



# Informe Mundial sobre Desastres

**2011**

**Resumen**

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja expresa su gratitud a las organizaciones que figuran a continuación por su respaldo y su sentido de compromiso con la presente publicación.



# Índice

## **Introducción 4**

Casi mil millones de personas padecen hambre y malnutrición: desafíos de un sistema alimentario mundial a la deriva

## **Sección I**

### **Capítulo 1 Reconfiguración del sistema alimentario mundial 6**

Leyenda 1: Mapa de la distribución del hambre 10

### **Capítulo 2 Vidas truncadas: el desastre de la desnutrición 11**

Recuadro: Intensificación del hambre y la malnutrición en medio de la riqueza de Occidente 15

### **Capítulo 3 La continua inestabilidad de los precios pone en entredicho la dependencia de los mercados mundiales de alimentos 16**

Leyenda 2: Índice de los precios de los alimentos (FAO) 20

### **Capítulo 4 Estabilidad de los medios de vida mediante la agricultura y la protección social 21**

Recuadro: El potencial de productividad de las agricultoras 26

### **Capítulo 5 Inseguridad alimentaria y desnutrición en situaciones de crisis 27**

Recuadro: Las inundaciones en Pakistán: la malnutrición crónica al descubierto 31

### **Capítulo 6 Actuar con eficacia: unidos contra el hambre – manifiesto por el cambio 32**

Recuadro: Función del sector privado en la prevención del hambre y la malnutrición 37

## **Sección II**

### **Los retos humanitarios del futuro: amenazas y oportunidades 38**

Leyenda 3: Vulnerabilidad vinculada con las condiciones climáticas e incidencia de éstas 42

# Casi mil millones de personas padecen hambre y malnutrición:

## desafíos de un sistema alimentario mundial a la deriva

**El sistema alimentario mundial defrauda a casi mil millones de personas que padecen hambre y malnutrición. ¿Qué se puede y se debe hacer para cambiar la situación?**

Durante decenios, las imágenes de personas emaciadas por el hambre han conmovido la conciencia del mundo. Menos visibles han sido los millones -hoy, prácticamente mil millones- de personas que padecen hambre crónica, es decir, casi uno de cada siete habitantes del mundo.

Cabe, acaso, negar que atravesamos una crisis profunda en un mundo en el que se producen alimentos suficientes para alimentar a todos, sin que así suceda, en parte debido a las crecientes desigualdades y a la transformación de los alimentos y la tierra en productos comerciales que se venden al mejor postor, en violación del derecho universal fundamental a una alimentación nutritiva y suficiente.

En todo el planeta, quienes sufren hambre son los pobres que, en su mayoría, viven en zonas rurales, aunque con creciente presencia en las zonas urbanas. Son también los más inermes, los que carecen de medios para resistir los efectos del cambio climático, el aumento de los precios de los alimentos y la energía, las repercusiones negativas perniciosas de la agroindustria y del mercado mundial, así como las condiciones injustas del comercio (ya sea en los planos local, nacional o internacional). Los gobiernos de algunos países en los que el hambre es un fenómeno endémico luchan por ofrecer la gama de servicios necesarios para prevenir el hambre y la malnutrición, es decir, protección social, agua potable y saneamiento, infraestructura, educación, apoyo a las mujeres, y lo más importante, empleo y potenciación de la autosuficiencia.

En gran medida, la crisis alimentaria contemporánea ha tomado al mundo por sorpresa. Durante varios decenios se observó un lento descenso en el número de personas aquejadas por el hambre. La agricultura no era prioritaria en el programa de desarrollo. En términos reales, la proporción de la ayuda externa al desarrollo destinada a la agricultura disminuyó, de apenas el 18% en el decenio de 1980, a menos del 4% en 2007. La cantidad de personas que padecen hambre y malnutrición acusó un aumento desde mediados del decenio de 1990 que se tornó vertiginoso durante la crisis de los precios de los alimentos, en 2008. Hay predicciones funestas de que el número de personas que sufren hambre superará con creces los mil millones, ya que los precios de muchos alimentos básicos denotan constante aumento.

Una de las metas del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio es reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre para el año 2015. En muchos países hay poca esperanza de alcanzar este objetivo bastante modesto, si no se invierte alrededor de USD 75.000 millones en la agricultura y la protección social.

La otra cara de la moneda son los excesos en la alimentación. Más de mil millones de personas en países de ingresos bajos, medianos y elevados, tienen sobrepeso o son obesas. A medida que las personas cambian su régimen alimentario, y sustituyen los alimentos tradicionales por alimentos procesados y ricos en calorías, experimentan los efectos adversos para la salud del consumo excesivo de un tipo inadecuado de alimentos, en particular, problemas cardiovasculares, diabetes y otras enfermedades relacionadas con el estilo de vida. A nivel mundial, una de las diez principales causas de muerte son las enfermedades cardíacas.

En esta edición del *Informe Mundial sobre Desastres* se destaca que las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria mundial, al hambre y a la malnutrición inciden de manera fundamental en casi todos los principales componentes y funciones del sistema internacional, ya se trate del comercio internacional, el cambio climático, la escasez de agua o la innovación científica.

La lucha contra el hambre y la malnutrición reviste apremiante urgencia. Dada la probabilidad de que la población mundial registre un aumento de 3.000 millones de habitantes hasta 2050, los expertos predicen que podría no haber suficientes alimentos para alimentar a toda la población. *El hambre y la malnutrición (es decir, una nutrición insuficiente o excesiva) constituyen una amenaza para la salud en el mundo, como cualquier otra enfermedad.*

Los gobiernos nacionales deben reconocer el derecho a la alimentación mediante la aplicación de programas eficaces de prevención del hambre. Es necesario que aumenten las inversiones en la agricultura, de una manera que sea justa, equitativa y sostenible.

Tanto los gobiernos como los donantes deberían promover la participación de los agricultores locales, y tener en cuenta sus conocimientos y su experiencia. Más de la mitad de las personas que cada noche se acuestan sin saciar su hambre son mujeres y, en muchos países, al menos la mitad son pequeños agricultores, de quienes, muy a menudo, se hace caso omiso y a quienes no se presta apoyo. Según se desprende de investigaciones recientes, la productividad en las granjas se incrementaría hasta en un 20% si se erradicara la discriminación por motivos de género.

El mejoramiento de las prácticas agrícolas es sólo una de las soluciones para evitar el hambre. Se necesita una acción más global para hacer frente a cuestiones fundamentales y relacionadas entre sí, como la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y sus efectos sobre el menor rendimiento de los cultivos, la degradación del suelo y la desertificación, el agotamiento de recursos vitales como la tierra y el agua, y la creciente competencia por obtenerlos. Asimismo, se necesitan con urgencia medidas para frenar el continuo aumento del precio de los alimentos, exacerbado por la especulación en el comercio de los productos básicos, desalentar la utilización de la tierra para cultivos destinados a la producción de biocombustibles en lugar de alimentos, y la adquisición de tierras por parte de especuladores financieros en los países de ingresos bajos.

Hay quien podría tachar todo esto de idealismo. Sin embargo, este informe ofrece ejemplos muy concretos de buenas prácticas en la agricultura y la investigación, movimientos sociales que favorecen la autosuficiencia de las personas, el uso de las nuevas tecnologías y, en el ámbito mundial, un enfoque más decidido para prevenir el hambre y mejorar la nutrición. El riesgo es que exista una regresión en este progreso porque los gobiernos (tanto ricos como pobres) no puedan hacer frente a los intereses creados, abordar las principales amenazas que afrontará el mundo en los próximos decenios y proteger y habilitar a sus ciudadanos más vulnerables.

Para lograr un mundo sin hambre ni malnutrición será fundamental adoptar medidas decisivas y sostenidas. Y ello es posible.



**Bekele Geleta**  
Secretario General

Aunque la producción mundial de alimentos debería abastecer a toda la población del planeta, en 2011, cerca de mil millones de niños, hombres y mujeres se acuestan cada noche sin haber satisfecho su hambre. David Nabarro, representante especial del secretario general de las Naciones Unidas sobre seguridad alimentaria y nutrición, afirma que los actuales niveles de desnutrición presagian un desastre prevenible de gran magnitud que afecta a millones de personas.

En la edición de este año del *Informe Mundial sobre Desastres* se analiza las causas del hambre y la desnutrición y se propugna algunas soluciones, entre otras un mayor apoyo a los pequeños agricultores, la regulación más estricta de la especulación financiera, la agricultura sostenible, la promoción de la autosuficiencia de las comunidades, la protección social y el fortalecimiento de las instituciones internacionales.

Según Amartya Sen, premio Nobel de economía en 1998, el hambre no se define por que no *haya* suficientes alimentos que comer, sino por que algunas personas no *dispongan* de suficientes alimentos para comer.



Narsamma Masanagari posa entre los cultivos de sorgo y gandul en la granja familiar, en Pastapur, poblado del estado de Andhra Pradesh (India). Es miembro de la asociación para el desarrollo "Deccan Development Society" que fomenta la autonomía alimentaria local entre las mujeres y difunde, a nivel internacional, el trabajo que realizan, mediante videos.

© Geoff Tansey

Tras varias hambrunas graves en África, en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Alimentación de 1974 se indicó que la crisis alimentaria de los dos últimos años ha puesto claramente de manifiesto la interdependencia de la producción, el comercio, las existencias y los precios como la grave falta de preparación del mundo en su conjunto para hacer frente a los caprichos del tiempo. Desde entonces, poco ha cambiado.

A medida que la población mundial ha aumentado, se han logrado avances en la capacidad para alimentar a un mayor número de personas. No obstante, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 925 millones de personas adolecían de alimentación deficiente en 2010.

La mayoría de las personas que padece hambre vive en zonas rurales de la región de Asia y el Pacífico, especialmente en el subcontinente indio, y en la zona subsahariana de África. En un informe sobre políticas preparado para el Gobierno del Reino Unido se señala que la mitad de las personas subnutridas de todo el mundo, las tres cuartas partes de los niños desnutridos de África, y la mayoría de las personas que viven en la pobreza abyecta se encuentran en pequeñas granjas.

Un número considerable y cada vez mayor de personas que padecen hambre en el mundo vive también en zonas urbanas y periurbanas.

No todos los habitantes de los países de elevados ingresos logran escapar del hambre. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos informa de que en 2010, mediante su programa de asistencia para complementar la nutrición (cupones para alimentos), se dedicaron USD 68.000 millones para prestar asistencia a más de 40 millones de personas.

Ante la interrogante de si mejorará la situación, lamentablemente cabe responder que las tendencias actuales no presagian perspectivas muy halagüeñas. Es poco probable que se logre reducir en un 50% el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza y padecen hambre extrema, conforme al primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

La malnutrición es un fenómeno mucho más extendido que el hambre. Conforme se explica en el capítulo 2, 1.000 millones de personas, como mínimo, sufren de desnutrición, mientras que nada menos que 1.500 millones de personas padecen sobrepeso.

El logro de niveles adecuados de alimentación en el mundo será tanto más difícil en una era sujeta al cambio climático, la creciente competencia por los recursos —incluidos la tierra y el agua—, el aumento de la desigualdad y los constantes altos niveles de gasto público en armamentos.

Se desconoce con qué rapidez el cambio climático afectará a la agricultura. Muchos países y regiones parecen estar experimentando mayor variabilidad en los patrones meteorológicos y fenómenos extremos que inciden en la producción de alimentos.

Muchos de los métodos contemporáneos de producción de alimentos utilizan fuentes de agua dulce insostenibles, tales como los acuíferos fósiles en la península arábiga, o fuentes amenazadas por el cambio climático. Otros utilizan ríos que cruzan fronteras, con el consiguiente riesgo de eventuales controversias.

Sin embargo, existen soluciones de diversa índole según el país, en función de las circunstancias y condiciones de cada uno.

Un problema que se plantea en India es la falta de atención a los pequeños agricultores, en particular a las mujeres, que son las principales productoras de alimentos locales y cereales tradicionales como el mijo y el sorgo. La organización *Deccan Development Society* ha trabajado con mujeres *dalit* (“intocables”) para ayudarlas a restaurar las tierras casi yermas que recibieron del gobierno.

Los problemas del hambre crónica y la malnutrición son indisolubles de la estructura del sistema alimentario mundial y su solución requiere perspectivas innovadoras en el plano político, económico, jurídico y social, junto con cambios sistémicos.

La historia de los alimentos es la historia de los ricos en búsqueda de especias y alimentos exóticos y la del empeño de las potencias occidentales por reestructurar gran parte del mundo para adaptarlo a sus necesidades. Estas son las estructuras que han conducido a los patrones de producción de productos básicos y las pautas del comercio vigentes, en manos de unas cuantas empresas predominantes.

La nutrición humana depende en la actualidad de muy pocos cultivos. Apenas tres de ellos —arroz, trigo y maíz—, representan más de la mitad del aporte energético de origen vegetal. Junto con otros seis cultivos —sorgo, mijo, papa, batata, soja y azúcar— ese total asciende a más del 75%.

En un documento de la FAO de 1998, se destacaba que es particularmente importante que la diversidad existente entre los principales cultivos se conserve de manera eficaz, se mantenga disponible, y se gestione con prudencia. Los pequeños agricultores han conservado y desarrollado gran parte de esa diversidad.

Debemos reflexionar tanto acerca de las estructuras y los sistemas, como sobre lo que comemos. A la luz de intereses creados se ha promovido cambios en el consumo de alimentos, de una dieta basada en cereales a una dieta rica en carne, productos lácteos y grasas, que se considera conveniente. Asimismo, surgen presiones de gobiernos y de la agroindustria para que las tierras se destinen a producción de biocombustibles, como se expone en el capítulo 4.

Si se considera que actualmente el 15% de la población mundial se va a dormir con hambre, resulta irónico que la sobreproducción de alimentos haya impulsado tan elevado grado de innovación en los sistemas alimentarios de los países de altos ingresos durante los últimos cincuenta años.

Sin embargo, en los países de elevados ingresos, los mercados se saturaron rápidamente con el aumento de la prosperidad. Una persona puede comprar todos los zapatos, ropa o bienes de consumo que su presupuesto le permita; pero aumentar el consumo de alimentos más allá de las necesidades básicas del cuerpo humano puede provocar enfermedades relacionadas con el estilo de vida derivadas de la obesidad.

Así, los países de elevados ingresos se centraron en el desarrollo de innovaciones tecnológicas encaminadas a reducir costos y a favorecer a los innovadores. Las empresas encontraron el modo de transformar los alimentos vegetales en productos animales más caros.

Esa situación también contribuyó a que responsables de la formulación de políticas de todo el mundo dejaran de lado la agricultura y minimizaran su importancia. A medida que aumentó la prosperidad de la población y la competencia entre las empresas, se recurrió a nuevos temas para promover los alimentos, como asociar la compra de nuevos productos con la diversión, el entretenimiento o con lograr el amor de los hijos o de la pareja.

Con el aumento de la urbanización y de la riqueza en países de ingresos bajos y medianos se hicieron grandes inversiones para abastecerlos. Las aspiraciones en esos países siguieron las pautas establecidas en las grandes economías.

La cadena de suministro de alimentos también se globalizó, ofreciendo productos fuera de estación a quienes pudieran adquirirlos. Los productores más pobres y más pequeños que se encontraban al final de estas cadenas de producción de frutas y hortalizas frescas, generalmente dominadas por unas pocas empresas, se enfrentaron a presiones a la baja sobre los precios y los pequeños agricultores quedaron marginados.

En la agricultura de los países de elevados ingresos se incrementó al máximo la utilización de tecnología y maquinaria basada en combustibles fósiles baratos y se redujo al mínimo la utilización de mano de obra. Este enfoque industrial dio lugar a sistemas de producción orientados cada vez más al monocultivo. Como consecuencia de ello, los pequeños agricultores quedaron desplazados.

El enfoque industrial también se ha convertido en un icono del desarrollo, una imagen a la que aspiran políticos y autoridades de todo el mundo, y es un planteamiento que comparten los organismos de asistencia. Muchas políticas de desarrollo se han centrado en la industrialización y han dejado de lado el desarrollo agrícola y rural.

En muchos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la financiación de la investigación y del desarrollo también ha pasado del sector público al privado. En la actualidad, gran parte de las actividades de investigación y desarrollo financiadas con fondos públicos se han reorientado hacia la investigación fundamental, que sólo pueden aprovechar las empresas, y no los agricultores.

Distintos factores, tales como las importantes subidas de los precios en 2007 y 2008, los costos crecientes de la obesidad para los servicios de salud, la preocupación por los efectos del cambio climático, y la probabilidad, ante la proximidad de 2015, de que no se alcancen los Objetivos de Desarrollo del Milenio, han contribuido a centrar de nuevo la atención en la alimentación.

Recientemente, se ha presentado una avalancha de informes sobre alimentación y agricultura. Muchos de ellos se refieren especialmente al reto de alimentar a un mundo de 9.000 millones de habitantes en 2050. Sin embargo, mirar al futuro a veces puede distraer nuestra atención de los problemas que tenemos que abordar en el presente.

En algunos de esos informes se reconoce la existencia de una combinación de problemas muy compleja; sin embargo, se da por sentado implícitamente que la tecnología aportará soluciones. En otros, se considera que los pequeños agricultores tendrán una función primordial.

Este enfoque “agroecológico” se relaciona con la reflexión sobre la seguridad alimentaria vigente desde el decenio de 1970. En esa época se hizo hincapié en la constitución de existencias gestionadas en el país y en la reducción de la especulación sobre los productos básicos y la volatilidad de los precios. A mediados del decenio de 1990, la seguridad alimentaria se articulaba en torno a tres palabras clave: acceso, disponibilidad y asequibilidad.

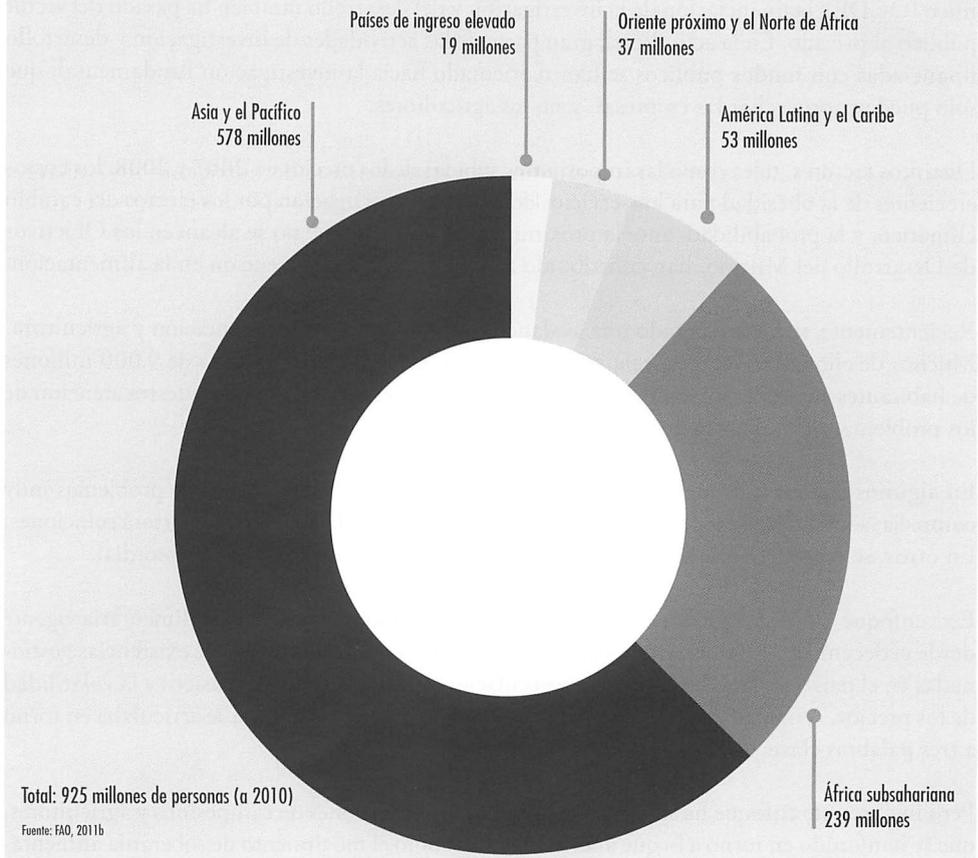
Pero incluso este enfoque ha sido cuestionado por organizaciones de campesinos y agricultores, que se han unido en torno a lo que ahora se conoce como el movimiento de soberanía alimentaria, para el cual es esencial que el poder de dirigir el cambio esté en manos de las comunidades y los agricultores.

En la segunda mitad del siglo XX se produjo una concentración gradual de poder entre proveedores de productos agroquímicos, maquinaria, semillas y otros insumos para los agricultores, así como entre fabricantes y minoristas de productos alimentarios. Cada vez más, los supermercados establecen las normas.

Las cuestiones fundamentales para cambiar el sistema alimentario están determinadas por los alimentos que se necesitan, sus mecanismos de producción y distribución, y el reparto de los beneficios. Actualmente, los pequeños agricultores no reciben esos beneficios, y los alimentos no se producen de una manera que contribuya al desarrollo de la infraestructura rural, la creación de empleo y el fomento de la prosperidad rural.

El cambio climático, la justicia mundial y la sostenibilidad ecológica nos obligan a replantear las normas y los incentivos de modo que se aliente a las personas a reconfigurar un mundo bien alimentado. Asimismo, se debe garantizar que existan salvaguardias en el sistema, tales como existencias de cereales, para evitar que los acontecimientos imprevistos puedan afectar al suministro.

**Gráfico 1** ¿Dónde viven las personas que padecen hambre?



*El autor del capítulo 1 es Geoff Tansey, escritor y consultor sobre cuestiones relativas al sistema alimentario.*

# Vidas truncadas: el desastre de la desnutrición

Cada año, cerca de 9 millones de niños mueren en todo el mundo antes de cumplir los cinco años, y un tercio de esas muertes prematuras se atribuyen a la desnutrición. Sin embargo, contrariamente a lo que se suele pensar, la gran mayoría de las muertes relacionadas con la inadecuada nutrición no se produce durante hambrunas y crisis alimentarias repentinas, sino como consecuencia del hambre crónica.

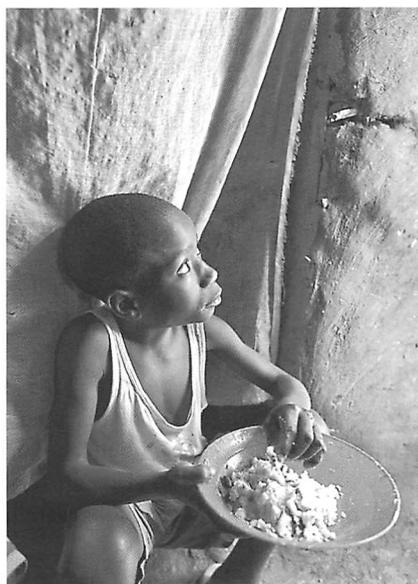
Por cada niño que muere a causa de la desnutrición varios millones sobreviven pero con consecuencias adversas permanentes para su salud. Hoy en día, unos 178 millones de niños menores de cinco años sufren de retraso del crecimiento debido a la desnutrición y alrededor de 55 millones están aquejados de carencias agudas de nutrientes.

El período decisivo para crecimiento y el desarrollo de una persona son los primeros mil días de su vida, desde el momento de la concepción hasta su segundo cumpleaños. El problema del retraso del crecimiento se origina en la nutrición deficiente durante este período: un 50% de las causas del retraso del crecimiento hasta los dos años de edad se deriva de la carencia aguda de nutrientes durante el período fetal.

Habida cuenta de que los nueve meses en el útero forman parte de estos mil días decisivos, el estado nutricional de la madre ejerce una influencia considerable en su bebé. Si la madre sufre de retraso del crecimiento, de anemia o tiene una mala alimentación durante el embarazo, es probable que dé a luz a un bebé pequeño y subnutrido. Cada año, cerca de 13 millones de niños nacen con insuficiencia ponderal y corren mayor riesgo de morir en el parto o poco después.

Por otro lado, son muchos y complejos los motivos del impresionante aumento de la *obesidad* en un mundo que se debate aún contra el hambre. El rápido crecimiento económico y la galopante urbanización en muchos países han incidido un giro dramático en los hábitos alimentarios. Cada vez más personas compran alimentos en lugar de producirlos y acusan la influencia de las novedades, las modas y las presiones comerciales del mundo moderno.

Varios investigadores estudiaron los datos sobre la disponibilidad de alimentos y los hábitos alimentarios desde el decenio de 1970 hasta principios del decenio de 2000. Comprobaron que la cantidad de calorías disponibles per cápita aumentó de manera extraordinaria en todos los países, y que el incremento más notable se registró en China, donde alcanzó el 49%. También observaron un aumento generalizado de la “densidad energética” del régimen alimentario —es decir, de la proporción de calorías aportadas por las grasas—.



Pataule, de 11 años de edad, almuerza en casa. Los pequeños agricultores ruandeses han asumido parcialmente la provisión de alimentos para los campamentos de refugiados a través de la iniciativa “Compras en aras del progreso”, de la Fundación Gates.

© Fundación Bill y Melinda Gates

Los cambios en los hábitos alimentarios suelen formar parte de un cambio más amplio de estilo de vida que también incluye una reducción de la actividad física.

La mundialización ha tenido repercusiones significativas en la producción agrícola y el comercio en todo el mundo, impulsada por una visión de sistemas integrados en la que los países dependen cada vez más de los mercados. Entre 1974 y 2004, los países de ingresos bajos y medianos duplicaron el volumen de sus importaciones de alimentos con un rápido aumento de la proporción de alimentos elaborados frente a la de productos primarios.

La mundialización trajo consigo también aparejada la apertura de nuevos mercados y oportunidades para las empresas alimentarias transnacionales y contribuyó a aumentar en gran medida el alcance de sus productos y de sus actividades de publicidad y comercialización.

Entre las causas del creciente problema de la obesidad en los países de ingresos bajos y medianos se cuentan también factores biológicos extremadamente sutiles. Durante el tiempo que permanece en el útero, el feto recibe señales de su madre sobre el entorno que le rodeará a su nacimiento, entre otros, sobre la probable abundancia o escasez de alimentos, y esta información influye en el desarrollo de su metabolismo, a través de “mecanismos epigenéticos”.

Sin embargo, el epigenoma también reacciona ante señales ambientales y ello permite que los organismos se adapten al entorno. Mediante este mecanismo, el bebé en formación de una madre con deficiencias nutricionales “desarrollará un apetito con preferencia por las comidas ricas en grasas”, afirman los biólogos pediátricos Peter Gluckman y Mark Hanson.

Así, además de los cientos de millones de personas que nunca sacian su hambre, hay quizá 2.000 millones de personas en todo el mundo cuyo régimen alimentario no contiene vitaminas y minerales esenciales.

La anemia en los niños, por ejemplo, se ha reconocido apenas recientemente como un problema difundido, sin que existan muchos datos anteriores a 1995. La concentración de hemoglobina es actualmente uno de los elementos que se estudian en las encuestas demográficas y de salud, y en ellas se refleja que la zona subsahariana de África alrededor del 60% de los niños padece anemia.

La deficiencia de vitamina A, que es la causa más común de ceguera en los países de ingresos bajos y medianos, afecta a cerca del 30% de los niños, es decir unos 163 millones de personas. Dos tercios de los niños afectados viven en Asia meridional y central, dos regiones que, junto con África occidental, acusan las más elevadas tasas de prevalencia de carencia de vitamina A.

Más de 1.700 millones de personas en el mundo sufren de trastornos por carencia de yodo, que puede ocasionar retraso del crecimiento y otras anomalías del desarrollo, además de ser una de las causas más comunes de deficiencia y retraso mental en niños.

En 2005, el Banco Mundial calculó que la malnutrición costaba a la economía mundial alrededor de USD 80.000 millones por año. Apenas en la India, las pérdidas para la economía nacional ascendían, como mínimo, a USD 10.000 millones por año, esto es, entre el 2% y el 3% del producto interno bruto (PIB).

En el plano más básico de la familia, la amenaza del hambre puede agravar y perpetuar la pobreza. A menudo, las personas se ven obligadas a vender sus bienes, como tierras y ganado, y a retirar a sus hijos de la escuela.

Las causas del hambre y la desnutrición son complejas y comprenden factores estructurales como la falta de inversión en la agricultura, el cambio climático, la volatilidad de los precios de los combustibles, la especulación con los productos básicos y las fluctuaciones de las fuerzas del mercado mundial.

Algunas de las imágenes más descarnadas del hambre son las que muestran a personas famélicas junto a puestos de venta de alimentos repletos de productos. La pobreza es la principal causa de la desnutrición ya que torna inasequibles alimentos disponibles en el mercado.

Además de las turbulencias económicas, los conflictos y los desplazamientos han agravado la pobreza en muchos lugares del mundo. Más de la mitad de la población de la República Democrática del Congo vive hoy en condiciones de pobreza abyecta en medio de una tierra de abundancia tropical en la que se cultivan alimentos con facilidad; la mitad de la población infantil padece malnutrición crónica y uno de cada diez niños sufre de desnutrición aguda.

Otra pieza fundamental del rompecabezas son las enfermedades, que son tanto una causa directa de la desnutrición como un factor de ésta derivado del aumento de la pobreza. Al afectar principalmente a adultos jóvenes, el VIH, por ejemplo, puede tener consecuencias devastadoras en los hogares.

Las personas que carecen de acceso a fuentes de agua salubre y de servicios de saneamiento son vulnerables ante todo tipo de infecciones. Las enfermedades diarreicas causadas por el agua contaminada y la falta de higiene son las principales causas de la muerte de más de 2 millones de personas cada año, en su mayoría niños pequeños.

Una de las causas más perniciosas de la malnutrición es la discriminación de género. Se calcula que el 60% de la población desnutrida del planeta son mujeres y, en algunos países, las niñas tienen el doble de probabilidades que los niños de morir de malnutrición y de enfermedades infantiles prevenibles.

En muchos países, las familias consideran que las niñas son una carga económica y optan por matrimonios precoces, incluso antes de la pubertad. Se trata de una práctica generalizada en África subsahariana y Asia meridional. Los embarazos en la adolescencia frenan el desarrollo físico de las niñas y aumentan el riesgo de bebés con bajo peso al nacer.

Entre las intervenciones más importantes que se requieren a nivel macroeconómico figuran la inversión en la agricultura, los servicios de agua y saneamiento, la atención de salud, y la seguridad social, así como en los esfuerzos encaminados a mitigar los efectos del cambio climático y regular los mercados mundiales.

Habida cuenta de la decisiva influencia de las condiciones durante el período comprendido entre la concepción y el nacimiento, es muy importante velar por que las mujeres embarazadas gocen de alimentación adecuada en aras del bienestar de la madre y del hijo.

La lactancia materna es un factor fundamental en la nutrición de lactantes y niños pequeños. Sin embargo, por muchas razones, que incluyen desde la moda a la falta de comprensión, oportunidad o apoyo, apenas en el 50% de los casos se recurre a la lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses de vida del niño, como recomiendan los profesionales de la salud y la nutrición, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Los millones de niños que no recibían la nutrición que necesitaban y caían gravemente enfermos, solían ser hospitalizados para tratarlos con una mezcla de leche en polvo, aceite y azúcar. Ulteriormente se formuló un preparado enriquecido para lactantes basado en la leche en polvo, llamado F100, que facilitó mucho el tratamiento de la malnutrición aguda grave.

En la actualidad, la gran ventaja de “Plumpy’nut” es que se puede utilizar para tratar a niños con malnutrición aguda grave en sus hogares.

Sin embargo, subsiste un álgido debate sobre los alimentos listos para el consumo, en particular desde que la gestión comunitaria de la malnutrición aguda, que en un principio se estableció para las intervenciones alimentarias de emergencia, forma parte con cada vez mayor frecuencia de las actividades habituales para combatir la malnutrición y se la integra en los servicios de salud de un número creciente de países. Algunos nutricionistas han acogido favorablemente esta iniciativa porque consideran que en muchos casos la malnutrición aguda es un problema endémico que no se limita a las emergencias. Otros, en cambio, temen que la utilización de alimentos listos para el consumo vaya en detrimento tanto de la lactancia materna, como de los hábitos alimentarios tradicionales.

El grueso de la asistencia alimentaria externa a favor de quienes padecen hambre y malnutrición procede principalmente de los presupuestos de asistencia humanitaria de los donantes, que son totalmente independientes de los presupuestos de ayuda al desarrollo. Por lo general, los fondos de ayuda humanitaria se destinan a actividades a corto plazo para hacer frente a una crisis inmediata y están orientados a fines concretos. Existen pocos incentivos para desarrollar o fortalecer la capacidad de los ministerios de salud nacionales de manera que puedan gestionar lo que generalmente es un problema endémico que, en ciertas ocasiones, se convierte en una crisis.

Esos fondos suelen tener un alcance limitado, se dirigen a la parte más visible del problema y prestan poco o ningún apoyo a las actividades regulares que se llevan a cabo en el país para combatir el hambre y la malnutrición.

*La autora del capítulo 2 es Sue Armstrong, escritora y colaboradora de programas de radio, especializada en cuestiones científicas y sanitarias. El texto del recuadro fue redactado por Susan Nickalls, periodista especializada en cuestiones de desarrollo.*

## Aumento del hambre y la malnutrición en el próspero Occidente

El hambre y la malnutrición no están circunscritos a los países de ingresos bajos. En los Estados Unidos de América, en 2010, 5,7 millones de los 311 millones de habitantes recibieron asistencia alimentaria semanal a través de Feeding America, la principal organización nacional de beneficencia dedicada a combatir el hambre en ese país.

En la Unión Europea, uno de cada seis habitantes de los 27 Estados miembros, esto es, alrededor de 80 millones de personas, vive por debajo del umbral de la pobreza, definido como el 60% del ingreso medio nacional. Esto supone inevitablemente que las personas con bajos ingresos no siempre pueden comprar alimentos nutritivos. La malnutrición no se deriva únicamente de la falta de alimentos; el consumo excesivo de alimentos inadecuados es igualmente perjudicial.

La obesidad ha adquirido proporciones epidémicas en el mundo rico. En los Estados Unidos de América se registra la tasa más elevada de prevalencia de obesidad, a saber, el 26,7% de la población adulta.

En el Reino Unido, se prevé que el 60% de la población adulta podría ser obesa en 2050. El sobrepeso ha pasado a ser la norma para algunos adultos y una cuarta parte de ellos y el 10% de los niños son ahora obesos.

Sin embargo, a pesar de las amplias campañas patrocinadas por los gobiernos para promover hábitos saludables de alimentación, muchas personas con bajos ingresos ya sea no disponen de suficiente dinero para adquirir los alimentos recomendados por los expertos en salud, o no saben cómo preparar comidas nutritivas.

Los hogares con bajos ingresos dedican un mayor porcentaje de sus ingresos a la compra de alimentos. Las personas con bajos ingresos

tienden a comprar y consumir comida “chatarra” con bajo contenido en nutrientes y alto grado energético. Es hasta diez veces más barato aportar calorías mediante alimentos con un alto contenido de grasa, sal y azúcar que mediante frutas y verduras.

En los últimos 30 años ha aumentado considerablemente el número de bancos de alimentos en los Estados Unidos de América y Europa. Sólo en Nueva York, City Harvest, una de las primeras organizaciones de ayuda alimentaria del mundo, establecida en 1982, proporciona alimentos a más de 300.000 personas por semana. Muchas de ellas pertenecen a familias trabajadoras atrapadas en la brecha entre la pobreza y la autosuficiencia.

Cada año City Harvest recupera 28 millones de libras de excedentes alimentarios de la industria y de establecimientos alimentarios con miras a su redistribución. Muchos países del mundo han adoptado este sistema de aprovechamiento de alimentos que, de otro modo, se desperdiciarían. La Federación Europea de Bancos de Alimentos (FEBA) es un movimiento que se inició en Francia en 1984 y que ahora está integrada por 241 organizaciones de 18 países europeos.

Sin embargo, pese a las loables intenciones del personal de los bancos de alimentos, éstos no pueden resolver las causas fundamentales del hambre –la pobreza y la desigualdad– y podrían constituir una excusa para que los gobiernos eludan sus responsabilidades. Habida cuenta de la falta de acuerdo o de reflexión conjunta en materia de políticas, es probable que el número de bancos de alimentos y de personas que recurren a ellos aumente con la agudización de los efectos de la recesión y la reducción adicional de servicios sociales.

# La continua inestabilidad de los precios pone en entredicho la dependencia de los mercados mundiales de alimentos

Tras decenios de estabilidad, 2007 marcó el inicio del aumento de los precios internacionales de los principales cereales, que se habían duplicado ya para principios de 2008. En un año, los precios mundiales del trigo aumentaron en un 150%, con el consiguiente incremento en más del doble del precio del pan, aunado al alza del costo del transporte y de los productos manufacturados como resultado de los altos precios del petróleo.



Estos altos precios exacerbaron la inseguridad alimentaria en el mundo. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), a fines de 2008 los precios elevados de los alimentos habían incrementado el número de personas en el mundo que padecían hambre hasta alcanzar la cifra sin precedentes de mil millones de personas a inicios de 2009. Los más afectados fueron las personas de bajos recursos en las zonas rurales y urbanas, quienes destinan hasta el 80% de sus ingresos a la compra de alimentos. Además, la carestía de los alimentos también provocó disturbios civiles en unos treinta países. En Haití, el malestar social condujo al derrocamiento del Gobierno, mientras que en países como Camerún, Mozambique y Senegal, algunos manifestantes perdieron la vida.

Los precios internacionales de los alimentos disminuyeron en el segundo semestre de 2008 y durante 2009, lo que condujo a algunos observadores a concluir que la crisis era un accidente. No obstante, la nueva presión inflacionaria en 2010–2011 confirmó que el mundo enfrenta un grave problema de inestabilidad en los mercados agrícolas y volatilidad de los precios de los alimentos. En Mozambique, trece personas fallecieron a causa de disturbios relacionados con los alimentos, cuyo precio fue uno de los elementos detonantes de las protestas que se propagaron por el mundo árabe a principios de 2011.

Cuando los desastres azotan zonas donde predomina la desnutrición infantil, se pone en marcha un círculo vicioso: la capacidad de los niños para hacer frente a los efectos físicos y sociales del desastre se ve socavada y su desarrollo a largo plazo queda en entredicho, tanto debido a la desnutrición como, de forma indirecta, por ejemplo, ante la imposibilidad de las familias para sufragar los costos de su escolarización.

Se ha invocado, entre otras razones para los incrementos en el precio de los alimentos, las reducciones en la producción, los bajos niveles de las existencias mundiales, la demanda cada

Distribución de alimentos en la población de Buge, en Etiopía: país azotado por una inseguridad alimentaria crónica en el cual el encarecimiento de los alimentos ha agudizado el riesgo de hambre para millones de personas. No obstante, Etiopía es uno de los numerosos países en donde las tierras se destinan con creciente frecuencia a cultivos para la producción de biocombustibles en vez de alimentos, lo que agrava la necesidad de ayuda alimentaria e importación de alimentos a precios elevados.

© José Cendon/  
Federación Internacional

vez mayor en las economías emergentes, el mayor recurso a los biocombustibles, las medidas comerciales (como las prohibiciones de las exportaciones) adoptadas por algunos países y la especulación financiera.

Por otra parte, la escasez de los recursos –a saber, la degradación de los suelos y el agotamiento de las fuentes de agua–, así como el cambio climático, han mermado el aumento de la producción alimentaria. Cada año, la degradación debida a las sequías provoca la pérdida de entre cinco y diez millones de hectáreas de terrenos agrícolas.

El maíz, el arroz y los granos de trigo son objeto de comercio por parte de apenas unos cuantos países exportadores. El caso del arroz es particularmente delicado, puesto que tan solo un pequeño porcentaje de la cosecha total ingresa en los mercados internacionales. Cualquier disminución en la producción de esos cultivos exportables vinculada con el clima o con cambios en las políticas de los principales países exportadores de cereales incidirá de forma significativa en los mercados mundiales.

En 2009 - 2010 se observó una leve recuperación en las existencias mundiales de alimentos; no obstante, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación calcula que desde entonces se redujeron hasta un nivel de 479 millones de toneladas en 2011. Después de casi dos decenios de precios bajos estables, se desalentó el mantenimiento de las existencias reguladoras de los gobiernos. En el sector privado y las instituciones financieras internacionales persistió la idea de que mantener existencias públicas resulta caro e ineficiente; ello, junto con la propagación del sistema de inventarios “justo a tiempo” y los años de reservas mundiales fácilmente accesibles redundaron en una disminución aún mayor de las existencias alimentarias.

El precio de los cultivos alimentarios se ha tornado indisoluble del precio de la energía ante el uso de combustibles fósiles para la producción y el transporte de los alimentos. Según datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América, la duplicación de los precios de los componentes de la producción que requieren gran consumo energético, incluidos los fertilizantes y el combustible, propició el incremento de los costos de producción del maíz y los granos de soja en ese país.

El vínculo entre energía y alimentos se intensificó de forma drástica como resultado del aumento de la demanda de cereales secundarios destinados a la producción de biocombustibles en los Estados Unidos de América y la Unión Europea. En 2007, el proyecto de ley estadounidense relativo a la energía poco menos que quintuplicó el consumo previsto de biocombustibles, que se fijó en aproximadamente 35 mil millones de galones para el año 2022.

El progreso de la industria de los biocombustibles en los países ricos ha fomentado la proliferación de los cultivos para fines energéticos en países de ingresos bajos y medios, incluidos muchos países en los que predomina la inseguridad alimentaria, como Etiopía o Malí, donde se vive un auge de las inversiones en biocombustibles.

El repunte de los precios de los productos alimentarios básicos se ha atribuido al crecimiento de China, India y otras economías emergentes. Sin embargo, la demanda cuantitativa de alimentos no varía de forma significativa en función de los ingresos, aunque mayores ingresos supongan una mayor demanda de alimentos de mejor calidad, como la carne. India y China aún son

exportadores netos de cereales. En contraste, en 2007–2008 la Unión Europea se mantuvo como el principal importador de semillas oleaginosas y el quinto mayor importador de cereales.

Cabe suponer que el énfasis puesto en la demanda cada vez mayor en los mercados cerealeros atizó la especulación en torno a los alimentos. La desregulación de los mercados financieros ha eliminado las restricciones impuestas a las posturas especulativas en el mercado de futuros agrícolas y ha permitido la estructuración de nuevos productos financieros. Además, habida cuenta del estallido de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos y los bajos niveles de las existencias mundiales de granos, los inversores vieron en los productos alimentarios básicos una oportunidad para diversificar sus carteras.

Las medidas destinadas a reducir la presión sobre los mercados mundiales de alimentos incluyen la limitación de la especulación a través de la regulación de los mercados financieros y restricciones a los productos financieros, así como la suspensión de las subvenciones y los objetivos en materia de biocombustibles.

Poderosas fuerzas motrices impulsan la volatilidad en el mundo globalizado contemporáneo, entre otras, la seguridad energética de los países ricos, la inestabilidad política en los países exportadores de petróleo, las prácticas con afán de lucro de las empresas financieras y el cambio climático.

Parece poco probable que, incluso si existe la voluntad política necesaria, se pueda combatir de forma simultánea todos los factores que inciden en la volatilidad. Si bien cabe esperar períodos de estabilidad, la volatilidad mundial de los precios de los alimentos será, en adelante, un factor persistente, en franca contradicción con la opinión generalizada de los últimos treinta años, de que perdurarían los precios bajos y estables de los alimentos.

La crisis alimentaria de 2008 fue, en realidad, menos difundida a nivel mundial. Varios países, como Indonesia, por ejemplo, lograron impedir la repercusión de los precios en los mercados nacionales mediante prohibiciones de las exportaciones, existencias públicas, controles de los precios y restricciones a la especulación.

El éxito de las medidas adoptadas para limitar la inflación a nivel nacional dependió principalmente de la capacidad de los gobiernos para controlar la disponibilidad interna de alimentos y regular los mercados. Entre otros factores que también contribuyeron a limitar la transferencia de los precios a los mercados nacionales se cuentan la escasa dependencia del comercio internacional y la disponibilidad de significativas existencias públicas que redujeron la especulación y la retención de productos.

En muchos países pobres, en particular en el África subsahariana, la volatilidad estacional amenaza los medios de subsistencia de millones de personas, independientemente de los precios de los productos. De ahí que la urgente necesidad de políticas para controlar la volatilidad de los precios nacionales se antepone a la inestabilidad de los precios a nivel internacional en muchos países en el continente africano.

Muchos gobiernos han establecido mecanismos de seguridad de gran escala para intentar proteger a los ciudadanos de escasos recursos. En India e Indonesia, por ejemplo, se ha comprobado la existencia de importantes sinergias entre las medidas de protección social y el apoyo a la producción alimentaria, generalmente vinculado a la gestión de las existencias públicas.

Asimismo, las transferencias de efectivo pueden resultar sumamente eficaces en la lucha contra el hambre, en especial mediante los efectos multiplicadores en la economía y la estimulación de la producción y el comercio de alimentos a escala local. No obstante, los precios altos de los alimentos minan la eficacia de esta herramienta.

Es posible preservar la eficacia de los mecanismos de protección social si se combina las transferencias de efectivo con el suministro de alimentos en los programas de protección social, así como mediante la indexación de las transferencias de efectivo en función de la inflación. No obstante, puesto que ello pareciera ser insuficiente para combatir la volatilidad de los precios, cabe considerar la posibilidad de combinar estas opciones con medidas para la estabilización de los precios y la gestión de existencias.

Otra consecuencia de los altos precios de los alimentos y del petróleo fue un incremento drástico de los gastos operativos del Programa Mundial de Alimentos (PMA). En 2008, el histórico aumento del presupuesto del PMA permitió ampliar la asistencia a aproximadamente 20 millones de personas adicionales, lo que elevó a 100 millones el total de beneficiarios. Sin embargo, la cifra resulta modesta si se considera que debido a los altos precios de los alimentos 109 millones de personas engrosaron las filas de la población afectada por desnutrición.

Ante el aumento de los precios de los alimentos, los responsables de la formulación de políticas comprendieron la importancia de favorecer el incremento de la producción alimentaria para aprovechar las perspectivas favorables del mercado. Los esfuerzos destinados a impulsar la producción de alimentos incluyeron:

- exenciones fiscales, garantías, subvenciones, distribución de insumos agrícolas;
- exenciones fiscales o subvención del combustible destinado al riego;
- apoyo en materia de precios para los productores;
- adquisiciones públicas para la distribución de alimentos, ventas subvencionadas y existencias nacionales;
- apoyo al crédito y al seguro, cancelación de las deudas de los agricultores;
- apoyo para la gestión de la cadena de valor e información sobre los mercados;
- apoyo para infraestructuras de riego y almacenamiento.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación distribuyó insumos agrícolas a unos 370.000 pequeños agricultores en más de 80 países a través de la “Iniciativa sobre la subida de los precios de los alimentos”, mientras que el Banco Mundial prestó asistencia a 20 países mediante el suministro de insumos agrícolas. En los países en los que se cuenta con sistemas de adquisiciones públicas, como Bangladesh e India, el Gobierno compró arroz a precios más elevados y brindó subvenciones a los campesinos de bajos recursos.

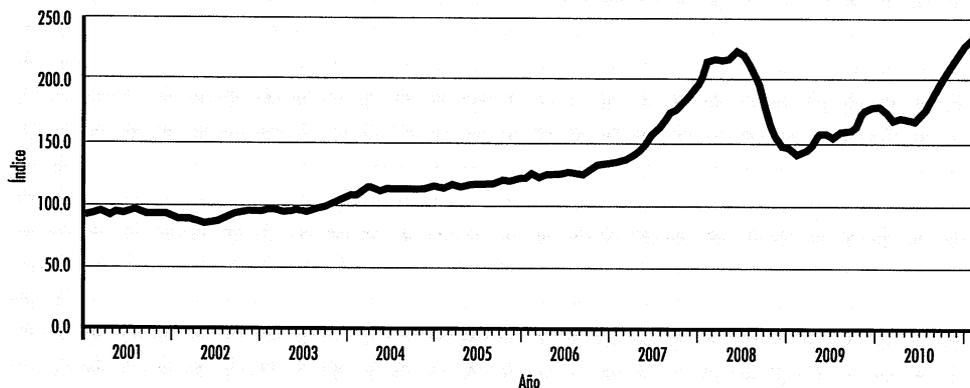
Incluso si el día de mañana se adoptara medidas adecuadas para limitar la volatilidad de los precios de los alimentos, prevalecerán factores importantes de incertidumbre, como el precio del petróleo o los fenómenos meteorológicos. Así, es de vital importancia romper el esquema de confianza en que los mercados mundiales proveerán alimentos a precios asequibles.

Los países que cuentan con los recursos, las instituciones y los mecanismos para apoyar la producción, gestionar la disponibilidad de los alimentos a escala nacional y prevenir la transfe-

rencia de los precios mundiales al mercado nacional podrán siempre más fácilmente capear el temporal de elevados precios de los alimentos en los mercados mundiales.

A menudo se ha aludido al elevado costo de los sistemas públicos integrados en los argumentos que propugnan la liberalización de los sectores alimentario y agrícola; no obstante, existen formas para limitar el costo de las existencias materiales. Cabe analizar los beneficios de la intervención pública en esos sectores para la población, la economía y el sector agrícola.

**Gráfico 2** Índice de la FAO de los precios de los alimentos 2001–2011



Variación mensual de los precios de entrega inmediata de una cesta de productos comercializados a nivel internacional que incluye lácteos, carne, azúcar, cereales y semillas oleaginosas. Fuente: FAO.

*El autor del capítulo 3 es Frédéric Mousseau, director de Políticas del Oakland Institute.*

# Estabilidad de los medios de vida mediante la agricultura y la protección social

Según las previsiones, para alimentar a una población mundial que probablemente aumentará de 7.000 millones a más de 9.000 millones de personas a mediados de este siglo y atender las demandas derivadas de cambios en los regímenes alimentarios, será necesario duplicar la producción mundial de alimentos.

Se prevé que el calentamiento global y la transformación del régimen de lluvias perjudicarán la producción de alimentos en las zonas más vulnerables del mundo desde el punto de vista nutricional, incluida gran parte de África. Como consecuencia de los esfuerzos por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, las tierras cultivables en África se están destinando a cultivos de biocombustibles, tales como la caña de azúcar, el piñón (*jatropha*) y la mandioca.

Tras años de escasa atención, la producción agrícola y la seguridad alimentaria vuelven a ser temas importantes en el debate y la inversión internacionales. En la cumbre del G-8, celebrada en Italia en 2009, los dirigentes mundiales se comprometieron a “actuar a la escala y con la urgencia necesarias para alcanzar la seguridad alimentaria mundial”.

El objetivo de la agricultura no es producir alimentos, ni menos aún obtener beneficios económicos, sino asegurar el derecho humano a la alimentación. La agricultura rentable y productiva probablemente contribuirá a ese objetivo, pero no garantizará el desenlace de la historia.

Existe el temor de que la inversión para asegurar la seguridad alimentaria en algunos países socave la seguridad alimentaria en otros, en particular entre las personas pobres. Habida cuenta, asimismo, de que los especuladores buscan el lucro en el renaciente sector agroalimentario, es urgente abordar esas inquietudes.

Los inversionistas impulsan el auge de la soja en América Latina, en gran medida para alimentar al ganado y suministrar carne a los nuevos ricos en China, e invierten en biocombustibles en África. Sin embargo, cabe preguntarse si estas iniciativas aportarán riqueza o apenas más hambre en África subsahariana.

Existen buenas razones para realizar inversiones de cualquier tipo en la agricultura, ya que suelen beneficiar a las poblaciones más pobres. De acuerdo con una estimación, el 60% de las tierras no cultivadas, pero potencialmente cultivables, del planeta está en África.



Una mujer riega un campo de hortalizas en Kipushi, en la provincia de Katanga (República Democrática del Congo). Los miembros de las comunidades atienden los cultivos para percibir un ingreso y mejorar el estado nutricional de los niños y de sus familias.

© Giacomo Pirozzi/UNICEF.

Sin embargo, cerca de la mitad de los granos que se cosechan cada año se transforman en biocombustibles o se usan como forraje para el ganado, a fin de producir carne o productos lácteos. Ésta es una forma extremadamente ineficiente de alimentar a la población, puesto que para producir una caloría de carne se requieren ocho calorías de granos. Actualmente el 80% de las tierras agrícolas del mundo está dedicado a la alimentación y cría de ganado.

Además, se calcula que alrededor del 30% de los cultivos alimentarios se desperdicia: ya sea son atacados por plagas o las cosechas se pudren en los almacenes. En las economías desarrolladas, a menudo buena parte de la comida procesada acaba en la basura. Es fundamental remediar esos problemas. Si para 2050 se lograra reducir a la mitad el desperdicio, se reduciría en una cuarta parte la cantidad de alimentos necesarios.

Más allá de las deficiencias del actual sistema alimentario mundial, es esencial invertir más en la agricultura. La gran pregunta, en particular en África, reside en saber si dichas inversiones debieran dirigirse hacia los pequeños agricultores y pastores nómadas o alentar la agricultura a gran escala con gran densidad de capital.

Los defensores de la agricultura a gran escala sostienen que en África subsahariana ha fracasado el progreso en el sector agrícola y la producción per cápita de alimentos apenas recientemente ha vuelto a los niveles de principios del decenio de 1960, mientras que en Asia la producción per cápita ha aumentado en un 100% y en América Latina en un 60%.

Afirman que esto se debe a que la agricultura africana permaneció en manos de pequeños agricultores. En su opinión, África necesita una revolución como la que transformó la agricultura en Asia y América Latina hace más de una generación.

Para muchos, el modelo es Brasil, que transformó sus pastos hasta hace poco desaprovechados en un paisaje de praderas en las que la agroindustria genera un 70% de la producción agrícola del país, y constituye uno de los grandes éxitos de la agricultura mundial.

El razonamiento contrario es que a menudo las explotaciones agrícolas pequeñas, con alto coeficiente de mano de obra, obtienen mayores rendimientos que las empresas con gran densidad de capital. En India y otros países de Asia se ha comprobado que los pequeños agricultores logran sistemáticamente mejores rendimientos que las grandes explotaciones agrícolas.

Existe un consenso sorprendentemente amplio de que, al menos en teoría, el camino idóneo en África es el de la agricultura a pequeña escala. Sin embargo, de nada sirve un elevado rendimiento de los cultivos si no se dispone de los medios para comercializar los productos. En Etiopía, en 2002, las buenas condiciones meteorológicas, junto con la introducción de nuevas semillas y fertilizantes, dieron lugar a una cosecha sin precedentes de maíz, pero el exceso de producción redundó en un desplome de los precios en un 80%.

Una causa importante del estancamiento de la agricultura a pequeña escala en muchas partes de África es que se ha desmantelado la infraestructura necesaria para sustentarla, a menudo en aras del libre mercado y del ajuste estructural.

Han menguado los fondos destinados a la agricultura por los gobiernos de los países de ingresos bajos y medios, en particular en África, tanto en cifras absolutas como en el porcentaje del

gasto estatal, que a menudo no alcanza el 5%. Los gobiernos africanos han concentrado sus inversiones en compañías aéreas, en la industria y en la infraestructura urbana.

En 2003, los dirigentes africanos se comprometieron a elevar al 10% el porcentaje de fondos destinados a la agricultura en sus presupuestos. Sin embargo, hasta 2008 siete de los 53 países de ese continente habían alcanzado esa meta.

Los fondos de ayuda a la agricultura prometidos por los gobiernos donantes y los organismos multilaterales acusaron una reducción del 50% entre mediados del decenio de 1980 y el comienzo del milenio, y descendieron un porcentaje mínimo del 3,4% del total de la ayuda. Apenas recientemente se observa una revisión de esa tendencia.

¿Cómo se debería canalizar la inversión para ayudar a los pequeños agricultores? La respuesta se resume en dos palabras: “intensificación sostenible”; es decir, aumentar las medidas innovadoras para acrecentar la productividad sin destruir la base de recursos de la que ésta depende. Por ejemplo, a partir de 2005, año en que se inició la distribución de “cupones para fertilizantes”, que permiten a más de 1,5 millones de agricultores de Malawi comprar dos bolsas de fertilizantes al 10 % de su valor de mercado, el rendimiento de los cultivos de maíz en ese país ha aumentado de forma radical.

En otros lugares, el renovado interés en la investigación básica sobre cultivos tradicionales en África, tales como la mandioca, el guandú o frijol de palo y el tef, trajo aparejados grandes beneficios.

En ciertas ocasiones, los agricultores han hecho caso omiso de la opinión de los “expertos”. En el Sahel, los agricultores que cultivan en zonas que limitan con el desierto plantaron decenas de millones de árboles –en contra de las recomendaciones de los agrónomos extranjeros– y con ello lograron estabilizar los suelos y aumentar el rendimiento de sus cosechas.

En otros lugares del mundo también se observan experiencias exitosas. La industria láctea de India pasó a ser la primera del mundo en un par de decenios, casi totalmente gracias a cooperativas lecheras que compran la leche a campesinos que alimentan sus pequeños rebaños con forraje de producción propia.

Los mercados urbanos ofrecen nuevas oportunidades para los pequeños agricultores. Pese al vertiginoso aumento de la cantidad de supermercados y centros comerciales, ciertos sectores importantes del mercado alimentario quedan aún fuera de su alcance. En Addis Abeba, por ejemplo, la mayor parte de la leche y la miel que se vende en las ciudades no proviene de grandes empresas comerciales sino de pequeños agricultores que comercian sus productos en mercados informales.

En muchos lugares, el uso de tecnologías, como los teléfonos celulares, ha revolucionado las posibilidades de los pequeños agricultores para verificar precios y acceder a los mercados, incluidos los mercados de exportación tradicionalmente dominados por las grandes explotaciones agrícolas comerciales.

La manifestación más evidente de que hoy en día detrás de las inversiones en la agricultura se mueven poderosos intereses comerciales es el fenómeno del “acaparamiento de tierras”. Esta cruda expresión general alude a la introducción en todo el continente africano de grandes

explotaciones agrícolas con gran densidad de capital en el ámbito tradicional de la agricultura y el pastoreo a pequeña escala.

Con el fin de impulsar sus economías agrícolas, decenas de gobiernos, en particular en África, han comenzado a atraer capital y agricultores extranjeros ofreciéndoles en arriendo grandes extensiones de tierra fértil a bajo precio.

El “acaparamiento de tierras” ha puesto de manifiesto uno de los mayores problemas que obstaculizan el desarrollo de la agricultura a pequeña escala: el derecho a la tierra. Muchas tierras carecen de títulos oficiales de propiedad o la titularidad corresponde al gobierno central.

Después de más de dos decenios regidos por el supuesto de que los mercados pondrían fin a la pobreza y a todo tipo de vulnerabilidades, se reconoce con creciente frecuencia que esa concepción es errónea. A veces, una estrategia de mercado encaminada a aumentar la producción agrícola puede perjudicar a las personas que corren mayor riesgo de padecer hambre. Para asegurar el bienestar de las personas, la cohesión social y la estabilidad política, es esencial contar con sistemas de protección social financiados por los poderes públicos.

Tradicionalmente, muchos gobiernos han respondido al desafío planteado por los elevados precios de los alimentos subvencionando productos básicos como el pan, el trigo y el arroz. También han existido programas de alimentos por trabajo en la construcción de obras públicas. Pero estas medidas están disminuyendo. Algunas redes de seguridad social han sobrevivido bajo la modalidad de distribuciones de alimentos enriquecidos para determinados grupos, como las madres, los niños lactantes y las personas con VIH o tuberculosis. Los efectos y la eficiencia económica de las intervenciones de amplio alcance se han colocado en entredicho, reemplazándose muchos programas por transferencias directas de dinero en efectivo y la distribución de cupones para alimentos.

En la actualidad, el programa más amplio del mundo de transferencia condicional de dinero en efectivo es *Bolsa Familia*, en Brasil. En el marco de este programa, se distribuye dinero en efectivo, en general a mujeres, con la condición de que sus hijos asistan a la escuela y se inscriban en las campañas de vacunación y los servicios de atención prenatal. El programa beneficia a más de 50 millones de personas, y sin embargo su costo es inferior al 0,5 % del PIB nacional.

En África se emprende iniciativas similares, por ejemplo la nueva iniciativa de mejoramiento de los medios de vida para combatir la pobreza en Ghana, mediante la cual se efectúan transferencias monetarias a 160.000 familias pobres.

Sin embargo, lo que realmente necesitan muchas comunidades es que se las proteja de los efectos de las subidas de precios o de las malas cosechas. Se prevé que el aumento de las temperaturas y el irregular régimen de lluvias tendrán repercusiones profundas y directas en la agricultura de las zonas de baja latitud.

Muchos planes de protección social emanan de estrategias de ayuda a la población urbana pobre, de modo que es esencial identificar posibles sinergias con la agricultura a pequeña escala. Esta labor puede resultar difícil, ya que las políticas que benefician a los productores rurales, tales como la fijación de precios elevados, perjudican a otros sectores.

Un tipo de intervención social actualmente privilegiado son los microseguros para cosechas que cubren los riesgos meteorológicos. Los seguros convencionales cubren las consecuencias de las inclemencias climáticas sobre la producción real, pero son engorrosos y pueden conllevar el efecto perverso de propiciar prácticas agrícolas ineficientes. El nuevo tipo de microseguros simplifica el proceso, ya que se procede al pago cuando el índice sobrepasa un determinado umbral.

*El autor del capítulo 4 y del recuadro es Fred Pearce, asesor en materia de medio ambiente y desarrollo.*

# CAPÍTULO 4

## La productividad de las mujeres en la agricultura

Las mujeres podrían ser el elemento catalizador para despertar de su letargo a la pequeña explotación agrícola. Es posible que la afirmación muy difundida de que las mujeres llevan a cabo hasta el 80% del trabajo agrícola en África no esté basada en investigaciones bien fundadas y que las estadísticas que les atribuyen el 43% de la fuerza de trabajo de la agricultura mundial subestimen su contribución en las huertas familiares. Independientemente de las cifras, las mujeres desempeñan claramente un papel esencial en la mayoría de las pequeñas explotaciones agrícolas y en muchas grandes explotaciones comerciales. Ellas son quienes producen la mayor parte de los alimentos para sus familias mediante el cultivo de hortalizas y cereales, así como la cría de aves.

Los hombres suelen limitarse a cultivos comerciales, como el café, y a la cría de ganado, que son más visibles en las transacciones de mercado que figuran en las estadísticas sobre el comercio, el empleo y la generación de ingresos. Los hombres también predominan en el acceso al crédito y a los fertilizantes.

La investigación y los servicios de extensión agrícola se concentran en los cultivos "masculinos" y se dirigen principalmente a los hombres. Los estudios realizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en el decenio de 1980 comprobaron que sólo el 5% de los servicios de extensión públicos se destinaba a mujeres, y apenas un 15% del personal de éstos eran mujeres.

La falta de acceso al crédito puede explicar en gran medida el rezago de las mujeres en adoptar nuevas tecnologías o utilizar insumos básicos, como por ejemplo fertilizantes. Además, las mujeres están sujetas a normas culturales y jurídicas restrictivas. En gran parte de África, las mujeres no aran la tierra ni poseen títulos de propiedad de tierras. Las explotaciones agrícolas a cargo de mujeres tienen menos ganado y animales menores, en general aves de corral, cabras y cerdos, más que grandes bovinos o bueyes.

La falta de acceso a la tierra suele ser un factor de exclusión de las mujeres de la agricultura por contrato y la agricultura externalizada. En Kenia, menos del 10% de los contratos de producción de cultivos de exportación externalizados, tales como frutas y hortalizas, se asigna a mujeres.

Por consiguiente, las mujeres son más pobres, carecen de acceso a tierras, padecen discriminación social y política y están expuestas a la violencia sexual y por motivo de género.

Los datos de producción constituyen un indicio de los resultados. En Burkina Faso, un estudio mostró que la productividad de las parcelas cultivadas por mujeres es inferior en un 30% a la de las parcelas trabajadas por hombres, incluso dentro de la misma familia.

El insuficiente rendimiento de la agricultura se debe en parte a que las mujeres carecen de las oportunidades y recursos necesarios para sacar mejor provecho del tiempo que dedican a su trabajo. Existe el peligro de que, a medida que la agricultura en todo el mundo recurra a tecnologías más sofisticadas y se torne más comercial, se agudice la marginación de las mujeres.

Se impone la necesidad de un cambio. Es importante colmar la brecha entre los géneros tanto en beneficio de las mujeres, como de la producción agrícola. El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés) estima que si se mejorara el acceso de las mujeres a los recursos se podría aumentar la producción en un 10% como mínimo. Según las estimaciones de la FAO, en las explotaciones agrícolas a cargo de mujeres el rendimiento podría aumentar hasta un 30%.

Habida cuenta de que otros estudios demuestran que es más probable que los ingresos generados por las mujeres se dediquen a la alimentación y al bienestar de los niños, la inversión en las mujeres puede contribuir a que las futuras generaciones tengan mejores condiciones de salud y de educación.

# Inseguridad alimentaria y desnutrición en situaciones de crisis

En este capítulo se examina la transformación constante de la labor humanitaria para hacer frente a las crisis en materia de seguridad alimentaria y nutrición. El precio de los alimentos es un factor importante para explicar las crisis humanitarias, porque es un peligro en sí mismo, ya que aumenta el riesgo al que están expuestas las poblaciones vulnerables en todo el mundo y exacerba crisis menores hasta situaciones extremas. Asimismo, dificulta sobremanera la recuperación después de una crisis.

El número de crisis provocadas principalmente por factores climáticos o ambientales también ha aumentado, y es probable que esta tendencia continúe ya que los efectos del cambio climático dan lugar a una mayor volatilidad en los peligros relacionados con las condiciones meteorológicas.

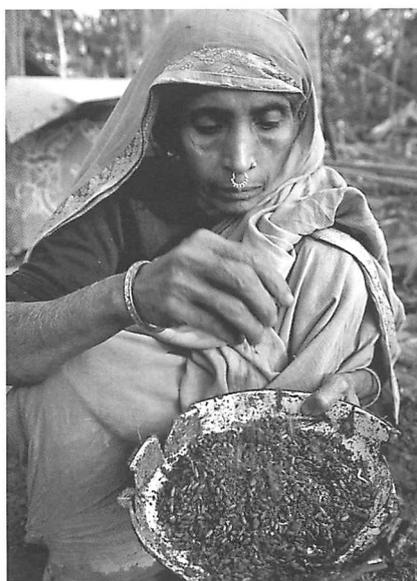
En tercer lugar, las crisis son cada vez más prolongadas. En 2010, 19 países africanos comunicaron que habían atravesado crisis de seguridad alimentaria en al menos ocho de los últimos diez años. En 1990, apenas cinco países comunicaron la existencia de crisis prolongadas de esta índole.

Por último, si bien las crisis de seguridad alimentaria son aún fundamentalmente un fenómeno rural, se comprueba con cada vez mayor frecuencia que éste se desplaza lentamente hacia zonas urbanas.

Anteriormente, las intervenciones de seguridad alimentaria consistían principalmente en ayuda alimentaria o en la distribución de semillas y aperos en zonas agrícolas. Los donantes prestaban gran parte de la ayuda alimentaria en especie y ésta a menudo sufría demoras en el proceso de adquisición, transporte y envío. Las intervenciones encaminadas a abordar la malnutrición en situaciones de emergencia se limitaban a la alimentación suplementaria mediante alimentos enriquecidos y compuestos.

Durante muchos años, las mayores intervenciones humanitarias a raíz de crisis se centraron en la seguridad alimentaria y la nutrición. A pesar de ello, con frecuencia se ha dicho que esas intervenciones eran demasiado limitadas y tardías y, en ocasiones, inadecuadas.

Durante el último decenio, se invirtió de manera significativa en el análisis de la nutrición y la seguridad alimentaria en las situaciones de crisis. Ello generó cambios en diversos ámbitos. En general, ciertos términos como “inanición” y “hambre” se han reemplazado por palabras y expresiones como “nutrición” y “crisis o emergencia de seguridad alimentaria”, estableciéndose



Helima Begum (Bangladesh) busca granos de arroz en el lodo frente a su casa, que sufrió graves daños como consecuencia del ciclón Sidr, en 2007. “Nos tomó años construir nuestras vidas y nuestro hogar” afirma. “Lo hemos perdido todo”. Helima es consciente de que podría enfermar si ingiere arroz podrido, “pero es preferible a morir de hambre”, explica.

© Shehzad Noorani/  
UNICEF

una distinción entre crisis motivadas por enfermedades, precios o pérdida de ingresos, y las crisis ambientales o los conflictos.

La evaluación de la seguridad alimentaria acusa grandes progresos. Un proyecto del Programa Mundial de Alimentos contribuyó de manera significativa a mejorar la metodología de evaluación, así como a una presentación de informes más coherente y transparente. En el marco de la Clasificación integrada de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria, un instrumento elaborado por la FAO y sus asociados en Somalia, se estableció una terminología e instrumentos analíticos para comparar las diferentes situaciones de crisis.

Durante casi medio siglo se utilizaron indicadores de nutrición para evaluar la gravedad de las crisis. Sin embargo, durante muchos años, a menudo fue difícil comprender, por ejemplo, qué significaban, desde el punto de vista de las cifras, las palabras “hambre” o “malnutrición extrema”, y ello dificultó la formulación de intervenciones idóneas. Apenas en el último decenio ha disminuido el uso incorrecto de la terminología y la tergiversación de los datos de nutrición, con la normalización gradual de las evaluaciones.

Gracias a la normalización de las evaluaciones de nutrición y seguridad alimentaria en emergencias se obtienen datos más fiables, pero subsisten los problemas con respecto a la interpretación de esa información. Hace diez años, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estableció un porcentaje de malnutrición aguda en una población (de 10 a 15%) que determinaba el grado de emergencia. Sin embargo, es difícil contemplar la intervención más adecuada sin una interpretación de esas cifras dentro de un contexto; esto es justamente lo que se ha tratado de hacer en marcos de evaluación más recientes.

Es limitada la utilización real de enfoques mejorados en este ámbito; e incluso cuando existen, persisten ciertas dudas sobre la capacidad de los análisis mejorados de guiar la intervención.

En los últimos cinco años se han desplegado numerosos esfuerzos a fin de mejorar las opciones disponibles para abordar las crisis de seguridad alimentaria y nutrición. Existen numerosas opciones, y la mayoría de ellas se pueden clasificar en varias categorías, según figura a continuación.

- *Intervenciones que tratan de resolver las manifestaciones visibles (síntomas) de la inseguridad alimentaria aguda.* El cambio más evidente es el recurso mucho más difundido a las transferencias de dinero en efectivo, en lugar de la ayuda alimentaria o como complemento de ella. Mediante las transferencias de dinero en efectivo a las poblaciones expuestas a la inseguridad alimentaria aguda se aumenta la rapidez del suministro de la ayuda (el efectivo no tiene que transportarse en barco a través del océano) y, además, se permite que las poblaciones afectadas puedan priorizar la asistencia según sus necesidades.
- *Intervenciones que abordan específicamente la malnutrición.* La gestión comunitaria de la malnutrición aguda grave se centra en mejorar la cobertura de la asistencia, diagnosticar la malnutrición y tratarla en la etapa inicial. En 2007, la comunidad internacional ratificó que la gestión comunitaria de la malnutrición aguda grave constituye la estrategia más adecuada para el tratamiento de la malnutrición durante una emergencia y con posterioridad a ella.
- La utilización de nutrientes también ha adquirido importancia en el ámbito de la ayuda alimentaria porque los donantes y los organismos han reconocido que tan importante es

distribuir alimentos, cuanto velar por que éstos contribuyan a un programa de nutrición. Sin embargo, es esencial que esas soluciones “de concepción tecnológica” sean uno de los muchos instrumentos para abordar la malnutrición en situaciones de crisis; sin que otras pierdan validez según el contexto.

- *Intervenciones que apoyan los medios de vida.* Este planteamiento ahora se orienta más a comprender los cambios en los medios de vida a lo largo del tiempo y a determinar lo que se puede hacer para favorecer el fortalecimiento de la capacidad de las poblaciones expuestas a riesgos para superar la adversidad y estar en mejores condiciones de enfrentar los múltiples riesgos sin socavar los recursos naturales de su entorno o su sistema de medios de vida.

Es preciso evaluar los efectos que estos cambios en las intervenciones han tenido en la asignación de recursos y en la reducción de la inseguridad alimentaria y la malnutrición. En algunos casos aislados, se ha documentado ampliamente esas repercusiones y ello ha dado lugar a la reasignación de recursos y a cambios de políticas (por ejemplo, la gestión comunitaria de la malnutrición aguda grave); no obstante, existen pocos datos agregados que permitan ofrecer una visión de conjunto.

Se han dedicado grandes esfuerzos a evaluar los efectos de las intervenciones de seguridad alimentaria y nutrición sobre el terreno y existe un creciente número de programas que se evalúan. Sin embargo, según una reciente serie de artículos de la revista *The Lancet*, existe escasa información publicada sobre los efectos de las intervenciones humanitarias en la nutrición o, más concretamente, sobre los efectos de las intervenciones de nutrición en situaciones de emergencia.

Los efectos generales tienen que reflejarse en las cifras sobre los cambios en la prevalencia de la malnutrición o de la cantidad de personas expuestas a la inseguridad alimentaria; esas cifras a menudo ofrecen -incluso a corto plazo- un panorama ambivalente. Si bien la mortalidad ha disminuido claramente en la mayor parte de las situaciones de crisis, se observa un aumento de la cantidad de personas afectadas por crisis prolongadas.

Existen diversos factores que inciden en la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Entre ellos, cabe citar las prácticas de los donantes, los mecanismos de coordinación y rendición de cuentas, las limitaciones en materia de información y los cambios en los contextos operativos.

- *Las prácticas de los donantes en las intervenciones de seguridad alimentaria.* Muchos países donantes han desvinculado toda su ayuda alimentaria, lo que permite recurrir en mayor medida a las adquisiciones a nivel local y regional, mientras que otros, como los Estados Unidos de América, el principal donante, lo han hecho de manera parcial. Las evaluaciones en tiempo real de los programas en curso son cada vez más una práctica habitual de los donantes y los organismos de ejecución. En un examen reciente de programas del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico se destacó la mayor labor de preparación y previsión de crisis, el incremento de la innovación y la rendición de cuentas y, sobre todo, una dirección más competente en las organizaciones humanitarias.
- En cambio, otras prácticas han sido menos positivas. Las cuestiones relativas a la contratación y al cumplimiento de normas son cada vez más complejas y plantean problemas para lograr una intervención rápida.

- En el decenio de 2000, se observa una mayor “politización” de la ayuda, que supuso una vinculación expresa de la asistencia a los objetivos del donante relacionados con criterios políticos o de seguridad, que se suman a los criterios relativos al hambre y la pobreza, e incluso los reemplazan. Los gobiernos nacionales se han vuelto también más adeptos a la manipulación de la ayuda con fines políticos.
- *La coordinación y la rendición de cuentas.* A fines del decenio de 1990, se profesionalizó la acción humanitaria con la introducción de las Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera. El “seguimiento basado en resultados” se refleja cada vez más en las políticas de los donantes y demás organismos. Los esfuerzos por mejorar la rendición de cuentas han caracterizado la programación humanitaria en casi todos los sectores.
- El Examen de la respuesta humanitaria de 2005 impulsó el establecimiento de un grupo temático sobre nutrición con objeto de mejorar la previsibilidad, la oportunidad y la eficacia de una intervención global en materia de nutrición, bajo la dirección del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). La asistencia para la alimentación de lactantes y niños pequeños, brindada inmediatamente después del terremoto de Haití en 2010, se consideró en gran medida un éxito del grupo temático sobre nutrición. En 2010, se estableció un nuevo Grupo de Seguridad Alimentaria Mundial.
- *Intervenciones a corto plazo en crisis prolongadas.* Son crisis causadas por conflictos y por factores climáticos, ambientales, económicos o gubernamentales. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos informaron de que 22 países, que suman una población de 450 millones de habitantes, padecían crisis prolongadas en 2010. De ese total, 160 millones de personas se encontraban subnutridas en el período comprendido entre 2005 y 2007, es decir casi una sexta parte del total mundial de la población afectada por la inseguridad alimentaria.

Aunque ha disminuido el número de personas que mueren en las crisis debido a la inseguridad alimentaria y la malnutrición, las intervenciones en casos de emergencias humanitarias no han mejorado tanto como cabría esperar. Una evaluación completa de los progresos alcanzados en el conjunto del sector es una necesidad pendiente de larga data.

El mayor obstáculo es la falta de avances en la consecución de un desarrollo más equitativo y de medios de vida más sostenibles para los grupos más vulnerables. Desde la cumbre del G-8 celebrada en L'Aquila (Italia), existe un consenso cada vez más amplio sobre la necesidad de aumentar considerablemente la asistencia internacional para hacer frente al hambre y la inseguridad alimentaria. Sin embargo, al menos por el momento, deberá bastar la ayuda humanitaria u otro tipo de asistencia a corto plazo.

*Los autores del capítulo 5 son Dan Maxwell, profesor asociado y director de investigación en seguridad alimentaria y emergencias complejas, Feinstein International Center, Universidad Tufts, y Kate Sadler, profesora adjunta, investigadora principal en nutrición pública en situaciones de emergencia, Feinstein International Center, Universidad Tufts. La autora del texto del recuadro es Marion Péchayre, consultora independiente, en curso de obtención de un doctorado en la Facultad de Estudios Orientales y Africanos de Londres.*

## Inundaciones en Pakistán: se pone al descubierto la malnutrición crónica

Como consecuencia de las inundaciones de 2010, 17 millones de acres de las tierras cultivables más fértiles de Pakistán quedaron anegadas, en un país en donde la agricultura es fundamental para la economía. Las inundaciones provocaron la muerte de más de 200.000 cabezas de ganado y arrasaron grandes cantidades de productos básicos almacenados, que habrían alimentado a millones de personas. Inmediatamente después del desastre, se consideró que la malnutrición era un problema de crucial importancia.

Sin embargo, las encuestas sobre el estado nutricional de las personas afectadas por las inundaciones, realizadas en Sindh y Punjab en octubre y noviembre de 2010, reflejaron tasas de malnutrición aguda global y de malnutrición aguda grave similares a las de 1991 y 2001, lo que indica que la situación de malnutrición en general quizá no haya cambiado radicalmente debido a las inundaciones.

Sin duda, el desplazamiento de un gran número de personas provocó el aumento de los casos de enfermedades; se registró un incremento importante en las tasas de sarampión y de las enfermedades transmitidas por el agua debido a la falta de agua salubre y saneamiento. Estos factores y la falta de acceso a una dieta con los micronutrientes suficientes parecen indicar que las inundaciones fueron un factor agravante significativo de la malnutrición aguda grave.

A pesar de ello, aproximadamente dos meses después del desastre, las estadísticas de las encuestas sobre el estado nutricional de las personas afectadas por las inundaciones no mostraron un aumento notable de las tasas de malnutrición aguda grave en comparación con 2001.

“No hay hambruna aguda en Pakistán y gran parte de la llamada “malnutrición aguda general” que las inundaciones pusieron al descubierto se relaciona con la desnutrición y el retraso del crecimiento de larga data entre los más pobres de los pobres”, afirmó el Dr. Zulfiqar Ahmed Bhutta,

profesor de pediatría en la Universidad Aga Khan. “Muchos organismos y organizaciones de socorro internacionales centran principalmente su atención en la distribución de productos nutricionales en lugar de abordar aspectos subyacentes como la desnutrición materna y las deficientes estrategias de alimentación del lactante y del niño pequeño, por tratarse de actividades que requieren de más personal. Es más fácil demostrar una “tasa elevada de inversión” de los fondos destinados al socorro mediante la importación de productos nutricionales que emprender el laborioso proceso de influir en el comportamiento mediante la movilización y el apoyo a la comunidad”.

Muchos analistas coinciden en que la malnutrición es principalmente un fenómeno *crónico* en Pakistán. A pesar de que durante años ha sido un problema de salud importante, el Estado no ha efectuado inversiones significativas para resolver el problema y dedica apenas un 2% del PIB a la salud pública.

Es interesante observar que, entre 2001 y 2010, los porcentajes de retraso del crecimiento entre niños pequeños aumentaron del 37,6% al 50% en Punjab, y del 48% al 51,8% en Sindh. Entre las principales causas del retraso del crecimiento se encuentran la falta de alimentos nutritivos, agua limpia, e instalaciones de salud. Estas causas se calificaron de problemáticas después de las inundaciones y, por consiguiente, existen grandes posibilidades de que, a largo plazo, sean factores agravantes del retraso del crecimiento.

La pérdida de bienes, infraestructuras y reservas alimentarias influirá indudablemente durante mucho tiempo en la vida de los sectores paupérrimos en Pakistán. Sin embargo, parecería que con las inundaciones se ha llegado a un punto crítico en la concienciación del Estado en relación con un importante problema de salud pública, más que a un punto de inflexión a partir del cual aumentaría la malnutrición en el país.

# Actuar con eficacia: unidos contra el hambre – manifiesto por el cambio

¿Qué políticas y asociaciones deben establecer los gobiernos, donantes e instituciones mundiales para fortalecer el sistema alimentario mundial y erradicar el hambre y la malnutrición?

La participación de las personas marginadas, en particular los pequeños agricultores, es un aspecto fundamental en la formulación de políticas.

Muchos proyectos de ayuda ofrecen una mayor rendición de cuentas a los donantes que a los beneficiarios. Esa ayuda es esencial, ya que representa entre un tercio y la mitad de los presupuestos agrícolas de muchos de los países más pobres y tiene una influencia considerable en ellos.

La mayor parte de los países deberían dedicar muchos más recursos a la agricultura y a la *protección social*. A pesar del compromiso formulado por los gobiernos africanos en 2003 de destinar el 10% de sus presupuestos nacionales a la agricultura, menos de diez países cumplen con esta meta. Al mismo tiempo, sólo el 20% de la población mundial tiene acceso a algún sistema oficial de protección social.

En una reunión convocada en 2008 por la Unión Africana se recomendó que los Estados se comprometieran a destinar al menos el 2% de su producto interno bruto a la protección social.

Todos los gobiernos deberían comprometerse a formular planes de acción para combatir el hambre y la desnutrición. Sin embargo, muchos de ellos aún tienen

pendiente la promoción de la protección social, un aspecto particularmente esencial en los 20 países del mundo en donde vive el 80% de los niños que padecen retraso del crecimiento.

Asimismo, es importante reconocer los límites de los programas de protección social. Existen pocas “fórmulas mágicas” para acabar con el hambre y, en todo caso, deben complementarse con cambios en las políticas. En Brasil, por ejemplo, para erradicar el hambre es necesario reducir las enormes disparidades en el país, pero los sucesivos gobiernos no han querido abordar ese problema.

Es probable que las transferencias de efectivo entrañen más efectos multiplicadores positivos que la *ayuda alimentaria*; el dinero recibido se destina a la adquisición de bienes y servicios que, a su vez, generan oportunidades de empleo e ingresos para los proveedores de esos servicios.



Activistas del grupo La Vía Campesina participan en una manifestación frente a la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en Roma, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. En 2009, el número de personas en el mundo que padece hambre superó por primera vez los mil millones de habitantes: una sexta parte de la humanidad.

© Giampiero Sposito/Reuters

Por lo que atañe a la nutrición, se debería procurar que las transferencias de efectivo beneficien a los niños a una edad temprana, concediéndose prioridad a los niños menores de cinco años y a las mujeres embarazadas, mediante prestaciones por maternidad y por hijos a cargo. Es preciso que los gobiernos velen por que las familias reciban una buena educación en nutrición. En efecto, es necesario incorporar los mensajes de nutrición en las políticas, ya que el aumento de la producción de alimentos no garantiza por sí sola una nutrición adecuada.

Por otro lado, los gobiernos tienen que reconsiderar la idea de que el crédito es apenas un “bien privado” que ha de suministrar el sector privado; por el contrario, deberían aumentar el apoyo a los programas de garantía crediticia, al crédito subvencionado o al capital para bancos en los que el gobierno es accionista.

No basta con aumentar los recursos y esto es particularmente cierto en las *políticas agrarias*. Los ministerios de agricultura son a veces tan ineficientes que una mayor dotación de fondos se puede fácilmente derrochar o simplemente no se gasta. En Uganda, por ejemplo, cada año, alrededor de un tercio del presupuesto agrícola no se utiliza.

La corrupción es también un problema importante en el gasto agrícola; en algunos países hasta un tercio de los presupuestos agrícolas sencillamente se desvanece. Pese la tendencia a la descentralización del gasto gubernamental registrada en el pasado decenio, en muchos países, suele persistir una excesiva concentración de gastos a nivel central –en Malawi y Zambia, por ejemplo, esta cifra equivale a más del 85% del presupuesto agrícola– con un escaso porcentaje para inversiones sobre el terreno.

Existe un amplio consenso en que los gobiernos deberían invertir más en *investigación agrícola*. Sin embargo, ha caído en el olvido el compromiso contraído por los países africanos a tenor del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África, establecido en 2003, de duplicar su gasto anual en investigación agrícola en un plazo de diez años.

La cuestión del *género* también es fundamental. Aunque las mujeres constituyen la mayoría de las personas que padecen hambre y, en África, son un grupo mayoritario de agricultores, tal panorama no se desprende de los presupuestos y las políticas agrícolas de los países en desarrollo, en los que generalmente se da por sentado que los agricultores son hombres.

Es necesario que gran parte de las políticas agrícolas (aunque no todas) apoyen a las mujeres. Los gobiernos deben examinar la posibilidad de mejorar la financiación pública de los servicios de cuidado de niños.

El respaldo de los gobiernos a las cuestiones relativas al *cambio climático* y a la agricultura sostenible es meramente retórico. La realidad es que, en muchos países, se considera aún que la agricultura con uso intensivo de insumos, basada en una mayor utilización de fertilizantes y plaguicidas químicos, es la solución. Los agricultores suelen afirmar que quieren productos químicos –que ciertamente pueden contribuir a incrementar el rendimiento–, de manera que cualquier oposición ideológica al uso de productos químicos sería equivocada. Sin embargo, el fomento de una agricultura con uso intensivo de insumos como modelo agrícola dominante tiene un elevado costo ambiental.

La contribución más significativa de la agricultura a la emisión de gases de efecto invernadero está relacionada con los fertilizantes nitrogenados. Asimismo, el uso excesivo de plaguicidas químicos a menudo ha provocado la contaminación del agua, la intoxicación de agricultores y la muerte de insectos beneficiosos.

En gran medida debido a la crisis de los precios de los alimentos de 2008, los donantes conceden renovada atención a la agricultura tras dos decenios en los que el sector padeció de falta de financiación en gran escala y, además, se vio perjudicado por la liberalización y la privatización excesivas. Como consecuencia de ello, la situación empeoró en muchos países y los pequeños agricultores quedaron marginados.

La mayor parte de los donantes ha matizado su otrora franca oposición a los programas de subsidios de insumos, y hace hincapié en la necesidad de promover la liberalización gradual. Sin embargo, aunque los donantes reconocen la función “habilitadora” del Estado, se muestran refractarios a una mayor intervención de éste. A pesar de que se ha comprobado que en las regiones donde las reformas agrícolas redundaron en un crecimiento generalizado –como en gran parte de Asia durante los decenios de 1970 y 1980–, esas reformas conllevaron, en general, significativas inversiones estatales.

Pese a la presión ejercida durante años por las organizaciones no gubernamentales y, no obstante, los numerosos informes de éstas sobre las deficiencias de las políticas agrícolas orientadas al mercado, permanece inquebrantable la profunda convicción de los donantes con respecto a la función primordial del sector privado en el desarrollo rural. A esto se añade el doble rasero en la intervención estatal de gran envergadura que realizan la Unión Europea, los Estados Unidos de América y Japón mediante la concesión de cuantiosas subvenciones agrícolas .

Las políticas de los donantes adolecen de muchos otros problemas.

El gasto real de los donantes en agricultura y seguridad alimentaria acusa un incremento desde 2006, pero no se habla de ello. En la reunión del G-8 celebrada en 2009, en Italia, los donantes prometieron contribuciones por valor de USD 22.000 millones. Sin embargo, según Oxfam, a fines de 2010 se había recibido apenas USD 4.000 millones de nuevos fondos.

Lo que resulta más alentador es que, en el decenio pasado, los donantes empezaron a aportar financiación para los programas de protección social y transferencias de efectivo, que anteriormente eran anatema.

Algunos programas de protección social financiados por los donantes han ido en contra de las preferencias nacionales o comunitarias, en particular los que promueven los seguros de salud privados. Por ello no fueron bien recibidos y han resultado inviables en países de ingresos bajos. Los donantes deben velar por que su ayuda sea coherente con la Declaración de París (sobre la eficacia de la ayuda).

El excesivo poder de las empresas en el sistema alimentario mundial sigue siendo casi un tabú entre los donantes. En los últimos años se ha observado el dominio cada vez mayor de un reducido número de empresas transnacionales de gran tamaño en los agronegocios, la elaboración de alimentos y el comercio minorista. Por ejemplo, actualmente tres empresas producen el 40% del cacao mundial, mientras que seis empresas controlan las dos terceras partes del comercio

mundial de azúcar. Los pequeños cultivadores de esos productos básicos ganan una fracción mínima del precio minorista.

Los supermercados adquieren habitualmente sus productos a empresas o explotaciones agrícolas de gran tamaño y no a pequeños agricultores, ya que éstos por lo general no pueden satisfacer sus demandas de regularidad de la oferta y de volumen.

A fines de 2010, se presentó una propuesta importante con miras a la elaboración de un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. La idea consiste en potenciar la función de un Comité de Seguridad Alimentaria Mundial reformado a fin de facilitar el establecimiento de asociaciones mundiales coherentes para luchar contra el hambre. Se espera que este marco estratégico ponga fin urgentemente al enfoque “fragmentario” para combatir el hambre.

El sector de la nutrición se ha visto obstaculizado por diversas iniciativas inconexas. Es alentador observar que distintas organizaciones han puesto en marcha recientemente nuevas estrategias de nutrición, entre ellas la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, la Comisión Europea, el Banco Mundial y varios donantes bilaterales. Sin embargo, desde hace mucho tiempo existe la necesidad de establecer un mecanismo mundial para lograr que la nutrición sea una prioridad para todos los gobiernos.

Es, asimismo, fundamental fomentar la configuración de grupos de intereses comunes más fuertes con el fin de reducir la desnutrición y promover adalides de un movimiento de lucha contra el hambre. En Brasil, por ejemplo, el entonces presidente Inácio Lula da Silva participó directamente en una campaña de lucha contra el hambre.

Reviste también vital importancia redoblar los esfuerzos mundiales para promover el derecho a la alimentación.

Otra esfera de preocupación reside en la volatilidad de los precios y la especulación en materias primas, cuyos efectos se han denunciado en los últimos años, ante el anacronismo del buen gobierno mundial (o la falta de éste). Para poner coto a la influencia de los especuladores sobre los mercados es necesario aprobar medidas de regulación financiera. Además, se debería conceder prioridad a la protección de los grupos de población más vulnerables frente a los fuertes aumentos de los precios de los alimentos.

Por último, se reconoce de manera general la necesidad de disponer de mejor y más precisa información sobre el hambre y la malnutrición, y de efectuar el seguimiento de ambos fenómenos. En algunos países, las encuestas a los hogares indican que el número de personas aquejadas por el hambre podría estar subestimado y, en realidad, corresponde al triple de las cifras registradas por la FAO. El mundo necesita una base de datos de código abierto y alcance mundial para el análisis de la información sobre la agricultura, el sistema alimentario y el medio ambiente. Los teléfonos celulares y las tecnologías de sistemas de geoposicionamiento mundial (GPS) también pueden ser útiles para que los gobiernos identifiquen los grupos de población que padecen hambre.

Convendría disponer de un índice mundial del hambre, internacionalmente reconocido, para evaluar el compromiso de los gobiernos para reducir el hambre, tal como el índice de la iniciativa “Sin hambre” elaborada recientemente por ActionAid. Se enumera indicadores que permiten

apreciar las medidas jurídicas adoptadas por los gobiernos y el alcance de los programas de protección social. También compara el desempeño de los países de altos ingresos y evalúa su contribución a la agricultura y la sostenibilidad, así como su desempeño con respecto a las metas mundiales relativas al cambio climático.

Persisten otros problemas, tales como las controversias sobre biocombustibles, el “acaparamiento de tierras”, la liberalización del comercio, las ventajas y los inconvenientes de las grandes explotaciones agrícolas con respecto a las pequeñas, y de la agricultura de exportación con respecto a la producción para el mercado interno, sin olvidar los organismos modificados genéticamente y la biotecnología. Se trata de cuestiones de índole política más que técnica, que no cabe soslayar en el debate sobre la erradicación del hambre.

*El autor del capítulo 6 es Mark Curtis, consultor independiente y autor de numerosos libros e informes sobre cuestiones de desarrollo y política exterior. El texto del recuadro fue redactado por Adam Barclay, periodista científico asociado a Green Ink, especializado en investigación agrícola internacional.*

## El sector privado

El tema de la responsabilidad social de las empresas surgió hace varios decenios; siempre tuvo sus críticos y a menudo fue visto como una astuta argucia de relaciones públicas para presentar de manera más favorable a organizaciones cuyo único objetivo era el lucro a expensas de cualquier otra cosa. Todo parece indicar que la situación está cambiando y que las empresas incorporan la responsabilidad social en su forma de trabajar, ya no porque tratan de causar buena impresión, sino porque, sencillamente, es mejor para los negocios.

Cada vez más empresas reconocen que es esencial adoptar una perspectiva a largo plazo, y que para asegurar su supervivencia y su prosperidad tienen que cambiar su actitud anticuada frente a los sectores de menores recursos de la sociedad.

Un ejemplo de éxito en esta esfera es la asociación entre la entidad de microfinanzas Grameen Bank de Bangladesh y la empresa alimentaria francesa Groupe Danone. En 2006, formaron una nueva empresa, Grameen Danone Foods, que desarrolló un yogur enriquecido con nutrientes que cubren hasta un 30% de las necesidades nutricionales diarias de un niño a un precio considerablemente más bajo que los productos análogos existentes en el mercado.

El proyecto "Arroz de oro" ofrece un ejemplo de la función diferente que puede desempeñar el sector privado en la prevención del hambre y la malnutrición. El "arroz de oro" está modificado genéticamente para que contenga beta-caroteno -una sustancia que se encuentra naturalmente en algunas plantas pero no en el arroz blanco- que el cuerpo humano necesita para sintetizar la vitamina A. Se estima que alrededor de 19 millones de mujeres embarazadas y unos 190 millones de niños de todo el mundo padecen de deficiencia de vitamina A. La empresa suiza Syn-genta examinó las posibilidades comerciales del

"arroz de oro" en países de ingresos elevados. Seguidamente donó al proyecto tecnología, datos, patentes y las líneas de mejoramiento de las variedades de "arroz de oro".

De igual manera, la empresa Mars colabora con IBM y con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América para determinar la secuencia del genoma del árbol del cacao y ponerla a disposición del público. Se estima que esto contribuirá a hacer que la producción de cacao sea más sostenible, en beneficio de los pequeños productores.

Por su parte, en un esfuerzo por combatir la deficiencia de nutrientes, Unilever se asoció al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y al Servicio de Salud de Ghana para producir y comercializar sal yodada a un precio asequible. La deficiencia de yodo afecta a más de 700 millones de niños en todo el mundo; en caso de no paliarse, puede frenar el desarrollo físico y mental de los niños.

Mediante su programa "Creación de Valor Compartido", Nestlé busca beneficiar tanto a sus accionistas como a la sociedad en general, mediante iniciativas en las esferas de la nutrición, el agua, la sostenibilidad medioambiental, y el desarrollo rural. Un ejemplo de este enfoque es *Nido Dayem*, una leche enriquecida con hierro, de precio asequible, destinada a madres de familia de hogares con bajos ingresos en el norte de África.

Muchas iniciativas que empezaron hace diez años o más como proyectos de responsabilidad social de las empresas motivadas por fines de relaciones públicas se han convertido en parte de sus principales operaciones comerciales. Una razón para ello es la interconexión cada vez más acelerada del mundo. Pero una razón aún más persuasiva es la perspectiva de "los próximos miles de millones". Con el rápido desarrollo de muchas economías emergentes, los pobres de hoy representan el mercado de las clases medias del futuro.

# Los retos humanitarios del futuro: amenazas y oportunidades

Tres crisis humanitarias graves que tuvieron lugar en 2010 y 2011 podrían suscitar cambios significativos en el sector humanitario: el terremoto en Haití, las inundaciones en Pakistán y el reciente terremoto y tsunami en Japón. Estos tres “megadesastres”, junto con miles de emergencias de menor magnitud, ponen de manifiesto la necesidad de que la comunidad internacional se replantee la forma de reducir el riesgo y hacer frente a las amenazas y oportunidades del futuro.

El terremoto de Haití reveló deficiencias sistémicas en la labor de desarrollo, buen gobierno, prevención e intervención, que dieron lugar a un renovado clamor de reformas. Tras tres decenios de intentos esporádicos para reforzar el “sistema”, parece haber sido necesario el desastre de Haití para que todas las partes reconozcan finalmente la necesidad de cambio y, en particular, de una determinación para fomentar la reducción del riesgo de desastres y la preparación para situaciones de emergencia.



La exhortación a la reforma emana del reconocimiento de un aumento, a veces casi exponencial, de las crisis humanitarias. Este hecho fue evidente en las inundaciones monzónicas provocadas por el fenómeno de El Niño en Pakistán, en julio de 2010. Cabe preguntarse cómo pueden los actores humanitarios prepararse para intervenir en tales casos, ante el innegable aumento de esos incidentes.

El terremoto que asoló Japón el 11 de marzo de 2011 demostró una vez más la correlación entre los peligros naturales y la vulnerabilidad humana. Pudo haber provocado el colapso total de varios sistemas: el terremoto desencadenó un tsunami y de esa combinación

letal surgió el espectro de una catástrofe nuclear.

Existen muchas similitudes entre la catástrofe de Japón y las amenazas que afectarán con cada vez mayor frecuencia a numerosos países. Una enseñanza que podemos extraer es la naturaleza interrelacionada de los peligros naturales y los factores detonantes del riesgo. Otra similitud son los crecientes efectos interregionales y mundiales de las crisis.

En el último decenio se ha desplegado esfuerzos importantes para reformar la capacidad de la Organización de las Naciones Unidas y de todo el sistema en general, en el ámbito humanitario. Ello incluyó iniciativas para agilizar la movilización de fondos de emergencia tales como el Fondo central para la acción en casos de emergencia y los fondos mancomunados, el sistema de grupos temáticos, el proceso revisado de llamamientos unificados y la creación de equipos de asistencia humanitaria en los países. Las reformas que *no* se han realizado son igualmente importantes.

Las inundaciones destruyeron muchas de las casas en esta isla en el río Níger. La Cruz Roja de Níger instaló un campamento y proveyó de tiendas de campaña, letrinas y agua a los habitantes de la isla.

© Julien Goldstein/  
Federación Internacional

Entre los temas pendientes figuran siete preocupaciones fundamentales:

- colaboración eficaz con las personas vulnerables;
- intervenciones basadas en las necesidades;
- fomento de las capacidades locales y nacionales;
- reducción del riesgo de desastres;
- calidad y rendición de cuentas;
- coordinación;
- acceso y protección.

El futuro programa partirá de la hipótesis de que la naturaleza de las amenazas cambiará radicalmente en el próximo decenio.

El enfoque de los problemas y las soluciones, hasta ahora una perspectiva occidental, se debilitará a medida que se afiance la influencia de una nueva configuración de actores estatales. La dinámica del poder del sector humanitario también se transformará conforme aumente la capacidad y el peso político de otras regiones.

Una de las repercusiones del cambio en la dinámica del poder es el desplazamiento de las crisis humanitarias de la periferia a un lugar prominente entre los intereses gubernamentales. Las crisis del futuro revestirán cada vez mayor significado político. Cada vez más se plantea que cálculos políticos cabrán cuando los gobiernos se enfrenten a amenazas derivadas del cambio climático, las enfermedades infecciosas y la inseguridad alimentaria.

Los gobiernos pueden verse apremiados a prever eventuales crisis. De manera análoga a la creciente frustración generada por el continuo desfase entre las actividades de desarrollo y la acción humanitaria, es probable que la mayor atención prestada a la vulnerabilidad y al fomento de la capacidad para resistir y superar la adversidad cree un nuevo “paradigma de seguridad”. Esto dará lugar a un enfoque más integrado de las intervenciones humanitarias, en el que se incorporarán medidas relativas al empleo y a los medios de vida, junto con actividades de prevención, preparación e intervención.

En el contexto humanitario, las poblaciones de zonas expuestas a desastres acusan una tasa de crecimiento superior al de las poblaciones de zonas menos expuestas a riesgos.

Las causas de los cambios demográficos abarcan desde la revolución en la reducción de las tasas de mortalidad y los cambios en la distribución de la población por edades, hasta las presiones económicas, los conflictos, las desigualdades ambientales y la migración. Por ejemplo, las 20 nuevas ciudades que China planifica para 22 millones de habitantes probablemente afrontarán el futuro sin que el gobierno preste una atención similar a los riesgos de desastres o a los recursos para contrarrestar esas amenazas.

La paradoja de la mundialización es que pone de relieve la importancia de lo local. Conforme aumenta la conciencia sobre la naturaleza interconectada de todo –desde la economía hasta la transmisión de las enfermedades– también aumenta la conciencia sobre la diversidad que caracteriza a la mayor parte de las regiones del mundo.

Ante la necesidad general de reducir déficits presupuestarios, los responsables de la formulación de políticas podrían ceder a la tentación de centrarse únicamente en las crisis inmediatas. En cambio, como el terremoto de Japón parece indicar, las iniciativas encaminadas a reducir el riesgo y a fomentar una preparación eficaz pudieran conllevar beneficios percibidos tanto de índole política como financiera.

Ha quedado en entredicho el clásico postulado de que los factores que impulsan las crisis ponen al descubierto la vulnerabilidad de los pobres. La crisis de Japón de marzo de 2011 demostró que hay una nueva categoría que podría denominarse “los nuevos pobres”. Al mismo tiempo, los nuevos elementos propulsores de las crisis echan por tierra premisas arraigadas sobre el “desafortunado Sur” y el “resistente Norte”, y, además, difuminan los contornos socioeconómicos de la vulnerabilidad.

Los habituales elementos coadyuvantes de las crisis, tales como erupciones volcánicas, inundaciones, sequías y terremotos aumentarán de manera exponencial. Se añadirán a un número cada vez mayor de amenazas tecnológicas y de carácter infraestructural que agravarán la vulnerabilidad.

Se observa un vínculo cada vez más claro entre el riesgo de desastres y las tecnologías abandonadas. Valgan como ejemplo las catástrofes que podrían ocasionar los desechos radiactivos y los residuos nucleares en Asia central y en otras regiones del mundo. Según un análisis, los aún humeantes residuos de las armas nucleares soviéticas podrían contaminar fuentes de agua y tierras cultivables.

Los efectos de la tecnología en la vulnerabilidad también se reflejan en cuestiones como el colapso cibernético, la nanotecnología y la biotecnología.

Innumerables riesgos de desastres podrían surgir a raíz de lo que cabría considerar “un desarrollo mal planificado”. El obvio dilema para los responsables de la formulación de políticas estriba en la necesidad de conciliar objetivos aparentemente incompatibles, por ejemplo, el crecimiento económico y el riesgo a más largo plazo. De ahí que los desplazamientos causados por grandes proyectos de infraestructura, en particular la construcción de presas, sean habituales en China y la región de Asia.

El huracán Katrina, el derrame de petróleo de BP en el Golfo de México y los incendios devastadores en Rusia en 2010 demuestran que todas las zonas geográficas son vulnerables a los factores que atizan las crisis, y que la gravedad de los efectos refleja con frecuencia la manera en que las sociedades se estructuran y asignan sus recursos.

Los responsables de la formulación de políticas deben prepararse para lo que se ha denominado “fallas sincrónicas”, crisis simultáneas y crisis secuenciales.

“La convergencia de tensiones es particularmente insidiosa e intensifica la probabilidad de las “fallas sincrónicas”, señaló Thomas Homer-Dixon en su obra fundamental, *The Upside of Down*.

Los desastres ocurridos en Haití y Pakistán en 2010 mostraron a los expertos y responsables de la formulación de políticas que la capacidad que se requiere para hacer frente a cada una

de esas crisis puede dejar exangüe al sector humanitario. El problema reside en afrontar las consecuencias de esos desastres que se producen de manera simultánea.

Los responsables de la formulación de políticas y los profesionales del sector humanitario deben tener en cuenta los efectos en cascada de cada uno de los factores de las crisis, que pueden desencadenar una gama de otras crisis.

Ante la creciente expectativa de que las organizaciones humanitarias adopten medidas, cabe tener presente que cinco aspectos fundamentales determinarán si están preparadas para el futuro:

- deben dedicar más tiempo y esfuerzos a la reflexión estratégica a largo plazo;
- la determinación para realizar exámenes de los objetivos estratégicos a largo plazo es fundamental para mejorar la capacidad de adaptación de una organización;
- para hacer frente a las crisis humanitarias será cada vez más necesario contar con capacidades en una amplia gama de disciplinas;
- uno de los retos decisivos para la comunidad humanitaria estriba en adquirir la capacidad para determinar los riesgos y la manera de combatirlos;
- la dirección estratégica tiene una función catalizadora: reside en la capacidad para promover una estructura de colaboración y, por ende, no autoritaria.

Con demasiada frecuencia la planificación humanitaria se lleva a cabo dentro de las fronteras nacionales y adolece de una falta de perspectiva internacional que refleje algunas de las fuentes fundamentales de eventuales crisis. Es preciso conceder mayor atención a la perspectiva regional.

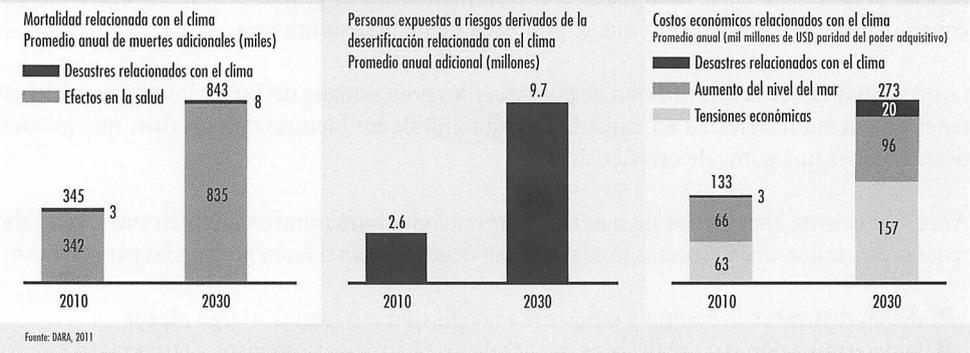
El complejo entramado de factores que darán origen a muchas crisis futuras impone la necesidad de un nuevo marco de planificación que comprenda el examen de al menos cuatro componentes básicos: vulnerabilidad y capacidad de resistencia; cartografía; amenazas interactivas; marco hipotético.

Durante los tres últimos decenios, las organizaciones humanitarias se han acostumbrado a intervenir en “crisis externas” de una manera que, en muchas instancias, se percibe como una injerencia y un factor debilitante. Un número cada vez mayor de gobiernos estarán menos dispuestos a participar en ese tipo de injerencia desde el exterior.

Es necesario desplegar mayores esfuerzos para entender la naturaleza de los peligros y las eventuales soluciones ante crisis futuras. Se debe entablar un diálogo mucho más específico entre científicos y responsables de la formulación de políticas. Subsisten muchas esferas en las que se requiere una mayor investigación a fin de elaborar planteamientos eficaces para la prevención, la preparación y la intervención.

Los planificadores humanitarios tendrán que formular un nuevo marco que incorpore la dinámica y las dimensiones del cambio. Las actividades humanitarias deben integrarse plenamente con las actividades de desarrollo, y ambas deben orientarse a lograr la sostenibilidad. Este imperativo queda especialmente de manifiesto cuando se examinan las necesidades mundiales de alimentos y los niveles probables de hambre y desnutrición en el futuro.

**Gráfico 3** Efectos del cambio climático mundial con respecto a la vulnerabilidad



Los autores de la sección II son Randolph Kent, director del Programa de Futuros Humanitarios del King's College de Londres, y Philip Tamminga, jefe de la Iniciativa Índice de Respuesta Humanitaria, DARA.

# Salvar vidas, cambiar mentalidades

estrategia**2020**



## Objetivo estratégico 1

Salvar vidas, proteger los medios de sustento y apoyar la recuperación después de desastres y crisis.



## Objetivo estratégico 2

Posibilitar una vida sana y segura.



## Objetivo estratégico 3

Promover la inclusión social y una cultura de no violencia y paz.

**Acción facilitadora 1** Construir Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja fuertes.

**Acción facilitadora 2** Valernos de la diplomacia humanitaria para prevenir y reducir la vulnerabilidad en un mundo globalizado.

**Acción facilitadora 3** Funcionar con eficacia como Federación Internacional.

# Organización humanitaria mundial

La **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**, fundada en 1919, comprende 186 Sociedades Nacionales miembros, además de otras en proceso de formación, una secretaría en Ginebra y diversas oficinas ubicadas estratégicamente en todo el mundo para apoyar la ejecución de las actividades. La media luna roja se utiliza en lugar de la cruz roja en muchos países islámicos.

La Federación Internacional es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo que, cada año, presta asistencia a 150 millones de personas por intermedio de las Sociedades Nacionales miembros. Juntos, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales trabajan antes, durante y después de los desastres y las emergencias sanitarias para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, credo, clase social u opinión política.

Orientada por la Estrategia 2020 –el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios y en materia de desarrollo de este decenio–, la Federación Internacional afirma su determinación de “salvar vidas y cambiar mentalidades”. La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo y en las intervenciones en caso de desastres. Asimismo, intercede ante los encargados de adoptar decisiones para persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad y fomenta una cultura de paz en el mundo.

**Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** simbolizan el trabajo y los principios del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Actúan como auxiliares de los poderes públicos de su respectivo país en la esfera humanitaria y brindan una gama de servicios que incluye la prestación de socorro en casos de desastre, programas de asistencia social y servicios de salud. En tiempos de guerra, las Sociedades Nacionales asisten a la población civil afectada y apoyan a los servicios médicos de las fuerzas armadas, según proceda. Esta singular red de Sociedades Nacionales abarca a 13 millones de voluntarios al servicio activo de las comunidades vulnerables en la casi totalidad de los países del mundo. La cooperación entre las Sociedades Nacionales amplía las posibilidades de la Federación Internacional para desarrollar capacidades y asistir a las personas más necesitadas.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es una organización imparcial, neutral e independiente, cuya misión exclusivamente humanitaria consiste en proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, brindándoles asistencia. El CICR dirige y coordina las actividades internacionales de socorro que lleva a cabo el Movimiento en situaciones de conflicto armado. Además, se esfuerza por prevenir el sufrimiento, promoviendo y cimentando el derecho internacional humanitario y los principios humanitarios universales. El CICR, fundado en 1863, dio origen al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Todos los componentes del Movimiento se guían por siete Principios Fundamentales: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. De igual manera, las actividades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja tienen un objetivo fundamental común: ayudar sin discriminación a quienes sufren y contribuir así a mantener y promover la paz en el mundo.

Esta publicación es una síntesis de la edición 2011 del Informe Mundial sobre Desastres.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

17, Chemin des Crêts

Apartado postal 372 CH-1211 Ginebra 19, Suiza

Tel.: +41 22 730 4222. Fax: +41 22 733 0395

Correo electrónico: [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org)

Sitio web: [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)

Se puede solicitar ejemplares del Informe Mundial sobre Desastres dirigiéndose a: [wdr@ifrc.org](mailto:wdr@ifrc.org).

---

**Fotografía en portada:** Una mujer participa en la recolección de lentejas en el poblado de Rampur-Bhuligadha, en el estado septentrional de Uttar Pradesh (India). Se trilla los tallos para extraer las semillas de las vainas y luego tamizarlas. Las mujeres –muchas de ellas, pequeñas agricultoras– son las principales víctimas del hambre. Más del cincuenta por ciento de las mujeres en el mundo sufre de desnutrición. © Barbara Kinney/ Fundación Bill y Melinda Gates

# Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

## **Humanidad**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

## **Imparcialidad**

No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

## **Neutralidad**

Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

## **Independencia**

El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

## **Voluntariado**

Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

## **Unidad**

En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

## **Universalidad**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja promueve las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales en favor de las personas vulnerables.

Mediante la coordinación del socorro internacional en casos de desastre y el fomento de la asistencia para el desarrollo, se propone prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

La Federación Internacional, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja constituyen, juntos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

ISBN 978-92-9139-167-7



9 789291 391677