



**MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE RURAL Y MARINO**

**Ciclo de Seminarios de Análisis y Prospectiva**

**I Seminario / 2010**

**El reto de la Alimentación Mundial en el siglo XXI**

**17 junio 2010**

**“Seguridad Alimentaria y acceso a los alimentos”**

**María Abad Zapatero**





1. Presentación y objetivo de la ponencia
2. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria. Referencia a los distintos niveles de su análisis.
3. El acceso. ¿Por qué el acceso es un pilar clave para reducir la inseguridad alimentaria?.
4. Referencia al pilar “utilización” La relevancia de la consideración de la inseguridad alimentaria extrema. El concepto de Asistencia Alimentaria. La evolución del Convenio de Ayuda Alimentaria de Londres.
5. Otros conceptos: Derecho a la Alimentación, Soberanía Alimentaria, desnutrición, hambre, hambruna.
6. Las dos Comunicaciones aprobadas en Presidencia española de la UE sobre Seguridad Alimentaria, y las Conclusiones del Consejo al respecto: la Comunicación de Seguridad Alimentaria y la Comunicación sobre Asistencia Alimentaria
7. Breve mención otras políticas, declaraciones y mecanismos UE que vinculan SA con PAC





# 1. Presentación y objetivos de la ponencia

- Colaborar aportando la visión de la cooperación española en su conjunto
- Incidir en los aspectos de acceso, utilización e inseguridad alimentaria y vulnerabilidad extrema
- Presentar el nuevo enfoque de Asistencia Alimentaria, que sustituye al de Ayuda alimentaria
- Dar alguna clave para relacionar seguridad alimentaria en países de desarrollo y Políticas UE.





## 2,3. PILARES SEGURIDAD ALIMENTARIA

### Disponibilidad

- Producción doméstica
- Capacidad de importación
- Reservas
- Ayuda alimentaria

### Acceso

- Poder adquisitivo
- Transporte e infraestructura de los mercados
- comercialización

### Estabilidad

- Variabilidad meteorológica
- Fluctuaciones de precios
- Factores políticos
- Factores económicos

### Utilización

- Cura
- Manejo de los alimentos
- Inocuidad
- Calidad
- Agua limpia
- Salud e higiene
- Distribución intra-hogar



- Nivel de desagregación:

País, región, comunidad, grupo, hogar, intra-hogar, individuo  
....y ahora salto para hablar de la dimensión GLOBAL

- Nivel de actuación:

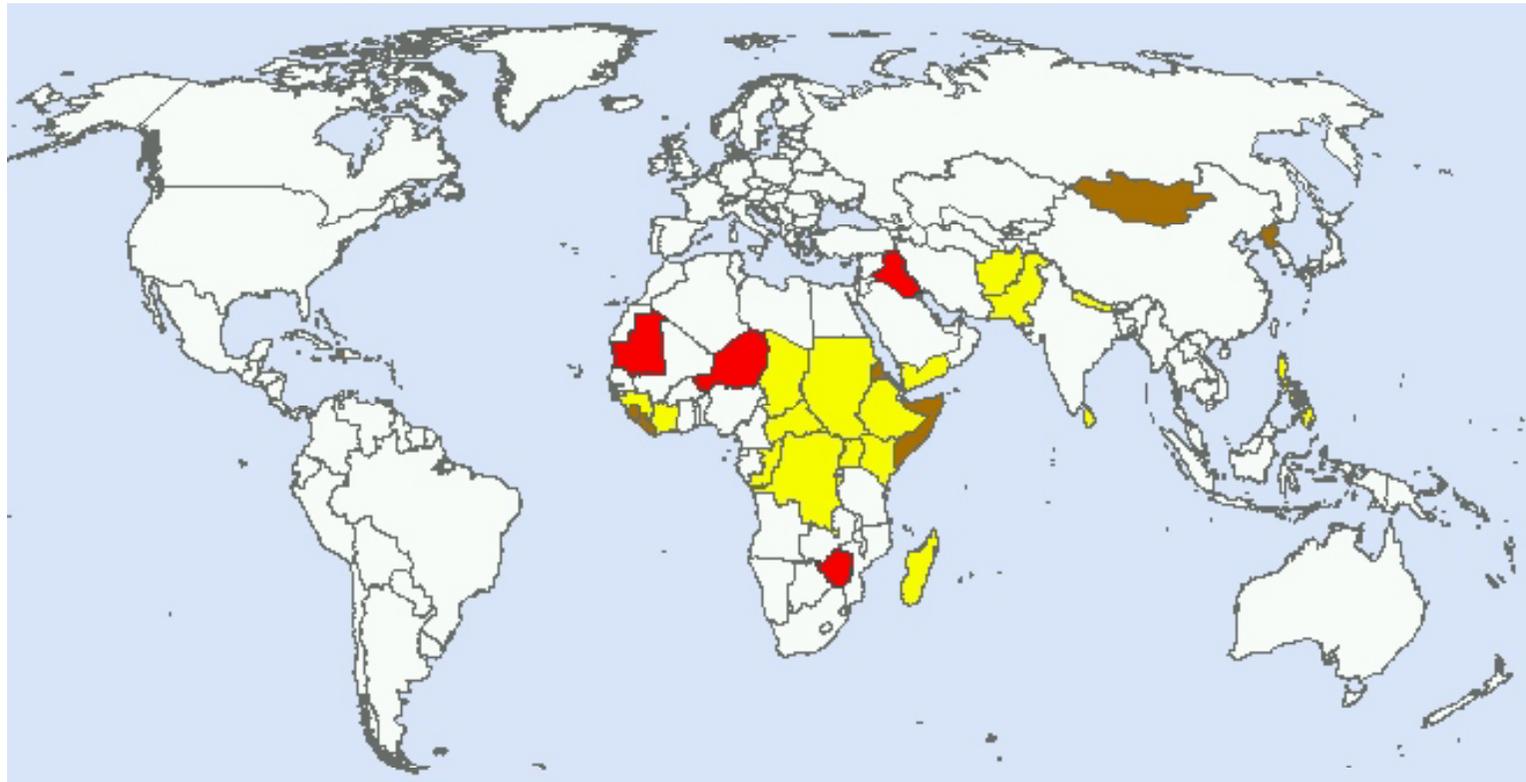
Políticas públicas > Programas > Proyectos

→ Ahora nos encontramos ante un caso de Políticas Públicas de regulación/gobernanza global





# Países que, a mayo 2010, están requieren asistencia alimentaria. FAO/GIEWS



Shortfall in aggregate food production/supplies



Widespread lack of access



Severe localized food insecurity





## Países que muestran significativa falta de acceso en mayo 2010. Fuente: FAO/GIEWSs

- [Eritrea](#) Adverse weather in 2009 main cereal season in parts, internally displaced persons, economic constraints. However, current rains are improving pasture/water availability in pastoral areas previously affected by dry weather
- [Liberia](#) Slow recovery from war-related damage. Inadequate social services and infrastructure, as well as poor market access in the south-east. High levels of food insecurity
- [Sierra Leone](#) Slow recovery from war-related damage. As net rice importer, depreciation of currency led to higher inflation rates negatively impacting households purchasing power and food security conditions
- [Somalia](#) Conflict, economic crisis, adverse weather in 2009 gu season. However, 2009/10 secondary deyr season, harvested in February-March, was good and provided some relief. Still about 3.2 million people in need of food assistance





## 4. El pilar UTILIZACION

- La relevancia de la consideración de la inseguridad alimentaria extrema.
- El concepto de Asistencia Alimentaria.
- La evolución del Convenio de Ayuda Alimentaria de Londres





## 5. OTROS CONCEPTOS

### De la suficiencia a la soberanía alimentaria

- Seguridad Alimentaria (*Food Security*) ≠ Inocuidad de los Alimentos (*Food Safety*)
- Suficiencia alimentaria.
- Seguridad alimentaria
- Derecho a la alimentación. Soberanía alimentaria.
- Desnutrición.
- Hambre, hambruna





- Hasta los 90', la Seguridad Alimentaria se medía en términos de SUFICIENCIA ALIMENTARIA (producción + stocks). Estuvo en el origen del nacimiento de la CE y de la PAC
- En la Conferencia de Roma de 1996, la FAO, basándose en una definición originaria del Banco Mundial define que:

“Existe **SEGURIDAD ALIMENTARIA** si todas las personas tienen en todo momento **acceso** físico y económico a **suficientes** alimentos, **inocuos** y **nutritivos**, para satisfacer sus necesidades y **hábitos** alimenticios, así como para llevar una vida sana y activa”

⇒





## El Derecho a la alimentación:

El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, individual o colectivamente, de manera regular y permanente, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, y a los medios necesarios para producirla, de forma que se corresponda con las tradiciones culturales de cada población y que garantice una vida física y psíquica satisfactoria y digna

→ Por lo tanto, el DHA es el derecho a estar libre de hambre.

→ El hambre y la desnutrición, son una VIOLACION de UN DERECHO HUMANO, asociado al DERECHO A LA VIDA (además de una vergüenza moral y una cuestión humanitaria)

→ Por ello, hay unos SUJETOS de DERECHO, los ciudadanos, y unos GARANTES del DERECHO, los Estados, que tienen unas obligaciones legales y financieras





→el DHA está recogido en la DUDDHH de 1948, art.25, y posteriormente en el pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); Directrices Voluntarias del DHA de 2004

→ No es pues un derecho fundamental, si no de segunda generación (económicos, sociales y culturales), que a diferencia de los de primera generación que solo requieren de una sociedad determinada el no interferir en el derecho de cada individuo, sí exigen que los Estados dispongan de medios suficientes, que a veces son muy cuantiosos y no entran en sus posibilidades.





## LA SOBERANIA ALIMENTARIA

- Con bastante aceptación, particularmente tras la Crisis global, en ciertos círculos, pero también muchos detractores pero
- Asocia el derecho a los alimentos al derecho a producir alimentos
- Centra la seguridad alimentaria al mundo agrícola
- Se posiciona políticamente en el marco de la Ronda DOHA de negociaciones de la OMC
- No sustituye al concepto de Seguridad alimentaria

“Es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación de toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”

(Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, La Habana, Septiembre 2001)





## 1.2. Hambre, hambrunas y desnutrición

**DESNUTRICION:** ES UNA PATOLOGÍA

Desordenes fisiológicos ocasionados por una alimentación insuficiente y/o desequilibrada que dan lugar a un cuadro patológico que puede conllevar consecuencias psíquicas y físicas, a veces difícilmente curables, y que en el peor de los casos puede acarrear la muerte. (subnutrición, malnutrición)

Tipos de desnutrición: **Desnutrición GLOBAL = CRONICA + AGUDA**

- **Desnutrición crónica** Es consecuencia de una repetida mala alimentación en cuanto a cantidad y dieta. Es frecuente en los países en vías de desarrollo.
- **Desnutrición aguda** Peso/talla por debajo de lo normal (wasting)
  - Desnutrición **moderada**. Tratada en Centros Nutricionales Suplementarios (CNS)
  - Desnutrición **severa** (la más grave). Tratada en Centros Nutricionales Terapéuticos (CNT) u hospitales

En ambos casos, el riesgo de muerte es importante,

-**Deficiencias en micronutrientes (Hierro, yodo, Vitamina A, etc)**

-**La atención domiciliaria; los RUFs y los RTUFs**

María Abad Zapátero. MARM, 17 junio 2010





“Los conflictos armados causan sólo un 10% de las muertes por hambre, aun cuando éstas tienden a ser de las que trascienden con mayor frecuencia. La mayoría de las muertes por hambre se deben a desnutrición crónica, arraigada en la extrema pobreza”.

*- The Institute for Food and Development Policy*

*- “Acute malnutrition is a highly prevalent, frequently lethal, neglected and imminently treatable disease, calling for immediate and effective medical care- MSF. Treatment offers immediate results but is often not included in Health Services as costly . La desnutrición severa como EMERGENCIA MÉDICA.*





# 1. CONCEPTOS DE BASE

- **No se puede comer retroactivamente.** Una adolescencia o una vida adulta bien nutrida NO remedia los efectos de una infancia de malnutrición.
- Los niños que sobreviven a un periodo de malnutrición aguda en las primeras etapas de su vida, serán más propensos a convertirse en un adulto desfavorecido y pobre
- Las madres desnutridas, dan a luz a niños de bajo peso ponderal ( $< 2.5$ ) lo que implica:
  - Un mayor riesgo de mortalidad de la madre y del recién nacido
  - Mayor prevalencia de deficiencias neurológicas en el recién nacido, muchas de ellas, irremediables
  - Deficiencias cardiopáticas con altos riesgos en la infancia y en la edad adulta
  - Las madres desnutridas tienen pocas reservas para poder amamantar adecuadamente.

**→ El hambre pues, se transmite de madres a hijos: es un “patrimonio negativo”**
- Los adultos desnutridos tienen:
  - Menor estatura y peso que las que les correspondería por su potencial de sexo y edad
  - Menor capacidad respiratoria
  - Menor fuerza física, esencial para trabajar en un país en vías de desarrollo
  - Letargia, como estrategia de comportamiento para minimizar el consumo energético





# 1. CONCEPTOS DE BASE

- Los cinco primeros años de vida son críticos.
- La desnutrición aguda en u5 es también un indicador proxi de desnutrición de la población en general y de muchas otras problemáticas. Es un indicador válido y significativo. **Su detección en los diagnósticos rápido de terreno nos delatan la existencia desnutrición aguda, pero no su dimensión**, que requiere de un estudio antropométrico (relación entre peso, talla y edad)
- Peso/talla nos indican si existe marasmo (también se identifica por el MUAC < 11-13,5 cm)





# 1. CONCEPTOS DE BASE



*Marasmo un niño colombiano*





**HAMBRE:** sensación subjetiva de carencia de alimentos de la que el hombre se resiente físicamente. Vulgarmente, se dice "hay hambre" cuando hay carencia de alimentos.

**HAMBRUNA:** crisis socioeconómica, relativamente prolongada, consistente en el progresivo empobrecimiento de los grupos más vulnerables y el deterioro de sus sistemas de sustento, con una falta masiva de disponibilidad y de acceso a los alimentos, y que habitualmente eleva significativamente la mortalidad por epidemias, por inanición o por desnutrición. Las hambrunas se gestan en contextos de vulnerabilidad preexistente, con pobreza e inseguridad alimentaria estructurales.

*→ Si las hambrunas han ocasionado entre 70 y 80 millones de muertos durante todo el siglo XX, la desnutrición crónica (con sus enfermedades asociadas) mata anualmente a entre 10 y 20 millones de personas.*

**VULNERABILIDAD** Tener más de un 50 % de posibilidades de perder la Seguridad Alimentaria (si no lo cuantificásemos, todos seríamos vulnerables).

- Se puede ser inseguro alimentariamente pero no muy vulnerable a la inseguridad futura, y viceversa
- Estrategias de afrontamiento *versus* estrategias de crisis
- La descapitalización de activos



# 1. CONCEPTOS DE BASE

**1.4. Actividades tipo de seguridad alimentaria.** Según el marco conceptual anterior podríamos hablar de actividades :

1. Destinadas a mejorar la **DISPONIBILIDAD** de alimentos: Ayuda alimentaria; Acciones encaminadas a restablecer o mejorar la producción, agrícola, pesquera o ganadera
2. A mejorar el **ACCESO** a los alimentos: facilitación de acceso físico y económico a mercados, generación de ingresos, subsidio sde de precios, etc
3. A mejorar la **ESTABILIDAD**: Bancos de alimentos, bancos de semillas, monitoreo de precios y mercados, fomento de la diversidad de las producciones y en las actividades económicas, fomento de las variedades tempranas o de contra-estación, sistemas de alerta temprana, mitigación.
4. A mejorar las condiciones (**INOCUIDAD**) , **UTILIZACIÓN** y **CALIDAD**: Rehabilitación de molinos, almazara, plantas de salazón u otras pequeñas infraestructuras de transformación: Rehabilitación de mataderos, lonja y almacenes, fortificación de grasas, iodización de sal, diversificación de la dieta, facilitación del acceso a combustible.
5. Sensibilización y formación

→ Siempre hay que considerar la opción de **NO ACTUAR**, sobre todo en frágiles situaciones de mercados o de dependencia





# 1.CONCEPTOS DE BASE

Políticas públicas > Programas > Proyectos

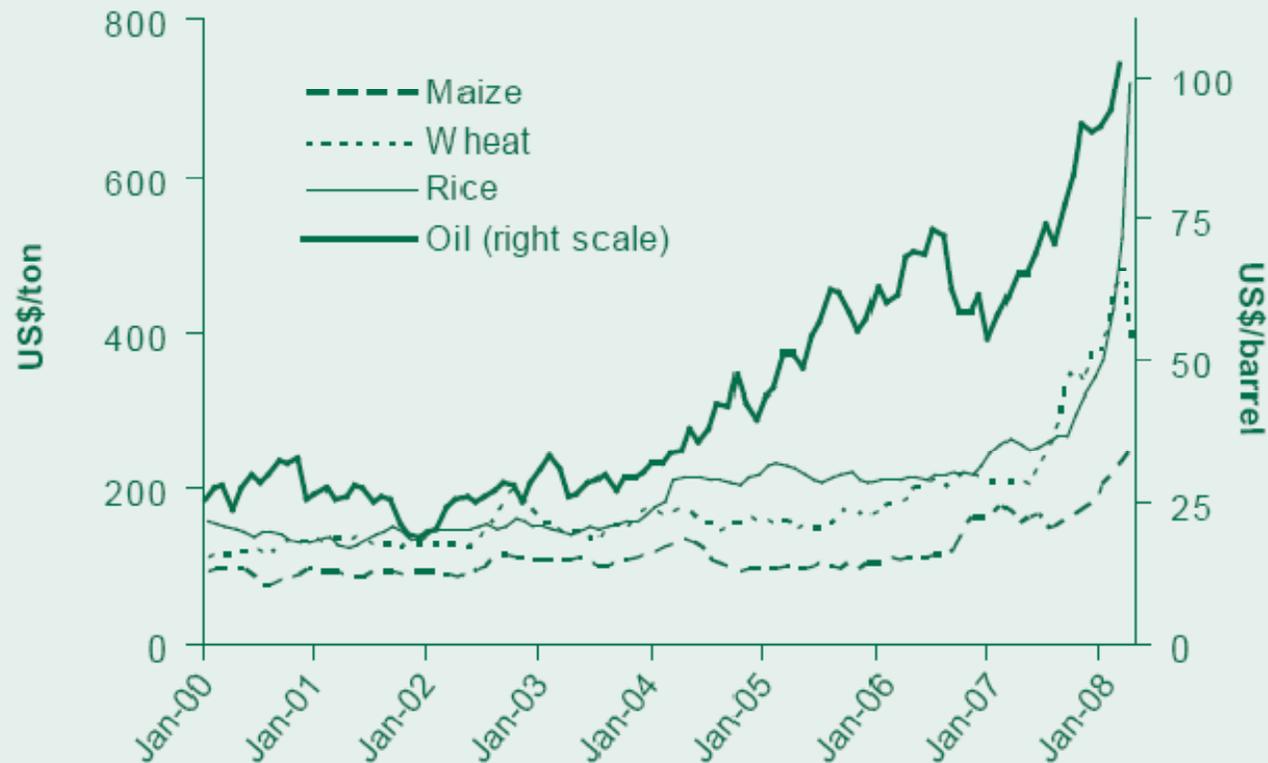
→ Ahora nos encontramos ante un caso de  
Políticas Públicas de regulación/gobernanza  
global





## 2. CAUSAS de la CRISIS

Figure 1—World Commodity Prices, January 2000–April 2008



Sources: International commodity prices database of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2008; International Financial Statistics database of the International Monetary Fund (IMF), April 2008.

Note: Although there is a strong correlation between food price levels and oil price levels, this is not the only forceful relationship. Other factors, such as high demand for food due to economic growth and lack of response in production, play a role in food price increases as well.





## 2. CAUSAS de la CRISIS

### A) Por el lado de la DEMANDA:

- 1) Aumento de la población mundial y en particular de población urbana;
- 2) Creciente demanda de grano de los países emergentes (particularmente China e India) debida a un aumento de renta y a una subsecuente creciente demanda de grano para alimentación animal;
- 3) Aumento de renta que induce a un aumento de demanda de grano para alimentación animal, debido a un cambio de patrones de consumo que deriva hacia el consumo de carne y productos lácteos)
- 4) Aumento de la demanda de grano para la producción de biocombustibles con dos efectos:
  - Demanda agroenergética que compite con la demanda alimentaria (ej. Maíz en Centroamérica y Crisis e las Tortillas de México D.F.). Demanda cruzada.
  - Competencia alimentos-energía por la tierra y el agua





## 2. CAUSAS de la CRISIS

### B) Por el lado de la OFERTA

- 1) Producción y productividad agrícola crecen por debajo de la demanda alimentaria de la población, lo que va generando una fuerte reducción de stocks
- 2) Mayor frecuencia de desastres naturales recurrentes (más sequías y más duraderas, aumento de ciclones, lluvias torrenciales, etc) asociados a las tendencias de cambio climático y que han venido afectando a la producción
- 3) Coyunturalmente, menores cosechas en “ graneros mundiales ” como Argentina, Egipto y, sobre todo, Australia debido a fenómenos meteorológicos adversos,
- 4) Límites en la expansión de las tierras arables no marginales
- 5) aumento de precios del petróleo con su correspondiente incidencia en los costes de transporte y en los fitosanitarios utilizados en la producción agrícola tecnificada
- 6) Medidas comerciales nacionales proteccionistas ad-hoc que agravan la crisis: restricciones a la exportación y políticas de subvención de precios





## 2. CAUSAS de la CRISIS

### C) Factores de inestabilidad, volatilidad e incertidumbre:

- 1) Especulación: , particularmente en los mercados internacionales de cereales ¿causa o consecuencia? Las operaciones especulativas a futuros realizadas por operadores no tradicionales han sido, según algunos analistas, un factor puntual de presión sobre la demanda.
- 2) Por primera vez en 30 años, los grandes agentes inversores lo hacen en materias primas agrarias (y más concretamente, alimentarias), como “valor refugio” en un contexto de descenso de la rentabilidad en los mercados de valores, de moneda e inmobiliarios. Fondos de materias alimentarias
- 3) Incertidumbres creadas por el bloqueo en los procesos de negociación de las negociaciones comerciales que sobre los capítulos agrícolas se celebra en el marco de la Ronda Doha de Desarrollo (DDA);





## 2. CAUSAS de la CRISIS

→ Conclusiones:

- Según la OCDE y el IGC se espera un escenario de precios altos durante los próximos diez años ( que también conllevará consecuencias positivas), si bien las fluctuaciones serán menores y los precios no subirán mucho más, salvo en el caso del trigo, cuyo precio todavía se espera que suba más. **¿ Quiere esto decir que la Crisis alimentaria ha acabado?**
- Los precios altos no se transfieren a los más pobres por la vía de los ingresos
- La pérdida de poder adquisitivo a debida a los precios altos no solo tiene como consecuencia un consumo alimentario menor y más pobre, si no también un descenso en el consumo de otros bienes de primera necesidad y servicios sociales básicos
- La dieta pobre e insuficiente va deteriorando la situación nutricional de los hogares, y con ello su capacidad productiva. Riesgo de evolución a CRISIS NUTRICIONAL
- Descapitalización por pérdida de activos
- La mayoría de la población desnutrida es RURAL, y también se ve afectada por la crisis. La urbana plantea problemas de conflictividad social.
- (acceder a GIEWS para ver listado de países)





# La situación de la ayuda alimentaria

- EE.UU, principal donante mundial de Ayuda alimentaria, y primer donante del PMA, tradicionalmente en especie, en su nuevo "Farm Bill" (equivalente a la PAC Europea) favorece las subvenciones a agricultores que produzcan para alimentar las nuevas y antiguas plantas de biodiésel del Sur del país, frente a la tradicional subvención a los agricultores que producían grano para el consumo humano, lo cual provoca una inmediata y drástica disminución de excedentes y con ella una disminución de la AA.
- Paralelamente, la Comunidad Europea, Estados Miembros y Comisión, que contrariamente a lo que todavía a veces se cree, contribuyen fundamentalmente con AA en efectivo, *cash*, ve como sus contribuciones, a igual valor monetario, pues el grano cuesta más, y transportarlo, también.
- Paralelamente a una disminución de la AA en especie, y a una disminución del poder adquisitivo de la AA en efectivo, se produce un incremento de la demanda, debido a las nuevas necesidades creadas ya que más comunidades se encuentran con dificultades de acceso, lo cual lleva a una brecha que hace que, en una campaña mediática sin precedentes, el PMA se declarase absolutamente "en bancarrota" en marzo 2008
- El PMA, Programa de NNUU, por tanto no organismo técnico normativo como FAO, nutrido exclusivamente de contribuciones voluntarias, que ha sido en varias ocasiones el Programa con mayor presupuesto anual, y ha alcanzado los 3 Billonesde USD anuales
- El PMA se recupera hacia junio, situándose de nuevo entorno a los 3 B USD, gracias a contribuciones adicionales en efectivo de todos sus donantes (España dobla su contribución) y a una inédita contribución saudí de 500 M USD.
- Cambio de paradigma respecto a las compras regionales y locales para intentar no desajustar los mercados locales (antes se temía la bajada de precios por el exceso de disponibilidad producido por la AA, ahora se teme la falta de disponibilidad debido a una compra local excesiva); tampoco se debe trasladar la especulación a los mercados locales; regional versus "compras en la vecindad".





# Los biocombustibles

- Tipos de biocombustibles o biocarburantes:
  - Bioetanol: obtenido a partir de hidratos de carbono (cereales, fécula de patata, arroz)
  - Obtenidos a partir de semillas de oleaginosas (aceite de palma)
  - Otros (madera, hierba)
- ¿Cuánto afectan? 20 % según la OCDE, 30 % según el IFPRI
- La ecuación medioambiental
- El doble efecto: tirón de demanda y competencia por suelo/agua
- Los tres productores mundiales: La UE (PAC), Brasil y EE.UU. (nuevo Farm Bill)
- La propuesta de moratoria
- Combustibles de 2ª generación y mejoras tecnológicas en la transformación





Con la crisis se abren debates como:

- el uso de la biotecnología
- el uso de nuevas fuentes energéticas
- mecanismos regulatorios globales
- la soberanía alimentaria

¿otros?





## 4. Medidas a tomar

### 4.1. Medidas planteadas a Gobiernos y agencias donantes (basado en las recomendaciones de IFPRI)

Necesidad de coordinación y sostenibilidad en las acciones; dificultad de financiación en un contexto de desaceleración económica

1. Incremento de la AH
2. Eliminación de las restricciones a la exportación
3. Programas productivos de impacto rápido en Africa
4. Aumento de la inversión en agricultura, y en particular en I+D+i
5. Modificación de la política de biocombustibles (falta de consenso al respecto)
6. Calmar los mercados con:
  - Medidas regulatorias “market-oriented”
  - Establecimiento de un sistema global de stocks virtuales (complejo)
7. Inversión en protección social (particularmente en nutrición de madres y niños y protección a los más pobres)
8. Completar la Ronda Doha





## 6. POLÍTICAS APROBADAS EN PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE

- Las dos Comunicaciones aprobadas bajo Presidencia española de la UE y TL (31 marzo 2010)

y las Conclusiones del Consejo al respecto:

- COM sobre Seguridad Alimentaria en países en vías de desarrollo
  - COM sobre Asistencia Alimentaria
- 
- Otras políticas, declaraciones y mecanismos UE que vinculan SA en países en vías de desarrollo con políticas agrarias, ambientales, alimentarias y comerciales de la UE





## 7.4. Medidas a tomar

### 4.3. ¿Una estrategia para CRE?

¿A qué nivel de desagregación puede actuar CRE?

¿A qué nivel programático? ¿En qué líneas de las propuestas?

¿A través de qué actividades tipo?

¿Fortalezas? ¿Limitaciones?

¿Podría empezar a identificar y ejecutar actividades nuevas (por ejemplo, nutrición)?

¿Dónde tendría que estar el conocimiento más técnico, en sede o en terreno?



# Conclusiones

y

# muchas gracias

