

## ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA

El campo de la seguridad alimentaria ha sido objeto, desde los años 70, de una creciente atención por parte tanto del personal investigador, como de los gobiernos y de los actores vinculados al desarrollo y a la cooperación internacional. La propia definición del concepto ha experimentado una importante evolución, al calor de la sucesión de diferentes teorías sobre las causas del hambre y, sobre todo, de las hambrunas. La seguridad alimentaria se define en forma de objetivo, al cual deberían aspirar las políticas públicas y de cooperación. Constituye una magnitud relativa y no absoluta (se puede disponer de un mayor o menor grado de seguridad alimentaria), y variable en el tiempo (la seguridad puede aumentar o disminuir). Es, además, un concepto ecléctico (integra múltiples factores relativos a la nutrición, la economía, la salud, etc.), que, como principal aportación, ha proporcionado un marco conceptual aplicable a la interpretación de las causas y dinámicas del hambre y las hambrunas.

El desarrollo teórico habido durante las tres últimas décadas en este campo se ha percibido sobre todo en cuatro frentes. Primero, si inicialmente las explicaciones del hambre y las hambrunas se centraban en causas naturales, posteriormente se ha prestado más atención a motivos socioeconómicos e incluso políticos. Segundo, la inseguridad alimentaria, que inicialmente se analizaba sólo mediante datos macro a escala nacional, hoy prioriza el estudio de la situación específica de vulnerabilidad de cada familia y de cada persona dentro de ésta. Tercero, si la seguridad alimentaria se concebía en su origen en base a los suministros nacionales de alimentos, posteriormente se viene estudiando sobre todo en función del acceso a los mismos por los sectores vulnerables, así como también de otros factores como la salud y el cuidado maternoinfantil. Cuarto, si inicialmente se contemplaban sólo mediciones cuantitativas (umbrales de consumo mínimo sobre todo de calorías), hoy se asume también la importancia de otros aspectos cualitativos, como las percepciones culturales y subjetivas.

De este modo, la evolución del concepto de seguridad alimentaria ha seguido básicamente tres etapas superpuestas. La primera, desde 1974, corresponde a la seguridad alimentaria *nacional*, centrada en la disponibilidad de suministros alimentarios suficientes a escala de un país. La segunda, desde principios de los 80, viene marcada por la seguridad alimentaria *familiar*, centrada en el acceso a los alimentos por parte de las familias pobres, idea a la que contribuyó decisivamente la teoría de las titularidades de Amartya Sen. La tercera etapa, en la que perviven elementos de las dos anteriores, se caracteriza por la aparición de nuevos enfoques explicativos, algunos de ellos críticos con la teoría de Sen. Veámoslas a continuación.

### 1. Seguridad Alimentaria Nacional (SAN)

El concepto de seguridad alimentaria surgió en el marco de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974. Ésta se celebró bajo el impacto psicológico de la crisis alimentaria de 1972-74, ocasionada por la disminución de la producción y de las reservas mundiales, que extendió cierto temor a que fuera verosímil una escasez global de alimentos, como pronosticaban los malthusianos. En ese contexto, la Cumbre formuló como objetivo la seguridad alimentaria mundial y, más específicamente, la seguridad alimentaria nacional (SAN), definida ésta última como la disponibilidad segura de unos suministros

alimentarios suficientes para satisfacer las necesidades de consumo per cápita del país en todo momento, incluso en los años de escasa producción nacional o de condiciones adversas en el mercado internacional.

Esta definición descansaba en un determinado marco teórico explicativo de las crisis alimentarias, dominante desde al menos la época de Malthus (fines del siglo XVIII) hasta los años 80, y que Sen (1981:57) denomina el enfoque *DDA*, *Descenso de la Disponibilidad de Alimentos (Food Availability Decline)*. Este enfoque concibe las hambrunas como períodos de escasez debidos a un hundimiento brusco de los suministros alimentarios per cápita, motivados por factores naturales (sequías, inundaciones y otras calamidades que merman las cosechas) o demográficos (crecimiento vegetativo que desborda el abastecimiento). Del mismo modo, el hambre endémica se explicaría como una insuficiencia habitual de alimentos en relación a la población.

De esta visión de los problemas se desprendía, en buena lógica, que las políticas de seguridad alimentaria debían tener como objetivo el garantizar un abastecimiento de alimentos per cápita suficiente y regular en el tiempo. Sin embargo, nada se planteaba respecto a una mejor distribución de tales recursos alimentarios.

## **2. Seguridad Alimentaria Familiar (SAF)**

Hacia finales de los años 70, diversos autores critican la insuficiencia del concepto de SAN y, sobre todo, la incapacidad del enfoque del DDA para explicar las causas últimas de las crisis alimentarias, su aparición sólo en determinados momentos o lugares, y su impacto únicamente sobre las familias pobres. Subrayan que la hambruna y el hambre generalmente no son consecuencia de una falta de suministros de alimentos en el mercado, sino de la falta de recursos de algunos sectores para producirlos o comprarlos. También le critican a la SAN que, al basarse en datos en términos per cápita, soslaya las desigualdades sociales existentes en el reparto de los recursos, de modo que incluso cuando las cifras promedio son satisfactorias pueden existir sectores sufriendo hambre.

Estas críticas al DDA cristalizaron en un modelo alternativo cuando el economista indio Amartya Sen, formuló en su decisiva obra *Poverty and Famines*, de 1981, su teoría de las titularidades como explicación de las hambrunas. Las titularidades (*entitlements*) al alimento constituyen las capacidades o recursos de una familia o individuo para acceder al mismo de forma legal, produciéndolo, comprándolo o percibiéndolo como donación del Estado o de la comunidad. Las titularidades están determinadas, por tanto, por el nivel de propiedades poseídas, las relaciones de intercambio en el mercado (niveles de precios y salarios, lo que se pueda comprar en función de lo que se posee) y el nivel de protección social existente.

Sen analizó varias hambrunas desencadenadas en la segunda mitad del siglo XX, y comprobó que éstas no se debieron a una escasez de suministros, sino a la pérdida repentina de titularidades por parte de los sectores más vulnerables, hasta un punto por debajo del necesario para satisfacer sus necesidades nutricionales. Aunque su objeto de estudio fueron las hambrunas, extrapoló también la conclusión de que el hambre endémica refleja una carencia permanente de titularidades por parte de dichos sectores. En definitiva, y esta es

su principal aportación, en ambos casos el problema suele ser más de falta de acceso a los alimentos por las familias pobres que de falta de los mismos.

Esta nueva visión contribuyó decisivamente a modificar la concepción tanto de la seguridad alimentaria como de las medidas necesarias para alcanzarla. La SAN, aunque siga viéndose como un objetivo necesario, no es suficiente para erradicar el hambre. El que un país aumente su abastecimiento de alimentos (vía producción o importación) no significa que los pobres puedan acceder a ellos. El objetivo prioritario, por tanto, debe ser el de luchar contra la pobreza para garantizar a todas las familias y personas un acceso efectivo al alimento.

De este modo, en la primera mitad de los 80, surge el concepto de la Seguridad Alimentaria Familiar, SAF (*household food security*), dominante desde entonces en los debates teóricos tras ser progresivamente asumido por círculos académicos y por diferentes organismos internacionales (FAO, Banco Mundial, agencias bilaterales de ayuda, etc.). Este nuevo enfoque implica una doble reorientación: toma como escala de análisis no al país sino a la familia (y más tarde incluso a cada individuo), y se centra no en la disponibilidad sino en el acceso a los alimentos, determinado por el grado de vulnerabilidad socioeconómica.

La expansión de la teoría de las titularidades y el consiguiente paso de la SAN a la SAF supone, además, la transición desde un enfoque natural a otro socioeconómico en el análisis de la hambruna y el hambre, lo que tiene implicaciones decisivas. Antes, las explicaciones dominantes se centraban en factores naturales (climatología y demografía) prácticamente inevitables, soslayando así las responsabilidades humanas y facilitando a veces actitudes de resignación e inacción políticas. El acento se ponía en soluciones de tipo técnico para incrementar la producción. Ahora, al subrayarse el carácter humano de las causas, se abre la puerta a un análisis del problema desde la ética, los derechos humanos y la política, que permite hablar de responsabilidades y de soluciones. De este modo, sin despreciar los aspectos técnicos, las políticas de seguridad alimentaria deberían basarse sobre todo en medidas redistributivas, de bienestar social y de lucha contra la pobreza.

Entre las muchas definiciones de la SAF formuladas, la más influyente ha sido la del Banco Mundial (1986:1) en su informe *La Pobreza y el Hambre*. Tal definición, claramente deudora de la teoría de las titularidades de Sen, dice que la SAF consiste en “..el acceso de todas las personas, en todo tiempo, a cantidades de alimentos suficientes para una vida activa y saludable. Sus elementos esenciales son la disponibilidad de alimentos y la posibilidad de adquirirlos...Hay dos clases de inseguridad alimentaria: crónica y transitoria.”

Según indican Maxwell y Smith (1992:8) en su análisis de la bibliografía sobre el tema, tanto esa definición como otras muchas existentes sobre la SAF coinciden en que la característica clave de la misma es el acceso seguro en todo momento a una comida suficiente. Por tanto, podemos decir que la SAF se asienta implícitamente sobre cuatro conceptos básicos:

- a) La suficiencia de comida: Se suele definir como una dieta suficiente aquella que satisface las necesidades nutricionales necesarias para una vida activa y sana. Sin embargo, la cuantificación de tales requerimientos resulta difícil, pues varían sensiblemente para cada persona en función de diversas circunstancias (sexo, edad, volumen corporal, actividad, clima, etc.). Además, los científicos discuten sobre una posible capacidad del

metabolismo del organismo humano para adaptarse a períodos de menor consumo alimentario, lo que cuestionaría la existencia de un umbral fijo de necesidades para cada persona.

- b) El acceso al alimento: Está determinado por las titularidades, es decir, el conjunto de recursos y derechos que capacitan para obtener alimentos produciéndolos, comprándolos o recibiendo los como donación de la comunidad, el gobierno o la ayuda internacional. Evidentemente, requiere como condición previa la disponibilidad de unos suministros alimentarios suficientes, algo que, aunque no es suficiente, sí es necesario.
- c) La seguridad: Es lo opuesto a la *vulnerabilidad*, o riesgo de sufrir una pérdida de los recursos familiares o personales con los que acceder al alimento, por diferentes causas (catástrofes naturales, pérdida del empleo, enfermedad, etc.). Es importante subrayar, por tanto, que la inseguridad alimentaria no es lo mismo que el hambre, puesto que aquélla incluye también el riesgo al hambre futura: inseguros son tanto las personas hambrientas actuales como las que corren riesgo de serlo en un futuro previsible. En este sentido, los *sistemas de sustento* o medios de vida más seguros son los que presentan menos riesgo de pérdida de titularidades, y los que más garantizan la seguridad alimentaria.
- d) El tiempo: Es un factor esencial, debido a que la seguridad alimentaria presenta fluctuaciones temporales, y adquiere formas diferentes según el marco cronológico. Como hemos avanzado, y siguiendo la clasificación del Banco Mundial (1986:1), la inseguridad alimentaria puede ser *crónica* (hambre endémica) o *transitoria*, pudiéndose dividirse ésta en *estacional* (en los meses de escasez previos a la cosecha) o *temporal* (hambruna). En la práctica, la inseguridad alimentaria crónica y la transitoria están muy relacionadas: la primera suele ser el punto de partida de la segunda, mientras que una sucesión de crisis temporales provoca la pérdida de las reservas y recursos de la familia, con el consiguiente aumento de su inseguridad crónica.

### 3. Nuevas perspectivas de la SAF

La creciente bibliografía habida en este campo ha tenido por efecto la progresiva aparición de nuevos conceptos y enfoques que han ido haciendo de la SAF una formulación más rica, ecléctica y compleja. En este sentido, muchos de los estudios publicados desde mediados de los años 80 han criticado la definición de SAF del Banco Mundial, y la propia teoría de las titularidades en la que se basó, por haber simplificado la realidad y haber olvidado diversos factores cuya importancia se ha subrayado después. Entre estos cabe mencionarse, por ejemplo los siguientes:

- a) Los *sistemas de sustento (livelihoods)*: Varios estudios han señalado que la SAF no debe contemplarse como un objetivo aislado, sino como parte de otro objetivo más amplio y prioritario, como es el disponer de un sistema de sustento seguro<sup>1</sup>. Un sistema de sustento consiste no sólo en el medio de

---

<sup>1</sup> Prueba de la importancia de disponer de un sistema de sustento seguro es que, durante las hambrunas, los afectados suelen optar por sufrir cierto nivel de hambre con tal de no tener que malvender sus bienes productivos e hipotecar su capacidad económica futura, como demostró De Waal (1989).

vida que le proporciona a una familia o individuo los ingresos y recursos para satisfacer sus necesidades, sino también en el conjunto de conocimientos, información, redes sociales, derechos legales y recursos materiales para poder llevar a cabo su actividad económica. La única forma de garantizar la SAF de forma duradera es disponer de un sistema de sustento seguro, por lo que éste debería ser el principal objetivo de las intervenciones contra el hambre, y de desarrollo de los vulnerables en general, por ejemplo promoviendo una mayor diversificación de las fuentes de ingreso para reducir el riesgo de perderlo.

- b) Las *estrategias de afrontamiento (coping strategies)*: Numerosos estudios de caso han puesto de relieve que las familias afectadas por crisis alimentarias no permanecen pasivas ante las mismas, sino que ejecutan diferentes estrategias (migraciones, consumo de alimentos silvestres, venta de parte de sus bienes, etc.) orientadas no sólo a sobrevivir sino también a preservar todo el tiempo posible sus sistemas de sustento. Las intervenciones orientadas a mejorar la SAF, por tanto, además de conocer y respetar tales estrategias, deberían buscar su refuerzo (Pérez de Armiño, 2001d).
- c) Las desigualdades intrafamiliares, sobre todo de género, en el acceso al alimento: La teoría de las titularidades de Amartya Sen hablaba del acceso al alimento por parte de las familias, lo que dio lugar al concepto de SAF. Sin embargo, posteriormente se ha subrayado que dentro de la familia cada miembro presenta un desigual control de los alimentos, de otros bienes básicos y de los recursos productivos. En consecuencia, la seguridad alimentaria toma cada vez más como unidad de análisis no a la familia en su conjunto, sino a cada persona, considerando las diferentes determinantes de su vulnerabilidad (género, edad, estado de salud, etc.). A esto ha contribuido decisivamente la fuerte influencia del enfoque de género en los estudios sobre desarrollo. El enfoque convencional, que tomaba la familia como una unidad compacta, ha sido superado por la constatación de que hombres y mujeres tienen diferencias en cuanto al poder, el control de recursos, las percepciones y las prioridades respecto al gasto familiar. Las mujeres generalmente están discriminadas en el control de los recursos y con frecuencia también en el acceso al alimento, situación que se agudiza en las situaciones de crisis alimentarias.
- d) La salud y su relación con la nutrición y la seguridad alimentaria: En primer lugar, se ha subrayado que el estado nutricional no depende sólo del consumo alimentario, sino también del estado de salud (la anemia, los vómitos, la fiebre, las diarreas, etc., afectan a la nutrición). Por esta razón, los estudios sobre SAF prestan ahora atención no sólo al acceso y consumo de alimentos (como hizo Sen en su teoría), sino también a otros aspectos vinculados a la salud, como son el acceso al agua potable, las condiciones de salubridad e higiene, el cuidado maternoinfantil, etc. En segundo lugar, durante los años 90 se ha subrayado la importancia que para la nutrición tiene la calidad y variedad de la dieta, midiendo ésta no sólo por el consumo de calorías, sino también por la cantidad y calidad de proteínas, así como de los micronutrientes (especialmente hierro, yodo y vitaminas), la carencia de los cuales suele provocar diferentes patologías. En tercer lugar, trabajos como el de De Waal (1989) han subrayado la fuerte relación existente entre la seguridad alimentaria y las epidemias, siendo éstas, y no la inanición, como se ha asumido convencionalmente, la principal causa del aumento de la mortalidad durante las hambrunas.

- e) El valor cultural de los alimentos: Se reconoce hoy que éstos contienen valores culturales decisivos para el mantenimiento de la identidad, sentimiento de dignidad y relaciones sociales dentro de la comunidad. De este modo, por ejemplo, la ayuda alimentaria tiene que basarse en productos culturalmente aceptables y compatibles con las pautas dietéticas de las personas receptoras.
- f) Las percepciones subjetivas de las personas vulnerables: La idea que éstas tienen respecto a su propia situación de riesgo y a sus necesidades puede diferir del análisis que hagan los gobiernos o las agencias internacionales de ayuda. Tales percepciones, como la incertidumbre o el miedo, son decisivas por cuanto condicionan la actuación de los que sufren inseguridad alimentaria así como la propia evolución de la crisis (implementación de unas u otras estrategias de afrontamiento, acaparamiento de alimentos que provoca una elevación de sus precios, etc.). Por consiguiente, la SAF conllevaría también la eliminación del miedo a no poder acceder en el futuro a una alimentación satisfactoria.

Dada la importancia de estos aspectos culturales y psicológicos, la SAF debe redefinirse desde objetivos no sólo cuantitativos, sino también cualitativos, formulados por los propios afectados. Como dice Maxwell (1991:22), “la seguridad alimentaria se logrará cuando los pobres y vulnerables, en particular las mujeres y los niños y niñas y las personas que viven en las áreas marginales, tengan acceso seguro a la comida que quieren”. Esto es, para algunos autores, el umbral que determina la SAF no sería tanto un nivel científicamente prefijado de ingresos o de calorías consumidas, sino más bien el nivel o calidad de alimentación que las personas perciban como suficiente. Esto plantea el difícil reto de establecer nuevos indicadores que reflejen las percepciones de las personas.

- g) La violencia, como causante de inseguridad alimentaria: La teoría de las titularidades al alimento de Amartya Sen, al centrarse sólo en la pobreza como causante de las hambrunas, ignora el hecho de que los conflictos pueden dar lugar a la pérdida de titularidades, así como a su obtención a través del pillaje. Por consiguiente, esa teoría resulta incapaz de explicar satisfactoriamente las grandes hambrunas africanas recientes, cuya principal causa han sido la guerra y sus efectos: destrucción de los medios productivos, migraciones forzosas, entorpecimiento de las estrategias de afrontamiento, paralización de los servicios estatales y de la ayuda internacional, etc.

Precisamente el análisis de estas hambrunas africanas habidas desde mediados de los años 80 (Sudán, Somalia, Etiopía, etc.) ha sido el que ha promovido lo que podríamos denominar una tercera generación en el campo de la seguridad alimentaria, aportando nuevos análisis y propuestas políticas, así como una nueva definición de la hambruna, y, por extensión, del hambre. En efecto, autores como De Waal (1989), Keen (1994) y Duffield (1994), han comprobado que muchas de esas hambrunas han sido deliberadamente provocadas, utilizándolas como arma de guerra para sojuzgar a grupos étnicos enemigos, y también como instrumento para despojar a los hambrientos de sus bienes productivos (a través, por ejemplo, de la "limpieza étnica" y las consiguientes migraciones forzosas). En suma, han sido hambrunas funcionales, pues les han servido a determinados grupos poderosos (como los *señores de la guerra*) para incrementar su poder político y económico. Las principales causas del problema no serían por tanto ni naturales ni socioeconómicas, sino fundamentalmente

políticas. Las hambrunas, y por extensión el hambre endémica, constituyen una violación masiva de los derechos humanos y una conculcación del "contrato social" que obliga a un gobierno hacia su población.

Algunas de estas nuevas aportaciones teóricas, como los factores culturales, fueron incorporados, por ejemplo, a la definición de seguridad alimentaria aceptada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996. Según tal definición, "Existe [seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial] cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y saludable".