

4. La ayuda alimentaria en la respuesta a situaciones de emergencia⁹

La inseguridad alimentaria transitoria está asociada al riesgo y las perturbaciones que causan «las reducciones temporales de la capacidad de la población para producir o comprar alimentos y otros productos básicos [que] perjudican el desarrollo a largo plazo y causan una pérdida de capital humano de la que se necesitan años para recuperarse», si es que realmente es posible una recuperación (Banco Mundial, 1986). El hundimiento repentino y drástico de la disponibilidad de alimentos, su utilización o el acceso a los mismos puede causar problemas permanentes, incluso la muerte, para aquellas personas que sufran estas crisis, incluso si la perturbación subyacente es efímera.

La ayuda alimentaria ha desempeñado una función inestimable al proporcionar las necesidades nutricionales básicas a las personas afectadas por una gran perturbación, y ha permitido salvar millones de vidas durante los últimos 50 años o más (Barrett y Maxwell, 2005). Los miembros más vulnerables de las poblaciones afectadas por una perturbación –en particular, niños y mujeres– habitualmente sufren de una forma desproporcionada la reducción del consumo de alimentos durante episodios de inseguridad alimentaria transitoria, y a menudo sufren incluso cuando otros miembros de la familia son capaces de protegerse por su cuenta de las grandes perturbaciones (Hoddinott, 2006). La ayuda alimentaria puede ser especialmente eficaz para satisfacer las necesidades de estos grupos vulnerables.

Igualmente importante, el suministro puntual de alimentos a personas expuestas

de forma extrema a la inseguridad alimentaria alivia la presión para vender los escasos bienes productivos, permitiendo a los receptores reanudar su avance hacia la consecución de una forma de subsistencia plenamente segura, una vez finalizada la crisis. La ayuda alimentaria es importante para satisfacer el derecho a la alimentación y proteger los bienes productivos, en especial el capital humano, que es el principal recurso de los pobres.

La importante función humanitaria desempeñada por la ayuda alimentaria ha sido explícitamente reconocida en el contexto de las negociaciones de la OMC sobre las subvenciones agrícolas, que se acordaron en un «Compartimento seguro» para ayuda alimentaria de urgencia (tratada en el Capítulo 2). La preponderancia de la ayuda alimentaria de urgencia en los flujos mundiales de ayuda alimentaria durante la pasada generación da testimonio del amplio reconocimiento de la efectividad de la ayuda alimentaria de urgencia respecto a otros tipos de ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria de urgencia continúa aumentando en cantidades absolutas y como parte de los flujos de ayuda alimentaria mundial, alcanzando el 64 por ciento del total en 2005.

La ayuda alimentaria de urgencia absorbe una parte incluso mayor de los recursos financieros destinados a la ayuda alimentaria, porque es más cara que la ayuda no de urgencia. Los flujos de ayuda urgente comprenden una parte bastante más extensa de los productos básicos más caros, aquellos que se usan para la alimentación terapéutica. Los costes de transporte y suministro asociados son también mucho más elevados en las emergencias, debido a la utilización de medios de distribución extraordinarios, a la mayor necesidad de seguridad en

⁹ Este capítulo está basado en un documento de trabajo elaborado por Barrett (FAO, 2006g) y Flores, Khwaja y White (2005).

emergencias derivadas de conflictos y a un ritmo más lento del suministro cuando las catástrofes naturales han dañado las infraestructuras utilizadas en la distribución.

Durante la última generación se ha registrado un considerable avance en la programación de la ayuda alimentaria en respuesta a situaciones de inseguridad alimentaria transitoria. El PMA es el principal protagonista de la ayuda alimentaria de urgencia, aunque una gran parte de la ayuda que maneja se distribuya localmente a través de ONG asociadas. El PMA y sus asociados han conseguido un gran avance en el desarrollo de sistemas de alerta, métodos de evaluación de necesidades urgentes y raciones de alimentación de urgencia y terapéuticas adecuadas desde un punto de vista nutricional. Asimismo, han sido pioneros en la introducción del uso de modernas tecnologías de comunicación, informativas y financieras para la respuesta a situaciones de emergencia. El avance conseguido en las dos últimas décadas ha sido impresionante y supone una consolidación y más inversiones.

En el Capítulo 2 se introdujo el concepto de la protección social y se abordó la función de la ayuda alimentaria en un marco más amplio de redes de seguridad social destinadas a garantizar un nivel mínimo de bienestar, incluyendo la seguridad alimentaria. En dicho capítulo se introdujeron también algunas consideraciones importantes acerca del diseño de redes de seguridad alimentaria, especialmente en situaciones de crisis. En el Capítulo 3 se examinaron las repercusiones económicas de la ayuda alimentaria, concluyendo, entre otras cosas, que la ayuda programada y orientada de forma deficiente estaba asociada a resultados negativos. Se consideró que era menos probable que la ayuda de urgencia causara daños, debido en gran parte a que está dirigida a personas que padecen una crisis. El presente capítulo parte del análisis conceptual y empírico de estos capítulos anteriores para examinar un gran número de estudios monográficos recientes sobre la respuesta a situaciones de emergencia.

Más allá de los desafíos materiales y políticos implicados en la respuesta a las situaciones de emergencia humanitaria –circunstancias de por sí difíciles y a menudo peligrosas– la intervención de situaciones de emergencia está afectada por una multitud de desafíos institucionales, conceptuales y

en materia de políticas. Estos desafíos se manifiestan en tres ámbitos principales:

- Las limitaciones, rigideces y carencias de recursos que llevan a: *i)* una excesiva confianza en la ayuda alimentaria en la respuesta general a situaciones de emergencia; *ii)* una financiación inadecuada y rígida para situaciones de crisis que carecen de atención suficiente por parte de los medios de comunicación; y *iii)* los obstáculos y retrasos que cuestan vidas y despilfarran recursos.
- Unos sistemas de información, análisis y seguimiento inadecuados –y una atención insuficiente prestada a los conocimientos disponibles– en el diseño de opciones de respuesta para abordar necesidades reales y prioritarias de personas y grupos vulnerables.
- Unas lagunas normativas, que forman parte de la brecha del «desarrollo humanitario» que impide posibles respuestas que aborden la naturaleza dinámica de las situaciones de crisis y sus interconexiones con las condiciones sociales, políticas y económicas subyacentes.

En realidad, cada situación de emergencia es particular y resulta peligroso generalizar en excesivo porque la respuesta debe ser específica para cada contexto. Sin embargo, hay ciertas diferencias útiles que deben establecerse entre las tres clases generales de situaciones de emergencia: emergencias repentinas, emergencias de lenta aparición y emergencias prolongadas y complejas. Los siguientes estudios de casos, agrupados por clases, revelan tanto un grado de dificultad cada vez mayor y una escala de éxitos cada vez más reducida en la satisfacción de los objetivos humanitarios inmediatos y en el empeño para establecer la base de una seguridad alimentaria sostenible y duradera.

Las emergencias repentinas

Habitualmente, las emergencias repentinas surgen en respuesta a catástrofes naturales que se producen prácticamente sin avisar o de forma súbita –ciclones, terremotos, huracanes, tsunamis y muchas inundaciones– aunque también pueden surgir en respuesta a epidemias de enfermedades o situaciones de violencia.

Tal como sugiere el término, la característica principal que distingue las emergencias repentinas de las de lenta aparición es el tiempo disponible para preparar la respuesta. Aunque uno pueda estar preparado para cualquier contingencia –y los profesionales que integran el personal de los organismos operacionales en el marco del sistema de las Naciones Unidas, gobiernos y las diversas organizaciones privadas voluntarias desempeñan generalmente una labor destacada en estas situaciones–, las emergencias repentinas no permiten una alerta previa con respecto a los detalles decisivos que deben configurar la respuesta.

Una de las consecuencias iniciales de muchas situaciones de crisis es el hundimiento de los sistemas de producción y distribución de alimentos. Este hecho altera a veces la disponibilidad de alimentos en la zona afectada, y va habitualmente acompañado de un deterioro en la capacidad de la gente para acceder a los alimentos adecuados y apropiados. Juntamente debido al daño causado al sistema alimentario, muchas crisis alteran también los servicios de suministro de agua y saneamiento e impiden la prestación de servicios médicos, lo cual puede crear problemas para una correcta utilización de los alimentos.

A menudo, la ayuda alimentaria es un elemento esencial de la respuesta humanitaria en estas situaciones de emergencia. Por ejemplo, las poblaciones atrapadas en un área de conflicto a menudo son incapaces de continuar con sus estrategias de subsistencia tradicionales y se convierten en refugiados o desplazados internos, que carecen tanto de alimentos como del dinero necesario para adquirirlos. A corto plazo, la ayuda alimentaria es la única opción para proteger el derecho a la alimentación de estos grupos, y a menudo constituye el elemento fundamental para prevenir la aparición de enfermedades relacionadas con la malnutrición y la venta de activos productivos elementales que comprometen el bienestar futuro de las personas vulnerables.

Aunque en algunas situaciones pueda ser necesaria, a menudo se pone demasiado énfasis en la ayuda alimentaria –especialmente la obtenida de países donantes– en las respuestas a emergencias repentinas. Las crisis de grandes dimensiones que destruyen las infraestructuras y la

producción agrícola locales casi siempre dejan a numerosos grupos de población necesitados de ayuda alimentaria. Sin embargo, la inseguridad alimentaria transitoria es con mayor frecuencia producto de una crisis del acceso a los alimentos que de la disponibilidad de los mismos.

Incluso en las situaciones de emergencia, las redes comerciales establecidas mantienen su capacidad de distribución, o consiguen restablecerse rápidamente, en especial en las áreas urbanas, y pueden ser utilizadas para ayudar a abastecer zonas más inaccesibles en las que la inseguridad alimentaria sea más intensa. Este hecho cuestiona la necesidad de un envío transoceánico de ayuda alimentaria lento y caro y premia el uso eficaz de las redes de abastecimiento locales y regionales. Allí donde las redes comerciales se han deteriorado a causa de unas infraestructuras dañadas o de la ruptura del orden civil, por ejemplo, unas intervenciones destinadas a reparar las carreteras y restablecer la seguridad pueden ser más eficaces y eficientes en función de los costos que el envío de ayuda alimentaria (Levine y Chastre, 2004).

El tsunami asiático: la crisis de Navidad

La respuesta a situaciones de emergencia repentina puede ser muy eficaz a pesar de la incapacidad para planificar por adelantado todos los detalles esenciales. La experiencia posterior al tsunami asiático del 26 de diciembre del 2004 quizá sea el mejor ejemplo reciente de respuesta eficaz a una emergencia repentina (Cosgrave, 2005; Webb, 2005; OMS, 2005). Esta fue una de las mayores catástrofes naturales registradas en la historia, el cuarto terremoto más importante de la era moderna y el tsunami más devastador que se recuerda.

Nada menos que 300 000 personas fallecieron o desaparecieron, más de 1,7 millones quedaron desplazadas y muchas más perdieron su empleo o los recursos imprescindibles para su subsistencia (por ejemplo, embarcaciones de pesca, tiendas, y ganado), que quedaron destruidos por el terremoto y el posterior tsunami. Se causaron daños aproximadamente por valor de 10 000 millones de dólares EE.UU. en dos continentes (Asia y África), todo en el intervalo de un día, y principalmente dentro de las dos horas posteriores al amanecer en la costa occidental de Sumatra.

La inseguridad alimentaria resultante era muy grave y generalizada, con una pronunciada caída del acceso a los alimentos y, en algunos casos, de la disponibilidad de alimentos, debido a la enorme perturbación sufrida por los medios de subsistencia y las infraestructuras. Las posibilidades de una catástrofe humanitaria y de una pérdida de vidas todavía mayor en las semanas y meses siguientes al tsunami eran muy verosímiles.

No obstante, la respuesta a los tsunamis fue casi tan imponente como el propio suceso en sí. Los donantes internacionales, tanto privados como públicos, respondieron de forma rápida y generosa, contribuyendo internacionalmente con unos 15 500 millones de dólares EE.UU., en su mayor parte sin ninguna restricción. Además, los donantes fueron extraordinariamente rápidos en convertir las promesas en desembolsos efectivos, reduciendo a una cuestión de días o semanas, en lugar de meses o años como ocurre a menudo, el intervalo decisivo de tiempo que transcurre entre el anuncio de las promesas y el desembolso para posibilitar las operaciones.

Esta respuesta rápida y generosa posibilitó iniciativas generalizadas de socorro en los momentos inmediatamente posteriores al terremoto y el tsunami, seguidos de una rápida transición a la rehabilitación; permitió un uso más flexible del dinero en efectivo y de los recursos no alimentarios para satisfacer las necesidades locales específicas; y atrajo a más organizaciones de lo acostumbrado a participar. Las entregas de ayuda alimentaria fueron rápidamente diseñadas para garantizar no solamente una disponibilidad suficiente de energía alimentaria para los receptores, sino también una disponibilidad de micronutrientes adecuados mediante galletas energéticas, fideos y aceite vegetal, sal yodada, etc.

Las zonas más devastadas pudieron comenzar el proceso de reconstrucción rápidamente, a pesar de las terribles pérdidas causadas por el terremoto y el tsunami. De forma notable, algunas organizaciones humanitarias se enfrentaron al problema extraordinario de tener que ponerse en contacto con los donantes para devolver los fondos innecesarios o para pedirles que reorientaran los recursos financieros hacia otras regiones afectadas, para las cuales las promesas de ayuda no llegaban a cubrir las

necesidades. Y lo que es más importante, las predicciones iniciales de un enorme aumento de la mortalidad, como consecuencia de enfermedades infecciosas y relacionadas con el hambre, nunca se materializaron.

Tal como ocurre frecuentemente en situaciones de emergencia repentina, la coordinación de la evaluación de las necesidades e intervenciones fue a veces deficiente, con un exceso de oferta de los servicios más comunes, como equipos médicos, y cierta insuficiencia de necesidades más elementales pero menos atractivas, como el agua potable. Algunas intervenciones prometidas, como la construcción de casas y embarcaciones, no se llevó a cabo de forma tan rápida o adecuada, y también se efectuaron algunas denuncias de violación de los derechos humanos en las áreas afectadas por el tsunami, incluyendo la discriminación en la distribución de ayuda, la reubicación forzada, los arrestos arbitrarios y la violencia por razón de género (ActionAid, 2006a).

Aunque quede margen para la mejora, incluso en respuestas tan eficaces como la del tsunami asiático, este episodio pone claramente de manifiesto la capacidad de la comunidad internacional para intervenir en una crisis humanitaria. Desgraciadamente, la respuesta al tsunami es algo atípica. Varias circunstancias especiales contribuyeron al éxito extraordinario de la respuesta al tsunami: la fecha de la catástrofe, después del día de Navidad y a finales del año natural, las sobrecogedoras imágenes de la catástrofe, la infraestructura institucional y material relativamente sólida que existe en muchos países de Asia meridional y sudoriental y la presencia de muchos turistas occidentales, entre otros factores. En especial, el tsunami atrajo la atención de la opinión pública, que, de forma demasiado frecuente, se muestra esquiva ante otros casos de situaciones de emergencia, generando una enorme voluntad política para intervenir de forma rápida, generosa y flexible con dinero en efectivo.

El terremoto en Pakistán: garantizar el acceso

La respuesta al terremoto de Pakistán en octubre de 2005 proporciona un ejemplo excelente de la necesidad de adaptar las iniciativas de respuesta a los aspectos

específicos de la seguridad alimentaria afectados por la emergencia (Nyberg, 2005). Antes del terremoto, Pakistán era un exportador neto de alimentos y había acabado de registrar una cosecha superior a la media. Antes de la catástrofe, las regiones más afectadas, la provincia de la Frontera del Noroeste y Azad Jammu Kashmir, eran dos de las regiones del país más expuestas a la inseguridad alimentaria, y ya importaban alimentos procedentes de áreas con excedentes o de países vecinos. El terremoto alteró enormemente las infraestructuras de estas regiones, lo cual requirió unos esfuerzos de logística extraordinarios para distribuir los alimentos. No obstante, los alimentos siguieron estando fácilmente disponibles en Pakistán, tuvieron efectos mínimos, si los hubo, en los precios locales, los incentivos a la producción o para la población urbana alejada de las zonas más cercanas al impacto. De forma adecuada, el Gobierno de Pakistán puso en marcha unos sistemas de compensación mediante dinero en efectivo para restablecer el acceso a la alimentación de las personas afectadas en las áreas urbanas y orientó la ayuda alimentaria de socorro hacia aquellas áreas en las que el acceso al mercado había quedado perjudicado de forma considerable. Con algunas excepciones importantes, los donantes suministraron principalmente dinero en efectivo para adquirir ayuda alimentaria de mercados locales y regionales, facilitando la respuesta y mejorando la eficiencia de los recursos de las operaciones. A la espera todavía que se faciliten valoraciones importantes de esta operación, los datos iniciales apuntan a que también fue en general un éxito.

Las emergencias silenciosas: los hogares en crisis

Existe finalmente una forma de emergencias repentinas a la que habitualmente se presta menos atención: las situaciones de crisis que afectan específicamente a hogares debido a accidentes, enfermedades graves repentinas (por ejemplo, la malaria, el cólera, o el dengue), la mortalidad, las malas cosechas o la pérdida de ganado, los incendios, robos y la pérdida súbita del empleo. Estas crisis son habituales, especialmente en las comunidades más pobres. Además, datos empíricos recientes sugieren que con

frecuencia esta forma de emergencia es responsable de que muchos hogares caigan en la pobreza duradera (Barrett *et al.*, 2006).

Dado que se trata de una crisis a nivel familiar, con una considerable variedad de experiencias entre los hogares y los individuos dentro de una región determinada, la inseguridad alimentaria grave que se origina es ignorada a menudo por los organismos humanitarios y de desarrollo en el transcurso de la planificación normal de la respuesta a las situaciones de emergencia. Estas son las emergencias generalizadas y a la vez silenciosas que no aparecen en las pantallas de televisión en las capitales financieras y políticas del mundo, pero que, sin embargo, constituyen una emergencia seria para los hogares afectados. Cuando los mecanismos de protección social, oficiales y oficiosos, no son capaces de facilitar la cobertura de seguro adecuada desde el comienzo de estas situaciones, el sufrimiento humano y las pérdidas económicas a más largo plazo resultantes de una crisis de breve duración pueden ser considerables (Dercon, 2004).

En el Capítulo 2 se trataron algunos ejemplos de mecanismos de protección social que pueden ser eficaces en estas situaciones. Las redes de seguridad, conceptualizadas y diseñadas de forma adecuada, pueden proteger a los más necesitados impidiendo que caigan en la indigencia y proporcionando el seguro necesario para animar a las poblaciones vulnerables a elegir estrategias de subsistencia de mayor riesgo, y mayor recompensa, que puedan facilitar la salida de una situación de pobreza crónica mediante una acumulación constante y una productividad mejorada de los bienes productivos (Barrett, 2005; Carter y Barrett, 2006).

Las redes de seguridad basadas en la seguridad alimentaria, como en el caso de los alimentos por trabajo o los alimentos por escuela, pueden ser útiles, pero casi siempre requieren otros recursos o actividades complementarios para proteger los bienes productivos de las personas vulnerables. En relación con la eficacia de los programas de alimentos por trabajo, los datos presentan altibajos (Ravallion, 1999; von Braun, Teklu y Webb, 1999; Barrett, Holden y Clay, 2004). Hay pocos datos empíricos que comparen de forma directa los costes y beneficios de

las intervenciones basadas en alimentos con las intervenciones basadas en efectivo, lo cual constituye una laguna grave en la bibliografía especializada (Save the Children UK/HelpAge International/Institute of Development Studies, 2005).

Un factor clave de la eficacia de las intervenciones basadas en alimentos es el de la presencia fiable y el funcionamiento de proveedores gubernamentales o de ONG. Los programas de alimentos por trabajo y otras redes de seguridad basadas en alimentos tienen que estar listos cuando los hogares sientan que necesitan ayuda. Mientras que los donantes y los organismos operacionales tienen a menudo tiempo para ofrecer nuevos programas como respuesta a catástrofes tanto de lenta aparición como repentinas, las emergencias a nivel familiar requieren una capacidad de respuesta preexistente para que tengan éxito. Este hecho no suele ocurrir habitualmente en los sitios en los que la vulnerabilidad viene generada por los conflictos o la mala gestión de los recursos públicos relacionada con una situación precaria del Estado, pero puede funcionar de forma eficaz y proporcionar un mecanismo de seguro de protección contra perturbaciones climáticas, económicas, ambientales y de la salud sufridas por algunos hogares en la región.

Lecciones extraídas de las emergencias repentinas

La ayuda alimentaria como respuesta a la inseguridad alimentaria transitoria relacionada con emergencias repentinas basadas en crisis de ámbito regional, como ciclones, terremotos, huracanes y tsunamis, se centra adecuadamente en la protección directa de las vidas humanas y los bienes productivos de las personas vulnerables, principalmente mediante el apoyo a la situación nutricional de los grupos directamente afectados por la catástrofe.

La eficacia de la respuesta depende de la identificación rápida de las personas afectadas y de un conocimiento de los aspectos de la seguridad alimentaria que están en peligro. ¿Está amenazada la disponibilidad de alimentos por culpa de la alteración de las infraestructuras de producción o comercialización local? ¿Quién ha sufrido una alteración de sus medios de

subsistencia? ¿Es este hecho causante de problemas graves de acceso a los alimentos?

El equilibrio requerido entre los recursos alimentarios y los no alimentarios (por ejemplo, salud, alojamiento, agua y dinero) tiene que ser evaluado de forma precisa, y la respuesta debe organizarse a la escala pertinente, con una demora mínima entre las promesas y el desembolso de los recursos. La coordinación interinstitucional en la evaluación de las necesidades profesionales entre los múltiples sectores e intervenciones resulta imprescindible para evitar una duplicación costosa de esfuerzos y déficit peligrosos en la cobertura.

Habitualmente, hay que prestar una mayor atención a las necesidades específicas de micronutrientes de las poblaciones afectadas y no sólo a las carencias de alimentos básicos en grandes cantidades. El compromiso con las instituciones y los mercados locales puede multiplicar de forma eficaz los recursos humanos, financieros y logísticos disponibles para abordar las necesidades humanas urgentes.

La gestión de la cadena de suministro es fundamental, especialmente por el hecho de que muchos países de ingresos bajos tienen unas infraestructuras portuarias, ferroviarias y viarias con una capacidad limitada, que obstaculiza a menudo el transporte y ralentiza la distribución de los productos. En repetidas ocasiones, esta situación ha resultado ser un problema en países sin litoral en la región central del África austral durante la pasada década. No obstante, los mayores avances se han producido, en general, en la ayuda alimentaria internacional como respuesta a emergencias repentinas.

Sin embargo, el progreso ha sido algo menor en el ámbito de la inseguridad alimentaria transitoria originada por perturbaciones que afectan a hogares o individuos determinados. Los programas de alimentos por trabajo y otros planes para garantizar el empleo han demostrado ser razonablemente eficaces como mecanismos de seguro para estas situaciones, aunque se necesita conocer más acerca las ventajas relativas de las iniciativas basadas en alimentos o en dinero en efectivo, y también deben considerarse las necesidades de los hogares que se enfrentan a graves limitaciones de disponibilidad de mano de obra.

Se ha aprendido mucho acerca de la forma de diseñar y gestionar estos proyectos: cómo fijar las tasas salariales adecuadas, supervisar adecuadamente los objetivos, garantizar la disponibilidad de recursos no laborales complementarios y la supervisión técnica de proyectos, etc. El desafío principal es diseñar, dotar de plantilla y proporcionar los recursos para programas fiables y duraderos que sean accesibles a las familias cuando éstas los necesiten. Esta red de seguridad debe proporcionar mecanismos de respuesta previsibles para ayudar a los hogares a enfrentarse a situaciones adversas de forma eficaz y sin poner en peligro su bienestar futuro.

Emergencias de lenta aparición

Las emergencias de lenta aparición son, tal como sugiere su nombre, catástrofes que surgen lentamente y de forma predecible con el transcurso del tiempo. Los ejemplos principales son las crisis climáticas como la sequía, las crisis macroeconómicas (por ejemplo, las que están asociadas a la hiperinflación y a otras crisis financieras), los conflictos y pandemias que crecen lentamente (por ejemplo, el VIH/SIDA). Con las emergencias de lenta aparición, hay tiempo para prepararse antes de que la crisis golpee con toda su fuerza.

Muchas emergencias de lenta aparición ocurren con una alerta previa de varias semanas o meses. Estas alertas comprenden crisis estacionales frecuentes, como las inundaciones provocadas por el monzón en zonas costeras de Asia meridional o el hambre durante la estación seca en las regiones áridas o semiáridas de África, que son fenómenos regulares y predecibles. Este tipo de emergencias ofrece la oportunidad de una planificación previa, y los organismos operacionales a menudo distribuyen suministros en estas zonas unos meses antes del período de necesidad previsto.

Desgraciadamente, el margen de tiempo disponible para preparar emergencias de lenta aparición no siempre se aprovecha correctamente. Los sistemas de seguimiento y evaluación a menudo son inadecuados, y los donantes, habitualmente, son incapaces de responder hasta que el problema se convierte en una crisis en toda su dimensión, digna

de cobertura internacional por parte de los medios de comunicación.

La financiación constituye frecuentemente un problema en la preparación eficaz de las emergencias de lenta aparición –mucho más que para las emergencias repentinas. El problema es de voluntad política y el desafío de captar la atención de los responsables de la formulación de políticas y de la opinión pública en crisis que evolucionan lentamente, y lo que Moeller (1999) designa como «insensibilidad».

En una iniciativa experimental orientada a abordar este problema, frecuente, de la voluntad política y la financiación puntual, en marzo de 2006, el PMA anunció que pagaba a la compañía de seguros francesa AXA Re 930 000 dólares EE.UU. para una póliza de seguro de protección contra la sequía en Etiopía, que cubriría un desembolso de 7,1 millones de dólares EE.UU. para ayudar a unos 67 000 hogares en el caso de que las lluvias fueran insuficientes durante el período decisivo de marzo a octubre. La idea de este seguro indexado es usar indicadores independientes, verificables de forma objetiva, de la inminente inseguridad alimentaria transitoria para poner en marcha inmediatamente los pagos de acuerdo con las condiciones contractuales preestablecidas.

Sequía y plagas de la langosta en el Sahel: una oportunidad desaprovechada

La sequía y la plaga de la langosta en el Sahel, de 2004 a 2005, proporcionan un ejemplo desafortunado de cómo se desaprovecha un sistema de alerta eficaz. El daño a la producción de cultivos y ganadera era muy previsible al menos seis meses antes de la crisis, con un llamamiento internacional realizado por Níger en noviembre de 2004. A pesar de esta alerta, la emergencia fue ignorada hasta que en junio y julio de 2005 empezaron a aparecer en televisión las imágenes de niños muriendo de hambre. Sólo entonces los llamamientos mundiales para que se tomaran medidas provocaron la respuesta rápida, aunque tardía y tremendamente cara, de los donantes.

La sequía redujo la disponibilidad de buenas tierras de pastoreo, especialmente en Níger, obligando a los pastores pobres a vender su ganado a precios desfavorables y provocando un hundimiento de sus medios

de subsistencia. Aunque la disponibilidad general de suministros alimentarios se redujo sólo moderadamente, algunos países de la región prohibieron las exportaciones a países vecinos, creando una escasez de alimentos grave localizada en Níger. Esta situación forzó un aumento acusado de los precios en un momento en el que los ingresos habían caído drásticamente. La pobreza extrema y generalizada condujo rápidamente a una crisis humanitaria cuyos orígenes se encontraban principalmente en la inseguridad alimentaria crónica que las personas pobres de la región habían sufrido durante años. Las condiciones precarias dejaron a millones de personas expuestas a una vulnerabilidad extrema, y sólo a un paso previo de una situación de carencia de nutrientes que ponía en riesgo sus vidas.

Una pronta intervención para proteger los medios de subsistencia de los pastores pudo haber impedido la crisis. Una ayuda selectiva, relativamente pequeña, en forma de pienso para el ganado, alimentos o dinero en efectivo al comienzo de la sequía pudo haber evitado la crisis. Mantener las fronteras regionales abiertas para el comercio hubiera mitigado el efecto de los precios derivado de la moderada, y localizada, escasez de suministros. Este es un ejemplo clásico en el que la falta de responsabilidad y voluntad políticas condujo a un sufrimiento humano innecesario y a un uso ineficiente de los recursos.

Inundación en Bangladesh: preparación para la catástrofe

En algunas catástrofes de relativamente lenta aparición, el margen de tiempo previo se aprovecha bien. Por ejemplo, de julio a noviembre de 1998, Bangladesh sufrió sus inundaciones estacionales más catastróficas de la historia moderna¹⁰. En el punto álgido de la inundación, a mediados de septiembre, el agua había inundado el 66 por ciento del territorio nacional. Aunque el país sufre regularmente inundaciones por el desbordamiento de los ríos y el crecimiento de las mareas costeras, esta inundación superó considerablemente a las anteriores de 1954, 1974 y 1998.

¹⁰ Esta descripción se basa en Barrett y Maxwell (2005), que toma conceptos de Ravallion (1987), Kahn (1999) y del Ninno *et al.* (2001).

Las pérdidas de cosechas fueron enormes. En otoño de 1998, el país se enfrentó a una caída del 22 por ciento entre la producción y el consumo nacional, mientras que 20 millones de personas habían perdido sus hogares. La magnitud y la duración de la inundación despertaron la perspectiva sombría de la hambruna, tal como ocurrió de 1974 a 1975, cuando de 30 000 a 100 000 personas fallecieron como consecuencia de una inundación de dimensiones menores.

A pesar de la magnitud de la inundación y las pérdidas de producción asociadas, las interrupciones en los medios de transporte y el desplazamiento de familias, no se originó una crisis alimentaria importante. La principal razón es que las numerosas importaciones por parte del sector privado –posibilitadas por una liberalización del mercado y del comercio a principios de los años 1990 y por la inversión pública en infraestructuras de comercialización– estabilizaron los mercados de arroz, permitiendo al gobierno y a las ONG internacionales centrarse de forma eficaz en la atención de cerca de cuatro millones de hogares más necesitados mediante transferencias directas de alimentos.

Además, la cosecha de arroz en noviembre/diciembre de 1997 había sido mala, de forma que las existencias eran relativamente escasas, los precios aumentaron y el sector privado respondió con la importación de casi 900 000 toneladas de arroz de la India en los primeros cinco meses de 1998. Las importaciones del sector privado se reanudaron a un ritmo acelerado cuando empezaron las inundaciones. El Gobierno de Bangladesh eliminó los aranceles sobre las importaciones de arroz y facilitó el trasbordo y circulación de cereales desde el exterior y dentro de las fronteras.

Los precios de los cereales alimenticios, que habían aumentado poco antes de las inundaciones, permanecieron relativamente estables antes y después de las inundaciones, creciendo sólo un 7 por ciento en el período de agosto a noviembre en relación con el período de mayo a julio. En contraste, en 1974 a 1975 los precios del arroz subieron un 58 por ciento durante el mismo período y la hambruna resultante originó una gran mortalidad debido a que los precios de los alimentos básicos quedaron fuera del alcance de los pobres. La subida de precios

de 1974 no puede explicarse por las caídas de la producción –que en definitiva fueron menores que las de 1998– pero sí, en cambio, como consecuencia del funcionamiento deficiente de los mercados alimentarios locales y de los esfuerzos inadecuados para aprovechar la capacidad de los mercados y las instituciones locales para ayudar a prevenir una crisis inminente.

La disponibilidad a tiempo de alimentos en 1998 se vio apoyada sin duda por la donación inmediata de ayuda alimentaria de 650 000 toneladas cuando el gobierno buscó la ayuda internacional a finales de agosto. No obstante, el gobierno distribuyó en última instancia menos de una sexta parte de arroz que el sector privado, y los hogares confiaron mucho más en los préstamos privados que en las transferencias del gobierno o de las ONG para enfrentarse a las inundaciones. La clave para prevenir un desastre humanitario fue la rápida respuesta del sector privado –animado y ayudado de forma activa por el gobierno– que eficazmente estabilizó los precios del arroz durante la crisis, protegiendo de este modo de la inseguridad alimentaria a muchos hogares pobres durante el peor momento de las inundaciones.

Sequía en el África austral: mercados y señales confusas

Es previsible que la región del África austral sufra sequías de diversa gravedad dos o tres veces por década. El maíz blanco constituye una parte importante de los presupuestos alimentarios de los consumidores de ingresos medios y bajos de la región. Debido a que el maíz blanco tolera relativamente poco la sequía, estos acontecimientos pueden afectar negativamente a la seguridad alimentaria y a los medios de subsistencia futuros de millones de personas (Tschirley *et al.*, 2006)¹¹.

La escasez de alimentos que se produjo en muchos países de la región del África austral en 2002 y 2003, se debió a una producción que durante varios años consecutivos se situó por debajo de la media. Otro factor que motivó la crisis alimentaria, según los autores, fue el fracaso de la respuesta del gobierno y los donantes a las alertas y, en algunos casos, la crisis empeoró por las intervenciones del gobierno que impidieron

a los comerciantes intervenir para responder a la escasez de alimentos.

El sistema de alerta y respuesta funcionó durante este período. El sistema alertó a los gobiernos locales y a la comunidad internacional sobre la inminente escasez de alimentos durante la cosecha y facilitó estimaciones cuantitativas sobre el número de hogares afectados y la necesidad tanto de ayuda alimentaria como de importaciones comerciales. El sistema actualizó regularmente estas cifras, movilizó a la opinión pública y consiguió los recursos para satisfacer suficientemente las necesidades estimadas para mitigar la crisis.

No obstante, los autores sostienen que el coste humano fue superior al que debiera haber sido y que los precios de los alimentos se desestabilizaron inútilmente a causa de la intervención errática de los gobiernos en los mercados. Los autores sostienen que, en el caso de que se hubiera permitido funcionar a los mercados, con señales claras por parte del gobierno en función del tamaño y la programación de las distribuciones de la ayuda humanitaria, se hubiera podido mitigar la crisis humanitaria sin afectar negativamente a los mercados.

Según los autores, el Gobierno de Malawi no tuvo en cuenta el comercio no oficial (que se practicaba regularmente desde hacía varios años en las estaciones de escasez) e importó cantidades excesivamente grandes de cereales en concepto de ayuda alimentaria y para distribución comercial. Las importaciones de cereales realizadas a través del sector privado no oficial llegaron antes que las importaciones oficiales a través de los canales gubernamentales. Esta situación dejó al gobierno con grandes cantidades de cereales que únicamente pudo vender con pérdidas, y, como resultado, los precios en Malawi durante las temporadas 2002/03 y 2003/04 fueron excepcionalmente bajos, y determinaron que el almacenamiento privado no fuese rentable y que los incentivos de producción para los agricultores se redujeran.

El sector privado de Zambia tiene capacidad de importar cantidades considerables de cereales cuando sea necesario. Los autores constatan que las señales confusas provenientes de errores cometidos en el pasado por el gobierno forzaron al sector privado a reducir, antes

¹¹ Esta descripción se basa esencialmente en Tschirley *et al.* (2006).

que aumentar, las importaciones durante la escasez de alimentos. En consecuencia, los precios crecieron considerablemente. Una mejor coordinación entre los sectores público y privado permitiría al sector privado de Zambia importar las cantidades necesarias para mantener los precios estables en muchas futuras crisis.

Tschirley *et al.* (2006) sostienen que Mozambique proporciona un ejemplo de cómo los mercados pueden resolver los problemas derivados de las fluctuaciones en la cosecha de forma regular cuando el gobierno simplemente deja de intervenir. De las tres principales regiones de Mozambique, la septentrional produce excedentes de maíz cada año, la central normalmente, aunque no siempre, tiene excedentes, y la meridional siempre es deficitaria. En respuesta a esta pauta de producción y a las largas distancias y altos costes para el transporte del maíz desde el norte hasta el sur, Mozambique ha mantenido sus fronteras abiertas, exportando con regularidad el maíz procedente del norte (a Malawi) e importándolo al sur (desde Sudáfrica). Principalmente por esta razón, los precios se mantuvieron relativamente estables en Mozambique durante esta crisis. Los precios se situaron bastante por debajo de los de Zambia tanto en la campaña comercial de 2001/02 como en la de 2002/03. Los precios de Mozambique se situaron por debajo de los precios encarecidos de Malawi en la temporada 2001/02 y bastante por encima de los muy bajos precios de Malawi hacia el final de la temporada 2002/03.

Fundándose en numerosos estudios de casos de África austral, Takavarasha (2006) destaca los efectos negativos graves que las intervenciones impredecibles en el mercado por parte de un gobierno pueden tener sobre la seguridad alimentaria de otros países en la región. Shepherd (FAO, 2005d) ofrece algunas recomendaciones para mejorar la capacidad del sector privado para responder a las emergencias alimentarias en el África austral, incluyendo, entre otras, sistemas de información del mercado mejorados, mejores comunicaciones entre el gobierno y el sector privado, supresión de los controles sobre las importaciones y las exportaciones y facilitación del comercio mediante una mejora de las infraestructuras.

VIH/SIDA: una nueva clase de hambruna

Del mismo modo que existen formas idiosincrásicas de emergencias repentinas, hay también formas de emergencia de lenta aparición que afectan específicamente a individuos y familias. Estas formas se asocian principalmente a enfermedades infecciosas de lenta expansión, especialmente el VIH/SIDA, que de forma gradual y predecible pone en peligro el acceso a los alimentos y el uso de los mismos para la gente afectada y los familiares a su cargo. La naturaleza insidiosa de la pandemia del VIH/SIDA en el África subsahariana ha llevado a algunos comentaristas a etiquetarla como «una nueva variante de hambruna» (de Waal y Whiteside, 2003).

Desde que apareció la pandemia del VIH/SIDA, 25 millones de personas han muerto víctimas de la enfermedad. Otros 42 millones están viviendo con VIH (FAO, 2003b). A diferencia de otras muchas clases de crisis que causan inseguridad alimentaria transitoria, el VIH/SIDA a menudo se esconde bajo un velo de estigma y silencio, mientras va debilitando gradualmente las estrategias de supervivencia establecidas para abordar las crisis (por ejemplo, la migración de la mano de obra). Además, debido a que el VIH/SIDA infecta y mata principalmente a las personas en la franja de edad sexualmente activa, que por supuesto es el grupo demográfico económicamente más activo, las comunidades fuertemente afectadas por la pandemia del SIDA tienden a quedarse con familias compuestas, de forma desproporcionada, de miembros muy mayores y muy jóvenes (en consecuencia, con una tasa alta de personas a cargo). Estas familias son especialmente vulnerables a leves interrupciones en el acceso a los alimentos (Haddad y Gillespie, 2001; ONUSIDA y OMS, 2002).

La crisis alimentaria de 2002 y 2003 en el África austral puso de relieve la compleja interacción entre la inseguridad alimentaria transitoria asociada con una clásica emergencia de lenta aparición –sequía– y su nueva variante de catástrofe de lenta aparición, debido al VIH/SIDA (Barrett y Maxwell, 2005). Durante algunos años, el énfasis principal de la intervención en la pandemia del VIH/SIDA se situó en la concienciación y en la prevención, y en las intervenciones para ayudar a los individuos afectados.

Más recientemente, se ha reconocido un mayor número de repercusiones de la pandemia, así como la necesidad de aplicar un conjunto más amplio de intervenciones centradas en la población afectada y en los niveles de la prevención y el cuidado de la gente que vive con el SIDA, así como la atenuación de sus amplios efectos. La pandemia del SIDA se percibe actualmente por parte de muchos observadores como una nueva clase de emergencia completamente distinta, que necesita nuevos enfoques y una formulación en términos tanto de respuesta humanitaria como de mitigación.

Sin embargo, todavía no existe una serie de protocolos acerca de cómo abordar mejor esta forma más reciente de emergencia idiosincrásica de lenta aparición. La ayuda alimentaria se usa generalmente como un elemento principal de las redes de seguridad para atenuar el impacto de la pandemia del VIH/SIDA en casos importantes en el África subsahariana, aunque no está claro, en comparación con otro tipo de intervenciones, en qué medida son adecuadas o eficaces las respuestas al VIH/SIDA basadas en la ayuda alimentaria (Barrett y Maxwell, 2005).

Lecciones aprendidas en relación con emergencias de lenta aparición

Los individuos y las comunidades son resistentes. A menudo, el comportamiento dinámico por parte de los receptores que perciben los medios para enfrentarse a perturbaciones, cuando todavía tienen tiempo para proceder de esta manera, puede evitar una crisis por un coste muy inferior –en términos humanos y financieros– que el que exigiría una emergencia en toda su extensión. Frecuentemente, resultan innecesarios enormes envíos de ayuda alimentaria si se facilitan las entregas puntuales de recursos adecuados (incluyendo frecuentemente, entre otros, los alimentos) con el fin de dotar a las comunidades, los hogares y los individuos de la capacidad para enfrentarse a una futura perturbación antes de caer inmersos en la crisis.

Este constituye el motivo central tras el concepto emergente de las «redes de seguridad productivas», que actualmente se están experimentando en Etiopía, país que ha sufrido problemas frecuentes con catástrofes de lenta aparición, envíos de ayuda alimentaria a gran escala y un

creciente número de personas en situación de indigencia. También es una de las principales lecciones extraídas de casos más exitosos, como durante las inundaciones de Bangladesh de 1998. El refuerzo de las instituciones y los mercados locales es decisivo para la estrategia de aprovechar la resistencia natural de los sistemas sociales.

Los sistemas de información, la gestión de la cadena de suministro y el desembolso rápido de los fondos prometidos desempeñan una función esencial para garantizar una entrega y orientación de los recursos puntual y rentable para proteger la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia. En emergencias de lenta aparición, los sistemas de alerta desempeñan una función bastante más importante, permitiendo ganar tiempo para que la comunidad humanitaria internacional y los gobiernos receptores diseñen y ejecuten las respuestas adecuadas.

De esta forma se pone de relieve la importancia de la voluntad política para responder de forma rápida y suficiente a las alertas. El Procedimiento de llamamientos unificados creado por las Naciones Unidas en 1991 para movilizar recursos en respuesta a emergencias ha demostrado ser bastante ineficaz. El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, informó en octubre de 2005 de que los llamamientos de urgencia habían generado por término medio sólo el 16 por ciento de los fondos solicitados (Fleshman, 2006).

La movilización a tiempo de recursos ha demostrado ser problemática para las emergencias complejas y las operaciones prolongadas de socorro y recuperación, tratadas de forma más completa en la siguiente sección. El mundo debe desarrollar medios más eficaces para abordar las emergencias de lenta aparición que deberían, en principio, ser más fáciles de tratar que las catástrofes repentinas.

Crisis complejas y prolongadas

Las crisis complejas y prolongadas constituyen un tipo especial de emergencias de lenta aparición. Este tipo de crisis comprende situaciones en las que amplios sectores de la población se enfrentan

a situaciones que amenazan sus vidas y medios de subsistencia durante un período prolongado (años, e incluso décadas), con el Estado y otras instituciones de gobierno incapaces de facilitar niveles adecuados de protección o ayuda. El término ha sido usado con mayor frecuencia en los casos en que la vulnerabilidad está asociada a conflictos violentos o la inestabilidad política, como en Afganistán, Iraq, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán. Algunos podrían alegar, no obstante, que países como Malawi y Zambia, afectados por la pandemia del VIH/SIDA, cuyos efectos están agravados por sistemas de gobierno precarios y perturbaciones económicas y políticas periódicas, se encuentran también en una situación de crisis prolongada.

El número y la intensidad de crisis complejas asociadas a conflictos violentos han crecido considerablemente durante la pasada década, especialmente en el África subsahariana. Muchos factores, incluyendo intereses políticos, control de recursos, rivalidades étnicas e históricas, diferencias regionales y condiciones socioeconómicas se encuentran entre las causas que subyacen a estas crisis complejas (Grunewald, 2003).

El creciente predominio de estas crisis prolongadas y complejas ha creado problemas específicos para la comunidad humanitaria internacional debido a que los recursos para abordar las emergencias tienden a disminuir después de unos meses. Por ejemplo, ha habido problemas regulares de cortes en el racionamiento en campos de refugiados del sur y del oeste de Sudán, la República Democrática del Congo, Somalia y otros lugares, causados por descensos de la ayuda alimentaria en cartera para crisis prolongadas y complejas.

En emergencias complejas y prolongadas, la disponibilidad de recursos desciende frecuentemente por debajo de la mitad de las necesidades estimadas, obligando a los organismos de ayuda a tomar medidas drásticas como reducir a la mitad las raciones destinadas tanto a administrar los recursos escasos como a sensibilizar a los donantes para que atiendan las necesidades más acuciantes. Estos problemas se ven agravados por los desafíos que plantean los problemas de la seguridad del personal que participa en las operaciones de emergencia, y los

problemas políticos relacionados con la independencia operacional de los organismos humanitarios respecto a entidades políticas, en especial, a las partes beligerantes en un conflicto.

Las preocupaciones que suscitan las crisis prolongadas son de dos tipos. Una hace referencia a su duración prolongada e indefinida: son situaciones en las cuales no se puede esperar una transición sin problemas y automática de la emergencia humanitaria al desarrollo «normal». Las necesidades y prioridades de las poblaciones afectadas son diversas. Las respuestas adecuadas van desde las intervenciones inmediatas para salvar vidas, en las que la ayuda alimentaria desempeña una función importante, al fomento y protección de los medios de subsistencia y al apoyo a las infraestructuras, instituciones y servicios. Aparte de las cuestiones relacionadas con los principios humanitarios, se suscita aquí un problema en cuanto a la forma en que los diferentes objetivos, plazos así como organismos y organizaciones deben relacionarse entre sí en el plano técnico y administrativo.

El segundo tipo de preocupaciones es propio del carácter político de las crisis prolongadas y los desafíos que representan para los organismos que pretenden respetar los principios humanitarios fundamentales de imparcialidad, neutralidad e independencia. En los lugares en los que hay un conflicto e inestabilidad, las intervenciones no sólo se vuelven más complejas por el colapso y la inseguridad institucional, sino que además existen riesgos más elevados de consecuencias no intencionadas, tanto para los trabajadores que prestan ayuda humanitaria como para las poblaciones beneficiarias. En especial, las relaciones entre los suministradores de ayuda y los agentes políticos locales están cargadas de dilemas éticos y prácticos.

Los ejemplos mostrados a continuación revelan que todos los desafíos relacionados con la respuesta a situaciones de emergencia se intensifican en el caso de las emergencias complejas y prolongadas. Las restricciones en los recursos, las limitaciones analíticas y las lagunas normativas constituyen serios obstáculos para una respuesta eficaz. A pesar de las dificultades inherentes a estas situaciones, se requiere urgentemente llevar a cabo esfuerzos para superar las

limitaciones institucionales, conceptuales y normativas.

Guerra y seguridad alimentaria en Etiopía y Eritrea

La guerra de 1998 a 2000 entre Eritrea y Etiopía, dos de los países más pobres del mundo y más afectados por la inseguridad alimentaria, supuso un coste estimado de 80 000 vidas y desplazó a más de un millón de personas. White (2005) evaluó los costos tanto económicos como en términos de ayuda humanitaria del conflicto. El autor constató que los costos económicos para ambos países fueron enormes y que las implicaciones políticas todavía no están resueltas. Ya antes de la guerra, los dos países se enfrentaron a sucesivas crisis alimentarias provocadas por la sequía, la sobrepoblación de las zonas rurales y la degradación de la tierra cultivable.

Como resultado directo de la guerra, más de un millón de personas fueron desplazadas de las tierras de cultivo y desposeídas de sus bienes y medios de subsistencia; las operaciones humanitarias se vieron limitadas por las condiciones de seguridad, el cierre de fronteras y la imposibilidad de Etiopía para acceder a los puertos de Eritrea; y muchas personas sufrieron la pérdida de sus derechos a acceder a los alimentos en términos de capacidad para producir alimentos o para adquirirlos a través del comercio, las ventas o la transferencia.

Indirectamente, la guerra se cobró un precio incluso mayor en seguridad alimentaria. La envergadura del reclutamiento y el desplazamiento de la población en ambos países supusieron apartar de las actividades productivas a una gran cantidad de recursos humanos. El gasto nacional en el esfuerzo bélico fue enorme. Los costes estimados por el ministerio de hacienda de Etiopía se sitúan entre el 7 por ciento y el 20 por ciento del PIB. El porcentaje es bastante superior para la economía, mucho más pequeña, de Eritrea. Este nivel de gasto público podría haber tenido una repercusión positiva considerable si se hubiera dedicado a la seguridad alimentaria a largo plazo.

Y lo que es más importante, la ayuda para el desarrollo destinada a los dos países cayó drásticamente durante el período de guerra, debido a la condena del conflicto

por parte de los países donantes. Esta «condicionalidad basada en principios» evitó considerablemente las mejoras en medidas para afrontar la pobreza crónica extrema y fomentar la resistencia de los medios de subsistencia ante las sequías y otras crisis periódicas. Otra consecuencia de esta «condicionalidad basada en principios» fue la reticencia de los donantes a responder a los llamamientos de ayuda humanitaria, a pesar de las señales de una hambruna creciente. Los suministros de ayuda alimentaria sólo aumentaron después de que los medios de comunicación informaran de la hambruna. La reacción lenta de los donantes empeoró la crisis.

Los dos gobiernos todavía no han empezado a normalizar sus relaciones bilaterales después del acuerdo de paz en el año 2000, generando costes económicos considerables para ambos países, así como efectos directos en la situación de la seguridad alimentaria. Para Eritrea, el cierre de la frontera significa la pérdida de su principal mercado para las exportaciones y una importante fuente de importación de cereales y ganado. Para Etiopía, el boicot de los puertos de Eritrea supone aumentar más la diferencia entre la paridad de los precios de importación y exportación para cereales, con el consiguiente incremento de la inestabilidad de los precios.

Ambos países han perdido la confianza y el apoyo externo en un momento en el que están muy necesitados de ayuda para enfrentarse a la inseguridad alimentaria. La guerra fronteriza y las tensiones sin resolver han tenido efectos negativos en los medios de subsistencia que continúan sintiéndose en muchos aspectos. Los efectos de la guerra no son fácilmente aislables de otros factores políticos, demográficos y ambientales. La ayuda alimentaria y otros tipos de ayuda de emergencia pueden tratar con éxito crisis periódicas. Sin embargo, invertir el prolongado declive requiere un compromiso a largo plazo. Desde este punto de vista, las necesidades actuales en la región están siendo desatendidas (Recuadro 13).

Conflictos crónicos en Afganistán, Somalia y Sudán

Tanto los sistemas de información como las respuestas reflejan a menudo un predominio de enfoques a corto plazo. Estas deficiencias

RECUADRO 13

Lagunas fundamentales de la respuesta en la sequía del Cuerno de África, 2005-2006

Un estudio reciente realizado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) examinó la falta de conexión entre la programación a largo plazo y la respuesta a situaciones de emergencia durante la sequía del Cuerno de África en el período 2005-2006. Las Naciones Unidas estiman que al menos 11 millones de personas se encuentran en una situación de crisis en Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya y Somalia. El estudio se pregunta por qué la alerta, adecuada y oportuna (por ejemplo, FEWSNET y FAO/FSAU Somalia) no dio lugar a una respuesta rápida y adecuada, y destaca en qué grado una insuficiencia de la planificación de contingencias, una capacidad limitada de la programación de medios de subsistencia y unos mecanismos de financiación inflexibles condujeron a retrasos y deficiencias en las intervenciones destinadas a los medios de subsistencia, y el predominio de la ayuda alimentaria en la respuesta a la situación de emergencia.

Partiendo de datos secundarios y entrevistas, el análisis resalta la naturaleza mal entendida de las actividades de pastoreo, en particular, a través de las fronteras de Etiopía-Kenya-Somalia, informando de niveles de malnutrición por encima de los umbrales de la emergencia, pérdidas de hasta un 70 por ciento del

ganado y una migración masiva de pastores en búsqueda de agua, alimentos, trabajo y ayuda de socorro.

La crisis reflejó un contexto de inseguridad alimentaria crónica, en la que las alertas se activaban repetidamente, aunque para los agentes humanitarios y de desarrollo fue difícil diferenciar los síntomas de una situación de indigencia crónica de los propios de una situación inestable grave. En especial, la vulnerabilidad crónica de los pastores en el este de África se ha considerado como un indicador de que los medios de subsistencia son insostenibles y deben ser apoyados para llevar a cabo actividades agrícolas u otras labores productivas. Se ignora el conjunto de factores externos que han contribuido a socavar la resistencia de los pastores. La población dedicada al pastoreo sufre una marginación política y económica en la mayoría de países del Cuerno de África. Pocos gobiernos nacionales o agentes externos reconocen esta situación mediante respuestas normativas adecuadas que traten, por ejemplo, la cuestión del acceso a recursos naturales como la tierra y el agua.

Fuente: ODI, 2006.

son típicas de intervenciones de ayuda para apoyar a los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria en crisis de larga duración, y no se limitan sólo a África. Un estudio de la programación de los medios de subsistencia en Afganistán concluyó que:

La dinámica de los conflictos en Afganistán se había entendido mal, sobre todo en lo que respecta a sus efectos en los medios de subsistencia. Se ha impulsado la práctica de la ayuda mediante relaciones simplificadas acerca del país reforzadas a través de una programación a corto plazo basada en acciones humanitarias. El resultado ha sido un panorama monótono de intervenciones.

(Pain, 2002, pág. vi)

La política de ayuda en Afganistán todavía tiende a basarse en el supuesto de que la agricultura es el pilar de la seguridad alimentaria y la inversión agrícola resolverá por sí sola las necesidades de medios de subsistencia. Y ello a pesar de las pruebas contrarias, que sugieren que los hogares están diversificando sus estrategias de generación de ingresos de tal forma que actualmente la seguridad alimentaria se basa más en el comercio, en la migración estacional y en las remesas de fondos (Pain y Lautze, 2002).

Las intervenciones de ayuda concebidas y ejecutadas como proyectos técnicos, sin tener en cuenta el contexto político, corren el riesgo de intensificar las relaciones de

explotación de los destinatarios. Los ejemplos de esta situación son múltiples. El intento realizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el período de 1992 a 1993 para debilitar a los señores la guerra en Somalia, inundando el país con ayuda alimentaria para hacer caer los precios de los alimentos, tuvo el efecto perverso de aumentar la cantidad de alimentos que acabaron en manos de los señores de la guerra, debilitando al mismo tiempo la producción agrícola local (Natsios, 1997).

De forma similar, los intentos realizados por organismos de desarrollo con el objeto de impulsar la autonomía de las comunidades desplazadas dinka en el sur de Darfur (Sudán) a mediados de la década de 1990, mediante la sustitución de la ayuda alimentaria por insumos agrícolas y programas de créditos, no tuvo en cuenta las relaciones de subyugación en que estaban atrapados los dinka con respecto a otras comunidades de su entorno (principalmente, las árabes bagara), y en realidad hizo aumentar su dependencia (Duffield, 2002). Un estudio monográfico sobre las montañas Nubia en Sudán, sugiere el grado de delicadeza necesario en el análisis previo para responder de forma positiva en estos entornos tan complejos (Recuadro 14).

El conflicto en la región de los Grandes Lagos de África

La región de los Grandes Lagos en África central se ha visto afectada por conflictos durante más de una década. Con 3,8 millones de víctimas desde el comienzo del conflicto, la crisis en la República Democrática del Congo es la más mortífera desde la Segunda Guerra Mundial. Se calcula que 1 200 personas continúan muriendo cada día como consecuencia del conflicto, principalmente debido a enfermedades prevenibles y curables. La tasa de mortalidad materna, estimada en 1 837 fallecimientos por cada 100 000, podría ser una de las más elevadas del mundo, y el índice de prevalencia del VIH/SIDA continúa aumentando.

Un estudio realizado para Save the Children UK examinó las intervenciones de seguridad alimentaria en siete estudios de casos en tres países de la región de los Grandes Lagos en África central: Burundi, la República Democrática del Congo

y Uganda (Levine y Chastre, 2004). Se examinó la adecuación de las intervenciones para abordar los límites de la seguridad alimentaria a la que se enfrentaba la gente de esas zonas. Se trataron diferentes tipos de crisis, desde situaciones permanentes de grave inseguridad que afectaba a gente desplazada, hasta entornos rurales posteriores al conflicto, marcados por la sequía y la afluencia de los repatriados a las zonas urbanas afectadas por el conflicto o una catástrofe natural.

Levine y Chastre (2004) constataron que muchas, cuando no la mayoría, de las intervenciones de ayuda alimentaria eran incapaces de atender las necesidades prioritarias de la gente afectada por la crisis. Los organismos usaron el mismo conjunto limitado de respuestas en casi todas las circunstancias; estos enfoques trataron los síntomas y no las causas, se centraron específicamente en la ayuda alimentaria y la producción de alimentos y a menudo no fueron rentables. Debido a diversas presiones, las organizaciones fueron incapaces de analizar detenidamente la adecuación de las respuestas, de tal forma que, aún en los casos en los que se disponía de considerable información acerca de las personas afectadas y la forma en que se había alterado sus medios de subsistencia, este hecho no se tomaba en consideración en la respuesta.

El estudio mostró que en todas las emergencias se produjo una distribución de semillas y herramientas, aunque nunca se hubiera constatado que el acceso a las semillas y herramientas de los hogares beneficiarios había obstaculizado la producción. Esta circunstancia se había deducido simplemente del hecho de que muchos hogares no producían un excedente global comercializable. Las distribuciones de semillas y las intervenciones en materia de nutrición se basaron en una serie de supuestos discutibles, principalmente que las personas afectadas practicaban una agricultura de subsistencia desvinculada de los mercados y de estrategias de subsistencia.

En muchos casos, hubieran sido más adecuadas las transferencias de efectivo para promover los derechos, y la reconstrucción de carreteras para mejorar la seguridad y el acceso a los mercados. Desgraciadamente, los fondos de los donantes para las

RECUADRO 14

Programa de promoción de la transformación de los conflictos de las montañas de Nubia

Las montañas de Nubia albergan algunas de las áreas de secano más ricas y fértiles de Sudan. En el pasado, la producción alimentaria registraba frecuentemente excedentes. Desgraciadamente, el conflicto entre el Movimiento de Liberación Popular de Sudán (SPLM) y el Gobierno sudanés provocó un enorme desplazamiento interno de población, una interrupción completa del sistema de producción local y una inseguridad alimentaria recurrente.

Desde finales de los años 1980, la región de las montañas de Nubia se ha dividido entre el gobierno, que controla la mayor parte de las tierras agrícolas en las llanuras, y los núcleos urbanos, y el SPLM, que controla las cimas pobladas de las montañas. En las zonas controladas por el gobierno, la gente tenía acceso a la ayuda externa, como la asistencia alimentaria, durante la década de 1990, mientras que el gobierno no permitía la distribución de la ayuda externa en las áreas controladas por el SPLM. Por consiguiente, la ayuda externa se paralizó en gran parte en el período de 1999 a 2000, cuando algunas organizaciones de ayuda se retiraron de la región debido a que eran incapaces de llegar a la gente más necesitada en las

zonas del SPLM. Esta situación condujo a la iniciativa del Programa de promoción de la transformación de los conflictos de las montañas de Nubia.

Ayuda humanitaria basada en el debate sobre políticas

Cualquier respuesta humanitaria tuvo que tener en cuenta la dificultad de operar en un entorno donde la ayuda era usada como arma de guerra. Únicamente una iniciativa concertada basada en el debate sobre políticas entre los beligerantes y los principales agentes externos podía lograr que se superase la situación de parálisis que afectaba al suministro de ayuda humanitaria.

El alto grado de desconfianza entre las partes contendientes y las organizaciones internacionales que trabajaban en las dos partes enfrentadas requirió especial atención. Para reducir el nivel de sospecha y desplegar la intervención para la región, el Coordinador Residente y Coordinador de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas iniciaron un intenso proceso de consultas, de un año de duración, en el que intervinieron todas las partes asociadas al programa. Éstas incluían a nueve organismos de las Naciones Unidas,

transferencias de efectivo eran limitadas y en los programas destinados a la seguridad alimentaria pocas veces se incluyeron medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados. Asimismo, las intervenciones que no tuvieron carácter de socorro fueron muy inferiores en número a las necesarias para afrontar las condiciones de crisis. Esta situación es característica de las grandes deficiencias de la financiación de intervenciones humanitarias (véase también el Recuadro 15 y el Capítulo 5).

De acuerdo con Levine y Chastre (2004), aunque se demostrase que era posible realizar evaluaciones rápidas en la región de los Grandes Lagos a pesar de la inseguridad, pocas veces se realizaron estas evaluaciones, y cuando se llevaron a cabo no fueron hechas

en consulta con los organismos encargados ni compartidas con otros organismos. A menudo, los responsables del diseño de la respuesta fallaban en algo tan simple como preguntarse cuáles eran las necesidades reales. Y lo que es más preocupante: muchos dieron poca importancia a las lecciones que podían extraerse y a conocer las repercusiones de las intervenciones.

Pottier (2003) estudió el conflicto en la región de Ituri, en la República Democrática del Congo. Las disputas entre los hema y los lendu provocaron un conflicto abierto en 1999. El eje del conflicto era el acceso a la tierra y a sus ricos recursos. En virtud de la Ley Bakajika que regula la propiedad sobre la tierra, de 1973, y en agradecimiento al apoyo político prestado, se permitió a las

16 ONG internacionales, 24 ONG nacionales así como al Gobierno de Sudán y al SPLM. El programa tuvo por objeto permitir a todas las partes interesadas participar y contribuir a la respuesta para abordar las necesidades a corto y largo plazo de los habitantes de las montañas de Nubia.

Éxitos

- Todas las partes han apoyado el programa. Esta es la única iniciativa conjunta que las partes beligerantes han firmado durante el conflicto.
- El programa fue un factor clave en la fase inicial del acuerdo de alto el fuego en Sudán.
- Los asociados invirtieron recursos para adquirir una mejor comprensión de la economía alimentaria local e identificar los puntos para reforzarla, lo cual condujo a una situación de fuerte sostenibilidad y a poner énfasis en la creación de capacidad.
- La ayuda se suministra de acuerdo con la necesidad, otorgando prioridad a personas en campamentos de sustitución y a campesinos pobres.
- Los asuntos relacionados con la tenencia de tierras se han convertido en parte del proceso de paz en Sudán.

- Las compras locales de alimentos procedentes de las montañas de Nubia podrían ser intensificadas. La ayuda alimentaria debería estar limitada a las zonas de extrema necesidad, en las que es imposible cultivar.
- Una estructura de coordinación entusiasta facilitó una mayor eficacia de la ayuda a través del intercambio de información.

Lecciones que pueden extraerse

Este tipo de marco puede incorporar perspectivas a largo plazo en un contexto de emergencia a través de la participación de todas las partes y poniendo el énfasis en el control nacional, el desarrollo participativo con respecto al diseño de programas y la toma de decisiones, así como difusión colectiva. De esta forma, es posible romper el modelo de repuestas a la inseguridad alimentaria impulsadas desde el exterior y adoptar enfoques que se centren en la creación de capacidad, la agricultura sostenible y la recuperación del mercado, juntamente con la transformación del conflicto y la consolidación de la paz.

Fuente: Pantuliano, 2005.

elites de los hema adquirir tierras que los agricultores lendu consideraban ancestrales e inalienables. Los hema establecieron ranchos de ganado, muchos de los cuales fueron impulsados mediante proyectos de ayuda internacional durante la década de 1980. Las facciones rebeldes vinculadas con los hema controlan actualmente las riquezas minerales de la tierra. Los agricultores lendu han sido reducidos a la condición de ocupantes ilegales de sus antiguas tierras, trabajando como mineros o realizando otros servicios bajo distintas formas de trabajo forzoso (obligados por la amenaza del desahucio). La lealtad a los señores de la guerra está inducida más por la pobreza y la inseguridad alimentaria que por las creencias políticas.

Pottier sostiene que las partes implicadas en la consolidación de la paz y la recuperación de la agricultura deben examinar la dinámica social que otorga a los señores de la guerra el control férreo sobre la población. Asimismo, tienen que observar la situación de la tierra, la vulnerabilidad institucionalizada y la necesidad resultante de una protección y un régimen de trabajo institucionalizados. El desafío consiste en planificar la eliminación de las condiciones de inseguridad que otorga a los señores de la guerra el poder coactivo sobre los llamados «partidarios étnicos». Además de las medidas para proteger y estimular la reanudación de los mercados locales de alimentos después del conflicto, un compromiso de los organismos para llevar a cabo a una

RECUADRO 15 Crisis con necesidades crónicas de financiación

Existe una gran injusticia en el modo en que se recaudan y emplean los fondos destinados a la ayuda humanitaria. La situación en la República Democrática del Congo, en particular, es característica de un desequilibrio de este tipo. A pesar del terrible número de víctimas mortales del conflicto en ese país, el llamamiento unificado de las Naciones Unidas para recaudar 212 millones de dólares EE.UU. para la República Democrática del Congo únicamente consiguió reunir el 51 por ciento de la cantidad requerida. La respuesta al Plan de Acción de 2006, que exigía 681 millones de dólares EE.UU. para abordar las necesidades humanitarias, de recuperación y de reducción de la pobreza, hasta mediados de mayo de 2006 sólo había recogido 30 millones de dólares EE.UU., el 4 por ciento.

También en otras crisis, los flujos de ayuda humanitaria han sido irregulares e imprevisibles en el tiempo. Mientras que en 2004 la crisis humanitaria de Sudán recibió el 75 por ciento de sus necesidades financieras, en 2005 sólo obtuvo la mitad, y a mediados de 2006 había recibido menos del 20 por ciento. Estas tendencias a la baja están amenazando la viabilidad

de las actividades humanitarias, ya que las organizaciones humanitarias tienen compromisos y obligaciones que no pueden financiar. Las necesidades crónicas de financiación de determinados sectores también han provocado la erosión de capacidad de ayuda y un descenso en la calidad de la misma.

Los flujos de ayuda humanitaria están desequilibrados debido a una serie de razones: falta de difusión por los medios de comunicación, intereses económicos y estratégicos, voluntad política débil, diferencias en los valores sociales o una percepción por parte de los donantes de que sus aportaciones están siendo despilfarradas. Con independencia del motivo, el resultado es una «lotería humanitaria» que dictaminó que las personas necesitadas de la República Democrática del Congo recibieron cerca de 100 dólares EE.UU. en concepto de prestación de socorro en 2005, mientras que las víctimas del tsunami asiático recibieron una cantidad más de diez veces superior.

Fuente: ECOSOC, 2006.

reforma agraria en Ituri ayudaría a invertir la situación de los niveles extremadamente altos de inseguridad que afectan a la alimentación y a los medios de subsistencia y, en consecuencia, a debilitar su dominio.

Lecciones aprendidas en relación con las crisis prolongadas y complejas

Estos ejemplos muestran algunos desafíos para tratar la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas, que en su integridad están relacionados con la capacidad de respuesta y la participación internacional en contextos dinámicos complejos.

Habitualmente, los donantes y las organizaciones que ejecutan los programas de ayuda son incapaces de romper con los esquemas preestablecidos para las intervenciones, que normalmente se deciden desde la distancia. Existen deficiencias

en los sistemas de información y alerta, pero lo más grave es que parece haberse perdido la predisposición tanto para analizar y responder de forma creativa a las necesidades reales como para supervisar las consecuencias y adquirir enseñanzas. Las intervenciones de los organismos están basadas normalmente en la experiencia adquirida en otros entornos (en muchos casos, en zonas afectadas por catástrofes naturales), y se ha tendido a aplicar sin más las enseñanzas extraídas de estas experiencias a la situación en cuestión. Es más, se da el caso de que la ayuda alimentaria integra un conjunto muy variado de circunstancias, que cambian notablemente de un contexto a otro y a lo largo del tiempo y no pueden ser tratadas adecuadamente usando un conjunto uniformizado y delimitado de respuestas normativas.

Con unos mecanismos de financiación tan rígidos y anticuados, resulta prácticamente imposible que el sistema humanitario internacional pueda responder de una forma rápida, flexible y proporcionada a las emergencias complejas y prolongadas. A nivel institucional, los organismos humanitarios a menudo son reacios o incapaces de percatarse de que las intervenciones de ayuda en crisis prolongadas tienen inevitablemente tanto consecuencias sociopolíticas como técnicas y económicas que pueden pervertir el beneficio pretendido para las poblaciones afectadas. Ignorar esta dimensión política significa que las intervenciones, en el mejor de los casos, pueden tener consecuencias diversas y, en el peor de los casos, pueden exacerbar la difícil situación de las personas más expuestas a la inseguridad alimentaria.

Los avances en materia de respuesta humanitaria debatidos anteriormente en este capítulo, en el contexto de las emergencias repentinas, han provocado notables mejoras en las condiciones en los campamentos para refugiados y desplazados internos durante la pasada década. Sin embargo, todavía existe una importante laguna normativa para abordar las necesidades de la gente afectada por emergencias complejas.

Conclusiones

La comunidad humanitaria mundial ha desarrollado una amplia base de conocimientos adquiridos con la práctica para responder de forma eficaz a la inseguridad alimentaria transitoria relacionada con las emergencias, aunque está menos capacitada para enfrentarse a crisis de lenta aparición, en particular, las que pasan desapercibidas, son de poca importancia, complejas o prolongadas. Tal como ponen de manifiesto con toda viveza ejemplos como el tsunami de diciembre de 2004, los organismos humanitarios pueden responder con una rapidez y una habilidad impresionantes cuando disponen de los recursos para hacerlo.

A menudo, la ayuda alimentaria es el elemento clave del conjunto de recursos que componen la respuesta rápida a las situaciones de emergencia. Las intervenciones mediante ayuda alimentaria

de urgencia, bien orientadas y programadas, son decisivas para conseguir un aumento de la disponibilidad de alimentos a corto plazo y una mejora del acceso a los mismos para las personas en necesidad inmediata. Sin embargo, estas intervenciones son relativamente caras y propensas a retrasos en las adquisiciones y la logística, y en el caso de que no estén bien programadas y orientadas, pueden tener repercusiones negativas para la producción, el mercado y los medios de subsistencia.

Con el tipo adecuado de ayuda al comienzo de una crisis incipiente, se podría conseguir que muchos de los que se acaban convirtiendo en dependientes de la ayuda alimentaria eviten esta dependencia en una primera instancia, o puedan recuperar sus medios de subsistencia y reducir sus necesidades de alimentos de forma más rápida. Así se podría evitar que, al mismo tiempo, mueran de hambre o enfermen otras personas que sufren inseguridad alimentaria, pero que se encuentran fuera del alcance de la ayuda alimentaria debido a las limitaciones logísticas y de recursos.

Aunque a menudo sea necesaria, la ayuda alimentaria no es muchas veces la respuesta más adecuada y nunca es la única respuesta necesaria. Se tiende a hacer un uso excesivo de la ayuda alimentaria, ya que es el recurso que ofrece una disponibilidad más rápida y porque es lo que los donantes y los organismos saben hacer. Hay que prestar mucha más atención a los sistemas de información, análisis y seguimiento orientados a evaluar las necesidades reales y prioritarias de las personas afectadas y extraer las enseñanzas acerca de lo que funciona y lo que no funciona. La intervención eficaz en situaciones de emergencia debe ser apoyada mediante recursos flexibles, suficientes y en proporción con el problema.

El presente capítulo identifica las lagunas normativas que impiden una respuesta eficaz a las emergencias humanitarias. El siguiente capítulo trata estas lagunas normativas con más detalle, especialmente en emergencias complejas y prolongadas, y ofrece algunas propuestas para subsanarlas.