



# Seguridad alimentaria

*“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.”*

*(Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996)*

Esta definición, comúnmente aceptada, señala las siguientes dimensiones de la seguridad alimentaria:

- **Disponibilidad de alimentos:** La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria).
- **Acceso a los alimentos:** Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).
- **Utilización:** Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria.
- **Estabilidad:** Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ej., una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.

## Evolución de los conceptos normativos de la seguridad alimentaria

La evolución de los conceptos de seguridad alimentaria en los últimos 30 años refleja los cambios del pensamiento normativo oficial (Clay, 2002; Heidhues et al., 2004). El concepto se creó a mediados de los años 70, cuando la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1974) definió la seguridad alimentaria desde el punto de vista del suministro de alimentos: asegurar la disponibilidad y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos.

*“...que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos... para mantener una expansión constante del consumo... y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”*

En 1983, el análisis de la FAO se concentró en el acceso a los alimentos, lo que condujo a una definición basada en el equilibrio entre la demanda y el suministro de la ecuación de la seguridad alimentaria:

*“... asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan”* (FAO, 1983).

Esta definición se revisó para que el análisis de la seguridad alimentaria incluyera a las personas y los hogares, además de las

regiones y los países. En 1986, el Informe del Banco Mundial sobre la pobreza y el hambre (Banco Mundial, 1986), documento de gran influencia, se concentró en la dinámica temporal de la inseguridad alimentaria (Clay, 2002). El informe distingue entre la inseguridad alimentaria crónica, asociada a problemas de pobreza continua o estructural y a bajos ingresos, y la inseguridad alimentaria transitoria, que supone períodos de presión intensificada debido a desastres naturales, crisis económica o conflicto. La teoría de Sen sobre la hambruna (1981) complementó la posición anterior. Sen destaca el efecto de los derechos personales en el acceso a los alimentos, es decir, la producción, el trabajo, el comercio y la transferencia de los recursos básicos.

La definición generalmente aceptada de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) da mayor fuerza a la índole multidimensional de la seguridad alimentaria e incluye el acceso a los alimentos, la disponibilidad de alimentos, el uso de los alimentos y la estabilidad del suministro. Ha permitido hacer intervenciones normativas dirigidas a la promoción y recuperación de opciones en materia de medios de subsistencia. Los enfoques en los medios de subsistencia, divulgados inicialmente por académicos como Chambers y Conway (1992), hoy son fundamentales en los programas de desarrollo de las organizaciones internacionales. Se aplican cada vez más en contextos de emergencia e

incluyen los conceptos de vulnerabilidad, afrontar riesgos y gestión de riesgos. En pocas palabras, conforme queda en el pasado el nexo entre seguridad alimentaria, hambruna y malas cosechas, gana terreno el análisis de la inseguridad alimentaria como producto social y político (Devereux 2000).

En fecha más reciente, la dimensión ética y de los derechos humanos de la seguridad alimentaria ha captado atención. El derecho a los alimentos no es un concepto nuevo, se reconoció inicialmente en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 de las Naciones Unidas. En 1996, la adopción formal del Derecho a una alimentación adecuada marcó un hito en los resultados obtenidos por los delegados asistentes a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Señaló el camino hacia la posibilidad de un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos. Actualmente más de 40 países han consagrado el derecho a la alimentación en su constitución, y la FAO estima que 54 países podrían instaurar este derecho (McClain-Nhlapo, 2004). En 2004, bajo el patrocinio del Consejo de la FAO, un grupo de trabajo intergubernamental elaboró un conjunto de directrices de aplicación voluntaria en apoyo a la realización gradual del derecho a una alimentación adecuada en el ámbito de la seguridad alimentaria nacional.

## El estado de la seguridad alimentaria en el mundo

Unos 850 millones de personas en todo el mundo sufren de subnutrición, cifra que se ha modificado poco desde el período 1990-1992, punto de partida de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio para realizar el propósito de reducir a la mitad la cifra de personas que sufren hambre para 2015.

Son motivo de preocupación en particular los lugares donde se concentra el hambre, caracterizados por una persistencia y frecuencia generalizadas de la inseguridad alimentaria, en especial en las crisis prolongadas. Para mayo de 2006, 39 países del mundo experimentaban graves emergencias alimentarias y necesitaban ayuda externa para afrontar una inseguridad alimentaria crítica: 25 países de África,

11 de Asia y el Cercano Oriente, 2 de América Latina y 1 de Europa. El cuadro 1 muestra la medida en que el hombre interviene en la inducción de las crisis, ya sea directamente (a través de las guerras y los conflictos civiles) o por medio de una interacción con peligros naturales que de otra manera hubieran sido menos graves.

Cuadro 1. Emergencias alimentarias, 2005

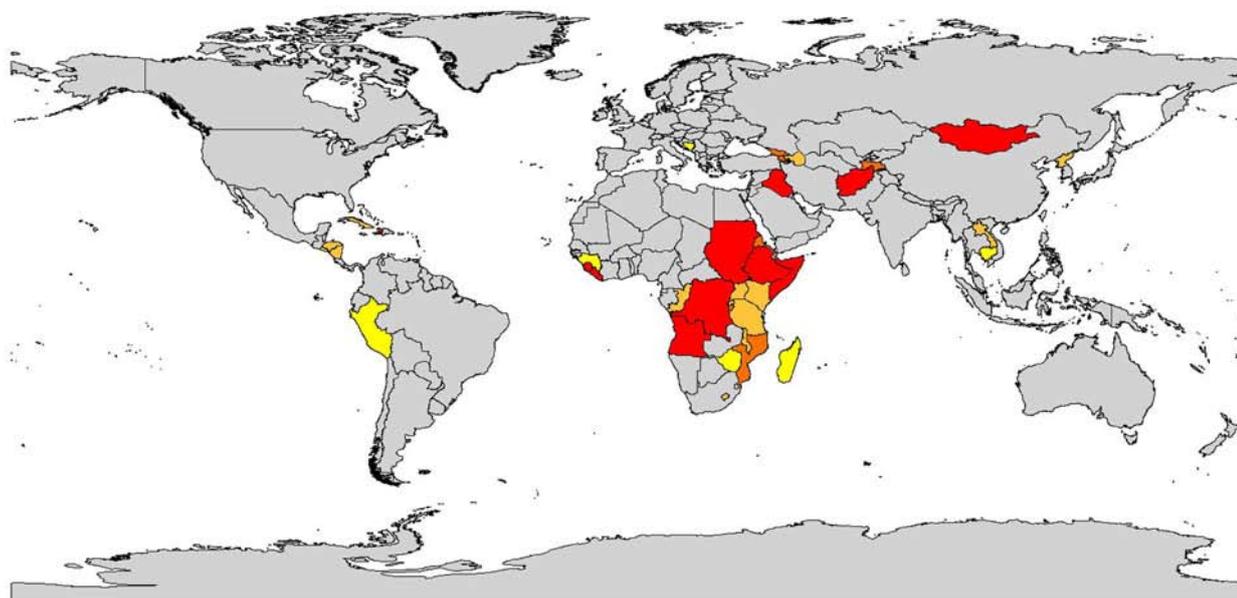
Variable dominante	África	Asia	América Latina	Europa	Total
humana	10	3	1	1	15
natural	8	7	1	0	16
ambas	7	1	0	0	8
total	25	11	2	1	39

Fuente: FAO, SMIA, 2005

## La seguridad alimentaria y las crisis prolongadas

En los últimos 20 años ha aumentado el número de emergencias alimentarias de un promedio de 15 al año en el decenio de 1980, a más de 30 al año a partir de 2000. Las grandes emergencias alimentarias inducidas por el hombre, persistentes durante varios años, se denominan emergencias prolongadas. Casi todas las emergencias de este tipo se encuentran en África, donde el número promedio de crisis se ha triplicado en los últimos dos decenios. Nutren estas crisis principalmente los conflictos armados, a los cuales con frecuencia se suman la sequía, inundaciones y los efectos de la pandemia del SIDA. Las repercusiones sobre la producción de alimentos y la seguridad alimentaria han sido catastróficas para millones de personas que se ven expulsadas de sus hogares, no pueden trabajar sus tierras ni tienen acceso a los mercados para sus productos, además de no poder obtener suministros comerciales como semillas, fertilizantes y crédito.

Gráfico 1



Países con crisis alimentarias (1986-2005)  
(Años consecutivos incluido 2005)



Las crisis prolongadas tienen diversas consecuencias en las intervenciones en pro de la seguridad alimentaria:

→ Han aumentado las peticiones de ayuda debido a emergencias causadas por conflictos, y también está aumentando la frecuencia de los desastres naturales. La interacción entre las catástrofes causadas por el hombre y aquellas de origen natural intensifican las crisis y crean problemas prácticos de evaluación, por ejemplo de la seguridad.

→ La índole y la dimensión de la ayuda humanitaria están cambiando conforme los países asocian la gestión de riesgos, la prevención y la intervención en las emergencias a la transición hacia estrategias de desarrollo sostenible.

→ Las emergencias complejas exigen una amplia planificación más que evaluaciones para cada caso, en las situaciones que se prolongan a un plazo más largo y son desiguales en el tiempo y el espacio.

## Prioridades normativas de la FAO para la seguridad alimentaria

El “enfoque de doble componente” de la FAO para combatir el hambre combina la agricultura y el desarrollo rural sostenibles con programas específicamente dirigidos a incrementar el acceso directo a los alimentos para los sectores más necesitados.

Como se muestra en el gráfico 2, el primer componente se ocupa de medidas de recuperación para establecer sistemas alimentarios con capacidad de recuperación. Los factores que afectan a esta capacidad de los sistemas alimentarios son la estructura de la economía alimentaria en su conjunto, así como sus componentes, como la producción agrícola, la tecnología, la diversificación de la industria alimentaria, los mercados y el consumo. El componente 2 evalúa las opciones para dar apoyo a los grupos vulnerables. El análisis de la vulnerabilidad ofrece una perspectiva de la dinámica de la seguridad alimentaria que requiere dar atención especial a los riesgos y a las opciones para su gestión.

Ambas modalidades tienen previsto reforzarse mutuamente, y la interacción positiva entre ambas debería fortalecer la vía hacia la recuperación. Por ejemplo, la gestión de riesgos va más allá de dar ayuda a las víctimas de una crisis determinada mediante la atención a sus necesidades inmediatas de alimentos. Hay una serie de opciones disponibles para promover la seguridad alimentaria a plazo más largo a través de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, con miras a prevenir o mitigar los riesgos.

Gráfico 2

Doble enfoque	Disponibilidad	Acceso y utilización	Estabilidad
<b>Desarrollo rural, incremento de la productividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento del suministro de alimentos para los más vulnerables</li> <li>Incremento de la producción rural de alimentos, en especial entre los pequeños productores</li> <li>Inversión en infraestructura rural</li> <li>Revitalización del sector pecuario</li> <li>Restablecimiento y conservación de los recursos</li> <li>Incremento de los ingresos y otros derechos a los alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Restablecimiento de las instituciones rurales</li> <li>Incremento del acceso a activos</li> <li>Garantizar el acceso a la tierra</li> <li>Reactivación de los sistemas de financiación rural</li> <li>Fortalecimiento del mercado de trabajo</li> <li>Mecanismos para asegurar la inocuidad de los alimentos</li> <li>Programas de rehabilitación social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diversificación de la agricultura y el empleo</li> <li>Seguimiento de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad</li> <li>Reincorporación de los refugiados y las personas desplazadas</li> <li>Promoción del análisis y gestión de riesgos</li> <li>Reactivación de los mecanismos de acceso al sistema de crédito y ahorros</li> </ul>
<b>Acceso directo e inmediato a los alimentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ayuda alimentaria</li> <li>Socorro: semillas e insumos</li> <li>Reposición del capital pecuario</li> <li>Facilitación de la reanimación del mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transferencias: de alimentos y efectivo</li> <li>Redistribución de activos</li> <li>Programas de rehabilitación social</li> <li>Programas de intervención nutricional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Restablecimiento de las redes de protección social</li> <li>Seguimiento de la vulnerabilidad inmediata y de las repercusiones de las intervenciones</li> <li>Actividades en pro de la paz</li> </ul>

<sup>1</sup> P. Pingali, L. Alinovi and Jacky Sutton (2005): Food Security in Complex Emergencies: Building Food Systems Resilience.

A partir del marco teórico del doble enfoque, los siguientes principios son la base de la estrategia general de la FAO (Stamoulis y Zezza, 2003):

- **Atención a la seguridad alimentaria:** Garantizar que los objetivos relacionados con la seguridad alimentaria se incorporen en las estrategias nacionales para reducir la pobreza que tienen en cuenta las repercusiones en el país, subnacionales, en los hogares y en las personas, y hacen énfasis en particular en la reducción del hambre y la pobreza extrema.
- **Promoción de un crecimiento agrícola y rural sostenible y de amplia base:** Fomentar el desarrollo ambiental y socialmente sostenible como piedra angular del crecimiento económico.
- **Atender la totalidad del ámbito rural:** Tener en cuenta, además de la producción agrícola, las oportunidades de obtener ingresos fuera de la finca.
- **Atención a las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria:** Promover no sólo el aumento de la productividad, sino también el acceso a los recursos, la tenencia de la tierra, la remuneración de la mano de obra y la instrucción.
- **Atención a las dimensiones urbanas de la inseguridad alimentaria:** Tratar los factores singulares que determinan el aumento de la pobreza urbana e incrementar la seguridad alimentaria en cuanto a disponibilidad y acceso, promoción del mercado, gestión de los recursos naturales y acceso a los servicios básicos.
- **Atención a cuestiones transversales:** Tener en cuenta las políticas y cuestiones nacionales e internacionales que repercuten en la ejecución y los resultados, incluidas la reforma del sector público y la descentralización, la paz y la seguridad, el comercio y las reformas de las políticas macroeconómicas.
- **Fomento de la participación de todas las partes interesadas en el diálogo que conduce a la elaboración de estrategias nacionales:** Para asegurar un amplio consenso en las cuestiones, los objetivos y las soluciones.

## Otras lecturas

**Clay, E.** 2002. *Food Security: Concepts and Measurement*, Paper for FAO Expert Consultation on Trade and Food Security: Conceptualising the Linkages Rome, 11-12 July 2002. Published as Chapter 2 of Trade Reforms and Food Security: conceptualising the linkages. Rome: FAO, 2003.

**Committee on World Food Security (CFS)** 2005, *Assessment of the World Food Security Situation*, Rome

**Devereux, S. and Maxwell, S. (eds)** (2001). *Food security in sub-Saharan Africa*, London: ITDG

**McClain-Nhlapo** (2004) *Implementing a Human Rights Approach to Food Security*. 2020 Africa Conference IFPRI, Policy Brief 13

**FAO, AHP** (2002) *Anti Hunger Programme: Reducing hunger through agriculture and rural development and wider access to food*, FAO, Rome.

**FAO** (1983). *World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches. Director Generals Report*, Rome

**World Bank.** 1986. *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*. Washington DC.

**Heidhues, F., Atsain, A., Nyangito, H. Padilla, M., Ghersi, G. & J. Le Vallée** (2004) *Development Strategies and Food and Nutrition Security in Africa: An Assessment*. 2020 Discussion Paper No. 38.

**Pingali, P., Alinovi, L. & Sutton, J.** (2005) Food Security in complex emergencies: enhancing food system resilience. *Disasters*, Volume 29, June 2005

**Sen, A.** (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press, Oxford

**Stamoulis, K., Zezza, A.** (2003) *A Conceptual Framework for National Agricultural, Rural Development, and Food Strategies and Policies*. ESA Working Paper No. 03-17

**World Food Summit 1996, Rome Declaration on World Food Security.**