

NÚMERO MONOGRÁFICO

«Seguridad alimentaria y desarrollo»

ESTUDIOS

Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos

GEORGE-ANDRÉ SIMON (*)

1. INTRODUCCIÓN

El término «seguridad alimentaria» se utiliza a menudo en publicaciones, artículos, declaraciones y medios de comunicación. No obstante, el significado que se le da varía considerablemente: para muchos, los conceptos en relación con el hambre, la hambruna y la seguridad alimentaria son imprecisos y no es extraño usarlos indistintamente.

El presente documento trata de aclarar el concepto de seguridad alimentaria. Para ello, parte de la definición aprobada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y pretende explicar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, al tiempo que determina las carencias hasta ahora observadas en el uso de la definición de seguridad alimentaria.

A continuación, el documento presenta los conceptos relativos a la inseguridad alimentaria, una situación que probablemente puede medirse mejor que la propia seguridad alimentaria, y también repasa la noción conexas de vulnerabilidad.

Para ofrecer una perspectiva dinámica del concepto, el documento repasa a continuación el cambio en la percepción de la seguridad alimentaria en los últimos 75 años y analiza la evolución que se ha producido, basándose en tres tipos de factores:

(*) *Università di Roma Tre.*

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 224, 2009 (19-45).

- la situación mundial y la percepción de la escasez de alimentos y de la inseguridad alimentaria;
- las acciones, las recomendaciones y los programas aprobados y ejecutados por organizaciones nacionales, internacionales y no gubernamentales;
- la investigación práctica y teórica realizada sobre la base de la experiencia y los estudios de casos o situaciones reales.

Al examinar las herramientas empleadas para reducir la inseguridad alimentaria, el documento reconoce que una de las de uso más frecuente en los últimos cincuenta años ha sido la ayuda alimentaria. Por consiguiente, al repasar los 75 años de historia de la seguridad alimentaria, a menudo se hace referencia a situaciones, instituciones y hechos relativos tanto a la seguridad alimentaria como a la ayuda alimentaria. A continuación, en el documento se debate la gobernanza de la seguridad alimentaria y se repasan las principales instituciones que desempeñan un papel en este sentido, intentando clarificar sus respectivas competencias e importancia (1).

Al mirar al futuro de la seguridad alimentaria, el documento analiza las posibilidades de mejorar los instrumentos y normativas existentes, de reducir las contradicciones y de involucrar más a las personas en una gestión nueva de la seguridad alimentaria; y, por último, informa sobre los debates en curso relativos al futuro de la gobernanza de la seguridad alimentaria. El artículo concluye haciendo referencia a los futuros desafíos a los que se enfrenta la seguridad alimentaria.

2. SEGURIDAD ALIMENTARIA

¿Es necesario recordar que, en 1798, Thomas Malthus predijo que el crecimiento de la población superaría inevitablemente a la producción de alimentos? ¿Es necesario recordar que, hace unos cuarenta años, algunos de nosotros estábamos trabajando con el «Club de Roma» sobre los «límites del crecimiento», dirigidos por el eminente Dr. Aurelio Peccei, y previmos el final de los recursos naturales, incluidos los necesarios para la alimentación humana?

Aun así, en los últimos decenios, la producción agraria mundial ha crecido con más rapidez que la población, y ahora hay más alimentos que nunca, al menos en lo que a macronutrientes se refiere, para

(1) A este respecto, el autor desea expresar su agradecimiento a su respetado amigo y ex compañero, el Dr. D. John Shaw que ha proporcionado información exhaustiva con respecto a los aspectos institucionales de la seguridad y la ayuda alimentarias en su libro *World Food Security: A History since 1945*.

alimentar a la población mundial y hasta al doble de la población mundial actual.

A pesar de ello, se sabe que el número de personas que sufren inseguridad alimentaria está aumentando y, desde hace algunos años, ocurre lo mismo con la proporción del conjunto de la población que adolece de falta de alimentos suficientes.

La distinción entre el número total de personas que sufren hambre y la proporción de la población total con inseguridad alimentaria tiene su origen en las diferencias entre los compromisos adoptados por la comunidad internacional, por un lado, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación que se celebró en Roma en 1996 y, por otro, en la reunión extraordinaria de 2000 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Por tanto, es el momento de revisar el viejo modelo de gestión del hambre, las herramientas disponibles para tal fin, aprender del pasado y tratar de imaginar lo que se necesita en el futuro.

2.1. Definiciones de seguridad alimentaria

Aunque Gentilini identificó 205 definiciones de seguridad alimentaria y Smith, Pointing y Maxwell contaron unas doscientas definiciones distintas, haremos referencia a la más aceptada comúnmente que se aprobó en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 (WFS) y continúa siendo uno de los éxitos importantes de la reunión (Gentilini, 2002), (Smith *et al.*, 1993).

«La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades dietéticas y sus preferencias alimentarias para desarrollar una vida activa y sana» (FAO, 1996).

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ofrece la siguiente definición: «Situación que se produce cuando ninguna persona corre peligro de padecer hambre en ningún momento» (WFP, 2009).

Aunque el PMA utiliza una definición que parece mucho más sencilla, nos referiremos a la definición original de la WFS, ya que contiene numerosos elementos importantes para el análisis.

2.2. Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria incluye cuatro aspectos denominados las «cuatro dimensiones» de la seguridad alimentaria. Estas cuatro dimensiones son fáciles de extraer de la definición de la WFS y, en

conjunto, son igualmente útiles como herramienta para el análisis de la seguridad alimentaria.

2.2.1. Disponibilidad

La primera dimensión es la **disponibilidad**. En la definición de la WFS, equivale al término «**suficiente**». El PMA la define como la «cantidad de alimentos que está presente en un país o región gracias a cualquier forma de producción interna, importaciones, reservas de alimentos o ayuda alimentaria» (WFP, 2009). La definición se refiere claramente a las importaciones comerciales netas, una vez deducidas las exportaciones comerciales y de otro tipo; además, la definición no sólo se aplica a los países o zonas, sino también a los pueblos y hogares. Una definición previa facilitada por el PMA también hacía referencia a las «importaciones comerciales incluido el tráfico transfronterizo» y aún es parte de su manual de procedimiento.

Aunque la declaración final adoptada por la Conferencia Fundacional de la FAO señaló que «la pobreza es la primera causa de la malnutrición y el hambre», durante mucho tiempo se ha considerado que la seguridad alimentaria era sinónimo de la disponibilidad de alimentos (Shaw, 2007, p. 4). La mayor parte de las acciones emprendidas por investigadores, profesionales y profesores en los tres últimos decenios consisten en demostrar e intentar convencer de que la seguridad alimentaria no es sólo una cuestión de disponibilidad de alimentos.

La convicción de que la seguridad alimentaria consiste en la disponibilidad de productos alimenticios suele propiciar la creencia de que un aumento de la producción de alimentos incrementará la seguridad alimentaria. Sin embargo, durante los últimos cincuenta años, aproximadamente, la producción agraria ha aumentado de manera constante y con mayor rapidez que la población, la cantidad de productos alimenticios disponibles en la tierra (al menos en lo que a macronutrientes se refiere) es más que suficiente para alimentar al doble de la población mundial y, a pesar de ello, hay personas que aún no tienen acceso a los alimentos.

2.2.2. Acceso

La segunda dimensión de la seguridad alimentaria es el **acceso**. En la definición de la WFS, ésta hace referencia a «**tener acceso físico, económico y social**». Aunque el concepto de acceso a los alimentos fue

presentado por primera vez por Amartya Sen a principios de la década de 1980, sigue sin ser del todo común referirse a él como un elemento importante de la seguridad alimentaria. Además, desde la crisis alimentaria de Níger en 2005 y la crisis mundial de los precios de los alimentos en 2008, muchos se ven tentados a limitar la dimensión del acceso de la seguridad alimentaria a sus aspectos económicos o financieros.

Por ejemplo, el PMA define el acceso a los alimentos como la «capacidad de un hogar para adquirir con regularidad cantidades suficientes de alimentos mediante una combinación de compras, trueques, préstamos, ayuda alimentaria o donaciones» (WFP, 2009).

De hecho, existen tres elementos en el acceso a los alimentos: físico, financiero y sociocultural.

- El aspecto físico es, realmente, casi una dimensión logística. Un ejemplo podría ser una situación en la que los alimentos se produjesen en el país o zona en cuestión, pero en otra región con infraestructuras de transporte limitadas o inexistentes entre ambas regiones y falta de información. En una situación de seguridad alimentaria, los alimentos están disponibles en el lugar en que las personas (hogares, etc.) los necesitan realmente.
- El aspecto económico del acceso a los alimentos puede definirse como lo hace el PMA. Así, en una situación de seguridad alimentaria, los productos alimenticios están disponibles donde las personas los necesitan y las familias tienen la capacidad financiera de adquirir con regularidad cantidades suficientes de alimentos para satisfacer sus necesidades.

La noción de que los productos alimenticios disponibles pero no asequibles para las personas determinarían una situación de inseguridad alimentaria sigue siendo reciente en la historia de la seguridad alimentaria. En los últimos años, sin embargo, ésto se admite cada vez más. En consecuencia, se podría señalar la manifestación de un interés repentino hacia el mercado por parte de analistas y profesionales de la seguridad alimentaria.

De hecho, durante muchos años, los problemas de la seguridad alimentaria se habían considerado como propios de la población rural que vive en una autarquía casi total y que, a veces, por razones climáticas y de otro tipo, no produce suficientes alimentos para satisfacer sus propias necesidades y, por lo tanto, padece hambrunas y malnutrición.

En la actualidad, muchos analistas comparten la observación siguiente de OXFAM: «Hasta en zonas rurales, la mayoría de la

gente y, especialmente las personas desfavorecidas, cuenta con los sistemas de mercado para proporcionarse alimentos así como bienes y servicios básicos, pero también para vender sus productos» (OXFAM, 2007).

Puede ser útil recordar que, durante muchos años, datos como los recogidos por el «SIM» (Sistema de Información de los Mercados), sobre todo en la región del Sahel, no se han utilizado realmente para analizar la seguridad alimentaria.

- Finalmente, el último elemento del acceso a los alimentos, según la definición de la WFS, es el acceso «social» o sociocultural a la alimentación. Esto hace referencia al hecho de que los productos alimenticios pueden estar disponibles, cercanos físicamente al consumidor que incluso puede disponer de los recursos necesarios para adquirirlos, pero pueden existir barreras socioculturales que limitan el acceso a aquéllos, en especial a ciertos grupos de la población, por ejemplo, por razones sociales o de género. Parece tratarse de uno de los campos en los que, hasta ahora, hay menos investigación, aunque algunos investigadores están llevando a cabo proyectos, como el de la Dra. Mariame Maiga, de la Universidad de Wageningen, que trabaja en las dimensiones culturales de la vulnerabilidad relacionadas con el VIH/SIDA y la seguridad alimentaria desde una perspectiva de género (Maiga, 2009).

Pero hay espacio para proseguir las investigaciones en este campo que, hasta ahora, ha demostrado ser menos popular que otros aspectos de la seguridad alimentaria.

2.2.3. *La dimensión de uso*

La tercera dimensión de la seguridad alimentaria es el uso de los alimentos. En la definición de la WFS se refiere a los «alimentos **inocuos** y **nutritivos** que satisfagan sus **necesidades dietéticas**».

No basta con que los alimentos estén disponibles y sean accesibles a las familias para garantizar que las personas tengan una dieta «segura y nutritiva». Algunos elementos intervienen aquí, como: la selección de los productos alimenticios, su conservación y preparación, así como la absorción de los nutrientes. Los alimentos tienen que ser seguros y de buena calidad.

No debe darse por hecho que todas las personas, incluso en las sociedades denominadas tradicionales, saben cómo utilizar mejor los productos alimenticios, por no mencionar la cuestión de que los hábitos alimenticios cambian rápidamente, incluso en dichas sociedades. La

situación es aún más cierta para los desplazados y refugiados, así como para las personas que han sido víctimas de una crisis que pueda haber modificado las cadenas de valor de los productos.

Puede necesitarse formación para ayudar a las personas a optimizar el uso de los alimentos que estén disponibles y a los que tengan acceso. De hecho, se han formulado una serie de observaciones, incluidas las del PMA, sobre la población que vive donde los alimentos están disponibles, con pleno acceso a ellos y que aún padece malnutrición debido principalmente a un uso incorrecto de los productos alimenticios (Conte *et al.*, 2002).

La utilización de los alimentos también está relacionada con el agua potable, las condiciones higiénicas y la asistencia sanitaria. Así, esta dimensión no sólo se refiere a la nutrición, sino también a otros elementos relativos al uso, la conservación, el tratamiento y la preparación de los productos alimenticios.

Todo ello muestra la estrecha relación entre la nutrición y la seguridad alimentaria y, por tanto, confirma que es una repetición inútil hablar de la seguridad alimentaria y de la nutrición, como si pudiera haber seguridad alimentaria sin una nutrición adecuada.

Asimismo, llama la atención sobre la problemática de la inocuidad de los alimentos que, por desgracia, se ha tratado sobre todo en el contexto de los países desarrollados y ha de ser plenamente reconocida como una parte esencial de la seguridad alimentaria en general. A este respecto, la Dra. Ilaria Proietti, la Dra. Rossella Pulcrino y el Dr. Afenyo Joy Selasi, de la Universidad Roma Tre, están realizando algunos estudios para desarrollar vínculos entre la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria, e introducir algunos elementos relacionados con la primera en la caja de herramientas de los profesionales de la seguridad alimentaria (Proietti, 2009). Cabe señalar asimismo que ha habido cierta confusión entre ambos términos como consecuencia de problemas lingüísticos, dado que en francés e italiano, a diferencia del inglés, no existe ninguna distinción entre la inocuidad de los alimentos («*food safety*») y la seguridad alimentaria («*food security*»), expresadas respectivamente como «*Sécurité alimentaire*» y «*Sicurezza alimentare*» (2).

(2) Nota del traductor: en español también existe el mismo problema, utilizando frecuentemente el término «seguridad alimentaria» para referirse tanto a «*food security*» como a «*food safety*». En este texto hemos reservado el término «seguridad alimentaria» para traducir exclusivamente «*food security*» y hemos traducido «*food safety*» por «inocuidad de los alimentos», siguiendo la pauta que utiliza actualmente la FAO en las traducciones de sus textos al castellano. La expresión «*safe food*» la hemos traducido, según el contexto, por alimentos inocuos, seguros o sanos.

2.2.4. *La estabilidad*

La cuarta dimensión de la seguridad alimentaria es la estabilidad. En la definición de la WFS utiliza la expresión: «**en todo momento**». Dicha estabilidad se aplica en primera instancia a las tres dimensiones de la seguridad alimentaria mencionadas anteriormente. La seguridad alimentaria es «una situación» que no tiene que darse sólo en un momento, un día o una estación, sino con carácter permanente y sostenible.

Basándose en la dimensión de la estabilidad de la seguridad alimentaria, se habla de la inseguridad alimentaria crónica y transitoria:

- La inseguridad alimentaria crónica es la incapacidad a largo plazo o persistente para satisfacer las necesidades de alimentación mínimas.
- La inseguridad alimentaria transitoria es un déficit alimentario a corto plazo o temporal.

Existe asimismo la inseguridad alimentaria cíclica, con estacionalidad (Devereux, 2006).

2.2.5. *Lo que las cuatro dimensiones no cubren*

Siguiendo la definición de seguridad alimentaria dada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, los elementos que no se incluyen en las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria descritas hasta aquí son las «**preferencias alimentarias para una vida sana y activa**». Los elementos relacionados con las «preferencias alimentarias» podrían ser objeto de alguna reflexión e investigación complementarias que, a nivel de los hogares, podría equivaler a lo que la soberanía alimentaria significa a escala nacional.

3. INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria es difícil de medir y, por tanto, lo que generalmente se mide, evalúa o analiza es la inseguridad alimentaria, con el objetivo de determinar los factores que han podido provocar esta situación o pueden causarla en el futuro y decidir las medidas correctoras.

3.1. Definición

La FAO define la inseguridad alimentaria como una situación en la que algunas personas no tienen acceso a cantidades suficientes de comida segura y nutritiva y, por tanto, no consumen los alimentos

que necesitan para crecer normalmente y llevar una vida activa y saludable.

La inseguridad alimentaria puede deberse a:

- falta de alimentos: no disponibilidad.
- falta de recursos: no accesibilidad.
- uso indebido: utilización incorrecta.
- Cambios en el tiempo: inestabilidad.

Tanto la seguridad como la inseguridad alimentarias son situaciones. Para cambiar de una a otra se necesita una modificación de esas situaciones. Al analizar la seguridad alimentaria, se considerará este cambio y también la probabilidad de que se produzca.

3.2. Vulnerabilidad

La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria se refiere a una amplia gama de factores que sitúan a las personas en riesgo de padecer inseguridad alimentaria. El grado de vulnerabilidad de los individuos, hogares o grupos de personas viene determinado por su exposición a factores de riesgo y por su capacidad para afrontar o resistir situaciones tensas.

La seguridad alimentaria y la pobreza se utilizan para describir el bienestar de las personas en el presente. La vulnerabilidad complementa esta imagen estática con una perspectiva dinámica, «que mira hacia delante», utilizada para predecir el modo en que el bienestar de las personas y de los hogares puede cambiar en el futuro como consecuencia de no ser capaces de hacer frente a los acontecimientos adversos que puedan ocurrirles.

La vulnerabilidad puede ampliarse para captar una relación más compleja entre los *riesgos* que afectan a la seguridad alimentaria y la *capacidad para hacerles frente (acciones emprendidas antes, durante y después de las crisis)*. Cuando se contempla en relación con la probabilidad de padecer una pérdida de bienestar causada por acontecimientos inciertos, también depende de la capacidad para reducir los riesgos previamente, antes de que se produzca una crisis (de forma proactiva) y responder eficazmente durante y después de que ocurra (de forma reactiva).

La FAO define la vulnerabilidad como la presencia de factores que sitúan a las personas ante el riesgo de sufrir inseguridad alimentaria o malnutrición, incluidos los factores que afectan a su capacidad de hacerles frente. Mientras que el PMA mantiene la siguiente definición: «La vul-

nerabilidad a la inseguridad alimentaria se compone de todos los factores que suponen para las personas el riesgo de padecer inseguridad alimentaria, incluidos los factores que afectan a su capacidad para hacer frente a las dificultades que puedan encontrar. En otras palabras, la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria está relacionada con situaciones en las que existe el riesgo –en determinadas circunstancias o tras algunos acontecimientos o crisis (sequía, enfermedad, desorden público, etc.)– de que la ingesta de alimentos futura sea inadecuada», así como ésta otra, más sencilla: «Factores que incrementan la susceptibilidad de un hogar a las repercusiones de una contingencia. Dependen de la exposición del hogar a los riesgos y de su capacidad para enfrentarse a ellos y atenuar sus efectos» (WFP, 2009).

La vulnerabilidad, que es un riesgo y, por tanto, una probabilidad, puede medirse, pero en términos relativos. Puesto que no hay un indicador único para medir las tres dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso y utilización, tampoco hay un indicador único para medir la vulnerabilidad.

4. DE DÓNDE VENIMOS: EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

En el presente capítulo no se pretende ofrecer una visión exhaustiva de las preocupaciones por la seguridad alimentaria en toda la historia de la humanidad, sino más bien mostrar una perspectiva que contribuya a destacar algunos pasos importantes en la evolución de los conceptos y hechos relacionados con el hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria, así como las acciones emprendidas para limitar sus efectos.

En aras de la simplicidad, se dividen los últimos 75 años en cuatro períodos basándose principalmente en la situación alimentaria del mundo. Sólo se trata de contribuir a exponer los eventos en orden cronológico e intentar poner de relieve vínculos ocultos con la esperanza de que contribuyan a una mejor comprensión de los enfoques actuales y futuros de la seguridad alimentaria. El hecho de que el presente capítulo comience con la identificación de la primera preocupación relativa a la seguridad alimentaria a escala mundial en el marco de la Sociedad de Naciones, no pretende ocultar que el hambre y la malnutrición han sido siempre el principal motivo de inquietud de las poblaciones humanas.

4.1. 1930-1945: Período posterior a la I Guerra Mundial y Sociedad de Naciones

Este repaso de la historia comienza en el momento y el lugar en que la «seguridad alimentaria» empieza a ser una preocupación a escala

mundial, en vez de sólo a escala nacional, provincial, local o de los hogares. En los años treinta y tras la I Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones abordaba las cuestiones globales.

En su «Seguridad alimentaria mundial», John Shaw se refiere a los escritos de Sir John Boyd Orr relativos a lo que puede considerarse como el origen de la seguridad alimentaria moderna. «A principios de la década de 1930, Yugoslavia [como miembro de la Sociedad de Naciones] propuso que, dada la importancia de los alimentos para la salud, la División de Salud de la Sociedad de Naciones difundiese información sobre la situación alimentaria en países representativos del mundo. Su informe fue la primera introducción al problema alimentario mundial en el ámbito político internacional» (Shaw, 2007, p. 6).

El informe sobre «Nutrición y Salud Pública», presentado en 1935, puso de relieve un déficit alimentario grave en los países pobres y constituyó la primera consideración sobre el alcance del hambre y la malnutrición en el mundo. El informe generó debates sobre nutrición y políticas de nutrición, así como acerca de la necesidad de coordinar las políticas de nutrición. La fuerte, por no decir exclusiva, implicación de la División de Salud y de expertos en nutrición en este primer estudio del hambre y la malnutrición mundiales puede contribuir a explicar las presentes relaciones, en cierto modo complejas, entre la nutrición y la seguridad alimentaria.

En conjunto, al ser la seguridad alimentaria multidisciplinar en esencia, no existe ninguna dificultad para incluir la nutrición en la problemática de la seguridad alimentaria y, al menos en una perspectiva de desarrollo, no tendría mucho sentido separar la nutrición de las otras disciplinas que contribuyen a analizar la seguridad alimentaria.

Mientras que, por un lado, tras las acciones emprendidas por nutricionistas y médicos, científicos, funcionarios públicos internacionales y diplomáticos nacionales, se celebraban debates en la Sociedad de Naciones sobre los problemas de la malnutrición, por otro, siempre dentro de la Sociedad de Naciones, otros profesionales y funcionarios públicos internacionales debatían con los mismos diplomáticos nacionales acerca del comercio internacional de productos básicos, de las barreras arancelarias y de si una reducción de la producción de alimentos contribuiría a la subida de los precios que habían disminuido drásticamente a raíz de la crisis económica. Estos últimos debates generaron mucho más interés que los anteriores en el ámbito de la producción de alimentos, su procesamiento y su comercio, y en particular entre las organizaciones de productores, algunas de las cuales se convirtieron desde entonces en auténticos grupos de pre-

sión políticos con poca inquietud por la malnutrición y la inseguridad alimentaria.

No obstante, la Sociedad de Naciones coincidió finalmente en que el aumento de la producción de alimentos para satisfacer las necesidades humanas traería prosperidad a la agricultura, que repercutiría en la industria y aportaría la necesaria expansión de la economía mundial mediante lo que se describe como el «matrimonio de la salud y la agricultura» (Boyd, 1966, p. 119) y (Shaw, 2007, p. 7).

Este matrimonio representa probablemente las premisas de la historia de la seguridad alimentaria moderna nacida de las relaciones difíciles y desiguales entre la salud y la agricultura, en donde la primera no tuvo probablemente la sensación de dirigir la historia.

Este caso también recuerda las innumerables veces que el propósito de satisfacer las necesidades humanas relativas a los alimentos se ha presentado como un objetivo político importante mientras que, de hecho, los gobiernos trataban «simplemente» de abordar las dificultades políticas relacionadas con el sector agrario y resolver problemas económicos.

Por consiguiente, cuando se analiza la evolución de los enfoques más relevantes para la seguridad alimentaria, deberemos referirnos, sobre todo, a los hechos y decisiones que guardan una relación más estrecha con la política en general y con las políticas agraria y económica. Al menos, por poner una nota positiva en la historia, hasta que el aspecto multidisciplinar de la seguridad alimentaria sea reconocido, se pueda elaborar la indispensable síntesis y poner en práctica la necesaria coordinación.

Este primer período termina con la Segunda Guerra Mundial. En 1943, durante la Guerra, las naciones del mundo decidieron crear la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en una Conferencia sobre la Alimentación y la Agricultura convocada por el Presidente Franklin D. Roosevelt en Hot-Spring, Virginia (Estados Unidos).

Durante la Segunda Guerra Mundial, los anteriores intentos de los gobiernos por controlar la producción agraria cambiaron de signo, especialmente en América del Norte, y se hizo un gran esfuerzo para aumentar la producción de alimentos a fin de reducir la dependencia del exterior ya que, a causa de la guerra, el suministro no estaba garantizado. Esta interrupción de la cadena de suministro dejó una profunda huella en la conciencia popular hasta finales de siglo.

4.2. 1945-1970: Período posterior a la II Guerra Mundial, ONU, FAO, excedentes

Así pues, tras la guerra, a ambos lados del Atlántico, los gobiernos decidieron apoyar y reforzar al sector agrario y a los agricultores, ya que bastante tiempo después del final de la guerra el suministro de alimentos siguió siendo una de las principales inquietudes de numerosos países desarrollados.

La recién creada FAO organizó su primera Encuesta Alimentaria Mundial en 1946. El objetivo de la encuesta era averiguar si había suficientes alimentos, y más concretamente suficiente energía o macronutrientes (calorías) para todo el mundo. Las conclusiones fueron que al menos un tercio de la población mundial (en 1945) no recibía cantidad suficiente de energía.

Estos datos, junto con el trauma que dejó la falta de alimentos en muchos países europeos y norteamericanos en la posguerra, empujaron a los gobiernos del mundo occidental a preocuparse por el aumento de la producción de alimentos con el objetivo de garantizar que, finalmente, habría suficiente comida para todos. Sus políticas por toda Europa y América del Norte tuvieron tanto éxito que, rápidamente, la producción superó al consumo y se crearon excedentes que a continuación tendrían que ser gestionados.

La sobreproducción agraria generará excedentes alimentarios, de los cuales una parte se utilizará como ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria es la herramienta más utilizada tanto en cantidad como en valor (pero no necesariamente en eficiencia) para combatir la inseguridad alimentaria; de ahí el vínculo entre la seguridad alimentaria y los excedentes de alimentos y también el hecho de que aún es imposible analizar la evolución de la seguridad alimentaria sin hacer referencia a las políticas relativas a los excedentes agrícolas, que a menudo se presentaron como si estuvieran dirigidos a reducir el hambre y la malnutrición, en otras palabras, a mejorar la seguridad alimentaria.

En 1952, la FAO creó un Comité de Problemas de Productos Básicos (*Committee on Commodity Problems*, CCP) dado que los países miembros se habían percatado de que incrementar la producción agraria generaría excedentes de productos alimenticios. El CCP recomendó que para guiar la eliminación de los excedentes agrícolas se acordara un conjunto de principios o un código de conducta. Aconsejó asimismo la creación de un comité permanente dedicado sólo a la eliminación de excedentes. El Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes, conocido en la actualidad como CSSD y creado en 1954, aún existe en Washington DC y depende del CCP.

El 27 de octubre de 1960, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución relativa al «Suministro de excedentes de alimentos a los pueblos con déficit alimentario, a través del sistema de las Naciones Unidas» (UN, 1960) creando el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Dado que se reconoció que la solución última al problema del hambre residía en el progreso económico de los países en desarrollo, se acordó que una gran cantidad de excedentes alimentarios se utilizaría para proyectos multilaterales de desarrollo. Así, al principio, el PMA utilizaba principalmente excedentes de productos alimenticios básicos para programas de desarrollo (FAO, 1961).

Al mismo tiempo, la investigación llevada a cabo por la FAO indicó que había una importante distinción entre la malnutrición crónica y las hambrunas, en donde la primera se reconocía como una preocupación creciente y se admitió una primera distinción clara entre la inseguridad alimentaria crónica y la transitoria. La hambruna se percibía como una circunstancia relativamente repentina e imprevista causada por fenómenos naturales, como sequías, inundaciones o seísmos, que conduce a una situación en la que las personas son totalmente dependientes de su propia producción agraria, con posibilidades limitadas de asistencia y transporte de productos básicos desde regiones con excedentes.

Algunos estudios llevados a cabo por nutricionistas reconocieron la importancia de la malnutrición. La cifra de personas afectadas por la malnutrición era unas 100 veces mayor que la de los afectados por la hambruna. Aun así, la respuesta principal consistió en el suministro de una gran cantidad de productos alimenticios en forma de ayuda alimentaria.

En 1961, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la FAO crearon conjuntamente la Comisión del Codex Alimentarius a fin de regular la inocuidad de los alimentos, mediante el establecimiento de estándares internacionales relativos al tratamiento, etiquetado, toma de muestras para análisis, requisitos higiénicos, etc. de los productos alimenticios. En la compleja historia del «matrimonio de la salud y la agricultura» mencionado más arriba, esto representó sin duda otra oportunidad perdida de vincular estrechamente la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria.

En 1963, los participantes en las negociaciones de la Ronda Kennedy sobre aranceles del comercio internacional, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que afectaba exclusivamente a los bienes industriales, reconocieron la importancia del comercio internacional de productos agrarios que,

hasta ese momento, se habían dejado de lado. Un primer Acuerdo Internacional del Trigo se firmó en 1962, aunque el primer «Acuerdo oficial sobre la Agricultura», en el marco de la nueva OMC, no se firmaría hasta 1994 como parte del Acuerdo de Marrakech; el reconocimiento de 1963 fue el comienzo de una larga historia estrechamente relacionada con la seguridad alimentaria y que, por el momento, está lejos de haber concluido.

El aumento de la demanda de productos alimenticios, en particular por el subcontinente indio, y la reducción de las reservas mundiales de alimentos en los primeros años 60 dieron lugar a una subida de los precios de los productos alimenticios y redujo la disponibilidad de excedentes alimentarios. En ese contexto, Estados Unidos y Canadá buscaron compartir la responsabilidad de suministrar ayuda alimentaria a países pobres y con déficit alimentario con otras grandes naciones industrializadas que importaban y exportaban cereales, sobre todo Europa Occidental y Japón que, hasta entonces, habían aportado poca o ninguna ayuda alimentaria (Shaw, 2009, p. 74).

Asimismo, hubo que renovar el Acuerdo Internacional del Trigo de 1962, mientras en el Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (CSSD) tenían lugar los debates relativos a la creación de un catálogo de transacciones que sirviera para definir las consideradas como ayuda alimentaria, como parte de los «principios de la FAO sobre colocación de excedentes», aprobados por primera vez en 1954 (FAO, 1963).

En 1967, se aprobó un Acuerdo Internacional de Cereales en una conferencia convocada por el Consejo Internacional del Trigo y la UNCTAD en Roma. Este acuerdo fue el producto de dos Convenios distintos: el Acuerdo Internacional del Trigo y el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria.

Desde entonces, se aprobaron varios «Convenios sobre la Ayuda Alimentaria», pero sólo en el último, firmado en 1999 y aún en vigor, se reconoció formalmente que el objetivo del Convenio es «contribuir a la seguridad alimentaria mundial» (International Grains Council, 1999, p. 4). El Convenio sobre la Ayuda Alimentaria era, y sigue siendo, el único compromiso legal para suministrar ayuda alimentaria, aunque no necesariamente para buscar la seguridad alimentaria universal.

4.3. 1970-1990: Crisis alimentaria, Amartya Sen

Durante el conjunto de los años 50 y 60 la producción mundial de alimentos aumentó en más de un 50 por ciento y la producción per cápita se incrementó en más de un 20 por ciento. El aumento de la

producción se convirtió en algo habitual y regular en los últimos años 60, aportando alrededor de un 2 por ciento o 25 millones de toneladas adicionales al mercado mundial cada año. A finales de ese decenio, los mercados mundiales de cereales seguían soportando cantidades considerables de excedentes.

Sin embargo, en 1972 se produjo un cambio abrupto con malas condiciones climáticas en varias regiones del mundo que resultó en una reducción dramática de la producción de cereales. La caída de la producción de cereales fue aproximadamente del 3 por ciento (30 millones de toneladas), por lo que la cantidad de cereales disponible fue de 55 millones de toneladas menos de lo previsto. Como resultado, los stocks mundiales de cereales descendieron desde más de 200 millones de toneladas en 1970 a poco más de 100 millones de toneladas en 1974.

Al mismo tiempo la OPEP (la Organización de Países Exportadores de Petróleo) decidió elevar el precio del petróleo hasta niveles sin precedentes. Esto a su vez afectó al coste de los abonos y al del transporte de los mismos cereales. Todo ello se tradujo en un aumento de los precios de los cereales que nos recuerda lo sucedido en 2008.

Aunque muchas agriculturas de los países en desarrollo habían aumentado notablemente sus producciones, en una media de 2 por ciento anual durante los anteriores 20 años, estos países dependían aún de las importaciones. Importaciones que adoptaban la forma de transacciones comerciales o ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria representaba entre el 40 por ciento y el 60 por ciento de las importaciones totales de países en desarrollo.

Las importaciones comerciales se estaban encareciendo para estos países y, por otra parte, la ayuda alimentaria, con menos excedentes y precios más elevados, también estaba disminuyendo. De hecho, la ayuda alimentaria se redujo desde 17 millones de toneladas anuales de cereales a finales de los 60 a unos 7 millones de toneladas a principios de los 70.

La cantidad de ayuda alimentaria adquirida por los países donantes, a precios más altos, disminuyó debido a que los presupuestos no subieron lo necesario para mantener la cantidad transferida. En realidad, no había razón alguna para aumentar los presupuestos, ya que su justificación principal era la utilización de los excedentes y no el suministro de ayuda alimentaria necesario para mantener la seguridad alimentaria general.

En vista de la crisis internacional de alimentos, varios países, tanto desarrollados como en desarrollo, solicitaron a las Naciones Unidas

que organizara una conferencia internacional para examinar la situación y acordar posibles medidas. La Conferencia Mundial de la Alimentación de las Naciones Unidas se celebró en noviembre de 1974 en Roma. Uno de sus objetivos fue acordar medidas para garantizar que: «en un decenio nadie padecería inseguridad alimentaria». Por consiguiente, la Conferencia aprobó una serie de recomendaciones sobre lo que se conocía como «Seguridad alimentaria». La Conferencia aprobó un Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial en el que, por primera vez, se reconoció que la seguridad alimentaria era una preocupación común de todas las naciones.

No obstante, la seguridad alimentaria se percibió y definió principalmente como la disponibilidad de un suministro adecuado de alimentos en todo momento. Así, daba la sensación de que los esfuerzos para resolver la crisis tenían que abordar primero la producción de alimentos y todos los esfuerzos por mejorar la seguridad alimentaria se concentraban básicamente en aumentar la producción de alimentos y garantizar una mayor disponibilidad de los mismos.

Entre otras muchas propuestas formuladas por la Conferencia, las siguientes presentan algún tipo de interés. La creación del FIDA, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrario que ahora desempeña un papel cada vez más importante en la seguridad alimentaria; el establecimiento, en el marco de la FAO y como parte de su sistema de gobierno, de un Comité de Seguridad Alimentaria (CFS), sobre el que en la actualidad hay propuestas para que se convierta en el punto de referencia mundial para la gobernanza de la seguridad alimentaria; el Sistema Mundial de Información y Alerta (SMIA); el Consejo Mundial de Alimentación; el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CFA) como órgano de gobierno del PMA y punto de referencia mundial para la gobernanza de la ayuda alimentaria, y la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE), actualmente una de las principales fuentes de financiación de las operaciones de emergencia del PMA.

En 1981, se introdujeron nuevos conceptos en el debate tras la investigación sobre las hambrunas llevada a cabo por el futuro Premio Nobel, el indio Amartya Sen. El principal argumento de Sen fue que durante las épocas pasadas de hambrunas, el principal problema no había sido tanto la falta de alimentos, sino más bien la imposibilidad de los pobres de acceder a los mismos.

Sen explicó que la mayoría de los casos de inanición y hambrunas en el mundo no eran resultado de que las personas fueran privadas de aquello a lo que tenían derecho, sino más bien de que, en los siste-

mas jurídicos y sociales existentes donde vivían, las personas no tenían derecho a los medios adecuados de supervivencia. Así, durante las hambrunas, las personas pobres se vieron mucho más afectadas que otras, debido a la ausencia de esos derechos (Sen, 1981).

El enfoque de los derechos de Sen introdujo la dimensión del acceso en el debate de la seguridad alimentaria e hizo mucho más que eso, pero la metodología que él puso en marcha dista mucho aún de haber sido utilizada plenamente.

No obstante, la dimensión del acceso, introducida por Sen en 1981, sólo fue reconocida de manera oficial en 1996 en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de Roma y puesta en práctica por los profesionales de la seguridad alimentaria sólo tras la crisis de Níger de 2005 y la crisis mundial de los precios de los alimentos de 2008. ¿Por qué se tardó tanto tiempo? ¿Por qué se perdieron las oportunidades? Son muchos los factores que podrían explicar por qué este nuevo enfoque no inició realmente una nueva era. Probablemente, se encuentran entre ellos las dos Encuestas Alimentarias Mundiales realizadas por la FAO en 1977 y 1987, que contribuyeron a mostrar el increíble e inesperado progreso de la producción agraria. Estas encuestas confirmaron la irrelevancia de las teorías maltusianas ya que los grandes progresos que se habían logrado permitían a la humanidad alimentar a una población creciente.

En cualquier caso, los ejemplos anteriores confirman que durante el período considerado la seguridad alimentaria fue una preocupación de la comunidad internacional, pero no se percibió la necesidad de cambiar realmente el enfoque de análisis y utilizar nuevas herramientas.

4.4. 1990-2005: Años de oro de la seguridad alimentaria

El período comienza, tras la caída del muro de Berlín, con la crisis alimentaria derivada de la sequía de 1992 en África Meridional. Durante estos años al menos quince conferencias internacionales de alto nivel han tratado sobre la seguridad alimentaria y han aprobado recomendaciones relacionadas con este tema. Además, durante este período el enfoque de la seguridad alimentaria se ha caracterizado cada vez más por su dimensión multidisciplinar.

La Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992, organizada conjuntamente por la FAO y la OMS, se celebró en Roma y constituyó un hito importante en la evolución reciente de la seguridad alimentaria. En la declaración final de la Conferencia se advirtió, con preocupación, el «hecho inaceptable de que alrededor de 780 millones de personas en países en desarrollo no tuvieran acceso a los ali-

mentos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas diarias...» (FAO y WHO, 1992).

Esta conferencia, que puede parecer otro intento de reforzar el «matrimonio de la salud y la agricultura» mencionado anteriormente en varias ocasiones, no satisfizo las expectativas que había levantado. Probablemente, el Director General de la OMS no había seguido de cerca los cambios en el campo de la seguridad alimentaria desde 1974 y, haciendo referencia a la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, declaró: «sabemos que la seguridad alimentaria por sí sola no es suficiente para evitar los problemas de la nutrición. Por ello, tratamos la seguridad nutricional de todas las personas. Estamos construyendo un puente que se extienda sobre la salud y la agricultura para lograr un desarrollo sostenible». Este «puente» confirmó por desgracia que la salud y la agricultura aún no compartían el mismo hogar.

Se realizarían importantes progresos en 1996, 22 años después de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO en Roma. La Cumbre es y seguirá siendo un hito importante de la historia de la seguridad alimentaria. Para los académicos, la Conferencia permitió sobre todo la aprobación de una nueva definición de seguridad alimentaria aún en vigor 13 años después y, que como hemos mostrado más arriba, todavía no se ha aprovechado al máximo.

En el Plan de acción aprobado en la conferencia que tenía por objeto erradicar el hambre en todos los países, se incluía, entre otras resoluciones, el propósito de reducir la cifra de personas malnutridas en el mundo a la mitad antes de 2015. La Conferencia aprobó también de algún modo el principio del «Derecho a los alimentos» aunque sin el apoyo de los Estados Unidos de América, lo que ha retrasado enormemente la aplicación de ese Derecho, aún no completado a pesar de los valerosos y competentes esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales.

En septiembre de 2000, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas se reunió en Nueva York como una sesión especial de la Asamblea General de la ONU. La Cumbre aprobó 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) el primero de los cuales se refiere a «Erradicar la pobreza extrema y el hambre». Prácticamente, uno de los propósitos de este objetivo consiste en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre. Hay una gran cantidad de bibliografía reciente disponible sobre el tema que, por consiguiente, no se desarrollará aquí. Es útil observar, sin embargo, que en el espíritu de los ODM se han agrupado los conceptos de

seguridad alimentaria y de pobreza, lo que constituye un progreso evidente.

La crisis alimentaria de 2005 en Níger, sobre la que informaron ampliamente los medios de comunicación internacionales que hablaban del hambre y, por tanto, hacían pensar en una cifra considerable de muertos cuando muchas personas «simplemente» sobrevivían y sufrían, puso de relieve la dimensión económica del acceso en la seguridad alimentaria (3).

Problemas de ese tipo, de forma mucho más generalizada, son los que ha producido la crisis mundial de los precios de los alimentos de 2008, con el espectacular aumento de los precios de los cereales (triplicados o cuadruplicados en unos pocos meses), lo que hizo imposible el acceso a los alimentos para muchas poblaciones sobre todo en los países en desarrollo. Esta crisis ha convencido a numerosos economistas, economistas del desarrollo y agroeconomistas de que debían desempeñar un papel activo dentro de una seguridad alimentaria multidisciplinar.

En 2009 el Programa Mundial de Alimentos publicó el tercer informe de la serie sobre el hambre en el mundo titulado «El hambre y los mercados». Esta publicación, otro paso importante en la evolución de la seguridad alimentaria, permite acceder a la mayor parte de la bibliografía disponible sobre el acceso económico a los alimentos.

5. HACIA DÓNDE VAMOS: EL FUTURO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria es sin duda una disciplina muy activa que ha evolucionado considerablemente y continuará haciéndolo.

5.1. Contradicciones y puntos débiles

Se tiende a agrupar bajo el título de «Seguridad alimentaria» la investigación, los conceptos, la teoría y las acciones que se desarrollan con el fin de alcanzar la situación de seguridad alimentaria, la cual se produce cuando las personas tienen acceso en todo momento a alimentos disponibles que se utilicen adecuadamente. Esto implica, como se ha mencionado anteriormente, que la seguridad alimentaria es una situación sostenible. Aun así, la vulnerabilidad se mide precisamente como el riesgo de que la situación no sea estable ni sostenible.

(3) La política de la vecina Nigeria provocó una fuerte alza del precio de los cereales en Níger de forma que, pese a haber tenido una cosecha aceptable, el grano no pudo ser adquirido por una parte de su población.

También cabe destacar que no se ha utilizado parte de la definición de seguridad alimentaria de 1996 para desarrollar análisis y herramientas relativas a las causas de la inseguridad alimentaria. Entre ellas, hemos mencionado los elementos socioculturales del acceso a los alimentos así como la problemática de las preferencias dietéticas, tanto a nivel de los hogares como a nivel nacional.

Por último, todos los datos, cálculos, valoraciones y evaluaciones del número de personas desnutridas se basan en la ingesta de calorías o macronutrientes. Ya es hora de dejar de ignorar la importancia de los micronutrientes, compuestos por vitaminas y minerales, y desarrollar metodologías para valorar también este aspecto de la nutrición humana de manera adecuada. Ha llegado el momento de reconocer que vivir en una situación de seguridad alimentaria no significa luchar por sobrevivir, sino más bien, como se definió en 1996, beneficiarse de «alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan las necesidades dietéticas y las preferencias alimentarias para desarrollar una vida activa y sana».

5.2. Aplicación de la teoría de las capacidades a la seguridad alimentaria

Varios expertos se preguntan acertadamente por qué las teorías desarrolladas por Sen en torno a sus estudios de las hambrunas no han generado aún herramientas prácticas para combatirlas. A este respecto, Thais Bassinello escribe «el enfoque de las capacidades es un amplio marco normativo para la evaluación del bienestar individual y los acuerdos sociales, y para el diseño de políticas y propuestas sobre el cambio social. Las «capacidades» se definen como las libertades substantivas de las que uno goza para llevar la clase de vida que valora, o las posibilidades reales abiertas a una persona. De este «conjunto» de capacidades, una persona elige las que están «en funcionamiento», los estados (como estar bien alimentado) y actividades específicas de las que disfruta en un momento concreto. El enfoque dio lugar al paradigma del desarrollo humano. En consecuencia, el desarrollo humano se percibe como el proceso de expansión de las capacidades de las personas. En contraposición a la tradicional economía del bienestar, este paradigma no utiliza los ingresos como base informativa para evaluar el bienestar. Aún queda por ver si se convertirá en el paradigma principal de desarrollo. Por el momento, se han hecho algunos intentos para centrarse en la ampliación de las libertades al evaluar los proyectos y políticas.

Es especialmente importante el debate en curso sobre el modo de hacer operativo el enfoque de las capacidades en el diseño de las

intervenciones. Las organizaciones internacionales (como la FAO) y las ONG (como OXFAM) utilizan actualmente el «enfoque de los medios de vida» (*livelihoods approach*) como marco conceptual para el diseño y la evaluación de las intervenciones en materia de seguridad alimentaria. Parece que, a pesar de sus puntos fuertes, el enfoque de los medios de vida también se centra principalmente en la reducción de la pobreza (ingresos), ya que en el centro del enfoque se encuentra el acceso de las personas a los capitales (o activos) sociales, humanos, físicos, financieros y naturales, y su capacidad para ponerlos en práctica» (Bassinello, 2009).

Los profesionales de la seguridad alimentaria necesitan una nueva caja de herramientas y esto puede constituir un interesante impulso para el futuro. El punto de partida deberían ser las personas, no el dinero.

5.3. Empoderamiento

Estrechamente vinculado a lo anterior está el hecho de que la mayoría de los enfoques, metodologías y herramientas se han desarrollado siguiendo un enfoque descendente (*top down approach*), a pesar de que dentro del enfoque de los modos de vida se han expresado serios reparos al respecto. Aún subsiste el hecho de que las herramientas y los sistemas «importados» siguen percibiéndose como ajenos y es necesario interiorizarlos también desde un punto de vista más político.

Al medir la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria resulta evidente que la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad no pueden capturarse con un único indicador dado que no tienen un punto de referencia en que basarse. Como ya se ha mencionado, no hay un indicador único para medir las tres dimensiones de la seguridad alimentaria. Del mismo modo, no existe un indicador único para medir la vulnerabilidad, por lo que es necesario recurrir, desde un punto de vista muy funcional, a aproximaciones e indicadores de resultados para medir la disponibilidad de alimentos, el acceso y el nivel de utilización de cada hogar.

Algunos enfoques conceptuales, como el anteriormente mencionado de las capacidades, pueden ofrecer la suficiente flexibilidad para basarse en la realidad local, y por tanto ser más creíbles y aceptables, al tiempo que son lo bastante sofisticados como para permitir comparaciones regionales e internacionales.

La mayoría de los países en desarrollo y en transición han establecido sus estrategias de seguridad alimentaria, y ahora necesitan tener

sus propias herramientas para aplicarlas de acuerdo con sus propias reglas del juego y dentro de un determinado orden internacional que incluya una mejor gobernanza de la seguridad alimentaria.

5.4. Gobernanza de la seguridad alimentaria

Cuando el proceso cambie realmente de descendente a ascendente (*bottom up*), habrá una verdadera necesidad de coordinación y cooperación. A este respecto, lo que ocurrió en el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO en 2008/2009 aporta numerosas esperanzas para el futuro.

Como se ha mencionado anteriormente, el Comité de Seguridad Alimentaria (CFS) se creó como un Comité de la FAO, formando parte del sistema de gobierno de esta última organización. Depende del Consejo de la FAO. Pero dista mucho de ser el único foro internacional preocupado por cuestiones de seguridad alimentaria. John Shaw y el Subcomité de Nutrición (SCN) de Naciones Unidas calcularon que alrededor de 49 instituciones internacionales están relacionadas con la seguridad alimentaria y de la nutrición (Shaw, 2007, p. 207) y (SCN, 1995). Por no mencionar las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil que desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la inseguridad alimentaria.

En consecuencia, los miembros del CFS se percataron de que gran parte del pensamiento y las acciones que tenían lugar en el campo de la seguridad alimentaria correspondían a entidades en realidad no pertenecientes al CFS. En primer lugar, esto se aplicaba a las organizaciones no gubernamentales a las que, como suele suceder con representantes de la sociedad civil, en el mejor de los casos se les permite sentarse con los representantes «formales» de las naciones que debaten en los foros internacionales y escucharlos.

A finales de 2008, los miembros del CFS iniciaron conversaciones serias, tanto formales como informales, relativas a la participación de otras entidades en las reuniones del CFS. Los debates también aludían al mandato del CFS. Conscientes de la necesidad de una gobernanza mundial de la seguridad alimentaria, algunos miembros del CFS, apoyados por otras entidades, propusieron que el CFS se convirtiera en esta instancia mundial.

Hubo algunas propuestas originales y valientes, como la de disponer de un Secretariado del Comité que no fuera proporcionado exclusivamente por la FAO, a fin de mostrar su carácter global. Se permitiría a los representantes de la sociedad civil desempeñar un papel real

en la preparación de las reuniones y de su programa, la presentación de documentos y la formulación de intervenciones, con la clara limitación de que sólo los Estados miembros conservarían el derecho de voto y de toma de decisiones. Pero se ofrecería el uso de la palabra de modo relativamente eficaz a aquellos que, en representación de la sociedad civil, estuvieran dispuestos a influir en este proceso de toma de decisiones.

Este nuevo Comité de Seguridad Alimentaria, responsable de la gobernanza mundial de seguridad alimentaria funcionaría sobre la base de las realidades nacionales y facilitaría la coordinación regional, así como tomaría iniciativas a fin de facilitar la coordinación internacional.

Por último, los miembros observaron que el conocimiento técnico relativo a la seguridad alimentaria no estaba necesariamente representado en su totalidad en las estructuras actuales del Comité y debatieron la posibilidad de crear un «grupo de expertos de alto nivel» que reforzaría los aspectos sustantivos y cualitativos de la labor emprendida por el Comité.

Como ha demostrado la historia de la seguridad alimentaria, una autoridad de coordinación conjunta y supervisión para la seguridad alimentaria mundial no puede restringirse a una única agencia con un mandato sectorial y un número de miembros limitado. La seguridad alimentaria tampoco puede depender de un mosaico de cientos de organismos operativos no coordinados.

No obstante, como suele ocurrir en las instituciones internacionales, «de un elefante puede nacer un ratón», pero al menos el «parto» habrá dado la oportunidad de celebrar debates constructivos que tendrán repercusiones positivas.

6. CONCLUSIÓN. EL FUTURO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El hambre y la pobreza aún son factores predominantes de la vida de las personas de muchos países en desarrollo y en transición y, probablemente, continuará siendo así en el próximo o en varios decenios. Se ha logrado mucho, con resultados alentadores pero insuficientes. De la experiencia anterior pueden aprenderse los errores que no hay que repetir y también puede ayudar a establecer nuevos enfoques. Probablemente, el futuro de la seguridad alimentaria ya está escrito, pero nosotros no podemos leerlo.

Los esfuerzos para implementar el derecho a la alimentación serán, probablemente, la parte más visible de las acciones que se lleven a

cabo en los próximos años, pero también se realizará una gran cantidad de trabajo básico.

Las nuevas herramientas que ya se han creado, como las ideadas por Sen, se emplearán progresivamente y darán la oportunidad a un mayor número de personas de decidir cuál será su situación, o de mejorarla.

Bajo el liderazgo directo de los equipos interdisciplinarios de expertos pertenecientes al pueblo al que representan y, con arreglo a términos contractuales, contribuirán sin duda a mejorar su situación de seguridad alimentaria.

Nuestras esperanzas y objetivos consisten en que, en un mundo globalizado y con transmisión rápida de la información, el conocimiento también se difunda velozmente para reducir el sufrimiento de aquellos en situación de inseguridad alimentaria.

BIBLIOGRAFÍA

- BASSINELLO, T. (2009): «Food Security and Capabilities Approach: from theory to practice, FAO». Food Security and Nutrition Forum, 25 June 2009.
- BOYD, O. (1966): *As I recall*. London (Mc Gibbon and Kee).
- CONTE, A. y MORROW, N. (2002): *Mali: Rural Community and Household food Security Profiles, Vulnerability Analysis and Mapping*. World Food Programme report, Rome.
- DEVEREUX, S. (2006): *Distinguishing between chronic and transitory food insecurity in emergency needs assessments: Desk Review*. Institute of Development Studies/WFP, SENAC, January 2006.
- FAO (1961): *Utilisation of food Surpluses*. World Food Programme. FAO Conference Resolution 1/61, FAO, Rome, 1961.
- (1963): *Changing Attitude Towards Agricultural Surpluses*. CCP/CSSD 63/27, FAO, Rome, 1963.
- (1984): *Food Security Assistance Scheme; World Food Security: Selected issues and Approaches*. Committee on Food Security, CFS. 84/4.
- FAO (1994): *Assessment of the Current World Food Situation and Recent Policy Developments*. CFS: 94/2, 1994.
- (1996): *World Food Summit: Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. Rome, 1996.
- FAO y WHO (1992): *Final Report of the International Conference on Nutrition*. Rome and Vienna 1992.
- GENTILINI, U. (2002): *Sviluppo dell'aiuto alimentare ed aiuto alimentare per lo sviluppo*. Università Degli Studi di Roma Tre, Facoltà di Economia, Rome, 2002.
- INTERNATIONAL GRAINS COUNCIL (1999): *Food Aid Convention 1999*. London 1999.
- MAIGA, M. (2009): «Gender/cultural dimensions of vulnerability to Food Security in HIV/AIDS context». FAO, Food Security and Nutrition Forum, 4 June 2009.

- OXFAM (2007): *Market Analysis tools for emergencies*. OXFAM, 2007.
- PROIETTI, I. (2009): *The Role of Food Safety in Food Security*. Università degli studi di Roma Tre, Rome, 2009.
- SCN (1995): United Nations Subcommittee on Nutrition, *Estimates of the External Flows related to Nutrition*. Geneva, UN Administrative Committee on Co-ordination, 1995.
- SEN, A. (1981): «Ingredients of famine analysis: Availability and Entitlements». *The quarterly Journal of Economics*, Vol. 93: 3 August 1981: 433-464.
- SHAW, D. J. (2007): *World Food Security: A History Since 1945*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire, UK and New York, USA, 2007.
- SMITH, M.; POINTING, J. y MAXWELL, S. (1993): *Household Food Security, concepts and Definitions: An annotated Bibliography*. Brighton, Institute of Development Studies.
- UNITED NATIONS (1960): General Assembly Resolution 1496 (XV) *on the Provision of Surpluses to food-Deficit people through the United Nations System*, approved on 27th October 1960.
- WFP (2009). «Hunger and Markets». World Hunger Series, WFP, Rome and Earthscan, London, 2009.

RESUMEN

Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos

La seguridad alimentaria es una expresión que se utiliza con frecuencia en publicaciones y medios de comunicación. No obstante, su significado varía en gran medida de un lector a otro. A menudo, los conceptos en relación con el hambre, la hambruna y la seguridad alimentaria son imprecisos y no es extraño usarlos indistintamente.

El presente artículo trata de aclarar el concepto de seguridad alimentaria. Como punto de partida, recurre a la definición aprobada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996 y pretende explicar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

Para ofrecer una perspectiva dinámica del concepto, el documento repasa los cambios en la percepción de la seguridad alimentaria en los últimos 75 años y analiza la evolución que se ha producido.

Al examinar las herramientas empleadas para reducir la inseguridad alimentaria, el documento reconoce que la de uso más frecuente ha sido la ayuda alimentaria. Por consiguiente, al repasar los 75 años de historia de la seguridad alimentaria, suele hacerse referencia a situaciones, instituciones, conferencias y hechos relativos tanto a la seguridad como a la ayuda alimentaria y también a la gobernanza de la seguridad alimentaria.

Por último, el artículo repasa algunas de las contradicciones y de las esperanzas en el futuro desarrollo de la seguridad alimentaria con vistas a contribuir a la reducción del sufrimiento humano relacionado con la inseguridad alimentaria.

PALABRAS CLAVE: seguridad alimentaria, hambre, nutrición, ayuda alimentaria.

SUMMARY

Food security concept and international governance: Where are we coming from? Where are we going to?

Food security is widely used in publications and by the media. Yet, its understanding varies considerably from one reader to another. Often, the concepts surrounding hunger, famine and food security are blurred and these words are often used interchangeably.

This paper aims at clarifying the food security concept. It uses as a starting point the definition approved by the World Food Summit in 1996 and seeks to explain the four dimensions of food security.

In order to provide a dynamic perspective of the concept, the paper reviews the changes in perception of food security over the last 75 years or so and analyzes the evolution which took place.

Looking at the tools utilized to reduce food insecurity, the paper recognizes that the most commonly used has been food aid. Therefore, when reviewing the 75 years of history of food security, reference is often made to situations, institutions, conferences and facts that are related to both food security, food aid and also to food security governance.

Finally the paper reviews some of the contradictions as well as hopes for future development of food security with a view to contributing to reducing human suffering related to food insecurity.

KEYWORDS: Food security, hunger, nutrition, food aid.

