
Definición, agenda y nuevos actores en seguridad alimentaria: historia y evolución

PID_00271954

Violeta Moyà Alvarez

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Violeta Moyà Alvarez

Licenciada en Medicina y Cirugía por la Universidad de Barcelona, completó su formación con un Máster de Salud Pública (École Pasteur-CNAM de Santé Publique), un Máster de Nutrición (UOC) y un Máster en Relaciones Internacionales y Economía del Desarrollo (Sciences-Po Paris). Después de trabajar brevemente en la Organización Mundial de la Salud y colaborar con diversas ONGs, se doctoró en la Universidad Pierre y Marie Curie (Paris Sorbonne Universités). En la actualidad es investigadora en el Instituto Pasteur de París.

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por la profesora: Alicia Aguilar (2020)

Primera edición: marzo 2020
© Violeta Moyà Alvarez
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2020
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realización editorial: FUOC

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares de los derechos.

Índice

1. Breve historia de la seguridad alimentaria y la nutrición.....	5
2. Definición, marco y conceptos de seguridad alimentaria.....	10
2.1. La seguridad alimentaria	10
2.2. Cálculo de la seguridad alimentaria	15
2.3. Estado actual de la inseguridad alimentaria	18
2.4. Conceptos importantes en seguridad alimentaria	21
3. Perspectivas sobre las políticas de seguridad alimentaria contemporáneas.....	24
4. Crisis alimentarias: causas, consecuencias y readaptación.....	30
5. De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	35
5.1. Contexto histórico	35
5.2. Conclusión	37
Bibliografía.....	39
Anexo.....	41

1. Breve historia de la seguridad alimentaria y la nutrición

El concepto actual de *seguridad alimentaria* es el resultado de una historia que empezó con el siglo XX en ciernes. Los avances tecnológicos y de los medios de producción, la importancia de la higiene, el aumento del comercio internacional y el interés por tener una población suficientemente sana y bien alimentada para poder trabajar llevaron a la creación de numerosos institutos ligados a la alimentación en Europa. En 1905 se creó el Instituto Internacional de la Agricultura en Roma, precursor de la FAO. En el mismo año se creó el Instituto de Higiene Alimentaria en París y en 1922 se creó el Rowett Institute for Animal Nutrition and Health en Glasgow.

En España la preocupación por la alimentación y la nutrición llegó con posterioridad. Los pioneros fueron científicos de la Escuela Catalana de Fisiología y del Institut d'Estudis Catalans. Ramón Turró Darder publicó en 1912 *Els orígens del coneixement: la fam* ('Los orígenes del conocimiento: el hambre'). Otra figura clave de la ciencia en España, el fisiólogo August Pi i Sunyer, focalizó su trabajo sobre la fisiología de los nutrientes en la obra *El hambre de los pueblos*, publicada en 1922. En ella, manifestaba que «la nutrición es el fundamento de la capacidad física y psíquica de los individuos y, por lo tanto, la condición básica de la salud de los pueblos, del poderío de las naciones», en un contexto marcado por la Primera Guerra Mundial (Bernabeu-Mestre, Esplugues, Galiana-Sánchez y Trescastro, 2016). Así, la dimensión fisiológica marca los primeros pasos de la nutrición y de la seguridad alimentaria en España.

En paralelo se desarrolla otra dimensión más bien socioeconómica de la seguridad alimentaria. En 1902, José Úbeda recomienda una serie de raciones alimentarias en su obra *El presupuesto de la familia obrera*; en 1914, José Giral publica *Ración alimenticia desde el punto de vista higiénico y social*; en la misma línea, en 1919, Josep Tarruella publica *Higiene de l'alimentació* ('Higiene de la alimentación'), y dos años antes, en 1917, Gustavo Pittaluga publicaba *El problema de las vitaminas y la alimentación del obrero*, donde ahonda sobre la complementariedad de los criterios económicos y fisiológicos de la alimentación (Bernabeu-Mestre, Esplugues, Galiana-Sánchez y Trescastro, 2016).

Sin embargo, hay que esperar hasta 1930 para la creación de la Cátedra de Higiene de la Alimentación y la Nutrición en la Escuela Nacional de Sanidad. En 1933, durante la Segunda República, se crea la Sección de Higiene de la Alimentación dentro del organigrama de la Dirección General de Sanidad, y en 1937 el Ministerio de Sanidad e Instrucción Pública crea el Instituto de Higiene de la Alimentación. En 1952 se crea el Servicio de Protección de la Alimentación Escolar Infantil; en 1954, la Escuela de Bromatología en la Facultad de Farmacia de la Universidad Complutense, y veinte años más tarde, en

1974, el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición. Finalmente, en 1978 nace la Sociedad Española de Nutrición (SEN) (Bernabeu-Mestre, Esplugues, Galiana-Sánchez y Trescastro, 2016). Igualmente, hay que esperar hasta 1940 para ver publicado el primer tratado sobre patología ligada a la nutrición en España. Se trata de *Lecciones de enfermedades de la nutrición*, de Carlos Jiménez Díaz, publicado en 1940 (Bernabeu-Mestre, Esplugues, Galiana-Sánchez y Trescastro, 2016).

Como vemos, la historia de la alimentación y de la nutrición en España van de la mano de la situación nutricional de la población y del estado de la ciencia en el país. A raíz de un primer impulso de carácter más bien científico y filosófico, hay una cierta voluntad de la República por incorporar al estado herramientas para tratar el hambre a escala poblacional. Después de la Guerra Civil, los esfuerzos se basan en las campañas de alimentación infantiles. Décadas más tarde, en paralelo al desarrollo económico, aparecen estructuras que se asemejan a las que años atrás han aparecido en numerosos países occidentales.

Sin embargo, tanto en Europa como en América, la **dimensión agrícola y económica** de la seguridad alimentaria adquiere mucha más relevancia que en España, donde vemos que la **dimensión sanitaria** es la predominante. En el resto de países, la agricultura y la sanidad van a ir siempre de la mano en la cuestión alimentaria. Así, en 1937, la Sociedad de Naciones (antecesora de la ONU) lanza el informe *La alimentación y sus relaciones con la higiene, la agricultura y la política económica* (Flamant, 2009). Pese a ello, los intereses higienistas predominan en la dimensión sanitaria de la seguridad alimentaria, mientras que los sistemas de producción y de transformación están en el epicentro de su dimensión agrícola (Martin-Prével y Maire, 2018). Como consecuencia, un tira y afloja entre ambas disciplinas y los intereses económicos que representan van a arrastrar hasta hoy en día la disciplina alimentaria hacia su terreno, con predominio de la una y/o de la otra en función del contexto internacional, pero sobre todo de la financiación disponible.

La primera Conferencia Internacional sobre la Alimentación y la Agricultura se organiza en Estados Unidos (EUA) en 1943, la Conferencia de Hot Springs, con la participación de cuarenta y cuatro países. En ella se aboga por la creación de la Organización por la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Hasta ese momento, la preocupación por la alimentación en el mundo había sido prácticamente nula. En su nacimiento, la FAO tuvo como objetivo tratar de mejorar los sistemas de producción y de consumo de alimentos a través del progreso técnico, además de monitorizar las estadísticas agrícolas mundiales. El primer director general de la FAO fue Lord Boyd Orr, un médico escocés con una visión humanista e internacionalista del mundo y una amplia experiencia de investigación en nutrición y en cuestiones agroalimentarias. Como director general de la FAO propuso un ambicioso plan de regulación de los mercados mundiales de alimentos, que incluía la creación de reservas de cereales y la creación de programas de ayuda de urgencia, e impulsaba la creación de pro-

FAO

La FAO, de su denominación en inglés Food and Agriculture Organisation, fue creada en Quebec en 1945; posteriormente su sede central se trasladó de Washington a Roma.

yectos de ayuda al desarrollo. Junto a todo ello también quería conseguir, con inversiones en maquinaria agrícola y la mejora de la producción y la distribución, aumentar la productividad, lo que haría bajar el precio de los alimentos, lo que a su vez facilitaría el acceso de los más pobres a los mismos, con lo que se reduciría el riesgo de hambruna. Sin embargo, la regulación de los mercados mundiales fue rechazada por la mayor parte de los estados, y pese a que recibió el Nobel de la Paz en 1948, tuvo que retirarse de la FAO, que pasó a tener únicamente una función de información y asistencia técnicas.

A partir de 1950, se inicia el importante crecimiento demográfico del planeta. En un primer momento, tiene lugar mayoritariamente en Asia (sobre todo en la India y China), pero en el siglo XXI se espera que África siga el mismo camino. Desde entonces y hasta hoy en día, dos corrientes van a enfrentarse sobre cómo afrontar la escasez de recursos. Por un lado, están los que creen que el progreso técnico conseguirá producir alimentos de una forma más eficaz y, por otro, los que creen que los recursos hídricos y energéticos del planeta son limitados y que se debe limitar el crecimiento demográfico (Martin-Prével y Maire, 2018).

Sin embargo, la razón económica vuelve a dejar en un segundo plano este debate durante algunos años, cuando Josué de Castro postula que es la **distribución desigual** de los recursos y los alimentos lo que origina las hambrunas.

En 1951 aparece *Geopolítica del hambre*, un ensayo sobre los problemas alimentarios y demográficos del mundo que va a cambiar la historia de la seguridad alimentaria. En él Josué de Castro, un médico brasileño, postula que el reparto desigual de los alimentos es el responsable de la inseguridad alimentaria, que el monocultivo industrial perjudica la seguridad alimentaria de los agricultores, y que la inseguridad alimentaria es, *in fine*, la que genera la sobrepoblación y las hambrunas. Muestra que, en situaciones de seguridad alimentaria, el crecimiento demográfico se ralentiza e incluso involuciona. La popularidad de sus postulados hace que, en 1952, de Castro sea elegido presidente del Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), cargo que ostentará hasta 1956. En 1954, el Consejo Mundial de la Paz le distinguió con el Premio Internacional de la Paz.

En 1957, Binay Ranjan Sen, quinto director general de la FAO, comunica ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, la voluntad de la FAO de comenzar a ayudar a los agricultores mediante asesoramiento, apoyo y asistencia técnica. Como consecuencia, el 14 de octubre de 1958 se crea el **Fondo Especial de las Naciones Unidas**, que tenía como misión ofrecer recursos técnicos que incluían la evaluación y el desarrollo de los recursos humanos en la agricultura a través de formación, investigación y proyectos puntuales, como la promoción de semillas (1961 fue el Año Internacional de la Semilla), de fertilizantes (en 1961 se creó también el Programa de Fertilizantes) y la realización de una cartografía de los suelos del mundo. En el contexto de la llamada Revolución

Verde, la FAO estima que el uso de fertilizantes aumentó anualmente en un 14 % durante la década de 1960 y desde entonces ha ido aumentando en un 10 % cada año.

Sin embargo, las hambrunas de las zonas más pobres y pobladas del planeta no mejoraron significativamente. En diciembre de 1961 la FAO y la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaron una serie de resoluciones que establecían un **Programa Mundial de Alimentos** para la gestión continua de la ayuda alimentaria en casos de emergencia, como fueron el terremoto de Irán en 1962, un huracán en Tailandia en 1962 y la independencia de Argelia, con cinco millones de refugiados. En un principio, iba a ser un programa piloto de tres años, que, pese a ello, ha perdurado hasta nuestros días.

Según estadísticas de la FAO, la producción de alimentos en el mundo creció de manera constante, hasta el punto de incrementarse en más de un 50 % desde 1950 hasta 1965. En cambio, desde 1972, la producción mundial de cereales disminuyó por primera vez en dos decenios. Además, los problemas medioambientales debidos a la contaminación de la tierra, el agua y el aire, y la destrucción de recursos fitogenéticos consecuentes en el tiempo a la llamada revolución verde agravaron aún más la situación alimentaria mundial.

En 1973 la crisis del petróleo acabó de complicar los sistemas de producción y de distribución: los altos precios frenaban la producción de las explotaciones agropecuarias del mundo y las reservas de los más pobres del planeta no superaban algunos días. Asimismo, la inflación mundial empezaba a superar la capacidad de control de los gobiernos. Como consecuencia, se convocó la **Primera Conferencia Mundial de la Alimentación** en 1974, para hacer frente a dos necesidades fundamentales: la respuesta a las emergencias alimentarias y la garantía de un suministro adecuado para reducir la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo, según la FAO.

Y fue en esa conferencia precisamente, donde por primera vez se concibió y se acuñó el término de **seguridad alimentaria**. Precisamente se recomendó la adopción de un compromiso internacional sobre seguridad alimentaria mundial, proclamando solemnemente que:

Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales.

Finalmente, se definió la seguridad alimentaria como:

La disponibilidad en todo momento de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos para sostener el aumento constante del consumo de alimentos y compensar las fluctuaciones en la producción y los precios.

Asimismo, se estableció un **Comité de Seguridad Alimentaria Mundial**, cuyo objetivo era «examinar y dar seguimiento a las políticas de seguridad alimentaria, producción de alimentos, nutrición y acceso a la alimentación en el mundo».

Como consecuencia se crearon, como había recomendado Lord Boyd Orr, reservas de urgencia y reguladores de precios de los alimentos y de productos agrícolas, así como un sistema de vigilancia de los indicadores alimentarios y nutricionales.

Sin embargo, pese a que la FAO, el Banco Mundial y el PNUD se encargaron de establecer programas multilaterales de asistencia y producción de alimentos, crisis como la del Sahel de 1980 o la de Níger de 2005 no fueron suficientemente atendidas.

Algunos datos sobre la alimentación mundial

Según el *Informe sobre la alimentación mundial* de 2015, 795 millones de personas en el mundo están en situación de inseguridad alimentaria. Un tercio de la población mundial tienen malnutrición, 2 billones de personas tienen déficits en micronutrientes y 1,9 billones de personas tienen sobrepeso u obesidad. De hecho, el 45 % de los países conviven con una doble carga de malnutrición (carencias y sobrepeso u obesidad). En cuanto a los niños de menos de 5 años, más del 50 % tienen un retraso del crecimiento por la malnutrición en los cinco países en los que se estudió (Bangladesh, RDC, Etiopía, Pakistán y Nigeria); 51 millones de niños tienen malnutrición por falta de peso, mientras que 42 millones de niños padecen obesidad o sobrepeso.

La definición que usaremos de *seguridad alimentaria* es la misma que sigue vigente para la FAO y el sistema de Naciones Unidas actualmente. Se trata de la que fue adoptada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996.

Datos de la FAO

Según datos de la propia FAO, entre 1960 y 2000, y teniendo en cuenta que las necesidades calóricas diarias se estiman en torno a 2.200 calorías diarias, la disponibilidad de las mismas en los países en desarrollo ha pasado de media de 2.050 a 2.680. Por consiguiente, la proporción de la población con un consumo calórico diario inferior a 2.200 calorías pasó del 57 % al 11 % en esos cuarenta años.

PNUD

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

2. Definición, marco y conceptos de seguridad alimentaria

2.1. La seguridad alimentaria

Según la definición de 1996, la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana (FAO, 1996).

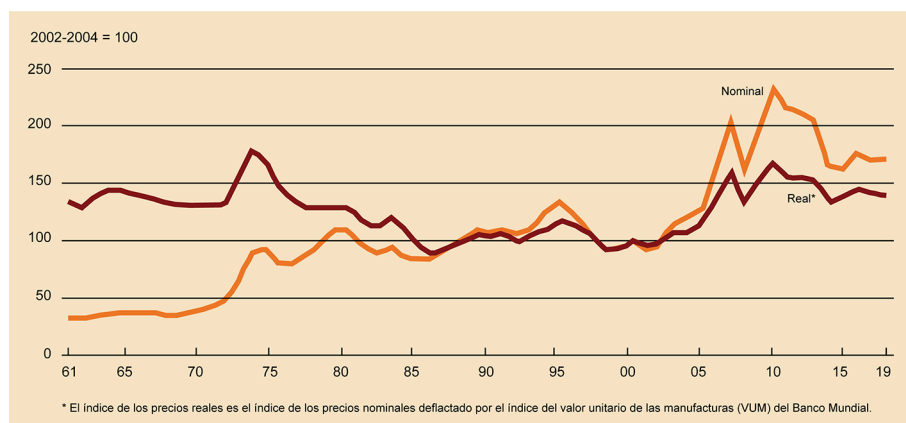
La definición incluye los cuatro pilares de la seguridad alimentaria: **disponibilidad, acceso económico y físico, utilización y estabilidad** en el tiempo de las dimensiones anteriores.

Según la FAO,

«El acceso a los alimentos incluye el comercio, el trueque, la recolección de alimentos silvestres y las redes de apoyo comunitarias. Los alimentos también pueden entregarse en forma de obsequios, o incluso pueden ser robados».

Así, el precio de los alimentos es uno de los principales determinantes del acceso a ellos. A continuación, podemos ver la evolución del precio de los alimentos desde los años sesenta del siglo pasado:

Figura 1. Índice de la FAO para los precios de los alimentos



El **Índice de la FAO para los precios de los alimentos (FFPI)** se acuñó en 1996 para contribuir al seguimiento de los mercados mundiales de los productos agrícolas y como herramienta para detectar y anticipar emergencias en seguridad alimentaria, pero también para detectar los países vulnerables. Sigue la

fórmula Laspeyres y en 2009 hubo una actualización en la manera de calcularlo con el fin de incorporar los cambios de las estructuras comerciales y de los sistemas de información.

El nuevo índice comprende los veintitrés productos siguientes (FAO, 2013):

- Grupo de los **cereales**: el trigo (diez cotizaciones de precios supervisadas y comunicadas por el CIC), el maíz (una cotización) y el arroz (dieciséis cotizaciones)
- Grupo de los productos **lácteos**: la mantequilla, la leche entera en polvo, la leche descremada en polvo (dos cotizaciones para cada una) y el queso (una cotización)
- Grupo de la **carne**: la carne de ave (trece cotizaciones), la carne de cerdo (seis cotizaciones), la carne bovina (siete cotizaciones) y la carne ovina (una cotización);
- Grupo de los **aceites**: una cotización de precios para los aceites de soja, girasol, colza, maní, algodón, copra, almendra de palma, palma, linaza y castor.

Por consiguiente, esta construcción comprende el uso de setenta y tres series de precios.

Como se ve en el gráfico, hay tres picos especialmente marcados que corresponden a tres crisis mayores en seguridad alimentaria: 1974, 2008 y 2011. Estas crisis se tratan en el apartado siguiente.

Tabla 1. Índice de la FAO para los precios de los alimentos

		Índice de precios de los alimentos (1)	Carne (2)	Productos lácteos (3)	Cereales (4)	Aceites vegetales (5)	Azúcar (6)
2001		94,6	100,1	105,5	86,8	67,2	122,6
2002		89,6	89,9	80,9	93,7	87,4	97,8
2003		97,7	95,9	95,6	99,2	100,6	100,6
2004		112,7	114,2	123,5	107,1	111,9	101,7
2005		118,0	123,7	135,2	101,3	102,7	140,3
2006		127,2	120,9	129,7	118,9	112,7	209,6
2007		161,4	130,8	219,1	163,4	172,0	143,0
2008		201,4	160,7	223,1	232,1	227,1	181,6
2009		160,3	141,3	148,6	170,2	152,8	257,3
2010		188,0	158,3	206,6	179,2	197,4	302,0

		Índice de precios de los alimentos (1)	Carne (2)	Productos lácteos (3)	Cereales (4)	Aceites vegetales (5)	Azúcar (6)
2011		229,9	183,3	229,5	240,9	254,5	368,9
2012		213,3	182,0	193,6	236,1	223,9	305,7
2013		209,8	184,1	242,7	219,3	193,0	251,0
2014		201,8	198,3	224,1	191,9	181,1	241,2
2015		164,0	168,1	160,3	162,4	147,0	190,7
2016		161,5	156,2	153,8	146,9	163,8	256,0
2017		174,6	170,1	202,2	151,6	168,8	227,3
2018		168,4	166,3	192,9	165,3	144,0	177,5
2018	Octubre	162,9	160,4	181,8	165,7	132,9	175,4
	Noviembre	161,8	162,6	175,8	164,1	125,3	183,1
	Diciembre	161,5	162,4	170,0	167,8	125,8	179,6
2019	Enero	163,9	160,1	182,1	168,7	131,2	181,9
	Febrero	167,0	162,7	192,4	168,5	133,5	184,1
	Marzo	167,6	164,5	204,3	164,7	127,6	180,4
	Abril	170,7	170,9	215,0	160,1	128,7	181,7
	Mayo	173,8	174,3	226,1	162,3	127,4	176,0
	Junio	173,2	176,4	199,2	173,5	125,5	183,3
	Julio	171,7	178,9	193,5	168,4	126,5	182,1
	Agosto	169,7	179,6	194,5	157,8	133,9	174,8
	Septiembre	169,7	181,0	193,4	157,4	135,7	168,6
	Octubre	172,7	182,7	192,0	164,0	136,4	178,3

Notas de la Tabla 1

(1) **Índice de precios de los alimentos:** Se calcula sobre la base de la media de los índices de precios de los 5 grupos de productos básicos mencionados anteriormente, ponderados por las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2002-2004: en el índice general figuran en total 73 cotizaciones de precios que los especialistas en productos básicos de la FAO consideran representativos de los precios internacionales de los productos alimenticios. Cada subíndice es un promedio ponderado de los precios relativos de los productos incluidos en el grupo, calculándose el precio del período base sobre las medias correspondientes a los años 2002-2004.

(2) **Índice de precios de la carne:** Se calcula en base a los precios medios de cuatro tipos de carne, ponderados por las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2002-2004. Los productos comprenden dos productos de carne de ave, tres productos de carne bovina, tres productos de carne de cerdo, y un producto de carne ovina. En el cálculo del índice se usan en total 27 cotizaciones de precios. Donde hay más de una cotización para un determinado tipo de carne, se ponderan por cuotas del comercio teórico fijo. Los precios correspondientes a los dos últimos meses pueden ser estimaciones sujetas a revisión.

(3) **Índice de precios de productos lácteos:** Se calcula sobre la base de los precios de la mantequilla, la leche desnatada en polvo, la leche entera en polvo y el queso; la media se pondera por las cuotas medias de exportación para 2002-2004.

(4) **Índice de precios de los cereales:** Este índice está constituido por el índice de precios del Consejo Internacional de Cereales (CIC) para el trigo, que es a su vez la media de 10 precios diferentes de trigo, 1 precio de exportación del maíz y 16 precios de arroz. Las cotizaciones del arroz se combinan en cuatro grupos formados por las variedades de arroz Índica de alta y baja calidad, Japonica y Aromática. Dentro de cada variedad se calcula una media rítmica de los precios relativos de cotizaciones apropiadas; después se combinan los precios relativos medios de cada una de las cuatro variedades ponderándolos con sus cuotas de comercio teórico (fijo). Posteriormente, el índice del CIC para el precio del trigo, después de convertirlo al período base 2002-2004, los precios relativos del maíz y los precios relativos medios calculados para el grupo del arroz en su conjunto se combinan ponderando con su cuota de exportación media para 2002-2004.

(5) **Índice de precios de aceites vegetales:** Se calcula sobre la base de una media de 10 aceites diferentes ponderados con las cuotas de exportación medias de cada roducto oleaginoso para 2002-2004.

(6) **Índice de precios de azúcar:** Forma indizada de los precios del Convenio Internacional del Azúcar con el periodo 2002-2004 como base.

El índice de precios de los alimentos de la FAO se situó en septiembre de 2019 en un promedio de casi 170 puntos, prácticamente sin variaciones respecto de agosto, pero un 3,3 % por encima del mismo período del año anterior. Si bien en septiembre los precios del azúcar cayeron de manera pronunciada, la disminución fue compensada casi por completo por el aumento de los precios de los aceites vegetales y la carne. El índice relativo a los productos lácteos se redujo solo ligeramente, mientras que el correspondiente a los cereales se mantuvo estable.

Además de los precios de los alimentos, el acceso depende obviamente del **poder adquisitivo** de las personas y los hogares. De ahí las diferencias tan importantes que hay entre la seguridad alimentaria de los diferentes países o de los ciudadanos de los países con un índice de GINI de desigualdad elevado. Por eso, también la pobreza es un determinante mayor de la seguridad alimentaria.

El tercer pilar de la seguridad alimentaria corresponde a la **utilización** de los alimentos. Es la dimensión que se sitúa más cerca de la salud y la nutrición. Se refiere a la capacidad de cada ser humano para absorber y aprovechar los nutrientes.

Esta dimensión estaría comprometida en el caso de una enteropatía ambiental pediátrica, en la que la destrucción de las microvellosidades intestinales debida a infecciones intestinales recurrentes impide la correcta absorción de los nutrientes presentes en los alimentos. Como consecuencia, encontramos una prevalencia elevada de desnutrición crónica en ese contexto (Barratt, Lebrilla, Shapiro y Gordon, 2017).

La potabilidad del agua, así como la higiene propia y del entorno, y el saneamiento público son factores cruciales en el buen aprovechamiento y, por tanto, en la utilización de los nutrientes de los alimentos.

La inocuidad y la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos son otros elementos esenciales para la buena utilización de los nutrientes.

Según la definición de la FAO, la **inocuidad** se refiere a la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares.

Además de salvaguardar el bienestar de los consumidores, la inocuidad de los alimentos es crucial para que los productores agrícolas puedan acceder a los mercados y se debe controlar a lo largo de todas las fases de producción, distribución y consumo de los alimentos. La FAO supervisa todas estas etapas de la cadena alimentaria, junto con la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La OMS enmarca la legislación relativa a la salud pública y hace un seguimiento de sus principales indicadores, mientras que la FAO centra su labor en la supervisión de la cadena de producción de alimentos:

- Participa activamente en la asistencia a las autoridades nacionales para la formulación de políticas habilitadoras y basadas en la evidencia.
- Asiste a los gobiernos en la revisión y actualización de la legislación alimentaria.
- Ayuda a las instituciones en el desarrollo de capacidades institucionales e individuales para realizar inspecciones de alimentos basadas en el riesgo, muestreo y análisis, comunicación de riesgos y gestión de la seguridad alimentaria.
- Trabaja con productores locales de alimentos para desarrollar medidas para prevenir o minimizar los riesgos de inocuidad de alimentos y piensos.
- Proporciona orientación científica a los países sobre resistencia a los antibióticos, secuenciaciones genómicas o nanotecnología.
- Sirve como epicentro de los sistemas de información y de seguimiento facilitando el acceso a la información a través de plataformas, bases de datos y herramientas pertinentes para apoyar la evaluación y gestión de la inocuidad de los alimentos.

Organismos para la seguridad alimentaria

La normalización de la calidad y la seguridad alimentaria se regula en el Codex Alimentarius, y la Comisión Mixta FAO/OMS proporciona asesoramiento científico independiente y de amplia base a los países miembros y al Codex a través de organismos de expertos en aditivos alimentarios (JECFA), evaluación de riesgos microbiológicos (JEMRA) y residuos de plaguicidas (JMPR).

Para tratar las emergencias relativas a la inocuidad de los alimentos, el Sistema de Prevención de Emergencias para la Inocuidad de los Alimentos de la FAO (EMPRES sobre inocuidad de los alimentos) utiliza la Red Internacional de Autoridades de Seguridad de los Alimentos (INFOSAN).

Una última dimensión que ha tomado importancia estos últimos años es la **diversidad alimentaria**. Ya intuitivamente puede resultar evidente que una dieta diversa suele reflejar un buen acceso a los alimentos. Pero específicamente podemos afirmar que la diversidad alimentaria es una medida cualitativa

del consumo de alimentos que refleja el acceso de los hogares a una cierta variedad de los mismos. También es una medida indirecta de la adecuación de nutrientes de la dieta individual (Unión Europea y FAO, 2013).

Por todo ello se utilizan cada vez más los indicadores relativos a la diversidad alimentaria como determinantes de la seguridad alimentaria. El indicador más insigne que la FAO ha desarrollado para evaluar la seguridad alimentaria a través de la diversidad es el **índice de la diversidad alimentaria en el hogar** (HDDS) y pretende reflejar, de manera inmediata, «la capacidad económica de un hogar para acceder a una variedad de alimentos». Según la FAO, una serie de estudios han demostrado que existe una correlación entre la mayor diversificación de la dieta y el estatus socioeconómico y la seguridad alimentaria del hogar (disponibilidad energética en el hogar) (Hoddinott y Yohannes, 2002).

En la literatura sobre seguridad alimentaria numerosos estudios realizados en personas de diferentes grupos de edad han mostrado que un aumento del índice de diversidad alimentaria individual está asociado con una mayor adecuación nutricional de la dieta. Asimismo, los índices de diversidad alimentaria han sido validados en diversos grupos de edad y ajustados en función del sexo, como medidas indirectas de la adecuación de la dieta individual al respecto de los diferentes macronutrientes y/o micronutrientes (Unión Europea y FAO, 2013). También se ha observado una asociación positiva de los índices de diversidad alimentaria con un valor y un balance adecuado de micronutrientes de los alimentos complementarios para lactantes y niños de menos de cinco años (Working Group on Infant and Young Child Feeding Indicators, 2007), así como con la adecuación en las proporciones de macronutrientes y micronutrientes de la dieta de niños no amamantados (Hatløy, Torheim y Oshaug, 1998; Steyn, Nel, Nantel, Kennedy y Labadarios, 2006; Kennedy, Pedro, Seghier, Nantel y Brouer, 2007), adolescentes (Mirmiran, Azadbakht, Esmailzadeh y Azizi, 2004) y adultos (Foote, Murphy, Wilkens, Basiotis y Carlson, 2004; Arimond, Torheim, Wiesmann, Carriquiry y Carriquiry, 2009; Martin-Prével y Maire, 2018).

2.2. Cálculo de la seguridad alimentaria

Clásicamente, la proporción de personas en inseguridad alimentaria se estimaba calculando el número de personas por debajo de un umbral crítico de disponibilidad alimentaria. Generalmente, la seguridad alimentaria se calculaba a partir de dos factores: la **cantidad de proteínas y energía** que se consumían de media en un país determinado, y la **dispersión del consumo** de la población en ese país en torno a esa media (es decir, la cantidad de comida).

La FAO calculaba cada año la disponibilidad alimentaria, que corresponde a las cantidades producidas de cada alimento, de las cuales se restan las pérdidas en las reservas, las utilizadas para semillas, forraje o uso industrial, y el balance

entre las exportaciones y las importaciones. Así, las cantidades disponibles se traducían en el número correspondiente de calorías y estas se dividían entre la talla de la población para tener la media (Martin-Prével y Maire, 2018).

El segundo factor permitía calcular la dispersión en torno a la media a través de sondeos de consumo sobre muestras consideradas representativas de la población. A partir de aquí, se modelizaba la distribución en torno a esa media y se decretaba un umbral por debajo del cual se consideraba que las personas tenían hambre. Pero esto implicaba que aumentando la disponibilidad alimentaria se solucionaba el hambre en el mundo.

Dado que el cálculo no tenía en cuenta el acceso, se cambió la manera en la que se realizaban los sondeos, que se centraron en la llamada «cesta de subsistencia», formada a partir de bienes que se consideraban de necesidad obligada para vivir en un país determinado. A continuación, los sondeos cuantificaban el valor económico de los bienes (alimentos) de un hogar en relación con dicha cesta de subsistencia. El inconveniente mayor era que logísticamente estos sondeos eran difíciles de realizar a escala nacional para que fueran representativos en ciertos países. Además, esa cesta variaba bastante rápidamente de un año a otro y, por tanto, su evolución en el tiempo era difícil de cuantificar.

Por este motivo, en el período 2011-2012 la FAO decidió cambiar el sistema de cálculo de la seguridad alimentaria y de la subalimentación de modo que se tuvieran en cuenta los cuatro pilares de la seguridad alimentaria. También se pretendía obtener un modelo que reflejara mejor la ingesta de la población y, para ello, la curva de distribución utilizada pasó a ser una normal asimétrica. Así, según recoge la FAO:

«Los datos sobre el consumo de alimentos de las encuestas nacionales por hogares se analizan para calcular un conjunto de estadísticas sobre seguridad alimentaria en los ámbitos nacional y subnacional (incluidos los datos desglosados por sexos) y para derivar coeficientes de la distribución del consumo de alimentos entre la población (coeficientes de variación y asimetría). Dichos coeficientes se utilizan posteriormente para calcular la prevalencia de la subalimentación».

Prevalencia de la subalimentación

Es el indicador que tradicionalmente se usa para hacer una estimación de la prevalencia del hambre.

Originalmente, se concibió en una época en la que la mayor parte de los países en vías de desarrollo no implementaban encuestas alimentarias o sobre el consumo de alimentos. Por eso, la mayoría de las estadísticas de aquella época recogen los datos agregados de los países industrializados y solo encuestas puntuales de los países en vías de desarrollo. Esas encuestas se realizaron mediante visitas y evaluaciones con hojas de balances de alimentos.

Posteriormente la situación cambió y actualmente la mayoría de los países en vías de desarrollo realizan encuestas nacionales demográficas. Sin embargo, dado que en estas encuestas no incluyen específicamente información sobre el consumo individual de alimentos, la prevalencia de la subalimentación se estima según un modelo estadístico en el que se analizan los patrones del consumo habitual de alimentos en un individuo representativo de la población. Así, teniendo en cuenta la cantidad y la calidad de datos disponibles para la mayoría de los países, las estimaciones de la prevalencia de la subalimentación no permiten desglosar los datos, de manera que se pueda identificar a las poblaciones en mayor riesgo de inseguridad alimentaria ni hacer un seguimiento del éxito de las políticas alimentarias cuando la prevalencia de la inseguridad alimentaria es baja (FAO, OMS, UNICEF, PAM y FIDA, 2018).

Por todo ello, para estimar el porcentaje de población en situación de inseguridad alimentaria, la FAO empezó a incluir en sus encuestas preguntas acerca de «las condiciones y comportamientos que se sabe que reflejan limitaciones en el acceso a los alimentos». De hecho, cada vez proliferan más los modelos que incluyen la noción de *hambre sentida*, muy popular en Estados Unidos.

Sin ir más lejos, en 2014 la FAO crea el primer índice de seguridad alimentaria «sentida» con el instituto Gallup, que desde entonces es el más utilizado por su sencillez y por el hecho de que se utiliza muy a menudo en la literatura. Se trata de la escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES). Consta de ocho preguntas que han sido cuidadosamente seleccionadas y probadas, y han resultado eficaces para medir la gravedad de la situación de inseguridad alimentaria de los encuestados de diferentes contextos culturales, lingüísticos y de desarrollo.

Por tanto, su inclusión en las encuestas demográficas nacionales permite desglosar los datos e identificar a los grupos de riesgo, así como estimar los diferentes niveles de inseguridad alimentaria. No hay que olvidar que tanto la prevalencia de subalimentación como la prevalencia de inseguridad alimentaria grave se miden en función de la magnitud de la privación severa de alimentos.

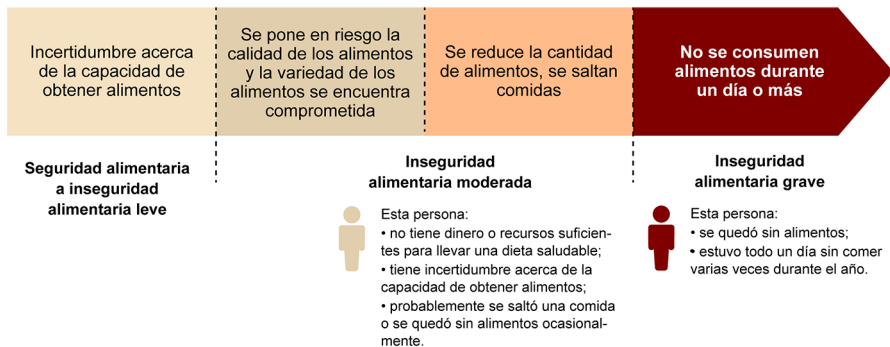
FIES

La escala de experiencia de inseguridad alimentaria –en inglés, Food Insecurity Experience Scale (FIES)– mide la gravedad de la inseguridad alimentaria «sentida» por el hogar en las diferentes poblaciones, con preguntas como «¿con qué frecuencia se va a dormir sin comer?», «¿con qué frecuencia no puede comer sus alimentos favoritos?», etc. Las respuestas están estandarizadas y permiten reflejar la situación de seguridad alimentaria en un momento determinado y su evolución en el tiempo.

IFPRI

Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, del inglés International Food Policy Research Institute.

Figura 2. Inseguridad alimentaria según la FIES



Fuente: FAO

Otros organismos internacionales como el IFPRI o algunas fundaciones privadas utilizan también índices objetivos basados no solo en la seguridad alimentaria, sino que utilizan también una componente nutricional.

Para mejorar la calidad de estas medidas y, más en general, de los sistemas de información de la seguridad alimentaria, la FAO y el Banco Mundial desarrollaron el programa informático ADePT FSM, que, a partir de bases de datos estándares, pretende unificar la homogeneidad y la disponibilidad de los datos sobre seguridad alimentaria extraídos de las encuestas nacionales por hogares. Los indicadores resultantes se utilizan en el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas de la seguridad alimentaria.

2.3. Estado actual de la inseguridad alimentaria

En 2018 se presentaron por primera vez estimaciones de la prevalencia de subalimentación y de la inseguridad alimentaria en el mundo usando como indicador la escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) (véanse la tabla 2 y la figura 3). Las estimaciones se basan en estadísticas de la FAO de más de 140 países, así como de estudios llevados a cabo por otras instituciones que emplean la FIES en sus encuestas. Los datos se han estandarizado para poder compararlos en las diferentes poblaciones. Así, según estas estimaciones de la FAO, en torno al 10 % de la población mundial estuvo en una situación de inseguridad alimentaria grave en el año 2017, aproximadamente unos 770 millones de personas. La prevalencia regional varía entre el 1,4 % en América del Norte y Europa, y en torno al 30 % en África. Globalmente, la inseguridad alimentaria grave ha ido en aumento estos últimos años (en paralelo a la subalimentación), sobre todo debido a su aumento en África y América Latina (figura 3).

Tabla 2. Prevalencia de la seguridad alimentaria grave

	Prevalencia (porcentaje de la población total)			
	2014	2015	2016	2017
MUNDIAL	8,9	8,4	8,9	10,2
ÁFRICA	22,3	22,4	25,4	29,8
África Septentrional	11,2	10,0	11,7	12,4
África Subsahariana	25,0	25,2	28,6	33,8
África Oriental	25,9	25,4	29,7	32,4
África Central	33,9	34,3	35,6	48,5
África Austral	21,3	20,4	30,8	30,9
África Occidental	20,7	21,9	23,8	29,5
ASIA	7,3	6,6	6,5	6,9

FUENTE: FAO.

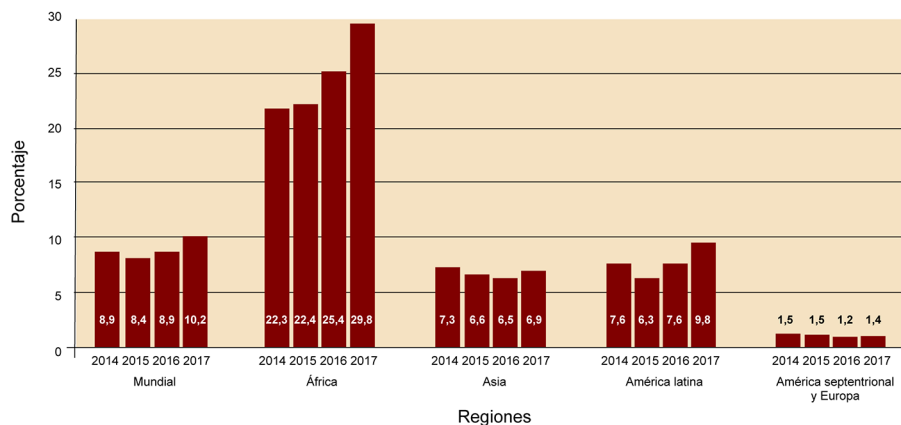
n.d = datos no disponibles.

	Prevalencia (porcentaje de la población total)			
	2014	2015	2016	2017
Asia Central	1,9	1,7	2,7	3,5
Asia Oriental	< 0,5	< 0,5	0,9	1,0
Asia Sudoriental	7,3	6,6	9,3	10,1
Asia Meridional	13,5	12,0	10,1	10,7
Asia Occidental	8,8	9,0	9,4	10,5
Asia Central y Asia Meridional	13,0	11,6	9,8	10,4
Asia Oriental y Asia Sudoriental	2,4	2,2	3,3	3,6
Asia Occidental y África Septentrional	9,9	9,5	10,5	11,4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Caribe	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
América Latina	7,6	6,3	7,6	9,8
América Central	12,7	10,2	8,3	12,5
América del Sur	5,5	4,7	7,3	8,7
OCEANÍA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
AMÉRICA SEPTENTRIONAL Y EUROPA	1,5	1,5	1,2	1,4

FUENTE: FAO.

n.d. = datos no disponibles.

Figura 3. Inseguridad alimentaria por regiones

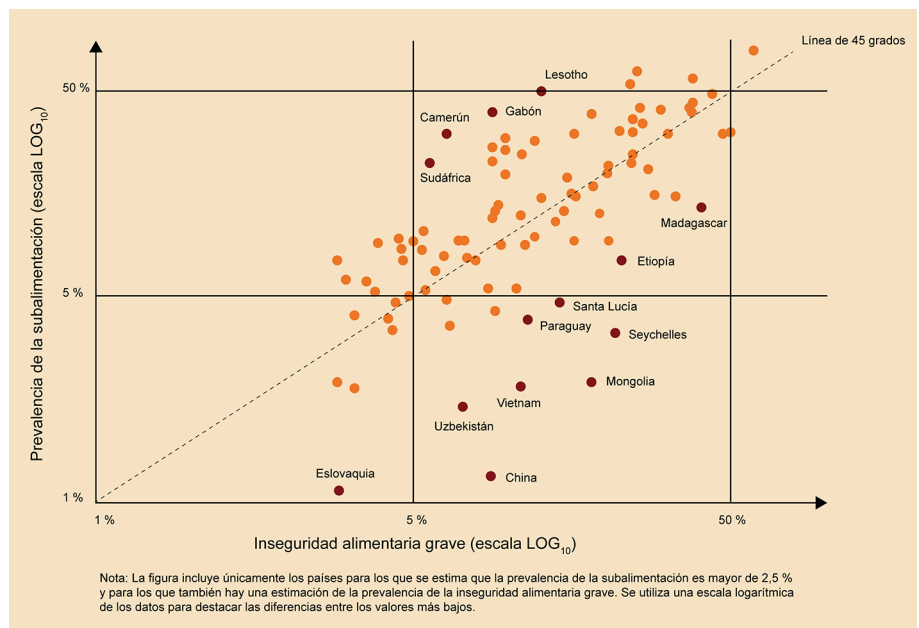


Fuente: FAO

Así, pese a sus diferencias, también se puede apreciar una coherencia entre las prevalencias de subalimentación y de inseguridad alimentaria grave (medida usando la FIES); son congruentes con las que ofrece la serie de cifras sobre la prevalencia de la subalimentación.

A continuación, la figura 4 muestra una nube de puntos que relaciona ambos indicadores. Así, ambos suelen estar asociados de forma más o menos lineal para la mayoría de países, pero hay algunas excepciones interesantes. Esto implica que quizás en esos países hay un problema ligado a la recogida de datos, o bien puede haber factores que distorsionen las estimaciones de un indicador u otro. También puede ser que las estructuras sociales de esos países conduzcan a una cierta inclinación a subestimar o sobreestimar uno u otro.

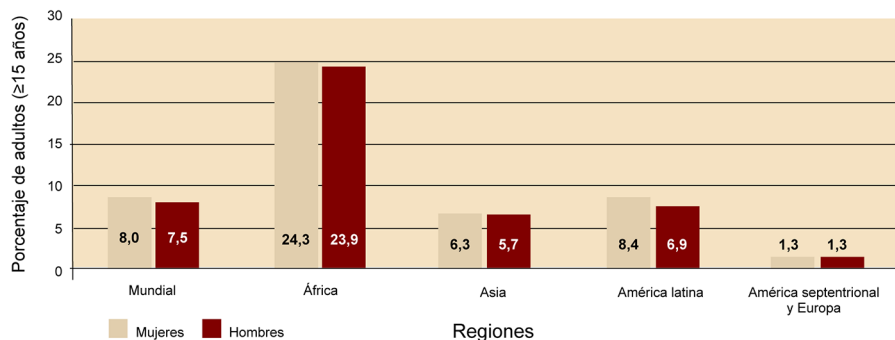
Figura 4. Prevalencia de la subalimentación y de la inseguridad alimentaria grave



Fuente: FAO

Un último histograma (figura 5) nos muestra cómo la inseguridad alimentaria golpea especialmente a las mujeres respecto a los hombres. Las desigualdades de género se reflejan no solo en los hogares, sino también a escala poblacional y regional. Así, los datos de más de 140 países revelan que en África, América Latina y Asia, la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave es más alta entre las mujeres, y hay diferencias significativas sobre todo en América Latina.

Figura 5. Prevalencia de la sub-alimentación y de la inseguridad alimentaria grave



Fuente: FAO

Finalmente, no hay que olvidar que para que haya una situación de seguridad alimentaria, el acceso y la disponibilidad de alimentos debe llegar a todos los ciudadanos, y deben mantenerse estables en el tiempo, sin que los afecten significativamente factores naturales, sociales, económicos o políticos (FAO, OMS, UNICEF, PAM y FIDA, 2018).

2.4. Conceptos importantes en seguridad alimentaria

Más allá de los conceptos de *subalimentación*, *desnutrición* o *seguridad alimentaria*, son básicas otras nociones para el análisis de la seguridad alimentaria.

El concepto de **soberanía alimentaria** se describe detalladamente en los siguientes apartados, pero una primera aproximación permite remarcar su referencia a la «sostenibilidad y autonomía desde la defensa de las culturas y tradiciones alimentarias locales, al derecho a la alimentación y el apoyo decidido a la agricultura familiar, y al acceso y control de la población sobre los recursos productivos (tierra, agua y semillas, entre otros), con una especial atención a los aspectos de regulación de la tenencia de la tierra, y al acceso y control de las mujeres sobre dichos recursos».

La **vulnerabilidad** es un concepto bien conocido que en la actualidad se aplica al análisis de la seguridad alimentaria. Pese a que no tiene una definición homogénea, se refiere al hecho de que la seguridad alimentaria requiere no solo alcanzar un nivel aceptable de acceso, disponibilidad y consumo, sino que es importante que esas dimensiones se mantengan en el tiempo. Así, según la FAO, la vulnerabilidad se define desde la perspectiva de las tres dimensiones críticas siguientes:

- vulnerabilidad como un efecto directo o resultado;
- vulnerabilidad resultante de varios factores de riesgo, y
- vulnerabilidad por la incapacidad de manejar tales riesgos.

Por este motivo, su análisis profundo puede desentrañar las causas de la inseguridad alimentaria y ayudar a prever intervenciones a largo plazo o incluso respuestas a crisis de urgencia, ya se trate de políticas agrarias en zonas secas o de una campaña de urgencias después de una crisis humanitaria. Concretamente, la FAO describe dos posibles opciones principales de intervención para reducir la vulnerabilidad: reducir el grado de exposición al factor de riesgo o fortalecer la capacidad de respuesta.

Otro concepto importante es la **capacidad de recuperación**, que la FAO define como «la capacidad del hogar para mantener cierto nivel de bienestar (por ejemplo, un estado de seguridad alimentaria) frente a choques y tensiones, dependiendo de las opciones que el hogar tiene para ganarse la vida y su habilidad para manejar los riesgos».

El **hambre** también es una noción clave tanto para los Objetivos del Milenio, como para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, o para cualquier encuesta demográfica. La FAO lo define como «una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos».

Privación de alimentos

El término científico para el **hambre** es *privación de alimentos*.

Como ya hemos dicho, la «medida del hambre de la FAO, que se define como subnutrición, se refiere a la proporción de la población cuyo consumo energético a través de los alimentos se encuentra por debajo de un umbral predeterminado», es decir, que hay una dimensión clara de privación de alimentos.

El **hambre encubierta** se refiere, según la FAO, a la situación que ocurre «cuando las personas satisfacen sus necesidades de energía y proteínas, pero no sus necesidades de micronutrientes, debido a una diversidad dietética limitada o a enfermedades durante un largo periodo de tiempo». Sus consecuencias serían retraso en el crecimiento y desnutrición crónica.

En conclusión, según las diferencias de la FAO, todas las personas que padecen hambre sufren de inseguridad alimentaria, pero no todas las personas afectadas por la inseguridad alimentaria padecen hambre, ya que esta inseguridad alimentaria puede deberse a carencias en micronutrientes o a enfermedades como la enteropatía ambiental.

La **malnutrición** es la consecuencia de carencias, de excesos o de desequilibrios en el consumo de macronutrientes o micronutrientes.

Por eso, la desnutrición pueda ser un resultado de la inseguridad alimentaria o puede estar relacionada con factores no alimentarios, como prácticas inadecuadas de cuidado de los niños, servicios de salud insuficientes o un medio ambiente insalubre.

La **pobreza** también tiene una importancia crucial como vector de seguridad alimentaria. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) describe la pobreza del siguiente modo: «La pobreza engloba diversas dimensiones de privación relacionadas con necesidades humanas, como el consumo alimentario, salud, educación, derechos, voz, seguridad, dignidad y trabajo decente».

De manera general, y también para las agencias internacionales, la pobreza se define en términos del ingreso nacional e, individualmente, respecto a un ingreso individual de menos de un dólar estadounidense al día.

Según la FAO, «las líneas nacionales de pobreza de ingreso generalmente se basan en el costo de comprar una canasta de alimentos que satisfaga los requerimientos para una vida saludable más un monto para gastos no alimentarios». Por consiguiente, no se considera la cantidad ni la calidad de los alimentos consumidos.

La relación entre estas nociones es compleja, pero la pobreza es sin duda la que tendrá un impacto de mayor influencia sobre el resto. La pobreza es una causa y a la vez una consecuencia del hambre. Por tanto, se entra en un círculo vicioso conocido en la esfera económica como **trampa de la pobreza** o *poverty trap*. Esto implica que tanto el hambre como la inseguridad alimentaria, ligadas a la pobreza, llevan a la malnutrición, que impide a las personas afectadas aprender y trabajar en las mejores condiciones, así como tener un buen estado de salud, lo que, a su vez, reduce significativamente sus posibilidades de salir de la pobreza.

Por consiguiente, es esencial combatir la pobreza si queremos tener un impacto sobre la seguridad alimentaria y la desnutrición, pero también sobre el desarrollo de las sociedades vulnerables.

Pero, además, se necesitan acciones específicas para combatir el hambre y la desnutrición, si queremos poner fin a ambas situaciones con eficacia. De hecho, un estudio reciente de ámbito internacional mundial describió que el factor más importante para reducir la prevalencia de la desnutrición en niños entre los años 1970 y 1995 (porcentaje de niños con bajo peso menores de cinco años) fue el crecimiento del ingreso per cápita. También fueron significativas las mejoras en la sanidad y el sistema de salud y en la educación, sobre todo en el caso de las mujeres.

En conclusión, la estrategia más eficaz para atajar la inseguridad alimentaria sería una combinación del crecimiento económico acompañado de una mayor inversión en sanidad, el sistema de salud, el saneamiento y la educación (FAO, OMS, UNICEF, PAM y FIDA, 2018).

3. Perspectivas sobre las políticas de seguridad alimentaria contemporáneas

Como hemos visto en el apartado anterior, el camino hasta la definición del concepto de *seguridad alimentaria* no fue simple. Tampoco lo ha sido su desarrollo desde entonces. Así, y debido a un panorama epidemiológico y demográfico en constante cambio, el concepto de *seguridad alimentaria* ha evolucionado considerablemente desde que se acuñó en 1974. En 1977 la FAO llevó a cabo su cuarta Encuesta Alimentaria Mundial sobre la situación del hambre y la malnutrición en el mundo con un resultado alarmante: entre el 10 % y el 15 % de los habitantes del mundo estaban subalimentados y el 50 % sufría hambre o malnutrición, o ambas cosas (FAO, 1977).

Partiendo del concepto de *seguridad alimentaria*, y teniendo en cuenta el momento en el que fue creado, vemos que poner la disponibilidad como epicentro del concepto implica que es el sector agrícola el principal actor de la seguridad alimentaria. Así, en 1974, además de los ya existentes PAM y la FAO se crea el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

El hecho de poner el sector agrícola como garante de la seguridad alimentaria equivale a decir que aumentando la producción se puede garantizar la seguridad alimentaria. Además, esto supone una gran ventaja para el sector industrial y privado, en general. Económicamente, significa restringir el concepto de *seguridad alimentaria* a un equilibrio entre oferta y demanda en un universo maltusiano.

De este modo, la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) promovió la cooperación técnica agrícola entre países en vías de desarrollo. En la misma línea, en 1978 se adoptó el Plan de Acción de Buenos Aires, cuyo objetivo era desarrollar proyectos de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). En paralelo, como herramienta de seguimiento de las emergencias alimentarias y de supervisión por parte de la FAO, se crea en 1977 el Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura de la FAO, y con un movimiento en ciernes hacia el derecho a la alimentación, se establece en 1981 el Día Mundial de la Alimentación.

Como contraparte a la idea de que aumentar la producción agrícola conseguiría reforzar o garantizar la seguridad alimentaria, Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1998, publicó en 1981 su ensayo *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation* ('Pobreza y hambruna: un ensayo sobre el derecho y la privación'). Se demuestra en ese ensayo que el hambre no es consecuencia de la falta de alimentos, sino de las desigualdades en el acceso a los

Bibliografía

Amartya Sen (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.

mismos. No se refiere únicamente al acceso directo, sino que recoge también una falta de acceso a los medios de producción, a los mecanismos de distribución o, simplemente, la falta de poder adquisitivo para su obtención, ya sea por compra o por intercambio. Prueba de ello es que algunos países con excedentes de producción agrícola tienen una gran parte de su población en situación de inseguridad alimentaria o incluso de hambruna.

Amartya Sen crea también el concepto de *capability*, que más tarde desarrollará Martha Nussbaum. La noción de *capability*, en español *capacidad*, se refiere a la «posibilidad efectiva» que un individuo tiene de elegir, dados sus recursos, entre diferentes opciones y que, *de facto*, puede llegar a conseguir (Sen, 1987).

Dados unos recursos limitados, la posibilidad efectiva se refiere a tener elegir entre salud, alimentación, educación, etc. y efectivamente poder llegar a obtenerlos.

Después de la difusión de las ideas de Amartya Sen se incluye la dimensión de «acceso» dentro de la definición de seguridad alimentaria; primero en un informe del Banco Mundial de 1986 (Reutlinger *et al.*, 1986) y después en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 en Roma (FAO, 1996).

«La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana».

Pero las políticas alimentarias vuelven a dar un giro a partir de mediados de los años ochenta del siglo pasado. El liberalismo económico promovido por las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) promueve la derogación de las fronteras al comercio internacional, lo que infunde una nueva dirección sobre las políticas de seguridad alimentaria. La idea es producir de forma intensiva en países donde el coste sea menor para después importar esos productos al resto del mundo (World Bank, 1981). Las políticas neoliberales concluyen con los Acuerdos Generales sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, del inglés General Agreement on Tariffs and Trade), en los que se negocia la reducción de aranceles según el principio de reciprocidad y, finalmente, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994.

Esta línea en la que se enmarcan las políticas de seguridad alimentaria encuentra pronto la oposición frontal de los agricultores y ganaderos de todo el mundo, que ven peligrar su producción por la competencia de grandes multinacionales que invierten capital en países con mano de obra de bajo coste. Incluso hay una oposición frontal de los agricultores de esos mismos países, puesto que no pueden competir en sus propios mercados con la agricultura intensiva. Esa oposición se había concretado ya años atrás en el llamado Plan de Lagos, que proclamaba la necesidad de avanzar hacia la autosuficiencia alimentaria –también llamada autosuficiencia colectiva– fuera de los dogmas de Bretton Woods (Benachenhou, 1983; Browne y Cummings, 1985; Adedeji, 2002; Iko-me, 2006). En efecto, en el contexto de la descolonización de África iniciada

veinte años atrás, la autosuficiencia alimentaria es clave para una gran parte de la población de los países en vías de desarrollo, no solo en el ámbito doméstico, sino también como idea de país, intentando conseguir igualmente una cierta independencia económica.

En paralelo, esa oposición crece también en Latinoamérica, donde se acuña la idea de *soberanía alimentaria* (Vía Campesina, 2003), como «la capacidad de los pueblos, de sus países o uniones de estados para definir su política agraria y alimentaria, sin *dumping* frente a países terceros» (véase el anexo 1).

Básicamente, la soberanía alimentaria es la capacidad de cada pueblo para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias, de acuerdo con objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria, incluyendo el proteccionismo contra los productos excedentarios (vendidos a menor precio en el mercado internacional), y contra la venta por debajo del coste de producción.

De hecho, durante la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) de 1996, la sociedad civil fue convocada en un foro paralelo llamado Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria, durante el cual Vía Campesina impulsó el concepto de *soberanía alimentaria* frente a las políticas comerciales y la organización de los mercados agrícolas y financieros del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Con posterioridad, este movimiento se volvería a reunir en agosto de 2001 en el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria de la Habana; en junio de 2002, en el Foro de ONG para la Soberanía Alimentaria en Roma, y en febrero de 2007, en el Foro Internacional sobre Soberanía Alimentaria en Malí.

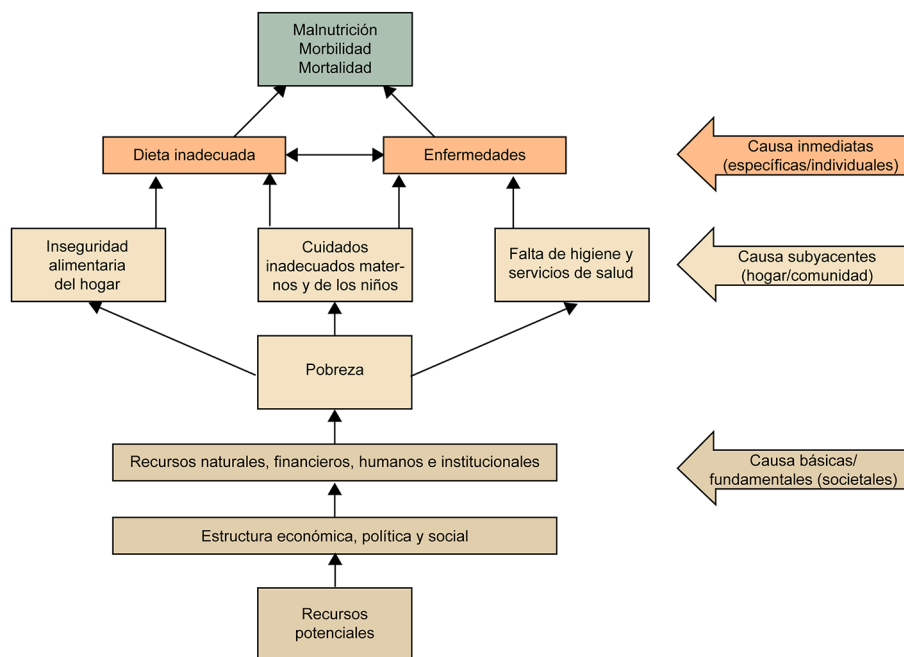
Otra implicación de las consecuencias del aumento del comercio internacional de mercancías –y, por tanto, de alimentos– fue el aumento de las epidemias fitosanitarias. Para ello, en 1991 se instauró la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y en 1994 se estableció el Sistema de prevención de emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas (EMPRES).

En conclusión, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, la política internacional predominante en seguridad alimentaria pasa, así, de depender de la agricultura a depender definitivamente del comercio y de las reglas que lo rigen.

Los precios de los alimentos se mantienen relativamente bajos durante los años noventa hasta el año 2000. Esto llevará a los donantes a dejar de lado la agenda y la inversión en la agricultura en los países más pobres para desarrollar sectores más marcados socialmente, como la educación o la sanidad.

En paralelo a estas políticas de seguridad alimentaria, emerge otra noción esencial en seguridad alimentaria: la **dimensión holística** de la misma. Así, paulatinamente, desde los años ochenta, la concienciación sobre las múltiples causas de la seguridad alimentaria y sobre la importancia de coordinar esfuerzos desde la economía y la agricultura, pero también desde la sanidad y la educación, se hace realidad. El ejemplo paradigmático es el marco conceptual de UNICEF de 1990, reproducido junto a estas líneas, y que se ha convertido en un esquema ineludible en seguridad alimentaria.

Figura 6. Marco conceptual de la malnutrición



Fuente: adaptación de UNICEF

Aun así, este marco conceptual muestra la importancia de los diferentes factores de riesgo de inseguridad alimentaria, así como el efecto perverso de sus interacciones.

Algunos factores de riesgo

Ejemplos concretos de ello puede ser el impacto de la educación sobre las prácticas de higiene para la inocuidad de los alimentos; el rol de las infecciones sobre la absorción de los nutrientes, o la influencia de la regulación del comercio mundial y las políticas agrarias sobre la seguridad alimentaria de los diferentes hogares del planeta.

Asimismo, se tienen en cuenta por primera vez los diferentes niveles de decisión implicados en la seguridad alimentaria: instituciones internacionales, sociedad civil, hogares y otros actores económicos hasta el nivel individual (Martin-Prével y Maire, 2018).

Eso sí, aunque el discurso oficial incluyera desde los años noventa la dimensión nutritiva de la seguridad alimentaria, e incluso la FAO tuviera una sección dedicada a la nutrición, y a pesar de que el marco conceptual de UNICEF ad-

quiriera tanto protagonismo, la nutrición queda *de facto* apartada del tablero de los principales actores en seguridad alimentaria hasta, al menos, la crisis de Níger del año 2005.

Otro problema resultante del hecho de dejar de lado el componente nutricional de la seguridad alimentaria es que el concepto de *malnutrición* se reduce a su dimensión de deficiencia ponderal. Por tanto, tanto los conceptos de **carencia de micronutrientes** como la **obesidad** o **sobrepeso** no se tienen en cuenta, pese a que la realidad epidemiológica de la carga de enfermedad en el planeta lo requiera.

Este aspecto empieza a cambiar en la Conferencia Internacional por la Nutrición de 1992. En dicha conferencia, conocida como la CIN, se inició un cambio de paradigma, otro más, en el concepto de *inseguridad alimentaria*. Por primera vez, se habla de malnutrición no solo en el sentido de deficiencia ponderal, sino que se reconoce lo que más tarde pasó a llamarse la **triple carga de la malnutrición**: la deficiencia ponderal, pero también la carencia en micronutrientes de la mujer embarazada y los niños, así como enfermedades no transmisibles ligadas al sobrepeso y la obesidad. Esta conferencia fue seguida por un aumento en las iniciativas nacionales de lucha contra la malnutrición, hasta entonces inexistentes en muchos países africanos, por ejemplo.

Pese a ello, el estudio *Agricultura mundial: hacia el año 2010*, presentado al año siguiente en la Conferencia de la FAO, confirmaba que, a pesar del aumento de la producción de alimentos, seguía habiendo 800 millones de personas subalimentadas de forma crónica en el mundo.

En 1994 aparece por primera vez una iniciativa dedicada a las mujeres. Aunque en la mayor parte de sociedades agrícolas la mujer ha constituido de forma eminente la principal fuerza de trabajo, y pese a que es la que garantiza en la mayoría de los casos la seguridad alimentaria del hogar, la mujer tiene frecuentemente obstáculos para acceder al crédito, a las subvenciones y a ayudas institucionales, a las cooperativas o simplemente al sistema jurídico. Esta situación era particularmente grave en las zonas rurales con un fuerte arraigo de estructuras jerárquicas tradicionales. Así, en la agenda de Naciones Unidas, el empoderamiento de la mujer en el mundo campesino pasó a ser una cuestión de desarrollo. De ahí que el PNUD se implicará activamente en la financiación de programas de reconocimiento y promoción de la mujer en la agricultura. Ese es el caso del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) iniciado por la FAO en 1994, dirigido a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de noviembre de 1996 volvió a girar en torno a la seguridad alimentaria, y la parte nutricional quedó relegada a la malnutrición aguda, más frecuente en las crisis alimentarias, guerras o catástrofes naturales, que le confieren también un carácter más mediático. Además, la parte nutricional fue incorporada a la agenda política de las ONG y

Declaración de la Conferencia Internacional por la Nutrición

En el texto de la Declaración de la Conferencia Internacional por la Nutrición de 1992, se recogen los más de dos billones de personas afectadas por carencias en micronutrientes y se reconoce la morbilidad ligada a la patología de excesos (sobrepeso y obesidad) (WHO y FAO, 1992). Pero yendo aún más allá, se incluye también un guiño a la importancia de la higiene para la seguridad alimentaria, con la inclusión en la Declaración de los efectos nefastos para la salud y de las consecuencias para la misma del saneamiento inadecuado y el agua insalubre.

de la OMS, incrementando así la complejidad de su tratamiento y alejándose otra vez del marco conceptual de UNICEF. Como consecuencia, la fragmentación de sus actores llevó a que los programas de intervención fueran aislados, y habitualmente en una sola dirección: aumentar la producción agrícola, suplementar en hierro sistemáticamente a las mujeres embarazadas o bien crear una unidad de tratamiento de la malnutrición aguda y crear programas de microcrédito para mujeres campesinas, por poner algunos ejemplos. Esto no solo llevó a compartimentar la financiación de la seguridad alimentaria, sino que también contribuyó a perder el posible impacto sinérgico descrito en el marco conceptual de UNICEF: educación e higiene, financiación y aumento de la producción, seguridad sanitaria y salud...

Sin embargo, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación sentó de alguna forma las bases de lo que en 2004 se llamó las Directrices sobre el derecho a la alimentación en favor de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria de cada estado.

4. Crisis alimentarias: causas, consecuencias y readaptación

De manera puntual y recurrente, las diferentes crisis alimentarias han devuelto la seguridad alimentaria a la agenda política. La mediatización de las mismas aumenta la financiación de la ayuda, así como el desarrollo de programas a medio plazo. Además, nuevos actores aparecen reformando el concepto en función de las necesidades y de la financiación del momento. De esta forma, algunas crisis marcaron un cambio de rumbo no solo en el terreno de la agricultura, la política y el comercio, sino también en el ámbito de la sanidad y la cooperación internacional.

Como ya hemos comentado en el apartado anterior, el *shock* petrolero y la crisis mundial de los alimentos (principalmente de los cereales) de 1972 a 1974 desembocó en la Primera Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974, que estableció una primera concepción de la noción de *seguridad alimentaria*, basada principalmente en la agricultura y el comercio. Sin embargo, se aseguraron, al menos, la existencia de reservas de alimentos y de una oferta que garantizara *a priori* precios que fueran accesibles para la población. Podemos decir que en aquel momento las estrategias para garantizar un cierto nivel de seguridad alimentaria se dirigieron hacia el aumento de la producción y de las reservas.

Las **primeras hambrunas** recogidas masivamente por la prensa internacional fueron las que diezmaron una parte muy importante de la población en Sudán, Etiopía y Somalia entre los años 1984 y 1985. Según cifras de la FAO, el 42 % de la población estaba desnutrida en el llamado Cuerno de África, casi la mitad de la población. Una de las consecuencias de esta crisis, además de la ayuda directa en cereales para los veintiún países afectados, fue la creación en 1988 del Sistema avanzado de control del medio ambiente en tiempo real de África (ARTEMIS) de la FAO, que pretendía monitorizar en tiempo real los indicadores alimentarios y nutricionales para evitar que llegara una nueva crisis similar (Bernardi y Snijders, 2000).

En 1986 la humanidad se enfrentó por primera vez a una catástrofe provocada por el **accidente nuclear de Chernóbil**, en Ucrania. La liberación de material radioactivo al medio ambiente provocó la contaminación del suelo, del aire y del agua, incluso a miles de kilómetros, en Asia y Europa. El impacto sobre la producción fue muy importante. Por un lado, hubo una carestía de alimentos y una disminución de las reservas disponibles de alimentos en el comercio internacional. Pese a que la FAO publicó sus recomendaciones sobre los niveles adecuados en cuanto a contaminación radiactiva para los alimentos al año siguiente, no hubo consenso ni uniformidad en las intervenciones y estrategias para tratar el asunto a escala internacional. De hecho, según reconoce la

Ved también

Las consecuencias de esta primera crisis que inauguró el concepto de *seguridad alimentaria* están detalladas en el apartado anterior.

propia FAO, no había ni tan solo una mínima preparación en respuesta a este tipo de emergencias (OMS, OIEA y PNUD, 2005). Además, nunca se habían evaluado los niveles de toxicidad «aceptables» en los alimentos. Como podemos imaginar *a priori*, no hubo consenso ni entre los expertos, ni entre las instituciones gubernamentales ni en los organismos internacionales.

Sin embargo, esta crisis supuso un punto de inflexión respecto a la importancia del medio ambiente para la seguridad alimentaria. Así, en 1991 se celebró la Conferencia de la FAO sobre Agricultura y Medio Ambiente en los Países Bajos, que, aunque no trató el problema de la toxicidad del suelo para la agricultura, se centró sobre la agricultura sostenible y el desarrollo rural.

El origen de la **crisis de Níger** en 2005 fue multifactorial. A un crecimiento demográfico muy significativo, que alcanzaba una tasa de fertilidad de más de siete hijos por mujer en 2005, se añadió una sequía severa en 2004 debido a un final prematuro de la estación de lluvias y una plaga de langostas que destruyeron hasta el 100 % de la cosecha en algunas regiones, lo que dejó a más de tres millones de personas sin alimentos, según la OMS. Las autoridades nacionales estimaron en 223.448 toneladas el déficit de cereales para el consumo humano y en 4.642.219 toneladas el de forraje para los animales. La escasez local de alimentos no solo provocó el aumento significativo de su precio, sino que incluso llegó a provocar o exacerbar conflictos locales. Como consecuencia, la desnutrición aumentó significativamente en la región.

La crisis de 2005, además de por su gravedad, será recordada por una polémica que concluyó por activar una evaluación conjunta de Naciones Unidas, el gobierno y otros actores internacionales (agencias de cooperación, ONG, etc.) e incluso miembros de la sociedad civil.

Naciones Unidas y la FAO advirtieron a la comunidad internacional sobre la proximidad de una crisis en seguridad alimentaria a finales de 2004. La primera ayuda internacional se distribuyó durante los primeros meses de 2005, y en agosto el secretario general de la ONU, Kofi Annan, visitó al presidente Tandja en Zinder. Después de esa visita se elevó el tono de alarma de Naciones Unidas y de la FAO. La ONU había solicitado unos 81 millones de dólares para responder a la crisis de forma adecuada y los donantes habían donado menos de la mitad. La respuesta por parte de Naciones Unidas se centró en paliar la desnutrición mediante el reparto de alimentos, pero se dejaron de lado riesgos asociados con la desnutrición, como las infecciones o la gestión de conflictos.

Por su parte, Médicos Sin Fronteras (MSF) creó cuatro nuevos centros intensivos de rehabilitación nutricional (CRENI, Centro de Recuperación Nutricional Intensivo), además del que existía en Maradi, y veintiséis centros nutricionales ambulatorios para tratar la desnutrición severa. Distribuyó 8.450 toneladas de alimentos, y el presupuesto provisional de esta operación de emergencia ascendió a 9 millones de euros. Entre el 1 de enero y el 15 de julio de 2005, MSF admitió a 12.600 niños gravemente desnutridos en los centros de alimen-

Conferencia de la FAO sobre Agricultura y Medio Ambiente

Esta conferencia fue la precursora de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD).

Algunos datos a destacar

A mediados de 2005, datos de la OMS estimaban en 800.000 los menores de cinco años afectados. La desnutrición alcanzó en torno a 160.000, y 32.000 de ellos sufrían desnutrición severa. En el eje occidental-oriental del país, que incluye las ciudades de Tahoua, Maradi, Zinder y Diffa, casi 2,5 millones estuvieron en situación de inseguridad alimentaria según la definición de la FAO y 800.000 de entre estos en situación de inseguridad alimentaria extrema. UNICEF estimó que la prevalencia de desnutrición aguda aumentó un 13,4 % en las provincias de Maradi y Zinder, con un 2,5 % de ellos con desnutrición severa.

tación. Desde junio se atendieron mil niños por semana de media. Solo en 2005, la ONG trató a aproximadamente 30.000 niños con desnutrición severa, mientras que el año anterior se habían tratado 10.000 niños en el CRENI de Maradi. El tratamiento consistía en la administración de alimentos especializados (leche terapéutica, Plumpy'Nut®) y atención médica. Además, las familias de estos niños se beneficiaron de la distribución de alimentos: durante el periodo de admisión, recibieron una ración diaria que incluía cinco kilos de Unimix (harina enriquecida con vitaminas y minerales) y un litro de aceite. Al acabar su hospitalización, la familia recibía una ración de 85 kilos de comida (50 kilos de mijo, 25 de frijoles y 5 litros de aceite). Así, la ayuda distribuida por MSF en 2005 supuso un total de 200 toneladas de Plumpy'Nut®, 3.750 toneladas de Unimix, 1.630 toneladas de cereal, 815 toneladas de frijoles, 750.000 litros de aceite, además de las 4.500 toneladas de alimentos para los casos de desnutrición moderada. En enero del 2006 la ONU solicitó 240 millones de dólares en ayuda alimentaria para los diez millones de personas que se estimaba que estaban afectadas por la crisis en África occidental.

Sin embargo, el presidente Tandja y otros medios occidentales cuestionaron la veracidad de las cifras de las crisis ofrecidas por Naciones Unidas y MSF. Pese a admitir el estado de precariedad de la seguridad alimentaria, describieron la crisis como una simple exageración de hábitos locales para atraer donantes. El conflicto opuso a la ONU con el gobierno nigerino y, mediáticamente, a la BBC con la TV2 Noruega, que, siguiendo el argumentario de una fundación escandinava de desarrollo agrícola, denunciaban en un documental llamado «La estafa de la hambruna» el efecto supuestamente perverso de las agencias de cooperación occidentales, así como su ignorancia de la realidad local respecto a la comida y las tradiciones alimentarias. Según el documental, estas agencias e instituciones actuaban con «racismo alimentario», incitando al abandono de la comida local tradicional, alegando su supuestamente pobre calidad nutricional. También denunciaron que los programas de ayuda basados en donaciones de alimentos hicieron bajar los precios del mercado local, con el consiguiente efecto nefasto para los agricultores locales, que no pudieron vender sus cosechas a un precio razonable.

Se convirtió, así, en la primera crisis con un conflicto mediático abierto de tanto calado, de modo que, por primera vez, se rozó el conflicto diplomático y, de hecho, la sección francesa de MSF acabó abandonando el país en 2008, obligada por el gobierno nigerino después de denunciar la elevada prevalencia de la desnutrición y la pasividad del gobierno de Tandja. El conflicto entre las instituciones internacionales y el gobierno llevó a una investigación conjunta posterior, que concluyó en un consenso según el cual la crisis fue severa, pero no alcanzó el nivel de hambruna según los niveles de evaluación internacionales.

Esta primera crisis de 2005 en Níger se extendió internacionalmente en 2008. En 2007 los precios de los alimentos en el mercado internacional aumentaron de forma muy significativa y estos aún se duplicaron en 2008. Este aumento de precios estuvo asociado principalmente a una conjura coyuntural de los siguientes factores (Martin-Prével y Maire, 2018):

- aumento de la demanda de cereales para el ganado por el aumento del consumo de carne;
- descenso de la producción de cereales y retención de reservas en ciertos países;
- aumento de la demanda de agrocarburos, y
- especulación sobre los mercados de alimentos.

Además, por primera vez, la inseguridad alimentaria se instaure de forma masiva en las zonas urbanas de todo el planeta, con el consiguiente aumento de la conflictividad social. Se convoca de urgencia la conferencia de Roma de 2008, en la que se toma como objetivo, con el enésimo giro en la política de seguridad alimentaria, doblar la producción agrícola para abastecer a los nueve billones de personas con los que se supone que contará la humanidad en 2050. Esto supone no solo una victoria para la FAO, que legitima así su supremacía en la gobernabilidad de la seguridad alimentaria, sino que se alinea de forma innegable con los intereses del sector privado. Grandes multinacionales de semillas, pesticidas, fertilizantes, petroleras, y el sector del transporte apoyan sin fisuras y presionan para obtener esa resolución.

En contra, la sociedad civil y las ONG denuncian, por un lado, los posibles efectos nefastos para el medio ambiente de una política agrícola basada en los cultivos intensivos y, por otro lado, las consecuencias letales para los agricultores y ganaderos locales, que no pueden competir con los precios de las explotaciones intensivas de las grandes multinacionales (Martin-Prével y Maire, 2018).

Por su parte, el sector privado intenta aumentar su influencia mediante la organización paralela de eventos de *lobbying* e intenta resaltar sus nuevas inversiones en biocarburos y «agricultura inteligente», frente a las críticas sobre los productos fitosanitarios como pesticidas, fertilizantes, etc.

En 2011 dos emergencias alimentarias pusieron de relieve la necesidad de crear un organismo internacional dedicado a gestionar específicamente las urgencias alimentarias:

- Pakistán sufrió unas inundaciones sin precedentes, en la que se destruyeron reservas y la producción de cereales se redujo drásticamente. Además, murieron millones de cabezas de ganado. Se distribuyeron millones de semillas de cereales y unas 235.000 familias recibieron ayuda urgente.

Otras consecuencias de la cumbre de Roma

De la cumbre mundial de 2008 también emerge la «Alianza mundial por la agricultura, la nutrición y la seguridad alimentaria». Esto implica una reforma del Comité para la Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) para que incluya miembros de la sociedad civil, otras agencias de cooperación y ONG, así como miembros del sector privado; la creación de un comité científico independiente sobre políticas de seguridad alimentaria y economía, y una sección financiera para la movilización de fondos.

- En Somalia, la sequía acabó con la vida de más de 260.000 personas. La comunidad internacional respondió con 120 millones de dólares de ayuda.

Como consecuencia, y en un contexto de colaboración con la OMS, en cuanto a la gripe aviar, por ejemplo, se produjo el refuerzo operativo del Centro de Gestión de Crisis que había sido creado en 2006. Este centro se dotó de tecnología para responder de forma urgente a epidemias o emergencias nutricionales, tanto en lo referente al peritaje científico como al envío de expertos sobre el terreno, gestión de reservas de alimentos etc.

5. De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

5.1. Contexto histórico

En 1996 la Conferencia Mundial sobre Alimentación declaró como objetivo prioritario:

Erradicar el hambre en todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015.

Cuatro años más tarde, en el año 2000, la Declaración del Milenio instaba a los diferentes países a «reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas que padecen hambre». Es decir, que el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio destacaba a la vez la pobreza y el hambre (Naciones Unidas, 2000).

Objetivo 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Meta 1: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día.

Meta 2: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

En 2008 la prestigiosa revista *The Lancet* publicó un número especial sobre la nutrición materno-infantil para subrayar los programas, estrategias e intervenciones que habían tenido un efecto positivo sobre la malnutrición. En ese contexto, el Banco Mundial impulsó el «Plan de acción mundial», que recogía esas intervenciones. Sin embargo, se trataba de iniciativas que actuaban únicamente contra los determinantes «directos» de la inseguridad alimentaria, lo que le valió las críticas de la sociedad civil, que además se cuestionaba sobre la oportunidad de que fuera el Banco Mundial el que asumiera esa tarea.

Por ese motivo, entre los años 2008 y 2009 el secretario general de la ONU creó un grupo de trabajo, bajo su directa supervisión, para la seguridad alimentaria y la nutrición. Durante los años siguientes, se suceden reuniones y conferencias al más alto nivel, hasta que en 2010 se crea la alianza «Scaling up Nutrition» (SUN), bajo la directa supervisión del secretario general de la ONU. Hacia el año 2000, tanto esta iniciativa como los programas en general se concentraban meramente en la desnutrición y la subnutrición, con conceptos como la *ventana de oportunidad de los 1000 días* (embarazo y los dos primeros años del niño).

Sin embargo, este último concepto permitió poner en el epicentro de la acción a las mujeres, y dar importancia por primera vez a su estado nutricional en cuanto al conjunto de la población.

Aun así, se han dejado de lado muchos temas importantes que trataremos en la última parte de la asignatura, como, por ejemplo, los problemas nutricionales en la adolescencia, visto que son los adolescentes los que sufren más en periodos de crisis alimentarias (UNICEF), las carencias en micronutrientes, la enteropatía ambiental o, en la investigación operacional, los problemas de la multisectorialidad de la política de seguridad alimentaria.

Después del año 2015, los Objetivos del Milenio dieron paso a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. De nuevo, la seguridad alimentaria está presente en la agenda de Naciones Unidas.

El segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 2) de la Agenda 2030 es asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente (meta 2.1) y eliminar todas las formas de malnutrición (meta 2.2).

PNUD. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

Esta vez la pobreza está separada del hambre, que es el Objetivo 1 («Hambre cero»), y también del estado nutricional, que está enmarcado en el Objetivo 3 («Salud y Bienestar»). Esto supone la separación de los diferentes componentes de la seguridad alimentaria. Pero, por primera vez, encontramos que se incluyen patologías ligadas al exceso, como la epidemia de obesidad que está afectando a escala mundial a los países de renta media-baja y de renta baja y muy baja. Esto equivale a considerar, por vez primera, estas enfermedades no transmisibles como malnutrición. No hay que olvidar dos acontecimientos tan importantes –y de los que hablaremos más adelante en la asignatura–, como el Segundo Marco de Acción de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2) y el Decenio de Acción de las Naciones Unidas sobre Nutrición 2016-2015.

A partir de ese momento, se incluyen indicadores referidos a los objetivos decretados por la Asamblea Mundial de la Salud, relativos a la nutrición y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta. Además, tres de estos indicadores también se incluyen en el seguimiento de los objetivos del ODS 2. El informe también incluye, por primera vez, la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave según la escala de experiencia de inseguridad alimentaria, que representa una estimación de la proporción de la población cuya capacidad para obtener alimentos suficientes está sujeta a limitaciones graves.

Como ya hemos visto en un apartado anterior, las estadísticas más recientes de la FAO, UNICEF, OMS y PNUD presentan el aumento de la prevalencia del hambre en el mundo. Según estos datos disponibles, ha habido un retroceso que deja los niveles de hambre donde estaban hace una década. Así, el número absoluto de personas del mundo afectadas por la subalimentación o carencia crónica de alimentos ha aumentado desde aproximadamente 804 millones en

Situación de la mujer

La mejora de la situación de la mujer en el mundo se considera uno de los mayores éxitos de los Objetivos del Milenio, así como un elemento clave para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así, por ejemplo, se sabe de la importancia de un buen estado nutricional durante el embarazo como factor protector de cardiopatías y enfermedades metabólicas, o simplemente contra la obesidad para la vida del bebé.

2016 a casi 821 millones en 2017. Como igualmente hemos comentado antes, la situación es especialmente preocupante en América del Sur y la mayoría de países de África. En conclusión, la meta de los ODS relativa a la erradicación del hambre para 2030 queda aún muy lejos.

5.2. Conclusión

La seguridad alimentaria y su marco conceptual han evolucionado de manera significativa desde que se acuñó el término en 1974. Actualmente, el gran número de centros de decisión, de institutos, agencias internacionales, «movimientos», ONG y agencias internacionales implicados parece que obstaculice su gobernanza.

Después de la Conferencia Internacional por la Nutrición, el interés por la nutrición volvió a decaer en favor de la agricultura, pero la nutrición volvió a tomar importancia estos últimos años.

Los avances científicos y los nuevos problemas consecuencia del calentamiento global plantean acciones determinadas respecto al medio ambiente y la alimentación. Asimismo, también exigen responsabilidad a los estados.

Desde 2008 se suceden las iniciativas sobre seguridad alimentaria: SUN (Scaling Up Nutrition), el Programa Fome Zero, N4G (Nutrition for Growth), REACH (Renewed Efforts Against Child Hunger). Y en el 2015, los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible, en su punto número 2, estipulan la necesidad de trabajar para erradicar el hambre, garantizar la seguridad alimentaria para toda la población, mejorar su estado nutricional y promover la agricultura sostenible.

Después de la segunda Conferencia Internacional por la Nutrición, en el año 2014 se publicó por primera vez un informe sobre el estado global de la nutrición, el *Global nutrition report*. No solo recoge una actualización de los datos relativos a la seguridad alimentaria, sino que también detalla los progresos en la materia de cada país y los esfuerzos necesarios en el futuro. Finalmente, en 2016, las Naciones Unidas crean los «Ejercicios de Evaluación Conjunta» en los diferentes países para que todos los actores implicados intercambien información y experiencias, contribuyendo a una mejor coordinación y cooperación en los diferentes programas.

Bibliografía

Adedeji, A. (2002). «Keynote Address: From the Lagos Plan of Action to the New Partnership for African Development and from the Final Act of Lagos to the Constitutive Act: Wither Africa?». En: *African Forum for Envisioning Africa* (2002: Nairobi) [en línea]. <<http://archive.niza.nl/uploads/adedeji20020429.pdf?&username=guest@niza.nl&password=9999&groups=NIZA&workgroup>>

Arimond, M.; Torheim, L. E.; Wiesmann, D.; Carriquiry, M. J.; Carriquiry, A. (2009). «Dietary Diversity as a Measure of the Micronutrient Adequacy of Women's Diets: Results from Rural Bangladesh Site». *Food and Nutrition Technical Assistance* [en línea]. <https://www.fantaproject.org/sites/default/files/resources/WDDP_Bangladesh_Dec09.pdf>

Barratt, M. J.; Lebrilla, C.; Shapiro, H. Y.; Gordon, J. I. (2017). «The Gut Microbiota, Food Science, and Human Nutrition: A Timely Marriage». *Cell Host Microbe* (vol. 2, n.º 2, págs. 134-141) [en línea]. <<http://dx.doi.org/10.1016/j.chom.2017.07.006>>

Benachou, A. (1983). «South-South Cooperation: the Lagos Plan of Action and Africa's Independence». *Africa Development* (vol. 8, n.º 4, págs. 5-19) [en línea]. [Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019]. <<https://www.jstor.org/stable/24486562>>

Bernabeu-Mestre, J.; Esplugues Pellicer, J. X.; Galiana-Sánchez, M. E.; Trescastro López, E. M. (2016). «Pasado y presente de la nutrición en España». *Alimentación, Nutrición y Salud* (vol. 23, n.º 2, págs. 27-38).

Bernardi, M.; Snijders, F.L. (2000). *Organization WM, Software EGM on, Management for AD, FAO. ARTEMIS software used by FAO for remotely sensed data*. Washington, DC.

Browne, R.; Cummings, R. J. (1985). *The Lagos Plan of Action vs. the Berg report: contemporary issues in African economic development*. Lawrenceville (EUA): Brunswick Rubber Co.

FAO (1996). «Cumbre Mundial sobre la Alimentación». *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma.

FAO (1997). *The fourth FAO world food survey* [en línea]. [Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019]. <<https://catalogue.nla.gov.au/Record/2578125>>

FAO (noviembre de 2013). Nota especial de la publicación *Perspectivas Alimentarias*. <http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/Special_feature_FFPI_sp.pdf>

FAO; OMS; UNICEF; PAM; FIDA (2018). *La seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo* [en línea]. <<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgacion/C3%B3n/Comunicacion/C3%B3n/i9553es.pdf>>

Flamant, J.-C. (2009). *Un siècle de lutte contre la faim dans le monde. Alertes, révoltes, désillusions et doutes. Mission Agrobiosciences* [en línea]. <http://www.agrobiosciences.org/IMG/pdf/Un_siecle_de_lutte_contre_la_faim_dans_le_monde_JCF_avril_2009.pdf>

Foote J. A.; Murphy, S. P.; Wilkens, L. R.; Basiotis, P. P.; Carlson, A. (2004). «Dietary Variety Increases the Probability of Nutrient Adequacy among Adults». *The Journal of Nutrition* (vol. 134, n.º 7, págs. 1779-1785) [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019]. <<https://academic.oup.com/jn/article-abstract/134/7/1779/4688567>>

Giral Pereira, J. (1914). *Ración alimenticia desde los puntos de vista higiénico y social*. Madrid: Adrián Romo Editor.

Hatloy, A.; Torheim, L. E.; Oshaug, A. (1998). «Food variety –a good indicator of nutritional adequacy of the diet? A case study from an urban area in Mali, West Africa». *European Journal of Clinical Nutrition* (n.º 52, págs. 891-898) [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019]. <<https://www.nature.com/articles/1600662>>

Hoddinott, J.; Yohannes, Y. (2002). «Dietary diversity as a food security indicator». *Discussion Paper BRIEFS* (n.º 136) [en línea]. <<http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/47966/filename/43424.pdf>>

Ikome, F. (2006). *From the Lagos Plan of Action (LPA) to the New Partnership for Africa's Development (NEPAD): the Political Economy of African Regional Initiatives* [en línea]. [Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019]. <<https://core.ac.uk/download/pdf/39664014.pdf>>

Kennedy, G. L.; Pedro, M. R.; Seghieri, C.; Nantel, G. Brouer, I. (2007). «Dietary diversity score is a useful indicator of micronutrient intake in non-breast-feeding Filipino chil-

dren». *The Journal of Nutrition* (vol. 137, n.º 2, págs. 472-477) [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019]. <<https://academic.oup.com/jn/article-abstract/137/2/472/4664571>>

Martin-Prével, Y.; Maire, B. (2018). *La nutrition dans un monde globalisé: Bilan et perspectives à l'heure des ODD*. París: KARTHALA Editions. [en línea]. [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2019]. <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=Y8KnDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=la+nutrition+dans+un+monde+globalisé+martin+prevel&ots=zy_cqI-fFB&sig=X2FIMLfkkmPjmuSSP5RDVY6DcjU>

Mirmiran, P.; Azadbakht, L.; Esmailzadeh, A.; Azizi, F. (2004). «Dietary diversity score in adolescents—a good indicator of the nutritional adequacy of diets: Tehran lipid and glucose study». *Asia Pacific J Clin Nutr.* (vol. 13, n.º 1, págs. 56-60) [en línea]. <<https://pdfs.semanticscholar.org/efb5/755011c674f44a2e57376425de02fea451b5.pdf>>

Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio* (resolución A/RES/55/2). Quincuagésimo quinto periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 8 de septiembre de 2000. Nueva York (EUA) [en línea]. <<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>>

OMS; OIEA; PNUD (2005). *Chernóbil: la verdadera escala del accidente* [en línea]. [Fecha de consulta: 7 de octubre de 2019]. <<https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2005/pr38/es/>>

Pi i Sunyer, A. (1922). *El hambre de los pueblos*. Barcelona: Asociación Instructiva de Obreros.

PNUD. *Objetivos de Desarrollo Sostenible* [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2019]. <<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>>

Reutlinger, S. et al. (1986). *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries. A World Bank Policy Study* [en línea]. [Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019]. <<https://eric.ed.gov/?id=ED281806>>

Sen, A. (1987). *On ethics and economics*. Blackwell publishing. Nueva York: Basil Blackwell.

Steyn, N. P.; Nel, J. H.; Nantel, G.; Kennedy, G.; Labadarios, D. (2006). «Food variety and dietary diversity scores in children: are they good indicators of dietary adequacy?». *Public Health Nutr.* (vol. 9, n.º 5, págs. 644-650).

Turró i Darder, R. (1912). *Els orígens del coneixement: la fam*. Barcelona: Edicions 62.

Úbeda Correal, J. (1902). *El Presupuesto de una familia obrera*. Madrid: Publicaciones de la Dirección General de Sanidad. Serie monográfica.

Unión Europea; FAO (2013). *Guía para medir la diversidad alimentaria a nivel individual y del hogar*. Roma [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2019]. <<http://www.fao.org/3/a-i1983s.pdf>>

Vía Campesina (2003). *¿Qué significa soberanía alimentaria?* [en línea]. [Fecha de consulta: 1 de octubre de 2019]. <<https://viacampesina.org/es/quignifica-soberanalimentaria/>>

WHO; FAO (1992). «International Conference on Nutrition (ICN)». *Nutrition Bulletin* (vol. 18).

Working Group on Infant and Young Child Feeding Indicators (2017). *Developing and Validating Simple Indicators of Dietary Quality of Infants and Young Children in Developing Countries#: Additional Analysis of 10 September 2007*. Washington, D.C.

World Bank (1981). *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action*. Washington, D.C.: The World Bank.

Anexo

Definición de soberanía alimentaria

La soberanía alimentaria incluye, según el documento de Vía Campesina:

- La priorización de la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso de los campesinos y campesinas y de los sin tierra a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito. De ahí la necesidad de llevar a cabo reformas agrarias, de la lucha contra los OGM (organismos genéticamente modificados), del libre acceso a las semillas, y de mantener el agua en su calidad de bien público para que se reparta de forma sostenible.
- El derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y cómo y quién se lo produce.
- El derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas.
- La existencia de precios agrícolas ligados a los costes de producción. Ello posible siempre que los países o las uniones tengan el derecho de gravar con impuestos las importaciones demasiado baratas, que se comprometan a favor de una producción campesina sostenible y que controlen la producción en el mercado interior para evitar excedentes estructurales.
- La participación de los pueblos en la definición de política agraria.
- El reconocimiento de los derechos de las campesinas, que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación.

Vía Campesina

Organización formada por 182 organizaciones de campesinos de 81 países.

