



# 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.

**N**o 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<sup>5</sup>. La inseguridad alimentaria es la manifestación más común de las crisis prolongadas<sup>6</sup>.

Las situaciones de crisis prolongada no son todas iguales, pero pueden compartir algunas de (no necesariamente todas) las siguientes características<sup>7</sup>:

- **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<sup>8</sup>.
- **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 gobiernos 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 extremadamente 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<sup>9</sup>.

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 <sup>1</sup>	Emaciación <sup>2</sup>
	2005-07 (Millones)	2005-07	2005-07	2002-07	2007	2009	2000-07	1996-07
						(%)		
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.

<sup>1</sup> Porcentaje de la altura en relación con la edad <-2SD.

<sup>2</sup> Porcentaje del peso en relación con la altura <-2SD.

Fuentes: FAO, IIPA y OMS.

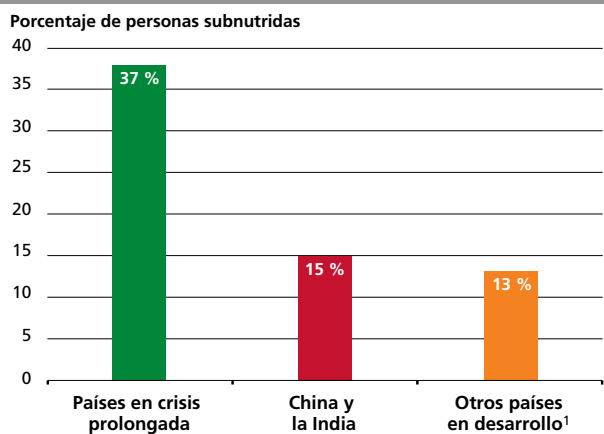
también es más elevada en los 22 países en crisis prolongada que la media de los países en desarrollo. La cantidad y la distribución de los flujos de ayuda se analizarán en mayor detalle más adelante (véanse las páginas 29-34).

**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.

<sup>1</sup> Se excluyen los países en crisis prolongada, China y la India.

Fuente: FAO.

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)<sup>10</sup>. 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.

Fuentes: FAO, IIPA y OMS.

\* 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 %).

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 <sup>1</sup>	-0,76	-2,85 **	Ingresos	-0,72	-4,58 **
Educación <sup>2</sup>	0,32	1,21	Educación	-0,36	-2,36 *
Eficacia gubernamental <sup>3</sup>	-1,45	-3,63 **	Eficacia gubernamental	-0,65	-2,84 **
Control de la corrupción <sup>4</sup>	1,05	2,79 **	Control de la corrupción	0,48	2,14 *
Años en crisis <sup>5</sup>	0,38	4,29 **	Años en crisis	0,16	3,14 **
R <sup>2</sup> ajustado (MCO) <sup>6</sup>		0,52 **	R <sup>2</sup> ajustado (MCO)		0,72 **

Notas:

\* p < 0,05

\*\* p < 0,01

<sup>1</sup> Índice de desarrollo humano (PNUD).

<sup>2</sup> Índice de desarrollo humano (PNUD).

<sup>3</sup> Indicadores de gobernanza mundial (Instituto del Banco Mundial).

<sup>4</sup> Indicadores de gobernanza mundial (Instituto del Banco Mundial).

<sup>5</sup> Número de años que un país figuró en el SMIA de la FAO como necesitado de asistencia humanitaria externa.

<sup>6</sup> 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

**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

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.

**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 y el desarrollo
	Creación de capacidad	Fomento de la no discriminación
	Transparencia/responsabilidad	

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<sup>11</sup> 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<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>.

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 %) <sup>15</sup>. 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)<sup>16</sup>.

### ■ 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<sup>17</sup>. 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<sup>18</sup>. 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<sup>19</sup>.

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<sup>20</sup>. 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<sup>21</sup>. En muchos casos sería más apropiado denominar estas estrategias "maladaptación"<sup>22</sup>.



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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>. La importancia de las remesas aumentó durante los conflictos de Sri Lanka y Somalia<sup>3</sup>. 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)<sup>4</sup>. 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<sup>5</sup>.

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<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Young, H., Osman, A.M., Aklilu Dale, Y.R., Badri, B. y Fuddle, A.J.A. 2005. *Darfur: livelihoods under siege*. Medford (Estados Unidos de América): Centro Internacional del Hambre Feinstein, Universidad Tufts.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Savage y Harvey (2007), véase la nota 3.

<sup>5</sup> 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](http://berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue3_palmer.pdf)).

<sup>6</sup> 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<sup>23</sup>. 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<sup>24</sup>. 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<sup>25</sup>.

### ■ ¿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<sup>26</sup>.

**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<sup>27</sup>, 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<sup>28</sup>.

### ■ 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<sup>29</sup>. 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 forzados. En muchos casos los daños físicos conllevan desventajas emocionales, psicológicas, económicas y sociales adicionales<sup>30</sup>.

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<sup>31</sup>.

#### 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.

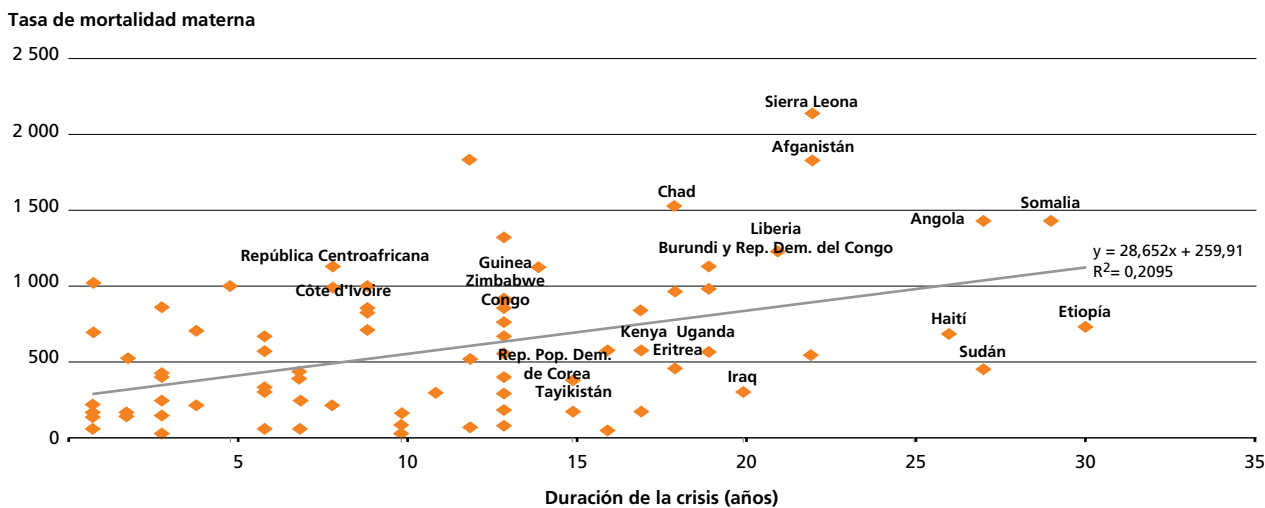
Las diferencias entre ambos sexos son evidentes en el acceso a la educación. En países en crisis prolongada las niñas suelen tener un acceso mucho más reducido a la educación que los niños, especialmente en la enseñanza secundaria.

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<sup>32</sup>. 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<sup>33</sup>. 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<sup>34</sup>.

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<sup>35</sup>. 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.

### Énfasis 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<sup>36</sup>. 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<sup>37</sup>.

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<sup>38</sup>.

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<sup>39</sup>. 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<sup>40</sup>.

### ■ 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 suelen 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"<sup>41</sup>.

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<sup>42</sup>.

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<sup>43</sup>.

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<sup>44</sup>. 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<sup>45</sup>. 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 crean redes informales e instituciones locales sólidas en parte como reacción al fracaso de las estructuras

nacionales<sup>46</sup>. 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<sup>47</sup>.

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<sup>48</sup>.

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<sup>49</sup>.

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<sup>50</sup>.

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-Mehnonoh 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<sup>51</sup>.

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<sup>52</sup>.

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<sup>53</sup>.

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.