



Hacia la garantía de la seguridad alimentaria en crisis prolongadas: medidas recomendadas

Los países en crisis prolongada se caracterizan por crisis y conflictos duraderos o recurrentes, el fracaso extensivo de los medios de subsistencia y una capacidad institucional muy reducida para responder a ello. Como resultado, la proporción de personas subnutridas en estos países es el triple de la existente en otros países en desarrollo. Aproximadamente un quinto de los 925 millones de personas subnutridas que, según las estimaciones, existen en el mundo viven en los 22 países que en la actualidad se consideran en crisis prolongada. Debido a las características distintivas de estas crisis, las respuestas apropiadas son diferentes a las necesarias en crisis de corta duración o en contextos de desarrollo ajenos a las crisis. Por ello, los países en crisis prolongada deben ser considerados como una categoría especial con necesidades especiales en cuanto a las intervenciones por parte de la comunidad para el desarrollo.

Las conclusiones presentadas en *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010* dieron lugar a tres recomendaciones principales para abordar la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas, a saber:

- mejorar el análisis y el entendimiento;
- mejorar el apoyo de los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria;
- reformar la arquitectura de la asistencia.

■ Mejorar el análisis y el entendimiento

Si bien las crisis prolongadas tienen algunos rasgos generales en común, los estudios de caso considerados en el presente informe dejan claro que cada crisis tiene unas características específicas de su contexto. Cada caso es diferente y las respuestas, internas o externas, deben adaptarse a sus detalles. La identificación de las respuestas adecuadas suele verse dificultada por la escasez o carencia de datos. Con la excepción de un número reducido de casos de perfil elevado, la información suele ser escasa o de mala calidad, lo que dificulta el entendimiento de la dinámica de las crisis prolongadas.

El entendimiento actual de las crisis prolongadas sigue siendo superficial y reducido. Mientras que las situaciones de

emergencia humanitaria requieren claramente una evaluación rápida de las necesidades, las crisis prolongadas requieren un análisis más amplio y profundo. Un entendimiento en profundidad de los medios de subsistencia, la dinámica de género, el contexto social y las instituciones locales y nacionales es necesario no sólo para abordar las limitaciones críticas de los medios de subsistencia en el ámbito familiar, sino también para comprender las causas subyacentes a la crisis. Es necesario realizar un análisis más completo para entender los detalles de las maneras en que los medios de subsistencia se adaptan en las crisis prolongadas, lo que podría estar motivado por actores externos (como las remesas y los cambios en las instituciones locales que rigen los derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales), o en otros casos tendrían que mitigarse (como la explotación excesiva de los recursos naturales).

La capacidad de comparar la gravedad de la crisis en diferentes contextos es importante para reducir los riesgos de la distribución de ayuda desigual y el síndrome conexas de la "crisis olvidada". Este es un ámbito en el que se han realizado avances, pero estos deben incrementarse, especialmente en países en crisis prolongada. Un nuevo enfoque de esta cuestión es el Marco Integrado de Clasificación de la Seguridad Alimentaria (IPC) (véase el Recuadro 12). Una característica distintiva del IPC es que fue el resultado de la colaboración entre diversas organizaciones y no sustituye a instrumentos analíticos existentes u otros esfuerzos dirigidos al análisis de la seguridad alimentaria, sino que los complementa mediante un enfoque transparente y basado en la colaboración.

Se ha avanzado, asimismo, en la mejora de la adaptación de las necesidades determinadas, el análisis de las causas subyacentes y la asistencia propuesta, pero una gran parte de estos esfuerzos se encuentran todavía en fase inicial y con frecuencia en las respuestas se adoptan inmediatamente intervenciones "de eficacia probada" en crisis prolongadas. No obstante, tales intervenciones suelen constituir una forma inadecuada de asistencia y tienen pocos efectos¹⁰².

De igual manera, ha mejorado la evaluación del impacto tanto de las intervenciones externas como de las respuestas

RECUADRO 12

Mejora del análisis y la toma de decisiones relativos a la seguridad alimentaria: el Marco Integrado de Clasificación de la Seguridad Alimentaria

El Marco Integrado de Clasificación de la Seguridad Alimentaria (IPC) es un instrumento empleado para mejorar el rigor, la transparencia, la relevancia y la comparabilidad de los análisis de la seguridad alimentaria. Se elaboró inicialmente en 2004 para ser empleado en Somalia por la Unidad de Evaluación de la Seguridad Alimentaria de la FAO, pero desde entonces ha sido aplicado en otros contextos concernientes a la seguridad alimentaria mediante el esfuerzo conjunto con el PMA y otros asociados.

El IPC incluye los cinco protocolos siguientes:

- **Clasificación de la gravedad y alerta** para permitir la comparación de datos entre lugares y a lo largo del tiempo.
- **Análisis basado en las pruebas** para documentar las pruebas principales que respaldan la clasificación de la situación de la seguridad alimentaria.
- **Vinculación con la respuesta** para proporcionar orientaciones generales sobre la respuesta adecuada para varios niveles de inseguridad alimentaria.
- **Comunicación básica** para consolidar las conclusiones fundamentales para los responsables de la toma de decisiones en un formato accesible y uniforme.
- **Consenso técnico** para garantizar que las principales partes interesadas del gobierno, las ONG, las Naciones Unidas y los organismos académicos estén de acuerdo con las conclusiones técnicas del análisis.

Cuando se siguen los protocolos del IPC, el análisis complejo de la seguridad alimentaria se hace más accesible y significativo para los encargados de la toma de decisiones a nivel nacional, regional y mundial. En él se basan las

decisiones sobre el establecimiento de prioridades en cuanto a los recursos, el diseño de los programas y la promoción para mitigar la inseguridad alimentaria aguda y crónica. La aplicación del IPC refuerza las instituciones existentes y proporciona una plataforma para compartir información y permitir que diversas partes interesadas, nacionales e internacionales, trabajen juntas y alcancen un consenso sobre el análisis de la seguridad alimentaria.

En Somalia, por ejemplo, el IPC se ha venido empleando desde 2004 y ha ayudado a garantizar que la respuesta humanitaria se dirija a la población que más lo necesita e, igualmente importante, que la comunidad internacional no se “olvide” de la crisis prolongada. En Kenya —un contexto más centrado en el desarrollo— el IPC se emplea desde 2005 y proporciona una plataforma común para que varios ministerios afines compartan información y elaboren análisis conjuntos a nivel nacional y de distrito bajo la coordinación de la Oficina del Presidente. En la actualidad, el IPC se encuentra en diversas fases de aplicación (desde la información inicial hasta la adopción oficial) en más de 20 países de África, Asia y América Latina.

El Programa de apoyo mundial del IPC proporciona a éste apoyo técnico y elaboración normativa en función de sus demandas. Lo gestiona un Comité Rector interinstitucional con representantes de CARE International, la FAO, el Sistema de alerta temprana para casos de hambruna, el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, Oxfam (Reino Unido), Save the Children (Reino Unido y los Estados Unidos) y el PMA. En 2010 también se invitó a que se uniesen diversos organismos gubernamentales regionales y otras organizaciones de las Naciones Unidas u ONG.

locales a los medios de subsistencia en crisis prolongada, pero muchos donantes y organismos todavía son reacios a invertir en el análisis de los efectos y de la respuesta en la medida necesaria. Los sistemas de análisis de los efectos, de seguimiento y de evaluación y los mecanismos de aprendizaje y rendición de cuentas deben reforzarse para mejorar la manera en que se responde a la seguridad alimentaria en crisis prolongadas.

■ **Mejora del respaldo a los medios de subsistencia para conseguir la seguridad alimentaria**

Las respuestas que salvan vidas son indispensables, pero en países en crisis prolongada es necesario avanzar hacia la mejora del respaldo a los medios de subsistencia, la protección

social y la reducción del riesgo a la vez que se conservan la capacidad y la flexibilidad de responder a crisis graves.

En las evaluaciones de los medios de subsistencia se debe considerar la dinámica principal de las instituciones locales (incluidas las dinámicas de poder y de conflictos) con el fin de comprender mejor las causas de la crisis e identificar tanto las maneras adecuadas de prestar asistencia como los socios fiables y sostenibles para abordar las necesidades a largo plazo. Los ejemplos extraídos de Sierra Leona y el Sudán demuestran que la asistencia externa puede ser útil o perjudicial en función del modo en que se entienda la dinámica de los medios de subsistencia, y que en ella se deben reconocer y respaldar las innovaciones en cuanto a los medios de subsistencia sobre el terreno, al tiempo que se impiden las prácticas inadaptadas de las que depende la población en condiciones de extrema dureza.

RECOMENDACIÓN 1

Respaldar el análisis y el entendimiento más profundos 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 ayuda y asistencia

- Los donantes y las organizaciones deben invertir más en análisis, evaluación de los efectos y aprendizaje de lecciones en situaciones de crisis prolongada. En ello se incluyen los recursos tanto financieros como humanos.
- Deben reforzarse y expandirse los sistemas de información. La evaluación de las necesidades humanitarias es fundamental, pero el análisis también se debe ampliar para incluir los medios de subsistencia y las instituciones locales y nacionales que los pueden respaldar, las cuales pueden ser la causa principal de las crisis prolongadas.
- Debe mejorarse el análisis de las respuestas y fomentarse la capacidad tanto en la producción de análisis de opciones de asistencia mejor informados como en el uso de los mismos.
- Debe continuar incrementándose la capacidad de comparar necesidades en contextos diferentes y variados para mejorar la distribución de ayuda y evitar el síndrome de la "crisis olvidada".
- El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial debería realizar el seguimiento periódico de la situación general de los países en crisis prolongada y debatirla.

RECOMENDACIÓN 2

Respaldar 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

- Los gobiernos, los donantes y las organizaciones deberían vincular mejor las respuestas que abordan las necesidades a corto y a largo plazo mediante la mejora de la asistencia alimentaria, la protección social y las inversiones en agricultura y medios de subsistencia ajenos a la agricultura.
- El aprovisionamiento, la protección y la promoción a largo plazo de los medios de subsistencia deberían mejorarse empleando diversos instrumentos que respalden la resistencia de la población y afronten la vulnerabilidad (redes de seguridad, apoyo nutricional y desarrollo de la capacidad de la población de producir y adquirir alimentos). Deberían reconocerse debidamente las diferencias existentes entre ambos sexos.
- El apoyo de los medios de subsistencia debe basarse en la capacidad existente y debería reforzar las adaptaciones positivas de estos medios en contextos específicos, y a la vez evitar o mitigar las estrategias inadaptadas.
- Los esfuerzos deberían centrarse en ayudar a reconstruir o promover las instituciones locales que respaldan los medios de subsistencia.

Una manera crucial de fomentar los medios de subsistencia a largo plazo es respaldar las instituciones informales que funcionan como pilares de la seguridad de los medios de subsistencia locales. Por lo tanto, las respuestas que protegen vidas y medios de subsistencia de manera directa deberían tener lugar paralelamente con formas de asistencia que respaldan a las instituciones locales que afrontan las necesidades a largo plazo en la agricultura sostenible, la ordenación de los recursos naturales (por ejemplo, la tenencia de la tierra, como ilustra el caso de las instituciones consuetudinarias en Mozambique) y la prestación de servicios sociales fundamentales (infraestructuras rurales, educación, sanidad y nutrición). Esto también puede contribuir a procesos de construcción del Estado, especialmente en los casos extremos en que la capacidad estatal es muy limitada.

Reformar la arquitectura de la asistencia

Las experiencias descritas en los capítulos precedentes del presente informe muestran que existe un abismo entre la realidad sobre el terreno en las crisis prolongadas y la arquitectura de la asistencia internacional puesta en práctica para abordarlas. El reconocimiento de este abismo no es nuevo; muchas de estas cuestiones se abordaron en un foro mundial celebrado en 2008, en el que participaron organizaciones de las Naciones Unidas, ONG y el movimiento de la Cruz Roja (véase el Recuadro 13).

Las conclusiones de la conferencia de 2008 son aún más urgentes hoy en día, especialmente en crisis prolongadas. En parte es necesario mejorar la arquitectura de la ayuda para salvar la división que existe entre los enfoques clásicos del socorro (o respuesta humanitaria) y del desarrollo. Las

RECOMENDACIÓN 3

Revisar la arquitectura de la asistencia externa en crisis prolongadas para adaptarla a las necesidades, los retos y las limitaciones institucionales sobre el terreno. Esto podría suponer la organización de un foro de alto nivel sobre crisis prolongadas seguido por la elaboración de un nuevo plan de acción para los países en crisis prolongadas

- El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial debería respaldar la organización de un foro de alto nivel sobre crisis prolongadas como muy tarde en 2012 para debatir el estado de los conocimientos sobre estas crisis y sugerir la manera de avanzar.
- Debería elaborarse un nuevo plan de acción en crisis prolongadas para establecer unos principios y parámetros con los que abordar eficaz y eficientemente las necesidades específicas de estos países. Se propone que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial se encargue de lanzar y realizar el seguimiento de este proceso.
- Las modalidades de asistencia deberían abandonar las categorías tradicionales de “socorro” y “desarrollo” y adoptar un enfoque más diversificado en el que se incluyan mecanismos de protección social, sistemas de alerta relativos a la seguridad alimentaria, la preparación ante catástrofes, la protección y rehabilitación ambiental y el fomento de la resistencia de los medios de subsistencia.
- La planificación de los donantes debería incidir en la previsibilidad para la prevención, la acción temprana y las soluciones a largo plazo.
- Los sistemas de rastreabilidad de los flujos de ayuda deberían perfeccionarse y abandonar la división tradicional entre asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo con el fin de permitir rastrear de manera más transparente las inversiones en apoyo de la seguridad alimentaria.
- Deben realizarse esfuerzos para ayudar a todos los actores —donantes, gobiernos anfitriones, partes no estatales, ONG nacionales e internacionales y comunidades afectadas por la crisis— a determinar los principios que deberían regir la asistencia en crisis prolongadas.

maneras en que los donantes clasifican en la actualidad las actividades humanitarias y de desarrollo no se ajustan a la diversidad de las intervenciones puestas en práctica ni a la variedad de respuestas locales a las crisis prolongadas, y tampoco las tienen en cuenta. Las formas de asistencia externa son descritas de manera inadecuada por cualquiera de estas etiquetas o de los marcos temporales que se considere que les corresponden. Los donantes deberían distribuir y considerar los fondos de acuerdo con las necesidades determinadas y las oportunidades programáticas, empleando los recursos necesarios para responder a las condiciones de las crisis prolongadas.

Se han realizado avances en algunos de estos ámbitos. El PMA y la FAO están liderando el proceso dirigido a crear un Grupo mundial en el sector de la seguridad alimentaria para garantizar una respuesta más coherente, predecible y completa a la seguridad alimentaria en los contextos humanitarios (véanse las páginas 43-47). Este grupo constituiría un foro a nivel internacional para fundamentar y respaldar la elaboración de estrategias de urgencia y planes de aplicación en el ámbito nacional que integrasen medidas urgentes para abordar la disponibilidad y la producción de alimentos, el acceso a ellos y las preocupaciones relativas a su utilización. También favorecería una mejora fundamental de la coherencia del enfoque general y de la integración del salvamento de vidas y la protección de los medios de subsistencia en el contexto humanitario. No obstante, todavía no se ha definido la

función del Grupo mundial en el sector de la seguridad alimentaria en crisis prolongadas.

Se han realizado mejoras incrementales en el refuerzo de los mecanismos de evaluación y aprendizaje y en los enfoques analíticos como la CIF. Sin embargo, muchas de estas recomendaciones todavía no se han aplicado plenamente. Un gran reto es el liderazgo y la coordinación de las intervenciones en ausencia de un gobierno nacional con la capacidad y la voluntad necesarias. Parte de un enfoque integrado dirigido a reducir la inseguridad alimentaria debe ser el respaldo al fomento de la capacidad gubernamental de los ministerios técnicos para liderar y coordinar los esfuerzos, pero esto será difícil en situaciones de conflictos civiles.

Las respuestas en el mismo contexto de las mismas organizaciones están, en la actualidad, dirigidas simultáneamente a abordar las necesidades humanitarias, la protección y la promoción de los medios de subsistencia, la creación de instituciones y, en algunos casos, los objetivos de seguridad. Como resultado, los principios rectores de las actividades sobre el terreno son cada vez menos claros. Las organizaciones humanitarias denuncian el perjuicio de los principios humanitarios; tal perjuicio ha ocasionado que cada vez sea más difícil acceder a la población necesitada en algunas crisis y ha contribuido a la reducción de la seguridad del personal de ayuda (véanse las páginas 34-38). Deben aclararse los objetivos de la asistencia externa en crisis prolongadas y los principios

RECUADRO 13

Conclusiones de la conferencia mundial sobre la Reformulación de la seguridad alimentaria en la respuesta humanitaria

En abril de 2008 diversas organizaciones de las Naciones Unidas, ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se reunieron para debatir la seguridad alimentaria en la respuesta humanitaria. Este foro de tres días de duración fue organizado por CARE Internacional y Oxfam en la Sede de la FAO en Roma. Si bien tenía un alcance más amplio que los países en crisis prolongada, en el foro se identificaron dos importantes ámbitos de acción subyacentes a los cambios necesarios en cuanto a la manera en que los sistemas de ayuda enfocan la seguridad alimentaria y al modo en que se puede mejorar notablemente su efectividad al afrontar el hambre:

1. La necesidad de eliminar la división entre socorro y desarrollo:
 - El fomento de la protección social a largo plazo como un enfoque fundamental.
 - La incorporación de la reducción del riesgo de catástrofes en los marcos de protección social.
 - La prestación de mayor atención a la agricultura sostenible.
 - El fomento de la financiación de la prevención y las medidas tempranas.
2. La importancia de aplicar un enfoque común e integrado al entendimiento del hambre y la vulnerabilidad y la respuesta a ellas:
 - La elaboración de un marco analítico y programático común para la seguridad alimentaria. El empleo de respuestas e intervenciones programáticas basadas en los resultados más apropiadas.

En el foro se recomendó que estos dos ámbitos de acción se respaldasen mediante cambios fundamentales de la arquitectura de la asistencia internacional en la seguridad alimentaria. Los cambios necesarios son los siguientes:

- Refuerzo de los mecanismos de seguimiento, evaluación, aprendizaje y rendición de cuentas.
- Mejora de la capacidad de análisis en que fundamentar las políticas, los programas y las respuestas.
- Garantía de que las organizaciones de ayuda se adecúen a los objetivos mediante la evaluación de sus carteras de programas, sus mecanismos de financiación, su personal y sus estructuras, y realización de los cambios necesarios de acuerdo con las lagunas identificadas y en consonancia con las funciones definidas en el marco común.
- Creación de mecanismos de coordinación en cuanto a la seguridad alimentaria para aunar a las organizaciones de ayuda de socorro, transición y desarrollo, así como a las que participan en diferentes ámbitos de la seguridad alimentaria y nutricional.

Fuente: Resumen realizado a partir del comunicado final del foro Reformulación del enfoque del sistema de ayuda internacional aplicado a la seguridad alimentaria, Conclusiones del Foro Internacional sobre Seguridad Alimentaria, 16-18 de abril de 2008, Roma (Italia). CARE International/Oxfam/FAO/PMA.

rectores de la distribución y la evaluación del impacto de tal asistencia para abordar con éxito los objetivos humanitarios y de desarrollo en general y la inseguridad alimentaria en particular.