



Anticipar las repercusiones de la COVID-19 en los contextos de crisis humanitarias y alimentarias

ANTECEDENTES

Si bien es difícil prever las repercusiones de la pandemia de la COVID-19 en la seguridad alimentaria a corto y largo plazo, sobre todo en esta etapa temprana, sí pueden determinarse algunos factores de riesgo. Las enseñanzas extraídas de anteriores pandemias o crisis mundiales indican que la seguridad alimentaria podría verse afectada rápidamente y de forma drástica, en especial en los países frágiles y, dentro de estos, las poblaciones más vulnerables tienen mucho que perder. Aunque la pandemia de la COVID-19 está teniendo efectos devastadores en vidas, sistemas de salud pública, medios de vida y economías de todo el mundo, las poblaciones que viven en contextos de crisis alimentarias están especialmente expuestas.

Los contextos de crisis alimentarias —según la definición que figura en el *Global Report on Food Crises* (Informe mundial sobre las crisis alimentarias)¹— son aquellas zonas en las que, como resultado de una grave perturbación, una gran proporción de la población padece inseguridad alimentaria aguda y necesita medidas humanitarias urgentes y en las que el gobierno solicita asistencia externa para hacer frente a las repercusiones de una perturbación sobre la seguridad alimentaria y la nutrición. Los principales factores de las crisis alimentarias se engloban en tres categorías generales: i) conflictos e inseguridad; ii) fenómenos meteorológicos extremos y riesgos naturales; y iii) crisis económicas.

Según la edición de 2019 del Informe mundial sobre las crisis alimentarias, en 2018 alrededor de 113 millones de personas padecían niveles graves de inseguridad alimentaria aguda en 53 países y territorios que se consideraban en situación de crisis alimentaria.² Sin embargo, se prevé que las cifras más recientes extraídas del próximo informe mundial de 2020 sobre las crisis alimentarias, que se publicará el 20 de abril de 2020, muestren otro aumento del número de personas afectadas por inseguridad alimentaria aguda en 2019.

La pandemia de la COVID-19 amenaza con aumentar aún más estas cifras, lo que probablemente incrementará las necesidades humanitarias y la inseguridad alimentaria como consecuencia de la propia pandemia y de algunas de las medidas de contención. Los datos relativos a las posibles

¹ El Informe mundial sobre las crisis alimentarias es una publicación anual en la que se presentan los resultados de una evaluación realizada conjuntamente por 16 asociados sobre situaciones de inseguridad alimentaria aguda de todo el mundo. La edición de 2020 del informe se publicará en abril de 2020; la versión en inglés de la edición de 2019 puede consultarse en la siguiente página web: www.fao.org/resilience/resources/resources-detail/en/c/1187704.

² Algunos de estos países son los siguientes: Afganistán, Bangladesh (Cox's Bazar), Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Colombia (migrantes venezolanos), Côte d'Ivoire, Djibouti, Ecuador (migrantes venezolanos), El Salvador, Eswatini, Etiopía, Gambia, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, Iraq, Jordania (refugiados sirios), Kenya, Lesotho, Líbano (refugiados sirios), Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Níger, Nigeria (norte), Pakistán, Palestina, Perú (migrantes venezolanos), República Árabe Siria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Turquía (refugiados sirios), Ucrania (Luhansk y Donetsk), Uganda, Yemen, Zambia y Zimbabwe.

repercusiones sobre el número de personas con inseguridad alimentaria se pueden deducir observando lo que ocurrió en anteriores crisis. Por ejemplo, durante la crisis de los precios de los alimentos de 2007-08, el importante encarecimiento de los alimentos a escala mundial aumentó el número de personas subalimentadas del mundo en un 14 % en dos años (de 848 millones de personas a 963 millones).³

Los países con crisis humanitarias en curso están especialmente expuestos a los efectos de la pandemia, tanto a las repercusiones directas sobre la salud de las personas como a los efectos indirectos —por ejemplo, la perturbación de los medios de vida, las cadenas de suministro de alimentos y el acceso a los alimentos, a los servicios básicos y a la ayuda humanitaria—. La pandemia de la COVID-19 ya está afectando a los sistemas alimentarios de manera directa al repercutir sobre la oferta y la demanda de alimentos, y de forma indirecta al reducir el poder adquisitivo, mermar la capacidad de producir y distribuir alimentos e intensificar las tareas de cuidado; todas estas repercusiones tendrán consecuencias distintas y afectarán más duramente a las poblaciones más vulnerables. Los efectos podrían ser incluso más graves en los países que ya se enfrentan a emergencias excepcionales que tienen consecuencias directas para los sectores agrícolas, como el brote de langosta del desierto que sufren actualmente el África oriental, el Cercano Oriente y el Asia sudoccidental.

Las políticas y medidas que se adopten ahora deberían basarse en las lecciones aprendidas de anteriores crisis. Por ejemplo, el brote de la enfermedad por el virus del Ébola (EVE) que afectó al África occidental en 2014 y las correspondientes medidas de contención perturbaron las cadenas de suministro de los mercados agrícolas, dificultaron las actividades agrícolas y ganaderas y causaron una grave escasez de mano de obra agrícola en la región. Las repercusiones económicas del brote de la EVE tuvieron un fuerte impacto negativo en el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables y, por tanto, en su acceso a los alimentos. También pueden extraerse enseñanzas fundamentales de la crisis de los precios de los alimentos de 2007-08, que afectó a los medios de vida y la seguridad alimentaria de las personas más vulnerables. En esa ocasión, las reacciones inmediatas de los mercados y las políticas, como la compra motivada por el pánico y las restricciones a la exportación, contribuyeron a aumentar aún más la presión inflacionaria. En cambio, algunos países lograron reducir el efecto del aumento de los precios de los alimentos a través de políticas que atenuaban la transmisión de los precios internacionales a los mercados nacionales y los hogares. Estas experiencias ponen de manifiesto la necesidad de actuar rápidamente y prever los efectos secundarios de la pandemia de la COVID-19 mediante la formulación de medidas adecuadas en materia de políticas, el mantenimiento y la ampliación del alcance de las intervenciones humanitarias relacionadas con la seguridad alimentaria, y la protección de los medios de vida y el acceso a los alimentos de las personas más vulnerables, en particular las que se encuentran en contextos de crisis alimentarias.

PRINCIPALES REPERCUSIONES QUE PUEDEN PRODUCIRSE EN LOS CONTEXTOS DE CRISIS ALIMENTARIAS

Operaciones humanitarias. Un importante factor que agrava los contextos de crisis alimentarias es la posibilidad de que la pandemia tenga repercusiones significativas en la prestación de ayuda humanitaria. Puede que se desvíen recursos para respaldar las actividades relacionadas con la COVID-19, lo que afectaría a los presupuestos para la asistencia. Las restricciones a los desplazamientos probablemente repercutan en la movilidad del suministro y el personal, en particular en la posibilidad de llevar a cabo trabajos de campo. En consecuencia, los costos

³ FAO. 2008. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades*. Roma.

de la prestación de ayuda humanitaria podrían aumentar. Esto podría dar lugar a un incremento del número de personas que necesitan ayuda humanitaria y plantearía un grave desafío en cuanto a la capacidad de los gobiernos y las organizaciones de satisfacer esas necesidades. Las enseñanzas extraídas de crisis anteriores demuestran que las medidas encaminadas a salvaguardar los medios de subsistencia, la producción alimentaria y el acceso a los alimentos probablemente arrojarán un rendimiento significativo de la inversión, ya que permitirán salvar vidas, proteger los medios de subsistencia y reforzar los sistemas alimentarios locales en este momento decisivo.

Migración y desplazamiento. El sector agrícola influye de manera importante en las pautas migratorias. Es probable que las poblaciones dedicadas al pastoreo trashumante se vean especialmente afectadas por los cierres de fronteras, ya que dependen del traslado estacional del ganado para obtener alimentos e ingresos. La interrupción de las rutas tradicionales de trashumancia y la creación de otras nuevas pueden provocar tensiones e incluso conflictos violentos entre las comunidades residentes y las de pastores, lo que daría lugar al desplazamiento local y el aumento de los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria. Asimismo, en estos contextos no puede descartarse el riesgo de que los jóvenes se unan a grupos extremistas como estrategia de supervivencia perjudicial. Las repercusiones sobre estas comunidades resultan especialmente preocupantes en el Sahel a medida que se va aproximando el período de escasez. Además, si se interrumpen las cadenas de suministro alimentario y los medios de vida resultan insostenibles, aumenta la probabilidad de que las poblaciones vulnerables se desplacen en busca de ayuda, sobre todo en los contextos frágiles y las zonas remotas donde las restricciones a los desplazamientos pueden ser mucho más difíciles de controlar. Estos traslados amenazarían aún más con propagar el virus, exacerbar las tensiones sociales, provocar desplazamientos y socavar los medios de vida.

Las repercusiones de la crisis afectarán a los migrantes de forma diferente dependiendo de su situación migratoria o laboral. Si las medidas de respuesta no se diseñan adecuadamente y se ponen en marcha a tiempo, muchos migrantes corren el riesgo de quedarse desprotegidos y ser vulnerables a la explotación, la pobreza y la inseguridad alimentaria. Los distintos tipos de migrantes (por ejemplo, refugiados; personas desplazadas internamente; trabajadores migrantes; internos o internacionales; permanentes, temporales o estacionales; documentados o indocumentados) tendrán un acceso diferente al trabajo, los programas de protección social, las medidas de recuperación y los sistemas de atención sanitaria. Es probable que la recesión económica que está provocando la pandemia de la COVID-19 no solo afecte a los migrantes, sino también a sus familias en los países de origen a través de una reducción repentina y drástica o de una interrupción repentina de los flujos de remesas; esto podría tener consecuencias especialmente graves en los campos de refugiados o los países que dependen en gran medida de las remesas para lograr la seguridad alimentaria y la nutrición.

Repercusiones de las medidas de contención sobre la producción alimentaria y las cadenas de suministro. En los países que sufren crisis alimentarias, hasta el 80 % de la población depende de la agricultura para su subsistencia. Por lo tanto, cualquier otra perturbación de la producción de alimentos y las cadenas de valor conexas —por ejemplo, en forma de reducción de la disponibilidad de insumos esenciales o restricción del acceso a las tierras o los mercados— podría resultar catastrófica para las poblaciones vulnerables. Tomando como referencia el brote de la EVE que padeció el África occidental en 2014, las restricciones a los desplazamientos podrían, por ejemplo: i) perturbar las cadenas de suministro de insumos agrícolas en momentos cruciales de la temporada; ii) reducir el acceso de los trabajadores del sector no estructurado a las tierras agrícolas y, en consecuencia, también sus salarios y la superficie de tierra cultivada; iii) limitar el transporte de bienes a las instalaciones de elaboración o a los mercados. En Liberia,

durante el brote de la EVE, el 47 % de los agricultores informó de que tenía terrenos agrícolas sin cultivar. Asimismo, las restricciones a la importación y la exportación, así como las dificultades para transportar productos alimenticios esenciales de las zonas rurales a las urbanas y para acceder a las instalaciones de elaboración y los mercados, afectarían tanto a los productores como a los consumidores. Estas perturbaciones de la cadena de suministro alimentario probablemente tengan importantes repercusiones negativas, especialmente para los grupos de población más vulnerables, como, por ejemplo, los trabajadores del sector no estructurado, las personas pobres que viven en medios urbanos y las poblaciones desplazadas, pues dependen de los mercados para satisfacer sus necesidades alimentarias. Por último, en los países en situación de crisis alimentaria que dependen en gran medida de las importaciones de alimentos (por ejemplo, el Yemen) o de las exportaciones de recursos naturales (por ejemplo, Nigeria y Sudán del Sur) para satisfacer sus necesidades de consumo de alimentos, puede que la seguridad alimentaria empeore todavía más.

Tensiones sociales y conflicto. La pandemia de la COVID-19 también podría repercutir negativamente en la estabilidad social y política al crear las condiciones propicias para que se produzcan conflictos, en especial en los países con crisis alimentarias más vulnerables. La incertidumbre de las repercusiones futuras de la pandemia, sumada a las restricciones a los desplazamientos, el aumento del desempleo, la limitación del acceso a los alimentos y la erosión de los ya frágiles medios de vida, puede generar descontento entre la población y, por tanto, aumentar la violencia y los conflictos. Además, el aplazamiento de las elecciones puede poner en peligro el proceso democrático y generar tensiones entre los partidos gobernantes y de la oposición, lo que puede tener consecuencias para la estabilidad política. Los conflictos se producen en sociedades profundamente divididas en las que a menudo se cree que el gobierno nacional pertenece o presta servicio a una de las partes. En estos contextos, las respuestas a la COVID-19 deben tener en cuenta la dinámica de los conflictos locales para conquistar la confianza de las poblaciones locales. Las crisis también pueden aprovecharse como oportunidad para obtener beneficios militares y políticos en conflictos en curso. De hecho, la forma de responder a la crisis y cómo esta respuesta pueda favorecer otros programas pueden convertirse en acelerantes independientes del conflicto, del mismo modo que puede serlo la impresión de favoritismo al considerar que se ha dado prioridad a las necesidades de ciertas comunidades. Por último, la enfermedad podría obstaculizar las iniciativas de mediación internacional para la resolución de conflictos, así como las operaciones de mantenimiento de la paz, lo que tendría consecuencias negativas para las personas vulnerables que están afectadas por conflictos y padecen inseguridad alimentaria. Es posible que todas estas repercusiones aumenten aún más el número de personas desplazadas internamente y refugiados, lo que ya es motivo de gran preocupación en los países con crisis alimentarias. No obstante, es asimismo importante señalar que los momentos de crisis también pueden cambiar el rumbo de un conflicto, dependiendo de cómo se comporten las partes y de si los agentes que promueven la paz pueden aprovechar las oportunidades de colaboración. Podría decirse que el tsunami de diciembre de 2003 ayudó a revitalizar el proceso de establecimiento de la paz, que estaba prácticamente paralizado, entre el Movimiento de Liberación de Aceh y el Gobierno de Indonesia, y dio lugar a un acuerdo de paz.

Precio de los alimentos. La inestabilidad que puede generar un brote y los consiguientes cambios de comportamiento podrían provocar escaseces temporales de alimentos, subidas repentinas de los precios y la perturbación de los mercados. Este aumento de los precios afectaría más a las poblaciones vulnerables que dependen de los mercados para obtener alimentos, así como a quienes ya dependen de la ayuda humanitaria para mantener sus medios de vida y el acceso a los alimentos. Como se observó en la crisis de los precios de los alimentos de 2007-08, el efecto inflacionista adicional de las políticas proteccionistas, como consecuencia

de los aranceles de importación y las prohibiciones de las exportaciones, podría ocasionar un importante incremento del número de personas que padecen inseguridad alimentaria grave en todo el mundo.

Acceso a los alimentos. Los posibles efectos combinados de la COVID-19 sobre el desempleo, el poder adquisitivo de los hogares, el precio de los alimentos y la disponibilidad de los alimentos en los mercados locales podrían suponer una grave amenaza para el acceso a los alimentos en los países más vulnerables. En el caso del brote de la EVE que padeció el África occidental en 2014, las restricciones para viajar y la suspensión de las actividades de los mercadillos perturbaron los flujos comerciales de los productos alimenticios y otras necesidades, lo que causó escasez de alimentos en el mercado local y afectó, por tanto, a la seguridad alimentaria.

Agravamiento de las vulnerabilidades existentes. La combinación de las repercusiones mencionadas anteriormente podría agravar las vulnerabilidades ya elevadas de las poblaciones expuestas a la inseguridad alimentaria aguda y poner en peligro los recientes beneficios del desarrollo en contextos de crisis alimentaria. Las consecuencias para la seguridad alimentaria pueden obligar a los hogares vulnerables a recurrir a estrategias de supervivencia negativas, que tendrán efectos duraderos en sus vidas y medios de vida como, por ejemplo, la reducción del número de comidas, el aumento de la tasa de abandono escolar, la disminución de los medios para sufragar los gastos sanitarios, la violencia de género y la venta de activos productivos. La situación afecta especialmente a las personas desplazadas internamente y los refugiados, que ya son muy vulnerables. El aumento del precio de los alimentos, la perturbación de los mercados y de las oportunidades de empleo en la agricultura y la limitación de la ayuda humanitaria tendrían repercusiones particularmente importantes para ellos.

RECOMENDACIONES SOBRE POLÍTICAS

Reforzar la coordinación y las asociaciones gubernamentales. Para reducir la repercusión de la pandemia en la inseguridad alimentaria aguda no se puede actuar de forma aislada, sino que se necesita la participación de actores ajenos a los sectores de la agricultura y la seguridad alimentaria. Se debería alentar a los gobiernos a adoptar políticas y realizar inversiones encaminadas a respaldar la producción agrícola y mantener las cadenas de suministro esenciales, al tiempo que garantizan la protección de las personas más vulnerables, en particular mediante la ampliación de las redes de seguridad. Además, los gobiernos deberían velar por ofrecer una respuesta coordinada entre distintos sectores y por incorporar medidas en materia de salud y seguridad. Se necesitan asociaciones sólidas entre las instituciones nacionales, las organizaciones de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de agricultores y el resto de partes interesadas pertinentes, con inclusión de estructuras de coordinación como la Red mundial contra las crisis alimentarias y el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria. Deberían coordinarse los esfuerzos en todas las fases de la respuesta, en particular la armonización del seguimiento y la evaluación de las repercusiones, el diseño de las medidas en materia de políticas, la prestación y la orientación de la asistencia a las personas más vulnerables, y las campañas de comunicación y sensibilización.

Adaptar y fortalecer el seguimiento y la evaluación de la seguridad alimentaria y la agricultura para la elaboración de programas basados en datos objetivos. Dada la naturaleza sin precedentes de esta crisis, es sumamente importante y urgente que se entiendan mejor las posibles repercusiones de la pandemia de la COVID-19 sobre la seguridad alimentaria y las vulnerabilidades conexas. En contextos de crisis alimentaria deberían adaptarse las modalidades de recopilación e intercambio de datos para garantizar un seguimiento continuo de los cambios en los niveles de seguridad alimentaria, las cadenas de suministro alimentario y agrícola,

la producción y disponibilidad de alimentos, y el precio de los insumos alimentarios y agrícolas, a fin de prever las perturbaciones del suministro y detectar los posibles riesgos que pondrían en peligro los sistemas alimentarios. Es necesario prestar especial atención a las modalidades de seguimiento y evaluación evitando, en la medida de lo posible, la recopilación de datos sobre el terreno y dando prioridad a opciones a distancia (por ejemplo, informantes clave, encuestas realizadas a través de los teléfonos móviles y el uso de datos secundarios). Las instituciones regionales, como el Grupo de trabajo sobre seguridad alimentaria y nutrición de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) o la red de prevención de las crisis alimentarias del África occidental, podrían desempeñar una función fundamental para brindar a los Estados Miembros el apoyo analítico necesario y, al mismo tiempo, velar por que se adopte un enfoque armonizado en el seguimiento de las posibles repercusiones.

Preservar la ayuda humanitaria esencial destinada a la alimentación y los medios de vida.

Una de las prioridades inmediatas consistirá en velar por que la ayuda humanitaria esencial que se está prestando a los grupos vulnerables no se vea obstaculizada y se adapte a las posibles repercusiones de la COVID-19. Deberían crearse corredores para garantizar el flujo de alimentos entre las zonas rurales, urbanas y periurbanas. Además, el apoyo a la diversificación de los medios de vida y a la producción de alimentos en el hogar podría aumentar la disponibilidad local de alimentos y las oportunidades de ingresos, con miras a compensar las interrupciones de la cadena de suministro alimentario. Las transferencias de efectivo incondicionales, en especial a través de sistemas de pago por teléfono móvil, podrían constituir un apoyo a los ingresos y una modalidad de asistencia eficaz, sobre todo en los países en los que se ha limitado el acceso a las zonas afectadas. También es fundamental asegurar el flujo libre y previsible de la asistencia alimentaria urgente de modo que se satisfagan plenamente las necesidades. La compra local de insumos alimentarios y agrícolas con fines humanitarios debería estar exenta de restricciones y debería considerarse la posibilidad de establecer una ayuda humanitaria eficiente y eficaz en forma de reservas alimentarias.

Adaptar las intervenciones para reducir al mínimo las tensiones sociales. La formulación y puesta en práctica de todas las intervenciones deberían basarse en un análisis del contexto local con miras a no causar daño y a reducir la posibilidad de que se produzcan tensiones sociales. Las intervenciones deberían venir acompañadas por mensajes claros y objetivos sobre la pandemia de la COVID-19 dirigidos a los beneficiarios, que se difundirán a través de canales adecuados a fin de mitigar el riesgo de que personas o grupos manipulen la información con fines políticos o de otra índole. Además, todas las partes interesadas que participan en la respuesta deberían supervisar y aprovechar la presentación de informes sobre la incidencia de los conflictos, los mecanismos de seguimiento de los desplazamientos y otros instrumentos similares existentes para comprender las tendencias, desarrollar posibles hipótesis y poner en marcha modalidades adecuadas de apoyo a los medios de vida. Debería prestarse especial atención a las poblaciones de personas desplazadas internamente y de refugiados debido a sus riesgos específicos y su mayor vulnerabilidad.

Garantizar la continuidad de la cadena de suministro alimentario esencial y el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios. Es fundamental mantener y apoyar el funcionamiento ininterrumpido de los mercados de alimentos locales, las cadenas de valor y los sistemas agroalimentarios en contextos de crisis alimentaria, por ejemplo, prestando un apoyo constante y ampliado a la elaboración, el transporte y la comercialización de alimentos, entre otras actividades; fortaleciendo los grupos de productores locales para que mantengan el poder de negociación y el acceso a los mercados; y defendiendo que los corredores comerciales sigan abiertos en la medida de lo posible durante las restricciones a los desplazamientos relacionadas con la COVID-19.

Reforzar y ampliar los sistemas de protección social. Deberá estabilizarse el acceso a los alimentos mediante el apoyo a los ingresos y el poder adquisitivo de las personas más vulnerables que están afectadas por la COVID-19 o que corren un alto riesgo de estarlo. Cuando sea posible, esto conlleva trabajar estrechamente con los gobiernos a fin de ampliar rápidamente los sistemas de protección social y aumentar su cobertura para incluir a las personas vulnerables cuya seguridad alimentaria podría verse afectada por la enfermedad.

AGRADECIMIENTOS

La FAO ha elaborado esta nota con la colaboración de: Marco V. Sánchez Cantillo, Dunja Dujanovic, Julius Jackson y Niccoló Lombardi, de la División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA); y Dominique Burgeon, Luca Russo, Lavinia Antonaci, Derva Clearly y Giacomo Laracca, del Equipo del Programa estratégico de resiliencia (PE 5).

