



COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

36.º período de sesiones

Roma, 11 – 14 y 16 de octubre de 2010

**MESA REDONDA SOBRE POLÍTICAS PARA HACER FRENTE A
LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN SITUACIONES DE CRISIS
PROLONGADAS:
CUESTIONES Y DESAFÍOS**

Índice

	Página
CUESTIONES QUE SE SOMETEN A LA ATENCIÓN DEL CFS	1
	Párrafos
I. DESAFÍOS	1 - 3
II. CUESTIONES FUNDAMENTALES	4 - 23
<i>Adaptación de los medios de subsistencia a las crisis prolongadas</i>	5 - 6
<i>Las cuestiones de género en las crisis prolongadas</i>	7 - 9
<i>La función de las instituciones locales en las crisis prolongadas</i>	10 - 12
<i>Flujos de ayuda recibidos por los países en crisis prolongada</i>	13 - 15
<i>Asistencia alimentaria humanitaria en situaciones de crisis prolongada</i>	16 - 18
<i>Hacia la protección social en situaciones de crisis prolongada</i>	19 - 21
<i>Utilización de respuestas a corto plazo para respaldar la recuperación a largo plazo en la agricultura y la seguridad alimentaria</i>	22 - 23

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

III. RECOMENDACIONES Y CONSECUENCIAS PARA LAS POLÍTICAS

24 - 25

Cuestiones que se someten a la atención del CFS

- Refrendar las recomendaciones contenidas en este documento de antecedentes.
- Apoyar la organización para 2012, como fecha límite, de un Foro de expertos de alto nivel sobre situaciones de crisis prolongadas a fin de debatir el estado actual de los conocimientos y las experiencias de las partes interesadas con respecto a la seguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongadas y plantear las perspectivas futuras. El Grupo de expertos de alto nivel desempeñará un papel fundamental en la preparación de este foro.
- Empezar un nuevo “Programa de acción para la seguridad alimentaria en países que se encuentran en situaciones de crisis prolongadas”. Este programa de acción establecerá principios y modalidades para hacer frente de manera eficaz y eficiente a las necesidades de seguridad alimentaria específicas de estos países. El seguimiento del progreso hacia el establecimiento de un programa de acción se realizará a través del proceso entre reuniones del Comité.

I. DESAFÍOS

1. La cuestión de las situaciones de crisis prolongadas y sus implicaciones en relación con la seguridad alimentaria no han recibido la atención adecuada en el discurso del desarrollo. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI) de este año se centra en los países que se encuentran en situaciones de crisis prolongadas; los resultados clave del informe se presentan en este documento. Las crisis prolongadas se han definido como “aquellos entornos en los que una proporción importante de la población es muy vulnerable a la muerte, la enfermedad y la interrupción de los medios de subsistencia durante un período de tiempo prolongado”¹. Todas las crisis prolongadas no son iguales, aunque pueden tener en común algunas de las siguientes características ²:

- a) duración o longevidad,
- b) conflicto localizado,
- c) gobernanza o administración pública deficientes,
- d) sistemas de medios de subsistencia insostenibles y resultados deficientes relativos a la seguridad alimentaria,
- e) fracaso de las instituciones locales.

2. En base a un conjunto de criterios cuantificables (por ejemplo, la longevidad de la crisis, la composición de los flujos de ayuda externos en cuanto a los niveles actuales de ayuda humanitaria y la inclusión del país en la lista de países de bajos ingresos y con déficit de alimentos), en la actualidad se considera que 22 países se encuentran en situación de crisis prolongada. Se estima que el nivel de subnutrición en este conjunto de países supera el triple del

¹ J. Macrae y A. Harmer. 2004. Beyond the continuum: Aid policy in protracted crises. *HPG Report* 18, página 1. Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.

² D. Maxwell. 2010. In between and forgotten: constraints to addressing smallholder transformation and food insecurity in protracted crises. Presentado a *Proceedings of the National Academy of Science*.

nivel alcanzado por el resto de países en desarrollo (excepto la India y China), es decir, aproximadamente 166 millones de personas. A la luz de este panorama, está surgiendo un mensaje clave que hace hincapié en que, en el contexto de los esfuerzos mundiales por reducir el hambre y la malnutrición, los países en situación de crisis prolongada necesitan una atención especial, por lo tanto, las respuestas necesarias para estos casos difieren de las adecuadas para situaciones de crisis a corto plazo o entornos de desarrollo ajenos a las crisis.

3. De hecho, hasta la fecha, debido al carácter en gran parte indefinido e incompreso de los países en situaciones de crisis prolongadas, la comunidad internacional ha encontrado dificultades para participar y proporcionar un apoyo adecuado a este grupo de países. Estas dificultades están ligadas a dos cuestiones clave:

- f) la percepción (y la percepción errónea) de las crisis prolongadas,
- g) la forma en que se gestiona la asistencia en respuesta a las crisis prolongadas (denominada “arquitectura de la ayuda”).

II. CUESTIONES FUNDAMENTALES

4. Algunos estudios de casos revelan cuestiones transversales como el proceso de adaptación de los medios de subsistencia, los efectos de la crisis sobre las cuestiones relacionadas con el género y la función que pueden desempeñar las instituciones locales en la mitigación de los efectos de la crisis, en especial con respecto a la inseguridad alimentaria. También es importante analizar las respuestas nacionales e internacionales a las crisis prolongadas, como los flujos de ayuda a estos países, el suministro de asistencia alimentaria y los desafíos y la función de asegurar la protección social y apoyar la recuperación de la agricultura a fin de garantizar la seguridad alimentaria.

Adaptación de los medios de subsistencia a las crisis prolongadas

5. En situaciones de crisis prolongadas, la población se ve obligada a cambiar sus medios de subsistencia para hacer frente a las alteraciones medioambientales. De esta manera, se producen adaptaciones de los medios de subsistencia a corto, medio y largo plazo. El lado positivo de estas adaptaciones es que demuestran la resiliencia y la flexibilidad humanas, como en el caso de los comerciantes de ganado de Darfur, que modifican sus rutas comerciales para evitar zonas inseguras. El lado negativo, en cambio, es que muchas de esas adaptaciones pueden ser peligrosas o insostenibles, en especial cuando se prolongan durante extensos períodos de tiempo. Por ejemplo, en las montañas Nuba del Sudán, los sistemas agrícolas tradicionales se vieron amenazados por el conflicto. Los cultivos tradicionales de las llanuras se interrumpieron y, como consecuencia, los agricultores comenzaron a sobreexplotar las zonas altas y más seguras de la región, lo que conlleva efectos medioambientales negativos a largo plazo. En las crisis prolongadas, es muy frecuente que lo que en un principio comienza como una respuesta a corto plazo se convierta en un modo de vida a largo plazo o, incluso, permanente. En numerosas situaciones de crisis prolongadas, un gran número de personas se desplaza de las zonas rurales a las urbanas, lo cual provoca que los mercados laborales se saturen, obligando posteriormente a la población a depender de unos medios de subsistencia que pueden causar efectos medioambientales devastadores, entre otras consecuencias negativas.

6. Con demasiada frecuencia, la ayuda externa apenas considera el estudio de la adaptación de los medios de subsistencia, especialmente a largo plazo, algo que es vital para la seguridad alimentaria futura. Teniendo en cuenta la importancia de proteger y promover los medios de subsistencia, se cuenta con tres amplios tipos de intervenciones:

- a) *el aprovisionamiento de los medios de subsistencia, que tiene como fin satisfacer las necesidades básicas inmediatas y proteger las vidas de la población;*

- b) *la **protección de los medios de subsistencia**, que pretenden preservar y respaldar los bienes de la población y evitar el deterioro adicional de los medios de subsistencia;*
- c) *el **fomento de los medios de subsistencia**, que tiene como fin mejorar las estrategias en materia de medios de subsistencia y los bienes, así como respaldar las políticas e instituciones clave que puedan mejorar estos medios.*

Desde el punto de vista de los programas de asistencia, resulta especialmente preocupante el tiempo que se tarda en iniciar la programación de los medios de subsistencia una vez que las crisis se convierten en prolongadas. Incluso cuando realmente se inicia la programación, gran parte de ella se centra a corto plazo en el aprovisionamiento de los medios de subsistencia o, en el mejor de los casos, en su protección. Los organismos humanitarios deben ser conscientes de las transiciones a largo plazo que comienzan o se aceleran durante las crisis prolongadas y deben estar preparados para intervenir en ellas. Esta intervención constituye un reto para los horizontes de planificación a corto plazo que caracterizan la programación de la ayuda humanitaria, pero garantizarán intervenciones más adecuadas para la época posterior a la crisis.

Las cuestiones de género en las crisis prolongadas

7. El estado de hombres y mujeres en relación con la seguridad alimentaria se ve afectado de manera muy diversa tanto en situaciones de crisis agudas como prolongadas, principalmente en tres ámbitos clave:

- explotación sexual y violencia por razones de género,
- acceso a servicios sociales como la atención sanitaria y la educación (o carencia de ellos),
- tensión en las estrategias en materia de medios de subsistencia y en los mecanismos de supervivencia o resistencia,

En los conflictos armados, las diferencias en las funciones de cada sexo se derivan en parte del acceso desigual a los bienes, las oportunidades económicas, los servicios, la asistencia en crisis y la toma de decisiones.

8. Los debates sobre seguridad alimentaria en situaciones de emergencia humanitaria y crisis prolongadas han ignorado en gran medida las cuestiones de género. En muchas crisis se sabe poco sobre la dinámica de género anterior a la crisis, lo que limita la base para analizar los efectos de la crisis tanto a corto como a largo plazo. Estas lagunas en los conocimientos se ven agravadas por la escasez de datos desglosados por sexo sobre pobreza y vulnerabilidad en situaciones de crisis prolongadas.

9. Para subsanar la falta de atención a las cuestiones de género a la hora de hacer frente a la inseguridad alimentaria en las crisis prolongadas, se deben abordar cuatro ámbitos clave:

1. la realización de un análisis más exhaustivo de las diversas vulnerabilidades y repercusiones generadas por las crisis,
2. el incremento de programaciones sobre el terreno que sean más sensibles a las cuestiones de género y cuyo objetivo sea no solo subsanar las desigualdades existentes, sino también asegurar y construir bienes de manera que se empodere a las víctimas de las crisis (por ejemplo, mediante el acceso seguro y garantizado a la tierra, los ingresos en efectivo y otros recursos productivos para las mujeres y los jóvenes),
3. las respuestas humanitarias, que garantizan de manera deliberada que las instituciones adopten una perspectiva de género en la que se reconozcan las necesidades y los derechos tanto de las mujeres como de los hombres,

4. la mejora del acceso a la sanidad y la educación, especialmente para las mujeres, que tendría un efecto positivo a largo plazo sobre el desarrollo socioeconómico en las comunidades afectadas por crisis prolongadas.

La función de las instituciones locales en las crisis prolongadas

10. Para hacer frente a la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongadas es fundamental tener en cuenta la función de las instituciones locales y apoyarlas. Las instituciones locales suelen mantenerse o emerger para cubrir vacíos cuando las instituciones nacionales fracasan y pueden desempeñar un papel clave en los esfuerzos orientados a solucionar las crisis prolongadas, pero suelen ser ignoradas por los programas de asistencia (en especial la asistencia externa). Los datos procedentes de Sierra Leona, Liberia, el Sudán meridional y la República Democrática del Congo demuestran la extraordinaria resiliencia de las instituciones locales ante los conflictos. Estos casos evidencian que las crisis no solo conllevan devastación, sino que también pueden generar cambios institucionales y sociales importantes y positivos, como el incremento de la conciencia política y el aumento de las acciones colectivas basadas en la organización propia. En las regiones orientales de la República Democrática del Congo, la población local dependía de sus propias instituciones para afrontar los problemas relativos al acceso a la tierra, que estaban agravando el conflicto. Por esta razón, se crearon las denominadas *chambres de paix*, o consejos de paz, formados por ancianos, cuya función era estudiar las controversias sobre la tierra y llegar a una solución que beneficiara a los agricultores involucrados. En Liberia las instituciones no oficiales desempeñaron una función crucial en la supervivencia y la seguridad alimentaria de la población local durante la guerra civil que tuvo lugar desde finales de la década de 1980 hasta 2003; además, las asociaciones autóctonas para el desarrollo fueron fundamentales en la reconstitución de las disposiciones de gobernanza tras el conflicto, la provisión de protección social, la rehabilitación de las infraestructuras y la mejora de la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia. Las redes basadas en clanes y las organizaciones de carácter asociativo o “asociaciones para el desarrollo” surgieron para hacer frente a las causas del conflicto y sus repercusiones sobre los medios de subsistencia. Estas organizaciones crearon unas redes de seguridad para la población vulnerable y afectada por la inseguridad alimentaria, resolvieron conflictos y crearon infraestructuras sociales y físicas como clínicas, carreteras, recintos para los mercados y centros comunitarios.

11. Las experiencias pasadas muestran que los organismos humanitarios y de desarrollo han ignorado con frecuencia la importante función de las instituciones locales. Si el apoyo exterior no tiene una base bien documentada existen riesgos reales de que las élites locales exploten este potencial en su propio beneficio. Para participar en tales mecanismos es necesario analizar en profundidad la situación y realizar un seguimiento de la misma para garantizar que los esfuerzos dirigidos a mejorar el bienestar de la población general se lleven a cabo de manera adecuada. Las experiencias de algunos países demuestran que las inversiones del gobierno, la sociedad civil y las organizaciones de desarrollo pueden mejorar y amplificar los cambios sociales e institucionales locales (véase el recuadro).

Iniciativa de las escuelas de campo para agricultores en Sierra Leona

La iniciativa de las escuelas de campo para agricultores en Sierra Leona es un buen ejemplo de cómo las inversiones en las instituciones locales y las iniciativas rurales ayudan a afrontar algunas de las causas estructurales y repercusiones del conflicto relativas a la seguridad alimentaria. El gobierno y sus asociados en el desarrollo pusieron en marcha la iniciativa inmediatamente después del final de la guerra en 2002. Los principales objetivos del programa eran reconstruir la confianza entre los miembros de las comunidades rurales devastadas por la guerra civil y capacitar a los agricultores, muchos de los cuales eran jóvenes e inexpertos, en las prácticas básicas relativas a la producción, la elaboración y la comercialización de productos agrícolas. En parte se pretendía también incrementar la responsabilidad de los proveedores de servicios, tanto gubernamentales como organizaciones de la sociedad civil, con respecto a la comunidad agrícola. Esta iniciativa se consideró una manera de reforzar y descentralizar las instituciones gubernamentales, que ya eran débiles antes de la guerra y que se habían debilitado ulteriormente durante ella³.

Las escuelas de campo para agricultores también constituyeron una oportunidad única de ayudar a la población joven que nunca había recibido capacitación formal de ningún tipo durante los años de la guerra para convertirse en agricultores viables. Desde el comienzo de la iniciativa, aproximadamente 75 000 agricultores de unos 3 000 grupos rurales se han graduado en estas escuelas de campo, gestionadas en virtud o bien del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Seguridad Alimentaria, o bien de programas de extensión de ONG. Los jóvenes constituyeron el 60 % de los participantes en las escuelas de campo gestionadas por programas financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre 2004 y 2007. La mayoría de los graduados volvieron a trabajar para organizaciones existentes o crearon nuevas organizaciones de agricultores en sus comunidades.

12. Para el futuro es fundamental que las organizaciones humanitarias y de desarrollo basen sus actividades durante y tras el conflicto en una evaluación que vaya más allá de las necesidades humanitarias inmediatas y que incluya un análisis de los cambiantes contextos socioeconómicos e institucionales locales.

Flujos de ayuda recibidos por los países en crisis prolongada

13. A pesar del incremento mundial total de ayuda humanitaria y para el desarrollo que tuvo lugar del año 2000 al 2008, la totalidad de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), pero sobre todo la ayuda para el desarrollo, prestada a los países en crisis prolongada sigue siendo per cápita excepcionalmente escasa si se compara con otros países menos adelantados, en especial si se tienen en cuenta los problemas a los que estos últimos deben hacer frente. En el caso de los países en crisis prolongada, la asistencia humanitaria representa un porcentaje significativo de la AOD total recibida en un año, cantidad que no sorprende ya que constituye uno de los criterios establecidos para la identificación de este tipo de países. Los niveles relativamente bajos de la asistencia para el desarrollo, así como la estructura general de la arquitectura de la ayuda suponen problemas críticos que se deben abordar de modo que no solo se atiendan las necesidades de socorro, sino también los resultados de la asistencia en desarrollo a largo plazo y la seguridad alimentaria. Además, la ayuda no se distribuye equitativamente en los países en crisis prolongada.

14. La agricultura y la economía rural son sectores clave para el apoyo de la seguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongada ya que la agricultura representa un tercio del producto interno bruto de los países en crisis prolongada y dos tercios de su empleo. Los medios

³ FAO/MASA (2002) Programa Especial de Sierra Leona para la seguridad alimentaria: extensión y fomento de la capacidad basados en la comunidad. Plan de operaciones. Roma, División del Centro de Inversiones de la FAO y Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria de Sierra Leona.

de subsistencia agrícolas y rurales son de vital importancia para los grupos más afectados por estas crisis. No obstante, la agricultura solamente recibe el 4 % de la asistencia humanitaria destinada a los países en crisis prolongada y el 3 % de la asistencia para el desarrollo.

15. Deberían reconsiderarse seriamente las tendencias actuales del bajo nivel de AOD destinada a los países en crisis prolongada dado que la mayoría de ellos siguen dependiendo en gran parte de la ayuda externa, en especial de sus inversiones públicas en favor de la población pobre. Al mismo tiempo, la asistencia humanitaria, que ha aumentado muy rápidamente y ha sido una importante fuente de ayuda durante períodos prolongados de tiempo, debería integrarse mejor con la asistencia para el desarrollo y situarse en un marco de políticas y planificación a largo plazo, lo que, en última instancia, acortaría la distancia entre socorro y desarrollo.

Asistencia alimentaria humanitaria en situaciones de crisis prolongada

16. La asistencia alimentaria humanitaria es un factor importante de los entornos de crisis prolongadas. La mayor proporción de fondos ofrecidos en respuesta a los llamamientos de las Naciones Unidas para situaciones de emergencia en todo el mundo se destina a la asistencia alimentaria, que incluye la ayuda alimentaria en especie, las contribuciones en efectivo para la compra de alimentos a nivel local y regional, los cupones de alimentos y el efectivo proporcionado directamente a los beneficiarios (3 100 millones de USD de los 7 000 millones solicitados en el llamamiento humanitario de la Naciones Unidas de 2009). En ocasiones, es el recurso más valioso en entornos remotos, carentes de servicios suficientes y que a menudo sufren una situación de crisis prolongada. El cambio del Programa Mundial de Alimentos (PMA) desde una ayuda alimentaria estándar a la utilización de un conjunto diversificado de instrumentos de asistencia alimentaria, entre los que se cuentan el efectivo y los cupones, ha facilitado la adaptación de las intervenciones humanitarias a determinados contextos. La asistencia alimentaria humanitaria no solo salva vidas, sino que también contribuye a conservar los bienes humanos, que constituyen un pilar fundamental de la seguridad alimentaria y el futuro desarrollo de un país.

17. La asistencia alimentaria de urgencia proporcionada para proteger la nutrición de las madres y los niños de corta edad puede ser un factor importante para el desarrollo a largo plazo, ya que tan solo unos pocos meses de nutrición insuficiente en estos niños pueden tener consecuencias negativas irreversibles sobre la salud, la educación y la productividad⁴. En una situación de emergencia o de crisis prolongada, la alimentación escolar facilita 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 revitalizar el sector de la enseñanza, lo que supondrá un importante mensaje de normalidad y esperanza para los desplazados y refugiados y fomentará su retorno seguro, como ocurrió en las zonas rurales de Liberia después de la guerra. Debido a que las comidas escolares suelen ser una de las pocas redes de seguridad en los Estados frágiles, constituyen un instrumento vital para poder lograr diferentes objetivos en materia de educación, género, nutrición, consolidación de la paz y la economía en general por medio de fuentes locales, lo que proporciona unas bases significativas para la recuperación y el desarrollo⁵. 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 esta clase de programas se emplean para satisfacer las necesidades inmediatas de la población que sufre inseguridad alimentaria a la vez que se respalda la reconstrucción de los

⁴ La reducción del PIB a causa de la malnutrición oscila entre el 2 % y el 3 % en muchos países. Banco Mundial. 2006. *Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large-Scale Action*.

⁵ Banco Mundial y PMA. 2009. *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development and the Education Sector*. Washington, DC Banco Mundial.

bienes comunitarios económicos y sociales fundamentales que incrementarán la resistencia de las familias ante futuras catástrofes.

18. No se deberían subestimar los desafíos operativos y estratégicos derivados de la labor realizada en muchas de las crisis prolongadas actuales. Cada vez más, los organismos se enfrentan a riesgos para la seguridad de los trabajadores de la ayuda humanitaria y a ataques deliberados. La asociación supuesta o real con actores políticos (las fuerzas militares y gubernamentales) que, por un lado, puede facilitar el acceso a las poblaciones más vulnerables, puede a la larga dañar la capacidad de los organismos de trabajar de manera eficaz con las poblaciones a las que intentan llegar. Durante los últimos años, la labor del PMA y de otros actores humanitarios ha consistido en integrar un enfoque de protección en las actividades de asistencia alimentaria, lo que supone encontrar el modo de hacer un balance entre la satisfacción de las necesidades alimentarias inmediatas de la población y la adhesión a los principios humanitarios de neutralidad e independencia. Se requieren más enfoques y programación innovadores y guiados por principios a fin de abordar los retos que supone trabajar en entornos de crisis prolongada.

Hacia la protección social en situaciones de crisis prolongada

19. Los sistemas de protección social sientan un pilar fundamental sobre el que reconstruir las sociedades en situaciones de crisis prolongada. En general, hacen referencia a redes de seguridad, productos de seguros, intervenciones en el mercado de trabajo y proporcionan acceso a los servicios sociales. Está aumentando drásticamente el interés de los actores humanitarios por las medidas de protección social más amplia. Sin embargo, muchos países en crisis prolongadas afrontan importantes retos a la hora de conciliar los enfoques humanitarios y de desarrollo. Para ello, se deben generar posibles compensaciones entre las mejoras en la productividad de base amplia y las medidas destinadas a reducir las desigualdades, así como entre la financiación externa necesaria a corto y medio plazo y la financiación sostenible a nivel nacional y a largo plazo. No obstante, existen maneras más innovadoras de mitigar algunas de estas compensaciones.

20. En situaciones difíciles, las redes de seguridad (que se ofrecen sobre todo en forma de transferencias de efectivo o de alimentos) constituyen un elemento crucial para la protección social. Las redes de seguridad pueden mejorar la nutrición infantil, el desarrollo cognitivo, el rendimiento escolar y la futura productividad laboral, por lo que incrementan las posibilidades de obtención de ingresos. En Guatemala, por ejemplo, se estima que las intervenciones en materia de nutrición en la primera infancia conducen a aumentos en el salario del orden del 46 % en comparación con otros adultos no beneficiarios⁶. Asimismo, en Zimbabwe, los ingresos que los niños afectados por las sequías de los años ochenta percibieron durante toda su vida se redujeron en casi un 14 %⁷. Las redes de seguridad también contribuyen a la adopción de opciones de medios de subsistencia de alto riesgo pero con ingresos elevados y reducen algunos fracasos de mercado. En Tanzania, el cambio llevado a cabo por los hogares más pobres hacia cultivos de bajo riesgo y escasa rentabilidad provocó una diferencia del 20 % entre los ingresos por unidad de tierra de las familias del quintil inferior y las procedentes del quintil más rico⁸.

21. Las iniciativas para la protección social pueden ofrecer la oportunidad de transformar la asistencia humanitaria para necesidades crónicas en enfoques de desarrollo predecibles y a largo plazo. Sin embargo, los elementos de la protección social suelen estar descoordinados y financiados de manera externa, suelen ser a corto plazo y, en la mayoría de los casos, no están

⁶ Hoddinott, J., Maluccio, J., Behrman, J., Flores, R. y Martorelli, R. (2008) "Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults". *The Lancet* 371(9610): 411-416.

⁷ Alderman, H., Hoddinott, J. y Kinsey, B. (2006) "Long term consequences of early childhood malnutrition".

Oxford Economic Papers 58(3):450-474.

⁸ Vargas Hill, R. y Torero, M. (2009) "Innovations in insuring the poor: overview". Washington, DC, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

reflejados adecuadamente en las estrategias de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza. Con el fin de ser eficaces y eficientes, se deben reconocer y dirigir las compensaciones clave de las políticas y los programas de protección social como parte de los planes de desarrollo impulsados por los gobiernos.

Utilización de respuestas a corto plazo para respaldar la recuperación a largo plazo en la agricultura y la seguridad alimentaria

22. La mayoría de las respuestas a las crisis prolongadas tienen lugar en un contexto humanitario, lo que limita la posibilidad de abordar sus diversas causas de manera más coordinada y completa. Procedentes de los estudios de casos realizados en Afganistán, Cisjordania, la Faja de Gaza, Tayikistán y Haití, las pruebas revelan 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 la crisis pueden respaldar la recuperación a largo plazo de los medios de subsistencia agrícolas y rurales y de la seguridad alimentaria. Entre las respuestas adecuadas se cuentan el restablecimiento de los mercados locales, la promoción de los huertos urbanos, el fomento de la gestión mejorada de los recursos naturales y las tierras, el aumento de la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos a través de la agricultura de conservación y el suministro de insumos agrícolas para reforzar la producción de semillas del sector privado. Estas actividades se deben llevar a cabo de manera conjunta, con la participación tanto de los organismos humanitarios como de desarrollo a fin de maximizar los esfuerzos y garantizar resultados sostenibles.

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 lideraban conjuntamente grupos relacionados con la seguridad alimentaria en once países y eran líderes junto con otros asociados en cinco países adicionales. 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 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.

23. Con el fin de ofrecer respuestas adecuadas a las situaciones de crisis prolongada, las políticas y los programas deben tener como objetivo la creación de una producción de alimentos y un acceso a los mismos más sostenibles y duraderos en entornos volátiles e inciertos. Como se destacó en otras partes del informe, en las crisis prolongadas, dichas respuestas se centran con demasiada frecuencia en soluciones a corto plazo que están dirigidas y definidas mediante una

estructura de la ayuda y unos programas competidores inadecuados. Se puede superar este problema gracias a los grupos humanitarios centrados en la seguridad alimentaria (véase el recuadro) en crisis prolongadas, que constituyen 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 una escala más global, el establecimiento de acuerdos similares podría además facilitar estos esfuerzos y aunar a los principales socios nacionales e internacionales del sector de la seguridad alimentaria.

III. RECOMENDACIONES Y CONSECUENCIAS PARA LAS POLÍTICAS

24. Uno de los desafíos más importante que se plantea a la hora de intentar ayudar a los países en crisis prolongada a mejorar su situación implica la concepción errónea de que la crisis no es más que una serie de fenómenos puntuales y de corta duración. Esta idea queda muy lejos de la realidad que sufren estos países, para los que las crisis no son una leve interrupción en su proceso de desarrollo sino un estado continuo y prolongado de catástrofe que no solo representa una amenaza para la vida de las personas sino también para sus medios de subsistencia, su capacidad de mantenerse por sí mismas y de vivir las vidas que se merecen.

25. En particular, existe la necesidad de lograr una mejor comprensión y un amplio consenso sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria en los países en crisis prolongada y las implicaciones en función de las acciones nacionales e internacionales. Las recomendaciones que se detallan a continuación instan a ampliar los análisis y la comprensión sobre la seguridad alimentaria en las situaciones de crisis prolongada, haciendo hincapié en los medios de subsistencia, las instituciones locales y la revisión de la actual estructura de la ayuda. Asimismo, se recomienda específicamente que el CFS organice un foro de alto nivel sobre crisis prolongadas, gracias al cual se podría establecer un nuevo plan de acción para crisis prolongadas a fin de atender debidamente las necesidades más apremiantes de los países que se encuentran en esta situación.

- 1. Respaldo a un nuevo análisis y una mayor comprensión de los medios de subsistencia y mecanismos de resistencia de la población en crisis prolongadas con vistas a reforzar su resistencia y mejorar la eficacia de los programas de asistencia.**
- 2. Respaldo a la protección, la promoción y la reconstrucción de los medios de subsistencia, así como las instituciones que apoyan y favorecen los medios de vida, en los países afectados por crisis prolongadas.**
- 3. Modificar la arquitectura de la asistencia externa en situaciones de crisis prolongada para adaptarla a las necesidades, los retos y las limitaciones institucionales sobre el terreno.**