en Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), que explicita el derecho a la alimentación, y/o si el gobierno ha incluido este derecho en la constitución. En caso de que así sea, DCA y sus contrapartes tendrán un caso más fuerte. Sin embargo, aunque los gobiernos han ratificado este derecho a menudo no se han institucionalizado las medidas legislativas específicas para asegurar este derecho. Por ende, el objetivo de las intervenciones de incidencia es abogar por políticas que puedan asegurar la seguridad alimentaria, así como abogar por y dar seguimiento a que las políticas se implementen, que no es siempre el caso en países en vías de desarrollo.

El *segundo paso* es identificar a los grupos meta de las intervenciones de incidencia en el país específico, o sea los tomadores de decisiones locales y nacionales que tienen influencia sobre las políticas agrícolas y de seguridad alimentaria a nivel local, nacional e internacional. Otros grupos meta naturales son las instituciones que sirven como canales de implementación de las políticas agrícolas, así como organizaciones multilaterales y gobiernos donantes.

Nivel Internacional

A nivel internacional, las intervenciones de incidencia buscan influenciar y abogar dentro de diferentes organizaciones e instituciones cuyas políticas y tratados violan los derechos de los pobres a la alimentación y medios de vida sostenibles, como por ejemplo los tratados comerciales de la Organización Mundial del Comercio (WTO), políticas agrícolas de la Unión Europea, el NAFTA, etcetera..

Para influenciar a estas organizaciones e instituciones, DCA debe participar en diferentes redes y grupos de trabajo con el objetivo de combatir las políticas y legislaciones que perjudican el derecho de los pobres a la alimentación. Algunas de las redes y grupos de trabajo en los cuales DCA potencialmente puede participar incluyen: FIAN (bajo la FAO) que trabaja por el derecho a alimentación; El Proyecto Conjunto de Incidencia (bajo APRODEV) que trabaja con seguridad alimentaria, comercio y género; Red de Comercio y Justicia, una campaña iniciada por Christian Aid y otras organizaciones inglesas; La Plataforma Ecuménica de Alianza en Incidencia y Comercio que se

enfoca en el derecho a alimentación, y finalmente EURONAIID/CONCORD que es un grupo de trabajo en seguridad alimentaria.

3.5 El enfoque de programa

3.5.1 Cohesión y sinergia

A nivel de país el programa de seguridad alimentaria de DCA, junto con los programas de acceso a servicios básicos y prevención de desastres, es la piedra angular del programa de alivio a la pobreza de DCA. Juntos, estos dos programas constituyen un enfoque de doble filo permitiendo a DCA tratar con los desequilibrios que afectan negativamente a los grupos poblacionales pobres ya sea a través de la provisión de servicios o intervenciones de incidencia.

Debido a esta interrelación del enfoque, el programa de seguridad alimentaria debe diseñarse de tal manera que se logre sinergia entre sus diferentes elementos. Un programa extensivo de seguridad alimentaria debe formularse dentro de un contexto específico de país o cultura y debe estar compuesto de elementos mutuamente complementarios, en otras palabras complementariedad entre los proyectos y actividades individuales desarrolladas por las contrapartes. La cohesión y estrategia general deben ser discutidas exhaustivamente con las contrapartes para que todos los actores involucrados comprendan la orientación estratégica del programa de seguridad alimentaria de DCA.

3.5.2 El enfoque integrado

DCA trabaja a menudo en áreas de alto riesgo ambiental, donde los medios de vida de las poblaciones más pobres son extremadamente vulnerables. Los desastres surgen básicamente, debido a cuatro tipos de emergencias: emergencias naturales de lento desarrollo (sequías, pestes), emergencias naturales de rápido desarrollo (inundaciones, tormentas, tornados), emergencias políticas complejas (conflictos internos y externos, o desplazamiento de población), y emergencias prolongadas o permanentes (pobreza estructural e inseguridad alimentaria).

El enfoque integrado adoptado por DCA trata con este tipo de retos, combinando intervenciones de alivio con mitigación de desastres, rehabilitación e intervenciones de desarrollo a largo plazo. Este enfoque permite trabajar de una manera sostenible en áreas pobres donde el principal riesgo para el proceso de desarrollo a largo plazo es la aparición de graves desastres.

El enfoque integrado también busca fortalecer la capacidad de comunidades locales y grupos poblacionales pobres de prevenir, mitigar y manejar situaciones de desastre, como esta delineado en la Estrategia de Manejo de Desastres. El apoyo a las estrategias de respuesta ya existentes, es una manera de reducir la vulnerabilidad de la gente en desastres futuros. Los pobres y víctimas de desastres tienen recursos, habilidades, talentos y estrategias racionales de respuesta, tienen familias y relaciones sociales y políticas que pueden activarse cuando ocurre un desastre. Todas estas estrategias pueden y deben reforzarse. En resumen, el enfoque integrado busca identificar e incrementar los recursos y relaciones estratégicas tomando en cuenta las prácticas sociales y organizacionales de las personas.

DCA trabaja en forma integrada, entrelazando intervenciones de alivio con intervenciones de desarrollo. Sin embargo esto no significa que los dos tipos de intervenciones estarán siempre presentes al mismo tiempo. Las intervenciones de alivio y rehabilitación se utilizarán en situaciones de desastres naturales, emergencias políticas o para la rehabilitación inmediatamente después de la emergencia. Por

otro lado, las intervenciones de desarrollo se utilizarán después de mitigados los efectos inmediatos de una emergencia, y en el momento de iniciar el desarrollo de largo plazo para dicha sociedad. Sin embargo, en cuanto a las emergencias prolongadas y permanentes, causadas por pobreza estructural e inseguridad alimentaria, deben implementarse programas, especialmente de seguridad alimentaria.

La delimitación del programa de seguridad alimentaria implica que DCA no puede trabajar en ningún otro sector, como provisión de agua, transporte u otros tipos de infraestructura a menudo relacionados con programas agrícolas. Sin embargo, un programa de seguridad alimentaria, como parte de un enfoque integrado de subsistencia dentro de una comunidad específica, puede incluir diferentes servicios de apoyo como provisión de agua utilizando pozos comunales, provisión de servicios de salud (un centro de salud) o educación (una escuela local), basándose en los recursos y prioridades de la comunidad.

DCA no apoyará proyectos de producción industrial o artesanal de mediana o alta escala, ni otros tipos de producción como la pesca. En el caso que sea relevante adoptar un enfoque más ambicioso, DCA prefiere facilitar el contacto a otras organizaciones con las competencias y experiencias requeridas, pero DCA no proveerá apoyo financiero a este tipo de actividades. Los programas de micro crédito dentro del área no agrícola, igual que las intervenciones de seguridad alimentaria, deben ser de pequeña escala y con poco requerimiento de insumos, basadas en recursos locales y restringidas al nivel familiar o a pequeños grupos locales.

3.6 Contrapartes

Las contrapartes involucradas en proyectos de seguridad alimentaria van desde programas de país de la Federación Mundial Luterana, ONGs a nivel nacional- a menudo eclesiales, pero no exclusivamente, hasta organizaciones pequeñas operando a nivel local.

Hasta la fecha, la mayoría de los proyectos de seguridad alimentaria se han enfocado en la entrega de servicios bajo un componente de desarrollo comunitario, mientras que algunas también han incluido actividades de incidencia. En función de aplicar un enfoque de derechos de manera sistemática al portafolio de proyectos y programas de seguridad alimentaria, DCA involucrará a las contrapartes en el desarrollo de este enfoque, si es necesario facilitando el apoyo metodológico de organizaciones que trabajan con los temas relevantes. En una etapa posterior talvez sea necesario terminar las iniciativas con algunas contrapartes y desarrollar los programas de país con nuevas contrapartes, basado en las siguientes consideraciones:

- El proyecto / programa debe caer dentro del área geográfica y el área de enfoque identificadas como clave en los análisis de país y estrategia realizados por DCA para atacar las barreras a la seguridad alimentaria
- La calidad del análisis de seguridad alimentaria / estudio de línea base
- La capacidad de alcanzar, movilizar y empoderar a los pobres y personas sufriendo de inseguridad alimentaria para obtener un impacto y resultados medibles que traten con las prioridades inmediatas de los grupos meta

- La capacidad de movilizar a las comunidades para tratar las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria desde una perspectiva de derechos y para atacar las barreras a nivel comunal, regional y nacional mediante esfuerzos de incidencia
- La habilidad de tratar con la vulnerabilidad del grupo meta y aplicar el enfoque integrado relacionando emergencia con desarrollo e incidencia, incluyendo elementos de preparación para emergencias cuando sea relevante

3.6 El papel de DanChurchAid

El papel de DCA en la implementación del enfoque estratégico puede delinearse brevemente en los siguientes puntos:

- Financiando proyectos de seguridad alimentaria formulados e implementados por contrapartes
- Integrando los proyectos de seguridad alimentaria en un programa coherente de seguridad alimentaria basado en el análisis de la seguridad alimentaria y de los medios de vida sostenibles y una estrategia entendida y acordada con las contrapartes.
- Construyendo y fortaleciendo la capacidad de grupos poblacionales pobres, así como de las contrapartes para incidir sobre el derecho a formas de vida sostenibles y a alimento para todos y para influir sobre las políticas correspondientes
- Construyendo y extendiendo la capacidad de las contrapartes y de DCA en desarrollo organizacional y planeación estratégica
- Fortaleciendo alianzas de incidencia y cabildeo, facilitando la participación de las contrapartes en redes regionales e internacionales, cuerpos consultivos y mediante la cooperación Sur-Sur
- Participando en alianzas de incidencia y abogacía enfocadas al derecho a la alimentación y a medios de vida sostenibles a nivel nacional en los países de enfoque y a nivel internacional
- Financiando estudios, evaluaciones, conferencias, talleres y otros tipos de fuentes calificadas de información para incrementar la experiencia y por ende las políticas de desarrollo de seguridad alimentaria de las contrapartes y DCA.

Referencias Bibliográficas

Centre for Development Research. 2000. "Agricultural Policy in Africa after Adjustment". Documento de Políticas de CDR. Copenhagen 2000.

Davies, Susanna. 1996. "Adaptable Livelihoods. Coping with Food Insecurity in the Malian Sahel". Great Britain: Macmillan Press, LTD & US: St. Martins, Inc.

De Waal, Alexander. 1989. "Famine that kills. Darfur, Sudan, 1984-1985". Oxford, Clarendon Press.

FAO. 2000. "The State of Food and Agriculture 2000".

FAO. 2000. "State of Food Insecurity 2000".

Getachew Diriba. 1995. "Economy at the CrossRoad. Famine and Food Security in rural Ethiopia". Care International, Ethiopia, Addis Ababa.

Lund Madsen, Hanne. 2001. "Developing a Rights Approach in Food Security Projects". DCA, January 2001.

Maxwell, Simon. 1996. "Food Security. A Post-modern Perspective". In Food Policy, Vol. 21, No.2, 1996 (p.156).

Pindstrup-Andersen, Per. 2002. "Towards a Sustainable Global Food System: what will it take?". Keynote presentation for the Annual John Pesek Colloquium in Sustainable Agriculture, Iowa University, March 26-27, 2002.

Pretty, Jules & Hine, Rachel. 2001. "Reducing Food Poverty with Sustainable Agriculture: A Summary of New Evidence". February 2001, Centre for Environment and Society, University of Essex.

Raikes, Philip. 1996. "Kan sulten stilles? Fokus på fødevarerikkerhed". Den Ny Verden, 4. 29 årgang, 1996.

Reardon. Thomas et.al. 1992. "Determinants and Effects of Income Diversification amongst Rural Households in Burkina Faso". In The Journal of Development Studies, Vol. 28, No.2, January 1992.

Scones, Ian. 1998. "Sustainable Livelihoods: A Framework for Analysis". Working Paper 72, IDS 1998.

Sen, A. 1981. "Poverty and Famines". Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. 1984. "Resources, Values and Development", Oxford: Basil Blackwell.

UNDP. 2001. "Human development Report 2001". New York and Oxford, Oxford University Press 2001.

Webb, Patrick & von Braun, Joackim. 1994. "Famine and Food Security in Ethiopia. Lessons for Africa". Chicester: John Wiley & Sons. Published on behalf of the International Food Policy Research Institute.

World Food Summit Plan of Action 1996.