

Abril de 2010



منظمة الأغذية
والزراعة
للهام المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

31.^a CONFERENCIA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ciudad de Panamá (Panamá), 26-30 de abril de 2010

LA SITUACIÓN EN HAITÍ. EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN: consideraciones relativas a la seguridad alimentaria y a la agricultura para la programación futura

CONTEXTO PARA LA RECONSTRUCCIÓN

1. El terremoto registrado en Haití el 12 de enero de 2010 y las diversas réplicas posteriores afectaron a la Provincia Oeste en un radio de 17 km en torno al epicentro, situado en la capital de Haití, Puerto Príncipe, ciudad que sufrió graves daños. Este terremoto causó más de 200 000 muertos y más de 300 000 heridos, y dejó a más de 1,7 millones de personas sin hogar. En la actualidad existen más de 600 000 personas desplazadas que han dejado Puerto Príncipe para trasladarse a zonas rurales, lo que ha empeorado la situación de las familias rurales ya vulnerables de por sí, y 160 00 personas de entre ellas se han trasladado a la zona fronteriza con la República Dominicana. Las condiciones socioeconómicas previas al terremoto se caracterizaban por la pobreza grave generalizada vinculada a su vez con un entorno ambiental de recursos agotados, especialmente el suelo laborable, lo que hacía que todos los medios de subsistencia rurales fueran improductivos y precarios. Haití ya se encontraba sumergida notablemente en la inseguridad alimentaria con casi 5,4 millones de personas, el 60 % de la población, crónicamente subnutridas. Aproximadamente el 60 % de la población dependía directamente de la agricultura para obtener ingresos antes del terremoto, y el 75 % lo hacía de medios de subsistencia rurales.

2. Los precios altos de los alimentos registrados en 2008 resultaron dieron pie al malestar civil, y esta situación se vio agravada por tres huracanes y una tormenta tropical. El terremoto, por lo tanto, empeoró considerablemente el nivel de vulnerabilidad, que ya era elevado. Las áreas más afectadas fueron Puerto Príncipe, Carrefour, Leogane, Delma y Jacmel. El flujo saliente de personas de Puerto Príncipe, combinado con los daños sufridos por las infraestructuras nacionales, tuvo un efecto adverso demostrable sobre las vidas y los medios de subsistencia de la población en extensas áreas del país.

3. Además, las repercusiones del terremoto en la capital de la nación dieron lugar a una crisis sin precedentes que afectó a las zonas más pobladas, así como al centro administrativo y

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

económico del país¹. De acuerdo con la Evaluación de las necesidades posteriores a la catástrofe, el valor total de los daños y pérdidas causados por el terremoto asciende a cerca de 8 000 millones de USD, un 120 % más que el producto interno bruto de 2009, y es la primera vez en casi cuatro décadas que el costo de una catástrofe es tan elevado en relación con el volumen de la economía nacional. El Gobierno de Haití y la comunidad internacional han señalado que la crisis fue mucho más trágica debido a la creciente sensación de estabilidad, al crecimiento económico, las mejores condiciones de vida y la mejora de la producción agrícola registrados tras la temporada de huracanes de 2008.

4. En las zonas rurales, si bien algunas viviendas, sistemas de regadío e instalaciones de almacenamiento fueron destruidos o dañados en las zonas próximas al epicentro, el impacto más importante ha sido el movimiento de la población urbana hacia las comunidades rurales². Esta población desplazada ha supuesto una pesada carga para las familias y las comunidades anfitrionas. Las poblaciones locales han adoptado medidas extremas para afrontar la crisis como el consumo de las reservas de semillas y alimentos, el agotamiento de los ahorros familiares y la liquidación de activos. Ello limitará la capacidad de las familias de adquirir insumos para la siguiente campaña agrícola y permitirá que se cree un círculo vicioso de reducción de la producción de alimentos, disminución de los ingresos en efectivo y aumento de la inseguridad alimentaria.

5. El desplome de los mercados de insumos y productos agrícolas debido a la crisis dificultará, sin duda, la recuperación a corto y medio plazo. Tanto en zonas de secano como de regadío los estudios realizados sobre familias agrícolas, intermediarios mercantiles y minoristas indicaron que se habían registrado perturbaciones importantes en los mercados agrícolas. Mediante el trabajo llevado a cabo sobre el terreno se constató una disminución del 10-30 % de los precios en la puerta de la granja en las tres o cuatro semanas siguientes al terremoto, así como una reducción de la demanda del 20-40 %. En cuanto a las familias agrícolas, muchos agricultores de las llanuras de regadío, tierras muy productivas, fueron incapaces de vender sus productos en los mercados tradicionales tras el terremoto. La reducción de la producción de alimentos, de los ingresos agrícolas y de la disponibilidad de alimentos ha resultado en la constrección de los mercados de productos agrícolas. Estas circunstancias continuarán suponiendo una carga para los medios de subsistencia, en particular los de las familias rurales más pobres.

6. Los objetivos del presente documento son los siguientes: 1) proporcionar un resumen de la respuesta inmediata y el Plan de acción de los organismos con sede en Roma; 2) describir la manera en que se espera que la agricultura y el desarrollo rural desempeñen una función clave en la reconstrucción de Haití; y 3) poner de manifiesto los factores más importantes que deben considerar los Estados Miembros en relación con la puesta en práctica de los proyectos y programas sobre seguridad alimentaria y agricultura.

(1) Resumen de la respuesta inmediata y el Plan de acción de los organismos con sede en Roma

7. El objetivo general del Plan de acción de los organismos con sede en Roma para los próximos 12 meses es garantizar la protección de la seguridad alimentaria en Haití tras el terremoto de manera cada vez más sostenible. Los tres organismos con sede en Roma (la FAO, el FIDA y el PMA) convocaron un grupo de trabajo en febrero de 2010 para prestar apoyo al Gobierno de Haití en relación con la seguridad alimentaria y las intervenciones agrícolas

¹ Evaluación de las necesidades posteriores a la catástrofe en Haití 2010, elaborada por el Gobierno de Haití con el apoyo de la comunidad internacional.

² La FAO y el Ministerio de Agricultura reactivaron el Grupo de la Agricultura para coordinar los esfuerzos de prestación de asistencia a los agricultores y las familias rurales y respaldar la producción de alimentos local tras el terremoto. La FAO lidera dicho Grupo, en el que participan más de 90 organizaciones, incluidos los organismos gubernamentales, los donantes, los socios de las Naciones Unidas, el Comité Internacional y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y las ONG.

conexas³. El esfuerzo combinado se anunció en la Reunión de alto nivel celebrada en Roma el 12 de febrero conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural de Haití. Las actividades iniciales realizadas inmediatamente tras el terremoto se centraron en las medidas de emergencia relativas al apoyo logístico, la ayuda alimentaria, la sustitución de bienes para restaurar e incrementar la producción alimentaria nacional, la mejora del acceso a alimentos, la generación de empleo y la prevención del deterioro ulterior de la seguridad alimentaria. El plan específico para la seguridad alimentaria y la nutrición en Haití incluye cinco ámbitos clave de apoyo: (i) *prestación de ayuda humanitaria a corto plazo (distribución de alimentos a 2,5-3 millones de personas en 2010)*; (ii) *creación de un programa nacional de nutrición para prevenir la malnutrición*; (iii) *mejora de la seguridad alimentaria familiar (programas dirigidos a la ordenación de las cuencas hidrográficas y la reforestación)*; (iv) *reducción y gestión del riesgo (alerta, reservas descentralizadas e instalaciones de almacenamiento)*; y (v) *mejora de las políticas e institucionales nacionales (marco jurídico para la calidad alimentaria y el fomento de la capacidad)*.

8. Los organismos con sede en Roma han continuado incrementando su colaboración desde la formación del grupo de trabajo en febrero, especialmente mediante el apoyo de operaciones y proyectos sobre el terreno⁴. Las siguientes medidas llevadas a cabo por los tres organismos tienen como fin salvaguardar y mejorar la seguridad alimentaria: *satisfacción de las necesidades alimentarias y aumento del consumo familiar; prestación de asistencia para restaurar las infraestructuras y los medios de subsistencia rurales más importantes; incremento del apoyo prestado a los programas nacionales en curso; concentración de la atención en el empleo rural; solicitud del alivio considerable de la carga de la deuda; distribución de semillas y material de plantación a determinadas zonas y familias; lanzamiento de programas para sustituir y rehabilitar las infraestructuras agrícolas e incrementar, al tiempo, el acceso a los alimentos mediante la recuperación del mercado; prestación de apoyo relativo a los insumos agrícolas dirigido específicamente a las familias urbanas y periurbanas para incrementar su autosuficiencia alimentaria; y mejora de la coordinación de los organismos que apoyan la recuperación agrícola y de la seguridad alimentaria*. Los tres organismos, conjuntamente con el UNICEF, están debatiendo las posibles maneras de avanzar mediante el lanzamiento del Grupo de la Seguridad Alimentaria en Haití, que estará presidido conjuntamente por la FAO y el PMA y se centrará en cuestiones relativas a la ayuda alimentaria, la nutrición, la agricultura y la producción de alimentos.

9. El resultado previsto de estas actividades es el incremento de la disponibilidad de alimentos y del acceso a ellos gracias a la mejora de la producción agrícola de las familias rurales vulnerables, las familias urbanas que han perdido sus ingresos y sus medios de subsistencia y la población que quedó en una situación vulnerable recientemente. Las nuevas oportunidades laborales de las zonas rurales ayudarán a evitar la liquidación de activos (animales, herramientas, tierras y árboles) y a proteger los recursos naturales, así como a reducir la carga que supone la población desplazada para las comunidades anfitrionas en las zonas rurales. El incremento de la producción de alimentos reducirá el riesgo de depender de la ayuda alimentaria a largo plazo y debería rebajar los precios de los alimentos en los mercados locales, lo que a su vez mejorará el acceso a los alimentos de las familias que sufren de inseguridad alimentaria. Además, mejorará el acceso de las familias urbanas cuyos medios de subsistencia se han visto gravemente afectados por el terremoto a hortalizas nutritivas producidas mediante iniciativas hortícolas urbanas que

³ Plan de acción de los organismos con sede en Roma (FAO, FIDA y PMA), 26 de febrero de 2010.

⁴ Por ejemplo, el FIDA acordó destinar parte de la cartera actual del proyecto (en total 1,5 millones de USD hasta la fecha) a la respuesta de emergencia de la FAO en apoyo de las actividades de socorro tras el terremoto. Estos fondos se están empleando en la asistencia inmediata en los Departamentos Noreste, Noroeste y Central de Haití. Además, el PMA, como líder de Grupo de Logística, continúa prestando apoyo a la FAO encargándose del almacenamiento y el transporte de insumos agrícolas y desempeña un papel fundamental en el transporte entre Haití y la República Dominicana. El transporte de los insumos agrícolas necesarios desde el ámbito departamental hasta las comunidades locales ha sido llevado a cabo conjuntamente por la FAO y otros socios del Grupo de la Agricultura.

proporcionarán hortalizas frescas y ricas en micronutrientes así como fuentes de ingresos para las familias beneficiarias.

10. La necesidad de integrar ulteriormente la asistencia humanitaria con las actividades estructurales a medio y largo plazo relativas a la seguridad alimentaria y la agricultura ha quedado patente desde el comienzo de la crisis, y existen ejemplos de nuevas modalidades de programación que sirven de enlace entre los objetivos de socorro y de desarrollo en línea con el énfasis en la agricultura, la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático⁵. Los organismos con sede en Roma garantizarán que los conocimientos técnicos y las contribuciones específicas de cada organización se integran mediante la asistencia continuada relativa al socorro, la recuperación y el desarrollo para proteger y respaldar los objetivos nacionales concernientes a la seguridad alimentaria.

(2) El desarrollo rural y la agricultura desempeñarán funciones cruciales en la reconstrucción

11. La Conferencia Internacional de Donantes: Hacia un nuevo futuro para Haití, celebrada en Nueva York el 31 de marzo de 2010, demostró el compromiso mundial con la consecución a corto, medio y largo plazo de la reconstrucción de Haití. Se hizo especial hincapié en la agricultura como un componente esencial de la recuperación, tal y como se señala en el Plan de acción del Gobierno de Haití debatido en la conferencia de donantes. En dicha conferencia se recaudaron fondos por valor de más de 9 000 millones de USD para respaldar la reconstrucción, los servicios sociales, la gobernanza, el desarrollo sostenible y la reducción del riesgo de catástrofes. Los objetivos del Gobierno y de la comunidad internacional para la alimentación y la agricultura posteriores al terremoto son claros: *reconstruir el sector agrícola; respaldar el crecimiento económico en las zonas rurales; proteger y mejorar la seguridad alimentaria; y crear oportunidades de empleo y medios de subsistencia para las poblaciones rurales y los desplazados.*

12. Uno de los principales objetivos de la estrategia de reconstrucción es crear redes de ejes de crecimiento urbano y rural de menor tamaño, fuera de Puerto Príncipe, centrados en la agricultura, el turismo, la industria y el empleo. El concepto de eje de crecimiento rural implica, a su vez, la necesidad de reforzar la resistencia en el ámbito comunitario y de mejorar la capacidad de establecer vínculos entre las actividades y las políticas de las plataformas de gobierno locales y nacionales. En vista de que la mayoría de las mujeres haitianas son miembros de las comunidades del nivel de base, la identificación de modos de garantizar que sus opiniones y perspectivas se integran en las actividades de apoyo del Plan de acción nacional es fundamental para que el enfoque del eje de crecimiento tenga éxito⁶. Además, las mujeres han desempeñado con frecuencia un papel fundamental en la comercialización familiar y en la transformación de los productos agrícolas familiares⁷. La prestación de mayor atención al análisis de las necesidades específicas de cada sexo y a la división del trabajo entre hombres y mujeres de todas las edades en Haití en la alimentación y la agricultura podría contribuir a la restauración de la producción agrícola, la adición de la cadena de valor y la recuperación del mercado.

⁵ Véase, por ejemplo, el Proyecto de la FAO de Fondo para el Medio Ambiente Mundial: Refuerzo de la resistencia al clima y reducción del riesgo de catástrofes en la agricultura para mejorar la seguridad alimentaria en Haití tras el terremoto.

⁶ Principales recomendaciones: Informe sobre la sombra del género en la Evaluación de las necesidades posteriores a la catástrofe de Haití, marzo de 2010.

⁷ Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD, el FNUAP, el UNICEF y el PMA, enero de 2008. Documento de antecedentes, tema 3 del programa, Estrategias de reducción del riesgo de catástrofes.

13. La FAO ha identificado tres pilares para garantizar la recuperación agrícola en Haití: 1) infraestructuras rurales y desarrollo local (ordenación de las cuencas hidrográficas, reforestación, regadío, carreteras secundarias y tenencia de la tierra); 2) producción y mejora de la cadena de valor (prestando especial atención a la ganadería, la pesca y la acuicultura, el comercio, la agricultura urbana y perirurbana, la productividad de los cultivos básicos, la multiplicación de semillas, la mejora del acceso a insumos agrícolas como semillas, fertilizantes y herramientas — así como la distribución de los mismos—, las infraestructuras posteriores a la cosecha y la promoción de la adquisición local con el PMA); y 3) servicios agrícolas (investigación y extensión, crédito rural con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y refuerzo institucional). El Gobierno de Haití, mediante la Evaluación de las necesidades posteriores a la catástrofe, también ha solicitado el fomento de la capacidad del sector para reducir y gestionar el riesgo de catástrofes.

(3) Factores más importantes que deben considerar los Estados Miembros en relación con la orientación de la puesta en práctica de los proyectos y programas sobre alimentación y agricultura

14. Los Estados Miembros han reconocido claramente la necesidad de mejorar su cooperación para favorecer la reconstrucción de Haití tras el terremoto. Además, aunque la necesidad de mantener el compromiso con las necesidades humanitarias es fundamental, las actividades de socorro a corto plazo suelen estar menos centradas en la promoción de unas medidas basadas en la comunidad como la reducción del riesgo para reforzar la resistencia ante las perturbaciones. Es especialmente urgente emplear un enfoque más proactivo en la puesta en práctica de las actividades que ayude al país a reducir el riesgo gracias a unas medidas de preparación, alerta, planificación en caso de catástrofes, prevención y mitigación. El terremoto causó la destrucción, asimismo, del Centro Cartográfico, una importante fuente de información sobre alimentación y agricultura. Es fundamental prestar apoyo inmediato al resto de los centros e institutos vinculados con la alarma y la acción temprana, como CNSA⁸ y FEWS NET⁹.

15. Haití tenía un entorno natural extremadamente degradado ya antes del terremoto, caracterizado por unas cuencas hidrográficas en mal estado y por la deforestación, lo que ha contribuido a agravar la pobreza y a fomentar una economía principalmente de subsistencia. Considerado un foco de catástrofes dada la amplitud de su exposición a riesgos y peligros, Haití es especialmente vulnerable a las inundaciones, los huracanes y los corrimientos de tierras, fenómenos que tienen repercusiones negativas sobre la producción agrícola, lo que ocasiona la erosión del suelo y un nivel cada vez mayor de aridez y salinidad edáficas. La población de Haití se enfrenta periódicamente a ciclones, tormentas o depresiones tropicales que suelen ser catástrofes naturales de consecuencias mortales y devastadoras. Más del 96 % de la población haitiana vive en riesgo constante de sufrir dos o más catástrofes, y Haití es considerado de manera creciente uno de los países más vulnerables ante las consecuencias adversas de la variabilidad y el cambio climáticos¹⁰. Tras el terremoto los pequeños agricultores y las familias rurales son especialmente vulnerables debido a la inseguridad alimentaria existente previamente, al estrés causado por el rápido incremento del tamaño de las familias derivado del traslado de los desplazados a las zonas rurales y a la limitación y el agotamiento progresivo de las estrategias de resistencia.

⁸ Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire (Coordinación Nacional de la Seguridad Alimentaria).

⁹ Famine Early Warning Systems Network (Red de Sistemas de Alerta del Hambre).

¹⁰ Evaluación de las necesidades posteriores a la catástrofe en Haití, 2010.

16. La reavivación de la producción agrícola y la contribución a la intensificación sostenible de la misma para mejorar la seguridad alimentaria es una prioridad del Gobierno de Haití y de la comunidad internacional¹¹. Dado que los puntos vulnerables del sector agrícola estaban estrechamente vinculados con la conservación del agua y el suelo ya antes del terremoto, para poder poner en práctica un proceso de rehabilitación agrícola fructífero a largo plazo habrá que analizar las causas del riesgo, identificar la exposición al peligro y prepararse ante él y fomentar la capacidad para reducir tanto la futura exposición al peligro como el impacto previsto del incremento de la variabilidad climática. En el caso de Haití se precisa un enfoque que abarque múltiples peligros y que integre la reducción del riesgo y buenas prácticas de adaptación debido a la variedad de riesgos a los que se ve expuesta la población nacional. La FAO ha venido trabajando en este sentido durante los últimos años tanto mediante proyectos de emergencia de asistencia a los agricultores que lo necesiten y de preparación para las temporadas de huracanes y mediante la creación de proyectos sobre enfoques participativos para la ordenación de las cuencas hidrográficas.

17. Los Estados Miembros podrían considerar los proyectos y programas centrados en la reconstrucción posterior al terremoto que:

- identifiquen y garanticen una mayor coherencia entre las actividades, los programas y los procesos de emergencia, recuperación y desarrollo;
- mejoren las infraestructuras rurales y fomenten el desarrollo local mediante la ordenación de las cuencas hidrográficas, la reforestación, la mejora de los huertos y los pastos, el regadío, las carreteras secundarias y la tenencia de la tierra;
- se centren en las cadenas de producción y valor del ganado, los productos lácteos y avícolas, la pesca y la acuicultura, el comercio, los cultivos básicos (insumos y equipamiento agrícolas) y la agricultura urbana y periurbana;
- favorezcan el fomento de la capacidad en servicios agrícolas como la investigación y la extensión, el crédito rural y el refuerzo institucional;
- fomenten la adopción de variedades de semillas resistentes a las plagas y enfermedades locales, así como variedades de ciclo corto;
- preparen reservas estratégicas de semillas a nivel nacional, departamental y comunitario y creen programas de multiplicación de semillas con asociaciones de agricultores concretas que puedan reforzar los mercados comerciales de semillas;
- apoyen la creación de una importante iniciativa de captación y almacenamiento de aguas en las zonas rurales;
- aumenten la visibilidad de las mujeres líderes y las organizaciones de la sociedad civil de mujeres y refuercen la capacidad y la participación de éstas en la recuperación y la reconstrucción de los sectores alimentario y agrícola¹²;
- fomenten y fortalezcan la Cooperación Sur-Sur entre los países de la región y Haití, especialmente dado el alcance de los conocimientos técnicos disponibles en la agricultura;
- aceleren los trabajos nacionales concernientes a la reducción y la gestión del riesgo de catástrofes en los sectores alimentario y agrícola y prestén atención al fomento de la capacidad mediante la transferencia de conocimientos que reduzca la exposición a riesgos naturales y causados por el hombre, particularmente en el ámbito de la comunidad;
- respalden el sistema nacional de gestión del riesgo de catástrofes y refuerzen la capacidad ulteriormente para integrar los conocimientos técnicos en las medidas de preparación y respuesta ante el riesgo de catástrofes en la alimentación y la agricultura;
- se centren en el análisis de las relaciones causales entre el riesgo de catástrofes y el subdesarrollo en la agricultura identificando las actividades más eficaces para respaldar la intensificación sostenible de la producción agrícola en Haití.

¹¹ MARNDR: Programa especial de apoyo a la producción alimentaria en Haití en respuesta a los cuatro ciclones del verano de 2008, al terremoto del 12 de enero de 2010 y a la integración de la población desplazada. Puerto Príncipe, enero de 2010.

¹² Informe sobre la sombra del género en la Evaluación de las necesidades tras la catástrofe de Haití, marzo de 2010.

18. Es necesario prestar apoyo inmediato a la agricultura, especialmente antes de que den comienzo la temporada de huracanes en junio y la segunda temporada de plantación, de menor volumen, en julio. Sin el compromiso financiero expreso con las necesidades identificadas en el Plan de acción nacional, las perspectivas para la *reconstrucción mejor* y la recuperación a largo plazo en la agricultura no son buenas. Resulta importante el énfasis especial otorgado a la agricultura, tal y como se señala en el Plan de acción del Gobierno de Haití y como corrobora la comunidad internacional. La FAO está dispuesta a comenzar a trabajar inmediatamente con los Estados Miembros y los socios para garantizar que la reconstrucción de Haití resulte en la mejora de la seguridad alimentaria y la recuperación agrícola y que las comunidades haitianas estén mejor preparadas para hacer frente a las consecuencias de las catástrofes, amenazas y emergencias en la alimentación y la agricultura y sean más resistentes a ellas.