Políticas de seguridad alimentaria:

su conexión con los ecosistemas

UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

Publicado por: UICN, Gland, Suiza

Copyright: © Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales. Está autorizada la reproducción de esta publicación sin previa autorización del detentor de los derechos de autor cuando sea con fines educativos y otros fines no comerciales, siempre que se cite plenamente la fuente.

Se prohíbe la reproducción de esta publicación sin permiso del detentor de los derechos de autor cuando sea para su reventa u otros fines comerciales.

Citación: UICN (2013). Políticas de seguridad alimentaria: su conexión con los ecosistemas. Gland, Suiza, UICN.

ISBN: 978-2-8317-1215-4

Agradecimientos: Este documento está basado en un trabajo original de Jennifer Mohamed-Katerere (Comisión de Política Ambiental, Económica y Social) y del Dr. Mark Smith (Programa Mundial del Agua de la UICN), editado por Jennifer Rietbergen-McCracken con apoyo adicional de Chris Buss (Programa de Conservación de Bosques de la UICN) y Claire Warmenbol (Programa Mundial del Agua de la UICN).

Este documento se presentó durante la Conferencia Internacional sobre Bosques para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, organizada por la FAO del 13 al 15 de mayo de 2013 (www.fao/forestry/food-security).

Fotografías: © WFP/James Giambrone, © WFP/Shehzad Noorani.

Traduccíon: Delmar Blasco

Diseño gráfico: MH Design / Maro Haas

Impresión: UNI Print, Nyon

Disponible en: UICN (Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza)
Servicio de Publicaciones
Rue Mauvernay, 28
1196 Gland
Suiza
Tel: +41 22 999 0000
Fax: +41 22 999 0020
www.iucn.org/publications

También está disponible el catálogo de las publicaciones de la UICN.

Políticas de seguridad alimentaria:
su conexión con los ecosistemas

Puntos clave

Los bienes y servicios que proveen los ecosistemas hacen una contribución fundamental a la seguridad alimentaria ya que prestan apoyo a la disponibilidad, el acceso y el uso de los alimentos – tanto los cultivados como los silvestres – y mediante el refuerzo de la estabilidad de los sistemas alimentarios. Por ejemplo, los ecosistemas están en la base de la producción agrícola mediante la provisión de todo lo necesario para ella, desde los recursos de agua y suelo hasta la polinización y los servicios de control de pestes.

La degradación de los ecosistemas y la débil gobernanza de los mismos no solo ponen en peligro la capacidad de los países en desarrollo para producir, tener acceso a y utilizar efectivamente los alimentos, sino que también reducen la efectividad de las políticas relativas a la seguridad alimentaria. Al mismo tiempo, unas políticas inapropiadas pueden dañar a los ecosistemas y su capacidad de prestar apoyo a la seguridad alimentaria. Los pobres rurales y los grupos vulnerables, incluyendo las mujeres y los niños, son los que corren mayor riesgo con cualquier erosión de la seguridad alimentaria.

Un enfoque en el desarrollo de las políticas de seguridad alimentaria que tenga en cuenta a los ecosistemas va más allá de la postura convencional – sobre productividad, comercio y asuntos macroeconómicos – para incluir una amplia visión relativa al desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles. Un enfoque de este tipo tiene por objetivo algo más que simplemente aliviar el hambre, ya que incluye la meta de desarrollar la resiliencia alimentaria a largo plazo – v. gr. la capacidad de los ecosistemas de dar su apoyo a la producción de alimentos y la capacidad de la gente de producir, cosechar o comprar alimentos frente a situaciones de conmoción y estrés ambiental, económico y social. Centrarse en la resiliencia es fundamental si se quieren alcanzar los objetivos de la seguridad alimentaria y mantenerlos en el largo plazo.

Por lo tanto, los responsables de las políticas relativas a la seguridad alimentaria en los países en desarrollo pueden ganar mucho mediante la integración de la gestión de los ecosistemas y la buena gobernanza de los mismos dentro de las medidas que adopten, y a través de la colaboración con otras iniciativas de desarrollo de políticas sectoriales para asegurar que las mismas apoyan de manera consistente la seguridad alimentaria. Las políticas efectivas también tendrán en cuenta los aspectos sociales de las conexiones entre los ecosistemas y la seguridad alimentaria, mediante el refuerzo, por ejemplo, de la tenencia de la tierra, los derechos de acceso a los recursos naturales, las organizaciones locales y la igualdad de género en el acceso a los insumos agrícolas, como los servicios de extensión y el crédito.

ANTECEDENTES

La seguridad alimentaria – o sea la disponibilidad de alimentos a los que todos tengan acceso, sean seguros y localmente apropiados, y estables a través del tiempo y el espacio – es una de las principales cuestiones a que se enfrentan actualmente los países en desarrollo.

Los progresos relativos a las metas globales relativas a las seguridad alimentaria han sido lentos y desiguales. Mientras que el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad para 2015 la proporción de personas que sufren hambre crónica está al alcance, el progreso en este objetivo se ha ralentizado y se ha estancando durante los últimos cinco años. Actualmente, casi el 15 por ciento de la población mundial está subalimentada (comparado con la meta del ODM de cerca del 12 por ciento).

Al mismo tiempo, los esfuerzos para lograr un futuro de seguridad alimentaria están enfrentándose a un creciente conjunto de desafíos. Las altas tasas de crecimiento de la población, la creciente competencia por la tierra y los recursos naturales, las pesadas cargas de la morbilidad, las crisis económicas y los numerosos conflictos están entre los muchos factores que retrasan el progreso relativo a la seguridad alimentaria. Mientras estos y otros asuntos han sido ampliamente reconocidos por los responsables de las políticas sobre seguridad alimentaria en todo el mundo, un factor importante ha recibido mucha menor atención: el relativo a la degradación de los ecosistemas.

Índice

P.2
SEGURIDAD ALIMENTARIA: ¿DÓNDE ESTÁN LAS CONEXIONES CON LOS ECOSISTEMAS?

P.6
POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA: ¿QUÉ ESTÁ FALTANDO?

P.8
DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA: CÓMO HACER QUE SEAN MÁS EFECTIVAS

P.12
PARA MAYOR INFORMACIÓN

Seguridad alimentaria:
¿dónde están las conexiones con los ecosistemas?

LAS CUATRO DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Se puede considerar que la seguridad alimentaria tiene cuatro dimensiones:

DISPONIBILIDAD: el suministro de cantidades suficientes de alimentos de calidad apropiada, provenientes tanto de los sistemas cultivados como naturales;

ACCESO: la capacidad de los individuos de obtener alimento a través de la producción propia, los mercados u otras fuentes;

UTILIZACIÓN: los medios por lo cuales los individuos pueden obtener energía y nutrición a partir de los alimentos; y

ESTABILIDAD: cuando se dispone de alimentos suficientes y adecuados, accesibles y utilizables de manera segura y sostenible.

Un individuo, un hogar o una nación pueden alcanzar la seguridad alimentaria solo cuando se satisfacen esas cuatros dimensiones de mantera simultánea.

Las contribuciones de los ecosistemas a la seguridad alimentaria

Los ecosistemas y sus bienes y servicios contribuyen a las cuatro dimensiones mencionadas, como lo ilustra la **Figura 1**. A continuación se dan algunos ejemplos de esas contribuciones:

- los procesos relativos a los suelos y los polinizadores silvestres son de una importancia fundamental para la productividad agrícola – y por lo tanto para la **disponibilidad** de alimentos;
- los bosques brindan **acceso** a los alimentos tanto directamente (a través de las plantas y animales comestibles que se encuentran en ellos) como indirectamente (a través de los ingresos que generan los productos de los bosques y que pueden utilizarse para comprar alimentos);
- las plantas medicinales contribuyen a la salud de las personas, haciendo que la **utilización** de los alimentos sea más eficiente y beneficiosa para sus cuerpos; y
- unos humedales y manglares saludables ayudan a proteger las zonas costeras de las inundaciones, aumentado así la **estabilidad** de la producción de alimentos en los campos cercanos y granjas de peces.

FIGURA 1 CONTRIBUCIONES DE LOS ECOSISTEMAS A LAS CUATRO DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

¿Por qué los responsables de las políticas relativas a la seguridad alimentaria deben preocuparse por los ecosistemas?

Dada las importantes contribuciones que hacen los ecosistemas a la seguridad alimentaria, cae de su peso que la degradación o pérdida de los mismos y sus funciones afectarán negativamente a la seguridad alimentaria. También es necesario añadir a la ecuación al cambio climático, ya que los tres principales desafíos – seguridad alimentaria, degradación de los ecosistemas y cambio climático –están estrechamente interrelacionados.

Esta es la cuestión central: la degradación de los ecosistemas y la débil gobernanza de los mismos pueden socavar la efectividad y los impactos de las políticas sobre seguridad alimentaria, mientras que las políticas inapropiadas pueden dañar a los ecosistemas y su capacidad para prestar apoyo a los sistemas alimentarios. En las páginas siguientes se dan breves ejemplos de estos asuntos.

DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

La disponibilidad de alimentos depende de la productividad de los sistemas cultivados y naturales. Los pobres rurales (el grupo afectado con mayor frecuencia por la inseguridad alimentaria) dependen de la agricultura de subsistencia para la mayor parte de su alimentación y, por lo tanto, dependen fuertemente de los recursos naturales para mantener sus medios de subsistencia. Los ecosistemas están en la base de la producción agrícola ya que proveen todo lo necesario para ello, desde el agua y los recursos del suelo hasta la polinización y los servicios de control de pestes. La degradación ambiental o los impactos del cambio climático pueden, por lo tanto, ser determinantes para que las comunidades rurales pobres tengan alimentos o pasen hambre. El uso de plantas y animales silvestres como alimento también satisface una proporción importante de las necesidades de alimento de los pobres alrededor del mundo. También en este caso, la degradación de los ecosistemas y los desastres naturales que reducen la disponibilidad de estas fuentes de alimentación tendrán un gran impacto sobre la seguridad alimentaria.

ALIMENTOS SILVESTRES: UN RECURSO MUY IMPORTANTE PARA LOS POBRES

Los alimentos que proveen los animales y plantas silvestres aseguran calorías vitales y también proteínas y micronutrientes muy necesarios para más de 1000 millones de personas de todo el mundo. El pescado, por ejemplo, brinda a más de 1500 millones de personas el 20 por ciento de su ingesta promedio per cápita de proteína animal. Solo en la Cuenca del Congo, la carne de animales silvestres alimenta a cerca de 100 millones de personas – tanto del medio rural como urbano – y es importante en muchas otras regiones boscosas del mundo. Algunos pueblos indígenas (como los recolectores y cazadores de los bosques) dependen *completamente* de ecosistemas saludables y biodiversos para sus necesidades alimentarias.

ACCESO A LOS ALIMENTOS

En el nivel mundial, unos 1000 millones de personas obtienen ingresos del uso de los recursos naturales silvestres (Arnold et at 2011). Los recursos marinos, de agua dulce y de los bosques son particularmente importantes en este aspecto. Según la FAO, las pesquerías y la acuacultura sirven de apoyo a los medios de subsistencia de cerca del 10 por ciento de la población mundial. Una gran proporción de los pobres rurales dependen de la venta de la madera y de los productos no maderables de los bosques (como la carne de animales silvestres, miel y plantas medicinales) para comprar alimentos, ayudar a cubrir otros costos importantes (v. gr. los aranceles escolares, los festivales y funerales) y poder hacer frente a problemas inesperados como el desempleo, las enfermedades y el fracaso de las cosechas.

En general, los medios de subsistencia basados en los ecosistemas (incluyendo la agricultura, la silvicultura, el turismo y la minería) son una fuente de importancia fundamental para que los pobres puedan comprar alimentos. Las amenazas sobre esas fuentes de ingresos – que representan, por ejemplo, la degradación de los ecosistemas, los desastres naturales, los conflictos o el colapso de los precios de sus mercancías – tendrán serias repercusiones en cascada sobre la seguridad alimentaria.

ASPECTOS CLAVE DE LAS POLÍTICAS:

↘ Las políticas agrícolas centradas exclusivamente en el aumento de la producción pueden fracasar al socavar las contribuciones de los ecosistemas a la productividad y los objetivos de la seguridad alimentaria. Por ejemplo, las políticas que alientan la excesiva dependencia en insumos químicos pueden llevar al lavado de los suelos, la contaminación del agua y la pérdidas de las poblaciones de predadores, todo lo cual puede tener impactos a largo plazo sobre la producción de alimentos.

↘ Las políticas de utilización de los suelos y de gestión de los recursos de manera sostenible pueden apoyar a los objetivos de la seguridad alimentaria ayudando a mantener el flujo de los bienes y servicios de los ecosistemas hacia la agricultura. Por ejemplo, las políticas que apoyan la restauración de los bosques y la agrosilvicultura reforzarán el suministro de agua, la retención de suelos y la fertilidad de los mismos, todo lo cual es necesario para una agricultura productiva.

↘ Las políticas que ponen en riesgo la integridad de los ecosistemas pueden afectar la calidad y diversidad de los recursos silvestres de alimentos, y socavar así la seguridad alimentaria de las poblaciones pobres que dependen de dichos alimentos. Por ejemplo, la conversión de bosques o la restricción del acceso a los mismos pueden reducir la disponibilidad de frutas, una fuente particularmente importante de nutrientes para los niños rurales en las tierras secas de África.

↘ Las políticas que invierten en la restauración de los ecosistemas no solo estabilizarán el suministro de productos alimentarios silvestres provenientes de esos ecosistemas sino que también ayudarán a los grupos vulnerables a comprar alimentos, ya que mantendrán sus oportunidades de obtener ingresos de la venta de productos naturales (v. gr. los productos no maderables de los bosques y el pescado).

FOTOGRAFÍA A LA IZQUIERDA

Los ingresos provenientes de la pesca y la acuacultura pueden ser muy importantes para que la gente pueda comprar alimentos. Aquí, un grupo de hombres en Bangladesh sacan carpas de un criadero. © FAO Aquaculture photo library/M. Hasan.

FOTOGRAFÍA A LA DERECHA

El suelo: un bien de los ecosistemas de importancia fundamental para los cultivos. Aquí los campesinos construyen terrazas en Burundi para una mejor retención del suelo.
© Cyriaque Nzojibwami.

ASPECTOS CLAVE DE LAS POLÍTICAS:

↘ Las políticas relativas a la gestión de los bosques que reducen la disponibilidad de plantas medicinales y el acceso de la población local a esos recursos, pueden limitar los beneficios nutricionales y para la salud que los pobres obtienen de sus recursos alimentarios.

↘ Las políticas que apoyan las inversiones en el suministro de agua limpia y la producción sostenible de energía a partir de la biomasa pueden reforzar la seguridad alimentaria al permitir que los pobres preparen, cocinen y conserven alimentos nutritivos. Dichas políticas también pueden liberar a las mujeres de las largas horas de trabajo destinadas a recolectar combustible y buscar agua para preparar los alimentos, permitiéndoles dedicarse a otras actividades, como las que les permiten generar ingresos o producir alimentos.

↘ Las políticas que llevan a la deforestación o al drenaje de humedales socavan la capacidad de los ecosistemas para contribuir a la reducción del riesgo de desastres. La cobertura boscosa es importante para mantener la capacidad de retención de agua en las cuencas y reducir los riesgos de inundaciones violentas, en tanto que los humedales retienen el agua y reducen el pico de las inundaciones. Al poner en riesgo a esos servicios de los ecosistemas, dichas políticas también tienen impactos negativos sobre la seguridad alimentaria.

↘ Las políticas que promueven la buena gobernanza de los recursos naturales generan resultados positivos, no solo para el acceso equitativo a los alimentos y a los recursos de suelo y agua sino que también ayudan a reducir los conflictos y aumentar la seguridad de los recursos naturales.

↘ Las políticas de conservación o desarrollo que debilitan la gobernanza local de los recursos naturales afectan la capacidad de la población local – o sea los custodios de los recursos – para tomar decisiones a largo plazo relativas a la utilización de los recursos y para protegerlos de las presiones externas. Dichas políticas pueden, por lo tanto, reducir la seguridad alimentaria, aún cuando ellas contribuyan a aumentar el PIB. Ejemplos de este tipo de políticas pueden incluir la diversión del agua para proyectos de regadío a gran escala y el desarrollo urbano, y los regímenes de acceso restringido a los bosques, como los relativos a REDD.

UTILIZACIÓN DE LOS ALIMENTOS

Los ecosistemas, en la medida que contribuyen al bienestar asegurando un medio ambiente vital saludable, alimentos diversificados y nutritivos, y plantas medicinales, permiten a los pobres beneficiarse al máximo de los alimentos que consumen. Los ecosistemas también son la fuente de agua y biomasa necesarias para la preparación, cocción y preservación de los alimentos.

LA DEFORESTACIÓN AFECTA LA UTILIZACIÓN DE LOS ALIMENTOS

Los pobres rurales y urbanos de los países en desarrollo dependen de la biomasa natural (particularmente la leña y el carbón) para cocinar y calentarse. El acceso a la leña amplía las elecciones y la variedad de alimentos que se utilizan, incluyendo importantes fuentes de proteínas, como los frijoles y la carne, los cuales requieren más altos niveles de energía para su preparación (CIFOR 2012). La pérdida de acceso a esos combustibles, debida a la deforestación o las restricciones en el uso de los recursos, puede, por lo tanto, afectar tanto la cantidad como la calidad de los alimentos que pueden prepararse y consumirse. El acceso restringido a esas fuentes de energía basada en la biomasa también limitaría la capacidad de las personas para preservar los alimentos para un uso posterior mediante el secado y el ahumado. Esto es particularmente importante en el caso de las proteínas animales, como el pescado.

LA ESTABILIDAD DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Una seguridad alimentaria estable requiere contar con sistemas alimentarios que aseguren una disponibilidad de alimentos sostenible, el acceso a ellos y su utilización, y la resiliencia frente a los impactos de las conmociones y estrés sociales, económicos y ambientales. El logro de una seguridad alimentaria estable hace necesario que se aborde el riesgo que representan esas conmociones y tipos de estrés mediante intervenciones con políticas específicas.

Los riesgos sobre la seguridad alimentaria relacionados con las conmociones y estrés que afectan a los ecosistemas incluyen el desarrollo no sostenible, el cambio climático, los regímenes no equitativos de tenencia y los conflictos relacionados con los recursos. A continuación se resumen algunos de esos riesgos y sus implicaciones en cuanto a las políticas.

Desarrollo no sostenible

El desarrollo económico que privatiza los recursos y los ecosistemas (v. gr. los bosques, las costas y los recursos hídricos) y otorga al estado un control más fuerte de los mismos, tiende a retirarle a los pobres esos bienes relativos a la seguridad alimentaria. El desarrollo de infraestructuras para el desarrollo costero, por ejemplo, incrementa la descarga de efluentes, afecta a los ecosistemas costeros como los manglares, y reduce el acceso a las llanuras costeras que son utilizadas por la población local para la recolección de moluscos. La rápida urbanización también puede llevar a reducir el acceso al alimento en la medida en que los pobres urbanos tengan menos conexión con los alimentos silvestres y los recursos naturales que generan ingresos.

El desarrollo agrícola e industrial no sostenible está causando un daño generalizado en los ecosistemas a través de la contaminación de los recursos del suelo y el agua. Ello ha

llevado a mayores riesgos para la salud, a pérdidas en la agricultura y a una reducción de la disponibilidad de alimentos de alto valor de origen silvestre. Los impactos sobre las costas de la escorrentía de los fertilizantes río bajo, por ejemplo, daña los ecosistemas marinos y de agua dulce y disminuye la disponibilidad de peces y moluscos, los cuales son fuentes proteicas fundamentales para muchos. El impacto de la contaminación con nitrógeno es particularmente agudo, lo que ha resultado en una reducción del 50 al 90 por ciento de los manglares en la mayoría de las regiones durante los últimas cuatro décadas.

Cambio climático

El cambio climático puede tener un impacto sobre la disponibilidad de alimentos a través de toda una serie de cambios biofísicos (climas más secos, temperaturas más altas o más bajas, aumento de los niveles del mar e inundaciones y sequías más frecuentes). Más allá de ello, el cambio climático puede originar ciclos de decline, multiplicando los impactos sobre la seguridad alimentaria. Los eventos meteorológicos peligrosos y el cambio climático pueden causar daños a la infraestructura para el trasporte y almacenamiento de alimentos, reducir la capacidad del estado, originar marcadas fluctuaciones en los precios, crear incertidumbre en cuanto al rendimiento de las cosechas, incrementar la pobreza y dar lugar a una reducción de las relaciones y la cohesión sociales. Esos impactos sistémicos podrían afectar seriamente la capacidad de los países en desarrollo para producir y distribuir los alimentos destinados a sus poblaciones. Se calcula que para 2050, el cambio climático causará un aumento del 10 por ciento en el número de niños malnutridos en todo el mundo. Los grupos vulnerables y los pueblos indígenas son los que corren el mayor riesgo por los impactos del cambio climático relacionados con los desastres naturales. Por ejemplo, las mujeres rurales pobres corren el riesgo de perder la propiedad de sus tierras como consecuencia de las inundaciones en la medida en que sus derechos son con frecuencia informales, y es menos probable que reciban compensación por esas pérdidas, en comparación con los hombres. Esto tiene serias consecuencias a largo plazo sobre la capacidad de las mujeres para producir alimentos.

Tenencia no equitativa

La falta de tenencia segura de la tierra y los recursos naturales es una de las principales barreras para la seguridad alimentaria en muchos países en desarrollo. Cuando la tenencia de la tierra es insegura o no está clara, o cuando el estado reclama todos los títulos legales de propiedad, el desarrollo agrícola tiende a favorecer la producción a gran escala por encima de la inversión en la producción de los pequeños propietarios. La inseguridad en la tenencia de la tierra también actúa como una falta de incentivo para que los usuarios locales de la tierra hagan inversiones a largo plazo destinadas a mantener las funciones de los ecosistemas y mejorar la producción de alimentos. Estos factores contribuyen directamente a la inseguridad alimentaria local. La tenencia de los recursos hídricos, del carbono y de las recursos pesqueros también es reclamada comúnmente por el estado, más allá y por encima de los derechos de las comunidades locales. También en este caso los medios de subsistencia locales y la seguridad alimentaria están en situación de riesgo.

Las políticas excluyentes y la inseguridad en la tenencia de los recursos originan impactos de un gran alcance. Con el tiempo, las comunidades sujetas al estrés de recursos son cada vez menos capaces de salir de la inseguridad alimentaria o la pobreza – ampliándose de hecho las desigualdades sociales.

Una consecuencia de los regímenes de tenencia insegura y no equitativa de la tierra es la proliferación de inversiones extranjeras en la tierra. Esta expansión – calculada en hasta 135 millones de hectáreas en todo el mundo – reduce la disponibilidad y acceso a los recursos silvestres y también a los alimentos cultivados para un gran número de habitantes rurales. Muchas de esas inversiones son para biocombustibles, minerales, madera y exportación de alimentos. De manera general, se estima que para 2050 la rápida expansión de la producción de biocombustibles contribuirá a un incremento de hasta tres millones en el número de niños en edad preescolar malnutridos en África y el sur de Asia.

Conflicto

Una débil gobernanza ambiental puede reforzar el conflicto y contribuir a las principales causas del mismo al exacerbar la injusticia, la falta de equidad y la pobreza. Se espera que aumenten los conflictos relativos a la tierra y al agua con el aumento de la demanda de dichos recursos, debido al cambio climático, al incremento de las presiones de la población y a las restricciones en el acceso. Los conflictos pueden tener enormes impactos sobre la seguridad alimentaria en la medida en que el declive institucional, el empeoramiento de las relaciones sociales y la violencia creada por el mismo conflicto contribuyen al incremento de los costos y a las pérdidas en la producción de alimentos. El conflicto hace más difícil que las poblaciones afectadas produzcan alimentos y tengan acceso al mismo, y obtengan el agua y la energía necesarias para la preparación de la comida. En el largo plazo, los impactos tales como la destrucción de la infraestructura rural, la pérdida del ganado, la deforestación, el uso generalizado de las minas antipersonales, el envenenamiento de pozos y los grandes movimientos de población refuerzan los problemas de la seguridad alimentaria.

FOTOGRAFÍA A LA IZQUIERDA

El acceso al agua limpia es importante para la seguridad alimentaria como appoyo al bienestar y para la preparación de la comida. Niños jugando en el río, Uganda. © UICN/Claire Warmenbol.

FOTOGRAFÍA A LA DERECHA

El alimento de los bosques de origen silvestre es un recurso importante para muchas comunidades rurales. © UICN/David Brazier.

Políticas de seguridad alimentaría:
¿qué está faltando?

Como se lo menciona más arriba en los «Aspectos clave de las políticas», los esfuerzos de desarrollo y conservación con frecuencia han contribuido a, o han empeorado, la inseguridad alimentaria porque no han tenido en cuenta las fuertes conexiones que existen entre seguridad alimentaria y ecosistemas. Los altos niveles de vulnerabilidad en la seguridad alimentaria entre los grupos más pobres de la sociedad están relacionados por lo general con: (1) una fuerte dependencia de los sistemas naturales que están sufriendo una rápida degradación y cambio; y (2) los sistemas de gobernanza ambiental existentes y cómo se los pone en práctica. Cuando uno o ambos de estos factores reducen la disponibilidad de o el acceso a los recursos clave, como los alimentos silvestres, los recursos cultivados o el agua, ellos socaban los medios de subsistencia y las relaciones sociales que permiten mantener la cohesión de las comunidades. La inseguridad alimentaria resultante está acompañada con frecuencia por comunidades disfuncionales, el conflicto dentro y entre las comunidades, y la falta de atención a los grupos más vulnerables, incluyendo las mujeres y niños.

En la última década han tenido lugar algunos desarrollos importantes en las políticas alimentarias, incluyendo un mayor reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada y a la importancia de una tenencia equitativa y segura. Sin embargo, el desarrollo de las políticas relativas a la seguridad alimentaria continúa centrándose en los mismos tres asuntos – productividad agrícola, comercio y políticas macroeconómicas – al tiempo que se desatiende el papel central que tiene la gestión de los ecosistemas.

Además, existe una crisis de la implementación: muchos de los desarrollos a escala mundial no han sido suficientemente incorporados a las políticas y la práctica a escala nacional. Mientras que el conocimiento acerca de la importancia de los ecosistemas para las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria ha aumentado, sigue habiendo una inversión insuficiente para mantener la calidad del medio ambiente, desarrollar relaciones sociales positivas con respecto a este asunto (instituciones, organizaciones, aprendizaje) y establecer las conexiones entre los diferentes interesados directos y sectores.

La idea de que hay que llegar a un inevitable compromiso entre productividad agrícola y conservación de los ecosistemas ha sido ahora sobrepasada, dada la comprensión actual de la dependencia de la agricultura con respecto a los ecosistemas más amplios. No existe otra alternativa que hacer los dos cosas; de lo contrario la seguridad alimentaria continuará siendo un sueño imposible.

Brechas en el desarrollo de

Un enfoque multisectorial. Con demasiada frecuencia, los asuntos relativos a la seguridad alimentaria son tratados dentro de 'silos de las políticas', con las instituciones pertinentes (agricultura, silvicultura, comercio, medio ambiente, etc.), colaborando poco para asegurar que sus políticas apoyen de manera consistente a la seguridad alimentaria. Ello puede llevar a políticas desconectadas, a veces contradictorias, y dejar de lado las conexiones y sinergias entre los distintos sectores (v. gr. alimento-agua-energía y alimento-salud-nutrición).

Integración de los factores relativos a los ecosistemas. Tal como se analiza en este documento, los factores relativos a los ecosistemas todavía están ausentes en gran parte del pensamiento que alimenta el desarrollo de las políticas sobre seguridad alimentaria. Ello está dando como resultado unas políticas mal informadas e inefectivas, y contribuyendo a la mala gestión y degradación de los ecosistemas, lo cual, a su vez, socava los objetivos de seguridad alimentaria de dichas políticas.

La lista que aparece en la contra página identifica las brechas clave y las carencias que existen en las políticas y la práctica relativas a la alimentación. Esas brechas en las políticas están acompañadas de un débil desarrollo institucional. Sobre todo, las instituciones relativas a las políticas alimentarias carecen de la capacidad para responder de manera creativa y flexible a las incertidumbres del cambio climático, y muy raramente informan a o consultan con las comunidades locales, y por supuesto no las involucran activamente en la toma de decisiones.

FOTOGRAFÍA A LA IZQUIERDA

Las políticas de seguridad alimentaria necesitan integrar mejor los asuntos relativos a los ecosistemas. Aquí aparece un agricultor guatemalteco sentado junto a un cultivo de maíz afectado por un huracán. © WFP/Alejandro Chicheri.

FOTOGRAFÍA A LA DERECHA

Una discusión sobre asuntos relativos al uso de la tierra con mujeres de Sudán. Con frecuencia, estos procesos participativos están ausentes en el desarrollo de las políticas sobre seguridad alimentaria. © IUCN/Intu Boedhihartono.

las políticas sobre seguridad alimentaria

Toma de decisiones participativa. En la toma de decisiones relativas a la seguridad alimentaria se están dejando de lado a los actores clave, y como consecuencia las decisiones no siempre reflejan los derechos, la cultura y los intereses de los pobladores locales. Aun en los casos en que se busca un cierto nivel de participación local, con frecuencia la misma se limita a los hombres de las comunidades, con poco esfuerzo para recabar los puntos de vista y las necesidades de las mujeres. Son los pobres rurales los que actúan como custodios de muchos ecosistemas y es ese mismo grupo de personas las que se ven afectadas con más frecuencia por la inseguridad alimentaria. Las políticas que ignoran la voz de los pobres, de los pequeños propietarios y otros interesados directos 'en la línea de frente' es improbable que consigan apoyo local para su implementación.

Compromiso con la acción relativa al cambio climático. Se han visto pocas señales de compromiso para reorientar los generadores que están en la base del cambio climático, y en particular los patrones de consumo y producción que utilizan la energía de manera no sostenible y generan cantidades no manejables de contaminación y desechos. La compresión de que existen límites o fronteras planetarios, con implicaciones para la seguridad alimentaria, está ausente en gran medida del debate sobre las políticas y el desarrollo.

Reconocimiento de los recursos silvestres. Las políticas relativas a la seguridad alimentaria, y otras políticas relativas a los recursos naturales, todavía no han incorporado el hecho ya muy claro de que los recursos silvestres son clave para la seguridad alimentaria de una porción importante de los pobres del mundo. Sin ese reconocimiento, estas políticas corren el riesgo de cerrar el acceso a los alimentos silvestres, como la carne de monte y el pescado, privando así a muchas poblaciones rurales de fuentes vitales de proteína.

Desarrollo de las políticas sobre seguridad alimentaria:
cómo hacer que sean más efectiva

Énfasis en la resiliencia alimentaria

El desarrollo de políticas sobre seguridad alimentaria que toman en cuenta a los ecosistemas tiene por objetivo ir más allá del alivio del hambre e incluyen la meta de desarrollar la resiliencia alimentaria a largo plazo. Este énfasis en la resiliencia es fundamental si se quieren alcanzar los objetivos de la seguridad alimentaria, y que se lo mantenga a través del tiempo.

El término 'resiliencia alimentaria' hace referencia a la capacidad de los ecosistemas de dar apoyo a la producción de alimentos y a la capacidad de las personas para producir, cosechar o comprar alimentos en situaciones de conmoción y estrés ambiental, económico y social. Las políticas relativas a la seguridad alimentaria que tienen en cuenta a los ecosistemas refuerzan dos cosas:

- la resiliencia de las poblaciones con seguridad alimentaria para gestionar las incertidumbres y el estrés, como los aumentos de los precios y el cambio climático; y
- la resiliencia de los ecosistemas para soportar conmociones tales como los eventos meteorológicos destructivos y el estrés causado por la contaminación, a fin de mantener su apoyo a la producción de alimentos, tanto silvestres como cultivados.

El desarrollo de las políticas puede apoyar mejor la resiliencia si aborda tres asuntos clave: diversidad, infraestructura natural y justicia social. Estos asuntos se analizan a continuación.

DIVERSIDAD

El término diversidad se utiliza para referirse a la diversidad de los ecosistemas, biológica y de los medios de subsistencia. La diversidad en los tipos de ecosistemas presentes en un paisaje y en los recursos biológicos dentro de esos ecosistemas puede reducir el riesgo y la sensibilidad de las comunidades a las conmociones (incluyendo la volatilidad en los precios) al ofrecerles una base para contar con medios de subsistencia diversificados y actividades adaptativas (v. gr. la práctica de la agricultura y ganadería, las pesquerías, la silvicultura, el turismo y la caza). Juntos, estos diferentes aspectos de la diversidad pueden reforzar la seguridad alimentaria mediante el apalancamiento de la resiliencia de los sistemas alimentarios locales. Las políticas que mantienen o vigorizan la diversidad apoyarán, por lo tanto, el logro de los objetivos de la seguridad alimentaria. Por ejemplo, las políticas que promueven la diversidad dentro del sistema de cultivos (diversidad de cultivos, biodiversidad del suelo y diversidad de polinizadores) pueden incrementar la capacidad adaptativa de la agricultura a las fluctuaciones en las condiciones para el crecimiento.

INFRAESTRUCTURA NATURAL

Infraestructura natural es un término que refleja la capacidad de los ecosistemas para ofrecer algunos de los mismos servicios que provee la infraestructura construida. Por lo tano, a modo de ejemplos:

- los bosques ayudan a proveer agua de boca, de manera similar a las instalaciones para el filtrado del agua;
- los manglares ayudan a proteger las líneas de costa frente al daño de las tormentas, como lo hacen los muros construidos en el mar;
- las llanuras de inundación naturales impiden las inundaciones, como lo hacen los diques y canales; y
- los humedales ayudan a limpiar los efluentes cloacales o de la industria, como lo hacen las plantas de tratamiento de aguas servidas.

Los servicios de la infraestructura natural contribuyen a la resiliencia alimentaria de las comunidades, por ejemplo, al proteger las tierras agrícolas de las tormentas y protegiendo a las comunidades de los

peligros del agua de boca contaminada. Para ayudar a mantener estos servicios de los ecosistemas, las políticas relativas a la seguridad alimentaria deben integrarse mejor con las de otros sectores, incluyendo el medio ambiente, el turismo y la energía.

JUSTICIA SOCIAL

En el desarrollo de las políticas relativas a la seguridad alimentaria se tienen que abordar no solo las cuestiones técnicas que están detrás de la gestión de los ecosistemas y la producción de alimentos, sino también los asuntos relativos a la justicia social. Ésta incluye las ideas de buena gobernanza, justicia económica, derechos humanos, solidaridad, igualdad y equidad. Los asuntos relativos a la justicia social son de una importancia central para la seguridad alimentaria ya que ella tiene un gran papel en asegurar el acceso a los alimentos por parte de los hogares, las comunidades, las sociedades y las naciones. Cuando la justicia social es débil, existe un alto riesgo de inseguridad alimentaria entre los grupos vulnerables y dejados de lado.

Al abordar las cuestiones relativas a la justicia social, las políticas sobre seguridad alimentaria pueden reforzar la resiliencia alimentaria. Un área clave es este aspecto es el apoyo a los sistemas de gobernanza local, particularmente a la gestión local del uso de los recursos y al control local de la producción. Por ejemplo, las políticas que refuerzan las organizaciones de los pequeños productores desarrollan la resiliencia local al incrementar la aptitud de los agricultores para establecer prioridades compartidas, negociar precios justos y hacer las elecciones redistributivas necesarias para vigorizar la producción de alimentos.

Otra área clave para la seguridad alimentaria es el desarrollo de buenas relaciones sociales y ocuparse de las desigualdades, incluyendo la generalizada discriminación contra las mujeres. Las políticas pueden ayudar a eliminar dicha discriminación mediante el reconocimiento formal de la igualad de género y la implementación de cambios específicos para mejorar la seguridad alimentaria y la productividad de las mujeres.

La justicia social no puede ser ignorada por los responsables de las políticas sobre seguridad alimentaria. Es moral y éticamente inaceptable que tantas personas carezcan de la oportunidad de vivir libres del hambre.

FOTOGRAFÍA A LA IZQUIERDA

Los políticas deben tener por objetivo reforzar la resiliencia de las comunidades y los ecosistemas – v. gr. su capacidad de gestión y reacción frente a las conmociones y el estrés. Aquí, un niño de Guyana utiliza una vieja nevera a manera de bote luego de que las inundaciones dejaran las casas aisladas del camino principal. © WFP/Alejandro Chicheri.

FOTOGRAFÍA SUPRA

Aquí, inundaciones en Mozambique han inundado los campos de cultivo y desplazado a la población, con serios impactos sobre la seguridad alimentaria. © WFP/Michael Huggins.

¿Cómo son las políticas efectivas de seguridad alimentaria?

Hemos visto que para ser efectivas, las políticas de seguridad alimentaria tienen que tener en cuenta a los ecosistemas y apoyar la resiliencia alimentaria, abordando para ello los asuntos relativos a la diversidad, la infraestructura natural y la justicia social. Entonces, ¿cómo serían esas políticas? Los siguientes ejemplos muestran las características que deberían tener dichas políticas.

↘ **Las políticas efectivas reconocen que los servicios que proveen los ecosistemas no son ilimitados.** Ello incluye su capacidad para absorber los desechos. Las políticas tienen que abordar la contaminación del suelo, del agua y del aire para ayudar a mantener la salud de los ecosistemas, los suministros de alimentos silvestres (como el pescado) y la salud humana. Por ejemplo, es posible tratar las aguas servidas municipales e industriales con la tecnología existente, pero ello requiere una mejor supervisión, inversiones en infraestructura y creación de capacidad, especialmente en los países en desarrollo.

↘ **Las políticas efectivas se conectan a través de los sectores.** La elaboración de políticas de seguridad alimentaria tiene que estar basada en una mejor integración entre los diferentes sectores económicos y del desarrollo. En particular, es necesario que los asuntos ambientales estén más integrados dentro de las otras políticas sectoriales que tienen un impacto sobre los servicios de los ecosistemas que sirven de base para la seguridad alimentaria; esto incluye sectores tales como el comercio, la energía, el agua, la salud y el turismo. Ello requerirá que las agencias de medio ambiente tengan un papel más central en la definición de las estrategias para alcanzar la seguridad alimentaria.

↘ **Las políticas efectivas tratan a los sistemas agrícolas como agroecosistemas.** Los agroecosistemas proveen una variedad de servicios y están conectados con otros ecosistemas. Adoptando esta visión más amplia sobre cómo se sitúan los sistemas agrícolas dentro del paisaje hace que las políticas puedan identificar y actuar sobre las oportunidades para crear sinergias entre la producción agrícola y ganadera, las pesquerías y la silvicultura, en aras de la seguridad alimentaria.

↘ **Las políticas efectivas valoran los ecosistemas como bienes productivos.** Las políticas de seguridad alimentaria reconocen la necesidad de mantener estos bienes naturales en el lugar donde ellos brindan importantes redes de contención para la inseguridad alimentaria y constituyen la base de medios de subsistencia diversificados. Ello no significa abandonar la protección de los ecosistemas particularmente frágiles o amenazados, pero sí implica que se vea la protección como una de las herramientas para recuperar y mantener los servicios de los ecosistemas, y se tengan en consideración las interacciones entre las áreas protegidas, los agroecosistemas circundantes y otros ecosistemas gestionados de manera sostenible.

↘ **Las políticas efectivas apoyan una mayor inversión en los bienes ambientales que están fuera de las tierras cultivadas.** La justificación para ello es que estos bienes ubicados fuera de las tierras cultivadas ayudan a reforzar a los pequeños agricultores y pastoralistas y dan apoyo a opciones diversificadas de medios de subsistencia, incluyendo las fuentes de ingresos no agrícolas. Esto reducirá la vulnerabilidad de los pobres rurales ante los eventos meteorológicos extremos y las conmociones en los precios. Para asegurarse de que las poblaciones locales sean capaces de utilizar estas oportunidades fuera de las tierras cultivadas hacen falta un apoyo financiero y técnico destinado al intercambio de conocimientos y el aprendizaje, y organizaciones locales bien cimentadas.

↘ **Las políticas efectivas refuerzan a las organizaciones locales y dan más voz a las comunidades rurales.** Dado que estas comunidades son los custodios naturales de los ecosistemas y los administradores de la producción de alimentos, tanto de los silvestres como de los cultivados, ellas son actores fundamentales en el mantenimiento de esos recursos y en la gestión de los conflictos relativos a los mismos. El apoyo a la inclusión de los hombres y mujeres de las comunidades locales – agricultores, pastoralistas, gente de los bosques, agricultores

itinerantes, pescadores y otros recolectores y productores de alimentos – en la toma de decisiones acerca de la seguridad alimentaria puede ayudar a asegurar que las decisiones y políticas sean más apropiadas. Las políticas de seguridad alimentaria tienen que ayudar a las comunidades locales a involucrarse con otros interesados directos en la definición de soluciones, y apoyar el reconocimiento de sus derechos a la información, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la posibilidad de apelar.

↘ **Las políticas efectivas respetan y protegen los derechos de la gente al alimento y el agua.** Las políticas de seguridad alimentaria pueden incluir estos derechos como umbrales de la toma de decisiones. Ello incluiría la consideración de esos derechos en toda decisión que afecte la provisión de los servicios de los ecosistemas, y el apoyo a los reclamos de la gente local con respecto a esos derechos – excepto en los casos en que esas acciones pudieran llevar a alterar los servicios del ecosistema y tener impactos negativos sobre la seguridad alimentaria de otros grupos.

↘ **Las políticas efectivas ayudan a asegurar la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales.** Las políticas de seguridad alimentaria pueden ayudar a reconocer y asegurar los derechos locales de tenencia, incluyendo aquellos de los pueblos indígenas y de las mujeres, dentro de los marcos de las políticas y la legislación nacional. Ello puede ayudar a asegurar que los cambios en el uso de la tierra (v. gr. para biocombustibles o producción agrícola, conservación o desarrollo) estén sujetos a evaluaciones de los derechos (especialmente los relativos a los alimentos y el agua) y alienten las inversiones a largo plazo en recursos esenciales para los medios de subsistencia, incluyendo la diversidad biológica. Un primer paso en esta dirección sería la implementación de las *Directrices sobre tenencia* a fin de proteger los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria locales (véase el cuadro *infra*).

DIRECTRICES PARA LA BUENA GOBERNANZA DE LA TENENCIA

Los encargados de desarrollar las políticas de seguridad alimentaria, como así también sobre tenencia y otros asuntos de la gobernanza del medio ambiente, pueden beneficiarse con las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* elaboradas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la ONU. Las Directrices se basan en un conjunto de principios generales que buscan asegurar que los estados reconocen y respetan todos los derechos «legítimos» existentes sobre tenencia. Ello incluye la salvaguarda de esos derechos, promoviendo y facilitando el disfrute de los mismos y el acceso a la justicia para resolver las violaciones o disputas relativas a esos derechos.

↘ **Las políticas efectivas mejoran la igualdad y se ocupan de la discriminación.** Al abordar los asuntos relativos a la desigualdad y discriminación, las políticas de seguridad alimentaria pueden sentar las bases para reducir el conflicto y asegurar el acceso equitativo a las fuentes de alimento, como así también a la información y la toma de decisiones relacionadas con la seguridad alimentaria. Para hacer frente al generalizado problema de la desigualdad y discriminación por motivos de género sería necesario, por ejemplo, adoptar medidas para reconocer y proteger los derechos de las mujeres a ser propietarias o utilizar la tierra y los recursos naturales, y mejorar su acceso a los servicios de extensión agrícola y al crédito.

FOTOGRAFÍA A LA IZQUIERDA

Las políticas de seguridad alimentaria pueden crear mejores sinergias entre cultivos, ganadería, pesquerías y silvicultura si consideran a los sistemas agrícolas como agroecosistemas, interconectados con otros ecosistemas dentro del paisaje. Aquí, niños nepaleses buscan pescado y cangrejos en los arrozales. © WFP/James Giambrone.

FOTOGRAFÍA A LA DERECHA

Las políticas de seguridad alimentaria deben ayudar a asegurar el acceso equitativo a los recursos alimentarios. Para abordar las desigualdades hay que, por ejemplo, asegurar que las mujeres agricultoras tengan acceso a recursos como la tierra, el agua y el crédito agrícola. Aquí, una joven madre cosecha maíz en Malawi. © WFP/Charles Hatch Barnwell.

© IUCN/Carla Vaucher

Para mayor información

Arnold, M., Powell, B., Shanley, P. & Sunderland, T.C.H. 2011. Editorial: Forests, biodiversity and food security. International Forestry Review 13 (3): 259-264. www.cifor.org/online-library/browse/view-publication/publication/3576.html

Boelee E., Chiramba T. & Khaka E. (eds) 2011. An ecosystem services approach to water and food security. Nairobi: United Nations Environment Programme; Colombo: International Water Management Institute. www.iwmi.cgiar.org/topics/ecosystems/PDF/Synthesis_Report-An_Ecosystem_Services_Approach_to_Water_and_Food_Security_2011_UNEP-IWMI.pdf

FAO. 2012. Guidance Note: *Integrating the Right to Adequate Food into Food and Nutrition Security Programmes.* Rome. www.fao.org/docrep/017/i3154e/i3154e.pdf

FAO, WFP & IFAD. 2012. *The State of Food Insecurity in the World 2012. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition.* Rome. www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf

FAO. 2012. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.* Rome. www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/

IFAD 2012. Sustainable smallholder agriculture: feeding the world, protecting the planet. Proceedings of the Governing Council Events in conjunction with the Thirty-fifth Session of IFAD's Governing Council, February 2012. www.ifad.org/events/gc/35/doc/proceeding.pdf

IFPRI. Threats to security related to food, agriculture, and natural resources - What to do? www.ifpri.org/publication/threats-security-related-food-agriculture-and-natural-resources-what-do

McClain-Nhlapo, C. 2004. Implementing a human right to food. IFPRI 2020 Africa Conference Brief. www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/pubs/ib/ib29.pdf

IUCN Forest Programme: www.iucn.org/forest
IUCN Global Water Programme: www.iucn.org/water

UNIÓN INTERNACIONAL PARA
LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

SEDE MUNDIAL
Rue Mauverney 28
1196 Gland, Suiza
mail@iucn.org
Tel +41 22 999 0000
Fax +41 22 999 0002
www.iucn.org