

# La inseguridad alimentaria en las crisis prolongadas

## Panorama general

La presente nota informativa tiene por objeto sentar las bases para el Foro de expertos de alto nivel sobre la inseguridad alimentaria en las crisis prolongadas. En ella se presenta un panorama general de las principales características que definen a los países afectados por crisis prolongadas y sus consecuencias, en particular respecto de la inseguridad alimentaria. Asimismo se señalan las cuestiones fundamentales que son comunes a las crisis prolongadas, como el hecho de que hacer frente a la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongadas, más que en situaciones de emergencia a corto plazo, ha pasado a ser la norma y dejado de ser la excepción. La situación actual de estos países presenta numerosos desafíos e implicaciones para las políticas que se debatirán durante el Foro de expertos de alto nivel. Entre ellos cabe mencionar la necesidad de reconsiderar el actual enfoque dominante de las actividades de socorro y desarrollo y los mecanismos de prestación de ayuda conexos, así como la necesidad de fomentar la apropiación por parte de los gobiernos en contextos que se caracterizan por una gobernanza deficiente. Otras nuevas cuestiones importantes incluyen la necesidad de integrar el discurso sobre la seguridad alimentaria en las crisis prolongadas en otras corrientes clave de intervención —como el *New Deal* para el Compromiso en Estados Frágiles, firmado en Busán— y la necesidad de fortalecer la coordinación entre los actores humanitarios y para el desarrollo y de fomentar la participación de actores no estatales.

### Antecedentes

Los países y zonas afectados por crisis prolongadas son “aquellos entornos en que una proporción importante de la población es muy vulnerable a la muerte, la enfermedad y la interrupción de los medios de vida durante un período de tiempo prolongado. La gobernanza en estos entornos suele ser muy débil y el Estado suele tener una capacidad limitada para responder a las amenazas que afectan a la población y mitigarlas o para proporcionar un nivel suficiente de protección”<sup>1</sup>.

Si bien las causas y los efectos de las crisis prolongadas difieren, la inseguridad alimentaria es una característica común<sup>2</sup>. La prevalencia de la subnutrición en países afectados por crisis prolongadas triplica la de los países en desarrollo en conjunto (un 37 % frente a un 13 %)<sup>3</sup>.

Además de la inseguridad alimentaria, las crisis prolongadas presentan algunas de las características siguientes o todas ellas:

- Larga duración. Una crisis se define como prolongada cuando dura varios años. El Afganistán, Somalia y el Sudán, por ejemplo, llevan en uno u otro tipo de crisis desde la década de 1980, es decir, casi 30 años.
- Causas múltiples. A menudo los conflictos violentos son una causa de crisis prolongadas, pero otras incluyen perturbaciones y tensiones climáticas, ambientales y económicas. El conflicto en sí mismo puede ser tanto un síntoma como una causa de crisis prolongada.

#### Países afectados por crisis prolongadas en 2010

Afganistán	Liberia
Angola	República Centroafricana
Burundi	República Democrática del Congo
Chad	República Popular Democrática de Corea
Congo	Sierra Leona
Côte d'Ivoire	Somalia
Eritrea	Sudán
Etiopía	Tayikistán
Guinea	Territorios palestinos
Haiti	Uganda
Iraq	Zimbabwe
Kenya	

Fuente: FAO. 2010. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2010: La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Programa Mundial de Alimentos.

<sup>1</sup> A. Harmer y J. Macrae, (eds.) 2004. *Beyond the continuum: aid policy in protracted crises*. HPG Report 18, pág. 1. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.

<sup>2</sup> P. Pingali, L. Alinovi y J. Sutton. 2005. Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience. *Disasters*, 29(S1): S5-S24.

<sup>3</sup> FAO. 2010. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2010: La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Programa Mundial de Alimentos.

- Gobernanza o administración pública débiles. En situaciones de crisis prolongada generalmente las limitaciones, perturbaciones o tensiones superan la capacidad de las instituciones de gobernanza, lo cual puede ser también reflejo de los déficits de representación, legitimidad y transparencia de dichas instituciones o de la falta de voluntad política para abordar el problema.
- Colapso de las instituciones locales. Los sistemas institucionales tradicionales suelen desintegrarse durante las crisis prolongadas, y no suelen existir alternativas gestionadas por el Estado que puedan sustituirlos.
- Medios de vida y sistemas alimentarios no sostenibles. El deterioro de la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y de los medios de vida puede ser tanto un síntoma de las crisis prolongadas como un factor contribuyente a las mismas, lo cual puede conducir a conflictos o aumentar la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios respecto de otros tipos de perturbaciones (por ejemplo, fenómenos climáticos, crisis de precios) que luego desencadenan una crisis.

En *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2010: La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas* (SOFI 2010)<sup>3</sup>, la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se valieron de tres criterios para determinar los países afectados por crisis prolongadas:

- crisis alimentaria declarada (notificada a través de la lista del Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura [SMIA] de la FAO) por la cual se requirió asistencia en ocho de los últimos 10 años;
- 10 % o más de la asistencia externa recibida en concepto de ayuda humanitaria desde 2000;
- inclusión en la lista de la FAO de países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

### Cuestiones fundamentales

Las crisis prolongadas están pasando a ser la norma, es decir, las crisis agudas, de breve duración, son la excepción, no la regla. Hoy en día el número de crisis que se consideran prolongadas es mayor que en el pasado. La información extraída del SMIA de la FAO muestra que en 1990 solo 12 países se enfrentaban a crisis alimentarias y, de estos, solo cinco estaban afectados por crisis prolongadas. En cambio, en 2010, un total de 24 países sufrían una crisis alimentaria y 19 de ellos llevaban en crisis ocho o más años de los 10 años anteriores. Asimismo, la naturaleza de las crisis está cambiando. Mientras que en la década de 1980 muchas crisis en África fueron resultado principalmente de causas naturales, para 2010 todas las crisis se debían a factores provocados por el hombre (dificultades socioeconómicas o conflictos) o una combinación de factores naturales y causados por el hombre.

Las crisis prolongadas tienen efectos más allá del sufrimiento humano inmediato que acapara los titulares e induce a la comunidad internacional a tomar medidas. De acuerdo con el Banco Mundial, un conflicto civil "le cuesta al país en desarrollo tipo *grasso modo* unos 30 años de crecimiento del PIB"<sup>4</sup>.

Todos los países enumerados en SOFI 2010 han sufrido emergencias provocadas por el hombre (conflictos en particular) y la mayoría han padecido también catástrofes naturales, como sequías, terremotos o huracanes. Tanto las catástrofes naturales como las causadas por el hombre pueden conducir a inestabilidad política (por ejemplo, el terremoto de Haití en 2010 y las hambrunas de las décadas de 1970 y 1980 en Etiopía), en especial en situaciones políticas que ya son frágiles. De hecho, la mayoría de los países afectados por crisis prolongadas son Estados "frágiles" o "fracasados", según los indicadores del Banco Mundial. Como resultado de ello, sus gobiernos son incapaces de ocuparse de las causas y consecuencias de las crisis prolongadas a las que se enfrentan, o no están dispuestos a hacerlo.

Las crisis prolongadas, por su propia duración, conducen al debilitamiento o colapso de muchas de las instituciones y sistemas de apoyo que sirven de cimientos de la sociedad. A menudo esto origina, a su vez, un aumento de los niveles de conflicto entre diferentes sectores de la sociedad, lo cual agrava la crisis. Las relaciones de poder en los hogares también pueden influir en el acceso de las mujeres y niñas a los alimentos, con los efectos negativos que esto ocasiona. En el norte de Uganda, muchas mujeres han perdido a sus maridos a causa de guerras o desplazamientos (un tercio de todos los hogares están encabezados por mujeres) y numerosos niños han perdido a sus padres. Debido al fracaso tanto del Estado como de la justicia consuetudinaria para proteger los derechos de las mujeres, la mayoría de las viudas, mujeres solteras,

<sup>4</sup> Banco Mundial. 2011. *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington, DC, Banco Mundial.

huérfanos o niños sin padre se enfrentan a intentos de acaparamiento de tierras que nadie impide<sup>5</sup>, con terribles consecuencias para sus medios de vida y la seguridad alimentaria.

La crisis puede acentuarse todavía más cuando la población acaba con todas sus reservas —de alimentos, dinero, activos— y recurre a prácticas no sostenibles de subsistencia, como cortar árboles en tierras marginales para utilizarlos como combustible, con objeto de sobrellevar las carencias a corto plazo, lo cual perjudica aún más el ya vulnerable medio ambiente. Los medios de vida que podrían haber sido capaces de aguantar una sequía o recuperarse de una inundación sin necesidad de recurrir a ayuda externa se vuelven frágiles y la mínima sacudida puede causar la indigencia generalizada.

## Emergencias complejas, Estados frágiles y crisis prolongadas

Las situaciones de emergencia compleja, Estado frágil y crisis prolongada suelen superponerse en cierta medida, pero es fundamental clasificar bien la situación ya que las implicaciones para las políticas y programas pueden ser importantes. Por ejemplo, cuando se caracteriza una situación como una emergencia compleja se ponen en primer plano las cuestiones humanitarias y a menudo esto conduce a una respuesta dirigida por la comunidad internacional que hace hincapié en la asistencia alimentaria urgente. Por el contrario, la intervención en un Estado frágil se centra más en desarrollar la capacidad del Estado de prestar servicios a sus ciudadanos. Por último, la intervención en crisis prolongadas se centra en comprender y afrontar las cuestiones a más largo plazo y las causas múltiples en juego en situaciones de emergencia prolongada.

Fuente: L. Alinovi, G. Hemrich y L. Russo, (eds.) *Beyond relief: Food security in protracted crises*. Rugby (Reino Unido), Acción Práctica.

Un ejemplo reciente de ello es Haití. Años de inestabilidad política y crisis habían destruido las instituciones y las estructuras sociales del país y agotado todas las reservas. El terremoto de enero de 2010 (7,0 en la escala de magnitud de momento [MW]) puso de rodillas al país y agravó la persistente crisis. En cambio, Chile, que fue azotado por un terremoto de mayor magnitud (8,8 MW) en febrero de 2010, fue capaz de responder con rapidez a las necesidades de su población y restablecer el funcionamiento de sus instituciones y servicios en breve tiempo sin ayuda externa.

### Hacer frente a las crisis prolongadas

Existen varias cuestiones que dificultan la intervención eficaz en países afectados por crisis prolongadas.

Una de estas tiene que ver con la manera en que los gobiernos y la comunidad internacional perciben las crisis prolongadas y la relación de estas con el proceso de desarrollo. La visión predominante es que “el desarrollo” —la evolución ascendente continua de una sociedad— es la norma y que se ve interrumpido por catástrofes o crisis agudas de modo esporádico, después de las cuales se reanuda la tendencia “normal” ascendente. No obstante, en situaciones de crisis prolongada es probable que la tendencia sea impredecible durante un largo período: no tienen por qué registrarse los bruscos descensos típicos de las emergencias agudas ni tampoco cambios al alza, al menos no por un período de tiempo considerable. Además, como muestra la información extraída del SMIA, las crisis prolongadas son cada vez más la norma, no la excepción. Por ello es necesario que reconsideremos radicalmente el enfoque del “socorro” y del “desarrollo”.

Otra cuestión es la manera en que se utiliza la ayuda para responder a las crisis prolongadas. La estructura actual de la ayuda no se adapta bien para prestar apoyo a las necesidades de los países que se enfrentan a crisis prolongadas, ya que estas van desde hacer frente a las manifestaciones agudas de las crisis hasta cuestiones más amplias relacionadas con la consolidación de la paz y con el desarrollo. El sistema actual emplea la asistencia humanitaria para respaldar iniciativas a corto plazo dirigidas a afrontar los efectos inmediatos de la crisis y la asistencia para el desarrollo en intervenciones a largo plazo (incluidas aquellas que intentan abordar las causas subyacentes de la crisis). Para hacer frente a las crisis prolongadas hace falta una combinación de asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo, es decir, una opción que por lo general no está disponible en la estructura actual. Con frecuencia los organismos humanitarios (y los presupuestos humanitarios) son los únicos disponibles en situaciones de crisis prolongada, aunque la intervención necesaria trascienda la protección de vidas o los ciclos de proyecto de un año de duración. Como consecuencia de ello, a menudo las esferas de intervención fundamentales para la resiliencia, la consolidación de la paz y el desarrollo

<sup>5</sup> J. Adoko y S. Levine. 2004. *Land matters in displacement. The importance of land rights in Acholiland and what threatens them*. Kampala, Civil Society Organisations for Peace.

a largo plazo (como la protección social, el fortalecimiento institucional y la reducción de riesgos) reciben menos fondos de los requeridos. La mayoría de los países afectados por crisis prolongadas reciben menos asistencia oficial para el desarrollo que el promedio de los países en desarrollo, y la inversión en educación y agricultura es particularmente baja<sup>3</sup>. Tal es sobre todo el caso de los países cuyas crisis no atraen los titulares de los medios de comunicación y tienden a ser olvidadas.

Otra cuestión se relaciona con la manera en que los actores y partes interesadas contribuyen a hacer frente a la crisis. Con frecuencia, la contribución, especialmente internacional, en las crisis prolongadas no se ajusta bien a los problemas, y el enfoque empleado no es lo suficientemente flexible para adaptarse a una realidad cambiante. En muchos casos el aparato estatal del país afectado se ve perjudicado por la crisis prolongada y hace que surjan dudas en cuanto a las prioridades de la intervención. ¿Es más urgente reforzar o, según los casos, reconstruir las instituciones estatales, o reforzar o reconstruir los medios de vida (lo que a menudo significa reforzar también las instituciones locales que los respaldan, incluidas las no estatales)?

Se trata también de determinar la mejor manera de integrar las iniciativas de socorro y desarrollo con los programas de consolidación de la paz y seguridad, especialmente debido a que las crisis prolongadas suelen suceder en Estados “frágiles” o “fracasados”. Esta necesidad se reconoce en los Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles<sup>6</sup> de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en el *New Deal* para el Compromiso en Estados Frágiles, presentado en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busán (República de Corea) en diciembre de 2011. Ambos documentos hacen hincapié en la consolidación de la paz y del Estado como objetivos centrales y resaltan las relaciones entre los objetivos humanitarios, políticos, de seguridad y de desarrollo.

#### **Nueva voz para los Estados frágiles por medio del *New Deal* para el Compromiso en Estados Frágiles**

Existen abundantes pruebas de que los Estados frágiles son desproporcionadamente susceptibles a las perturbaciones mundiales de los precios de los productos básicos y los recursos y dependen en gran medida de las importaciones de alimentos. Asimismo, es bien sabido que varios países que atraviesan crisis de la seguridad alimentaria son frágiles o están afectados por conflictos, y muchos han experimentado ambas situaciones por más de un decenio. A menudo las instituciones disfuncionales son la causa de la inseguridad alimentaria estructural.

Un problema central es que en los diálogos internacionales —incluidos los que tratan sobre cuestiones como la seguridad alimentaria—, los Estados frágiles tienen una voz débil y sus intereses no se ven representados adecuadamente (FAO, *Perspectivas económicas y sociales*, febrero de 2010; *Informe sobre el desarrollo mundial 2010 y 2011*; PMA 2011).

El Diálogo internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado, el grupo g7+ de Estados frágiles y el *New Deal* para el Compromiso en Estados Frágiles acordaron en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busán en diciembre de 2011, dar nueva voz a los Estados frágiles. Estas instancias ofrecen un nuevo marco para prestar un apoyo eficaz a la consolidación de la paz y del Estado y fomentan una colaboración más sólida entre Estados frágiles y asociados internacionales a fin de obtener resultados. Esta voz, marco y colaboración nuevos pueden cambiar considerablemente el contexto dentro del cual se aborda la cuestión de la seguridad alimentaria.

La finalidad de los cinco Objetivos para la Consolidación de la Paz y el Estado del *New Deal* para el Compromiso en Estados Frágiles es guiar la identificación y asignación de recursos para atender las prioridades de consolidación de la paz y del Estado a nivel nacional. Estos comprenden la seguridad, la generación de empleo y la mejora de los medios de vida así como la creación de capacidad para prestar servicios de forma justa y rendir cuentas al respecto. Estos objetivos no solo complementan los Objetivos de Desarrollo del Milenio sino que contribuyen a su consecución. Los otros instrumentos del *New Deal* brindan un marco para las evaluaciones de la fragilidad dirigidas por los países, disposiciones para reducir la volatilidad de la ayuda y mejorar su oportuno suministro y un nuevo enfoque en materia de fortalecimiento y uso de las instituciones, capacidades y sistemas locales con miras a gestionar los recursos de forma transparente y prestar servicios. Todos ellos son fundamentales para reducir la inseguridad alimentaria. Por último, al invitar a una colaboración más sólida mediante pactos entre países, a través del *New Deal* se hará mayor énfasis en el apoyo a las prioridades establecidas por los países y a la mutua rendición de cuentas respecto de los resultados.

<sup>6</sup> OCDE. 2007. *Principles for good international engagement in fragile states and situations*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

## Desafíos futuros

Todavía queda mucho por aprender para saber cuál es la mejor manera de intervenir en crisis prolongadas. Para ello es fundamental extraer experiencias de cada una de las crisis prolongadas como caso individual y velar por una comprensión más profunda de los medios de vida, conflictos, dinámicas de género, contexto social, instituciones locales y nacionales y por la identificación de cuáles deberían ser las funciones de los distintos actores. Del mismo modo, es necesario seguir trabajando en la evaluación de las repercusiones que tienen las intervenciones para aprender qué es lo que produce mejores resultados.

En cuanto a las intervenciones, los países afectados por crisis prolongadas necesitan del apoyo de la comunidad internacional a fin de desarrollar sistemas alimentarios y medios de vida más sostenibles, establecer programas de protección social e integrar la gestión y la reducción de los riesgos en sus inversiones y programas económicos y sociales. Es necesario que mediante este apoyo no solo se ayude a los países a salir de la crisis sino que se les permita evitar crisis futuras, lo cual equivale a incrementar la resiliencia de sus instituciones y gobernanza y la capacidad de predecir las crisis y hacerles frente. Solo se avanzará en estas esferas si se modifican las respuestas a las crisis prolongadas para abordar mejor tanto las necesidades inmediatas como las causas estructurales de dichas crisis. Es preciso poner en práctica mecanismos que coordinen las iniciativas de todos los actores que participan en actividades de socorro, transición, desarrollo y consolidación de la paz, y de aquellos que participan en los diferentes instrumentos de la seguridad alimentaria y nutricional, mientras se mantiene la atención general en promover la apropiación por los países y la eficacia en materia de desarrollo.

La colaboración reciente entre la FAO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el PMA en Somalia muestra los esfuerzos de coordinación que pueden realizarse entre organismos internacionales, aunque esta es una excepción y no la norma. El establecimiento del módulo mundial de seguridad alimentaria<sup>7</sup> en diciembre de 2010 brinda una oportunidad para seguir consolidando las tareas humanitarias respecto de la seguridad alimentaria, si bien puede que se deba prestar mayor atención a los vínculos con las intervenciones o respuestas a largo plazo. En los últimos años los gobiernos de muchos países afectados por crisis prolongadas han desempeñado una función cada vez más constructiva en la promoción de la seguridad alimentaria en vez de ser receptores pasivos de asistencia. Esto se resume, por ejemplo, en el *New Deal* para el Compromiso en Estados Frágiles presentado en Busán.

En cuanto a la falta de correspondencia entre los mecanismos de financiación a corto plazo y las necesidades a largo plazo, existen ejemplos de programas que han podido encontrar una solución a esto al vincular la financiación a corto plazo con estrategias a largo plazo, aunque esta es solo una medida provisoria. Los donantes deberían distribuir y considerar los fondos de acuerdo con las necesidades determinadas y las oportunidades programáticas, empleando recursos suficientes para responder a las condiciones de las crisis prolongadas. En particular, los compromisos de financiación deberían tomar en cuenta el largo período de tiempo necesario para superar las crisis prolongadas y a menudo olvidadas.

### Lecturas recomendadas

Adoko, J., Levine, S. Land Matters in Displacement. The Importance of Land Rights in Acholiland and What Threatens Them. The Civil Society Organizations for Peace in Northern Uganda (CSOPNU), diciembre de 2004.

[www.internal-displacement.org/.../Land+matters+in+displacement+final.pdf](http://www.internal-displacement.org/.../Land+matters+in+displacement+final.pdf).

Alinovi, L., Hemrich, G., Russo, L. (eds.) Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises Evidence from Sudan, Somalia and the Democratic Republic of Congo. Acción Práctica, Londres, 2008.

Diálogo Internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado. *New Deal* para el Compromiso en Estados Frágiles. 2011. <http://www.oecd.org/international%20dialogue/49669838.pdf>.

*Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Publicado por el Banco Mundial. [wdr2011.worldbank.org/fulltext/](http://wdr2011.worldbank.org/fulltext/).

---

<sup>7</sup> <http://foodsecuritycluster.net/>.

Levine, S. Livelihoods in protracted crises. Documento preparado para el Foro de expertos de alto nivel sobre la inseguridad alimentaria en las crisis prolongadas, Roma (Italia), 13-14 de septiembre de 2012. <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/hlef/documents/es/>.

Macrae, J., Harmer, A. (2004) Beyond the continuum: Aid policy in protracted crises. HPG Report 18 (Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres). [www.odi.org.uk/resources/docs/279.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/docs/279.pdf).

Maxwell, D., Russo, L., Alinovi, L. Constraints to addressing food insecurity in protracted crises. Publicado en línea el 6 de junio de 2011, antes de su edición impresa, en: 10.1073/pnas.0913215108 PNAS July 31, 2012 vol. [www.pnas.org/content/109/31/12321](http://www.pnas.org/content/109/31/12321).

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2010). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2010. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas* (FAO, Roma). [www.fao.org/publications/sofi/es](http://www.fao.org/publications/sofi/es).

Pingali, P., Alinovi, L., Sutton, J. (2005) Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience. *Disasters* 29 (suppl 1):S5-S24. [www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf](http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012) Africa Human Report 2012. PNUD, Nueva York. [www.unpd.org/conten/dam/undp/library/corporate/HDR/Arfrica%20HDR/-2012-EN.pdf](http://www.unpd.org/conten/dam/undp/library/corporate/HDR/Arfrica%20HDR/-2012-EN.pdf).