



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 externa⁵⁴. 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 conexas⁵⁵. 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.

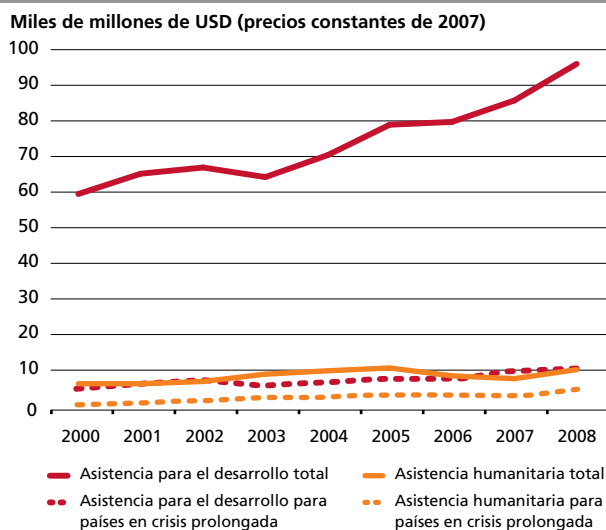
Las tendencias recientes han registrado un incremento de la distribución de asistencia humanitaria y para el desarrollo de acuerdo con los criterios de seguridad, un fenómeno denominado con frecuencia “instrumentalización de la asistencia en favor de la seguridad”. Esta tendencia se basa en el argumento 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 desarrollo⁵⁷

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.

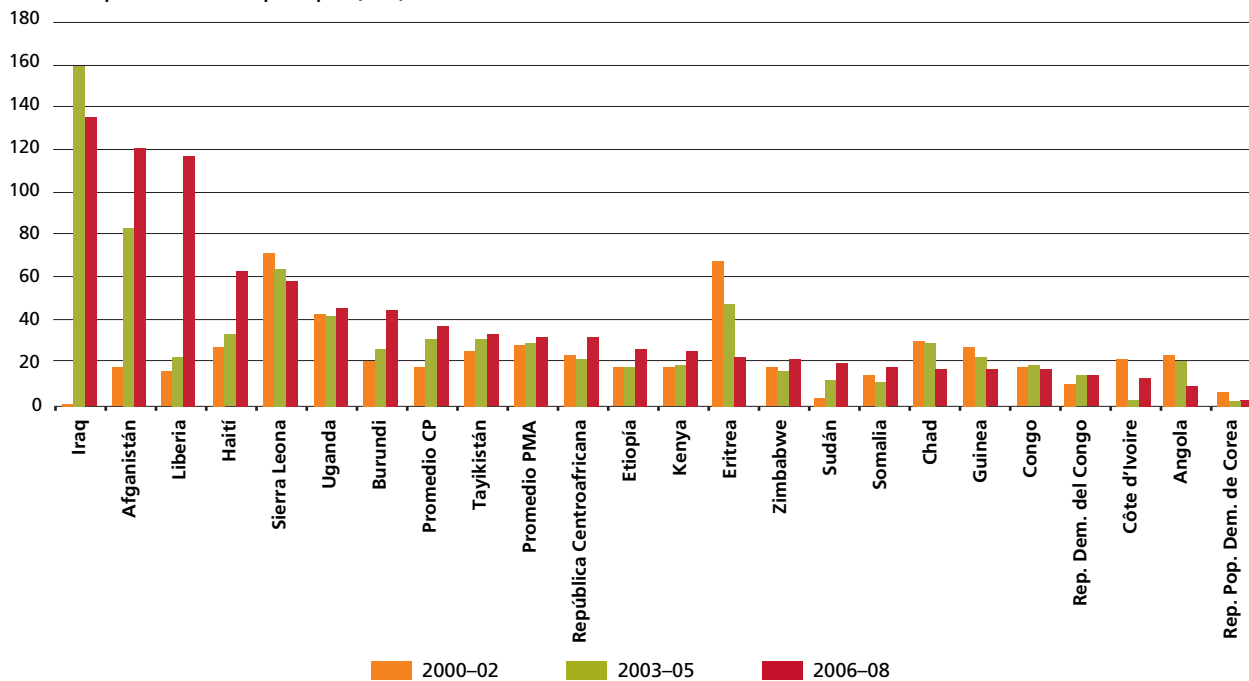
De los 22 países en crisis prolongada, todos menos tres (Angola, Eritrea y Guinea) reciben un porcentaje de asistencia para el desarrollo para la educación básica inferior a la media de los PMA (Figura 15). No obstante, dado el bajo nivel de AOD per cápita que reciben estos tres países, en ellos los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

Asistencia para el desarrollo per cápita (USD)



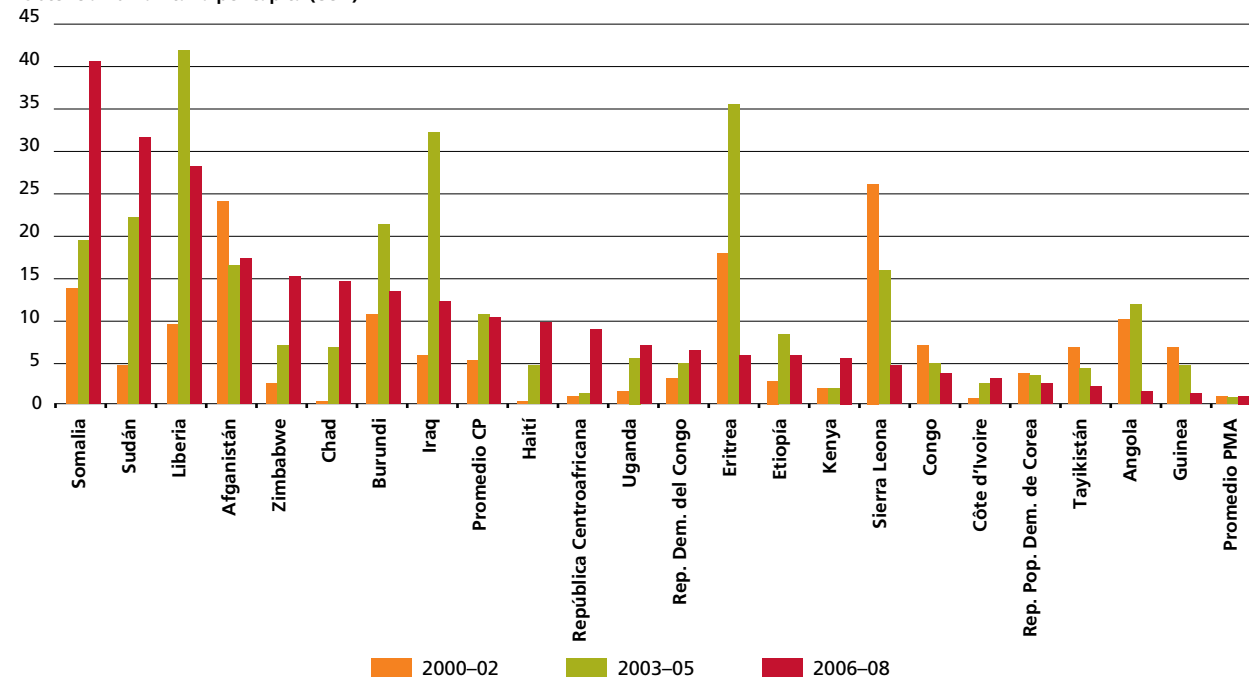
Notas: CP = países en crisis prolongada; PMA = países menos adelantados (a excepción de los países en crisis prolongada)

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

Asistencia humanitaria per cápita (USD)



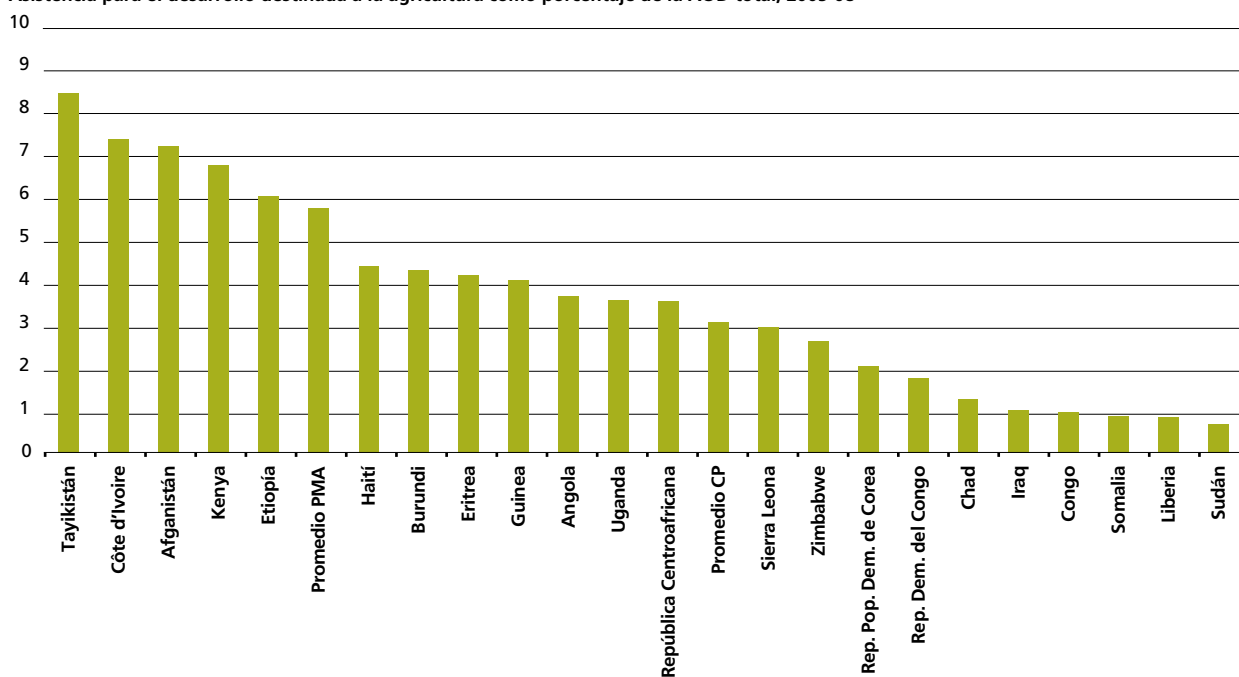
Notas: CP = países en crisis prolongada; PMA = países menos adelantados (a excepción de los países en crisis prolongada)

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



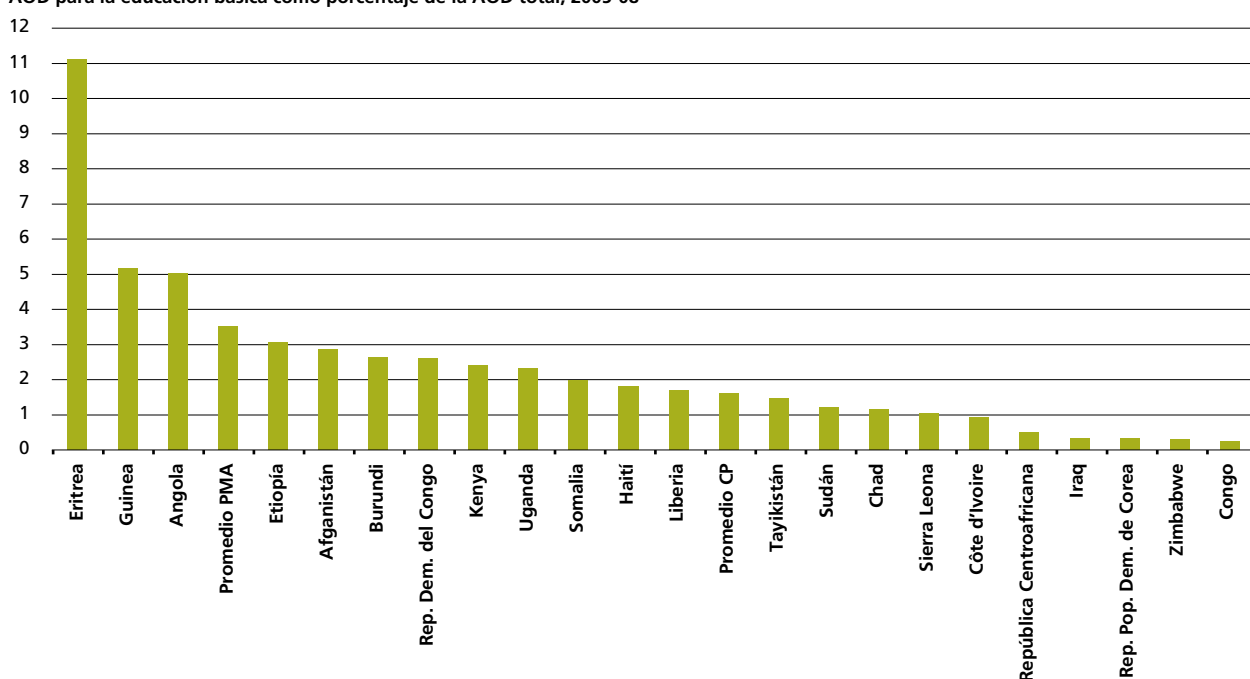
Notas: CP = países en crisis prolongada; PMA = países menos adelantados (a excepción de los países en crisis prolongada)

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 subnutrición⁵⁸. 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 estudios⁵⁹.

■ La ayuda alimentaria sigue siendo la respuesta humanitaria mejor respaldada, especialmente en los países en crisis prolongada⁶⁰

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 prolongada⁶¹.

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 2008⁶². 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.

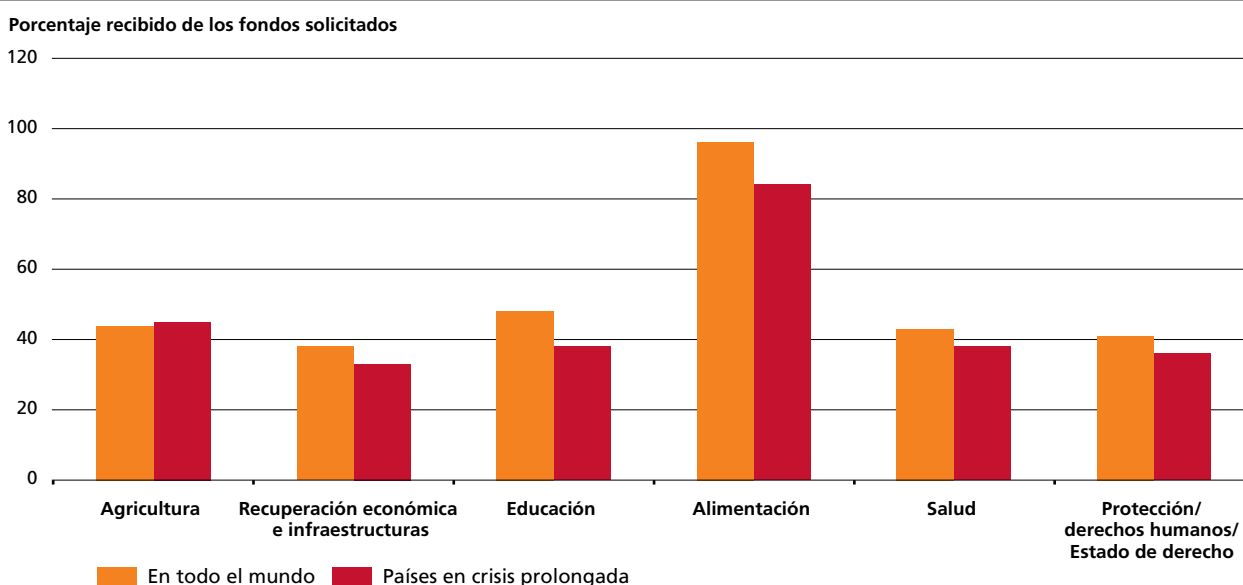
■ Flujos de ayuda: ¿qué significan para la seguridad alimentaria en países en crisis prolongada?

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 países⁶⁴ hasta el 11 % en los países de América Central⁶⁵.

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 socioeconómicos⁶⁶. 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 enriquecidos¹. 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 mundo²) 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 países⁴.

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 necesario⁵.

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 grupo⁶⁸.

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 dejaran 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 socorro⁶⁹. 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 ataques⁷⁰.

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 agricultura⁷¹. 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 ámbitos⁷², 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 desarrollo⁷³.

Los efectos combinados del elevado índice de pobreza, las limitaciones presupuestarias vinculantes y los ingresos fiscales reducidos disminuyen la capacidad de redistribución de los países⁷⁴. 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 central⁷⁶.

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 formal⁷⁷.

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 000⁷⁸. En general, países como el Afganistán, Haití, el Sudán y Zimbabwe no suelen disponer de múltiples medidas de protección social⁷⁹.

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 socorro⁸⁰. 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 conflictos⁸¹.

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 prolongadas⁸².

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 prestaciones⁸³ 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 social⁸⁴. 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 PIB⁸⁵.

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 éxito⁸⁶. 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 sostenido⁸⁷, 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 futuro⁸⁸, por lo que se debería poner en práctica antes que otras políticas sectoriales y macropolíticas⁸⁹. Además, existen nuevas pruebas que indican que las contrapartidas entre la eficiencia y la equidad podrían ser menos pronunciadas de lo percibido con frecuencia⁹⁰. 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 alimentaria⁹². 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 Zimbabue, 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 alimentaria⁹³. 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 alimentos⁹⁴.

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 alimentaria⁹⁵ 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 salud⁹⁶.

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 certificadas⁹⁷.

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.

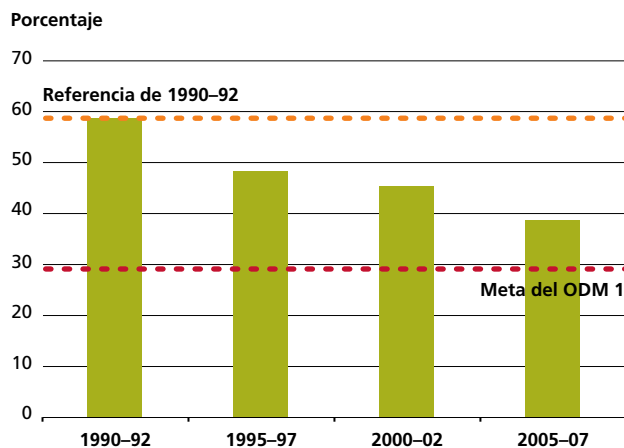
Tras conseguir su independencia en 1975, Mozambique se sumergió en tres décadas de conflicto armado que dejaron al país devastado tanto social como económicamente. Un millón de personas fallecieron y cinco millones se convirtieron en desplazados internos o en refugiados en los países adyacentes. Cuando 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 sido⁹⁸.

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 Mundial⁹⁹, 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 tierra¹⁰⁰. 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 emplean¹⁰¹. 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.