2010

# El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo

## La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas

WFP

wfp.org/es

FAO
FIAT PANIS

# Mensajes principales

- **Las cifras muestran que el número y la proporción de personas subnutridas han disminuido, pero siguen siendo inaceptablemente elevados.** Tras aumentar entre 2006 y 2009 debido a los elevados precios de los alimentos y a la crisis económica mundial, en 2010 tanto el número como la proporción de personas que pasan hambre se han reducido a medida que la economía mundial se recupera y que los precios de los alimentos se mantienen por debajo de sus niveles máximos. Sin embargo, el hambre sigue estando más extendida que antes de la crisis, lo que hace que sea más difícil que nunca alcanzar el objetivo de reducción del hambre fijado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y el Objetivo de Desarrollo del Milenio 1.

- **Los países en crisis prolongada requieren una atención especial.** Se caracterizan por crisis duraderas o recurrentes y por una capacidad a menudo limitada o reducida para responder a ellas, lo que agrava los problemas relativos a la inseguridad alimentaria en estos países. Por lo tanto, las respuestas necesarias difieren de aquellas que resultan adecuadas para crisis a corto plazo o en contextos de desarrollo ajenos a las crisis.

- **Para mejorar la seguridad alimentaria en crisis prolongadas es necesario ir más allá de las respuestas a corto plazo con el fin de proteger y fomentar los medios de subsistencia de la población a largo plazo.** Las personas que viven en crisis prolongadas a menudo se ven forzadas a realizar ajustes más radicales en su modo de vida, que requieren respuestas a más largo plazo. Esta interrupción de los medios de subsistencia tradicionales y los mecanismos de resistencia tiene diferentes implicaciones para los hombres y las mujeres.

- **El respaldo a las instituciones es fundamental para abordar las crisis prolongadas.** Las crisis prolongadas, bien provocadas por el ser humano, bien resultantes de repetidas catástrofes naturales, suelen perjudicar a las instituciones necesarias para contener la crisis y fomentar la recuperación. Las instituciones locales suelen mantenerse o emerger para cubrir vacíos cruciales cuando las instituciones nacionales fracasan y podrían desempeñar un papel clave en los esfuerzos dirigidos a solucionar las crisis prolongadas, pero suelen ser ignoradas por los actores externos.

- **La agricultura y la economía rural son sectores cruciales para respaldar los medios de subsistencia en crisis prolongadas, pero no se reflejan adecuadamente en los flujos de ayuda.** Los medios de subsistencia agrícolas y rurales son claves para los grupos más afectados por las crisis prolongadas. La agricultura representa un tercio del producto interno bruto de los países en crisis prolongada y dos tercios de su empleo. No obstante, la agricultura solamente recibe el 4 % de la asistencia humanitaria destinada a los países en crisis prolongada y el 3 % de la asistencia para el desarrollo.

- **Es necesario modificar la arquitectura actual de la ayuda para abordar mejor tanto las necesidades inmediatas como las causas estructurales de las crisis prolongadas.** El sistema actual emplea la asistencia humanitaria para respaldar los esfuerzos a corto plazo dirigidos a abordar los efectos inmediatos de la crisis, y la asistencia para el desarrollo en intervenciones a largo plazo dirigidas a abordar las causas subyacentes. Los ámbitos de intervención importantes en crisis prolongadas, como la protección social y la reducción del riesgo, suelen estar financiados deficientemente. En general, el reparto de ayuda en situaciones de crisis prolongada se ve condicionado por unas estructuras de gobernanza débiles.

- **La asistencia alimentaria contribuye a construir la base de la seguridad alimentaria a largo plazo y es especialmente importante en países en crisis prolongada.** La asistencia alimentaria humanitaria no solo salva vidas, sino que constituye una inversión en el futuro de un país porque preserva y refuerza los bienes humanos y los medios de subsistencia que conforman los cimientos de la estabilidad y el desarrollo futuros. La utilización de un conjunto variado de instrumentos de asistencia alimentaria (alimentos, efectivo o cupones) complementado por innovaciones en la adquisición de alimentos (incluida la adquisición local) contribuye a garantizar que se proporcione la asistencia adecuada y a ampliar al máximo la posibilidad de que la asistencia alimentaria humanitaria sirva como base sólida para la seguridad alimentaria a plazo más largo.

- **Unas medidas de protección social más amplias ayudan a los países a hacer frente a las crisis prolongadas y sientan los cimientos para una recuperación a largo plazo.** Las principales intervenciones son la provisión de redes de seguridad, de seguros según corresponda y de servicios como la sanidad y la educación, que sientan las bases para el desarrollo a más largo plazo. Sin embargo, en países en crisis prolongada la capacidad financiera, institucional y de aplicación es limitada, por lo que los programas de protección social suelen ser a corto plazo, estar orientados al socorro y ser financiados de manera externa.

## Recomendaciones

**Recomendación 1.** Respaldar el análisis y el entendimiento más profundos de los medios de subsistencia y mecanismos de resistencia de la población en crisis prolongadas con vistas a reforzar su resistencia y mejorar la eficacia de los programas de ayuda y asistencia.

**Recomendación 2.** Respaldar la protección, la promoción y la reconstrucción de los medios de subsistencia, así como las instituciones que apoyan y favorecen los medios de vida, en los países afectados por crisis prolongadas.

**Recomendación 3.** Revisar la arquitectura de la asistencia externa en crisis prolongadas para adaptarla a las necesidades, los retos y las limitaciones institucionales sobre el terreno. Esto podría suponer la organización de un foro de alto nivel sobre crisis prolongadas seguido por la elaboración de un nuevo plan de acción para los países en crisis prolongada.

2010

# El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo

## La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN
Roma, 2010

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) o del Programa Mundial de Alimentos (PMA), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las denominaciones empleadas en estos mapas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la FAO o del PMA, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios o zonas marítimas, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

ISBN 978-92-5-306610-0

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión parcial o total del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de derechos o tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por escrito al:

Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicaciones
Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia)
o por correo electrónico a:
copyright@fao.org

© FAO 2010

# ÍNDICE


**4** **Prólogo**

**8** **La subnutrición en el mundo en 2010**

**8** El número de personas subnutridas ha disminuido pero sigue siendo inaceptablemente alto

**10** La subnutrición por regiones

**12** **Los países en crisis prolongada: qué son y por qué merecen atención especial**

**12** Características comunes de los países en crisis prolongada

**18** Adaptación de los medios de subsistencia en crisis prolongadas

**22** Las cuestiones de género en crisis prolongadas

**25** Aprendizaje y elaboración a partir de las respuestas comunitarias

**29** **Respuestas nacionales e internacionales a las crisis prolongadas**

**29** Análisis de los flujos de ayuda recibidos por los países en crisis prolongada

**34** Asistencia alimentaria humanitaria en crisis prolongadas

**39** Hacia la protección social en crisis prolongadas

**43** Utilización de respuestas a corto plazo para respaldar la recuperación a largo plazo en la agricultura y la seguridad alimentaria

**47** Casos de éxito: el ejemplo de Mozambique

**50** **Hacia la garantía de la seguridad alimentaria en crisis prolongadas: medidas recomendadas**

**56** **Anexo técnico**

**56** Cuadro 1
Prevalencia de la subnutrición y progreso hacia la consecución del objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) y de la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) en los países en desarrollo

**59** Cuadro 2
Indicadores de desarrollo y seguridad alimentaria seleccionados para los países en crisis prolongada

**60** **Notas**

# PRÓLOGO

El número de personas subnutridas en el mundo sigue siendo inaceptablemente alto, cercano a los mil millones, a pesar de que se espera que en 2010 decaiga por primera vez desde 1995. Esta reducción se puede atribuir principalmente al mayor crecimiento económico previsto para 2010 —especialmente en los países en desarrollo— y a la caída de los precios internacionales de los alimentos desde 2008. Si persiste el reciente aumento de los precios, se podrían crear nuevos obstáculos a la lucha contra la reducción del hambre.

Sin embargo, se calcula que en 2010 todavía están subnutridas 925 millones de personas, casi un 16 % de la población de los países en desarrollo. El hecho de que casi 1 000 millones de personas sigan pasando hambre aun cuando ya han pasado en gran parte las recientes crisis alimentarias y financieras apunta a un problema estructural más profundo que pone en grave riesgo la capacidad para cumplir los objetivos relativos a la reducción del hambre acordados internacionalmente: el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996. También se hace evidente que el crecimiento económico, aunque sea esencial, no será suficiente por sí mismo para eliminar el hambre dentro de un plazo aceptable.

Esta edición de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* se centra en las personas que viven en un grupo de países en los que la incidencia del hambre es especialmente alta y persistente, y que se enfrentan a retos específicos a la hora de cumplir las metas de los ODM: los países en crisis prolongada. Estos países se caracterizan por sufrir crisis duraderas o recurrentes, tanto naturales como causadas por el ser humano, y por tener una capacidad limitada para responder a ellas. En los 22 países que en este informe se consideran en crisis prolongada (o que contienen zonas en crisis prolongada), los datos más recientes muestran que existen más de 166 millones de personas subnutridas, cifra que representa cerca del 40 % de la población de estos países y cerca del 20 % de toda la población subnutrida del mundo.

Este nivel inaceptablemente elevado de hambre resulta de varios factores, entre los que se incluyen los conflictos armados y las catástrofes naturales, a menudo en combinación con una gobernanza o administración pública débil, unos recursos escasos, unos sistemas de medios de subsistencia insostenibles y el fracaso de las instituciones locales. En vista de la gran cantidad de obstáculos a los que se enfrentan, no resulta sorprendente que estas crisis prolongadas se transformen en un círculo vicioso que se autoperpetúa.

Una crisis prolongada no es una serie de fenómenos puntuales y de corta duración, y tampoco se trata de una interrupción temporal tras la cual un país pueda retomar fácilmente el camino hacia el desarrollo a plazo más largo. Al contrario, constituyen amenazas continuadas y graves para las vidas y los medios de subsistencia y, a medida que pasa el tiempo, recuperarse de ellas puede ser cada vez más difícil.

Las crisis prolongadas requieren asistencia especialmente diseñada y adaptada a ellas. La asistencia centrada en la necesidad inmediata de salvar vidas es crucial en crisis prolongadas, al igual que en situaciones de emergencia de duración más corta, pero en las primeras también es fundamental dirigir la asistencia hacia las causas subyacentes y las repercusiones a plazo más largo. Tales causas pueden ser los conflictos, la desintegración de las instituciones, el agotamiento de los recursos, la pérdida de los medios de subsistencia y el desplazamiento de la población. Por lo tanto, en las crisis prolongadas se necesita asistencia urgente para proteger los medios de subsistencia al igual que las vidas de las personas, pues eso ayudará a devolver al país a un camino constructivo hacia la recuperación.

A pesar de estas necesidades adicionales, las tendencias de la asistencia para el desarrollo son causa de preocupación: cerca de dos tercios de estos países reciben menos asistencia para el desarrollo por persona que la media correspondiente a los países menos adelantados. Lo que es más, la agricultura recibe solamente entre el 3 % y el 4 % de los fondos de asistencia para el desarrollo y humanitaria destinados a los países en crisis prolongada, a pesar de que representa el 32 % del producto interno bruto de los países en crisis prolongada y respalda los medios de subsistencia del 62 % de sus poblaciones.

Existen diversas cosas que podemos hacer para mejorar la manera en que gestionamos las crisis prolongadas, y así proveer una ayuda más efectiva y duradera para la gente que vive en estas situaciones. Las lecciones extraídas de la experiencia de muchos países muestran que la realización de actividades de asistencia a largo plazo tomando como base el marco de instituciones locales existentes o revitalizadas ofrece las mayores posibilidades de alcanzar la sostenibilidad a largo plazo y la mejora real de la seguridad alimentaria. Los mecanismos de protección social como la alimentación

escolar, dinero efectivo y las actividades y cupones de comida a cambio de trabajo pueden marcar una diferencia fundamental a largo plazo. La asistencia alimentaria contribuye a construir estos mecanismos de protección social —proporcionando alimentos en el contexto de programas de redes de seguridad y estimulando los mercados mediante la adquisición de provisiones de asistencia alimentaria en mercados locales y mediante sistemas basados en efectivo—, ayudando a salvar la distancia existente entre la asistencia humanitaria tradicional y la asistencia para el desarrollo a largo plazo. Los esfuerzos también deberían dirigirse a conseguir mejoras sostenibles y a largo plazo de la capacidad productiva de los países vulnerables y, al mismo tiempo, reforzar su resistencia ante las perturbaciones. Subyacente a todas estas respuestas mejoradas, una correcta comprensión de la naturaleza de las propias crisis prolongadas constituye un paso fundamental hacia la solución de sus problemas específicos. Estos mensajes se desarrollan más extensamente en el presente informe y, además, se proporciona la base de unas recomendaciones específicas para respaldar el mejor entendimiento y, lo más importante, la respuesta más fuerte y efectiva para ayudar a las personas en situaciones de crisis prolongada a romper el ciclo descendente.

La edición 2010 de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* es, de nuevo, el producto de la colaboración estrecha entre nuestras dos organizaciones y otros asociados. La utilización de los conocimientos técnicos del personal de ambas organizaciones ha permitido aplicar una nueva perspectiva a los problemas relativos a la inseguridad alimentaria en países en crisis prolongada, y ha constituido una plataforma para una nueva visión en cuanto a la combinación de los puntos fuertes de la asistencia humanitaria con la asistencia para el desarrollo a plazo más largo. Esperamos que el presente informe dé forma a la respuesta de los responsables de la toma de decisiones en los ámbitos local, nacional, regional e internacional para mejorar la seguridad alimentaria en crisis prolongada y, a la larga, a salvar vidas, fortalecer comunidades y ayudar a crear un futuro más esperanzador, próspero y autosuficiente.

**Jacques Diouf**
Director General de la FAO

**Josette Sheeran**
Directora Ejecutiva del PMA

# AGRADECIMIENTOS

*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010* fue elaborado bajo el liderazgo general de Hafez Ghanem, Subdirector General, con las orientaciones del equipo directivo del Departamento de Desarrollo Económico y Social. La coordinación técnica de la publicación corrió a cargo de Kostas Stamoulis y Keith Wiebe, de la División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA), mientras que los editores técnicos fueron Luca Alinovi y Luca Russo, de la misma división, y Dan Maxwell, del Centro Internacional Feinstein de la Universidad Tufts. El personal de la División de Estadística (ESS) generó los datos subyacentes sobre subnutrición.

Este es el segundo año en que *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* ha sido elaborado conjuntamente por la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Nicholas Crawford y Sarah Laughton, de la División de Políticas, Planificación y Estrategia del PMA, actuaron como coordinadores técnicos en todas las contribuciones del PMA y proporcionaron información y asesoramiento valiosos a medida que se revisaban los borradores.

El capítulo "La subnutrición en el mundo en 2010" fue elaborado por el Departamento de Desarrollo Económico y Social con las notables contribuciones técnicas de Luca Alinovi y Erdgin Mane (ESA).

La sección "Características comunes de los países en crisis prolongada" del capítulo "Los países en crisis prolongada: qué son y por qué merecen atención especial" fue elaborada por Dan Maxwell con la contribución de Luca Alinovi y Luca Russo. Los datos del Sistema mundial de información y alerta temprana sobre la alimentación y la agricultura (SMIA) considerados en este capítulo para la selección de los países en crisis prolongada fueron proporcionados por Kisan Gunjal, de la División de Comercio y Mercados (EST). La sección "Adaptación de los medios de subsistencia en crisis prolongadas" fue elaborada por Margie Buchanan-Smith, Susan Jaspars y Sara Pantuliano del Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido. La sección "Las cuestiones de género en crisis prolongadas" fue elaborada por Gabriel Rugalema y Libor Stloukal con el apoyo de Carina Hirsch y Joseph Ssentongo, de la División de Género, Equidad y Empleo Rural (ESW). La sección "Aprendizaje a partir de las respuestas comunitarias y mejora de las mismas" fue redactada por Karel Callens, de la División de Apoyo a la Elaboración de Políticas y Programas (TCS), con la colaboración de Kevin Gallagher (FAO Sierra Leona), Luca Russo (ESA), Rene Salazar (SEARICE Sierra Leona) y Oriane Turot (ESA).

La sección "Análisis de los flujos de ayuda recibidos por los países en crisis prolongada" del capítulo "Respuestas nacionales e internacionales a las crisis prolongadas" fue redactada por Luca Russo y Winnie Bell (ESA) con las estadísticas, los análisis y el apoyo de Daniel Coppard y Asma Zubairi, de Iniciativas de Desarrollo. La sección "Asistencia alimentaria humanitaria en crisis prolongadas" fue elaborada por Nicholas Crawford y Sarah Laughton, ambos del PMA, con la contribución adicional (Recuadro 6) de Saskia de Pee, Martin W. Bloem y Tina van den Briel en representación del PMA. La sección "Hacia la protección social en crisis prolongadas" fue redactada por Ugo Gentilini, de la División de Políticas, Planificación y Estrategia del PMA. La sección "Utilización de respuestas a corto plazo para respaldar la recuperación a largo plazo en la agricultura y la seguridad alimentaria" fue elaborada por Jennifer Nyberg, Neil Marsland, Lucia Palombi y Dick Trenchard, de la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE). La sección final, "Casos de éxito: el ejemplo de Mozambique", fue elaborada por Karel Callens (TCS) en colaboración con Margarida David e Silva y Christopher Tanner (FAO Mozambique).

El capítulo final "Hacia la garantía de la seguridad alimentaria en crisis prolongadas: medidas recomendadas" fue elaborado por Luca Alinovi y Dan Maxwell con la contribución de Luca Russo. En la elaboración del Recuadro 12 se contó con la contribución adicional de Nick Haan y Zoé Druilhe (ESA).

Ricardo Sibrian elaboró el Cuadro 1 del anexo técnico con la ayuda de Cinzia Cerri y Seevalingum Ramasawmy (ESS) y Erdgin Mane (ESA). Las proyecciones iniciales fueron proporcionadas por Rafik Mahjoubi y Panagiotis Karfakis (ESA). El proceso editorial contó con los valiosos comentarios, sugerencias y contribuciones de Jean Balié (ESA), Boubaker BenBelhassen (ODG), André Croppenstedt (ESA), David Dawe (ESA), Bénédicte de la Brière (ESA), Xiaoning Gong (ESS), David Hallam (EST), Arif Husain (WFP), Henri Josserand (EST), David Marshall (ESS), Steven Were Omamo (WFP), Terri Raney (ESA), Alexander Sarris (EST), Shahla Shapouri del Servicio de Economía e Investigación del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA), Dick Trenchard (TCE), Jeff Tschirley (TCE) y Marcela Villarreal (ESW). La lectura del informe fue mejorada notablemente por Paul Neate, quien proporcionó ayuda editorial en inglés, el idioma original del documento. Daniela Farinelli proporcionó apoyo administrativo excelente a lo largo del proceso, mientras que Lavinia Antonaci, Winnie Bell, Marco D'Errico, Erdgin Mane y Denise Melvin aportaron investigación y apoyo útiles durante el proceso de redacción.

Los servicios de edición, diseño gráfico y disposición tipográfica fueron proporcionados por Visiontime. Los servicios de traducción e impresión fueron proporcionados por el Servicio de Programación y Documentación de Reuniones del Departamento de Servicios Internos, Recursos Humanos y Finanzas de la FAO.

# La subnutrición en el mundo en 2010

## El número de personas subnutridas ha disminuido pero sigue siendo inaceptablemente alto

### Mensaje principal

Tanto el número como la proporción de personas que pasan hambre en el mundo han disminuido a medida que la economía mundial se recupera y que los precios de los alimentos se mantienen por debajo de sus niveles máximos, pero el hambre está más extendida que antes de las crisis de precios de los alimentos y económica, lo que hace que sea más difícil cumplir los objetivos de reducción del hambre acordados internacionalmente.

Tras el drástico incremento registrado entre 2006 y 2009 debido a los altos precios de los alimentos y la crisis económica mundial, se estima que en 2010 el número de personas subnutridas en el mundo ha disminuido a medida que la economía mundial se recupera (Figura 1). Sin embargo, el número de personas subnutridas sigue siendo inaceptablemente alto: es mayor que antes de las últimas crisis, mayor que hace 40 años y mayor que en el momento en que se acordó el objetivo de reducción del hambre en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996 (véase el Recuadro 1).

Tomando como base los últimos datos disponibles, se calcula que el número total de personas subnutridas en el mundo alcanzó los 1 023 millones en 2009 y se espera que se reduzca un 9,6 % hasta los 925 millones en 2010. El 98 % de estas personas subnutridas se encuentran en los países en desarrollo, cuya tasa de subnutrición alcanza el 16 % (Figura 2). Esto constituye una reducción desde el 18 % en 2009 pero sigue siendo superior, con mucho, al Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 1.

La cosecha mundial de cereales ha sido notable en los últimos años —incluso a pesar de que el número de personas subnutridas ha estado aumentando—, pero la mejora generalizada de la seguridad alimentaria en 2010 es reflejo de un incremento del *acceso a alimentos* mediante la reanudación del crecimiento económico prevista,

RECUADRO **1**

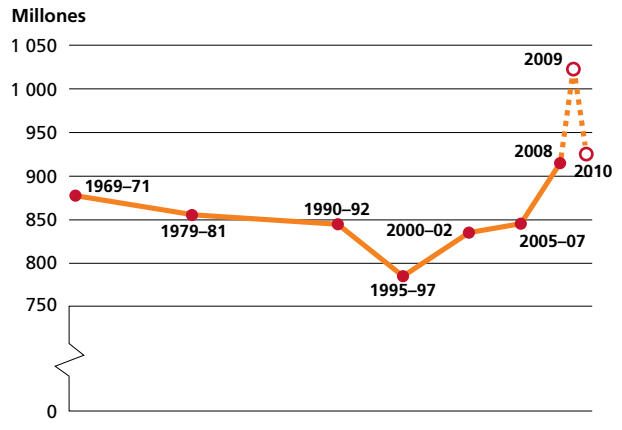
### ¿Qué es la seguridad alimentaria y cuáles son los objetivos de reducción del hambre?

- Existe **seguridad alimentaria** cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. La seguridad alimentaria familiar es la aplicación de este concepto al ámbito familiar, situando a los individuos que conforman la unidad en el centro de la atención.
- Existe **inseguridad alimentaria** cuando las personas no tienen acceso físico, social o económico suficiente a alimentos, tal y como se define más arriba.
- Existe **subnutrición** cuando el aporte calórico es inferior a las necesidades mínimas de energía alimentaria (NMEA). Las NMEA constituyen la cantidad de energía necesaria para realizar actividades suaves y para mantener un peso mínimo aceptable para la altura alcanzada. Varía en función del país y del año dependiendo de la estructura de sexo y edad de la población. En este informe los términos "hambre" y "subnutrición" se emplean indistintamente.
- El **objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación** es reducir a la mitad el número de personas subnutridas entre 1990-92 y 2015. El **Objetivo de Desarrollo del Milenio 1**, concretamente la Meta 1C, es reducir a la mitad la proporción de personas que pasan hambre entre 1990 y 2015.

particularmente en los países en desarrollo, en combinación con el mantenimiento de los precios de los alimentos por debajo de los máximos de 2008. El Fondo Monetario Internacional (FMI) calcula que la producción económica mundial aumentará un 4,2 % en 2010, un ritmo mayor de lo previsto, tras una contracción del 0,6 % en 2009[1]. En general, el producto interno bruto (PIB) está aumentando más rápidamente en las economías emergentes y los países en desarrollo que en los países desarrollados (Figura 3). El Banco Mundial calcula que el flujo de capital privado que

FIGURA 1

Número de personas subnutridas en el mundo desde 1969-1971 hasta 2010

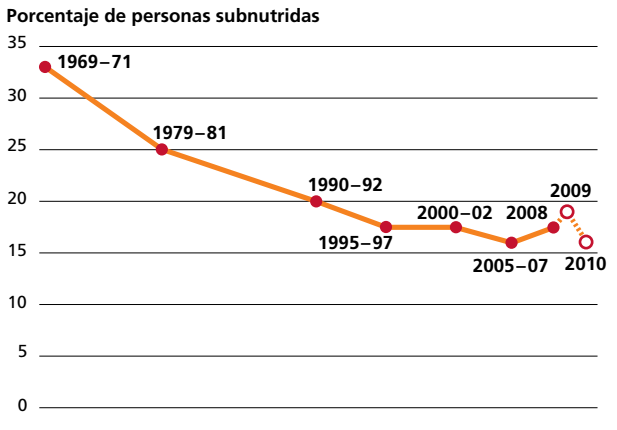



*Nota:* Las cifras correspondientes a 2009 y 2010 son calculadas por la FAO con la contribución del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América. Para consultar la información completa sobre la metodología, véanse las notas técnicas de referencia (disponibles en www.fao.org/publication/sofi/en/).

*Fuente:* FAO.

FIGURA 2

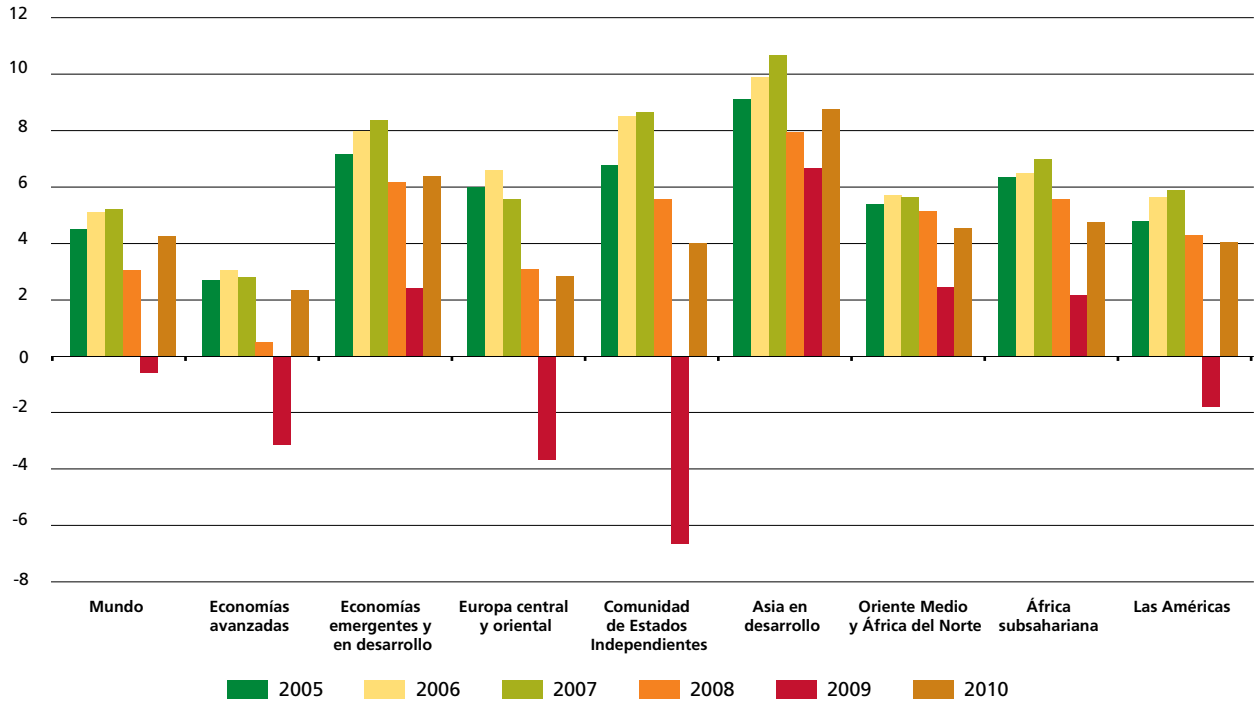
Proporción de personas subnutridas en los países en desarrollo desde 1969-1971 hasta 2010




*Fuente:* FAO.

FIGURA 3

Se prevé que el crecimiento económico se reanude en 2010, especialmente en los países en desarrollo




*Fuente:* Fondo Monetario Internacional, base de datos *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2010.

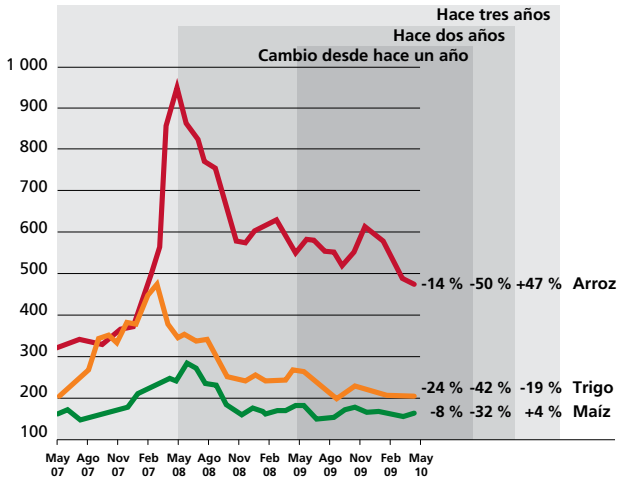
reciben los países en desarrollo está aumentando también más rápido de lo previsto en un comienzo[2]. Paralelamente los precios internacionales de los cereales han disminuido en los últimos meses y en la actualidad se encuentran por debajo de sus máximos recientes, lo que es reflejo de la amplia oferta mundial de cereales de 2009/2010 y de las voluminosas cosechas previstas para 2010 (Figura 4). No obstante, en la mayoría de los países de bajos ingresos y con déficit alimentario los precios de los alimentos siguen siendo superiores a los precios de comienzos de 2008 previos a la crisis, lo que afecta negativamente al acceso a alimentos por parte de la población vulnerable[3].

El análisis del hambre durante la crisis y la recuperación pone de manifiesto la vulnerabilidad de muchos países pobres ante las perturbaciones económicas. La carencia de los mecanismos adecuados para hacer frente a las perturbaciones o para proteger a la población más vulnerable de sus efectos resulta en grandes repuntes del hambre tras las crisis. Además, no debe asumirse que todas las repercusiones de las crisis sobre el hambre desaparecen al finalizar la crisis. Las familias vulnerables hacen frente a las perturbaciones vendiendo bienes —que son muy difíciles de reemplazar—, reduciendo el consumo de alimentos tanto en cantidad como en calidad y recortando el gasto en sanidad y educación. Todos estos mecanismos tienen efectos negativos a largo plazo en la calidad de vida y en los medios de subsistencia.

FIGURA 4

**Los precios de los alimentos son inferiores a los máximos de 2008 pero siguen siendo superiores a los precios anteriores a la crisis en muchos países en desarrollo**

**Precios internacionales de los cereales (promedio mensual de referencia; USD/tonelada)**




*Fuente:* FAO. 2010. *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*. n.º 2 (mayo). Roma.

# La subnutrición por regiones

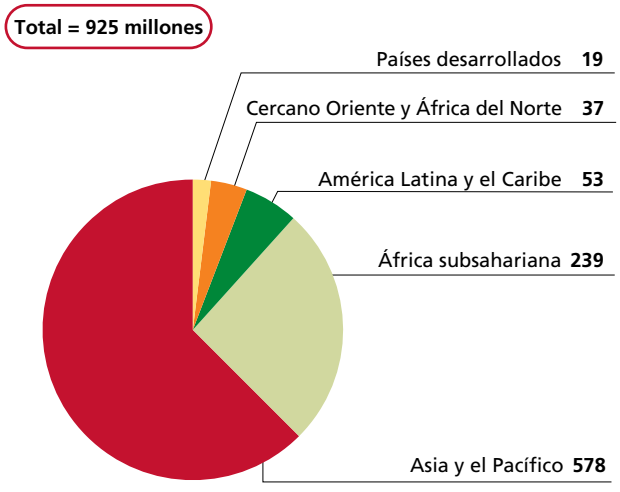
La mayoría de la población subnutrida del mundo vive en países en desarrollo. Dos terceras partes viven en tan solo siete países (Bangladesh, China, la República Democrática del Congo, Etiopía, la India, Indonesia y el Pakistán) y solo en China y la India vive más del 40 %.

Las proyecciones para 2010 indican que el número de personas subnutridas disminuirá en todas las regiones, aunque a ritmos diferentes. La región con más personas subnutridas sigue siendo Asia y el Pacífico (Figura 5) pero, con una reducción del 12 % desde los 658 millones en 2008 hasta los 578 millones, la mayor parte de la mejora mundial prevista para 2010 también corresponde a esta región (Figura 6)[4].

Mientras que el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación es reducir a la mitad el *número* de personas subnutridas, el ODM 1 consiste en reducir a la mitad la *proporción* de estas personas. Debido a que la población mundial sigue aumentando (si bien lo hace más despacio que en las últimas décadas), un número dado de personas hambrientas constituye una proporción en descenso de las personas que pasan hambre. De hecho, los países en

FIGURA 5

**Subnutrición en 2010 por región (millones)**



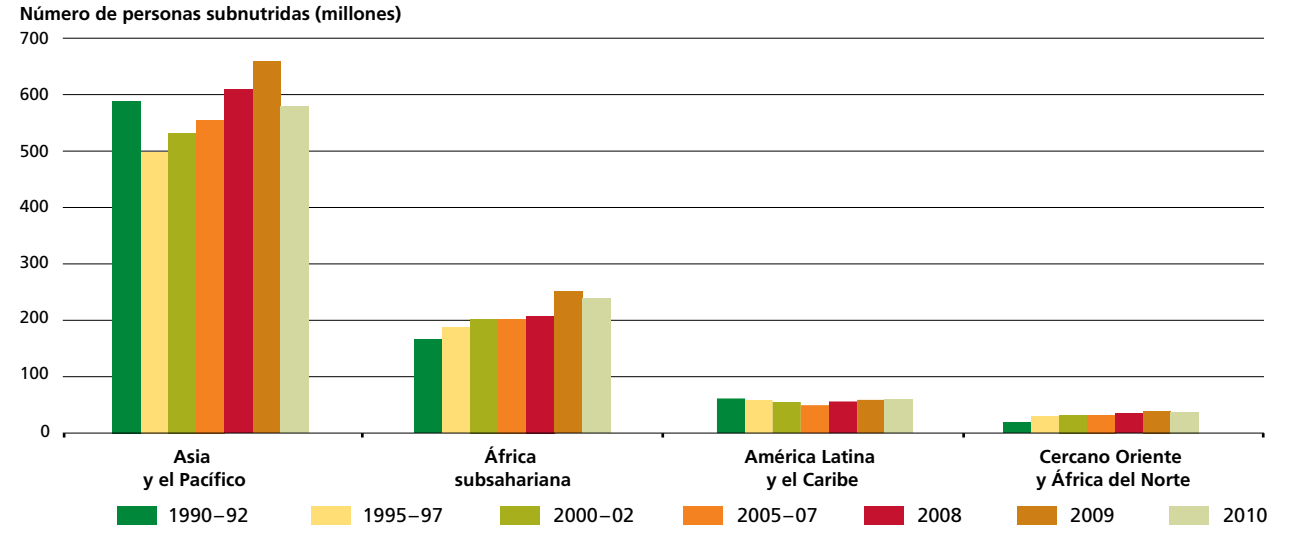

*Nota:* Todos los números han sido redondeados. *Fuente:* FAO.

desarrollo en su conjunto han registrado un retroceso generalizado en cuanto al objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (de los 827 millones de personas subnutridas en 1990-92 se pasó a 906 millones en 2010), mientras que se han realizado ciertos progresos hacia la consecución del ODM 1 (la prevalencia del hambre disminuyó desde el 20 % en 1990-92 hasta el 16 % en 2010).

La proporción de personas subnutridas sigue siendo máxima en el África subsahariana, con un 30 % en 2010 (Figura 7), pero el progreso varía en función de cada país. En 2005-07 (el período más reciente para el que se dispone de datos completos), el Congo, Ghana, Malí y Nigeria ya habían alcanzado el ODM 1 y Etiopía y otros países estaban próximos a hacerlo. No obstante, en la República Democrática del Congo la proporción de personas subnutridas había aumentado hasta el 69 % desde el 26 % registrado en 1990-92. En Asia, Armenia, Myanmar y Viet Nam habían alcanzado el ODM 1 y China y otros países estaban próximos a hacerlo, mientras que en América Latina y el Caribe Guyana, Jamaica y Nicaragua habían alcanzado dicho objetivo y el Brasil y otros países estaban cerca de conseguirlo. (En el Cuadro 1 del anexo técnico se proporcionan más detalles sobre las estadísticas correspondientes a cada país.)

FIGURA **6**

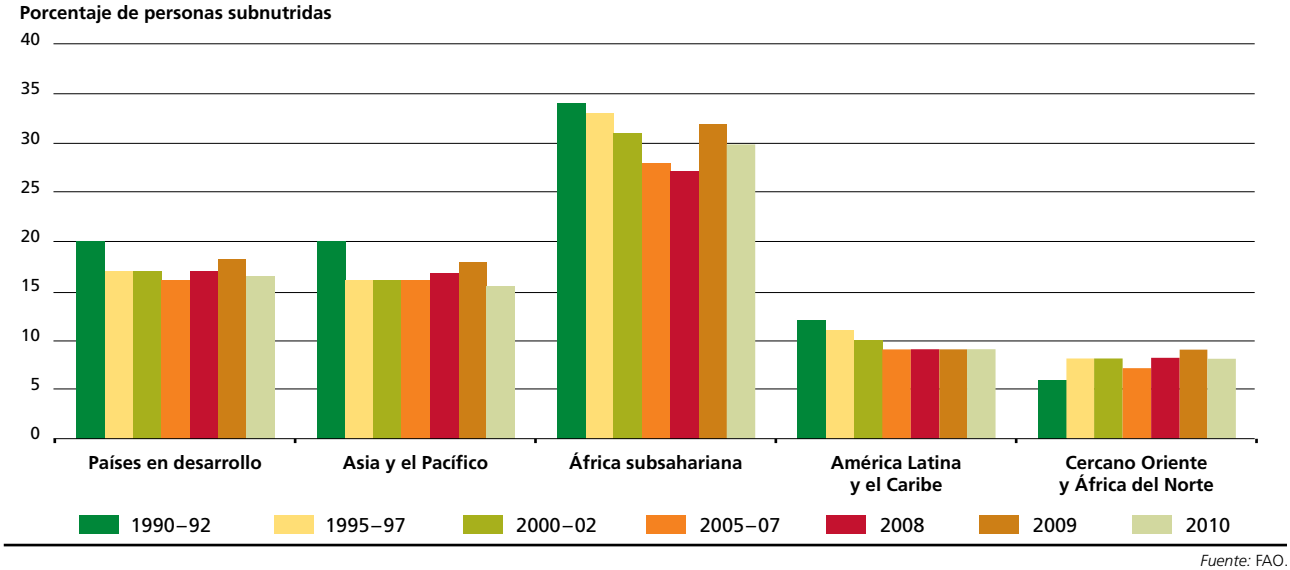
Tendencias regionales en el número de personas subnutridas desde 1990-92 hasta 2010




*Fuente:* FAO.

FIGURA **7**

Tendencias regionales de la proporción de personas subnutridas desde 1990-92 hasta 2010




*Fuente:* FAO.

# Los países en crisis prolongada: qué son y por qué merecen atención especial

## Características comunes de los países en crisis prolongada

**Mensaje principal**

En la actualidad se considera que 22 países se encuentran en crisis prolongada, situación que se caracteriza por catástrofes naturales o conflictos recurrentes, la longevidad de las crisis alimentarias, el fracaso de los medios de subsistencia y la capacidad institucional insuficiente para reaccionar a las crisis. Por ello, los países en crisis prolongada deben ser considerados como una categoría especial con necesidades especiales en cuanto a las intervenciones por parte de la comunidad para el desarrollo.

No existe una definición simple de un país en crisis prolongada. Estas crisis se han definido como "aquellos entornos en que una proporción importante de la población es muy vulnerable a la muerte, la enfermedad y la interrupción de los medios de subsistencia durante un período de tiempo prolongado". La gobernanza en estos entornos suele ser muy débil y el Estado suele tener una capacidad limitada para responder a las amenazas que afectan a la población y mitigarlas o para proporcionar un nivel suficiente de protección[5]. La inseguridad alimentaria es la manifestación más común de las crisis prolongadas[6].

Las situaciones de crisis prolongada no son todas iguales, pero pueden compartir algunas de (no necesariamente todas) las siguientes características[7]:

- **Duración o longevidad**. El Afganistán, Somalia y el Sudán, por ejemplo, llevan en uno u otro tipo de crisis desde la década de 1980, es decir, casi 30 años.
- **Conflicto.** El conflicto es una característica común, pero por sí solo no genera una crisis prolongada. Existen algunos países en crisis prolongada donde el conflicto declarado y militarizado no constituye un factor importante o es solamente causa de crisis en parte del país (por ejemplo, Etiopía o Uganda).
- **Gobernanza o administración pública deficientes.** Esto puede ser simplemente la falta de capacidad para hacer frente a problemas demasiado voluminosos, pero también puede ser reflejo de la inexistencia de voluntad política de conceder derechos a todos los ciudadanos.
- **Sistemas de medios de subsistencia insostenibles y resultados deficientes relativos a la seguridad alimentaria.** Estos dos factores contribuyen a la malnutrición y al incremento de la tasa de mortalidad. La inseguridad alimentaria tanto temporal como crónica suele aumentar en situaciones de crisis prolongada. No obstante, los sistemas de medios de subsistencia insostenibles no son únicamente un síntoma de las crisis prolongadas; el deterioro de la sostenibilidad de los sistemas de medios de subsistencia puede ser un factor contribuyente a los conflictos, que a su vez pueden provocar una crisis prolongada.
- **Fracaso de las instituciones locales.** Suele ser más grave a causa de la fragilidad del Estado. Los sistemas institucionales consuetudinarios relativamente sostenibles suelen fracasar en condiciones de crisis prolongada, pero no suelen existir alternativas gestionadas por el Estado que puedan sustituirlos.

### Definición de países en crisis prolongada

Resulta obvio a partir del análisis anterior que la definición de una crisis prolongada es, en cierto modo, fluida: no existe una característica única que identifique una crisis prolongada y la ausencia de una o más de las características señaladas no significa necesariamente que un país o una región no se encuentre en crisis prolongada. En el presente informe se emplean tres criterios cuantificables para determinar si un país se encuentra o no en crisis prolongada: la longevidad de la crisis, la composición de los flujos de ayuda externos y la

inclusión del país en la lista de países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA).

- **Longevidad de la crisis.** El criterio para cuantificarla se basa en el número de años en que un país ha informado acerca de una crisis (ya sea una catástrofe natural, una crisis o catástrofe provocada por el ser humano o una combinación de ambas) que requería asistencia externa. Esta información es recopilada anualmente para todos los Estados miembros de las Naciones Unidas por el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA). Se considera que un país está en crisis prolongada si ha figurado en la lista del SMIA durante ocho años o más entre 2001 y 2010 (para captar crisis más recientes) o durante 12 o más años entre 1996 y 2010.
- **Flujos de ayuda.** El segundo criterio definitorio es la proporción de asistencia humanitaria recibida por el país como porcentaje de la asistencia total. Se considera que un país se encuentra en crisis prolongada si ha recibido el 10 % o más de su asistencia oficial para el desarrollo (AOD) como ayuda humanitaria desde el año 2000[8].
- **Situación económica y relativa a la seguridad alimentaria.** El último criterio definitorio es que los países en crisis prolongada deben figurar en la lista de PBIDA.

En la actualidad un total de 22 países cumplen estos tres criterios (Cuadro 1).

Todos los países del Cuadro 1 han sufrido algún tipo de situación de emergencia provocada por el ser humano, ya sea un conflicto o una crisis política de determinada naturaleza. De ellos, 18 también han experimentado algún tipo de catástrofe natural en algún momento, bien como crisis aislada, bien combinada con una situación de emergencia provocada por el ser humano, y 15 han experimentado al menos en una ocasión una situación de emergencia debida a la combinación de catástrofes naturales y causadas por el ser humano.

Algunas situaciones de crisis prolongada se limitan a una zona geográfica concreta de un país y podrían no afectar a la población al completo. Por ejemplo, Uganda figura en la lista, pero su crisis prolongada se limita al norte y noreste del país. También se podría considerar en crisis prolongada un territorio, como la Faja de Gaza y Cisjordania. Este territorio se incluye entre los estudios de caso presentados en este informe.

Existen otros casos de países que parecen haber estado en crisis prolongada pero no se incluyen en esta lista. Sri Lanka, por ejemplo, está saliendo de un largo conflicto civil que devastó una gran parte de la zona norte de la isla y provocó

CUADRO **1**

**Países en crisis prolongada: tipo de crisis, 1996-2010 y proporción de asistencia humanitaria en 2000-08**

| País | Solo catástrofes naturales | Solo catástrofes causadas por el ser humano | Combinación de catástrofes naturales y causadas por el ser humano | N.º total de catástrofes (1996-2010) | Asistencia humanitaria/ AOD total (2000-08) |
|---|---|---|---|---|---|
| | *(Número de años)* | | | | *(%)* |
| **Afganistán** | | 5 | 10 | 15 | 20 |
| **Angola** | 1 | 11 | | 12 | 30 |
| **Burundi** | | 14 | 1 | 15 | 32 |
| **Chad** | 2 | 4 | 3 | 9 | 23 |
| **Congo** | | 13 | | 13 | 22 |
| **Côte d'Ivoire** | | 9 | | 9 | 15 |
| **Eritrea** | 2 | 3 | 10 | 15 | 30 |
| **Etiopía** | 2 | 2 | 11 | 15 | 21 |
| **Guinea** | | 10 | | 10 | 16 |
| **Haití** | 11 | 1 | 3 | 15 | 11 |
| **Iraq** | | 4 | 11 | 15 | 14 |
| **Kenya** | 9 | | 3 | 12 | 14 |
| **Liberia** | | 14 | 1 | 15 | 33 |
| **República Centroafricana** | | 8 | | 8 | 13 |
| **República Democrática del Congo** | | 15 | | 15 | 27 |
| **República Popular Democrática de Corea** | 6 | 3 | 6 | 15 | 47 |
| **Sierra Leona** | | 15 | | 15 | 19 |
| **Somalia** | | | 15 | 15 | 64 |
| **Sudán** | | 5 | 10 | 15 | 62 |
| **Tayikistán** | 3 | | 8 | 11 | 13 |
| **Uganda** | | 4 | 10 | 14 | 10 |
| **Zimbabwe** | 2 | 3 | 5 | 10 | 31 |

*Fuentes:* SMIA de la FAO e Iniciativas de Desarrollo.

RECUADRO **2**

## Crisis prolongada: el caso de Somalia

Somalia ha carecido de gobierno central desde 1991 y previamente sufrió una guerra civil durante varios años. Desde 2004 un Gobierno federal de transición ha intentado ejercer cierta autoridad pero ha sido incapaz de extender su control sobre una gran parte del país. Los gobierno regionales, prácticamente independientes, han ejercido cierta autonomía y administración en Somaliland y Puntland, en el norte del país. En los últimos años el conflicto ha adoptado elementos de rivalidad regional.

El conflicto dio lugar a una situación de hambruna grave en Somalia meridional y central en 1992-1993 y desde el año 2000 se han registrado crisis relativas a la seguridad alimentaria localizadas en varias partes del país. La lucha intensa en Mogadiscio en 2006 ocasionó la huida de aproximadamente medio millón de residentes de la ciudad a la seguridad relativa del corredor de Afgooye, al noroeste de la ciudad.

En 2009 unos 3,2 millones de somalíes requerían asistencia alimentaria inmediata. Más de la mitad de estos ciudadanos eran desplazados internos y el resto estaban afectados bien por el conflicto, bien por la sequía y la crisis de medios de subsistencia subyacente, o por ambos. A comienzos de 2010 y a pesar de la buena cosecha de 2009, la situación relativa a la seguridad alimentaria de una gran parte de la población de las zonas centromeridional y central de Somalia era cada vez más preocupante, y las condiciones de seguridad han obligado a casi todos los organismos internacionales a retirarse de estas zonas.

RECUADRO **3**

## Crisis prolongada en la Faja de Gaza y Cisjordania

Desde el comienzo de la ocupación israelí en 1967, la economía de la Faja de Gaza y Cisjordania ha dependido considerablemente de la provisión de empleo a Israel y a otros países. Esto ha hecho que el territorio sea extremamente vulnerable a los cambios de los mercados de mano de obra y bienes de Israel. Las condiciones económicas se han deteriorado desde finales de septiembre de 2000. La elevada tasa de crecimiento de la población ha sido superior que el crecimiento del PIB, lo que ha dado lugar a un declive constante del PIB per cápita. El deterioro general de la economía ha venido empeorando desde comienzos de 2006 y las repercusiones en la situación socioeconómica son especialmente graves en la Faja de Gaza.

El movimiento entrante y saliente de bienes y personas en la Faja de Gaza y Cisjordania se ha restringido notablemente, y ello ha tenido un efecto negativo en las vidas de la población palestina. El desempleo alcanzó el 31 % a mediados de 2002. Desde entonces se ha reducido, pero sigue siendo superior al 24 %. La pérdida de empleo, ingresos y bienes ha reducido drásticamente el acceso económico a alimentos al tiempo que los ingresos per cápita reales se han reducido a la mitad desde 1999. A mediados de 2006, seis de cada diez personas tenían unos ingresos inferiores al umbral de pobreza de 2,10 USD diarios, mientras que se consideraba que el 34 % de toda la población que vivía en este territorio sufría de inseguridad alimentaria y un 12 % adicional era especialmente vulnerable a pasar a sufrir inseguridad alimentaria. En la Faja de Gaza cuatro de cada cinco familias tuvieron que reducir su gasto, incluido el destinado a alimentos.

*Fuentes:* FAO/PMA. 2003. *Report of the food security assessment, West Bank and Gaza Strip* (disponible en ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/j1575e/j1575e01.pdf); y PMA/FAO. 2007. *West Bank and Gaza Strip, Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (CFSVA)*, págs. 4–9. Roma (Italia).

el desplazamiento de una gran proporción de la población. No obstante, ha aparecido en la lista del SMIA de países en crisis solamente en siete de los últimos diez años, por lo que incumple por muy poco los criterios de inclusión.

Por lo tanto, existe un grado considerable de heterogeneidad entre los países en crisis prolongada en lo que respecta, entre otras cosas, a la capacidad de gestionar las crisis: algunos países tienen un gobierno operativo y otros se consideran Estados frágiles o fracasados[9].

En cuanto a los flujos de ayuda, los países en crisis prolongada se caracterizan por la recepción de una proporción relativamente alta de ayuda en forma de asistencia humanitaria, en lugar de asistencia para el desarrollo. Cerca de un 10 % de la AOD total se proporciona en forma de asistencia humanitaria, pero en los países en crisis prolongada esta proporción suele ser mucho mayor: en Somalia y el Sudán, por ejemplo, alcanza los dos tercios. La cantidad de asistencia humanitaria recibida per cápita

CUADRO **2**

**Todos los países en crisis prolongada presentan un alto nivel de inseguridad alimentaria**

| País | Población total | N.º de personas subnutridas | Proporción de personas subnutridas | Niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal | Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años | Índice Global del Hambre | Retraso del crecimiento[1] | Emaciación[2] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2005-07 | 2005-07 | 2005-07 | 2002-07 | 2007 | 2009 | 2000-07 | 1996-07 |
| | *(Millones)* | | *(%)* | | | | | |
| **Afganistán** | n.d. | n.d. | n.d. | 32,8 | 25,7 | n.d. | 59,3 | 8,6 |
| **Angola** | 17,1 | 7,1 | 41 | 14,2 | 15,8 | 25,3 | 50,8 | 8,6 |
| **Burundi** | 7,6 | 4,7 | 62 | 35,0 | 18,0 | 38,7 | 63,1 | 8,2 |
| **Chad** | 10,3 | 3,8 | 37 | 33,9 | 20,9 | 31,3 | 44,8 | 16,1 |
| **Congo** | 3,5 | 0,5 | 15 | 11,8 | 12,5 | 15,4 | 31,2 | 8,0 |
| **Côte d'Ivoire** | 19,7 | 2,8 | 14 | 16,7 | 12,7 | 14,5 | 40,1 | 8,6 |
| **Eritrea** | 4,6 | 3,0 | 64 | 34,5 | 7,0 | 36,5 | 43,7 | 14,9 |
| **Etiopía** | 76,6 | 31,6 | 41 | 34,6 | 11,9 | 30,8 | 50,7 | 12,3 |
| **Guinea** | 9,4 | 1,6 | 17 | 22,5 | 15,0 | 18,2 | 39,3 | 10,8 |
| **Haití** | 9,6 | 5,5 | 57 | 18,9 | 7,6 | 28,2 | 29,7 | 10,3 |
| **Iraq** | n.d. | n.d. | n.d. | 7,1 | 4,4 | n.d. | 27,5 | 5,8 |
| **Kenya** | 36,8 | 11,2 | 31 | 16,5 | 12,1 | 20,2 | 35,8 | 6,2 |
| **Liberia** | 3,5 | 1,2 | 33 | 20,4 | 13,3 | 24,6 | 39,4 | 7,8 |
| **República Centroafricana** | 4,2 | 1,7 | 40 | 24,0 | 17,2 | 28,1 | 44,6 | 10,5 |
| **República Democrática del Congo** | 60,8 | 41,9 | 69 | 25,1 | 16,1 | 39,1 | 45,8 | 14,0 |
| **República Popular Democrática de Corea** | 23,6 | 7,8 | 33 | 17,8 | 5,5 | 18,4 | 44,7 | 8,7 |
| **Sierra Leona** | 5,3 | 1,8 | 35 | 28,3 | 26,2 | 33,8 | 46,9 | 10,2 |
| **Somalia** | n.d. | n.d. | n.d. | 32,8 | 14,2 | n.d. | 42,1 | 13,2 |
| **Sudán** | 39,6 | 8,8 | 22 | 27,0 | 10,9 | 19,6 | 37,9 | 21,0 |
| **Tayikistán** | 6,6 | 2,0 | 30 | 14,9 | 6,7 | 18,5 | 33,1 | 8,7 |
| **Uganda** | 29,7 | 6,1 | 21 | 16,4 | 13,0 | 14,8 | 38,7 | 6,3 |
| **Zimbabwe** | 12,5 | 3,7 | 30 | 14,0 | 9,0 | 21,0 | 35,8 | 7,3 |

*Nota:* n.d. = no disponible. *Fuentes:* FAO, IIPA y OMS.
[1] Porcentaje de la altura en relación con la edad <-2SD.
[2] Porcentaje del peso en relación con la altura <-2SD.

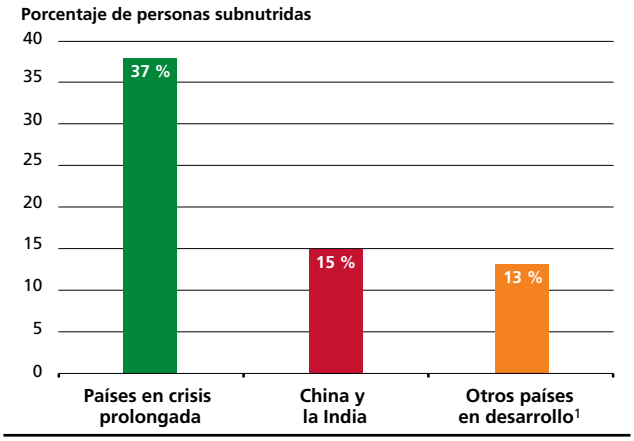
también es más elevada en los 22 países en crisis prolongada que la media de los países en desarrollo. La cantidad y la distribución de los flujos de ayuda se analizarán en mayor detalle más adelante (véanse las páginas 29-34).

## Inseguridad alimentaria: ¿conforman los países en crisis prolongada un caso diferente?

Los países en crisis prolongada suelen mostrar un alto nivel de inseguridad alimentaria (Cuadro 2). En 2005-07 la proporción de personas subnutridas en países en crisis prolongada osciló desde un mínimo del 14 % en Côte d'Ivoire hasta un máximo del 69 % en la República Democrática del Congo. El Índice Global del Hambre, formado por la combinación de datos sobre subnutrición, la prevalencia de la insuficiencia ponderal y la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, osciló desde un mínimo del 14,5 ("problema de hambre grave") en Côte d'Ivoire hasta un máximo del 39,1 ("problema de hambre

FIGURA **8**

**La proporción de personas subnutridas es casi el triple en países en crisis prolongadas que en otros países en desarrollo**




*Nota:* Los datos corresponden a 2005-07. *Fuente:* FAO.
[1] Se excluyen los países en crisis prolongada, China y la India.

extremadamente alarmante") en la República Democrática del Congo.

El Cuadro 2 muestra que, en promedio, la proporción de personas subnutridas es casi el triple en países en crisis prolongada que en otros países en desarrollo (si se excluyen los países en crisis prolongada y China y la India) (Figura 8). A pesar de ello, no todos los países en crisis prolongada presentan un nivel muy alto de subnutrición, ya que en algunos de ellos las crisis se reducen a únicamente ciertas zonas o regiones. Existen aproximadamente 166 millones de personas subnutridas en países en crisis prolongada, cifra que constituye aproximadamente el 20 % de la población subnutrida del mundo o más de una tercera parte si se excluye a China y la India del cálculo.

La seguridad alimentaria es considerablemente peor en el grupo de países en crisis prolongada que en el resto de países en desarrollo en cuatro de los seis indicadores principales de la seguridad alimentaria: proporción de población subnutrida (FAO), proporción de niños con retraso del crecimiento, índice de mortalidad de los niños menores de cinco años e Índice Global del Hambre (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, IIPA) (Cuadro 3).

Un análisis en mayor profundidad de la relación existente entre las crisis prolongadas y la seguridad alimentaria muestra que los cambios en los ingresos, la eficacia gubernamental, el control de la corrupción y el número de años de duración de la crisis están relacionados significativamente con la proporción de la población que está subnutrida (Cuadro 4)[10]. Estos factores, además de la educación, están relacionados de manera significativa con el Índice Global del Hambre de un país. Además, no importa solamente la presencia o ausencia de una crisis prolongada: también es relevante el número de años que un país ha estado sumergido en una crisis. El incremento de la cantidad de años aumenta considerablemente la prevalencia de la subnutrición.

CUADRO **3**

**La seguridad alimentaria es notablemente inferior en países en crisis alimentaria que en los países menos adelantados que no se encuentran en crisis prolongada**

| Variable dependiente | Test-T | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Sin crisis prolongada | En crisis prolongada | Diferencia | Rango |
| **Porcentaje de personas subnutridas** | 18,8 | 31,4 | –12,6 ** | 1,0 – 69,0 |
| **Porcentaje de personas con insuficiencia ponderal** | 17,9 | 19,9 | –2,0 | 1,6 – 44,6 |
| **Porcentaje de niños con retraso del crecimiento** | 35,1 | 40,2 | –5,1* | 3,7 – 63,1 |
| **Porcentaje de niños con emaciación** | 8,2 | 9,3 | –1,1 | 1,0 – 22,9 |
| **Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (%)** | 7,8 | 11,9 | –4,1** | 0,7 – 26,2 |
| **Índice Global del Hambre** | 16,5 | 22,3 | –5,8** | 5,2 – 39,1 |

*Notas:* Los datos corresponden a 2005-07. Las cifras difieren de las incluidas en la Figura 8 porque no están ponderadas por población.
* Diferencia significativa entre países en crisis prolongada y países que no están en crisis prolongada, P <0,05 (95 %).
** Diferencia significativa entre países en crisis prolongada y países que no están en crisis prolongada, P <0,01 (99 %).

*Fuentes:* FAO, IIPA y OMS.

CUADRO **4**

**Resultados de la regresión: inseguridad alimentaria, índice de desarrollo humano, indicadores de la gobernanza mundial y crisis prolongadas**

| Variable dependiente: *% personas subnutridas* | | | Variable dependiente: *Índice Global del Hambre* | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Factor** | **Elasticidad** | **Z (sig)** | **Factor** | **Elasticidad** | **Z (sig)** |
| **Ingresos[1]** | –0,76 | –2,85 ** | **Ingresos** | –0,72 | –4,58** |
| **Educación[2]** | 0,32 | 1,21 | **Educación** | –0,36 | –2,36* |
| **Eficacia gubernamental[3]** | –1,45 | –3,63 ** | **Eficacia gubernamental** | –0,65 | –2,84** |
| **Control de la corrupción[4]** | 1,05 | 2,79 ** | **Control de la corrupción** | 0,48 | 2,14* |
| **Años en crisis[5]** | 0,38 | 4,29 ** | **Años en crisis** | 0,16 | 3,14** |
| **$R^2$ ajustado (MCO)[6]** | | 0,52 ** | **$R^2$ ajustado (MCO)** | | 0,72** |

*Notas:*
* p < 0,05
** p < 0,01
[1] Índice de desarrollo humano (PNUD).
[2] Índice de desarrollo humano (PNUD).
[3] Indicadores de gobernanza mundial (Instituto del Banco Mundial).
[4] Indicadores de gobernanza mundial (Instituto del Banco Mundial).
[5] Número de años que un país figuró en el SMIA de la FAO como necesitado de asistencia humanitaria externa.
[6] Mínimos cuadrados ordinarios.

*Fuentes:* FAO, IIPA y OMS.

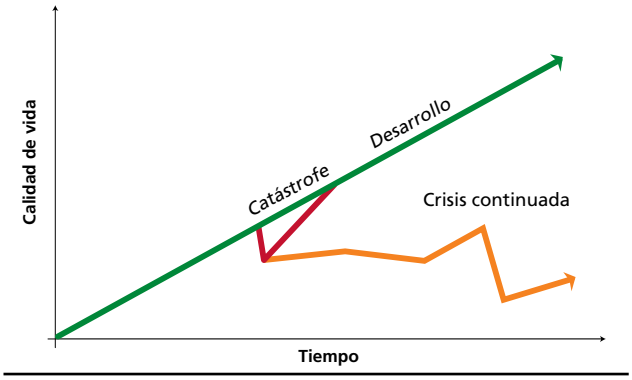
## Prestación de asistencia en crisis prolongadas: limitaciones y oportunidades

Las características de los países en crisis prolongada los convierten en unos de los contextos más difíciles para la prestación de asistencia de la comunidad internacional. Estas dificultades están ligadas a dos cuestiones clave: a) la manera en que la comunidad para el desarrollo percibe las crisis prolongadas y su relación con el proceso de desarrollo y b) la manera en que se emplea la ayuda para responder a las crisis prolongadas (arquitectura de la ayuda).

En lo que respecta a la primera cuestión, en ocasiones se considera el desarrollo como la mejora gradual de la calidad de vida. Las catástrofes y las situaciones de emergencia graves interrumpen (brevemente) esta tendencia, pero se suele esperar que la situación vuelva a la situación al alza "normal" una vez que finalice la crisis (Figura 9). De ahí se derivan los términos "catástrofe", "recuperación" y "desarrollo sostenible", y los principios e intervenciones asociados con cada uno de ellos. No obstante, en las crisis prolongadas es probable que la tendencia sea impredecible durante un largo período de tiempo y que no se registren ni drásticos descensos como en una situación de emergencia grave ni cambios al alza, al menos no duraderos.

FIGURA **9**

Las crisis prolongadas son fundamentalmente diferentes del modelo de catástrofes graves




*Fuente:* P. Walker. 2009. *How to think about the future: history, climate change and conflict.* Presentación a la Cumbre Humanitaria de Harvard, Cambridge (Estados Unidos de América), septiembre de 2009.

La segunda cuestión, estrechamente relacionada con la primera, es que la arquitectura de la intervención en una crisis prolongada suele ser similar a la diseñada para crisis breves seguida de una vuelta a cierto grado de mejoría a largo plazo. Sin embargo, obviamente esto no se corresponde con las características de la mayoría de las situaciones de crisis prolongada. Incluso algunos de los países en crisis prolongada, pero son similares en muchos sentidos. Estos principios figuran en la tercera columna del cuadro. No obstante, algunos de ellos chocarían claramente en situaciones de conflictos, concretamente en casos de conflictos internos o de lucha contra la insurgencia cuando el Estado es una parte en el conflicto. Dado que muchos donantes y organizaciones externas participan tanto en la respuesta humanitaria como en los programas para el desarrollo en crisis prolongadas (o en Estados frágiles, o en ambos), sigue sin estar claro qué principios rigen qué tipo de intervenciones, en qué momento y qué lugar.

RECUADRO **4**

### ¿Cuáles son los principios que rigen la prestación de asistencia en crisis prolongadas?

Los principios humanitarios están bien articulados desde hace tiempo, pero cada vez resulta más difícil adherirse a ellos en situaciones de crisis prolongada. Los principios subyacentes a los esfuerzos dirigidos al desarrollo nunca se han articulado explícitamente, pero en líneas generales son los evocados en la segunda columna del cuadro incluido más abajo. Si bien ambos conjuntos de principios podrían ser aplicables en crisis prolongadas, no está nada claro qué principios hay que aplicar en cada momento. Para solventar esta falta de claridad, la OCDE creó un conjunto de principios para la "prestación de asistencia en Estados frágiles", que no son exactamente los mismos que los

**Principios aplicados en crisis prolongadas**

| Principios humanitarios | Principios para el desarrollo | Principios de la OCDE para la "prestación de asistencia en Estados frágiles" |
|---|---|---|
| Humanidad | Empoderamiento | Especificidad según el contexto |
| Imparcialidad | Participación | No hacer daño |
| Neutralidad | Sostenibilidad | Construcción del Estado como objetivo principal |
| Independencia | Autosuficiencia | Adjudicación de prioridad a la prevención y la reducción de riesgos |
| Universalidad | Equidad | Reconocimiento de los vínculos entre las políticas, la seguridad |
| | Creación de capacidad | y el desarrollo |
| | Transparencia/responsabilidad | Fomento de la no discriminación |

*Fuentes:* Basado en OCDE. 2007. *Principles for good international engagement in fragile states and situations* (disponible en inglés en http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf); y D. Maxwell. 1999. "Programs in chronically vulnerable areas: challenges and lessons learned". *Disasters*, 23(4): 373–84.

recientes principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el trabajo en contextos con Estados frágiles no parecen apropiados para prestar asistencia en crisis prolongadas (véase el Recuadro 4). Como resultado, la prestación de asistencia, especialmente internacional, en crisis prolongadas no se adapta bien a los problemas existentes, y el enfoque empleado no es lo suficientemente flexible como para cambiar la realidad. En muchos casos el aparato estatal del país afectado se ve perjudicado por la crisis prolongada, deja un vacío institucional y hace que surjan dudas en cuanto a las prioridades en la prestación de asistencia: ¿es más urgente reforzar o, según los casos, reconstruir las instituciones estatales, o reforzar o reconstruir los medios de subsistencia y las instituciones locales que los respaldan?

# Adaptación de los medios de subsistencia en crisis prolongadas

**Mensaje principal**

Para mejorar la seguridad alimentaria en crisis prolongadas es necesario ir más allá de las respuestas a corto plazo y proteger y fomentar los medios de subsistencia de la población. Las personas que viven en crisis prolongadas a menudo se ven obligadas a realizar cambios radicales en sus medios de subsistencia, incluido el traslado desde las zonas rurales a los núcleos de población debido a la relativa seguridad de estos últimos. Esto puede interrumpir los medios de subsistencia tradicionales y los mecanismos de resistencia tanto temporal como permanentemente, pero también puede ofrecer oportunidades de nuevos medios de subsistencia si estos se respaldan adecuadamente.

Los programas de asistencia humanitaria han tenido como fin la protección de los medios de subsistencia[11] desde mediados de la década de 1980, cuando se constató que los esfuerzos tempranos en ese sentido eran más efectivos que los pospuestos hasta que la población fuese indigente y estuviese en riesgo de muerte. Sin embargo, en realidad la ayuda humanitaria se ha centrado predominantemente en salvar vidas; no siempre ha tenido como fin respaldar los objetivos de protección de los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria a más largo plazo. Hasta hace poco las intervenciones distintas de la ayuda alimentaria se habían limitado a actividades como la distribución de semillas y herramientas conjuntamente con la distribución de ayuda alimentaria ordinaria. Los programas han sido más propensos a introducir intervenciones en apoyo de los medios de subsistencia a medida que las crisis persisten.

Para proteger y fomentar los medios de subsistencia será necesario adoptar un enfoque más holístico que aborde tanto las causas de la vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria como sus consecuencias. Al hacerlo, habrá que prestar atención a las actividades que realiza la población y a la mejor manera de respaldar sus esfuerzos.

En esta sección se analiza qué les ocurre a los medios de subsistencia en las crisis prolongadas, sus implicaciones con respecto al modo en que se pueden respaldar tales medios y qué es necesario hacer para reforzar su programación con vistas a mejorar la seguridad alimentaria. Se toma como base principalmente la experiencia del Sudán, donde muchas partes del país han sufrido durante décadas períodos frecuentes de inseguridad alimentaria grave y de inseguridad alimentaria crónica causados por factores que oscilan desde los conflictos hasta la marginalización socioeconómica pasando por la degradación ambiental y las catástrofes naturales. También se emplean como base estudios de caso de otros países como la República Democrática del Congo y Somalia, donde la larga duración de las crisis experimentadas ha tenido efectos similares en los medios de subsistencia.

## ¿Qué les ocurre a los medios de subsistencia durante las crisis prolongadas?

Durante las crisis prolongadas los medios de vida suelen verse gravemente interrumpidos. Las consecuencias de la crisis de Darfur en el Sudán, actualmente en su octavo año, son una demostración concreta de ello.

En Darfur los primeros años del conflicto estuvieron marcados por la rápida devastación de los medios de subsistencia. Millones de personas se vieron desplazadas. Muchas personas lo perdieron todo: ganado, aperos de labranza, acceso a la tierra, sus hogares e incluso familiares. Las personas que se quedaron en su zona de origen también sufrieron graves pérdidas. Los pastores de Darfur norte perdieron más de la mitad de su ganado en los primeros tres

años del conflicto: aproximadamente un cuarto de sus cabezas de ganado fueron objeto de robo y una proporción todavía mayor murieron porque la seguridad deficiente limitó su acceso a pienso y agua[12]. A medida que la crisis se convertía en prolongada, se siguieron perdiendo bienes mediante un proceso de desgaste gradual. La economía se hundió y la libertad de movimiento se redujo, y al tiempo las opciones de medios de subsistencia se redujeron inevitablemente. Muchas personas pasaron a depender de actividades de subsistencia marginales. La población rural no pudo emigrar en busca de trabajo o enviar remesas a su familia, lo cual tuvo graves consecuencias sobre sus medios de subsistencia en las fases iniciales del conflicto.

El conflicto en las montañas Nuba, en la zona central del Sudán, que comenzó en 1985 y se incrementó en la década de 1990, también ocasionó la destrucción generalizada de los medios de subsistencia tradicionales y el desplazamiento interno en gran escala, y muy pocos oriundos de la zona conservaron el acceso a su tierra de labranza tradicional. Esto fue un factor clave en el desencadenamiento de la inseguridad alimentaria recurrente. La inseguridad en las llanuras hizo que muchos nativos huyesen a las cumbres rocosas, abandonando los productivos suelos de arcilla presentes en las llanuras. Las cosechas disminuyeron a aproximadamente una décima parte de los niveles previos en varias zonas[13]. La productividad pecuaria también se redujo considerablemente debido a la carencia de acceso a pastos y puntos de toma de agua en las llanuras. Muchas reses fueron objeto de robo en las zonas más afectadas por el conflicto y la imposibilidad de acceder a fármacos veterinarios allí donde la lucha era más intensa causó una reducción aún mayor del ganado[14].

De igual modo, en la zona oriental de la República Democrática del Congo los medios de subsistencia basados en la agricultura fueron una víctima adicional de la guerra. Como resultado de la inseguridad y del desplazamiento repetido de las familias, la productividad local cayó hasta un nivel mínimo (durante el punto más álgido de la guerra, en Kivu Norte la productividad de las habas disminuyó un 72 %, la de la yuca un 53 % y la de los plátanos un 45 %)[15]. En el distrito de Kismayo en Somalia el número medio de reses criadas, un factor fundamental para determinar la resistencia de las familias, disminuyó drásticamente durante el período 1988-2004 como resultado de la crisis prolongada. En promedio el número de reses criadas por cada familia en el cuartil medio de pobreza se redujo desde 6 hasta 2,5 unidades de ganado mayor (UGM)[16].

## Medidas de adaptación a corto y medio plazo

Cuando las crisis se prolongan los sistemas de medios de subsistencia se adaptan de diversas maneras a lo largo del tiempo.

Como aspecto positivo existen ejemplos extraordinarios de resistencia y flexibilidad humanas. Los comerciantes de ganado de Darfur, por ejemplo, modificaron sus rutas comerciales para evitar las zonas de inseguridad, y en un caso recurrieron a trasladar ovejas en avión desde la zona occidental más alejada de Darfur hasta Jartum[17]. El modo en que se envían las remesas también ha cambiado, y a menudo lo ha hecho creativamente, para evitar los obstáculos asociados con el conflicto (véase el Recuadro 5 en la página 20). De igual manera, en la región de Juba en Somalia los pastores se pasaron en parte a la agricultura para poder hacer frente al incremento de los precios de los cultivos debido al conflicto[18]. En la República Democrática del Congo, el lago Eduardo fue en el pasado la reserva pesquera de la totalidad de la provincia de Kivu Norte, pero su producción pesquera disminuyó notablemente y pasó desde las 11 000 toneladas anuales en 1954 hasta las 3 000 toneladas en 1989. Las razones de esta disminución incluyen la desintegración institucional en torno a la explotación de los recursos locales debida al fracaso progresivo, agravado por los conflictos, de las instituciones gubernamentales oficiales. Al enfrentarse a esta disminución de la producción local, la población (principalmente pescadores) comenzó a cultivar arroz, maíz, soja, plátanos y yuca en la zona norte del Parque Nacional Virunga. La ubicación favorable del parque ofrecía una alternativa atractiva para la producción de cultivos de subsistencia y comerciales. Paradójicamente, la ausencia de instituciones formales y funciones de reglamentación en la zona oriental de la República Democrática del Congo favoreció el desplazamiento de la población del lago Eduardo al Parque Nacional Virunga. Esto ofreció a los pescadores que habían comenzado a sufrir de inseguridad alimentaria a causa del agotamiento de los recursos pesqueros la oportunidad de crearse un medio de subsistencia basado en la agricultura[19].

Como aspecto negativo hay que destacar que muchas adaptaciones son perjudiciales o insostenibles. Por ejemplo, en Darfur, a medida que la economía se contraía y que un gran número de personas se trasladaban desde las zonas rurales a las urbanas, la creciente competición por empleo en un mercado de mano de obra saturado forzó a cada vez más personas a depender de la recolección y venta de recursos naturales, especialmente leña, y de la fabricación de ladrillos. Esto ocasionó una devastadora degradación ambiental en círculos concéntricos cada vez más amplios alrededor de las principales ciudades de Darfur[20]. Desesperadas, las familias pobres (especialmente las desplazadas dentro del país) han venido participando en estrategias en materia de medios de subsistencia de riesgo como la recolección de leña de zonas inseguras. La población dedicada al pastoreo también ha comenzado a recolectar leña de manera creciente como fuente de ingresos, y esto ha avivado el conflicto porque estas personas compiten con los ganaderos y con los desplazados por este recurso[21]. En muchos casos sería más apropiado denominar estas estrategias "maladaptación"[22].

RECUADRO **5**

### Las remesas en las crisis prolongadas

Las poblaciones que sufren situaciones de crisis prolongada suelen depender de las remesas de miembros de la familia y familiares que viven en otros lugares. Se suele subestimar la importancia de las remesas, pero constituyen una estrategia en materia de medios de subsistencia que debería ser respaldada tomando como base la creatividad empleada por la población local para mantener el flujo de las mismas.

Anteriormente al conflicto actual, en Darfur las remesas eran un componente importante de los medios de subsistencia de la población, especialmente en zonas propensas a la sequía[1]. Igualmente, en Somalia y Sri Lanka las remesas han sido fundamentales para los medios de subsistencia durante décadas.

Los efectos y la importancia de las remesas varían con el tiempo. Al comienzo de un conflicto, suelen verse interrumpidas debido al cierre de las fronteras, las restricciones de los movimientos o la vuelta al hogar de las personas que las enviaban. En Darfur se encontraron nuevas maneras de transferir el dinero, aprovechando la ampliación de la cobertura de la red de telefonía móvil y la posibilidad de emplearla para realizar transferencias de dinero[2]. La importancia de las remesas aumentó durante los conflictos de Sri Lanka y Somalia[3]. En la actualidad, un millón de somalíes viven en el extranjero, por lo que las remesas se han convertido en una fuente importante de ingresos externos (se calcula que en 2004 ascendieron a entre 700 y 1 000 millones de USD)[4]. En Sri Lanka las remesas también podrían haber tenido un impacto más amplio en la economía de guerra dado que su recepción por parte de muchas poblaciones tamil estaba controlada y respaldada en gran medida por los Tigres de Liberación del Eelam Tamil[5].

Por lo tanto, los esfuerzos por facilitar los flujos de remesas podrían marcar la diferencia para los medios de subsistencia de las personas que viven en zonas afectadas por los conflictos, pero a pesar de ello no suelen ser un componente de la respuesta humanitaria. La mejora de los sistemas de comunicación, la apertura de las fronteras y la protección de los remitentes y los destinatarios de las remesas son medidas que se han recomendado para facilitar este medio de subsistencia[6].

[1] Young, H., Osman, A.M., Aklilu Dale, Y.R., Badri, B. y Fuddle, AJA. 2005. *Darfur: livelihoods under siege*. Medford (Estados Unidos de América): Centro Internacional del Hambre Feinstein, Universidad Tufts.
[2] Young, H., Jacobson, K. y Osman, A.M. 2009. *Livelihoods, migration and conflict: discussion of findings from two studies in West and North Darfur*, 2006-07. Medford (Estados Unidos de América), Centro Internacional Feinstein. Universidad Tufts.
[3] Korf. B. 2003. *Conflict – threat or opportunity? War, livelihoods and vulnerability in Sri Lanka*. *ICAR Discussion Paper on Institutional Change in Agriculture and Natural Resources* n.º 1. Berlín (Alemania), Humboldt-Universität zu Berlin; Savage, K. y Harvey, P. 2007. *Remittances during crises: implications for humanitarian response*. Informe HPG 25. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido.
[4] Savage y Harvey (2007), véase la nota 3.
[5] Palmer, N. 2005. *Defining a different war economy: the case of Sri Lanka*. Centro de Investigaciones Berghof para la Gestión Constructiva de los Conflictos (disponible en http://berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue3_palmer.pdf).
[6] Young et ál. (2005), véase la nota 1; Young, Jacobsen y Osman (2009), véase la nota 2; y Savage y Harvey (2007), véase la nota 3.

## Medidas de adaptación a largo plazo y permanentes

A medida que las respuestas a corto plazo a las crisis se convierten en medidas de adaptación a plazo más largo, las crisis prolongadas pueden dar lugar o acelerar transiciones a largo plazo y permanentes.

La transición más común es el proceso acelerado de emigración desde las zonas rurales a las urbanas que acompaña a muchas crisis prolongadas. Esto ocurrió en la mayor parte del Sudán. Jartum creció rápidamente porque más de cuatro millones de personas se convirtieron en desplazadas durante dos décadas de guerra civil en el sur del país. Aproximadamente la mitad de estas personas desplazadas han permanecido en zonas urbanas, especialmente en Jartum, incluso después del Acuerdo General de Paz firmado a comienzos de 2005. La ciudad de Nyala, el centro comercial de Darfur, ha multiplicado por casi tres su tamaño desde que comenzó el conflicto y en la actualidad viven en ella bastante más de un millón de personas. En el resto de los lugares se han registrado tendencias similares: por ejemplo, se calcula que la población urbana se multiplicó por ocho en Luanda (Angola), por cinco en Kabul (Afganistán) y por siete en Juba (Sudán meridional). Estos fenómenos se atribuyen principalmente a los conflictos y a las dinámicas conexas posteriores a ellos[23]. Tales cambios de los hábitos de asentamiento traen consigo una modificación importante de los medios de subsistencia, así como un incremento del número de personas dependientes del mercado de mano de obra urbana. Como se indicó anteriormente, esto podría exceder la capacidad de los mercados de mano de obra urbana de hacer frente al flujo entrante, y podría afectar negativamente al entorno circundante. La emigración también podría poner en peligro los derechos de los emigrantes a la tierra que dejan atrás en zonas rurales.

Otra característica común de las crisis prolongadas es el incremento de la competencia entre diferentes grupos de medios de subsistencia que coexistían pacíficamente antes de la crisis. A medida que se contrae la economía —y la libertad

de movimiento también se podría contraer durante un conflicto— aumenta la presión a la que se ven sometidos los medios de subsistencia. Existen sólidas pruebas de ello en Darfur, donde la competencia entre los pastores y los ganaderos por la base de recursos naturales se ha intensificado al tiempo que ambos grupos han pasado a depender cada vez más de estrategias como la recolección de hierba y leña en sustitución de las estrategias en materia de medios de subsistencia previas a los conflictos, que ya no son viables. En la región somalí de Juba el incremento de la competencia por la tierra de regadío resultante del conflicto dio lugar a una marginalización aún mayor de los grupos bantúes cuyos medios de subsistencia dependen de la agricultura[24]. De igual manera, en la zona oriental de la República Democrática del Congo los agricultores se trasladaron desde Lubero central a los bosques de Lubero occidental para recuperar el acceso a la tierra perdido a causa del conflicto y el fracaso institucional. Las tensiones con las comunidades locales y los propietarios consuetudinarios de la tierra dieron lugar a la marginalización de los recién llegados[25].

## ¿Qué se puede hacer para respaldar los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria en crisis prolongadas?

¿Qué se puede hacer para respaldar los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria? Existen tres tipos amplios de intervenciones: el aprovisionamiento, la protección y la promoción de los medios de subsistencia[26].

**Aprovisionamiento de los medios de subsistencia.** Es el tipo más común de intervención y tiene como fin satisfacer las necesidades inmediatas y proteger las vidas de la población. La distribución de alimentos gratuitos suele ser una actividad del aprovisionamiento de los medios de subsistencia y, al igual que la satisfacción inmediata y directa de las necesidades alimentarias, suele constituir una forma de respaldar los ingresos. Esta función de respaldo a los ingresos era la intención explícita del PMA cuando incrementó las raciones de alimentos en Darfur en 2005-06, lo que permitió a los beneficiarios vender más y ayudó a estabilizar los precios de los cereales. Otros ejemplos de aprovisionamiento de los medios de subsistencia incluyen intervenciones como los sistemas de cupones, empleados por la población para adquirir bienes y servicios esenciales. En Darfur se han distribuido ampliamente cocinas que consumen poco combustible con el objetivo de reducir el gasto en leña y proteger el medio ambiente, y se han introducido cupones para la molienda de cereales. En la República Democrática del Congo, la ONG German Agro Action (Acción Agrícola Alemana) proporcionó efectivo a cambio de empleo a las personas que trabajaron en el programa de rehabilitación de carreteras para ayudarlas a adquirir alimentos y bienes básicos, mientras que al mismo tiempo se revitalizaban los mercados y el comercio.

Las intervenciones de **protección de los medios de subsistencia** tienen como fin proteger y respaldar los bienes de la población y evitar resultados negativos como la pérdida de los bienes productivos. La mayoría de los ejemplos de ello en Darfur están relacionados con proyectos centrados en las personas desplazadas dentro del país o en la prestación de asistencia a las poblaciones rurales con el fin de evitar la emigración a las ciudades. En los campos de desplazados internos la programación de los medios de subsistencia se dirigió principalmente a incrementar los ingresos de este grupo de población para que sus miembros no tuviesen que asumir elevados riesgos personales al adentrarse en áreas inseguras para, por ejemplo, recolectar leña. Diversas ONG prestaron apoyo dirigido a salvar las vidas de los asnos en la fase temprana del conflicto: estos animales solían ser la única forma de ganado de propiedad de los desplazados internos y eran fundamentales para transportar agua y leña y como medio de transporte. Se proporcionaron forraje y asistencia veterinaria y se reorganizaron los campamentos para que los animales dispusieran de espacio.

La **promoción de los medios de subsistencia** tiene como fin mejorar las estrategias en materia de medios de subsistencia y los bienes, así como respaldar las políticas e instituciones clave que pueden mejorar los medios de subsistencia. Los proyectos que proporcionan capacitación vocacional a los desplazados, por ejemplo, pueden incrementar sus habilidades y, por lo tanto, su empleabilidad al finalizar la crisis. Se han realizado tales cursos para los desplazados internos de la guerra civil entre el norte y el sur del Sudán y, más recientemente, para las personas que viven en la actualidad en los campos de desplazados de Darfur. En la República Democrática del Congo, la ONG *Action contre la Faim* (Acción contra el hambre) prestó servicios agrícolas como la multiplicación de semillas y la protección de cultivos, así como extensión agrícola para mejorar las prácticas de cultivo. No obstante, en líneas generales las organizaciones humanitarias no colaboran con frecuencia con instituciones y políticas que podrían incrementar los medios de subsistencia durante la crisis en actividades como la ayuda a negociar el acceso a los mercados o la resolución de cuestiones relativas a los derechos y la ocupación de la tierra. Estas cuestiones se consideran problemas "a largo plazo", mientras que la labor humanitaria se suele destinar a la planificación y la financiación a corto plazo. Sin embargo, cada vez es más necesario que las organizaciones tomen parte en algunas de estas polémicas cuestiones cuando la crisis pasa a ser prolongada[27], y se pueden tomar como base múltiples ejemplos positivos. Las instituciones locales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en cambio, parecen ser más flexibles a la hora de hacer frente a cuestiones relacionadas con la tierra. Por ejemplo, en la zona oriental de la República Democrática del Congo las *chambres de paix* (consejos de paz locales, véase la página 26) eran la única organización comunitaria informal que intervenía en

las controversias relativas a las tierras locales (véanse las páginas 25-28), mientras que en Mozambique (véanse las páginas 47-49) las autoridades consuetudinarias fueron uno de los pilares del proceso de reforma agraria.

### ¿Qué es necesario hacer para garantizar unas intervenciones relativas a los medios de subsistencia más eficaces?

La capacidad de la comunidad internacional de ayuda humanitaria para poner en práctica intervenciones dirigidas a salvar vidas ha mejorado notablemente en la última década, pero la capacidad en cuanto a todos los tipos de programación de los medios de subsistencia no ha seguido el mismo ritmo.

Especialmente preocupante es el tiempo que se tarda en iniciar la programación de los medios de subsistencia una vez que una crisis se convierte en prolongada. La cronología de la respuesta humanitaria internacional en Darfur lo ilustra perfectamente. Recién en 2006/2007 —al menos tres años después del inicio del conflicto— las organizaciones comenzaron a debatir realmente sobre los medios de subsistencia y se comenzó a disponer de fondos notables para la programación de los mismos. Incluso entonces, una gran parte de las iniciativas consistían en la programación a corto plazo centrada en el aprovisionamiento de los medios de subsistencia o, en el mejor de los casos, en su protección. La promoción de los medios de subsistencia recibió mucha menos atención. No obstante, la realidad en Darfur es que ha tenido lugar un rápido proceso de urbanización durante los años de crisis que no se podrá revertir. Se precisa una visión para la economía urbana en el futuro y una programación de los medios de subsistencia en línea con esta visión.

Existen tres prioridades para reforzar la programación de los medios de subsistencia en crisis prolongadas en el futuro:

1. Las evaluaciones de los medios de subsistencia deben realizarse en las fases tempranas de todas las crisis y no solo de las crisis prolongadas, y deben incorporar una evaluación tanto de las necesidades básicas en cuanto al salvamento de vidas como de las causas de la vulnerabilidad a largo plazo de todos los grupos ante la inseguridad alimentaria. Esto debería constituir la base de las estrategias dirigidas a proteger y promover los medios de subsistencia, las cuales se deberían poner en práctica tan pronto como se contenga la situación de emergencia. Este tipo de programación debe considerarse parte de la primera fase de la respuesta y no debería retrasarse.
2. En el análisis precedente a la programación de los medios de subsistencia debe prestarse atención a la dinámica del conflicto y del poder, y especialmente a las interacciones entre los diferentes grupos de medios de subsistencia. Esto se debería aplicar a las crisis prolongadas causadas tanto por conflictos como por catástrofes naturales. En ambos tipos de crisis existe una alta probabilidad de que las desigualdades y la explotación por parte de los más poderosos intensifiquen el caos y debiliten aún más la gobernanza.
3. Las organizaciones humanitarias deben ser conscientes de las transiciones a largo plazo que comienzan o se aceleran durante las crisis prolongadas, la más común de las cuales es la urbanización, y deben estar preparadas para involucrarse en ellas. Esta necesidad constituye un reto para los horizontes de planificación a corto plazo que caracterizan la programación humanitaria, pero garantizarán intervenciones más adecuadas que preparen el entorno para la era posterior a la crisis.

# Las cuestiones de género en crisis prolongadas

**Mensaje principal**

Las crisis prolongadas afectan a los hombres y las mujeres de manera diferente. Las diferencias en las funciones específicas de cada sexo y las disparidades en la manera en que se les trata desempeñan una función principal en el modo en que surgen y se experimentan las crisis prolongadas. El mejor entendimiento de estas diferencias puede mejorar las respuestas dadas a dichas crisis por parte de las sociedades afectadas, los proveedores de asistencia humanitaria y la comunidad internacional en su conjunto.

Las diferencias en las funciones específicas de cada sexo y sus consecuencias se derivan en parte del acceso desigual a los bienes, las oportunidades económicas, los servicios, la asistencia en crisis y la toma de decisiones. Por ejemplo, en muchas sociedades las mujeres suelen tener menos formación, participar menos en la economía formal, tener menos experiencia a la hora de tratar con las autoridades, disponer de recursos productivos menores y de peor calidad, y enfrentarse a mayores restricciones en cuanto a su movilidad que los hombres. Los hombres y las mujeres se suelen ver afectados de manera muy diferente en situaciones de crisis. En los conflictos armados, por ejemplo, los hombres se pueden ver obligados a participar en grupos militares o ser

asesinados, mientras que las mujeres corren un riesgo elevado de ser víctimas de violencia sexual o de convertirse en desplazadas. En otros tipos de crisis los hombres podrían emigrar en busca de empleo alternativo mientras que las mujeres se hacen cargo de una mayor proporción de trabajo realizado anteriormente por los hombres. Estas diferencias influyen en los recursos que las mujeres y los hombres pueden utilizar en situaciones de crisis, y por lo tanto en su capacidad de responder a ella.

Sorprendentemente, los debates sobre situaciones de emergencia humanitaria y crisis prolongadas han ignorado en gran medida las cuestiones de género. En muchos casos se sabe poco sobre la dinámica de género anterior a la crisis, lo que limita la base para analizar los efectos de esta tanto a corto como a largo plazo. Estas lagunas de conocimientos se ven agravadas por la escasez de datos desglosados por sexo sobre pobreza y vulnerabilidad en situaciones de crisis prolongada[28].

## Los hombres y las mujeres se ven afectados de manera diferente por las crisis prolongadas

Las crisis prolongadas afectan a los hombres y a las mujeres de manera diferente en tres ámbitos principales: la explotación sexual y la violencia por razones de género, el acceso a servicios sociales como la asistencia sanitaria y la educación, y el énfasis en las estrategias en materia de medios de subsistencia y los mecanismos de supervivencia o resistencia.

### Explotación sexual y violencia por razones de género

La población vulnerable que se esfuerza por sobrevivir a las crisis prolongadas se enfrenta a un riesgo más elevado de ser forzada a participar en relaciones sexuales de naturaleza explotadora. Las mujeres y las niñas son especialmente vulnerables, pero los hombres jóvenes también podrían ser víctimas de tal violencia. El miedo a la explotación sexual también puede obligar a las mujeres vulnerables a formar alianzas con soldados y otros hombres con poder como medida de seguridad. Esto suele causar otros problemas como más abusos y, en última instancia, el abandono, así como la expulsión potencial de las mujeres afectadas de sus comunidades de origen. Los datos de países tan dispares como Liberia, Myanmar, Sierra Leona y Uganda muestran que los menores desplazados son con frecuencia objeto de secuestro y reclutamiento por parte de combatientes armados[29]. Los niños suelen ser reclutados para el combate y otras actividades militares. Las niñas, por su parte, pueden luchar también en la línea del frente, pero es más probable que sean reclutadas para fines sexuales y matrimonios forzosos. En muchos casos los daños físicos conllevan desventajas emocionales, psicológicas, económicas y sociales adicionales[30].

La violencia contra las mujeres y las niñas constituye uno de los resultados más trágicos, específicos de un sexo, de la ineficacia de las instituciones que caracteriza a las crisis prolongadas. La violencia por razones de género no solo contraviene los derechos humanos, sino que además afecta negativamente al capital humano en cuanto a las capacidades productivas y reproductivas de la población y el acceso a atención sanitaria, nutrición, educación y otros recursos productivos, y en última instancia destruye las oportunidades de crecimiento económico. Las violaciones y la violencia doméstica causan más muertes y discapacidades entre las niñas y las mujeres de entre 16 y 44 años que el cáncer, los accidentes de tráfico, la guerra y la malaria juntos[31].

### Acceso a servicios sociales como la atención sanitaria y la educación

La gobernanza deficiente y la carencia de recursos y capacidades afectan tanto a la prestación de servicios públicos como a la capacidad de las familias de invertir en educación y atención sanitaria. Esto tiene repercusiones negativas para las madres y los niños, especialmente en forma de una elevada tasa de mortalidad materna.

La mortalidad materna es alta en países que han sufrido, o siguen sufriendo, crisis prolongadas y que al mismo tiempo se enfrentan a la inseguridad alimentaria crónica (Figura 10). La tasa media de mortalidad materna (número de muertes maternas por cada 100 000 nacimientos de niños vivos en un año dado) en los 22 países en crisis prolongada es casi cuatro veces superior que la media mundial, y dicha tasa aumenta notablemente a medida que se prolonga la crisis.

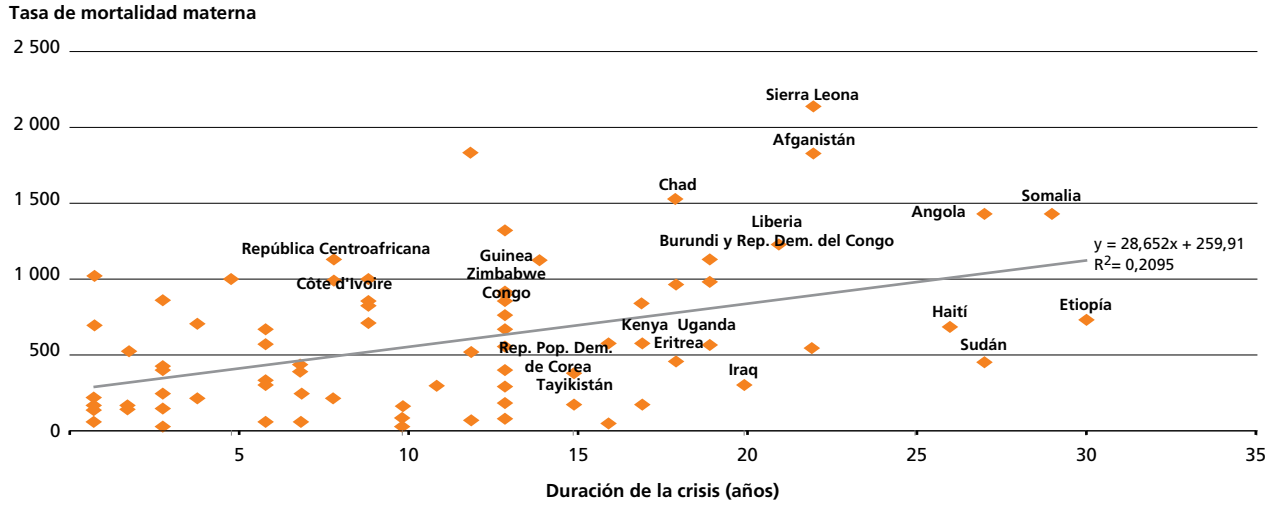
Las diferencias entre ambos sexos son evidentes en el acceso a la educación. En países en crisis prolongada las niñas suelen tener un acceso mucho más reducido a la educación que los niños, especialmente en la enseñanza secundaria.

Tales disparidades son debidas a diversos factores. Por ejemplo, cuando los recursos familiares son escasos se suele dar prioridad en la escolarización a los niños por sobre las niñas[32]. Las crisis prolongadas pueden dar lugar a una tasa de abandono escolar superior de las niñas porque se ven obligadas a asumir mayores funciones en sus familias[33]. Si las escuelas cierran y los niños se ven obligados a acudir a otro establecimiento más lejano, los padres podrían optar por evitar exponer a sus hijas a los peligros inherentes a los desplazamientos como la violencia sexual[34].

El bajo nivel educativo de las niñas suele estar asociado a un nivel elevado de malnutrición. Por ejemplo, las probabilidades de tener un niño con retraso del crecimiento disminuyen un 4-5 % por cada año adicional de educación formal de las madres[35]. Las oportunidades reducidas de medios de subsistencia también pueden incrementar la vulnerabilidad de las niñas y las mujeres a largo plazo. No obstante, la inversión pública en el sector de la educación en los países en crisis prolongada suele ser baja, al igual que la inversión procedente de la asistencia (véanse las páginas 29-34).

FIGURA **10**

La mortalidad materna suele ser mayor en los países en crisis prolongada y se incrementa con la duración de la crisis




*Fuente:* UNICEF.

## Enfasis en las estrategias en materia de medios de subsistencia y los mecanismos de supervivencia o resistencia

Las crisis prolongadas reducen la seguridad de los medios de subsistencia familiares, principalmente restringiendo el acceso a oportunidades económicas, reduciendo las opciones de inversión y disminuyendo o destruyendo los bienes familiares. Las mujeres suelen estar representadas en exceso en zonas de crisis porque los hombres suelen emigrar en busca de trabajo o alistarse para participar en operaciones militares. Como resultado se genera una estructura demográfica notablemente alterada en las zonas afectadas por crisis con una alta proporción de hogares liderados por mujeres. Tales hogares son especialmente vulnerables porque normalmente tienen un porcentaje mayor de personas ancianas y niños, menos bienes y menos acceso a recursos[36]. Un ejemplo ilustrativo de ello es Liberia. En 2005, 14 años después del comienzo del conflicto armado, más de la mitad de las familias liberianas eran monoparentales, y la mayoría de ellas estaban lideradas por mujeres. Además, existían muchas madres solteras con niños nacidos fuera del matrimonio, a menudo como resultado de violaciones. Tales mujeres son extremadamente vulnerables al aislamiento social y a la discriminación[37].

Se ven afectadas, asimismo, tanto las relaciones entre los miembros de la familia como los roles específicos de cada sexo, pero la medida en que las crisis y los conflictos modifican estos últimos (y el tiempo durante el que lo hacen) sigue siendo objeto de debate. Las crisis y los conflictos eliminan muchos roles tradicionales y barreras y podrían abrir nuevos caminos para las mujeres en cuanto a los medios de subsistencia, los roles económicos y el liderazgo en la comunidad. Las mujeres pueden adoptar una función más activa en los asuntos económicos y comenzar a realizar trabajos que en épocas "normales" son exclusivamente masculinos. Por ejemplo, durante la guerra civil de Sri Lanka las mujeres rurales adoptaron un papel de mayor importancia en las actividades comerciales porque los hombres tenían más posibilidades de ser detenidos en los puntos de control del ejército o por los rebeldes[38].

No obstante, en la mayoría de los casos los roles específicos de cada sexo se ven modificados solo temporalmente y vuelven a sus patrones previos a la crisis una vez que esta finaliza. La inseguridad urbana de Zimbabwe en 2006, por ejemplo, hizo que muchos hombres volviesen a sus hogares rurales, lo que resultó en una reducción drástica de los ingresos familiares. Como consecuencia, la diferencia de ingresos entre ambos sexos disminuyó temporalmente. Sin embargo, las mejoras económicas de 2007 proporcionaron menos oportunidades a las mujeres que a los hombres, principalmente porque las rígidas normas sociales las han estereotipado como cuidadoras del hogar[39]. Así han reaparecido disparidades notables en función del sexo en las zonas rurales de Zimbabwe debido al reconocimiento y al valor limitados que se otorga a las labores domésticas de las mujeres, en combinación con las graves limitaciones de su movilidad para participar en oportunidades económicas ajenas al hogar.

De igual manera el impacto demográfico de la crisis de Liberia contribuyó sin duda a la prominente función que desempeñan en la actualidad las mujeres en la producción de cultivos alimentarios y en la elaboración de productos agrícolas. No obstante, la participación de las mujeres en la producción de cultivos comerciales y otras actividades agrícolas más lucrativas sigue estando limitada por una inflexible división del trabajo en función del sexo, lo que conlleva la reducción de la seguridad alimentaria de sus hogares y de la productividad del sector agrícola en general[40].

### Incorporación de una perspectiva de género en las respuestas a las crisis prolongadas

Por definición, las respuestas humanitaria y de recuperación temprana a las crisis prolongadas se llevan a cabo en situaciones difíciles. Por ello es comprensible que se suelan centrar en la "visión general": salvar vidas, proporcionar provisiones esenciales, proteger los derechos humanos fundamentales e intentar construir las bases social y económica para la recuperación a largo plazo. Entre estos retos urgentes, las cuestiones de género podrían parecer irrelevantes o de poca importancia.

No obstante, en la mayoría de los casos la inclusión de una perspectiva de género en la asistencia humanitaria puede ayudar a afrontar estos retos más visibles. Como se indica en el informe del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), "... una perspectiva de género puede ayudar a delinear el perfil y entender las vulnerabilidades y capacidades, asistir a las agencias humanitarias en la distribución de recursos a los más necesitados y ayudar a movilizar a una parte importante de la población cuyas capacidades suelen ser subestimadas"[41].

El primer paso para incorporar el género en las políticas y programas empleados en crisis humanitarias es realizar un sólido análisis de las diversas vulnerabilidades y repercusiones causadas por las crisis y de los puntos fuertes y capacidades. Esto permitirá a los encargados de la planificación centrarse en la población que se enfrenta a condiciones especialmente adversas o, al menos, garantizar que no se desatiendan sus necesidades. Los datos muestran que cuando se descuida el análisis de género los programas humanitarios pueden generar más problemas que beneficios[42].

En segundo lugar, es importante garantizar que los programas puestos en práctica sobre el terreno sean respetuosos con las cuestiones de género. Tales programas deberían estar dirigidos no solo a abordar las desigualdades existentes, sino también a conseguir y construir bienes de manera que se empodere a las víctimas de crisis (por ejemplo, mediante el acceso seguro y garantizado a tierra, efectivo y otros recursos productivos de las mujeres y los jóvenes). Los datos muestran que los programas de socorro que adoptan una perspectiva de género pueden evitar la malnutrición generalizada y dar lugar a una recuperación rápida y más amplia de la producción de alimentos y otros aspectos de los medios de subsistencia[43].

En tercer lugar, la respuesta humanitaria debe garantizar que las instituciones adopten una perspectiva de género en la que se reconocen y afrontan las necesidades y los derechos tanto de las mujeres como de los hombres. Así, los grupos comunitarios y las redes de profesionales (incluidas las organizaciones de mujeres), la sociedad civil y otras organizaciones deben participar en el diálogo para reconstruir las vidas y los medios de subsistencia de las víctimas de las crisis prolongadas.

El cuarto aspecto en que se podrían integrar las cuestiones de género en las respuestas a las crisis prolongadas es en la prestación de servicios sociales como la salud y la educación, entre otros. El análisis previo ha mostrado que las repercusiones de las crisis prolongadas sobre la salud y la educación son mayores en el caso de las mujeres que de los hombres. La mejora del acceso a la sanidad y la educación, especialmente para las mujeres, tendría un efecto positivo a largo plazo sobre el desarrollo socioeconómico en las comunidades afectadas por crisis prolongadas.

# Aprendizaje y elaboración a partir de las respuestas comunitarias

**Mensaje principal**

Las disposiciones socioeconómicas e institucionales locales existentes antes de una crisis prolongada —o elaboradas en respuesta a ella— pueden constituir una base sostenible para afrontar las causas de la crisis y para reconstruir los medios de subsistencia una vez que esta finalice.

La función de las organizaciones e instituciones locales en las crisis prolongadas y en situaciones de recuperación tras la crisis suele ser ignorada por las organizaciones de asistencia humanitaria y para el desarrollo. Esta sección toma como base datos de estudios de caso de la República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona y el Sudán para demostrar de qué manera las disposiciones institucionales y socioeconómicas informales pueden constituir una base sostenible para afrontar las causas de la crisis, reconstruir los

medios de subsistencia y mejorar la seguridad alimentaria. Los estudios de caso respaldan la teoría de que las evaluaciones de la situación deberían ir más allá de la identificación de las necesidades humanitarias inmediatas e incluir un análisis del contexto socioeconómico e institucional y de los roles que deberían desempeñar las instituciones y las organizaciones de la población local.

Los cuatro países analizados en esta sección se han visto afectados por conflictos internos y externos prolongados, y dos de ellos siguen estando, al menos en algunas zonas, en una situación "sin guerra y sin paz". Las causas de los conflictos y del fracaso institucional generalizado que han caracterizado a estos países (o a partes de ellos) son diferentes pero tienen diversos elementos en común como la competencia por el acceso a la tierra, los conflictos por zonas ricas en recursos naturales, los mecanismos de exclusión social y la gobernanza deficiente generalizada.

Una grave repercusión de estas crisis ha sido el incremento drástico del nivel de inseguridad alimentaria en los países o regiones afectados. En Sierra Leona, por ejemplo, 2,5 millones de personas (el 46 % de la población) estaban subnutridas en 2004-06, 600 000 más que cuando comenzó la guerra, mientras que en la República Democrática del Congo la prevalencia de la subnutrición se incrementó desde el 26 % en el período 1990-92 hasta el nivel actual cercano al 70 %. En el Sudán, mientras que las tendencias nacionales indican un cierto progreso en la reducción del nivel de subnutrición, la inseguridad alimentaria empeoró en las regiones afectadas por conflictos, como la zona meridional del país[44]. Además, las crisis suelen ocasionar el desplazamiento de un gran número de personas y la interrupción de los sistemas de medios de subsistencia que las mantenían previamente[45]. Estas consecuencias, a su vez, dan lugar a un círculo vicioso de inestabilidad política, al fracaso de los servicios públicos y a conflictos entre sectores de la población por el acceso a los servicios y recursos restantes y por el control de los mismos.

Con la debilitación o el fracaso de los servicios públicos, la población acude a las iniciativas locales, a menudo basadas en instituciones tradicionales, para la prestación de servicios básicos. Con frecuencia estas instituciones resultan ser eficaces y resistentes en situaciones que, de otro modo, serían caóticas.

## Las instituciones locales y la recuperación posterior al conflicto

En numerosos estudios sobre países en crisis prolongada se han identificado los cambios institucionales y socioeconómicos locales que han contribuido a afrontar algunas de las causas estructurales de las crisis y que podrían constituir una base sostenible para la recuperación posterior al conflicto.

En Sierra Leona, por ejemplo, muchas comunidades crearon redes informales e instituciones locales sólidas en parte como reacción al fracaso de las estructuras nacionales[46]. En un estudio se constató que tres años después del final de la guerra civil las medidas colectivas y de movilización de la comunidad local —incluido el número de reuniones de la comunidad y de votantes registrados— eran mayores en zonas que habían experimentado más violencia relacionada con la guerra contra la población civil que en zonas en las que se había sufrido menos violencia[47].

En un informe del Banco Mundial de 2009 sobre el empleo juvenil en Sierra Leona se señaló un incremento del activismo social autoorganizado entre la población joven tras la guerra, incluida la creación de cooperativas empresariales, grupos dirigidos a la creación de jefaturas, secciones o distritos y grupos ocupacionales, como asociaciones de ciclistas y de vendedores de cintas. Solamente en el distrito de Kono, un estudio de una ONG contó 141 grupos formados en total por más de 17 000 jóvenes[48].

Mediante el trabajo sobre el terreno llevado a cabo en 2004 y en 2008 en Sierra Leona, concretamente en Kayima, una aldea situada en la Jefatura de Sandor que había sido desde siempre fuente de mano de obra minera sin cualificar, se constató que las tensiones entre los jefes y los jóvenes por los derechos sobre la tierra y los ingresos mineros habían disminuido durante el período de estudio porque el desplazamiento en época de guerra había fomentado un nuevo sentido de autosuficiencia entre la población de todas las edades. Los jóvenes también mostraron un interés renovado en la agricultura y la vida orientada a la familia en la aldea, ya que rechazaron el empleo mal pagado en las minas de diamantes. El 68 % de los entrevistados en Kayima se había unido a cooperativas laborales o clubes sociales y otorgaba el crédito de facilitar su exitosa vuelta a la agricultura a estas organizaciones. El retorno de los antiguos mineros y otros desplazados por el conflicto había hecho que la mano de obra familiar aumentase y que los residentes locales pudiesen cultivar huertas más amplias[49].

De igual manera, en las regiones orientales de la República Democrática del Congo la población local dependía de sus propias instituciones para afrontar los problemas relativos al acceso a la tierra que estaban agravando el conflicto. Se crearon *chambres de paix* o consejos de paz formados por ancianos encargados de investigar las controversias sobre la tierra y llegar a una solución que beneficiara a los agricultores involucrados. Algunas asociaciones también desempeñaron una labor que fue más allá de la resolución de conflictos e introdujeron campos colectivos, crearon sistemas de microcréditos, informaron a los agricultores acerca de sus derechos de propiedad, proporcionaron información sobre el marco jurídico mediante el que se regulaba el acceso a la tierra e hicieron campaña a nivel nacional en favor de la modificación de las leyes agrarias existentes. A pesar de su dinamismo y de las posibilidades de desarrollo, especialmente al afrontar las causas principales de la inseguridad alimentaria, estas asociaciones locales y los consejos de paz carecían de la capacidad técnica y financiera necesaria. Además, su rol

potencial como pilares fundamentales para afrontar algunas de las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y los conflictos fue reconocido en muy pocas ocasiones y apenas se integró en los planes de acción de las organizaciones que intervinieron[50].

En Liberia las instituciones informales desempeñaron una función crucial en la supervivencia y la seguridad alimentaria de la población local durante la guerra civil que tuvo lugar desde finales de la década de 1980 hasta 2003, y las asociaciones para el desarrollo autóctonas fueron muy importantes en la reconstrucción de las disposiciones de gobernanza tras el conflicto, la provisión de protección social, la rehabilitación de las infraestructuras y la promoción de la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia. Las redes basadas en clanes, por ejemplo, y las organizaciones de carácter asociativo o "asociaciones para el desarrollo", como Dugbe River Union en el condado de Sinoe y la asociación Seletorwaa para el desarrollo en el distrito de Yarwin-Mehnsonnoh se crearon para hacer frente a las causas del conflicto y sus repercusiones sobre los medios de subsistencia. Estas organizaciones crearon redes de seguridad para la población vulnerable y afectada por la inseguridad alimentaria, resolvieron conflictos y crearon infraestructuras sociales y físicas como clínicas, carreteras, recintos para los mercados y centros comunitarios[51].

Estas observaciones demuestran en primer lugar la extraordinaria resistencia de la población local a los conflictos. Además ilustran que las crisis no solo conllevan devastación: también pueden resultar en importantes cambios institucionales y sociales positivos, incluido el incremento de la concienciación política y de las acciones colectivas basadas en la organización propia. Si se identifican y se gestionan correctamente, tales cambios pueden convertirse en motores importantes para la recuperación sostenible posterior al conflicto y en puntos de entrada para el apoyo más imaginativo y favorecedor del empoderamiento proporcionado por las organizaciones más allá de la distribución de ayuda. No obstante, se corre el riesgo de que las élites locales exploten tales avances en beneficio propio y que la financiación indiscriminada de estas actividades por parte de las organizaciones para el desarrollo pueda crear dependencia de la ayuda entre las organizaciones locales emergentes. Por lo tanto, para interactuar con tales mecanismos habrá que realizar un análisis en profundidad de la situación y el seguimiento de la misma para garantizar que no se desvíen los esfuerzos dirigidos a mejorar el bienestar de la población general.

## Construcción y reconstrucción de las instituciones locales

La experiencia de diversos países demuestra que las inversiones del gobierno, la sociedad civil y las organizaciones de desarrollo pueden mejorar y amplificar los cambios sociales e institucionales locales.

La iniciativa de las escuelas de campo para agricultores en Sierra Leona es un buen ejemplo de cómo tales inversiones ayudan a afrontar algunas de las causas estructurales y repercusiones del conflicto relativas a la seguridad alimentaria. El Gobierno y sus socios en el desarrollo lanzaron la iniciativa inmediatamente después del final de la guerra en 2002. Los principales objetivos del programa eran reconstruir la confianza entre los miembros de las comunidades rurales devastadas por la guerra civil y capacitar a los agricultores, muchos de los cuales eran jóvenes e inexpertos, en las prácticas básicas relativas a la producción, la elaboración y la comercialización de productos agrícolas. En parte se pretendía también incrementar la responsabilidad de los proveedores de servicios —gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil— a la comunidad agrícola. Ello se consideraba una manera de reforzar y descentralizar las instituciones gubernamentales que ya eran débiles antes de la guerra y que se habían debilitado aún más durante el conflicto[52].

Las escuelas de campo para agricultores constituyeron una oportunidad única de ayudar a la gente joven que no había recibido capacitación formal de ningún tipo durante los años de la guerra a convertirse en agricultores viables. Desde el comienzo de la iniciativa aproximadamente 75 000 agricultores de unos 3 000 grupos rurales se han graduado en tales escuelas de campo, gestionadas en virtud del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Seguridad Alimentaria o de programas de extensión de ONG. Los jóvenes constituyeron el 60 % de los participantes en las escuelas de campo gestionadas por programas financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre 2004 y 2007. La mayoría de los graduados volvieron a trabajar para organizaciones existentes o crearon nuevas organizaciones basadas en los agricultores en sus comunidades. En Sierra Leona las evaluaciones independientes de las repercusiones han mostrado que los graduados han incrementado la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas lideradas por la comunidad y que han contribuido a reconstruir organizaciones autosuficientes basadas en los agricultores.

Ha habido una experiencia similar en la zona meridional del Sudán, donde un innovador programa de sanidad animal consiguió mejorar la capacidad de las organizaciones e instituciones locales para crear servicios basados en la comunidad que ayudasen a luchar contra la peste bovina en el ganado[53].

Los esfuerzos iniciales realizados por Operación Supervivencia en el Sudán (OSS) en 1989-1992 para luchar contra la peste bovina en la zona emplearon un enfoque descendente: llevaron a trabajadores cualificados en sanidad animal y crearon una cadena de frío para proporcionar vacunas. No participó ninguna institución local porque OSS deseaba ser considerada independiente de las partes participantes en la guerra civil. No obstante, esta carencia de confianza local ocasionó el fracaso del esfuerzo inicial.

En 1993 se modificó la estrategia del programa de OSS hacia el uso de enfoques basados en la comunidad que tomaban como punto de partida instituciones locales como las asociaciones informales de pastores. Las instituciones tradicionales, como los grupos de ancianos y otras asociaciones basadas en el parentesco, participaron en el proceso de planificación y se formó a los cuidadores de ganado como vacunadores y se les proporcionaron vacunas termoestables contra la peste bovina. Estos nuevos enfoques alcanzaron rápidamente resultados positivos. En virtud del programa de OSS se vacunó a más de un millón de reses en 1995, mientras que en 1993 solamente se vacunaron 140 000. Los brotes de peste bovina se redujeron desde 11 en 1993 hasta solamente uno en 1997. Desde 1998 no ha habido ningún brote confirmado de peste bovina en la zona meridional del Sudán.

Las experiencias de Sierra Leona y la zona meridional del Sudán indican que la programación de la seguridad alimentaria basada en los medios de subsistencia es posible en crisis prolongadas. Para ello es necesario emplear enfoques basados en los medios de subsistencia, realizar un esfuerzo de coordinación fuerte pero flexible controlando los recursos, y disponer de apoyo para evaluar sistemáticamente los efectos de las intervenciones sobre los medios de subsistencia. La participación de las instituciones locales y la colaboración con las partes en el conflicto es fundamental para que tales programas tengan éxito.

Los estudios de caso de Liberia, Sierra Leona y el Sudán indican que las disposiciones socioeconómicas e institucionales existentes antes de una crisis prolongada —o puestas en práctica en respuesta a ella— pueden constituir una base sostenible para afrontar las causas de la crisis y para reconstruir los medios de subsistencia una vez que aquella finalice. El estudio de caso de la República Democrática del Congo, en cambio, ilustra cómo las evaluaciones llevadas a cabo por organismos de ayuda y desarrollo suelen centrarse exclusivamente en la identificación de las necesidades inmediatas al tiempo que se suelen ignorar las capacidades y posibles roles de las organizaciones locales en la planificación y aplicación de los programas.

Las experiencias de Liberia y Sierra Leona también ilustran la importancia de afrontar la exclusión social y económica de los jóvenes. A pesar de que este problema se suele ignorar, es una de las principales causas de conflictos y debe solucionarse para que la recuperación posterior al conflicto sea sostenible y eficaz.

La enseñanza que se puede extraer de todo ello es que las organizaciones humanitarias y de desarrollo deberían basar sus actividades durante y tras el conflicto en una evaluación que vaya más allá de las necesidades humanitarias inmediatas y que incluya un análisis de los cambiantes contextos socioeconómicos e institucionales locales.

# Respuestas nacionales e internacionales a las crisis prolongadas

## Análisis de los flujos de ayuda recibidos por los países en crisis prolongada

**Mensaje principal**

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) constituye una gran proporción del gasto público en la mayoría de los países en crisis prolongada. No obstante, la cantidad de AOD proporcionada a estos países sigue siendo reducida y estando desigualmente distribuida —sectores fundamentales como la agricultura reciben financiación notablemente insuficiente—, y no está vinculada adecuadamente con los objetivos relativos al desarrollo.

La ayuda prestada a los países en crisis prolongada es un instrumento importante empleado para mitigar los efectos de la inseguridad alimentaria y para afrontar los problemas estructurales que la causan. Como se ha indicado anteriormente (véase la página 13), los países en crisis prolongada se caracterizan por una dependencia relativamente alta de la asistencia humanitaria. En la mayoría de estos países una gran parte de las inversiones en su capital —como las escuelas, las carreteras, los ferrocarriles, los hospitales y las mejoras agrarias— son financiadas por la asistencia. En los 18 países en crisis prolongada para los que se disponía de datos, los fondos externos constituyeron aproximadamente un 80 % de la formación bruta de capital en 2007, lo que indica una importante dependencia de la asistencia externa[54]. En esta sección se examinan las tendencias y el volumen de los flujos de ayuda destinados a los países en crisis prolongada entre 2000 y 2008, y las implicaciones normativas conexas[55]. Las tendencias generales se contrastan con datos correspondientes a otros países menos adelantados (PMA)[56]; se excluye al Afganistán e Iraq porque el drástico incremento de la asistencia para el desarrollo de estos dos países podría distorsionar el análisis general de los flujos de ayuda destinados a países en crisis prolongada. Por ejemplo, la asistencia para el desarrollo proporcionada a Iraq se multiplicó por 120 entre 2000 y 2008 y pasó desde 23 millones de USD en 2000 hasta 2 800 millones de USD en 2008, mientras que la asistencia para el desarrollo proporcionada al Afganistán se multiplicó por más de 50 y pasó de 63 millones de USD en 2000 a 3 500 millones de USD en 2008. Estos incrementos están vinculados con los conflictos y las preocupaciones sobre la seguridad y las medidas antiterroristas conexas en estos dos países y, en cierta medida, en otros países en crisis prolongada.

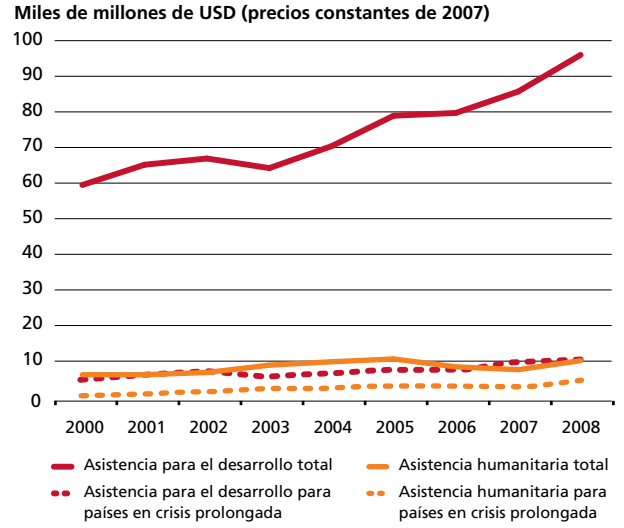
Las tendencias recientes han registrado un incremento de la distribución de asistencia humanitaria y para el desarrollo de acuerdo con los criterios de seguridad, un fenómeno denominado con frecuencia "instrumentalización de la asistencia en favor de la seguridad". Esta tendencia se basa en el argumento de que la seguridad es una condición previa necesaria para salir de las situaciones de crisis. No obstante, algunos observadores se muestran preocupados porque la distribución de la asistencia en función de unos criterios de seguridad, en lugar de unos criterios humanitarios o de pobreza, adjudica un porcentaje desproporcionado de los recursos a los países o zonas más afectados por conflictos, en detrimento de otros lugares con necesidades igualmente urgentes y con la posibilidad de obtener mejores resultados humanitarios o de desarrollo a partir de la asistencia.

### La asistencia para el desarrollo y la asistencia humanitaria están aumentando pero es necesario que estén más equilibradas

En el ámbito mundial tanto la asistencia para el desarrollo (a excepción del alivio de la carga de la deuda) como la asistencia humanitaria aumentaron aproximadamente un 60 % entre los años 2000 y 2008 (Figura 11). La asistencia para el desarrollo se incrementó desde 59 200 millones de USD en el año 2000 hasta 95 200 millones de USD en el año 2008, mientras que la asistencia humanitaria aumentó desde 6 700 millones de USD en 2000 hasta 10 700 millones en 2008 (a precios constantes de 2007).

FIGURA **11**

En total la asistencia humanitaria y para el desarrollo aumentó un 60 % entre 2000 y 2008




*Nota:* Los datos para los países en crisis prolongada excluyen al Afganistán e Iraq.

*Fuente:* Base de datos en línea del CAD-OCDE.

### Asistencia para el desarrollo[57]

La asistencia para el desarrollo proporcionada a los países en crisis prolongada (a excepción del Afganistán e Iraq) se incrementó a un ritmo ligeramente más rápido que la media mundial durante dicho período, y pasó de 5 500 millones a 11 000 millones de USD, lo que constituye un incremento del 100 % entre 2000 y 2008. No obstante, partió de un nivel muy bajo en el año 2000 (5 500 millones de USD), cuando constituía un 9 % de la asistencia total para el desarrollo, mientras que en 2008 representaba solamente el 12 % de la asistencia total para el desarrollo. Teniendo en cuenta el promedio del período 2000-2002, el índice per cápita era 17,87USD inferior al promedio de los PMA de 28,69USD. Así, en el período más reciente analizado (2006-08) 14 de los países en crisis prolongada recibieron aún menos asistencia para el desarrollo per cápita que el promedio de los PMA (Figura 12).

La asistencia humanitaria proporcionada a los países en crisis prolongada (a excepción del Afganistán e Iraq) se incrementó de manera continuada entre 2000 y 2008, período durante el cual se quintuplicó y pasó de los 978 millones de USD a los 4 800 millones. En líneas generales la asistencia humanitaria proporcionada al Afganistán e Iraq también aumentó notablemente. En el caso del Afganistán, la asistencia humanitaria aumentó desde 155 millones de USD en 2000 hasta 802 millones de USD en 2008. En el año 2000 Iraq recibió 141 millones de USD en asistencia humanitaria y en 2008 esta cifra se había multiplicado por más de dos hasta alcanzar los 359 millones de USD, tras alcanzar su máximo de 1 200 millones de USD en 2003. Den general, durante dicho período la asistencia humanitaria se concentró cada vez más en los países en crisis prolongada. El porcentaje de asistencia humanitaria total proporcionada a los países en crisis prolongada se triplicó durante tal período y aumentó desde el 15 % hasta el 45 % (hasta el 56 % si se incluyen el Afganistán e Iraq). La cantidad de asistencia humanitaria per cápita varió notablemente en función del país en crisis prolongada y del año, tal y como cabría esperar dada la naturaleza de la respuesta a las situaciones de emergencia (Figura 13). No obstante, a diferencia de la asistencia para el desarrollo, todos los países en crisis prolongada recibieron más asistencia humanitaria per cápita que el promedio de los PMA.

## El análisis sectorial de los flujos de ayuda muestra que los sectores cruciales para la seguridad alimentaria reciben financiación insuficiente

El presente análisis de los flujos de ayuda destinados a diversos sectores se centra en la agricultura y la educación, dos sectores especialmente importantes para la seguridad alimentaria. Desafortunadamente la manera en que se organizan los datos de la AOD impide realizar un análisis más detallado de los tipos de programas que parecen ser más importantes para las crisis prolongadas, como la asistencia para la promoción de los medios de subsistencia o la protección social.

Tomando como base los compromisos en cuanto a la AOD para 2005-08, tan solo el 3,1 % de la asistencia para el desarrollo recibida por los países en crisis prolongada se dedicó a la agricultura (Figura 14), frente al 5,8 % correspondiente a los PMA. Sin embargo, el sector de la agricultura representa un promedio del 32 % del PIB de los países en crisis prolongada y emplea a una media del 62 % de sus poblaciones (véase el Cuadro 2 del anexo), unos porcentajes similares a los correspondientes al grupo de los PMA. Los estudios de caso presentados en este informe (véanse, en particular, las páginas 18-22) ilustran la importancia de los medios de subsistencia agrícolas y rurales para los grupos más afectados por las crisis prolongadas.

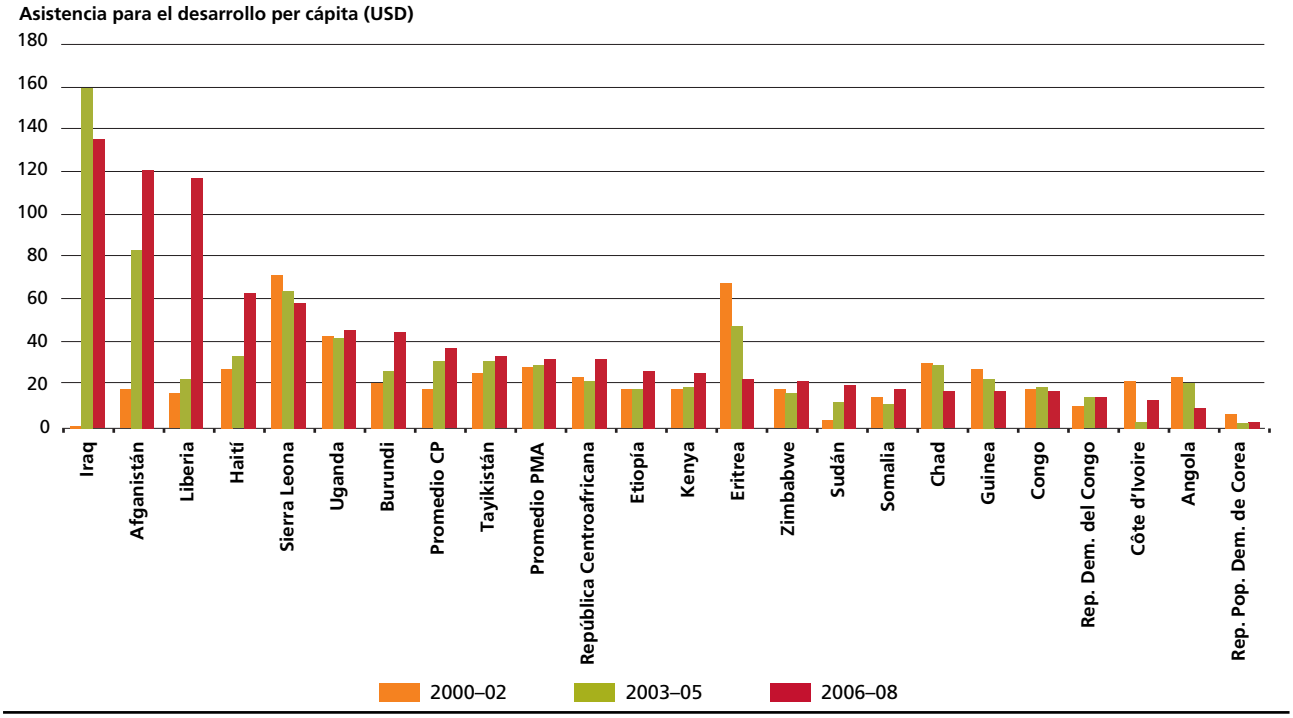
De igual manera, el porcentaje de asistencia para el desarrollo destinada a la educación es muy reducido en países en crisis prolongada (3,8 %, frente al promedio del 9,6 % para los PMA), mientras que la educación básica (es decir, primaria) recibe solamente el 1,6 %, frente al promedio del 3,5 % correspondiente a los PMA.

De los 22 países en crisis prolongada, todos menos tres (Angola, Eritrea y Guinea) reciben un porcentaje de asistencia para el desarrollo para la educación básica inferior a la media de los PMA (Figura 15). No obstante, dado el bajo nivel de AOD per cápita que reciben estos tres países, en ellos los flujos de ayuda destinados a la educación básica son también muy reducidos.

Sin embargo, la educación es fundamental para conseguir la seguridad alimentaria a largo plazo. Existen amplias pruebas de

FIGURA **12**

## Las tendencias de la asistencia para el desarrollo per cápita varían considerablemente en función del país en crisis prolongada

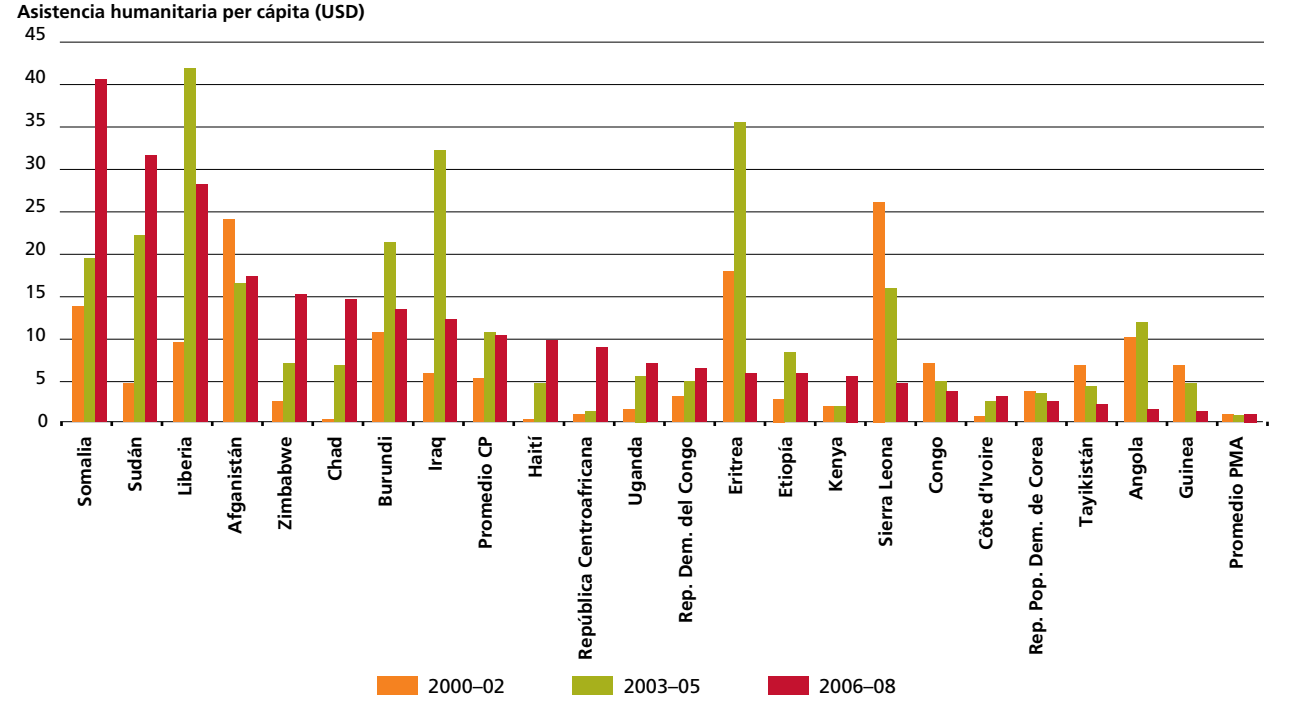



*Notas:* : CP = países en crisis prolongada; PMA = países menos adelantados (a excepción de los países en crisis prolongada)

*Fuentes:* Base de datos en línea del CAD-OCDE; sitio web del Banco Mundial sobre los indicadores de desarrollo mundial.

FIGURA **13**

## La asistencia humanitaria varía notablemente en función del año, pero los países en crisis prolongada reciben más que los países menos adelantados en promedio



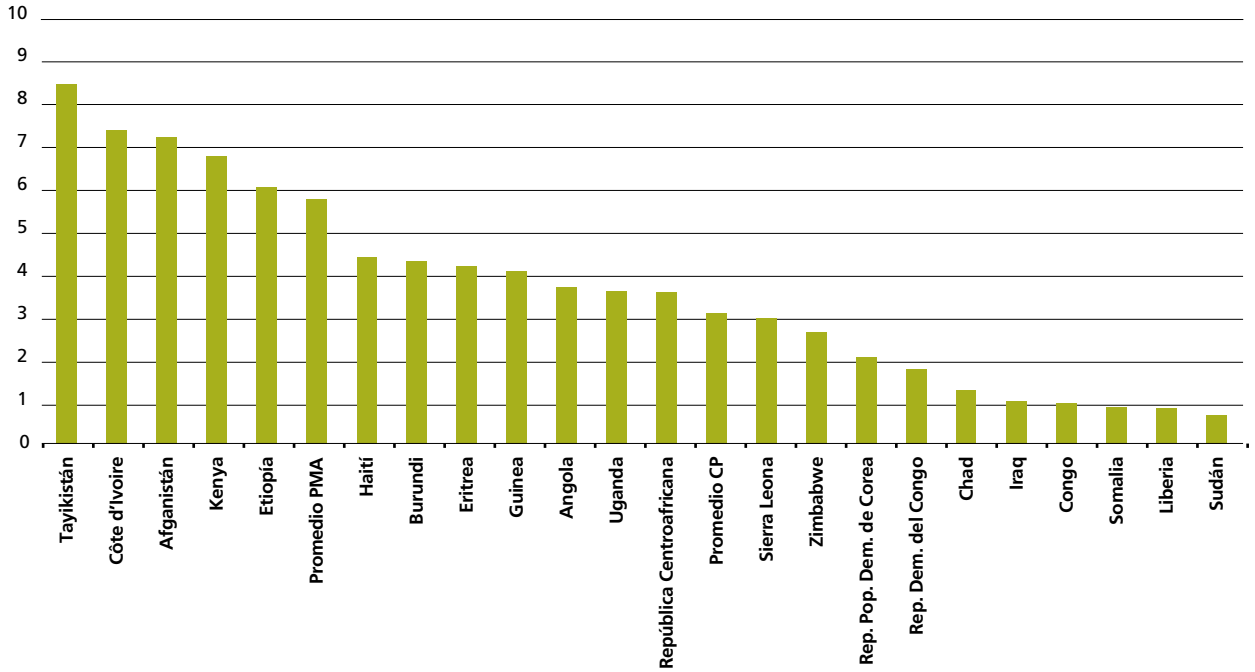

*Notas:* : CP = países en crisis prolongada; PMA = países menos adelantados (a excepción de los países en crisis prolongada)

*Fuentes:* Base de datos en línea del CAD-OCDE; sitio web del Banco Mundial sobre los indicadores de desarrollo mundial.

FIGURA **14**

## La agricultura es crucial para las economías de los países en crisis prolongada pero recibe una fracción reducida de la asistencia para el desarrollo

**Asistencia para el desarrollo destinada a la agricultura como porcentaje de la AOD total, 2005-08**



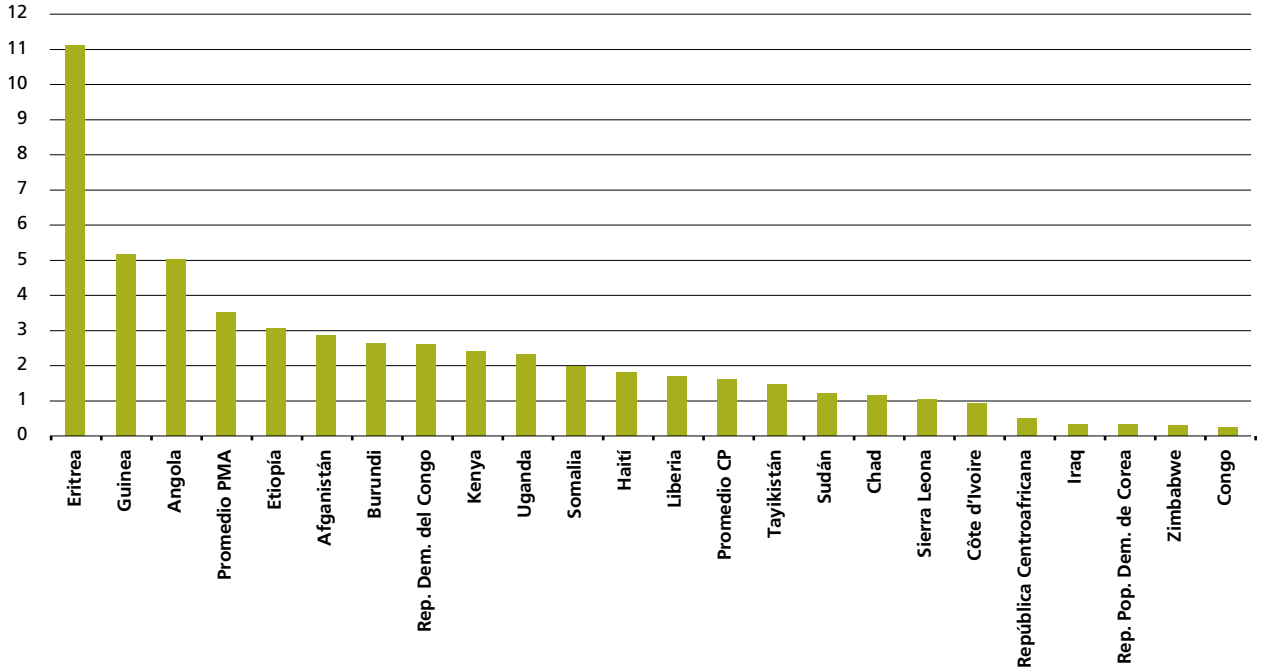

*Notas:* CP = países en crisis prolongada; PMA = países menos adelantados (a excepción de los países en crisis prolongada)

*Fuente:* Base de datos del SIA-OCDE.

FIGURA **15**

## Solamente un reducido porcentaje de la AOD se destina a respaldar la educación básica en países en crisis prolongada, en la mayoría de los casos menos que el promedio de los PMA

**AOD para la educación básica como porcentaje de la AOD total, 2005-08**




*Notas:* CP = países en crisis prolongada; PMA = países menos adelantados (a excepción de los países en crisis prolongada)

*Fuente:* Base de datos del SIA-OCDE.

que la inversión en educación, y especialmente en educación básica, contribuye a reducir el hambre y la subnutrición incrementando el rendimiento de los pequeños productores y los agricultores de subsistencia. El nivel educativo bajo está asociado a un alto nivel de subnutrición[58]. En un estudio realizado por el Banco Mundial se llegó a la conclusión de que un agricultor con cuatro años de educación primaria es, en promedio, casi un 9 % más productivo que un agricultor sin estudios[59].

## La ayuda alimentaria sigue siendo la respuesta humanitaria mejor respaldada, especialmente en los países en crisis prolongada[60]

Al igual que ocurre con la asistencia para el desarrollo, la agricultura recibió un porcentaje reducido de la asistencia humanitaria total (el 3 % de los fondos en todo el mundo en 2009 y el 4 % en los países en crisis prolongada). La educación recibió únicamente un 2 % de la asistencia humanitaria.

La adjudicación de asistencia humanitaria mediante el procedimiento de llamamientos unificados ilustra la actual prioridad concedida a la ayuda alimentaria sobre otras formas de asistencia tanto en el mundo en general como en los países en crisis prolongada[61].

La ayuda alimentaria es el sector mejor financiado de la asistencia humanitaria y recibió en promedio el 96 % de los fondos solicitados en todo el mundo mediante dicho procedimiento entre 2000 y 2008[62]. Los países en crisis prolongada salieron ligeramente menos beneficiados, ya que recibieron el 84 % de los fondos solicitados para ayuda alimentaria en el mismo período (Figura 16) El sector agrícola resultó, en promedio, menos beneficiado que el sector de la ayuda alimentaria, puesto que recibió de media el 44 % de los fondos solicitados en todo el mundo y el 45 % en los países en crisis prolongada entre 2000 y 2008. La educación y otros sectores importantes como el agua y el saneamiento también recibieron menos del 50 % de los fondos necesarios.

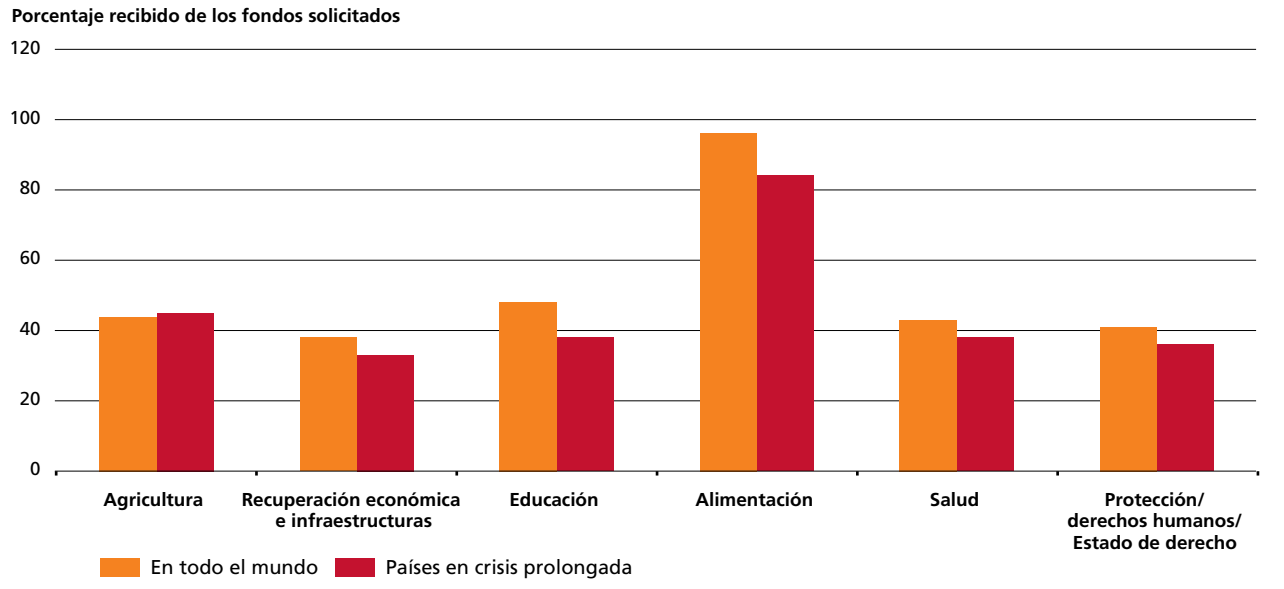
## Flujos de ayuda: ¿qué significan para la seguridad alimentaria en países en crisis prolongada?

Debería reconsiderarse el bajo nivel actual de AOD destinada a los países en crisis prolongada dado que la mayoría de ellos siguen dependiendo de la ayuda externa en gran parte de sus inversiones públicas en favor de la población pobre. Al mismo tiempo la asistencia humanitaria, que ha aumentado rápidamente y ha sido una importante fuente de ayuda durante períodos prolongados de tiempo, debería integrarse con la asistencia para el desarrollo en un marco de políticas y planificación a largo plazo. Para ello será necesario reformular en profundidad las maneras en que se proporciona asistencia a estos países.

En cuanto a la seguridad alimentaria, resulta difícil realizar el seguimiento de las inversiones destinadas a la reducción de la inseguridad alimentaria empleando los conjuntos de datos existentes y es casi imposible identificar las iniciativas más importantes como la promoción y la protección de los medios de subsistencia y la protección social. Ello limita la capacidad de formular decisiones normativas que contribuyan a reducir la inseguridad alimentaria.

FIGURA **16**

La mayoría de los sectores recibieron menos de la mitad de los fondos que solicitaron a través del procedimiento de llamamientos unificados entre 2000 y 2008




*Fuente:* Base de datos del Servicio de supervisión financiera.

A pesar de estas limitaciones, el análisis sectorial de los flujos de ayuda proporciona diversas indicaciones. Tanto la asistencia para el desarrollo como la asistencia humanitaria destinadas a la agricultura en países en crisis prolongada son inferiores al promedio correspondiente a los PMA, a pesar de que tales inversiones son fundamentales para reconstruir y promover los medios de subsistencia. La educación básica también recibe fondos insuficientes en relación con el importante papel que desempeña en la promoción de la seguridad alimentaria a largo plazo. Por lo tanto, se pone en peligro la mejora de la seguridad alimentaria a largo plazo. Simultáneamente, la ayuda alimentaria recibe un apoyo cercano a las necesidades reales. Esta ayuda es crucial para preservar las vidas humanas y proteger los medios de subsistencia en países en crisis y debe continuar recibiendo el apoyo de los donantes, pero es necesario incrementar la concienciación acerca de la escasez de fondos destinados a otros sectores que podrían ayudar a estos países a construir los cimientos de la seguridad alimentaria a largo plazo.

# Asistencia alimentaria humanitaria en crisis prolongadas

**Mensaje principal**

La asistencia alimentaria humanitaria no solo salva vidas en crisis prolongadas, sino que también es una inversión en la seguridad alimentaria a largo plazo y en el desarrollo futuro.

La asistencia alimentaria humanitaria es una característica importante de los entornos de crisis prolongadas. Salva vidas y ayuda a afrontar la escasez o penuria que subyace a muchas de estas crisis. También es una inversión en el futuro de un país. El apoyo alimentario de urgencia que protege la nutrición y los medios de subsistencia y respalda la educación constituye una sólida base para la seguridad alimentaria a más largo plazo y representa una inversión potencialmente crucial en el desarrollo futuro. No obstante, no se deberían subestimar los múltiples retos operativos y políticos del trabajo en crisis prolongadas.

## De la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria: un cambio estratégico

Año tras año, la mayor proporción de fondos proporcionados en respuesta a los llamamientos de las Naciones Unidas para situaciones de emergencia en todo el mundo se destina a la asistencia alimentaria, la cual incluye la ayuda alimentaria en especie, la contribución en dinero efectivo para la compra local y regional de comida, cupones de alimentos y dinero efectivo entregado directamente a los beneficiarios.[63] El 44 % del Llamamiento humanitario de 2009, por ejemplo, tenía como fin los programas alimentarios y de asistencia alimentaria (3 100 millones de los 7 000 millones de USD solicitados).

Los observadores han venido temiendo desde hace tiempo que la asistencia humanitaria, y en particular la ayuda alimentaria prolongada, perjudique las economías locales y la producción agrícola local. En los últimos años se ha constatado un alejamiento de las importaciones de ayuda alimentaria en favor de prácticas de adquisición más sostenibles y enfocadas al desarrollo. La asistencia alimentaria en situaciones de crisis ya no significa solamente ayuda alimentaria; el Programa Mundial de Alimentos y otras organizaciones que trabajan en entornos de crisis prolongadas disponen de nuevos instrumentos. En países o zonas en que los mercados funcionan de modo deficiente, la asistencia alimentaria podría significar la provisión de alimentos directamente a las familias como la forma más básica de redes de seguridad. En los casos en que existen mercados e infraestructuras de distribución, la asistencia alimentaria puede implicar la provisión de efectivo o cupones, los cuales permiten a los receptores adquirir alimentos directamente en determinadas tiendas. La posibilidad de adaptar las intervenciones a contextos específicos ha permitido realizar intervenciones más detalladas y adecuadas a sus particularidades, y ha ayudado a aliviar las preocupaciones sobre los posibles efectos perjudiciales de la asistencia prolongada.

En la actualidad la mayor organización de asistencia alimentaria, el PMA, adquiere más alimentos para su distribución de los que recibe en especie. En 2009 el 80 % de las adquisiciones del PMA se realizaron en países en desarrollo, incluidos 12 de los 22 países en crisis prolongada considerados en el presente informe. El PMA también ha modificado el modo en que adquiere alimentos para afrontar más eficazmente las causas de raíz del hambre: la iniciativa "Compras para el progreso" comenzó en 2008 y tiene como

fin mejorar el acceso de los pequeños productores y los agricultores con ingresos reducidos a mercados en los que puedan vender sus productos a precios competitivos. En Liberia, por ejemplo, en esta iniciativa participan 5 600 agricultores y se prevé que mejore sus vínculos con los mercados y fomente la capacidad nacional en cuanto a la producción, la elaboración y la comercialización de productos agrícolas. Ocho países en crisis prolongada se encuentran entre los países piloto de la iniciativa, entre los que se incluyen el Afganistán, la República Democrática del Congo, Sierra Leona y el Sudán.

## La asistencia alimentaria humanitaria como inversión en el futuro de un país

Durante la fase más grave de una crisis, las redes de seguridad relativas a la asistencia alimentaria —como programas de transferencia general o específica de alimentos o efectivo, de nutrición maternofilial y de alimentación en las escuelas— salvan vidas y suelen estar financiadas a partir de recursos específicamente humanitarios. No obstante, estas actividades también contribuyen a conservar los bienes humanos, los cuales constituyen un pilar fundamental de la estabilidad, seguridad alimentaria y crecimiento futuros de un país.

La asistencia alimentaria proporcionada para proteger la nutrición de las madres y los niños de corta edad, por ejemplo, es un importante pilar del desarrollo a largo plazo: tan solo unos pocos meses de nutrición insuficiente en niños de corta edad pueden tener consecuencias negativas irreversibles y duraderas sobre la salud, la educación y la productividad (véase el Recuadro 6). La reducción del PIB a causa de la malnutrición oscila desde el 2 al 3 % en muchos países[64] hasta el 11 % en los países de América Central[65].

La alimentación escolar ha resultado ser eficaz a la hora de proteger a la población pobre y de proporcionar, al mismo tiempo, beneficios relativos a la nutrición, la educación y la igualdad entre ambos sexos junto con una amplia variedad de beneficios socioeconómicos[66]. En una situación de emergencia o una crisis prolongada, la alimentación escolar fomenta que los niños acudan al colegio y que permanezcan en él, ya que se proporciona alimentos a la familia con la condición de que los niños acudan a clase. Tras las crisis o durante la transición, los programas de alimentación escolar pueden restaurar el sistema educativo y fomentar el retorno de los desplazados y los refugiados al informar de que los servicios básicos están funcionando y que, por lo tanto, es seguro volver al hogar. Las redes de seguridad relativas a la asistencia alimentaria también incluyen actividades productivas como los programas de alimentos o efectivo a cambio de trabajo para rehabilitar los bienes de la comunidad, preservar los medios de subsistencia e incrementar la resistencia de las familias. En Haití los programas de alimentos o efectivo a cambio de trabajo se emplean para satisfacer las necesidades inmediatas de la población que sufre de inseguridad alimentaria a la vez que se respalda la reconstrucción de los bienes comunitarios económicos y sociales fundamentales que incrementarán la resistencia de las familias ante las catástrofes (véase el Recuadro 7).

## Actividades humanitarias realizadas en el "vacío" entre el socorro y el desarrollo

La función de las organizaciones que proporcionan asistencia alimentaria humanitaria es importante: la población afectada por la crisis necesita los servicios básicos y las oportunidades de medios de subsistencia que ellas proporcionan. Además, la capacidad —y en algunos casos la voluntad— de los países de satisfacer estas necesidades suele ser deficiente.

Las iniciativas de desarrollo para la reducción de la pobreza y las inversiones en empleo suelen ser inexistentes durante las crisis prolongadas, ser introducidas a un ritmo demasiado lento, o no estar lo suficientemente centradas en la población más pobre y hambrienta. La asistencia alimentaria humanitaria puede comenzar a facilitar un cambio hacia el desarrollo y ayudar así a reducir los factores de riesgo subyacentes, fomentar la resistencia y proporcionar una base para la protección social nacional en el futuro. No obstante, no sustituye a otras formas de intervención internacional eficaz en crisis, incluida la provisión de alternativas a la asistencia humanitaria. Además, ninguna intervención internacional puede sustituir a un gobierno nacional y a unos sistemas de protección social eficaces y responsables.

El hecho de que la asistencia alimentaria humanitaria pueda ser una base para el desarrollo no significa que por sí sola pueda ser responsable de los objetivos y principios de desarrollo. La actuación de acuerdo con los principios humanitarios, que inciden en la independencia y la neutralidad para satisfacer las necesidades graves de los individuos de manera oportuna e imparcial, no siempre es compatible con el trabajo realizado por las instituciones estatales o locales o con el fomento de la capacidad de las mismas. Dado que los estados en crisis prolongada suelen tener una capacidad insuficiente para satisfacer las necesidades de la población y podrían incluso perpetuar la crisis que las causa, no se puede contar con las estructuras estatales para facilitar o canalizar la asistencia dirigida a salvar vidas o ayudar a la población que lo necesite de manera imparcial. En algunas ocasiones las inversiones humanitarias pueden respaldar las instituciones estatales pero podrían no ser óptimas para el fomento de la capacidad a largo plazo. Ello no es necesariamente contraproducente para el estado; al contrario, la conservación de la percepción de todas las partes de la neutralidad de las organizaciones humanitarias es fundamental para que éstas puedan trabajar con los países y las comunidades afectadas en la fase posterior a la crisis como interlocutores creíbles y fiables para el desarrollo.

RECUADRO **6**

## La nutrición en los países en crisis prolongada

Una nutrición adecuada es fundamental para el crecimiento, para tener buena salud y para el desarrollo físico y cognitivo, y requiere una dieta variada que incluya alimentos básicos, hortalizas, frutas, alimentos de origen animal y alimentos enriquecidos[1]. La nutrición se ve afectada no solo por la disponibilidad de alimentos y el acceso a ellos, sino también por las enfermedades, el saneamiento —incluido el acceso a agua potable— y la disponibilidad de atención sanitaria preventiva.

Los países en crisis prolongada se caracterizan por tener un nivel alto o muy alto de subnutrición y un nivel alto recurrente de malnutrición aguda (emaciación o peso insuficiente en relación con la altura). Ello limita el desarrollo de los individuos y las sociedades: la subnutrición mata (provoca un tercio de los 8,8 millones de muertes infantiles anuales en todo el mundo[2]) e incrementa la morbilidad. Los niños que a los dos años sufren de retraso del crecimiento (poca altura para su edad debida a la nutrición inadecuada) tienen muchas posibilidades de no alcanzar su pleno potencial educativo y productivo. En 18 de los 22 países en crisis prolongada la prevalencia del retraso del crecimiento es mayor que el promedio de 34 %[3] correspondiente a los países en desarrollo. Esto afecta a las perspectivas de recuperación y desarrollo a largo plazo tanto de los individuos como de sus países[4].

Para evitar y tratar la subnutrición en crisis prolongadas hace falta poner en práctica una combinación de medidas. Se necesitan medidas de urgencia para satisfacer las necesidades nutricionales inmediatas, mientras que las intervenciones que restauran la seguridad alimentaria constituyen la base para mejorar la nutrición a largo plazo. También se requieren medidas para estabilizar y mejorar el consumo de alimentos y la ingesta de nutrientes. A corto plazo, la mejor manera de conseguirlo sería distribuyendo alimentos elegidos para satisfacer las necesidades nutritivas de grupos específicos como los niños de corta edad en riesgo de subnutrición y las familias que no pueden cocinar porque se encuentran desplazadas o porque carecen del combustible necesario[5].

La prevención de la subnutrición (retraso del crecimiento) en niños con edades comprendidas entre la concepción y los dos años es importante como tratamiento de la emaciación. Por ello debe concederse prioridad no solo al tratamiento de la malnutrición aguda, sino también a la prevención de la subnutrición en niños de corta edad mejorando la ingesta de nutrientes de ellos mismos y de las madres embarazadas y lactantes. En la práctica, esto significa dirigir tales intervenciones alimentarias a las mujeres embarazadas o lactantes, a los niños con edades comprendidas entre los seis y los 24 meses y los niños que sufren de emaciación moderada o grave.

[1] Véanse, por ejemplo, Golden, M. 2009. "Proposed nutrient requirements of moderately malnourished populations of children". *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S267–S343; y De Pee, S. y Bloem, M.W. 2009. "Current and potential role of specially formulated foods and food supplements for preventing malnutrition among 6–23 month-old children and for treating moderate malnutrition among 6–59 month-old children". *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S434–S463.

[2] Black, R.E., Allen, L.H., Bhutta, Z.A., Caulfield, L.E., De Onis, M., Ezzati, M. Mathers, C. y Rivera, J. 2008. "Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences". *Lancet*, 371: 243–260; UNICEF. 2009. *El Estado Mundial de la Infancia 2009. Salud materna y neonatal*. Nueva York (Estados Unidos de América).

[3] UNICEF (2009), véase la nota 2.

[4] Victora, C.G , Adair, L., Fall, C., Hallal, P.C., Martorell, R., Richter, L. y Sachdev, H.P.S. 2008. "Maternal and child undernutrition: consequences for adult health and human capital". *Lancet*, 371: 340–357.

[5] Véase, por ejemplo, De Pee, S., Van Hees, J., Heines, E., Graciano, F., Van den Briel, T., Acharya, P. y Bloem, M. 2008. "Ten minutes to learn about nutrition programming". *Sight and Life Magazine*, 3 (Supl.): 1–44.

La asistencia alimentaria humanitaria puede contribuir, asimismo, a establecer los cimientos para la seguridad alimentaria y el desarrollo futuro mediante la mejora de la preparación ante catástrofes y la reducción del riesgo, así como mediante la protección de la nutrición, la educación y los medios de subsistencia. En los casos en que una crisis prolongada es resultado de catástrofes naturales recurrentes —o se compone de ellas— la asistencia alimentaria humanitaria constituye una oportunidad de comenzar tales medidas. La elaboración del famoso Programa de protección productiva (PPP) de Etiopía, en virtud del cual unos 7,3 millones de habitantes del medio rural reciben transferencias de alimentos o efectivo para ayudar a superar los períodos con déficit alimentario al tiempo que se generan bienes comunitarios, se basó en parte en décadas de experiencia a la hora de responder a catástrofes individuales y al hambre mediante la asistencia alimentaria humanitaria. El PPP aúna el entendimiento de la vulnerabilidad por parte de las organizaciones alimentarias humanitarias con, entre otros componentes, las lecciones aprendidas a partir de sistemas de desarrollo de bienes basados en la comunidad como MERET, un programa gubernamental respaldado por el PMA que apoya la ordenación sostenible de las tierras y los recursos hídricos así como el incremento de la productividad en las comunidades que sufren de inseguridad alimentaria. El PPP también es un ejemplo de cómo los países en proceso de salir de crisis prolongadas pueden crear programas de

RECUADRO **7**

### Empleo de la asistencia alimentaria humanitaria para incrementar la resistencia de las familias ante las catástrofes en Haití

Haití se encuentra en una situación de crisis compleja prolongada marcada por la violencia urbana, las catástrofes naturales recurrentes y las repercusiones de la crisis económica mundial. Se proporcionó asistencia alimentaria de urgencia tras los disturbios relacionados con los precios de los alimentos en abril de 2008, tres huracanes y una tormenta tropical consecutivos en agosto y septiembre de 2008 y un terremoto en enero de 2010.

Fue necesario adoptar nuevos enfoques sobre la mejor manera de emplear los extensivos esfuerzos humanitarios para respaldar la recuperación y la seguridad alimentaria a plazo más largo, lo que significaba fortalecer la resistencia ante futuras catástrofes. La importancia inicial concedida a la distribución de alimentos general se transformó en transferencias más específicas a medida que se reducían las necesidades graves. Uno de los cambios fue la promoción de los programas de alimentación escolar y nutrición en las zonas afectadas. Teniendo en cuenta la exposición de la población a futuras perturbaciones de rápida aparición, las organizaciones comenzaron haciendo hincapié en los programas de empleo, respaldados mediante alimentos o efectivo a cambio de trabajo, para ayudar a las familias vulnerables a recuperarse y a construir bienes comunitarios y familiares que reducirían los riesgos de sufrir catástrofes en el futuro e incrementarían su resistencia ante ellas.

asistencia a largo plazo para grupos vulnerables tomando como base la experiencia con redes de seguridad relativas a la asistencia alimentaria humanitaria.

En los contextos en que la capacidad estatal es especialmente débil o donde la violencia y las violaciones de los derechos están perpetuando la crisis, las posibilidades de pasar a tener un Estado responsable y receptivo son menores, pero la misma asistencia sirve para proteger los bienes humanos y comunitarios de perjuicios o pérdidas aún mayores. Durante años este fue el caso de la zona meridional del Sudán, donde el conflicto y los abusos de los derechos humanos conexos causaron hambrunas en las que fallecieron muchos civiles. Los límites de los beneficios que podría conseguir la asistencia alimentaria humanitaria estaban claros, a no ser que se pusiera fin a las causas subyacentes del hambre (por ejemplo, los conflictos y abusos de los derechos humanos que provocaron la hambruna de 1988 en la que fallecieron 250 000 personas)[67]. El Acuerdo General de Paz de 2005 constituyó el comienzo de un período en el que fue posible concebir una transición a una asistencia alimentaria humanitaria que respaldase la recuperación de modo más significativo. En tal momento, la distribución de alimentos ayudó a satisfacer las necesidades básicas inmediatas al tiempo que contribuyó a incrementar la confianza de las comunidades en el proceso de paz. La asistencia alimentaria se dirigió especialmente a los retornados para ayudarlos a sobrevivir hasta que volvieran a asentarse y a cultivar en sus propias granjas. En un reciente estudio llevado a cabo en el Sudán, se llegó a la conclusión de que los retornados tenían las mayores necesidades en cuanto a asistencia alimentaria tras su llegada, y que la provisión de esta asistencia tenía uno de los efectos positivos más importantes en la reintegración y la recuperación de este grupo[68].

## Retos y riesgos para la asistencia alimentaria en crisis prolongadas

Las crisis prolongadas generan muchos retos y riesgos que las organizaciones deben gestionar eficazmente para que la asistencia alimentaria humanitaria satisfaga su objetivo de salvar vidas y proporcione una base sólida para la seguridad alimentaria a largo plazo.

### Conservación del espacio humanitario

Los actores humanitarios de muchos de los contextos de crisis prolongada de la actualidad tienen que elegir entre cumplir los objetivos humanitarios —satisfacer las necesidades alimentarias inmediatas de la población— o adherirse a los principios fundamentales humanitarios de neutralidad, imparcialidad e independencia. Las organizaciones pueden tener que hacer concesiones en cuanto a los principios para obtener y conservar el acceso a la población vulnerable. El PMA, por ejemplo, coordinó sus operaciones en la zona norte de Sri Lanka en 2006-09 conjuntamente con el ejército nacional, lo cual fue fundamental para facilitar la distribución de alimentos al norte del país. No obstante, ello también podría haber ocasionado que se dejasen de percibir los esfuerzos humanitarios del PMA como totalmente neutrales e independientes, lo que podría complicar las relaciones con las comunidades tamiles del norte.

La necesidad de equilibrar las prioridades contradictorias con el fin de crear y conservar el "espacio humanitario" es una característica constante de las operaciones de asistencia alimentaria en muchas de las crisis prolongadas de hoy en día. Es mucho lo que está en juego; como se explicó anteriormente, la conservación de la percepción de la neutralidad de las organizaciones humanitarias es fundamental para que estas puedan trabajar, tanto durante

una crisis como después de ella, de manera eficaz en zonas afectadas por conflictos. La percepción de que el personal humanitario no es neutral e independiente de los programas políticos puede conllevar riesgos graves e incluso la muerte para tal personal y para la población a la que intenta ayudar. En el Afganistán, el personal de las organizaciones de ayuda ha sido atacado por grupos de insurgentes armados debido a su asociación real o supuesta con el gobierno o las fuerzas de coalición. Esto ha tenido consecuencias negativas no solo en la seguridad del personal, sino también en su capacidad de ayudar a las personas necesitadas. Debido a los crecientes ataques al personal por parte de los insurgentes, algunas organizaciones han tenido que cesar su asistencia en zonas del Afganistán. Podría decirse que, en un número cada vez mayor de las crisis prolongadas de hoy en día, el personal humanitario debe pensar más allá de su necesidad de ser percibido como neutral, independiente e imparcial en un país determinado, y reflexionar sobre la manera en que está asociado con actores políticos, tendencias y acontecimientos mundiales y sobre las posibles repercusiones de tales vínculos en las operaciones futuras.

**No hacer daño**

La asistencia alimentaria humanitaria es, en ocasiones, el recurso más valioso en entornos de crisis prolongada con servicios insuficientes, remotos y a menudo inseguros. La manera en que se programa y se provee puede afectar a las relaciones sociales y económicas locales. En la zona meridional del Sudán, en la década de 1990, el pueblo Nuer de Ayod fue reclutado y organizado en milicias para atacar las zonas Dinka en parte debido al supuesto abandono de las zonas Nuer por las operaciones de socorro[69]. En Somalia la prestación de asistencia a una comunidad, pero no a su comunidad vecina —especialmente cuando la situación de ambas es similar a ojos de la aldea excluida—, puede originar conflictos y ataques[70].

Las organizaciones trabajan para limitar las consecuencias negativas imprevistas de su ayuda sobre la seguridad de los destinatarios. Por ejemplo, dado el historial de violencia de Haití y especialmente en Puerto Príncipe, la prevención de la violencia durante la distribución de alimentos tras el terremoto de enero de 2010 era una de las preocupaciones más importantes del PMA. Inmediatamente se integraron medidas de protección en sus actividades de asistencia alimentaria, incluyendo la información clara sobre los destinatarios y el tipo de asistencia que recibiría cada uno para evitar malentendidos y conflictos; la provisión de espacios seguros y apoyo adicional para las mujeres embarazadas, los ancianos y los discapacitados, y la difusión de la política de tolerancia cero del PMA acerca de la explotación y los abusos sexuales.

## Implicaciones para la asistencia alimentaria en crisis prolongadas

Se requieren enfoques innovadores y guiados por principios para abordar los retos que supone trabajar en entornos de crisis prolongada. En este sentido, el trabajo realizado por las organizaciones de asistencia alimentaria humanitaria en los últimos años para integrar un enfoque de protección en sus actividades de asistencia resulta prometedor. Tomando como base de partida el trabajo realizado por Oxfam y el Comité Internacional de Rescate, y colaborando con el Grupo de Trabajo sobre cuestiones de protección del Comité Permanente entre Organismos, en los últimos años el PMA ha puesto en práctica investigaciones y capacitación dirigidas a mejorar el análisis de las necesidades de los beneficiarios en cuanto a la protección en entornos complejos, a promover más eficazmente el acceso humanitario, a gestionar la percepción de la neutralidad e imparcialidad de la organización y a programar la asistencia alimentaria para no hacer daño.

La asistencia alimentaria humanitaria no solo salva vidas, sino que además es una inversión en el futuro. El cambio desde una ayuda alimentaria estándar a la utilización de un conjunto variado de instrumentos de asistencia alimentaria complementado por innovaciones en la adquisición de alimentos contribuye a garantizar que se proporcione la asistencia adecuada y a ampliar al máximo la posibilidad de que la asistencia alimentaria humanitaria sirva como base sólida para la seguridad alimentaria a plazo más largo.

En primer lugar, la asistencia alimentaria humanitaria tiene como fin satisfacer las necesidades graves de los individuos. No sustituye a otras formas de intervención internacional eficaz en las crisis o a los cambios estructurales o sociales y la buena gobernanza nacionales necesarios. Si bien la asistencia alimentaria en crisis prolongadas puede ser fundamental para el desarrollo en muchos aspectos, no se debería exagerar y esperar que sea responsable de los objetivos y principios relativos al desarrollo, sino que debería concebirse como parte de un paquete de intervenciones esenciales en situaciones de crisis prolongada. En última instancia se rinde cuentas por la acción humanitaria a los individuos que la necesitan.

# Hacia la protección social en crisis prolongadas

**Mensaje principal**

Los sistemas de protección social sientan una base fundamental sobre la que reconstruir las sociedades en crisis prolongada. Sin embargo, en contextos en que las capacidades financiera, institucional y de aplicación son limitadas, los programas de protección social suelen ser a corto plazo, estar orientados al socorro o ser financiados de manera externa.

Más allá de las mejoras en la asistencia alimentaria humanitaria, en el sector del desarrollo está aumentando drásticamente el interés por las medidas de protección social más amplia. La protección social incluye redes de seguridad, seguros y diversas intervenciones sectoriales dirigidas a la salud, la educación, la nutrición y la agricultura[71]. Están surgiendo nuevas iniciativas tanto en el ámbito mundial —como la Iniciativa de las Naciones Unidas en pro de un nivel mínimo de protección social— como en el ámbito regional, como la Red Interamericana de Protección Social. En el ámbito nacional están floreciendo experiencias variadas como, por ejemplo, el Programa de protección productiva de Etiopía (PPP) y el Programa de protección contra el hambre en Kenya. En algunos casos estos componentes están consagrados en la legislación que rige ámbitos específicos, como los salarios mínimos en los mercados de mano de obra, y por lo tanto marcan la escena para los denominados enfoques "transformadores" y basados en los derechos aplicados de la protección social.

La protección social puede proporcionarse de manera oficial u oficiosa. Esta última modalidad incluye prácticas de apoyo e intercambio dentro de los países y entre ellos, mientras que la primera se centra en disposiciones públicas (establecidas por el Estado) o privadas (mediante acuerdos contractuales). Las medidas públicas pueden ser financiadas nacional o externamente (por donantes), mientras que los mecanismos privados incluyen principalmente productos de seguros basados en el mercado.

Sin embargo, es importante reconocer la principal diferencia existente entre un "sistema" y una colección de programas. Los países pueden tener componentes de protección social como seguros y transferencias, pero si no están institucionalizados en presupuestos, estructuras, impuestos y políticas del mercado de mano de obra y procesos políticos generales —es decir, si no forman parte de un contrato social dinámico entre el Estado y los ciudadanos— no serán un sistema de protección social real. Muchos países en crisis prolongada tienen una colección de medidas de protección social, pero no un sistema de protección social como tal.

Uno de los debates más complicados gira en torno a la protección social en crisis prolongadas. En tales contextos los problemas humanitarios y relativos al desarrollo se solapan en gran medida y en consecuencia los debates sobre la protección social implican una mezcla compleja de ambos conjuntos de problemas. Si bien se ha renovado la atención hacia la necesidad de combinar tales ámbitos[72], el progreso en cuanto a la concepción de sistemas de protección social en crisis prolongadas sigue siendo lento.

## La protección social en crisis prolongadas

En líneas generales, la protección social puede considerarse desde diversas perspectivas como la composición (mezcla de redes de seguridad y seguros), la forma (oficial u oficiosa), la fuente de financiación (nacional o respaldada por la ayuda) y la capacidad de aplicación en el sistema. Tomando como base estos criterios generales, los países en crisis prolongada muestran varias características interconectadas.

En general, existen muy pocos marcos normativos nacionales que proporcionen los fundamentos para la protección social. Los elementos de la protección social suelen ser difusos y no estar reflejados adecuadamente en las estrategias de seguridad alimentaria, reducción de la pobreza y desarrollo[73].

Los efectos combinados del elevado índice de pobreza, las limitaciones presupuestarias vinculantes y los ingresos fiscales reducidos disminuyen la capacidad de redistribución de los países[74]. Como ya se ha indicado, los países en crisis prolongada suelen depender en gran medida de la financiación externa para realizar servicios e inversiones sociales y económicos fundamentales. Esta dependencia genera serias preguntas acerca de la sostenibilidad de la protección social y la capacidad para sufragarla en países de recursos limitados.

Con esta magnitud de inversiones externas, las decisiones relativas a la protección social claramente se entrelazan con el programa relativo a la eficacia de la ayuda. Como indicó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[75], "... nuestras acciones [en cuanto a la protección social] deben ser coherentes con las políticas

nacionales, la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y el Programa de Acción de Accra". Por ello, la gran proporción de inversiones externas existente en estos países podría dar lugar a preocupación sobre la propiedad nacional de los programas de protección social.

La capacidad institucional para proporcionar supervisión y orientación suele ser débil. Las funciones de protección social se reparten, generalmente, entre varios ministerios, autoridades y actores, y las instituciones que comparten la responsabilidad de la protección social podrían no encontrarse entre las más influyentes, a diferencia, por ejemplo, de los ministerios de finanzas. La capacidad técnica, administrativa y de aplicación suele ser limitada, tal y como se documentó recientemente en África occidental y central[76].

Los mecanismos informales constituyen con frecuencia la mayor parte de la protección social. Tan solo un 20 % de la población mundial tiene acceso a protección social formal[77].

Los instrumentos y programas de protección social tienen una escala, una cobertura, una duración y un nivel de beneficios limitados. El mayor programa de redes de seguridad de África es el Programa de protección productiva (PPP) de Etiopía, que beneficia a 7,3 millones de familias que sufren de inseguridad alimentaria. Los sistemas de África meridional suelen tener un promedio de beneficiarios bastante inferior a 500 000[78]. En general, países como el Afganistán, Haití, el Sudán y Zimbabwe no suelen disponer de múltiples medidas de protección social[79].

Las redes de seguridad desempeñan una función dominante en cuanto a la composición de la protección social, y las intervenciones sectoriales —incluido el suministro de servicios como el acceso a la educación o a la atención sanitaria— siguen siendo un pilar fundamental de la protección social en situaciones complejas. Las redes de seguridad se proporcionan principalmente en forma de transferencias de alimentos, a menudo como parte de intervenciones de urgencia más amplias. En 2008, por ejemplo, se distribuyeron más de 2,5 millones de toneladas de alimentos a países en crisis prolongada, y un 82 % de tal cantidad se repartió en forma de asistencia de socorro[80]. En lo relativo a las redes de seguridad en general y a la asistencia de urgencia en particular, el empleo de asistencia basada en efectivo sigue siendo bastante poco frecuente, especialmente en contextos posteriores a conflictos[81].

Con este telón de fondo, existen diversas cuestiones importantes que podrían surgir a la hora de formular planes de protección social en países en crisis prolongada, así como una serie de innovaciones que podrían ayudar a fundamentar las políticas y programas de protección social.

## Contrapartidas e innovaciones

En general, la protección social es una parte integral de los tres debates principales que se desarrollan en contextos de crisis prolongadas[82].

El primero de ellos supone el cambio desde el socorro anual a enfoques de desarrollo plurianuales. Se están explorando nuevas iniciativas para transformar la asistencia humanitaria para necesidades crónicas en enfoques de desarrollo predecibles y a largo plazo (véase el Recuadro 8).

En Etiopía, por ejemplo, la adopción de un enfoque basado en las prestaciones[83] como el empleado por el PPP tuvo lugar tras varias evoluciones institucionales. El PPP toma como base las lecciones aprendidas sobre la mejora de la previsibilidad del Sistema de Garantía de Empleo, un programa previo de obras públicas orientado al socorro (hasta 2002) y diversas lecciones aprendidas durante el primer año de aplicación (2005).

En segundo lugar, es fundamental revisar la eficacia y la eficiencia de los programas disponibles. Esto incluye el análisis estratégico y operativo de los objetivos, la cobertura y el rendimiento de varios instrumentos de protección social. Por

RECUADRO **8**

### Apoyo predecible para necesidades predecibles: el Programa de protección contra el hambre en Kenya

El Programa de protección contra el hambre es llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo de la zona norte de Kenya y otras tierras áridas. Se centra en los cuatro distritos de mayor extensión y más pobres de la zona norte árida de Kenya y emplea transferencias de efectivo como medio para satisfacer las necesidades de consumo de las familias que sufren de inseguridad alimentaria. El programa se financia mediante una donación de tipo UKaid concedida por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. En la fase I del programa se pretende beneficiar a 60 000 familias hasta finales del año 2010. En la fase II se incrementará el número de familias beneficiarias hasta las 300 000. El programa es notablemente innovador: pone a prueba enfoques como el registro de las familias mediante técnicas biométricas, captura datos en tiempo real y emplea un eficaz sistema de pago de alcance rural en el que se emplea la identificación biométrica, aparatos de punto de venta y tecnología de telefonía móvil. Este es un ámbito poco explorado por los bancos y otros servicios financieros en las zonas más pobres de Kenya.

*Fuente:* DFID. 2009. *DFID Kenya Social Protection Programme Annual Review.* Nairobi (Kenya).

ejemplo, el Ministerio de Asuntos Sociales de Palestina está elaborando una estrategia nacional sectorial de protección social[84]. Este es uno de los primeros esfuerzos dirigidos a evaluar los programas de protección social en la Faja de Gaza y Cisjordania y a unificarlos en un marco estratégico coherente.

En tercer lugar, se está innovando en cuanto al fomento de los programas basados en el empoderamiento y los derechos. Están surgiendo diversas iniciativas para mejorar la inclusión social de la población marginal y promover los compromisos básicos de protección social. Por ejemplo, en 2006 diversos países africanos firmaron el "Llamamiento a la acción de Livingstone", mediante el que se solicitaban una mayor colaboración y compromisos sobre protección social. Estas iniciativas se materializaron en un nuevo conjunto de consultas lideradas por la Unión Africana en 2008, en las que se incluyeron recomendaciones para establecer líneas de presupuesto específicas para la protección social que no fuesen inferiores al 2 % del PIB[85].

Estos ejemplos muestran que en la protección social se engloban diversas cuestiones: los debates incluyen invariablemente la identificación de una combinación óptima de intervenciones humanitarias y en favor del desarrollo que puedan respaldar la salida de la crisis. Si bien la financiación nacional de la protección social presenta retos considerables, al menos a corto plazo, existen nuevas posibilidades de incrementar la importancia de la protección social en los programas políticos (por ejemplo, véase el Recuadro 8), incluida la creación de alianzas innovadoras y el intercambio de diversas prácticas de aplicación que han tenido éxito[86]. Las próximas iniciativas de investigación aplicada deberían tomar como base el interés y la demanda crecientes en cuanto a la protección social, y a la vez proporcionar a los procesos de toma de decisiones pruebas fiables y específicas de un contexto.

Desde otra perspectiva, estas consideraciones demuestran claramente la naturaleza interrelacionada de la protección social y las intervenciones orientadas al crecimiento: sin crecimiento las posibilidades de financiar la protección social mediante recursos nacionales son limitadas, pero sin protección social las tendencias de crecimiento del futuro podrían ser menos inclusivas y favorecer menos a la población pobre que de otro modo. Este dilema implica diversas opciones sobre la manera en que se ponen en práctica las intervenciones y su posible secuenciación (reducción de la desigualdad contra promoción del crecimiento).

## Secuenciación de las intervenciones en favor de la seguridad alimentaria

La protección social se compone principalmente de políticas públicas, lo que implica que hay que definir el alcance y el volumen de la asistencia pública en favor de la seguridad alimentaria. Tradicionalmente las medidas de protección social oficiales en economías avanzadas se han introducido tras épocas de desarrollo económico sostenido[87], lo que ha dado lugar a un vivo debate en los países en desarrollo sobre la adecuación y la viabilidad de una secuenciación diferente, es decir, la posibilidad de introducir medidas de protección social amplias antes de disfrutar de un rendimiento económico sólido. ¿Cómo se deberían distribuir los presupuestos públicos limitados entre prioridades opuestas? ¿Deberían invertir los países en mejorar la productividad agrícola o en expandir las redes de seguridad para los ancianos? Claramente estas cuestiones se amplían todavía más en contextos de crisis prolongadas.

Existen diversas consideraciones que podrían ayudar a tomar decisiones informadas. En países que acaban de salir de conflictos, por ejemplo, podría decirse que la protección social reduce la posibilidad de sufrir conflictos en el futuro[88], por lo que se debería poner en práctica antes que otras políticas sectoriales y macropolíticas[89]. Además, existen nuevas pruebas que indican que las contrapartidas entre la eficiencia y la equidad podrían ser menos pronunciadas de lo percibido con frecuencia[90]. Concretamente, la protección social podría promover el crecimiento de tres maneras, en lugar de retrasarlo o ponerlo en peligro.

La primera de estas maneras consiste en la inversión en capital humano. La mejora de la nutrición infantil, por ejemplo, puede mejorar el desarrollo cognitivo, el rendimiento escolar y la productividad laboral en el futuro, y por lo tanto incrementar las posibilidades de obtención de ingresos (véase el Recuadro 9)[91].

Una segunda corriente de crecimiento se deriva de la adopción de formas de medios de subsistencia de alto riesgo pero con ingresos elevados. Éste es un ámbito en el que se podrían crear diversos vínculos entre los programas de protección social y de seguridad alimentaria[92]. En ocasiones los agricultores obtienen resultados deficientes debido al empleo de unas prácticas en exceso conservadoras. La protección social podría desempeñar una función importante al garantizar una base sobre la cual se podrían emprender estrategias más arriesgadas pero más beneficiosas.

Un tercer canal se centra en reducir algunos fracasos de mercado (véase el Recuadro 10).

Conjuntamente, estas consideraciones han ayudado a pasar de percibir la protección social como un costo a concebirla como una inversión. No obstante, existen importantes limitaciones y las implicaciones normativas deberían extraerse cuidadosamente. Por ejemplo, es probable que los efectos de crecimiento sostenible derivados de la protección social no se empiecen a notar hasta dentro de bastante tiempo, quizás hasta una generación (resultados en cuanto a la educación, etc.). Esto podría colisionar con las prioridades a más corto plazo a las que se suelen enfrentar las familias y países vulnerables.

RECUADRO **9**

### Alimentos para la educación en crisis prolongadas: pruebas experimentales extraídas a partir de los campos de desplazados internos

Los programas de alimentos para la educación (APE) incluyen dos modalidades: la alimentación en la escuela y raciones para llevar a casa. Recientemente se investigaron los efectos de los APE en 31 campos de desplazados internos en la zona norte de Uganda. Tomando como base estudios de unos 1 000 hogares realizados en 2005 y 2007, en la evaluación se constató que la alimentación en la escuela y las raciones para llevar a casa redujeron la prevalencia de la anemia un 19,2 % y un 17,2 %, respectivamente, en niños con edades comprendidas entre los 10 y los 13 años. Además, el retraso del crecimiento en niños de edad preescolar se redujo notablemente en hogares con niños beneficiarios de la alimentación en la escuela, posiblemente como resultado de la redistribución de alimentos en casa. Esta mejora se concentró principalmente entre los preescolares de edad más corta —entre 6 y 35 meses—, cuya altura es muy sensible a los cambios en la nutrición. Por lo tanto, incluso en crisis prolongadas a menudo es posible construir los cimientos para el desarrollo a largo plazo.

*Fuente:* Adelman, S., Alderman, H., Gilligan, D. y Konde-Lule, J. 2008. *The impact of alternative food for education programs on child nutrition in northern Uganda.* Borrador. Washington (Estados Unidos de América), IIPA.

RECUADRO **10**

### Asistencia alimentaria basada en efectivo: información sobre el Afganistán y la Faja de Gaza y Cisjordania

En 2009 el PMA y sus asociados pusieron en práctica diversos programas basados en el dinero efectivo que proporcionaron asistencia alimentaria de calidad a la vez que estimularon el comercio local y el sector agrícola. Aquí se perfilan dos programas de cupones puestos en práctica en crisis prolongadas.

En el Afganistán, concretamente en el distrito de Kabul, el PMA llevó a cabo un programa piloto de seis meses de duración basado en cupones dirigido a 10 000 familias con discapacitados, lideradas por mujeres o numerosas y vulnerables, así como a desplazados internos. Cada mes, los beneficiarios recibieron un cupón por valor de 30 USD que podían cambiar por productos alimenticios en determinadas tiendas. Se prevé ampliar este programa de cupones a otras zonas urbanas del Afganistán.

En la Faja de Gaza y Cisjordania el PMA lanzó un proyecto urbano de cupones dirigido a cerca de 7 800 familias que sufrían de inseguridad alimentaria. En colaboración con las ONG, el PMA distribuyó cada mes cupones por valor de 56 USD. Tales cupones incrementaron el acceso de los beneficiarios a alimentos ricos en proteínas.

*Fuentes:* PMA. 2009. *Global workshop on cash and vouchers: final report.* Roma (Italia), PMA; y Omamo, S.W., Gentilini, U. y Sandstrom, S. (eds.). 2010. *Innovations in food assistance: lessons from evolving experience.* Roma (Italia), PMA. Próxima publicación.

## Implicaciones para la mejora de la protección social en crisis prolongadas

Los programas de protección social en crisis prolongadas suelen estar orientados al socorro, ser financiados externamente y tener una escala limitada. Se parecen a las iniciativas presentes en otros contextos pero sin el mismo nivel de compromisos y capacidades financieros e institucionales nacionales que las convierten en sistemas. Los avances en la protección social en crisis prolongadas podrían ayudar a salvar el vacío existente entre las iniciativas humanitarias y las iniciativas de desarrollo. Han surgido diversas innovaciones prometedoras relativas a las políticas y la programación que merecen atención y aplicación en mayor profundidad.

Ha quedado demostrado que algunas consideraciones son específicas de la protección social, como por ejemplo qué transferencias emplear o qué métodos utilizar para dirigir las intervenciones, mientras que otras, como la función de la ayuda al desarrollo en el respaldo de los sistemas de protección social, plantean cuestiones de alcance más amplio. Así, para comenzar a construir sistemas nacionales de protección social deben reconocerse y abordarse diversas decisiones clave como la elección entre intervenciones a corto plazo y a largo plazo, entre el apoyo nacional y el apoyo externo, entre las medidas públicas y los incentivos privados, entre la productividad y la equidad, entre el suministro y la demanda de servicios y entre el cumplimiento de programas y el fomento de la propiedad. Algunas de ellas pueden ser decisiones relativamente fáciles

mientras que otras suponen notables contrapartidas y pueden ser más difíciles de reconciliar.

Aunque el apoyo externo podría ayudar a desvincular algunas contrapartidas a corto y medio plazo, se reconoce de modo creciente que es necesario perfeccionar los sistemas de ayuda actuales, lo que implica, por ejemplo, disponer de nuevas teorías sobre las maneras de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y formulación de observaciones tanto por parte de los proveedores como de los receptores. No deben elaborarse plataformas de protección social de manera aislada, como se suele hacer en países en crisis prolongada, sino que deberían ser parte de un proceso más amplio sobre el cual fundamentar la toma de decisiones acerca de las prioridades en las inversiones junto con otros sectores sociales y económicos.

# Utilización de respuestas a corto plazo para respaldar la recuperación a largo plazo en la agricultura y la seguridad alimentaria

**Mensaje principal**

La mayoría de las respuestas a crisis prolongadas tienen lugar en un contexto humanitario que, a menudo, limita la capacidad de abordar las causas reales de la crisis de manera más completa. No obstante, las experiencias del Afganistán, Haití, Tayikistán y la Faja de Gaza y Cisjordania muestran cómo la vinculación de las respuestas a corto y largo plazo en crisis prolongadas y la adopción o el fomento de medidas que abordan las causas estructurales de las crisis pueden respaldar la recuperación a largo plazo de los medios de subsistencia agrícolas y la seguridad alimentaria.

Los episodios como las sequías, las inundaciones, los conflictos y otras catástrofes ocasionadas por el ser humano han solido ser el centro de las respuestas humanitarias relativas a la seguridad alimentaria y de los conceptos e instrumentos empleados a la hora de abordar las crisis humanitarias. No obstante, dadas las características que diferencian a los países en crisis prolongada de otros países que sufren de inseguridad alimentaria —el fracaso o la ausencia de gobernanza, la presencia de conflictos o crisis complejas, los tipos de flujos de ayuda, la longevidad de la crisis, etc.— es necesario prestar más atención para garantizar la aplicación de los instrumentos disponibles, la coordinación y los marcos conceptuales de modos más holísticos e integrados que se centren en comprender y respaldar la resistencia de las comunidades y en crear medios de subsistencia más sostenibles y diversificados.

## Lecciones aprendidas por la FAO y sus asociados en los ámbitos de la alimentación y la agricultura en crisis prolongadas

Existen numerosos ejemplos de cómo la FAO y sus asociados han encontrado y siguen buscando modos creativos de abordar los principales retos del sector agrícola, los cuales podrían incluir las respuestas de urgencia a corto plazo pero sin limitarse a ellas. Estas tienen como fin conseguir una producción de alimentos y un acceso a los mismos más sostenibles y duraderos en entornos volátiles e inciertos. Tales respuestas pueden oscilar desde el incremento de la disponibilidad de alimentos y la restauración de los mercados locales mediante la horticultura urbana en Burundi y la República Democrática del Congo hasta el fomento de la gestión mejorada de los recursos naturales y las tierras y el aumento de la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos a través de la agricultura de conservación en Etiopía y Zimbabwe, o el suministro de insumos agrícolas para reforzar la producción de semillas del sector privado en el Afganistán. En esta sección se analizan brevemente las lecciones extraídas por la FAO y sus asociados a partir de las intervenciones que vinculan respuestas a corto y largo plazo en el Afganistán, Tayikistán y la Faja de Gaza y Cisjordania. En el ejemplo final se analiza brevemente cómo se emplearon las lecciones aprendidas en la preparación ante huracanes para guiar la elaboración de un nuevo tipo de proyecto en Haití tras el terremoto de enero de 2010.

### Afganistán: fomento de los medios de subsistencia sostenibles, la seguridad alimentaria y la nutrición

La labor realizada por la FAO en el Afganistán proporciona

importantes enseñanzas en cuanto a las maneras de abordar las necesidades a corto y largo plazo en un contexto de crisis prolongada. Décadas de conflicto, complicado por la sequía, han dejado al Afganistán con unas infraestructuras degradadas, una elevada tasa de desempleo y pobreza generalizada. En 2005 el 44 % de las familias afganas consideraban que sufrían de inseguridad alimentaria[93]. La agricultura desempeña una función importante en la economía del país, ya que genera aproximadamente el 36 % del PIB, excluidos el cultivo de adormidera y otros servicios relacionados con la agricultura como la elaboración de alimentos[94].

Dos ejemplos específicos demuestran la manera en que se han transformado los medios de subsistencia o en que se han abordado las limitaciones mediante un enfoque más integrado en el Afganistán. Estas intervenciones están respaldadas por un activo grupo de la seguridad alimentaria[95] coordinado conjuntamente por la FAO y el PMA, así como por un Grupo de acción agrícola apoyado por los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país y centrado en las maneras de responder inmediatamente y a medio y largo plazo abordando cuestiones multisectoriales como la seguridad alimentaria, la agricultura, el riego, los asuntos sociales y la salud[96].

En primer lugar, la FAO ha puesto en práctica programas en el Afganistán dirigidos a integrar el socorro de urgencia y la recuperación con objetivos relativos a la nutrición, la conservación de la biodiversidad, la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia en las políticas e instituciones gubernamentales pertinentes, especialmente en cuanto a la agricultura, el desarrollo rural, la salud y la educación. Las estrategias fomentadas para desarrollar el sector agrícola y, a su vez, la economía nacional, se han destinado a diversificar la producción agropecuaria de modo que se beneficie a muchos segmentos de la sociedad. Por ejemplo, la FAO y el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería del Afganistán han trabajado juntos para ampliar la producción de semillas de trigo, proporcionando apoyo a las empresas privadas del rubro a través de préstamos para producir semillas certificadas y de calidad declarada para las temporadas de plantación de 2008 y 2009. Al finalizar ambas temporadas, las empresas habían devuelto el 99 % de los préstamos, intereses incluidos. Los beneficios (aproximadamente 5 millones de USD) se han empleado para crear un fondo de desarrollo de la industria de las semillas, gestionado por la Asociación Nacional Afgana de Semillas, que contribuirá a crear nuevas empresas privadas de semillas en otras partes del país con el apoyo técnico de la FAO. Los beneficios también se emplearán para proporcionar préstamos estacionales a las empresas para respaldar el incremento de la producción de semillas certificadas[97].

En segundo lugar, también se emplearon programas nutricionales como puntos de entrada culturalmente aceptables para afrontar las cuestiones de género en el Afganistán. Las estrategias empleadas han tenido como fin reforzar la capacidad técnica de las mujeres trabajando en colaboración con organizaciones que las apoyan para que formen grupos de autoayuda para acceder a créditos y mercados y crear pequeñas empresas basadas en la agricultura.

**Lecciones aprendidas.** Estas intervenciones se pusieron en práctica durante un período marcado por cambios sustanciales en la estructura gubernamental. Este cambiante contexto institucional requería una flexibilidad que permitiese realizar ajustes eficaces en tiempo real sin poner en peligro los objetivos a largo plazo, así como intervenciones centradas en los ámbitos locales u otros tipos de puntos de entrada, comunidades, familias y pequeñas empresas. La nutrición constituyó un punto de entrada culturalmente aceptable para tratar cuestiones de género en el Afganistán incluso cuando las mujeres estaban excluidas de la vida pública. La prestación de ayuda a los ministerios e instituciones locales afines en la planificación de proyectos y la movilización de recursos para realizar intervenciones relativas a la seguridad alimentaria contribuyó a solventar las lagunas identificadas y a ampliar las intervenciones fructíferas.

### Faja de Gaza y Cisjordania: mejora de la comprensión de la seguridad alimentaria para perfeccionar la programación

El PMA y la FAO han trabajado estrechamente con la Oficina Central de Estadística de Palestina (OCEP) para crear un sistema de seguimiento de la situación socioeconómica y la seguridad alimentaria en la Faja de Gaza y Cisjordania desde 2008. En los diez años anteriores a la concepción de tal sistema no se había realizado ningún estudio o seguimiento socioeconómico a nivel familiar que abarcase todo el territorio, y la OCEP había dejado de realizar el seguimiento de las repercusiones de las restricciones del tráfico fronterizo en 2002. La OCEP había intentado crear un sistema de información sobre seguridad alimentaria más tradicional, pero no obtuvo buenos resultados; los usuarios constataron que no se centraba lo suficiente en el acceso a los alimentos, que es la dimensión más crítica e importante de la inseguridad alimentaria en el contexto de la Faja de Gaza y Cisjordania.

El sistema de seguimiento mencionado más arriba se creó para proporcionar información exacta y actualizada sobre la situación socioeconómica y la seguridad alimentaria con el fin de poder: realizar el seguimiento a lo largo del tiempo y poder tomar decisiones fundamentadas en cuanto a la programación y los beneficiarios de la asistencia; proporcionar información desglosada por distrito y tipo de persona (por ejemplo, refugiado o no refugiado); facilitar la disponibilidad de datos y realizar el seguimiento más frecuente de los mismos, y fomentar la capacidad de la OCEP para analizar la seguridad alimentaria. Recientes informes del sistema de seguimiento confirmaron que la inseguridad alimentaria resulta del acceso insuficiente e inestable a alimentos y, de manera más importante, que es necesario seleccionar los indicadores basados en el acceso y el mercado y realizar el seguimiento sistemático de los mismos a lo largo

del tiempo. Tras un segundo año de supervisión conjunta (2010), la OCEP realizará el estudio de 2011 con indicadores clave recogidos bianualmente o anualmente como parte de su programa ordinario de trabajo.

El enfoque del sistema de seguimiento ha contribuido a diseñar nuevas formas de redes de seguridad en la Faja de Gaza y Cisjordania. El PMA y Oxfam lanzaron un programa de asistencia alimentaria urbana mediante cupones para la Faja de Gaza a finales de 2009 en respuesta a los elevados precios de los alimentos constatados por el sistema de seguimiento. Por ello, el PMA pudo emplear financiación a corto plazo para identificar las necesidades que requerían intervenciones a largo plazo en relación con el seguimiento y la recolección de datos sobre el acceso a los alimentos. Los objetivos a largo plazo del programa se centran en reforzar los medios de subsistencia urbanos respaldando el desarrollo de los mercados e identificando maneras en que las pequeñas empresas pueden seguir siendo viables cuando se enfrentan a la política de cierre y a la escasez de ingresos. La labor de la FAO en Cisjordania se centra, similarmente, en respaldar los medios de subsistencia rurales: su fin es proteger el acceso a la tierra y ayudar a reducir la presión sobre los agricultores que se ven obligados a abandonar sus tierras. Además, el sistema de seguimiento ha permitido determinar el perfil estadístico de las familias que sufren de inseguridad alimentaria (tamaño, composición por edad/sexo, educación, empleo, índice de dependencia, etc.), lo que ha permitido dirigir las intervenciones de una manera notablemente mejorada ; por ejemplo, la FAO ha incrementado la atención prestada a las mujeres y los jóvenes en su programa de campo.

**Lecciones aprendidas.** El sólido historial de colaboración entre la FAO y el PMA ha constituido la base de un enfoque más unificado en el trabajo con la OCEP sobre el seguimiento de la seguridad alimentaria, y esta colaboración ha ayudado a facilitar la comunicación relativa a la seguridad alimentaria entre diversos departamentos y ministerios de la Autoridad Palestina. El fomento de la capacidad en cuanto al análisis y el seguimiento de la seguridad alimentaria requiere tiempo, y en el caso de la OCEP ha estado motivado en gran parte por una sólida colaboración entre la FAO y el PMA durante los últimos ocho años. La aplicación de un enfoque más holístico al análisis de la inseguridad alimentaria ayudó a ilustrar su pleno alcance en cuanto a la escasez de ingresos, la política de cierre y el perjuicio —en ocasiones destrucción— de los medios de subsistencia y proporcionó la base para incrementar la promoción y la comunicación sobre la inseguridad alimentaria en la Faja de Gaza y Cisjordania.

### Tayikistán: reforma agraria institucional y respetuosa con las cuestiones de género

Tayikistán sigue siendo uno de los países más pobres de las antiguas repúblicas soviéticas y la pobreza se concentra en sus zonas rurales. El conflicto civil registrado entre 1992 y 1997 resultó en un número elevado de desplazados internos, personas discapacitadas y viudas. El fracaso de las redes de seguridad estatales incrementó la pobreza, especialmente de las mujeres rurales. En muchos casos, la principal fuente de apoyo financiero de la familia era la mujer y, mientras que el 73 % de todos los trabajadores agrícolas eran mujeres, solamente el 2 % de las granjas privadas eran de su propiedad. Era necesario incrementar la concienciación acerca de las cuestiones de género en la agricultura, especialmente en el contexto del proceso de reforma agraria que estaba teniendo lugar.

Entre 2006 y 2008 la FAO y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) pusieron en práctica un proyecto para mejorar los sistemas de seguimiento y gestión de la reforma agraria, centrado especialmente en el fomento de la igualdad entre ambos sexos y los procesos consultivos. Uno de los fines del proyecto era ayudar a las mujeres a afianzar sus derechos de uso de la tierra y sus medios de subsistencia, y se centró en la celebración de campañas de concienciación sobre la inminente reforma agraria en diez granjas estatales. Allí se realizaron más de 60 seminarios en los que participaron 3 784 agricultores, el 55 % de los cuales eran mujeres. Para mejorar la respuesta en cuanto a las cuestiones de género de las principales instituciones gubernamentales, se formó una red de especialistas nacionales en este ámbito entre el Organismo de Tenencia de la Tierra, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Recursos Hídricos, la Asociación de Granjas Dekhkan, el Agroinvestbank y el Organismo de Estadística. A lo largo de este proceso, la FAO y el UNIFEM trabajaron estrechamente con el antiguo Comité Estatal de Tierras, denominado en la actualidad Organismo de Ordenación de la Tierra, Geodesia y Cartografía.

**Lecciones aprendidas.** Los esfuerzos dirigidos a la reforma agraria se vieron debilitados tanto por la carencia de capacidad para emprender medidas sostenibles con el fin de alcanzar la igualdad entre ambos sexos como por el insuficiente entendimiento del análisis de género y el deficiente enfoque inclusivo de tales cuestiones. Era necesario que los especialistas planeasen las intervenciones desde una perspectiva holística. Los expertos técnicos tradicionales podrían no adoptar necesariamente enfoques centrados en la población a la hora de abordar los problemas técnicos. La adopción de procesos consultivos y de enfoques participativos contribuyó a reducir el énfasis desproporcionado otorgado al apoyo externo en las zonas rurales y ayudó a las mujeres a asegurar sus derechos de uso de la tierra y sus medios de subsistencia.

### Haití: el refuerzo de la resistencia al clima y la reducción del riesgo de catástrofes en la agricultura como medio para mejorar la seguridad alimentaria tras el terremoto

El terremoto que sacudió Haití el 12 de enero de 2010 dejó Puerto Príncipe y las aldeas circundantes en ruinas, ocasionó

el desplazamiento de aproximadamente dos millones de personas y causó heridas o la muerte a cientos de miles de ciudadanos. En las zonas rurales la situación fue más difícil aún: según los informes, 600 000 personas habían tenido que retornar a ellas, lo que se vio complicado por la interrupción de los mercados y los medios de subsistencia a causa del terremoto. La vulnerabilidad del sector agrícola ha aumentado durante las últimas décadas debido a la combinación de la presión de la población, la degradación ambiental, la ineficacia de los sistemas de uso de la tierra, la pobreza, los problemas de gobernanza y la elevada exposición a peligros naturales recurrentes como huracanes, sequías, corrimientos de tierras, terremotos y tsunamis.

La FAO formuló un proyecto, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) del Banco Mundial, que, por primera vez bajo este servicio de financiación, integró explícitamente el socorro de urgencia (insumos agrícolas) con las buenas prácticas relativas a la reducción del riesgo de catástrofes y la adaptación al cambio climático. Anteriormente, la FAO había emprendido un proyecto regional en el Caribe mediante el que se determinaron las buenas prácticas en cuanto a la adaptación al cambio climático y se identificaron y multiplicaron las semillas de variedades de gran calidad y ciclo corto como parte de la preparación ante huracanes en Haití. Las lecciones aprendidas a partir de los trabajos previos se emplearon para planificar las intervenciones de proyectos financiados por el FMAM.

Las intervenciones incluyen la promoción de prácticas de conservación del suelo y agroforestales que han resultado ser eficaces a la hora de reducir el riesgo asociado con catástrofes climáticas; la identificación, multiplicación y distribución de semillas de cultivos de ciclo corto y tolerantes a las sequías y las inundaciones que ya hayan sido aceptadas por los agricultores locales y adaptadas a los cambios de las condiciones climáticas locales, y el fomento de las buenas prácticas agrícolas que mejoran la reducción y la gestión del riesgo.

**Lecciones aprendidas.** La búsqueda activa de maneras de vincular las necesidades a corto y largo plazo mediante un único servicio de programación y financiación podría ofrecer una gran probabilidad de garantizar que los medios de subsistencia se restauren y transformen y que los resultados sean sostenibles. El acceso a buenas prácticas y lecciones aprendidas desde diversas disciplinas ha proporcionado maneras de avanzar en cuanto a la integración de múltiples puntos de entrada de la programación. Uno de los principales retos a la hora de integrar las necesidades a corto y largo plazo ha sido resolver las tensiones existentes entre los actores humanitarios más operativos y centrados en el socorro y los agentes del desarrollo más sistemáticos y centrados en el largo plazo, especialmente en lo relativo a los costos y beneficios, los beneficiarios cubiertos y los conceptos relativos a la sostenibilidad.

## Maneras de avanzar

En todos los ejemplos indicados más arriba se llevaron a cabo actividades mediante una estrategia relativa a la seguridad alimentaria unificada que integraba dimensiones a corto y a más largo plazo. No obstante, están lejos de constituir un enfoque completo para abordar problemas a corto y largo plazo como las deficiencias institucionales que afectan a los medios de subsistencia. La mayoría de las respuestas a crisis prolongadas tienen lugar en un contexto humanitario que, a menudo, limita la posibilidad de abordar las diversas causas de la crisis de manera más coordinada y completa. Sin embargo, los grupos humanitarios centrados en la seguridad alimentaria en crisis prolongadas pueden constituir importantes plataformas para reforzar los vínculos entre las respuestas humanitarias inmediatas y la asistencia para el desarrollo a más largo plazo con el fin de afrontar los factores estructurales subyacentes que limitan los medios de subsistencia. A un nivel más global, unas disposiciones similares podrían facilitar estos esfuerzos en mayor medida (véase el Recuadro 11). Los grupos temáticos pueden elaborar estrategias de transición para facilitar el paso sin problemas a unas estructuras y procesos dirigidos al desarrollo y para aunar a los principales socios nacionales e internacionales del sector de la seguridad alimentaria.

Desde un punto de vista teórico, abordar simultáneamente cuestiones relativas a la seguridad alimentaria a corto y largo plazo en situaciones de crisis prolongada no es una buena idea. Lo que quizás haya cambiado en los últimos años es la medida en que tal enfoque se ha puesto en práctica e integrado en un número cada vez mayor de ejemplos. Los principales donantes han hecho hincapié en la necesidad de vincular la asistencia alimentaria humanitaria y los esfuerzos dirigidos a promover el crecimiento sostenible y liderado por la agricultura como parte de un enfoque integrado relativo a la seguridad alimentaria. Los donantes han reconocido de manera creciente que esto es necesario para poder abordar de modo completo las causas subyacentes del hambre y la malnutrición y mantener al mismo tiempo el apoyo necesario para la asistencia alimentaria humanitaria.

El reto que se presenta es identificar las lecciones que proporcionan puntos de entrada comunes en crisis prolongadas incluso en la ausencia de instituciones o gobernanza eficaces. El análisis de género específico de cada contexto, por ejemplo, o el incremento del entendimiento de los riesgos y peligros locales y las medidas de reducción del riesgo basadas en la comunidad, así como de las limitaciones relativas a la mejora de la resistencia y la diversificación de los medios de subsistencia, podrían ampliar la variedad y el alcance de las modalidades de respuesta disponibles.

Todos estos elementos están relacionados y deberían considerarse parte de un enfoque más integrado en la renovada arquitectura de la ayuda dirigida a abordar las dimensiones a corto y largo plazo de la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas.

RECUADRO **11**

### Grupo mundial en el sector de la seguridad alimentaria

El enfoque de gestión por grupos es un elemento clave del Estudio sobre respuestas humanitarias de 2005, encargado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, y de la posterior Iniciativa de reforma para la mejora de la eficacia, el incremento de la previsibilidad y la mayor rendición de cuentas en las respuestas humanitarias a situaciones de emergencia humanitaria. La FAO y el PMA han participado plenamente en el proceso desde su comienzo; el PMA lo ha hecho como líder mundial de los grupos sobre logística y telecomunicaciones de urgencia y de la asistencia alimentaria en el ámbito nacional, mientras que la FAO lo ha hecho como líder del grupo sobre agricultura.

En el plano nacional, los grupos o acuerdos de coordinación sobre la seguridad alimentaria entre la FAO y el PMA existen desde hace tiempo. Por ejemplo, a finales de 2009 la FAO y el PMA ya encabezaban conjuntamente grupos relacionados con la seguridad alimentaria en 11 países, y, en cinco más, los lideraban con otros socios. En la fase 1 de la evaluación de grupos realizada por el Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas, finalizada en 2007, se proponía que el PMA y la FAO considerasen la posibilidad de liderar un grupo mundial en el sector de la seguridad alimentaria, conjuntamente con otros socios. En el informe provisional de la fase 2 de la evaluación de grupos se recomienda que tal posibilidad se ponga en práctica. De igual manera, en la conferencia de 2008 sobre la Reformulación de la seguridad alimentaria en la respuesta humanitaria (véase el Recuadro 13 en la página 54) se animó a la FAO, al PMA y a los socios más importantes a avanzar en la creación de tal grupo mundial. Desde febrero de 2010 el PMA y la FAO están inmersos en un proceso estructurado para crear el Grupo mundial en el sector de la seguridad alimentaria antes de final de año.

# Casos de éxito: el ejemplo de Mozambique

### Mensaje principal

Los países pueden salir de situaciones de crisis prolongada. Para ello es necesario disponer de una gobernanza mejorada, comprender las causas estructurales de la crisis y abordarlas con medidas normativas sólidas. La participación de las comunidades locales y la mejora de la coordinación de los donantes también son fundamentales.

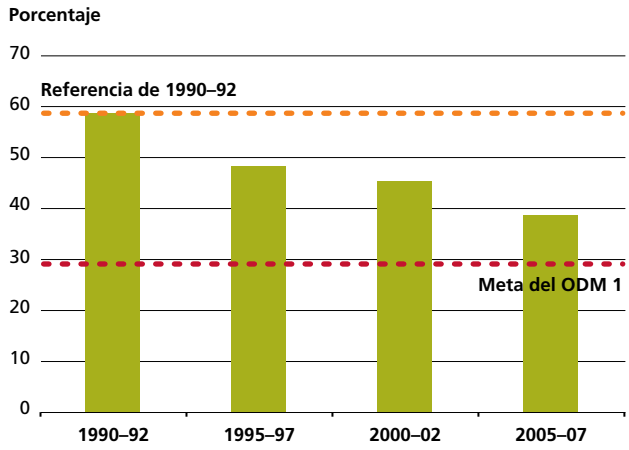
Tras conseguir su independencia en 1975, Mozambique se sumergió en tres décadas de conflicto armado que dejaron al país devastado tanto social como económicamente. Un millón de personas fallecieron y cinco millones se convirtieron en desplazados internos o en refugiados en los países adyacentes. Cuando finalizó el conflicto en 1992, el 40 % de los centros de atención primaria y el 60 % de las escuelas primarias se habían cerrado o habían sido destruidos y el PIB era solamente la mitad de lo que podría haber sido[98].

Desde la firma de los acuerdos de paz en 1992, Mozambique ha disfrutado de un período de notable estabilidad y se ha convertido en un caso de éxito en lo que respecta al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza. De acuerdo con el Banco Mundial[99], el crecimiento económico se situó en promedio en el 8 % anual entre 1996 y 2008. Desde 1992 la producción agrícola aumentó un 5,6 % anual gracias principalmente a la expansión del área cultivada, pero también al incremento de la mano de obra agrícola y de la productividad. Además, la pobreza disminuyó un 15 % entre 1997 y 2003. Se ha registrado una notable mejora de los indicadores de desarrollo humano como la educación, la mortalidad infantil y el acceso a agua potable, aunque el país sigue situado en el puesto 172 de 182 en el índice de desarrollo humano. Por último, la incidencia del hambre en Mozambique continúa disminuyendo de manera constante (Figura 17), pero el país todavía tiene trabajo que realizar para alcanzar el ODM 1.

La exitosa recuperación posterior al conflicto del país se ha atribuido a diversos factores de macronivel como la estabilidad macroeconómica, la reforma normativa, el gasto

FIGURA **17**

Prevalencia del hambre en Mozambique




*Fuente:* FAO.

gubernamental en favor de la población pobre y la recepción masiva de ayuda en apoyo del desarrollo económico y social. En los últimos años el incremento de la descentralización, la solidez de la coordinación y armonización de los donantes en apoyo de programas liderados por el gobierno y las inversiones del sector privado también han desempeñado funciones importantes. No obstante, los cimientos de la recuperación posterior al conflicto se establecieron justo después de la finalización de este mediante la desmovilización con éxito de los combatientes y el reasentamiento de la población desplazada, sin los cuales el desarrollo económico y social no habría sido posible. Una estructura de gobernanza centrada en la prevención y la mitigación de catástrofes también fue crucial en este proceso.

## Participación social en la solución de los principales problemas: el ejemplo del acceso a la tierra

Otro aspecto fundamental para la recuperación postconflicto fue el esfuerzo realizado para solventar las cuestiones relativas al acceso a la tierra[100]. Los problemas al respecto, que fueron una de las causas principales de la guerra civil, resurgieron tras finalizar la guerra como una potencial fuente explosiva de tensión. Cuando los millones de desplazados y combatientes volvieron a las tierras que habían abandonado, constataron con frecuencia que habían sido ocupadas por otras personas. Los inversores privados también acudían con ansia a las zonas rurales para poner a producir tierras aparentemente "libres". Como resultado, los ocupantes, los retornados y los inversores privados se enfrentaron a menudo por los derechos de uso de la tierra. Tales controversias se vieron agravadas con frecuencia por una administración estatal disfuncional debilitada por años de guerra. El hecho de que la legislación agraria de 1979 siguiese en vigor no contribuyó a la situación. Esta legislación se basaba en el modelo agrario socialista posterior a la independencia y no reflejaba los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra, que todavía seguían empleándose y respetándose a pesar del largo conflicto y los cambios normativos oficiales.

Un instrumento clave en el proceso adoptado para abordar la cuestión agraria fue la creación de la Comisión Interministerial de Tierras con el apoyo de la FAO, la cual constituyó un foro abierto y democrático para elaborar una nueva política agraria. Se realizaron grandes esfuerzos dirigidos a facilitar la participación de muchos grupos diferentes tales como la sociedad civil, organizaciones de campesinos, el naciente sector privado, académicos del país y todos los sectores públicos interesados en la manera en que se accede a la tierra y otros recursos y en el modo en que se emplean[101]. El proceso de revisión de las políticas comenzó con unas consultas extensivas e inclusivas comenzadas inmediatamente tras la guerra y se fundamentó en un análisis exhaustivo de las realidades sociales y económicas de la tenencia de la tierra en Mozambique.

Resultó evidente la legitimidad continuada y la importancia de las autoridades consuetudinarias tras la guerra, así como la manera en que gestionaban eficazmente la gran mayoría de los problemas de acceso a la tierra en este período crítico. Esta experiencia dio lugar al reconocimiento de la utilidad de estos sistemas consuetudinarios y de los derechos adquiridos por la población a través de ellos, lo que motivó la integración de aspectos del derecho consuetudinario y formal en la elaboración de la nueva legislación agraria. Esta importante medida normativa resolvió con éxito diversas tensiones emergentes y proporcionó los cimientos para la nueva legislación agraria, la cual entró en vigor en 1997 y proporcionó la seguridad de la tenencia para nuevos inversores privados, considerados por el Gobierno como un elemento clave para la recuperación de posguerra en un país descapitalizado y todavía pobre. Esto se llevó a cabo haciendo que las "consultas a la comunidad" fuesen una parte obligatoria del proceso de inversión, lo que favoreció la aplicación de un enfoque negociador y creador de consenso a la compleja cuestión del suministro de tierras a nuevos inversores.

El resultado ha sido una política y una ley con una gran legitimidad social y un sólido sentido de propiedad nacional, ambos ingredientes fundamentales en cualquier asentamiento postconflicto. La legislación se diseñó para satisfacer las necesidades sociales y económicas y los derechos de las comunidades locales y, al tiempo, cumplir los objetivos de desarrollo económico nacional más amplios; ambas cuestiones son cruciales para la consolidación del proceso de recuperación posterior al conflicto.

En la actualidad, más de diez años después, la política agraria sigue en vigor y la ley de 1997 ha conseguido su objetivo fundamental de mantener el orden y la seguridad

alimentaria y, a la vez, fomentar las nuevas inversiones. Este marco normativo y jurídico ha ayudado en gran medida a promover una vía más equitativa y sostenible hacia el crecimiento económico y el desarrollo social en un país con una población aún predominantemente rural.

El modo en que se resolvió el problema agrario a mediados de la década de 1990 concienció a la sociedad en general acerca del valor de la aplicación de un enfoque negociador y participativo a cuestiones normativas complejas, y ha hecho que se espere que el Gobierno continúe mejorando la experiencia del pasado y abordando la cuestión agraria —así como otros problemas sociales y económicos apremiantes— a través de un proceso similar de amplia participación social y política.

# Hacia la garantía de la seguridad alimentaria en crisis prolongadas: medidas recomendadas

Los países en crisis prolongada se caracterizan por crisis y conflictos duraderos o recurrentes, el fracaso extensivo de los medios de subsistencia y una capacidad institucional muy reducida para responder a ello. Como resultado, la proporción de personas subnutridas en estos países es el triple de la existente en otros países en desarrollo. Aproximadamente un quinto de los 925 millones de personas subnutridas que, según las estimaciones, existen en el mundo viven en los 22 países que en la actualidad se consideran en crisis prolongada. Debido a las características distintivas de estas crisis, las respuestas apropiadas son diferentes a las necesarias en crisis de corta duración o en contextos de desarrollo ajenos a las crisis. Por ello, los países en crisis prolongada deben ser considerados como una categoría especial con necesidades especiales en cuanto a las intervenciones por parte de la comunidad para el desarrollo.

Las conclusiones presentadas en *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010* dieron lugar a tres recomendaciones principales para abordar la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas, a saber:

- mejorar el análisis y el entendimiento;
- mejorar el apoyo de los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria;
- reformar la arquitectura de la asistencia.

## Mejorar el análisis y el entendimiento

Si bien las crisis prolongadas tienen algunos rasgos generales en común, los estudios de caso considerados en el presente informe dejan claro que cada crisis tiene unas características específicas de su contexto. Cada caso es diferente y las respuestas, internas o externas, deben adaptarse a sus detalles. La identificación de las respuestas adecuadas suele verse dificultada por la escasez o carencia de datos. Con la excepción de un número reducido de casos de perfil elevado, la información suele ser escasa o de mala calidad, lo que dificulta el entendimiento de la dinámica de las crisis prolongadas.

El entendimiento actual de las crisis prolongadas sigue siendo superficial y reducido. Mientras que las situaciones de emergencia humanitaria requieren claramente una evaluación rápida de las necesidades, las crisis prolongadas requieren un análisis más amplio y profundo. Un entendimiento en profundidad de los medios de subsistencia, la dinámica de género, el contexto social y las instituciones locales y nacionales es necesario no sólo para abordar las limitaciones críticas de los medios de subsistencia en el ámbito familiar, sino también para comprender las causas subyacentes a la crisis. Es necesario realizar un análisis más completo para entender los detalles de las maneras en que los medios de subsistencia se adaptan en las crisis prolongadas, lo que podría estar motivado por actores externos (como las remesas y los cambios en las instituciones locales que rigen los derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales), o en otros casos tendrían que mitigarse (como la explotación excesiva de los recursos naturales).

La capacidad de comparar la gravedad de la crisis en diferentes contextos es importante para reducir los riesgos de la distribución de ayuda desigual y el síndrome conexo de la "crisis olvidada". Este es un ámbito en el que se han realizado avances, pero estos deben incrementarse, especialmente en países en crisis prolongada. Un nuevo enfoque de esta cuestión es el Marco Integrado de Clasificación de la Seguridad Alimentaria (IPC) (véase el Recuadro 12). Una característica distintiva del IPC es que fue el resultado de la colaboración entre diversas organizaciones y no sustituye a instrumentos analíticos existentes u otros esfuerzos dirigidos al análisis de la seguridad alimentaria, sino que los complementa mediante un enfoque transparente y basado en la colaboración.

Se ha avanzado, asimismo, en la mejora de la adaptación de las necesidades determinadas, el análisis de las causas subyacentes y la asistencia propuesta, pero una gran parte de estos esfuerzos se encuentran todavía en fase inicial y con frecuencia en las respuestas se adoptan inmediatamente intervenciones "de eficacia probada" en crisis prolongadas. No obstante, tales intervenciones suelen constituir una forma inadecuada de asistencia y tienen pocos efectos[102].

De igual manera, ha mejorado la evaluación del impacto tanto de las intervenciones externas como de las respuestas

RECUADRO **12**

### Mejora del análisis y la toma de decisiones relativos a la seguridad alimentaria: el Marco Integrado de Clasificación de la Seguridad Alimentaria

El Marco Integrado de Clasificación de la Seguridad Alimentaria (IPC) es un instrumento empleado para mejorar el rigor, la transparencia, la relevancia y la comparabilidad de los análisis de la seguridad alimentaria. Se elaboró inicialmente en 2004 para ser empleado en Somalia por la Unidad de Evaluación de la Seguridad Alimentaria de la FAO, pero desde entonces ha sido aplicado en otros contextos concernientes a la seguridad alimentaria mediante el esfuerzo conjunto con el PMA y otros asociados.

El IPC incluye los cinco protocolos siguientes:

- **Clasificación de la gravedad** y **alerta** para permitir la comparación de datos entre lugares y a lo largo del tiempo.
- **Análisis basado en las pruebas** para documentar las pruebas principales que respaldan la clasificación de la situación de la seguridad alimentaria.
- **Vinculación con la respuesta** para proporcionar orientaciones generales sobre la respuesta adecuada para varios niveles de inseguridad alimentaria.
- **Comunicación básica** para consolidar las conclusiones fundamentales para los responsables de la toma de decisiones en un formato accesible y uniforme.
- **Consenso técnico** para garantizar que las principales partes interesadas del gobierno, las ONG, las Naciones Unidas y los organismos académicos estén de acuerdo con las conclusiones técnicas del análisis.

Cuando se siguen los protocolos del IPC, el análisis complejo de la seguridad alimentaria se hace más accesible y significativo para los encargados de la toma de decisiones a nivel nacional, regional y mundial. En él se basan las decisiones sobre el establecimiento de prioridades en cuanto a los recursos, el diseño de los programas y la promoción para mitigar la inseguridad alimentaria aguda y crónica. La aplicación del IPC refuerza las instituciones existentes y proporciona una plataforma para compartir información y permitir que diversas partes interesadas, nacionales e internacionales, trabajen juntas y alcancen un consenso sobre el análisis de la seguridad alimentaria.

En Somalia, por ejemplo, el IPC se ha venido empleando desde 2004 y ha ayudado a garantizar que la respuesta humanitaria se dirija a la población que más lo necesita e, igualmente importante, que la comunidad internacional no se "olvide" de la crisis prolongada. En Kenya —un contexto más centrado en el desarrollo— el IPC se emplea desde 2005 y proporciona una plataforma común para que varios ministerios afines compartan información y elaboren análisis conjuntos a nivel nacional y de distrito bajo la coordinación de la Oficina del Presidente. En la actualidad, el IPC se encuentra en diversas fases de aplicación (desde la información inicial hasta la adopción oficial) en más de 20 países de África, Asia y América Latina.

El Programa de apoyo mundial del IPC proporciona a éste apoyo técnico y elaboración normativa en función de sus demandas. Lo gestiona un Comité Rector interinstitucional con representantes de CARE International, la FAO, el Sistema de alerta temprana para casos de hambruna, el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, Oxfam (Reino Unido), Save the Children (Reino Unido y los Estados Unidos) y el PMA. En 2010 también se invitó a que se uniesen diversos organismos gubernamentales regionales y otras organizaciones de las Naciones Unidas u ONG.

locales a los medios de subsistencia en crisis prolongada, pero muchos donantes y organismos todavía son reacios a invertir en el análisis de los efectos y de la respuesta en la medida necesaria. Los sistemas de análisis de los efectos, de seguimiento y de evaluación y los mecanismos de aprendizaje y rendición de cuentas deben reforzarse para mejorar la manera en que se responde a la seguridad alimentaria en crisis prolongadas.

## Mejora del respaldo a los medios de subsistencia para conseguir la seguridad alimentaria

Las respuestas que salvan vidas son indispensables, pero en países en crisis prolongada es necesario avanzar hacia la mejora del respaldo a los medios de subsistencia, la protección social y la reducción del riesgo a la vez que se conservan la capacidad y la flexibilidad de responder a crisis graves.

En las evaluaciones de los medios de subsistencia se debe considerar la dinámica principal de las instituciones locales (incluidas las dinámicas de poder y de conflictos) con el fin de comprender mejor las causas de la crisis e identificar tanto las maneras adecuadas de prestar asistencia como los socios fiables y sostenibles para abordar las necesidades a largo plazo. Los ejemplos extraídos de Sierra Leona y el Sudán demuestran que la asistencia externa puede ser útil o perjudicial en función del modo en que se entienda la dinámica de los medios de subsistencia, y que en ella se deben reconocer y respaldar las innovaciones en cuanto a los medios de subsistencia sobre el terreno, al tiempo que se impiden las prácticas inadaptadas de las que depende la población en condiciones de extrema dureza.

RECOMENDACIÓN **1**

### Respaldar el análisis y el entendimiento más profundos de los medios de subsistencia y mecanismos de resistencia de la población en crisis prolongadas con vistas a reforzar su resistencia y mejorar la eficacia de los programas de ayuda y asistencia

- Los donantes y las organizaciones deben invertir más en análisis, evaluación de los efectos y aprendizaje de lecciones en situaciones de crisis prolongada. En ello se incluyen los recursos tanto financieros como humanos.
- Deben reforzarse y expandirse los sistemas de información. La evaluación de las necesidades humanitarias es fundamental, pero el análisis también se debe ampliar para incluir los medios de subsistencia y las instituciones locales y nacionales que los pueden respaldar, las cuales pueden ser la causa principal de las crisis prolongadas.
- Debe mejorarse el análisis de las respuestas y fomentarse la capacidad tanto en la producción de análisis de opciones de asistencia mejor informados como en el uso de los mismos.
- Debe continuar incrementándose la capacidad de comparar necesidades en contextos diferentes y variados para mejorar la distribución de ayuda y evitar el síndrome de la "crisis olvidada".
- El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial debería realizar el seguimiento periódico de la situación general de los países en crisis prolongada y debatirla.

RECOMENDACIÓN **2**

### Respaldar la protección, la promoción y la reconstrucción de los medios de subsistencia, así como las instituciones que apoyan y favorecen los medios de vida, en los países afectados por crisis prolongadas

- Los gobiernos, los donantes y las organizaciones deberían vincular mejor las respuestas que abordan las necesidades a corto y a largo plazo mediante la mejora de la asistencia alimentaria, la protección social y las inversiones en agricultura y medios de subsistencia ajenos a la agricultura.
- El aprovisionamiento, la protección y la promoción a largo plazo de los medios de subsistencia deberían mejorarse empleando diversos instrumentos que respalden la resistencia de la población y afronten la vulnerabilidad (redes de seguridad, apoyo nutricional y desarrollo de la capacidad de la población de producir y adquirir alimentos). Deberían reconocerse debidamente las diferencias existentes entre ambos sexos.
- El apoyo de los medios de subsistencia debe basarse en la capacidad existente y debería reforzar las adaptaciones positivas de estos medios en contextos específicos, y a la vez evitar o mitigar las estrategias inadaptadas.
- Los esfuerzos deberían centrarse en ayudar a reconstruir o promover las instituciones locales que respaldan los medios de subsistencia.

Una manera crucial de fomentar los medios de subsistencia a largo plazo es respaldar las instituciones informales que funcionan como pilares de la seguridad de los medios de subsistencia locales. Por lo tanto, las respuestas que protegen vidas y medios de subsistencia de manera directa deberían tener lugar paralelamente con formas de asistencia que respaldan a las instituciones locales que afrontan las necesidades a largo plazo en la agricultura sostenible, la ordenación de los recursos naturales (por ejemplo, la tenencia de la tierra, como ilustra el caso de las instituciones consuetudinarias en Mozambique) y la prestación de servicios sociales fundamentales (infraestructuras rurales, educación, sanidad y nutrición). Esto también puede contribuir a procesos de construcción del Estado, especialmente en los casos extremos en que la capacidad estatal es muy limitada.

## Reformar la arquitectura de la asistencia

Las experiencias descritas en los capítulos precedentes del presente informe muestran que existe un abismo entre la realidad sobre el terreno en las crisis prolongadas y la arquitectura de la asistencia internacional puesta en práctica para abordarlas. El reconocimiento de este abismo no es nuevo; muchas de estas cuestiones se abordaron en un foro mundial celebrado en 2008, en el que participaron organizaciones de las Naciones Unidas, ONG y el movimiento de la Cruz Roja (véase el Recuadro 13).

Las conclusiones de la conferencia de 2008 son aún más urgentes hoy en día, especialmente en crisis prolongadas. En parte es necesario mejorar la arquitectura de la ayuda para salvar la división que existe entre los enfoques clásicos del socorro (o respuesta humanitaria) y del desarrollo. Las

RECOMENDACIÓN **3**

**Revisar la arquitectura de la asistencia externa en crisis prolongadas para adaptarla a las necesidades, los retos y las limitaciones institucionales sobre el terreno. Esto podría suponer la organización de un foro de alto nivel sobre crisis prolongadas seguido por la elaboración de un nuevo plan de acción para los países en crisis prolongadas**

- El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial debería respaldar la organización de un foro de alto nivel sobre crisis prolongadas como muy tarde en 2012 para debatir el estado de los conocimientos sobre estas crisis y sugerir la manera de avanzar.
- Debería elaborarse un nuevo plan de acción en crisis prolongadas para establecer unos principios y parámetros con los que abordar eficaz y eficientemente las necesidades específicas de estos países. Se propone que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial se encargue de lanzar y realizar el seguimiento de este proceso.
- Las modalidades de asistencia deberían abandonar las categorías tradicionales de "socorro" y "desarrollo" y adoptar un enfoque más diversificado en el que se incluyan mecanismos de protección social, sistemas de alerta relativos a la seguridad alimentaria, la preparación ante catástrofes, la protección y rehabilitación ambiental y el fomento de la resistencia de los medios de subsistencia.
- La planificación de los donantes debería incidir en la previsibilidad para la prevención, la acción temprana y las soluciones a largo plazo.
- Los sistemas de rastreabilidad de los flujos de ayuda deberían perfeccionarse y abandonar la división tradicional entre asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo con el fin de permitir rastrear de manera más transparente las inversiones en apoyo de la seguridad alimentaria.
- Deben realizarse esfuerzos para ayudar a todos los actores —donantes, gobiernos anfitriones, partes no estatales, ONG nacionales e internacionales y comunidades afectadas por la crisis— a determinar los principios que deberían regir la asistencia en crisis prolongadas.

maneras en que los donantes clasifican en la actualidad las actividades humanitarias y de desarrollo no se ajustan a la diversidad de las intervenciones puestas en práctica ni a la variedad de respuestas locales a las crisis prolongadas, y tampoco las tienen en cuenta. Las formas de asistencia externa son descritas de manera inadecuada por cualquiera de estas etiquetas o de los marcos temporales que se considere que les corresponden. Los donantes deberían distribuir y considerar los fondos de acuerdo con las necesidades determinadas y las oportunidades programáticas, empleando los recursos necesarios para responder a las condiciones de las crisis prolongadas.

Se han realizado avances en algunos de estos ámbitos. El PMA y la FAO están liderando el proceso dirigido a crear un Grupo mundial en el sector de la seguridad alimentaria para garantizar una respuesta más coherente, predecible y completa a la seguridad alimentaria en los contextos humanitarios (véanse las páginas 43-47). Este grupo constituiría un foro a nivel internacional para fundamentar y respaldar la elaboración de estrategias de urgencia y planes de aplicación en el ámbito nacional que integrasen medidas urgentes para abordar la disponibilidad y la producción de alimentos, el acceso a ellos y las preocupaciones relativas a su utilización. También favorecería una mejora fundamental de la coherencia del enfoque general y de la integración del salvamento de vidas y la protección de los medios de subsistencia en el contexto humanitario. No obstante, todavía no se ha definido la función del Grupo mundial en el sector de la seguridad alimentaria en crisis prolongadas.

Se han realizado mejoras incrementales en el refuerzo de los mecanismos de evaluación y aprendizaje y en los enfoques analíticos como la CIF. Sin embargo, muchas de estas recomendaciones todavía no se han aplicado plenamente. Un gran reto es el liderazgo y la coordinación de las intervenciones en ausencia de un gobierno nacional con la capacidad y la voluntad necesarias. Parte de un enfoque integrado dirigido a reducir la inseguridad alimentaria debe ser el respaldo al fomento de la capacidad gubernamental de los ministerios técnicos para liderar y coordinar los esfuerzos, pero esto será difícil en situaciones de conflictos civiles.

Las respuestas en el mismo contexto de las mismas organizaciones están, en la actualidad, dirigidas simultáneamente a abordar las necesidades humanitarias, la protección y la promoción de los medios de subsistencia, la creación de instituciones y, en algunos casos, los objetivos de seguridad. Como resultado, los principios rectores de las actividades sobre el terreno son cada vez menos claros. Las organizaciones humanitarias denuncian el perjuicio de los principios humanitarios; tal perjuicio ha ocasionado que cada vez sea más difícil acceder a la población necesitada en algunas crisis y ha contribuido a la reducción de la seguridad del personal de ayuda (véanse las páginas 34-38). Deben aclararse los objetivos de la asistencia externa en crisis prolongadas y los principios

RECUADRO **13**

### Conclusiones de la conferencia mundial sobre la Reformulación de la seguridad alimentaria en la respuesta humanitaria

En abril de 2008 diversas organizaciones de las Naciones Unidas, ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se reunieron para debatir la seguridad alimentaria en la respuesta humanitaria. Este foro de tres días de duración fue organizado por CARE International y Oxfam en la Sede de la FAO en Roma. Si bien tenía un alcance más amplio que los países en crisis prolongada, en el foro se identificaron dos importantes ámbitos de acción subyacentes a los cambios necesarios en cuanto a la manera en que los sistemas de ayuda enfocan la seguridad alimentaria y al modo en que se puede mejorar notablemente su efectividad al afrontar el hambre:

1. La necesidad de eliminar la división entre socorro y desarrollo:
   - El fomento de la protección social a largo plazo como un enfoque fundamental.
   - La incorporación de la reducción del riesgo de catástrofes en los marcos de protección social.
   - La prestación de mayor atención a la agricultura sostenible.
   - El fomento de la financiación de la prevención y las medidas tempranas.
2. La importancia de aplicar un enfoque común e integrado al entendimiento del hambre y la vulnerabilidad y la respuesta a ellas:
   - La elaboración de un marco analítico y programático común para la seguridad alimentaria.El empleo de respuestas e intervenciones programáticas basadas en los resultados más apropiadas.

En el foro se recomendó que estos dos ámbitos de acción se respaldasen mediante cambios fundamentales de la arquitectura de la asistencia internacional en la seguridad alimentaria. Los cambios necesarios son los siguientes:

- Refuerzo de los mecanismos de seguimiento, evaluación, aprendizaje y rendición de cuentas.
- Mejora de la capacidad de análisis en que fundamentar las políticas, los programas y las respuestas.
- Garantía de que las organizaciones de ayuda se adecúen a los objetivos mediante la evaluación de sus carteras de programas, sus mecanismos de financiación, su personal y sus estructuras, y realización de los cambios necesarios de acuerdo con las lagunas identificadas y en consonancia con las funciones definidas en el marco común.
- Creación de mecanismos de coordinación en cuanto a la seguridad alimentaria para aunar a las organizaciones de ayuda de socorro, transición y desarrollo, así como a las que participan en diferentes ámbitos de la seguridad alimentaria y nutricional.

*Fuente:* Resumen realizado a partir del comunicado final del foro Reformulación del enfoque del sistema de ayuda internacional aplicado a la seguridad alimentaria, Conclusiones del Foro Internacional sobre Seguridad Alimentaria, 16-18 de abril de 2008, Roma (Italia). CARE International/Oxfam/FAO/PMA.

rectores de la distribución y la evaluación del impacto de tal asistencia para abordar con éxito los objetivos humanitarios y de desarrollo en general y la inseguridad alimentaria en particular.

# Anexo técnico

## CUADRO 1

**Prevalencia de la subnutrición y progreso hacia la consecución del objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA)[1] y de la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM)[2] en los países en desarrollo[3]**

| MUNDO Región/subregión/país [categoría de subnutrición] | Población total | Número de personas subnutridas | | | | Progreso numérico hacia el objetivo de la CMA | Tendencia de la CMA | Proporción de personas subnutridas en relación con la población total | | | | Progreso en la prevalencia hacia el ODM | Tendencia del ODM |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2005–07 | 1990–92 | 1995–97 | 2000–02 | 2005–07 | meta = 0,5* | 1990–92 a 2005–07 | 1990–92 | 1995–97 | 2000–02 | 2005–07 | meta = 0,5* | 1990–92 a 2005–07 |
| | (*Millones*) | | (*Millones*) | | | | | | (%) | | | | |
| **MUNDO** | **6 559,3** | **843,4** | **787,5** | **833,0** | **847,5** | **1,0** | ▲ | **16** | **14** | **14** | **13** | **0,8** | ▼ |
| **Países desarrollados** | **1 275,6** | **16,7** | **19,4** | **17,0** | **12,3** | **0,7** | ▼ | **–** | **–** | **–** | **–** | **n.d.** | **n.d.** |
| **Países en desarrollo** | **5 283,7** | **826,6** | **768,1** | **816,0** | **835,2** | **1,0** | ▲ | **20** | **17** | **17** | **16** | **0,8** | ▼ |
| **ASIA Y EL PACÍFICO*** ** | **3 558,7** | **587,9** | **498,1** | **531,8** | **554,5** | **0,9** | ▼ | **20** | **16** | **16** | **16** | **0,8** | ▼ |
| **Asia oriental** | **1 402,1** | **215,6** | **149,8** | **142,2** | **139,5** | **0,6** | ▼ | **18** | **12** | **10** | **10** | **0,6** | ▼ |
| China [3] | 1 328,1 | 210,1 | 141,8 | 133,1 | 130,4 | 0,6 | ▼ | 18 | 12 | 10 | 10 | 0,5 | ▼ |
| Mongolia [4] | 2,6 | 0,6 | 0,8 | 0,6 | 0,7 | 1,1 | ▲ | 28 | 33 | 27 | 26 | 0,9 | ▼ |
| Rep. de Corea [1] | 47,8 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | nd | n.d. |
| República Popular Democrática de Corea [4] | 23,6 | 4,2 | 6,7 | 7,8 | 7,8 | 1,9 | ▲ | 21 | 30 | 34 | 33 | 1,6 | ▲ |
| **Asia sudoriental** | **555,5** | **105,4** | **85,7** | **88,9** | **76,1** | **0,7** | ▼ | **24** | **18** | **17** | **14** | **0,6** | ▼ |
| Camboya [4] | 14,1 | 3,8 | 4,7 | 3,7 | 3,0 | 0,8 | ▼ | 38 | 40 | 29 | 22 | 0,6 | ▼ |
| Filipinas [3] | 87,1 | 15,2 | 14,1 | 14,5 | 13,2 | 0,9 | ▼ | 24 | 20 | 18 | 15 | 0,6 | ▼ |
| Indonesia [3] | 221,9 | 28,9 | 22,0 | 30,4 | 29,9 | 1,0 | ▲ | 16 | 11 | 15 | 13 | 0,8 | ▼ |
| Malasia [1] | 26,1 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| Myanmar [3] | 48,7 | 19,6 | 15,4 | 13,5 | 7,8 | 0,4 | ▼ | 47 | 35 | 29 | 16 | 0,3 | ▼ |
| Rep. Dem. Pop. Lao [4] | 6,0 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,0 | ▲ | 31 | 29 | 26 | 23 | 0,7 | ▼ |
| Tailandia [3] | 66,5 | 15,0 | 11,2 | 11,5 | 10,8 | 0,7 | ▼ | 26 | 18 | 18 | 16 | 0,6 | ▼ |
| Viet Nam [3] | 85,1 | 21,0 | 16,7 | 13,3 | 9,6 | 0,5 | ▼ | 31 | 22 | 17 | 11 | 0,4 | ▼ |
| **Asia meridional** | **1 520,1** | **255,4** | **252,8** | **287,5** | **331,1** | **1,3** | ▲ | **22** | **20** | **21** | **22** | **1,0** | ◀▶ |
| Bangladesh [4] | 155,4 | 44,4 | 54,2 | 42,3 | 41,7 | 0,9 | ▼ | 38 | 41 | 29 | 27 | 0,7 | ▼ |
| India [4] | 1 147,7 | 172,4 | 162,7 | 200,6 | 237,7 | 1,4 | ▲ | 20 | 17 | 19 | 21 | 1,1 | ▲ |
| Nepal [3] | 27,8 | 4,2 | 4,4 | 4,6 | 4,5 | 1,1 | ▲ | 21 | 20 | 18 | 16 | 0,8 | ▼ |
| Pakistán [4] | 169,5 | 29,6 | 26,9 | 36,1 | 43,4 | 1,5 | ▲ | 25 | 20 | 24 | 26 | 1,0 | ▲ |
| Sri Lanka [3] | 19,7 | 4,8 | 4,5 | 3,9 | 3,8 | 0,8 | ▼ | 28 | 25 | 20 | 19 | 0,7 | ▼ |
| **Asia central** | **58,7** | **4,2** | **4,9** | **10,1** | **6,0** | **1,4** | ▲ | **8** | **9** | **18** | **10** | **1,2** | ▲ |
| Kazajstán [1] | 15,3 | n.s. | n.s. | 1,2 | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | 8 | – | n.d. | n.d. |
| Kirguistán [3] | 5,3 | 0,8 | 0,6 | 0,9 | 0,6 | 0,7 | ▼ | 17 | 13 | 17 | 10 | 0,6 | ▼ |
| Tayikistán [4] | 6,6 | 1,8 | 2,4 | 2,9 | 2,0 | 1,1 | ▲ | 34 | 42 | 46 | 30 | 0,9 | ▼ |
| Turkmenistán [2] | 4,9 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,9 | ◀▶ | 9 | 9 | 9 | 6 | 0,7 | ▼ |
| Uzbekistán [3] | 26,6 | 1,1 | 1,2 | 4,7 | 3,0 | 2,7 | ▲ | 5 | 5 | 19 | 11 | 2,1 | ▲ |
| **Asia occidental** | **16,0** | **6,7** | **4,3** | **2,3** | **1,1** | **0,2** | ▼ | **41** | **27** | **15** | **7** | **0,2** | ▼ |
| Armenia [4] | 3,1 | 1,6 | 1,1 | 0,9 | 0,7 | 0,4 | ▼ | 45 | 36 | 28 | 22 | 0,5 | ▼ |
| Azerbaiyán [1] | 8,5 | 2,0 | 2,2 | 0,9 | n.s. | n.d. | n.d. | 27 | 27 | 11 | – | n.d. | n.d. |
| Georgia [1] | 4,4 | 3,1 | 1,0 | 0,5 | n.s. | n.d. | n.d. | 58 | 19 | 12 | – | n.d. | n.d. |
| **AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE** | **556,1** | **54,3** | **53,3** | **50,7** | **47,1** | **0,9** | ▼ | **12** | **11** | **10** | **8** | **0,7** | ▼ |
| **América del Norte y Central** | **145,8** | **9,4** | **10,4** | **9,5** | **9,7** | **1,0** | ▲ | **8** | **8** | **7** | **7** | **0,8** | ▼ |
| Costa Rica [1] | 4,4 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| El Salvador [2] | 6,1 | 0,7 | 0,7 | 0,4 | 0,6 | 0,8 | ▼ | 13 | 12 | 7 | 9 | 0,7 | ▼ |
| Guatemala [4] | 13,0 | 1,4 | 2,1 | 2,5 | 2,7 | 2,0 | ▲ | 15 | 20 | 22 | 21 | 1,4 | ▲ |
| Honduras [3] | 7,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | ▼ | 19 | 16 | 14 | 12 | 0,6 | ▼ |
| México [1] | 106,4 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |

## CUADRO 1

Prevalencia de la subnutrición y progreso hacia la consecución del objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA)[1] y de la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM)[2] en los países en desarrollo[3]

| MUNDO Región/subregión/país [categoría de subnutrición] | Población total | Número de personas subnutridas | | | | Progreso numérico hacia el objetivo de la CMA | Tendencia de la CMA | Proporción de personas subnutridas en relación con la población total | | | | Progreso en la prevalencia hacia el ODM | Tendencia del ODM |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2005–07 | 1990–92 | 1995–97 | 2000–02 | 2005–07 | meta = 0,5* | 1990–92 a 2005–07 | 1990–92 | 1995–97 | 2000–02 | 2005–07 | meta = 0,5* | 1990–92 a 2005–07 |
| | (*Millones*) | | (*Millones*) | | | | | | | (%) | | | |
| Nicaragua [3] | 5,5 | 2,1 | 1,8 | 1,3 | 1,1 | 0,5 | ▼ | 50 | 38 | 25 | 19 | 0,4 | ▼ |
| Panamá [3] | 3,3 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 1,1 | ◀▶ | 18 | 20 | 19 | 15 | 0,8 | ▼ |
| **El Caribe** | **34,4** | **7,6** | **8,8** | **7,3** | **8,1** | **1,1** | ▲ | **26** | **28** | **22** | **24** | **0,9** | ▼ |
| Cuba [1] | 11,2 | 0,6 | 1,5 | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | 6 | 14 | – | – | n.d. | n.d. |
| Haití [5] | 9,6 | 4,6 | 4,8 | 4,7 | 5,5 | 1,2 | ▲ | 63 | 60 | 53 | 57 | 0,9 | ▼ |
| Jamaica [2] | 2,7 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | ▼ | 11 | 6 | 5 | 5 | 0,4 | ▼ |
| República Dominicana [4] | 9,7 | 2,1 | 2,1 | 2,2 | 2,3 | 1,1 | ▲ | 28 | 26 | 25 | 24 | 0,9 | ▼ |
| Trinidad y Tabago [3] | 1,3 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 1,1 | ◀▶ | 11 | 14 | 11 | 11 | 1,0 | ◀▶ |
| **América del Sur** | **375,9** | **37,3** | **34,1** | **33,8** | **29,2** | **0,8** | ▼ | **12** | **10** | **10** | **8** | **0,6** | ▼ |
| Argentina [1] | 39,1 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) [4] | 9,4 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 2,5 | 1,3 | ▲ | 29 | 24 | 22 | 27 | 0,9 | ▼ |
| Brasil [2] | 188,1 | 17,1 | 16,6 | 16,3 | 12,1 | 0,7 | ▼ | 11 | 10 | 9 | 6 | 0,6 | ▼ |
| Chile [1] | 16,5 | 0,9 | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | 7 | – | – | – | n.d. | n.d. |
| Colombia [3] | 43,7 | 5,2 | 4,0 | 3,9 | 4,3 | 0,8 | ▼ | 15 | 11 | 10 | 10 | 0,6 | ▼ |
| Ecuador [3] | 13,2 | 2,4 | 1,8 | 2,1 | 2,0 | 0,8 | ▼ | 23 | 16 | 17 | 15 | 0,7 | ▼ |
| Guyana [2] | 0,8 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | ▼ | 20 | 11 | 7 | 7 | 0,4 | ▼ |
| Paraguay [3] | 6,0 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 0,9 | ◀▶ | 16 | 10 | 10 | 11 | 0,7 | ▼ |
| Perú [3] | 28,2 | 6,1 | 5,0 | 4,7 | 4,3 | 0,7 | ▼ | 27 | 21 | 18 | 15 | 0,6 | ▼ |
| Suriname [3] | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 1,2 | ◀▶ | 14 | 13 | 15 | 14 | 1,0 | ◀▶ |
| Uruguay [1] | 3,3 | 0,2 | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | 5 | – | – | – | n.d. | n.d. |
| Venezuela (Rep. Bolivariana de) [2] | 27,2 | 2,1 | 3,1 | 3,3 | 2,1 | 1,1 | ▲ | 10 | 14 | 13 | 8 | 0,8 | ▼ |
| **CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE*** ** | **439,3** | **19,6** | **29,5** | **31,8** | **32,4** | **1,6** | ▲ | **6** | **8** | **8** | **7** | **1,2** | ▲ |
| **Cercano Oriente** | **280,4** | **14,6** | **24,1** | **26,2** | **26,3** | **1,8** | ▲ | **7** | **11** | **10** | **9** | **1,3** | ▲ |
| Arabia Saudita [1] | 24,1 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| Emiratos Árabes Unidos [1] | 4,2 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| Irán (Rep. Islámica del) [1] | 71,6 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| Jordania [1] | 5,8 | n.s. | 0,2 | 0,2 | n.s. | n.d. | n.d. | – | 5 | 5 | – | n.d. | n.d. |
| Kuwait [2] | 2,8 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | ▼ | 20 | 5 | 6 | 5 | 0,2 | ▼ |
| Líbano [1] | 4,1 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| República Árabe Siria [1] | 19,8 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| Turquía [1] | 72,1 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| Yemen [4] | 21,6 | 3,8 | 5,0 | 5,7 | 6,7 | 1,7 | ▲ | 30 | 31 | 31 | 31 | 1,0 | ▲ |
| **África del Norte** | **158,8** | **5,0** | **5,4** | **5,6** | **6,1** | **1,2** | ▲ | **–** | **–** | **–** | **–** | **n.d.** | **n.d.** |
| Argelia [1] | 33,4 | n.s. | 1,5 | 1,4 | n.s. | n.d. | n.d. | – | 5 | 5 | – | n.d. | n.d. |
| Egipto [1] | 78,6 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| Jamahiriya Árabe Libia [1] | 6,0 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| Marruecos [1] | 30,9 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | n.s. | n.d. | n.d. | 6 | 6 | 6 | – | n.d. | n.d. |
| Túnez [1] | 10,0 | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | – | – | – | – | n.d. | n.d. |
| **ÁFRICA SUBSAHARIANA *** ** | **729,6** | **164,9** | **187,2** | **201,7** | **201,2** | **1,2** | ▲ | **34** | **33** | **31** | **28** | **0,8** | ▼ |
| **África central** | **98,4** | **20,4** | **37,2** | **47,0** | **51,8** | **2,5** | ▲ | **32** | **49** | **55** | **53** | **1,6** | ▲ |

# Anexo técnico

## CUADRO 1

Prevalencia de la subnutrición y progreso hacia la consecución del objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA)[1] y de la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM)[2] en los países en desarrollo[3]

| MUNDO Región/subregión/país [categoría de subnutrición] | Población total | Número de personas subnutridas | | | | Progreso numérico hacia el objetivo de la CMA | Tendencia de la CMA | Proporción de personas subnutridas en relación con la población total | | | | Progreso en la prevalencia hacia el ODM | Tendencia del ODM |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2005–07 | 1990–92 | 1995–97 | 2000–02 | 2005–07 | meta = 0,5* | 1990–92 a 2005–07 | 1990–92 | 1995–97 | 2000–02 | 2005–07 | meta = 0,5* | 1990–92 a 2005–07 |
| | (*Millones*) | | (*Millones*) | | | | | | (%) | | | | |
| Camerún [4] | 18,2 | 4,2 | 5,0 | 4,3 | 3,9 | 0,9 | ▼ | 33 | 34 | 26 | 21 | 0,6 | ▼ |
| Chad [5] | 10,3 | 3,8 | 3,9 | 3,7 | 3,8 | 1,0 | ◀▶ | 60 | 53 | 43 | 37 | 0,6 | ▼ |
| Congo [3] | 3,5 | 1,0 | 1,2 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | ▼ | 42 | 41 | 20 | 15 | 0,4 | ▼ |
| Gabón [1] | 1,4 | 0,1 | n.s. | n.s. | n.s. | n.d. | n.d. | 6 | – | – | – | n.d. | n.d. |
| República Centroafricana [5] | 4,2 | 1,3 | 1,6 | 1,6 | 1,7 | 1,3 | ▲ | 44 | 47 | 43 | 40 | 0,9 | ▼ |
| Rep. Dem. del Congo [5] | 60,8 | 10,0 | 25,5 | 36,7 | 41,9 | 4,2 | ▲ | 26 | 55 | 70 | 69 | 2,7 | ▲ |
| **África oriental** | **252,8** | **76,2** | **84,7** | **85,6** | **86,9** | **1,1** | ▲ | **45** | **44** | **39** | **34** | **0,8** | ▼ |
| Burundi [5] | 7,6 | 2,5 | 3,5 | 3,9 | 4,7 | 1,9 | ▲ | 44 | 56 | 59 | 62 | 1,4 | ▲ |
| Eritrea**** [5] | 4,6 | 2,1 | 2,1 | 2,7 | 3,0 | 1,4 | ▲ | 67 | 64 | 70 | 64 | 1,0 | ▼ |
| Etiopía**** [5] | 76,6 | 34,6 | 36,3 | 32,4 | 31,6 | 0,9 | ▼ | 69 | 62 | 48 | 41 | 0,6 | ▼ |
| Kenya [4] | 36,8 | 8,0 | 8,6 | 10,3 | 11,2 | 1,4 | ▲ | 33 | 31 | 32 | 31 | 0,9 | ▼ |
| Rep. Unida de Tanzanía [4] | 40,1 | 7,4 | 12,4 | 13,6 | 13,7 | 1,8 | ▲ | 28 | 40 | 39 | 34 | 1,2 | ▲ |
| Rwanda [4] | 9,2 | 3,0 | 3,0 | 3,1 | 3,1 | 1,0 | ▲ | 44 | 53 | 38 | 34 | 0,8 | ▼ |
| Sudán [4] | 39,6 | 10,8 | 9,3 | 9,9 | 8,8 | 0,8 | ▼ | 39 | 29 | 28 | 22 | 0,6 | ▼ |
| Uganda [4] | 29,7 | 3,5 | 4,9 | 4,8 | 6,1 | 1,7 | ▲ | 19 | 23 | 19 | 21 | 1,1 | ▲ |
| **África meridional** | **103,4** | **30,6** | **33,3** | **35,3** | **33,9** | **1,1** | ▲ | **43** | **41** | **38** | **33** | **0,8** | ▼ |
| Angola [5] | 17,1 | 7,4 | 7,8 | 7,6 | 7,1 | 1,0 | ▼ | 67 | 61 | 52 | 41 | 0,6 | ▼ |
| Botswana [4] | 1,9 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 1,8 | ▲ | 19 | 23 | 27 | 25 | 1,3 | ▲ |
| Lesotho [3] | 2,0 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 1,1 | ▲ | 15 | 16 | 14 | 14 | 0,9 | ▼ |
| Madagascar [4] | 18,1 | 2,4 | 3,5 | 4,4 | 4,5 | 1,9 | ▲ | 21 | 26 | 28 | 25 | 1,2 | ▲ |
| Malawi [4] | 14,0 | 4,2 | 3,8 | 3,6 | 3,9 | 0,9 | ▼ | 43 | 36 | 30 | 28 | 0,7 | ▼ |
| Mauricio [2] | 1,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,8 | ◀▶ | 7 | 7 | 5 | 5 | 0,7 | ▼ |
| Mozambique [5] | 21,4 | 8,3 | 7,8 | 8,6 | 8,1 | 1,0 | ▼ | 59 | 48 | 46 | 38 | 0,6 | ▼ |
| Namibia [3] | 2,0 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,8 | ▼ | 32 | 30 | 21 | 19 | 0,6 | ▼ |
| Swazilandia [3] | 1,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 2,0 | ▲ | 12 | 21 | 18 | 18 | 1,5 | ▲ |
| Zambia [5] | 12,0 | 2,9 | 3,6 | 4,7 | 5,2 | 1,8 | ▲ | 35 | 38 | 43 | 43 | 1,2 | ▲ |
| Zimbabwe [4] | 12,5 | 4,3 | 5,3 | 5,1 | 3,7 | 0,9 | ▼ | 40 | 44 | 41 | 30 | 0,7 | ▼ |
| **África occidental** | **275,0** | **37,6** | **32,0** | **33,7** | **28,5** | **0,8** | ▼ | **20** | **15** | **14** | **10** | **0,5** | ▼ |
| Benin [3] | 8,1 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | ◀▶ | 20 | 18 | 15 | 12 | 0,6 | ▼ |
| Burkina Faso [2] | 14,2 | 1,2 | 1,2 | 1,4 | 1,2 | 1,0 | ◀▶ | 14 | 12 | 12 | 9 | 0,6 | ▼ |
| Côte d'Ivoire [3] | 19,7 | 1,9 | 2,6 | 2,9 | 2,8 | 1,4 | ▲ | 15 | 17 | 17 | 14 | 1,0 | ▼ |
| Gambia [3] | 1,6 | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 2,3 | ▲ | 14 | 23 | 21 | 19 | 1,3 | ▲ |
| Ghana [2] | 22,4 | 4,2 | 2,2 | 1,8 | 1,2 | 0,3 | ▼ | 27 | 12 | 9 | 5 | 0,2 | ▼ |
| Guinea [3] | 9,4 | 1,3 | 1,5 | 1,7 | 1,6 | 1,2 | ▲ | 20 | 19 | 20 | 17 | 0,8 | ▼ |
| Liberia [4] | 3,5 | 0,6 | 0,7 | 1,1 | 1,2 | 1,9 | ▲ | 30 | 32 | 36 | 33 | 1,1 | ▲ |
| Malí [3] | 12,1 | 2,4 | 2,5 | 1,9 | 1,5 | 0,6 | ▼ | 27 | 25 | 18 | 12 | 0,4 | ▼ |
| Mauritania [2] | 3,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 1,0 | ◀▶ | 12 | 9 | 8 | 7 | 0,6 | ▼ |
| Níger [4] | 13,6 | 3,0 | 3,5 | 3,1 | 2,7 | 0,9 | ▼ | 37 | 37 | 27 | 20 | 0,5 | ▼ |
| Nigeria [2] | 144,3 | 16,3 | 10,9 | 11,9 | 9,2 | 0,6 | ▼ | 16 | 10 | 9 | 6 | 0,4 | ▼ |
| Senegal [3] | 11,6 | 1,7 | 2,3 | 2,6 | 2,0 | 1,2 | ▲ | 22 | 26 | 26 | 17 | 0,8 | ▼ |
| Sierra Leona [5] | 5,3 | 1,8 | 1,6 | 1,9 | 1,8 | 1,0 | ◀▶ | 45 | 39 | 43 | 35 | 0,8 | ▲ |
| Togo [4] | 6,1 | 1,7 | 1,7 | 1,9 | 1,8 | 1,1 | ▲ | 43 | 36 | 36 | 30 | 0,7 | ▼ |
| **África***** | **888,4** | **169,8** | **192,6** | **207,3** | **207,2** | **1,2** | ▲ | **28** | **28** | **26** | **23** | **0,8** | ▼ |

*Notas:* Véase la solapa de la contracubierta.

## CUADRO 2
## Indicadores de desarrollo y seguridad alimentaria seleccionados para los países en crisis prolongada

| País | IDH[1] | Asistencia humanitaria en la AOD total[2] | Asistencia humanitaria media[3] | Asistencia para el desarrollo media[4] | Asistencia humanitaria media per cápita[5] | Asistencia para el desarrollo media per cápita[6] | Asistencia para el desarrollo destinada a la agricultura en la AOD total[7] | Contribución de la agricultura al PIB[8] | Población que vive en zonas rurales[9] | Ayuda como % de la formación bruta de capital[10] | SEA per cápita[11] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2007 Valor | 2000–08 (%) | 2000–08 (*Millones de USD a precios de 2007*) | | 2000–08 (*USD a precios de 2007*) | | 2005–08 (%) | 2008 (%) | 2008 (%) | 2007 (%) | 2005–07 (*kcal/persona/día*) |
| Afganistán | 0,352 | 20 | 463 | 1 905 | 19,01 | 78,27 | 7,33 | 31,6 | 75,96 | n.d. | n.d. |
| Angola | 0,564 | 30 | 124 | 282 | 7,66 | 17,47 | 3,75 | 6,6 | 43,30 | 2,80 | 1 950 |
| Burundi | 0,394 | 32 | 110 | 229 | 15,22 | 31,84 | 4,36 | 34,8[c] | 89,60 | 272,60[b] | 1 680 |
| Chad | 0,392 | 23 | 76 | 250 | 7,79 | 25,55 | 1,27 | 13,6 | 73,32 | 26,00 | 2 040 |
| Congo | 0,601 | 22 | 17 | 60 | 4,97 | 13,31 | 0,97 | 4,1 | 38,66 | 6,10 | 2 510 |
| Côte d'Ivoire | 0,484 | 15 | 43 | 234 | 2,26 | 12,38 | 7,48 | 25,0 | 51,22 | 9,70 | 2 510 |
| Eritrea | 0,472 | 30 | 84 | 194 | 19,34 | 44,74 | 4,24 | 24,3 | 79,28 | 106,70 | 1 590 |
| Etiopía | 0,414 | 21 | 417 | 1 554 | 5,72 | 21,31 | 6,12 | 44,5 | 83,00 | 50,10 | 1 950 |
| Guinea | 0,435 | 16 | 38 | 203 | 4,23 | 22,36 | 4,14 | 24,8 | 65,56 | 39,00 | 2 530 |
| Haití | 0,532 | 11 | 46 | 385 | 5,06 | 42,08 | 4,44 | 28,0[a] | 53,16 | 40,60 | 1 850 |
| Iraq | n.d. | 14 | 465 | 2 786 | 16,98 | 101,76 | 1,01 | 8,6 | 33,40 | n.d. | n.d. |
| Kenya | 0,541 | 14 | 114 | 729 | 3,29 | 20,96 | 6,88 | 27,0 | 78,40 | 26,1 | 2 060 |
| Liberia | 0,442 | 33 | 89 | 182 | 27,09 | 55,75 | 0,83 | 61,3[d] | 39,86 | 473,60 | 2 160 |
| República Centroafricana | 0,369 | 13 | 16 | 107 | 3,84 | 25,93 | 3,61 | 52,9[d] | 61,42 | 116,10 | 1 960 |
| República Democrática del Congo | 0,389 | 27 | 284 | 760 | 5,16 | 18,00 | 1,79 | 40,2 | 66,04 | 67,30 | 1 590 |
| Rep. Pop. Dem. de Corea | n.d. | 47 | 76 | 87 | 3,23 | 3,71 | 2,08 | n.d. | 37,32 | n.d. | 2 150 |
| Sierra Leona | 0,365 | 19 | 73 | 318 | 14,88 | 64,77 | 3,00 | 50,2 | 62,24 | 239,50 | 2 130 |
| Somalia | n.d. | 64 | 203 | 114 | 25,41 | 14,34 | 0,87 | 65,0[e] | 63,48 | n.d. | n.d. |
| Sudán | 0,531 | 62 | 764 | 461 | 20,10 | 12,12 | 0,66 | 25,8 | 56,56 | 18,80 | 2 270 |
| Tayikistán | 0,688 | 13 | 29 | 199 | 4,46 | 30,69 | 8,61 | 18,0 | 73,54 | 27,10 | 2 130 |
| Uganda | 0,514 | 10 | 136 | 1 225 | 4,89 | 43,93 | 3,63 | 22,7 | 87,02 | 65,70 | 2 250 |
| Zimbabwe | n.d. | 31 | 103 | 233 | 8,27 | 18,66 | 2,66 | 19,1[c] | 62,66 | 64,89[c] | 2 210 |

*Notas:* Véase la solapa de la contracubierta.

# NOTAS

1 Fondo Monetario Internacional (FMI). 2010. *Perspectivas de la economía mundial - Reequilibrar el crecimiento.* Estudios económicos y financieros mundiales. Washington (Estados Unidos de América).

2 Ratha, D., Mohapatra, S. y Silwal, A. *Outlook for remittance flows 2010–11.* Informe sobre migración y desarrollo 12. Washington (Estados Unidos de América), Banco Mundial.

3 FAO. 2010. *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*, n.º 2 (mayo). Roma (Italia).

4 De todas las regiones, América Latina y el Caribe es la que ha mostrado la reducción más leve, de solamente 1,1 %. El hecho de que la cantidad de personas subnutridas apenas haya disminuido puede deberse al crecimiento más lento de la región en el período 2008-2010; su vulnerabilidad, como exportadora neta de alimentos, ante la reducción de los precios de los productos alimentarios tras la crisis alimentaria mundial, y la lenta recuperación de los reducidos flujos de remesas entrantes en la región como resultado de la recesión de los Estados Unidos de América.

5 Harmer, A. y Macrae, J. (eds.). 2004. *Beyond the continuum: aid policy in protracted crises. HPG Report* 18, pág. 1. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido.

6 Pingali, P., Alinovi, L. y Sutton, J. 2005. "Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience". *Disasters*, 29(S1): S5–S24.

7 Maxwell, D. 2010. "In between and forgotten: constraints to addressing smallholder transformation and food insecurity in protracted crises". Presentado a *Proceedings of the National Academy of Science* (enero) (inédito).

8 El umbral del 10 % representa la proporción media mundial (1995-2008) de AOD (excluido el alivio de la carga de la deuda) en forma de asistencia humanitaria.

9 El Centro de Investigaciones sobre Países en Crisis define un "Estado fracasado" como un Estado que ya no puede realizar sus funciones básicas de seguridad y desarrollo y que no tiene control real sobre su territorio y sus fronteras (http://www.crisisstates.com/).

10 Entre los factores analizados se incluyen los que componen los cuantificadores de la pobreza encontrados en el índice de desarrollo humano (IDH) y de la gobernanza encontrados en los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (compilación del Instituto del Banco Mundial).

11 Chambers y Conway (1991) proporcionaron la siguiente definición de medios de subsistencia, empleada en el presente informe: "Un medio de subsistencia engloba las capacidades, bienes (tanto recursos materiales como sociales) y actividades necesarios para disponer de un medio para vivir. Un medio de subsistencia es sostenible cuando puede soportar estrés y perturbaciones y recuperarse de ellos". Véase Chambers, R. y Conway, R. 1991. *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century.* Documento de debate del Instituto de Estudios sobre Desarrollo 296. Brighton (Reino Unido). Instituto de Estudios sobre Desarrollo.

12 La movilidad limitada reduce el acceso al pastoreo estacional y suele resultar en brotes de enfermedades pecuarias. Comunicado durante el trabajo sobre el terreno para Buchanan-Smith, M. y Jaspars, S. 2006. *Conflict, camps and coercion: the continuing livelihoods crisis in Darfur.* Informe final. Informe para el PMA, Sudán.

13 Grupo de trabajo de Nuba sobre seguridad alimentaria. 2001. *Food Security Assessment and Intervention Strategy, Nuba Mountains, Southern Kordofan.* Documento interno. Nairobi (Kenya).

14 Pantuliano, S. 2008. "Responding to protracted crises: the principled model of NMPACT in Sudan". *En* Alinovi, L., Hemrich, G. y Russo, L., eds. *Beyond relief: food security in protracted crisis,* págs. 25-63. Rugby (Reino Unido), Practical Action Publishing.

15 Raeymaekers, T. 2008. "Conflict and food security in Beni-Lubero: back to the future?" *En* Alinovi, Hemrich y Russo (2008), págs. 169-195. Véase la nota 14.

16 Little, P. 2008. "Livelihoods, assets and food security in a protracted crisis: the case of Jubba region, southern Somalia". *En* Alinovi, Hemrich y Russo (2008), págs. 107-126. Véase la nota 14.

17 Véase Buchanan-Smith, M. y Fadul, A.A. 2008. *Adaptation and devastation: the impact of the conflict on trade and markets in Darfur,* Medford (Estados Unidos de América), Centro Internacional Feinstein, University Tufts.

18 Little (2008), véase la nota 16.

19 Raeymaekers (2008), véase la nota 15.

20 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2008. *Destitution, distortion and deforestation: the impact of the conflict on the timber and woodfuel trade in Darfur.* Ginebra (Suiza) y Jartum (Sudán).

21 Young, H., Osman, A.M., Abusin, A.M., Asher, M. y Egemi, O. 2009. *Livelihoods, power and choice: the vulnerability of the northern Rizeigat, Darfur, Sudan.* Medford (Estados Unidos de América), Centro Internacional Feinstein, Universidad Tufts.

22 Denominado por Young **et al.** (2009), véase la nota 21.

23 Alden Wily, L. 2009. "Tackling land tenure in the emergency to development transition in post conflict states: from restitution to reform". *En* Pantuliano, S., ed. *Uncharted territory: land, conflict and humanitarian action*. págs. 27–50. Rugby (Reino Unido), Practical Action Publishing.

24 Little (2008), véase la nota 16.

25 Raeymaekers (2008), véase la nota 15.

26 Esta sección se basa en Jaspars, S. y Maxwell, D. 2009. *Food security and livelihoods programming in conflict: a review.* HPN Network Paper 65. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido.

27 Véase, por ejemplo, Pantuliano (2009), véase la nota 23.

28 Un reciente informe mundial sobre las diferencias en función de cada sexo existentes en los indicadores socioeconómicos, en el que se trataban la mayoría de los países del mundo, incluía solamente siete países en crisis prolongada debido a la carencia de información fiable. Véase Foro Económico Mundial, 2009. *The Global Gender Gap Report 2009.* Ginebra (Suiza).

29 Kaplan, E. 2005. *Child soldiers around the world.* Consejo de Relaciones Exteriores (disponible en http://www.cfr.org/publication/9331/child_soldiers_around_the_world.html).

30 Véanse, por ejemplo, Korf, B. 2004. "War, livelihoods and vulnerability in Sri Lanka". En *Development and Change* 35(2): 275-295; y Tefft, J. 2005. *Agricultural policy and food security in Liberia.* Documento de trabajo de la ESA n.º 05-11. Roma (Italia), FAO.

31 Banco Mundial. 1993. *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en salud.* Nueva York (Estados Unidos de América), publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press.

32 Campaña Mundial de Educación. 2003. *A fair chance: attaining gender equality in basic education by 2005.* Londres (Reino Unido).

33 Bird, K. y Busse, S. 2007. *Re-thinking aid policy in response to Zimbabwe's protracted crisis.* Documento de debate. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido.

34 Aikman, S. y Unterhalter, E. (eds.). 2005. *Beyond access: transforming policy and practice for gender equality in education.* Oxford (Reino Unido), Oxfam (Reino Unido).

35 Semba, R.D., De Pee, S., Sun, K., Sari, M., Akhter, N. y Bloem, M.W. 2008. "Effect of parental formal education on risk of child stunting in Indonesia and Bangladesh: a cross-sectional study". *Lancet*, 371 (9609): 322–8.

36 FIDA. 1999. *The issue of poverty among female-headed households in Africa* (disponible en http://www.ifad.org/gender/learning/challenges/women/60.htm).

37 Tefft (2005), véase la nota 30.

38 Silva, K.T. 2003. "Armed conflict, displacement and poverty trends in Sri Lanka: evidence from selected displaced populations". *En* Mayer, M., Rajasingham-Senanayake, D. y Thangarajah, Y. eds. *Building local capacities for peace: rethinking conflict and development in Sri Lanka*, págs. 245–70. Delhi (India), Macmillan. Citado en Korf (2004), véase la nota 30.

39 Muza, O. 2009. *Informal employment and gender vulnerability in subsistence based agricultural economies: evidence from Masvingo in Zimbabwe*. Documento presentado al Taller conjunto FAO/FIDA/OIT sobre lagunas, tendencias e investigación actual sobre las dimensiones de género en el empleo agrícola y rural: diferentes vías para abandonar la pobreza, Roma (Italia), 31 de marzo – 2 de abril de 2009.

40 Tefft (2005), véase la nota 30.

41 Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA). 2003. *Gender equality and humanitarian assistance: a guide to the issues.* Gatineau (Canadá).

42 Moser, C.O.N. y Clarck, F.C. 2001. "Gender, conflict and building sustainable peace: recent lessons from Latin America". *En* Sweetman, C. ed. *Gender, development and humanitarian work*. Londres (Reino Unido), Oxfam.

43 Khogali, H. y Takhar, P. 2001. "Empowering women through cash relief in humanitarian contexts". *En* Sweetman (2001), véase la nota 46.

44 Russo, L. 2008. "Crisis and food security profile: Sudán". *En* Alinovi, Hemrich y Russo (2008), véase la nota 14.

45 FAO y PMA. 2009. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009. Crisis económicas – repercusiones y lecciones extraídas.* Roma (Italia), FAO.

46 Peeters, P., Cunningham, W., Acharya, G. y Van Adams, A. 2009. *Youth employment in Sierra Leone: sustainable livelihoods opportunity in a post-conflict setting.* Washington (Estados Unidos de América), Banco Mundial.

47 Bellows, J. y Miguel, E. 2006. *War and local institutions in Sierra Leone* (disponible en http://www.sscnet.ucla.edu/poisci/wgape/papers/10_BellowsMiguel.pdf).

48 Peeters et al. (2009), véase la nota 46.

49 Fanthorpe, R. y Maconachie, R. 2010. "Beyond the 'crisis of youth'? Mining, farming, and civil society in post-war Sierra Leone". *African Affairs,* 109(435): 251–272.

50 Vlassenroot, K. y Raeymaekers, T. 2008. "Crisis and food security profile: la República Democrática del Congo". *En* Alinovi, Hemrich, y Russo (2008). Véase la nota 14.

51 Sawyer, A. 2005. *Social capital, survival strategies, and their potential for post-conflict governance in Liberia*. Documentos de trabajo RP2005/15. Helsinki (Finlandia), Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.

52 FAO/MASA. 2002. Programa Especial de Sierra Leona para la Seguridad Alimentaria. Extensión y fomento de la capacidad basados en la comunidad. Plan de operaciones. Roma (Italia), División del Centro de Inversiones de la FAO y Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria de Sierra Leona.

53 Catley, A., Leyland, T. y Bishop, S. 2008. "Policies, practice and participation in protracted crises: the case of livestock interventions in southern Sudan". *En* Alinovi, Hemrich y Russo (2008). Véase la nota 14.

54 Banco Mundial. 2009. Indicadores de desarrollo mundial 2009, Vínculos mundiales, Cuadro 6.15 – Dependencia de la ayuda, págs. 376-379. Washington (Estados Unidos de América).

55 El análisis estadístico para este capítulo fue elaborado para la FAO por Iniciativas de Desarrollo Internacional y toma como base conjuntos de datos del Sistema de Información sobre Acreedores del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE) y el Sistema de supervisión financiera (FTS) gestionado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. Se emplearon dos conjuntos de datos diferentes porque, si bien las estadísticas del CAD-OCDE se basan en procesos claros y consolidados, se reducen únicamente a los países de la OCDE y ofrecen un desglose limitado de la asistencia humanitaria. Los conjuntos de datos del FTS todavía están consolidándose pero son más completos y ofrecen un análisis más detallado de la distribución por sectores de la asistencia humanitaria.

56 Los países menos adelantados (PMA) son aquellos que, de acuerdo con las Naciones Unidas, muestran los indicadores más bajos de desarrollo socioeconómico conjuntamente con los índices de desarrollo humano más bajos del mundo. La lista actual de PMA incluye 49 países: 33 en África, 15 en Asia y el Pacífico y uno en América Latina.

57 Se incluyen todos los desembolsos de ayuda (excluyendo la asistencia humanitaria y el alivio de la carga de la deuda).

58 FAO. 2005. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2005. La erradicación del hambre en el mundo – clave para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.* Roma (Italia).

59 Carnoy, M. 1992. *The case for investing in basic education*, págs. 26, 34 y 41. Nueva York (Estados Unidos de América), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

60 Esta sección toma como base datos del Sistema de supervisión financiera (FTS) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, los cuales se fundamentan en los compromisos y en los precios actuales. Véase la nota 55 para consultar la diferencia entre los datos del FTS y del CAD-OCDE.

61 El procedimiento de llamamientos unificados es un instrumento de promoción y planificación para la financiación humanitaria en el que los proyectos gestionados por las Naciones Unidas, las ONG y otras partes interesadas se aúnan para realizar un llamamiento anual a la comunidad de donantes que financian las actividades de desarrollo internacional. En 2006 dicho procedimiento estaba dividido en grupos en representación de las diversas agrupaciones de organizaciones dedicadas a la aplicación de la ayuda humanitaria. La formulación del procedimiento se rige por los principios humanitarios. La necesidad humanitaria sobre el terreno es evaluada por las partes interesadas para garantizar que las solicitudes de fondos se fundamenten en pruebas sólidas.

62 Esta cifra incluye los fondos arrastrados al año siguiente, es decir, las contribuciones realizadas a finales del año en que se registran pero que se emplearán el año siguiente. Esto podría distorsionar las cifras. Según el PMA, el nivel actual de financiación de la ayuda alimentaria es del 82 %, y no del 96 % como calcula el FTS.

63 La reciente definición de asistencia humanitaria proporcionada por la Unión Europea también incluye la transferencia o la provisión de servicios, insumos, competencias y conocimientos pertinentes.

64 Banco Mundial. 2006. *Repositioning nutrition as central to development: a strategy for large-scale action.* Directions in Development. Washington (Estados Unidos de América).

65 Martínez, R. y Fernández, A. 2008. *The cost of hunger: social and economic impact of child undernutrition in Central America and the Dominican Republic*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/PMA.

66 Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Drake, L. 2009. *Rethinking school feeding: social safety nets, child development and the education sector.* Washington (Estados Unidos de América), Banco Mundial.

67 Véase Keen, D. 1994. *The benefits of famine: a political economy of famine and relief in southwestern Sudan, 1983–1989.* Princeton (Estados Unidos de América), Princeton University Press; y Human Rights Watch. 1998. *Sudan: how human rights abuses caused the disaster.* Documento de antecedentes de Human Rights Watch sobre la hambruna de 1998 en Bahr el Ghazal. Washington (Estados Unidos de América).

68 Bailey, S. y Harragin, S. 2009. *Food assistance, reintegration and dependency in southern Sudan.* Informe encargado por el PMA. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido.

69 Keen, D. 1999. *The political economy of war, with special reference to Sudan and Bahr el Ghazal.* SWP-CPN Analysis and Evaluation Paper (AEP) VI. Citado en Maxwell, D. y Burns, J. 2008. *Targeting in complex emergencies: South Sudan country case study.* Medford (Estados Unidos de América), Centro Internacional Feinstein, Universidad Tufts.

70 Jaspars, S. y Maxwell, D. 2008. *Targeting in complex emergencies: Somalia country case study* para el Programa Mundial de Alimentos. Medford (Estados Unidos de América), Centro Internacional Feinstein, Universidad Tufts.

71 FAO y PMA (2009), véase la nota 45. Véase también Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E. y Ouerghi, A. 2008. *For protection and promotion: the design and implementation of effective safety nets.* Washington (Estados Unidos de América), Banco Mundial.

72 Véase, por ejemplo, Maxwell, D., Webb, P., Coates, J. y Wirth, J. 2010. "Fit for purpose? Rethinking food security responses in protracted protracted humanitarian crises". *Food Policy,* 35(2): 91–97.

73 No obstante, están surgiendo algunos ejemplos nuevos como, por ejemplo, el pilar específico del Afganistán de protección social como parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo (República Islámica del Afganistán. 2008. *Afghanistan National Development Strategy 1387–1391 (2008-2013): A strategy for security, governance, economic growth and poverty reduction*. Kabul). Esto siguió a esfuerzos previos dirigidos a concebir la protección social en el país (*Transitional Islamic State of Afghanistan, Ministry for Rural Rehabilitation and Development. 2002. From humanitarian assistance to social protection*. Documento preparado para la reunión del Grupo de Apoyo al Afganistán. Oslo [Noruega], 17-18 de diciembre. Kabul).

74 Ravallion, M. 2009. *Do poorer countries have less capacity for redistribution?* Policy Research Working Paper 5046. Washington (Estados Unidos de América). Banco Mundial; y Slater, R.R y McCord, A. 2009. *Social protection, rural development and food security: issues paper on the role of social protection in rural development.* Londres (Reino Unido), Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido.

75 OCDE. 2009. *Promoting pro-poor growth: social protection.* París (Francia).

76 UNICEF. 2009. *Strengthening social protection for children: West and Central Africa.* Dakar (Senegal).

77 OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2008. *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings Paper 3. Ginebra (Suiza).

78 Ellis, F., Devereux, S. y White, P. 2009. *Social protection in Africa.* Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar Publishing.

79 Por ejemplo, como parte del proceso de elegibilidad de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Banco Mundial mide la protección social como el promedio simple de valores (que oscilan entre 1 y 6) asignados a cinco subindicadores que abarcan los mercados de mano de obra, las pensiones, las redes de seguridad y los fondos sociales. Las puntuaciones de tales ámbitos se basan en cuestionarios compilados por las oficinas del Banco Mundial en los países de los clientes. Tal índice compuesto funciona como base para el cálculo del índice de distribución de recursos de la AIF el cual, además de la protección social, es el resultado del valor medio de 15 dimensiones sociales y económicas adicionales (Banco Mundial, 2009, véase la nota 54). Para evaluaciones cuantitativas de la cobertura y la incidencia de la protección social véase, por ejemplo, el conjunto de instrumentos ADePT (www.worldbank.org/adept).

80 Véase la Información sobre cantidad del Sistema de Información sobre Ayuda Alimentaria del PMA (disponible en http://www.wfp.org/fais/quantity-reporting).

81 Ello puede deberse principalmente a las malas condiciones sobre el terreno, especialmente en cuanto a los mercados, la seguridad y los mecanismos de suministro; a las pruebas contradictorias

sobre la rentabilidad, y al limitado entendimiento sobre las consecuencias a corto y largo plazo de intervenciones a una escala potencialmente mayor. Véase Gentilini, U. 2007. *Cash and food transfers: a primer*. Documento ocasional n.º 18. Roma (Italia), PMA; y Harvey, P. 2007. *Cash-based responses in emergencies. HPG Report* 24. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido.

82 Gentilini, U. y Omamo, S.W. 2009. *Unveiling social safety nets*. Documento ocasional n.º 20. Roma (Italia), PMA.

83 Un debate conexo gira en torno a enfoques basados en las prestaciones frente a enfoques orientados a los incentivos. Suelen considerarse conjuntamente como iniciativas de desarrollo, principalmente debido a la predictibilidad y la visión a largo plazo, aunque pueden suponer diversos resultados y costos. Véase Gentilini, U. 2009. "Social protection in the real world: issues, models and challenges". *Development Policy Review,* 27(2): 147–166.

84 Autoridad Nacional Palestina. 2010. *Estrategia sectorial de protección social.* Ministerio palestino de Asuntos Sociales. Primer borrador (enero).

85 Recomendación aprobada en la reunión regional de expertos sobre protección social "Invertir en protección social en África", convocada por la Unión Africana y HelpAge International, 28-30 de abril de 2008, Kampala (Uganda).

86 Sobre el intercambio de lecciones aprendidas y fomento de la capacidad, véase, por ejemplo, el Programa de Cooperación África-Brasil sobre Protección Social (http://www.ipc-undp.org/ipc/africa-brazil.jsp).

87 Lindert, P. 2004. *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century.* 2 vols. Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press.

88 Shepherd, A., Marcus, R. y Barrientos, A. 2004. *General review of current social protection policies and programmes.* Informe para el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. Londres. Mimeo.

89 Collier, P. y Hoeffler, A. 2004. "Aid, policy and growth in post-conflict societies". *European Economic Review,* 48(5): 1125–1145.

90 Ravallion, M. 2009. "Economic growth and poverty reduction: do poor countries need to worry about inequality?" *En* Von Braun, J., Vargas Hill, R. y Pandya-Lorch, R. eds. *The poorest and hungry: assessments, analyses, and action.* Washington (Estados Unidos de América), IIPA.

91 Alderman, H. y Hoddinott, J. 2009. "Growth-promoting social safety nets. En Von Braun, Vargas Hill y Pandya-Lorch (2009), véase la nota 90.

92 Devereux, S., Al-Hassan, R., Dorward, A., Guenther, B., Poulton, C. y Sabates-Wheeler, R. 2008. *Linking social protection and support to small farmer development.* Documento encargado por la FAO. Roma (Italia), FAO.

93 Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rurales y la Oficina Central de Estadística (Afganistán). 2007. *The National Risk and Vulnerability Assessment 2005: Afghanistan*, pág. 60. Rheinbach (Alemania), ASA Institut für Sektoranalyse und Politikberatung GmbH.

94 Grupo del Banco Mundial. 2007. *Afghanistan at a glance* (disponible en http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/223546-1189611264671/afg_aag.pdf).

95 El enfoque de gestión por grupos ha sido un elemento clave de las respuestas y la coordinación humanitarias desde 2005. Los grupos existen tanto en el ámbito mundial como en el ámbito nacional, y el PMA funciona como líder de aquellos centrados en la alimentación y la FAO de los centrados en la agricultura. En la actualidad, la FAO y el PMA están considerando la posibilidad de crear un grupo mundial en el sector de la seguridad alimentaria. Aunque ya existen grupos de este sector en algunos países, uno de carácter mundial aunaría bajo el mismo marco las preocupaciones relativas a las necesidades a corto plazo e inmediatas, típicas de los grupos del sector de la alimentación, con las consideraciones a plazo más largo que caracterizan a los grupos del sector de la agricultura.

96 El Grupo de Acción de Alto Nivel sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial, presidido por el Secretario General de las Naciones Unidas, y el Gobierno del Afganistán apoyaron la creación de un Grupo de Acción sobre la Agricultura respaldado diversas organizaciones de las Naciones Unidas (la FAO, el UNICEF, el PMA, la Organización Mundial de la Salud y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán) y el Banco Mundial.

97 La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) proporcionaron cerca de seis millones de USD para respaldar esta actividad.

98 UNICEF. 1989. *Children on the frontline: The impact of apartheid, destabilization and warfare on children in southern and south Africa.* Tercera edición. Nueva York (Estados Unidos de América).

99 Banco Mundial. 2009. *Mozambique: from post-conflict recovery to high growth* (disponible en http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ida_Mozambique_10-02-09.pdf).

100 Tanner, C. 2002. *Law making in an African context: the 1997 Mozambican Land Law.* Documentos jurídicos en línea de la FAO n.º 26. Roma (Italia), FAO.

101 De Wit, P., Tanner, C. y Norfolk, S. 2009. *Land policy development in an African context: lessons learned from selected experiences.* Documento de trabajo sobre tenencia de la tierra n.º 14. Roma (Italia), FAO.

102 Levine, S. y Chaster, C. 2004. *Missing the point: an analysis of food security interventions in the great lakes.* Humanitarian Policy Network Paper n. 47 (julio). Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido.

## NOTAS del Cuadro - 1

**Prevalencia de la subnutrición y progreso hacia la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) y del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) en los países en desarrollo**

1. Objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación: reducir a la mitad entre 1990-92 y 2015 el número de personas subnutridas.
2. Meta 1C del Objetivo de Desarrollo del Milenio 1: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que pasan hambre. Indicador 1.9: Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (subnutrición).
3. El último período de información incluye cifras de 2005-07 y los valores de referencia corresponden a 1990-92. En el caso de los países que no existían en el período de referencia, la proporción de personas subnutridas de 1990-92 se basa en el período 1993-95 y el número de personas subnutridas se basa en su población de 1990-92 y dicha proporción.

Los países revisan periódicamente sus estadísticas oficiales correspondientes al pasado y al último período para el que se ha presentado información. Lo mismo ocurre en cuanto a los datos sobre población de las Naciones Unidas. Cuando esto ocurre, la FAO modifica sus cifras relativas a la subnutrición según corresponde.
Por ello, se aconseja a los usuarios hacer referencia solamente a los cambios en las cifras a lo largo del tiempo incluidas en una única publicación de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, y evitar comparar datos publicados en ediciones de distintos años.

Las cifras que figuran tras el nombre del país se refieren a las categorías de prevalencia (proporción de la población que estaba subnutrida en 2005-07):
[1] < 5 % de población subnutrida
[2] 5-9 % de población subnutrida
[3] 10-19 % de población subnutrida
[4] 20-34 % de población subnutrida
[5] ≥ 35 % de población subnutrida

Los países en desarrollo para los que no se dispone de suficientes datos no se incluyen en el cuadro.

* Proporción entre el número de personas subnutridas actual/de referencia - proporción para el objetivo de la CMA = 0,5.
** Proporción entre la prevalencia de personas subnutridas actual/de referencia - proporción para el ODM = 0,5.
*** Aunque no se incluyen de manera separada, las cifras provisionales para el Afganistán e Iraq (Cercano Oriente y África del Norte), Papua Nueva Guinea (Asia y el Pacífico) y Somalia (África oriental) han sido incluidos en los totales regionales pertinentes.
Las cifras mundiales correspondientes a los países desarrollados incluyen a los países europeos (Europa occidental, Europa oriental, los países de la CEI en Europa y los Estados bálticos) además de Australia, Canadá, Israel, Japón, Nueva Zelandia, Sudáfrica y los Estados Unidos de América.
**** Eritrea y Etiopía no era entidades separadas en 1990-1992 pero las cifras correspondientes al número y la proporción de personas subnutridas en la antigua República Democrática Popular de Etiopía se incluyen en los totales regionales y subregionales para dicho período.
***** Incluyendo África del Norte y subsahariana.

**LEYENDA**
— = proporción inferior al 5 % de personas subnutridas
n. d. = no disponible
0,0 = cero o menos de la mitad de la unidad mostrada
n.s. = cifra estadísticamente no significativa

**FUENTES**
Población total: Perspectivas relativas a la población de las Naciones Unidas, revisión de 2008.
Subnutrición: Cifras de la FAO.

## NOTAS del Cuadro - 2

**Indicadores de desarrollo y seguridad alimentaria seleccionados para los países en crisis prolongada**

1. El índice de desarrollo humano (IDH) generado por el PNUD es un índice compuesto de resumen que cuantifica los resultados medios de un país en tres ámbitos básicos del desarrollo humano: la salud, los conocimientos y un nivel de vida adecuado. La salud se cuantifica en virtud de la esperanza de vida al nacer, los conocimientos mediante una combinación del índice de alfabetización de adultos y la relación de inscripción bruta combinada en la educación primaria, secundaria y terciaria y el nivel de vida mediante el PIB per cápita (PPA en USD). Se asigna una puntuación a cada componente y, a continuación, se promedian para crear un índice general que oscila entre 0 y 1.
2. Calculada empleando las cifras correspondientes a la asistencia humanitaria proporcionada por los donantes bilaterales y las organizaciones multilaterales (según la definición del CAD-OCDE) del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), divididas por la AOD total (excluido el alivio de la carga de la deuda) procedente de los donantes bilaterales y las organizaciones multilaterales del CAD.
3. Las cifras toman como base todos los desembolsos de asistencia humanitaria (cantidad real aportada en contraposición a la cantidad comprometida). Fuente: Base de datos del CAD-OCDE.
4. Las cifras toman como base todos los desembolsos de asistencia para el desarrollo (cantidad real aportada en contraposición a la cantidad comprometida) y se calculan restando la asistencia humanitaria y el alivio de la carga de la deuda a la AOD total. Fuente: Base de datos del CAD-OCDE.
5. Los datos correspondientes a las cifras de la asistencia humanitaria proceden de la base de datos en línea del CAD-OCDE y las correspondientes a la población proceden del sitio web sobre los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial. Las cifras han sido calculadas dividiendo la asistencia humanitaria media (2000-08) entre la población media para el período.
6. Los datos correspondientes a las cifras de la asistencia para el desarrollo proceden de la base de datos en línea del CAD-OCDE y las correspondientes a la población proceden de la base de datos en línea sobre los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial. Las cifras han sido calculadas dividiendo la asistencia para el desarrollo media (2000-08) entre la población media para el período.
7. Cifras basadas en las cantidades comprometidas. Cuantifican el porcentaje de la asistencia para el desarrollo destinada a la agricultura en promedio en el período 2005-08. Los datos proceden de la base de datos del SIA-OCDE.
8. Fuente: Banco Mundial.
9. Fuente: Banco Mundial.
10. Este indicador señala la dependencia de un país de la ayuda cuantificando la medida en que su capital —escuelas, carreteras, ferrocarriles, hospitales y mejoras agrarias— está financiado con recursos externos. Funciona como un indicador de sustitución para la capacidad de un país de financiar los sistemas de protección social de manera interna. Cifras calculadas tomando como base la AOD. Abarcan los préstamos y donaciones de los países miembros del CAD, organizaciones multilaterales y donantes que no pertenecen al CAD (Banco Mundial, *Indicadores de desarrollo mundial 2009*, Vínculos mundiales, Cuadro 6.15 – Dependencia de la ayuda, págs. 376-379. Washington (Estados Unidos de América).
11. SEA = Suministro de energía alimentaria disponible para el consumo humano (FAO).

**LEYENDA**
a 2007
b 2006
c 2005
d 2003
e 1990
n.d. no disponible

**Fotografías de la cubierta:** *Todas las fotografías proceden del archivo MediaBase de la FAO.*

**Las solicitudes de publicaciones de la FAO se han de dirigir al**

GRUPO DE VENTAS Y COMERCIALIZACIÓN
Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Italia

**Correo electrónico: publications-sales@fao.org**
**Fax: (+39) 06 57053360**
**Sitio web: www.fao.org/icatalog/inter-s.htm**

# El estado de la **inseguridad alimentaria en el mundo**

2010

## La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas

Tras más de una década de incremento aparentemente inexorable del número de personas subnutridas, las cifras correspondientes a 2010 presentadas en la presente edición de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* muestran un pequeño rayo de esperanza con el primer descenso desde 1995. No obstante, todavía existen cerca de 1 000 millones de personas que pasan hambre y es demasiado pronto para saber si estamos ante el comienzo de una tendencia a la baja o si solamente es un descenso temporal del número de personas subnutridas.

*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010* se centra en un grupo concreto de países, los países en crisis prolongada, en los que se calcula que el nivel de subnutrición se aproxima al 40 %. Se examinan las dificultades a las que hay que hacer frente al intentar solventar la situación en dichos países, sin olvidar la dificultad que supone abandonar el uso de las intervenciones humanitarias en favor de un programa de desarrollo más amplio.

En este informe se señalan diversas medidas que se pueden adoptar para racionalizar la manera en que se gestionan las crisis prolongadas. Entre ellas se cuentan la evaluación más completa de la crisis, incluido el entendimiento en profundidad de sus causas; la mejora de las respuestas de la comunidad local y las instituciones; la introducción o el respaldo de mecanismos de protección social como las redes de seguridad basadas en los alimentos, y el abandono de la ayuda alimentaria en favor de un enfoque más amplio de la asistencia alimentaria.

En la última sección del informe se ofrecen recomendaciones para mejorar la prestación de asistencia a los países en crisis prolongada. Tales recomendaciones se centran en la mejora del análisis y el entendimiento de las crisis prolongadas; el respaldo de la protección, la promoción y la reconstrucción de los medios de subsistencia y las instituciones que apoyan y favorecen los medios de subsistencia, y la modificación de la arquitectura de la intervención externa en crisis prolongadas para adaptarla a la realidad sobre el terreno.

Como muestra la presente edición de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, los países en crisis prolongada se enfrentan a numerosos retos. Sin embargo, no son insuperables: hay esperanza. Mediante un mejor entendimiento de la naturaleza de las crisis prolongadas se incrementa la capacidad de responder más eficazmente. Las lecciones extraídas a partir de la experiencia de muchos países muestran que poniendo especial atención a los medios de subsistencia, el refuerzo de la asistencia a largo plazo prestada a las instituciones locales existentes, las inversiones en mecanismos de protección social y la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria son instrumentos efectivos y cruciales para abordar las causas de raíz de las crisis prolongadas. En este informe se ilustra que existen muchas experiencias positivas de las que se puede aprender y a través de las cuales se puede abordar mejor la multiplicidad de los problemas, incluida la subnutrición extrema, en países en crisis prolongada.

ISBN 978-92-5-306610-0

9 789253 066100

I1683S/1/07.10