

# Las causas del hambre:

## una perspectiva de la crisis alimentaria en África

Que en pleno siglo XXI haya personas que padecen hambre en África es una realidad que no es ni inevitable ni moralmente aceptable. La respuesta humanitaria internacional debe ser replanteada para lograr que aporte una ayuda a tiempo, equitativa y eficaz a las personas que sufren la falta de alimentos. Más importante si cabe es la necesidad de que los gobiernos aborden las causas fundamentales del hambre, entre las que figuran la pobreza, la mala administración de la agricultura, los conflictos, las injustas leyes que rigen el comercio internacional, y las nuevas amenazas que comportan el VIH/SIDA y el cambio climático. El esfuerzo conjunto que los gobiernos africanos y los donantes prometieron realizar para erradicar la pobreza, debe provocar políticas en favor de los pobres que den prioridad a las necesidades de los grupos rurales marginados tales como los pequeños agricultores, las comunidades de pastores y las mujeres.

## Resumen

*“Antes teníamos una granja grande, de cinco hectáreas. La fuimos vendiendo de hectárea en hectárea para sobrevivir. Ahora ya no podemos cultivar más... No tenemos comida porque no hay nadie que pueda ir a buscarla; mis hijos mayores están muertos. Antes podía trabajar, pero ahora nos quedamos con hambre porque no puedo hacer nada. Echo de menos mi tierra”.*

Milembe Mwandu, Shinyanga, Tanzania, abril de 2006

En 1960 Oxfam colaboró con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para lanzar la Campaña Mundial Contra el Hambre. Era la primera vez que se intentaba abordar el problema de la inseguridad alimentaria con algo más que con la entrega de sacos de ayuda alimentaria a las personas que padecían hambre. El objetivo de la campaña era el de implicar a los países en desarrollo en el análisis de las causas de las crisis alimentarias y de la desnutrición, y encontrar soluciones sostenibles; en resumen, posibilitar que las personas pudiesen cultivar o ganar lo suficiente como para alimentarse a sí mismas.

Cuarenta y seis años más tarde, es evidente que ese encomiable propósito no se ha alcanzado en todas las partes del mundo. Mientras que las condiciones varían mucho de una región a otra de África, el treinta y tres por ciento de la población del África Subsahariana está desnutrida, frente a un 17 por ciento de personas desnutridas en el conjunto de los países en desarrollo. El porcentaje se eleva al 55 por ciento en África Central.<sup>1</sup> Desde mediados de la década de los 80, el promedio de emergencias alimentarias anuales en África se ha casi triplicado.<sup>2</sup>

Y se avecina otro fracaso. Si se continúa al ritmo actual, el compromiso de los gobiernos de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre para el año 2015 como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no se cumplirá en África.<sup>3</sup>

Estos fracasos son en parte consecuencia de que, a pesar de las promesas de 1960 y de tantas otras hechas desde entonces, la ayuda de emergencia, y la ayuda alimentaria en particular, ha seguido siendo el instrumento principal para abordar las crisis alimentarias. Efectivamente, la ayuda alimentaria salva vidas, pero no ofrece soluciones a largo plazo, y en el peor de los casos, puede incluso exacerbar la inseguridad alimentaria. Este hecho es de sobra conocido, y sin embargo, el gasto en ayuda humanitaria se ha incrementado considerablemente, mientras que la ayuda para la producción agrícola en África Subsahariana experimentó un descenso del 43 por ciento entre 1992 y 2002. Además, ni los gobiernos africanos ni los de los países ricos han hecho lo suficiente para abordar las causas fundamentales del hambre. Debemos enfrentarnos al hecho de que probablemente parte de la culpa de las crisis alimentarias de África que estamos tratando la tenga lo inadecuado de nuestras respuestas en materia de desarrollo a crisis alimentarias anteriores.

Como circunstancia atenuante, cabe señalar que algunas de las causas de las devastadoras emergencias alimentarias a las que se enfrenta África en la actualidad, no podían haber sido predichas hace 46 años. El VIH/SIDA se está cobrando un precio espeluznante en uno de los recursos fundamentales de África para la producción alimentaria: las personas. Para el año 2020, los países del sur de África habrán perdido a una quinta parte de la población agrícola activa por causa del SIDA.<sup>4</sup>

El cambio climático plantea también nuevas amenazas para la seguridad alimentaria, que afectarán sobre todo a los sectores más vulnerables (como los pequeños agricultores y comunidades nómadas de pastores) que dependen del agua de la lluvia para su agricultura. Las investigaciones predicen de manera fiable que entre 55 y 65 millones más de africanos podrían ser víctimas del hambre en 2080 debido a un incremento de menos de 2,5°C en la temperatura global.<sup>5</sup>

Sin embargo, lo que más llama la atención es el mortífero impacto de los conflictos armados en África, que son la causa de más de la mitad de crisis alimentarias que sufre el continente. En cada uno de los países que ha padecido una emergencia alimentaria prolongada, la guerra o las luchas internas han jugado un papel fundamental. A pesar de que los gobiernos africanos tienen la responsabilidad de proteger a sus poblaciones, incumplen su obligación de manera continuada, tal y como se ha podido presenciar en el norte de Uganda, y en algunos casos son incluso cómplices de la violencia, tal y como ha sucedido en Darfur.

+++++

Según la FAO, la proporción de crisis alimentarias que pueden atribuirse a causas humanas se ha duplicado con creces a lo largo de los últimos 14 años.<sup>6</sup> Pero lo que los humanos han destrozado, los humanos lo pueden reparar. Oxfam cree firmemente que el hambre y la inanición que ha assolado gran parte de África a lo largo de esta primera década del siglo XXI, son tan evitables como moralmente inaceptables.

El mundo cuenta con los recursos, los conocimientos y la experiencia para garantizar el derecho humano a la alimentación consagrado en las convenciones de Naciones Unidas.<sup>7</sup> Y esta no es una cuestión secundaria: la desnutrición conduce a la parálisis tanto de los individuos como de las sociedades. En su grado más extremo, el hambre mata y, con frecuencia, los primeros en morir son los niños pequeños y los bebés. Sin embargo, el grado de desnutrición más extendido es aquél que debilita a las personas, vaciándolas de la energía que necesitan para trabajar y haciéndolas más vulnerables a las enfermedades. La desnutrición extrema en los niños reduce su rendimiento escolar y causa lesiones cerebrales a largo plazo, afectando a sus medios de subsistencia futuros y reduciendo el crecimiento económico<sup>8</sup>. La provisión de una nutrición adecuada y la garantía de la seguridad alimentaria es fundamental para lograr alcanzar muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como los de reducir la pobreza y la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, y combatir las enfermedades. Es necesario abordar el problema del hambre para poder ayudar a que África desarrolle plenamente su potencial.

Este documento describe dos desafíos fundamentales para reducir el hambre en África. El primero es el de mejorar la respuesta de emergencia a las crisis alimentarias. El segundo es el de abordar las causas fundamentales del hambre aguda y recurrente. Este informe no proporciona una explicación completa de causas y soluciones. Más bien pretende ofrecer una mejor comprensión, basada en la experiencia y la investigación de los programas de Oxfam con comunidades de pastores, agricultores y otros grupos afectados en las diferentes regiones de África.

### **Mejorar la respuesta frente a las emergencias humanitarias**

En primer lugar, es necesario replantearse el sistema de emergencia o "humanitario" con el fin de que sea realmente capaz de entregar ayuda oportuna y eficaz en base a las necesidades de los afectados. Esta ayuda, además de satisfacer las necesidades inmediatas de las personas que padecen hambre, debe también apoyar sus medios de vida. El enfoque de la ayuda como un proceso que empieza y termina de manera cíclica según las circunstancias debe dejar paso a una ayuda a largo plazo que, siempre que sea posible, debe ser proporcionada a través de los gobiernos como parte de sus programas más amplios de protección social, respaldados por una financiación fiable.

En los últimos años, la ayuda de emergencia internacional para el África Subsahariana se ha incrementado, ayudando a salvar muchas vidas. Sin embargo, con frecuencia la ayuda sigue siendo demasiado poca, llega demasiado tarde, y siguen existiendo enormes desigualdades en su distribución. Muchas veces, el momento elegido para la respuesta humanitaria y la escala de ésta tienen más que ver con intereses políticos y con la atención generada por los medios de comunicación que con necesidades humanitarias objetivamente valoradas.

Y además el tipo de ayuda suele seguir siendo inadecuado. No es positivo que el 70 por ciento de la ayuda alimentaria que distribuye Naciones Unidas consista en productos procedentes del mundo desarrollado. La ayuda alimentaria no debe servir como instrumento para apoyar a los agricultores de los países ricos. Cuando el hambre es el resultado de la falta de acceso a los alimentos como consecuencia de la pobreza, y no de una escasez de alimentos, la ayuda en forma de dinero, respaldada por medidas para recuperar los medios de vida, puede ser una respuesta más apropiada, más rápida y menos costosa.

### **Abordar la pobreza mediante el desarrollo de la agricultura**

En segundo lugar, si se quieren evitar las crisis alimentarias se tiene que hacer mucho más para resolver las causas fundamentales del hambre. Esto significa enfrentarse a la pobreza y a los desequilibrios de poder que la sostienen. Desde 1981, el número de personas que viven con menos de un dólar al día en el África Subsahariana casi se ha duplicado, alcanzando los 313 millones de personas en 2001, el 46 por ciento de la población. La mayoría de las personas pobres y desnutridas de África viven en zonas rurales. La marginación y el abandono convierten a pequeños agricultores, miembros de las comunidades de pastores nómadas y mujeres en grupos especialmente vulnerables al hambre. El prometido esfuerzo conjunto de los gobiernos africanos y los donantes para erradicar la pobreza debe cristalizar en políticas rurales que impliquen y den prioridad a estos grupos.

Incluso las pequeñas mejoras en su producción y sus ingresos repercutirán enormemente en reducir la pobreza y en impulsar un crecimiento equitativo.

No existen recetas para una política agraria efectiva. Ésta debe determinarse país por país, mediante un proceso consultivo en el que participen los gobiernos, la sociedad civil, los donantes, y los propios productores agrícolas. Sin embargo, un ingrediente fundamental debe ser la inversión adecuada a largo plazo en programas de desarrollo e infraestructuras rurales, incluyendo el apoyo a organizaciones que representen a los grupos más marginados. Los gobiernos africanos se han comprometido a aumentar al 10 por ciento las asignaciones presupuestarias dedicadas al sector rural. Esta medida debe ser respaldada por una mayor ayuda externa, financiada a través de los recientes compromisos del G8 de aumentar la ayuda al desarrollo y de la condonación de la deuda.

Una importante lección que se extrae de las imperfectas reformas del mercado introducidas a partir de la década de los 80 por el FMI y el Banco Mundial, respaldadas por los principales donantes, es la de que los mercados rurales por sí solos no pueden proporcionar seguridad alimentaria. Es necesaria también la acción estatal. Por ejemplo, existen cada vez más indicios que apuntan a que las políticas gubernamentales para estabilizar los precios y proporcionar aportaciones de dinero en efectivo o insumos agrícolas seleccionados, pueden ser una manera más rentable y oportuna de garantizar la seguridad alimentaria que la ayuda alimentaria de emergencia.

Sin embargo, es necesario que se multipliquen los esfuerzos para mejorar la calidad de la intervención de los gobiernos, la cual con demasiada frecuencia ha ido unida a la corrupción y a una capacidad institucional débil. Asimismo, instituciones de donantes, como el Banco Mundial, son acusadas con razón de no haber alcanzado los estándares que ellas mismas habían declarado, al no haber conseguido que se respetasen condiciones para garantizar el uso adecuado y con una completa rendición de cuentas de préstamos y ayuda. Los gobiernos y los donantes deben garantizar que estos recursos se traducen en beneficios concretos para las personas pobres y que pasan hambre en África. Ello requiere otorgar un papel fundamental a las organizaciones locales de la sociedad civil en el seguimiento de los flujos de ayuda, y en la denuncia de la situación cuando las cosas no van por el buen camino. No hacerlo significaría traicionar a las personas que pasan hambre en África.

Los países industrializados también deberían hacer mucho más para garantizar que las injustas reglas que rigen el comercio internacional no destruyen los medios de vida rurales. Estos países deben actuar para estabilizar los volátiles precios de las materias primas que crean verdaderas dificultades a los productores africanos. Los bloques comerciales de los países ricos deben dejar de forzar la apertura de los mercados africanos en beneficio propio, y deben acabar con el *dumping* de sus productos agrícolas subvencionados.

## **Conflictos, VIH/SIDA y cambio climático**

El hecho de que más de la mitad de las crisis alimentarias que afectan actualmente a África se puedan explicar por los conflictos armados y el consiguiente desplazamiento de millones de personas, subraya la necesidad de tomar medidas urgentes para traer la paz. Pese a que los gobiernos nacionales tienen un papel crucial, la Unión Africana tiene la tarea de ejercer presión para lograr soluciones pacíficas a los conflictos, y para proporcionar seguridad a los ciudadanos en los casos en los que los gobiernos no puedan o no quieran hacerlo, tal y como ha sucedido en Darfur. También es responsabilidad de la comunidad internacional en un sentido más amplio, ofrecer apoyo diplomático, económico y, cuando sea necesario militar, para apoyar los procesos de paz y tareas de mantenimiento de la paz, bajo los auspicios de Naciones Unidas. En este sentido, las medidas a nivel internacional para poner control sobre el comercio de armas son un paso complementario esencial.

A lo largo de la última década, la respuesta internacional y nacional al VIH/SIDA en África ha experimentado lentas mejoras, y el gasto en salud ha aumentado. Sin embargo, en 2005 nueve de cada diez africanos que necesitaban medicamentos para el SIDA seguían sin recibirlos. Es necesario que los gobiernos donantes incrementen de manera significativa su apoyo a los servicios de salud para lograr detener el VIH/SIDA y otras enfermedades que diezman a tantas comunidades de África.

Como el cambio climático aumentará de manera drástica la pobreza y el hambre en África, los gobiernos del Norte deben intensificar sus esfuerzos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, así como financiar programas de adaptación al cambio climático para África. También es necesario que los gobiernos africanos intensifiquen las medidas para detener la degradación del suelo, uno de los factores que contribuyen al cambio climático.

## **El camino hacia adelante**

La historia de casi medio siglo de intentar soluciones sofisticadas y sostenibles para el hambre en África no es una historia feliz. Pero hay esperanza. Con demasiada frecuencia se nos dice que las crisis alimentarias son la norma en muchos lugares de África, que la corrupción no se puede erradicar, que la era de los conflictos post-coloniales no se acabará nunca, que los desastres naturales y la consiguiente escasez alimentaria sólo pueden aumentar. Todo ello no es cierto: Llegan buenas noticias desde África y, tal y como se detalla en las siguientes páginas, abundan las ideas sobre maneras de enfrentarse a estos apremiantes retos.

A pesar de que la escala de estos desafíos puede ser desalentadora, las promesas hechas por los gobiernos africanos y la comunidad internacional durante este último año para abordar la pobreza y la inseguridad alimentaria no tienen precedentes. Una inversión mucho mayor para abordar las causas fundamentales de las crisis podría funcionar, y costaría mucho menos (tanto en términos económicos como en vidas humanas) que seguir con el ciclo de

*“demasiado poco, demasiado tarde”* que ha sido la realidad de la ayuda para las víctimas del hambre en África durante casi medio siglo.

# 1 Introducción

*“Después de la crisis no nos quedaba nada para compartir con las otras familias. El sistema tradicional basado en la solidaridad y en el compartir con otros no podía funcionar porque todo el mundo era demasiado pobre”*

Boubacar Amadou, Aldea de Adebeji , Maradi, Níger, agosto de 2005

En 2005, África Subsahariana experimentó una nueva oleada de emergencias alimentarias.<sup>9</sup> La crisis que se había estado desplegando de forma silenciosa y despiadada en el Sahel, llegó a las pantallas de televisión hacia mediados de ese año. Más avanzado el 2005, el hambre comenzó a amenazar el Sur de África. A principios de 2006, apareció una crisis alimentaria en el Cuerno de África que está afectando a 11 millones de personas.<sup>10</sup> Tres millones y medio de personas necesitaban ayuda de emergencia en Kenia.<sup>11</sup> Muchas personas más están padeciendo hambre en otras crisis de África menos divulgadas por los medios, como en la República Democrática del Congo, en donde el 71 por ciento de la población está desnutrida; o el norte de Uganda, donde el 48 por ciento de los niños sufren retrasos en el crecimiento debido a la inseguridad alimentaria crónica.<sup>12</sup> Un reciente informe de UNICEF indicaba que en la “silenciosa emergencia” de la desnutrición que padece el África Subsahariana, el bajo peso afecta al 28 por ciento de los niños.<sup>13</sup>

Los gobiernos nacionales tienen la principal responsabilidad de garantizar que las personas tienen acceso a los alimentos, pero cuando no consiguen garantizar este acceso, ya sea por causa de la pobreza o por falta de voluntad política, los demás países tienen la responsabilidad de actuar. Este informe indaga en la manera en que podría mejorarse la respuesta de emergencia, incluyendo la provisión de financiación más predecible y a más largo plazo; y después examina las medidas necesarias para abordar algunas de las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria crónica que conduce a estas crisis alimentarias recurrentes. Forzosamente, un informe de estas medidas no pudo hacer justicia a las variadas situaciones que se dan en África ni a la complejidad o raíces históricas de las cuestiones que se tratan. Los lectores buscando un análisis y unas recomendaciones más detalladas pueden remitirse a documentos de Oxfam específicos sobre esas cuestiones.



## 2 La mejora de la respuesta de emergencia

*“El ganado es tan sólo huesos, no hay carne. Los huesos se están convirtiendo meramente en juguetes para los niños”.*

John Egialan, Jefe adjunto, Naadunga, Turkana, Kenia, en declaraciones de marzo de 2006

La experiencia de Oxfam muestra que frente al impacto una grave crisis alimentaria, la mayoría de las personas hacen uso de una amplia gama de estrategias y recursos para sobrevivir. Sin embargo, cuando estas estrategias se han agotado, y cuando los gobiernos nacionales no consiguen ofrecer ayuda, la ayuda humanitaria internacional es vital para ayudar a salvar vidas y evitar la desnutrición aguda.<sup>14</sup> Una ayuda adecuada y oportuna puede contribuir a evitar que impactos externos, como la sequía o las plagas de langostas, se conviertan en auténticas crisis, reduciendo así la necesidad de posteriores y costosas intervenciones. Gracias a la generosidad pública y al compromiso de algunos de los gobiernos donantes, la ayuda humanitaria para África ha pasado de 946 millones de dólares en 1997 a algo más de 3.000 millones en 2003.<sup>15</sup> Sin embargo, la falta de un sistema fiable para afrontar las inminentes crisis alimentarias condena a muchas personas a un sufrimiento innecesario y a la muerte.

### Una ayuda que llega tarde, y es insuficiente y desigual

Con frecuencia, la ayuda de emergencia es demasiado poca o llega demasiado tarde. Este fue el caso de Níger en 2005. A pesar de que los primeros avisos llegaron a finales de 2004, la comunidad internacional no se vio movida a actuar hasta que las imágenes de niños hambrientos se vieron en televisión en junio de 2005. Cuando comenzó a llegar la ayuda, 3,6 millones de personas ya padecían hambre. Muchas de ellas ya habían tenido que vender su ganado, tierras, semillas o herramientas, o se habían endeudado para comprar alimentos, mermando sus activos y haciéndose todavía más vulnerables frente a futuras crisis.

Es común que la ayuda llegue demasiado tarde. La mayoría de los Llamamientos de Naciones Unidas reciben sólo el 30 por ciento de los fondos requeridos durante el primer mes.<sup>16</sup> En abril de 2006, por ejemplo, los donantes sólo habían comprometido 79 de los 225

millones de dólares solicitados por el llamamiento de Naciones Unidas para Kenia, lanzado en febrero de 2006.

Otro de los problemas es que la asignación de ayuda de muchos de los países donantes es muy desigual. La distribución está más determinada por el perfil mediático de la crisis o por consideraciones políticas, que por necesidades humanitarias. La gran difusión que los medios dieron al tsunami de 2005 ayudó a garantizar que el Llamamiento de Naciones Unidas para el tsunami, que abarcaba las necesidades de como mucho dos millones de las personas afectadas, recibiera 3.800 millones de dólares en sólo un par de meses. Esta cifra equivale aproximadamente a la mitad de los fondos para emergencias en todo el mundo en 2003. A modo de comparación, Naciones Unidas calcula que 16 millones de personas se encuentran en situación de riesgo inmediato en diez emergencias olvidadas e infradotadas en África, entre las que figuran las prolongadas tragedias del norte de Uganda y de la República Democrática del Congo. En 2004, se recibieron tan sólo 1.360 millones de dólares para los Llamamientos Consolidados de Naciones Unidas, frente a los 3.400 millones solicitados.<sup>17</sup> A pesar de que estos Llamamientos no reflejan la medida exacta de las necesidades humanitarias ni de la respuesta internacional, y no tienen en cuenta la financiación bilateral de los países donantes, son un instrumento que pone de relieve insuficiencias sistemáticas y de gran envergadura.

Una de las razones aducidas por algunos de los donantes para justificar esta financiación inadecuada o tardía a los Llamamientos de Naciones Unidas es la falta de confianza en la capacidad de las agencias de Naciones Unidas para entregar la ayuda internacional de manera efectiva. El "Examen de la Respuesta Humanitaria" de 2005, encargado por el Coordinador de Ayuda Humanitaria de Naciones Unidas, ha propuesto varias medidas para mejorar el rendimiento, la coordinación y la rendición de cuentas de Naciones Unidas.<sup>18</sup> Estas medidas merecen ser respaldadas. Las reformas deberían incluir también la asignación de un papel clave a una FAO mejorada para promover la seguridad alimentaria: en la actualidad, el Programa Mundial de Alimentos juega un papel principal en las emergencias, aunque tiende a centrar sus esfuerzos en la entrega de ayuda alimentaria. Pero también es necesario que los donantes se impliquen activamente con Naciones Unidas y con los gobiernos afectados para ayudar a mejorar su eficacia, en vez de protestar o pasar por encima de ellos.

La financiación plena del recientemente relanzado Fondo Central para Respuesta de Emergencia de Naciones Unidas (CERF, en sus siglas en inglés) contribuiría también a garantizar una ayuda oportuna y equitativa. Naciones Unidas ha pedido a los Estados

miembros que contribuyan con 500 millones de dólares adicionales para establecer el nuevo CERF, una cantidad que se sumaría a sus actuales compromisos de ayuda humanitaria. Sin embargo, Oxfam cree que se necesitan como mínimo mil millones de dólares para que este Fondo sea realmente efectivo. Para que los gobiernos donantes se comprometan con el CERF es importante que éste esté bien dirigido y promueva la transparencia y la rendición de cuentas, y sea capaz de desembolsar fondos de manera eficaz y a tiempo hacia las ONG que proporcionan gran parte de la ayuda sobre el terreno.

Los donantes y las agencias de Naciones Unidas no son la única causa de esta ayuda inadecuada y tardía. La ayuda puede llegar demasiado tarde como consecuencia de inadecuados Sistemas de Alerta Temprana (SAT).<sup>19</sup> El SAT para los países del Sahel en 2005, por ejemplo, estaba demasiado centrado en la producción alimentaria, y no se percató de cuestiones relativas al acceso a los alimentos tales como el incremento de los precios y la creciente vulnerabilidad de los pastores nómadas. Aunque los SAT de África Occidental siguen sin ser perfectos, han mejorado desde 2005. Aunque son las ONG y las organizaciones locales de base las que suelen tener una información de alerta temprana más fiable, sus alertas pueden ser ignoradas por carecer de la autoridad que tienen las valoraciones oficiales.<sup>20</sup>

Otro problema puede ser el fracaso de los gobiernos para responder a tiempo y de forma efectiva a las alertas tempranas. El gobierno de Níger subestimó inicialmente la gravedad de la crisis de 2005 y fue muy lento a la hora de solicitar ayuda internacional. En Kenia, en donde existe un ciclo de sequías bastante predecible, hay un SAT sofisticado y efectivo, pero el gobierno no ha establecido las estructuras y los recursos institucionales necesarios para responder de manera rápida.<sup>21</sup>

Los Comités de Evaluación de la Vulnerabilidad (VAC, por sus siglas en inglés) de África del Sur son un instrumento útil en este sentido. Estos comités son gestionados por los gobiernos, de forma que el gobierno deba asumir la responsabilidad por los resultados de la valoración. Además, participan en el proceso Naciones Unidas y ONG, lo cual aporta perspectivas adicionales. La valoración del VAC de Malawi para la crisis alimentaria de 2005 tuvo como resultado una oportuna intervención de los donantes y del gobierno.

Los SAT mejorarían enormemente si existiesen unos criterios internacionalmente acordados para el seguimiento y la comparación de los indicadores de inseguridad alimentaria, tanto durante como entre crisis. Estos criterios también ayudarían a garantizar una ayuda más oportuna y equitativa. Por ejemplo, el seguimiento de las

crecientes ventas de activos del hogar en un área vulnerable proporcionaría un indicador temprano de la necesidad de intervenir, y no habría que esperar a que los índices de desnutrición aguda se dispararan y a que la intervención llegase demasiado tarde.<sup>22</sup>

## Ayuda inadecuada

La ayuda alimentaria de urgencia<sup>23</sup> sigue siendo la respuesta dominante ante las crisis alimentarias y constituye regularmente más de la mitad de todos los Llamamientos Humanitarios de Naciones Unidas.<sup>24</sup> Sólo el 17 por ciento de las necesidades no alimentarias identificadas en el reciente llamamiento de Naciones Unidas para Kenia, por ejemplo, recibieron financiación, frente al 46 por ciento de las necesidades alimentarias.<sup>25</sup> A pesar de que la ayuda alimentaria puede jugar un papel fundamental a la hora de salvar vidas y reducir el hambre, ésta es, en el mejor de los casos, una respuesta incompleta; en el peor, puede incluso exacerbar la inseguridad alimentaria, si daña los medios de vida de los agricultores.<sup>26</sup>

Además, como gran parte de la ayuda alimentaria en especie es importada, puede tardar entre cuatro y cinco meses en llegar, y puede llegar a costar hasta un 50 por ciento más que los alimentos comprados localmente. Una desventaja adicional es que estos alimentos importados pueden ser limitados a nivel nutricional y culturalmente inapropiados.<sup>27</sup> Por ejemplo, en 2004, Canadá se gastó el 40 por ciento de su presupuesto para ayuda alimentaria en el transporte de la misma, antes de cambiar su política de ayuda y permitir la creciente adquisición de ésta a nivel local.<sup>28</sup>

El énfasis desproporcionado en donaciones de ayuda alimentaria en especie responde en parte a intereses de los propios gobiernos y donantes. Para algunos países donantes ha sido una manera provechosa de colocar sus propios excedentes agrícolas y proporcionar beneficios comerciales a sus compañías agrícolas y de transporte: el 79 por ciento del total de la ayuda alimentaria mundial es adquirida en los propios países donantes. En el caso del arroz y el trigo, por ejemplo, la compra de todas las existencias alimentarias para ser usadas como ayuda exterior es una forma de subsidio nacional y puede dañar activamente a los agricultores del mundo en desarrollo. EEUU, el mayor donante del mundo, proporciona la mayoría de su ayuda alimentaria en especie, y adquiere el 99 por ciento de esta ayuda a nivel nacional.<sup>29</sup> Algo similar ocurre con la ayuda alimentaria de Dinamarca, Francia e Italia, que sigue siendo en gran medida de origen nacional.<sup>30</sup>

El Programa Mundial de Alimentos, la principal agencia de Naciones Unidas responsable de entregar la ayuda alimentaria, recibe el 48 por

ciento de los alimentos de EEUU,<sup>31</sup> y sólo puede comprar hasta el 30 por ciento de la ayuda alimentaria localmente, ya que sigue recibiendo la mayoría de las contribuciones de los donantes gubernamentales en forma de alimentos, y no en metálico.<sup>32</sup> Algunas ONG estadounidenses tienen también un conflicto de intereses en relación con los productos de ayuda alimentaria, ya que dependen de las ventas de esa ayuda para financiar programas de desarrollo.

Otras veces, el énfasis en la ayuda alimentaria se debe a un diagnóstico equivocado, que atribuye el hambre fundamentalmente a la escasez de alimentos. La falta de disponibilidad de alimentos es un problema muy importante en el África Subsahariana: en algunos países, la producción agrícola apenas ha conseguido seguir el ritmo de crecimiento de la población, y la sequía y las plagas de langostas pueden conllevar la escasez de alimentos a nivel local. Además, los conflictos armados y el pobre funcionamiento de los mercados en muchos países pueden interrumpir el suministro de alimentos. Sin embargo, en muchos otros casos, las crisis alimentarias se dan incluso cuando hay alimentos disponibles en los mercados locales. Esto se debe principalmente a la pobreza, que limita la capacidad de las personas para producir o comprar alimentos suficientes.<sup>33</sup> Como muchas de las granjas y del ganado de las familias sólo cubren una parte de sus necesidades alimentarias, cualquier reducción, por pequeña que sea, de su poder adquisitivo puede volcar a estas familias hacia la crisis.

El importante papel que juega la pobreza puede observarse en las crisis alimentarias más recientes. La emergencia a la que se enfrentan las comunidades de pastores de las tierras áridas del nordeste de Kenia se produce a pesar de una cosecha nacional que supera en un 15 por ciento la media, y un crecimiento del PNB de un cinco por ciento en 2005.<sup>34</sup> En Níger, a pesar de que las cosechas del 2004 no fueron tan buenas como la de años anteriores, sólo estaba un 11 por ciento por debajo del promedio quinquenal, y hubo alimentos disponibles en muchos mercados durante toda la crisis. El problema subyacente era que el porcentaje de personas que vivían con menos de un dólar al día había aumentado del 40 por ciento en 1990 al 66 por ciento en 2004.<sup>35</sup> Un brusco aumento en los precios hizo que los alimentos quedaran fuera del alcance de muchas personas. Las comunidades de pastores fueron especialmente golpeadas por la combinación del incremento de los precios de los alimentos y el descenso del precio del ganado, que redujo de manera drástica su poder adquisitivo.

## Dar con la ayuda adecuada

El desafío al que se enfrentan los gobiernos locales, las agencias de Naciones Unidas, los donantes y las ONG es el de garantizar una respuesta a las crisis alimentarias que se adapte a cada situación particular, y que sirva para reforzar los medios de vida, además de para satisfacer las necesidades inmediatas. La trayectoria no es buena. Un informe reciente de USAID sobre Etiopía indicaba que las respuestas de ayuda no alimentaria a la crisis del 2003 fueron insuficientes a unos niveles críticos, y que EEUU (hasta hace poco) y la UE habían dado prioridad a las respuestas humanitarias de ayuda alimentaria hasta la casi total exclusión de respuestas de ayuda no alimentaria.<sup>36</sup>

En las situaciones en las que existe una carencia generalizada de disponibilidad de alimentos, la ayuda alimentaria es vital. En estos casos, los alimentos deberían ser adquiridos localmente o regionalmente siempre que sea posible. Cuando la falta de acceso a los alimentos es la causa principal del hambre, las aportaciones de dinero en efectivo para los beneficiarios (en forma de donaciones económicas, cupones para alimentos, o dinero por trabajo) pueden ser una respuesta más adecuada, siempre y cuando el suministro pueda reaccionar a un aumento de la demanda. De no ser así, los precios pueden subir y dañar a las personas que no se benefician de estas iniciativas.<sup>37</sup>

Las evaluaciones de las iniciativas de Oxfam basadas en la aportación de dinero en efectivo demuestran prefieren éstas frente a la ayuda alimentaria. Dichas iniciativas respetan su dignidad: las personas son algo más que beneficiarias pasivas y pueden decidir cómo gastar el dinero. También pueden utilizar el dinero para comprar artículos que facilitarán sus labores agrícolas y además, el dinero que gasten puede estimular la economía local.<sup>38</sup>

### **Dinero por trabajo en Kenia**

*“De momento he recibido 5.000 chelines de los 10.000 que nos darán del programa “dinero por trabajo”. Le pago a mi hermano los estudios de secundaria, que son de pago. He gastado 3.000 chelines en matrículas y otros 1.000 en medicamentos para uno de mis hijos. Con los 1.000 chelines restantes he podido comprar dos cabras. ¡A una la he llamado Oxfam!”*

Pamela Ataa en Turkana, norte de Kenia

Proporcionar dinero a los hogares a través de programas de dinero por trabajo fortalece la dignidad de las personas al permitirles escoger y comprar aquello que necesitan para mantener a sus familias. 22.000 personas se están beneficiando del programa de dinero por trabajo de Oxfam en Turkana, en el norte de Kenia, dirigido a hogares con opciones de medios de vida limitados y que no son capaces de mantener completamente a sus familias. Trabajan en una variedad de proyectos que benefician a hogares particulares o a la comunidad en su totalidad, tales como la mejora de las fuentes de agua o la plantación de árboles. Pamela, por ejemplo, ayudó a proteger una bomba de mano y a desviar el río local para que llenara los pozos cavados a mano. La experiencia de Oxfam ha demostrado que las familias gastan el dinero en comida y en otras necesidades básicas, e invierten en el futuro mediante la compra de herramientas, por ejemplo. Esto significa que las personas no tienen que recurrir a estrategias perjudiciales para sobrevivir, como la de malvender su ganado. La provisión de dinero también ayuda a revitalizar la economía local.

*Fuente: Oxfam*

La noticia alentadora es que, cada vez más, algunos donantes y agencias humanitarias consideran las transferencias en forma de dinero y la adquisición local como una respuesta adecuada a las crisis alimentarias. Tres de los cuatro principales donantes –EE.UU., Canadá y Australia – han aumentado su flexibilidad para comprar su ayuda alimentaria en los países en desarrollo.<sup>39</sup> Sin embargo, todavía queda bastante camino por recorrer.<sup>40</sup> Para dar con la respuesta adecuada a las crisis alimentarias también es necesario que exista una evaluación responsable de las necesidades, que incluya un proceso consultivo en el que participen las personas afectadas.<sup>41</sup>

Asimismo, es necesario que se intensifiquen los esfuerzos para proporcionar a las personas vulnerables un apoyo complementario a sus medios de vida, respaldado por programas de desarrollo a largo plazo. La intervención temprana para ayudar a las comunidades a crear bancos de alimentos, semillas o forraje puede, por ejemplo, ayudar a mitigar el efecto de sequías futuras, y evitar que las personas afronten la crisis con medidas que puedan dañar sus perspectivas de futuro, tales como vender sus herramientas o sus

tierras. Los programas organizados de utilización de las existencias en casos de emergencias y de repoblación de ganado también pueden ayudar en gran medida a reducir el daño catastrófico que se ha podido observar en los medios de vida de las comunidades de pastores durante la crisis de Níger. Oxfam y otras organizaciones utilizan cada vez más las ferias agrícolas y de ganado para garantizar el acceso a variedades de semillas y razas de animales adecuados tras el impacto de las crisis.

**Apoyo a los medios de vida: ferias de semillas que utilizan cupones de dinero en Zimbabwe**

*“Gracias a la feria de semillas pude comprar cacahuete y maní de bambara, que llevaba buscando sin éxito durante las pasadas cuatro cosechas. Las voy a cultivar para paliar el hambre y asegurarme de guardar parte de ellas para la siguiente estación”.*

Una anciana del distrito de Gutu, Zimbabwe

La provisión de cupones a los agricultores para que compren semillas en las ferias les ofrece más alternativas que la de la distribución de semillas a través de agencias humanitarias. Oxfam celebró 37 ferias de semillas en colaboración con organizaciones locales en las provincias de Masvingo y Midland, en Zimbabwe, que reunieron a productores, comerciantes de semillas y población local a la que se le dio cupones para que pudieran adquirir semillas según su elección. Cientos de agricultores locales abarrotaron la feria para ver lo que se podía comprar. Entre la rica diversidad de 21 cultivos y 51 variedades había semillas de cacahuets, sorgo, caupí, maíz, soja, sésamo, arroz, girasol y mijo perla, además de una amplia gama de semillas vegetales, algunas de las cuales habían estado bajo amenaza de extinción. Muchos de estos cultivos tradicionales eran más baratos y se adaptaban mejor a las condiciones marginales de la región que las variedades con un alto grado de rendimiento. 23.000 hogares se beneficiaron directamente de esta iniciativa de compra de semillas.

*Fuente: Oxfam*

Otro importante desafío es el de garantizar que la ayuda humanitaria no se desvíe hacia las elites corruptas o es usada por los gobiernos u otros grupos para sus propios fines. Este riesgo es especialmente alto en situaciones de conflicto armado (tal como se discute más adelante en este informe). Los programas de ayuda pueden ser diseñados de forma que reduzcan al mínimo estos riesgos. Nuestra experiencia demuestra que la implicación de las comunidades en el proceso de identificación y seguimiento de la distribución de la ayuda es una forma importante de garantizar la transparencia y rendición de cuentas de la entrega, y de reducir el desvío de la ayuda o su robo. También existen otros métodos que han sido probados y analizados con éxito.<sup>42</sup> En los casos en los que exista la preocupación de que la consulta con la comunidad pueda representar que la ayuda no llegue



a aquéllos que la necesitan, los donantes pueden canalizar los recursos a través de agencias externas, pese a que esta medida puede tener la desventaja de no desarrollarse sobre la base del conocimiento, la experiencia y la capacidad técnica local.

## Hacia una financiación predecible

La persistencia del hambre crónica ha llevado a algunos donantes y gobiernos a concluir que una creciente proporción de ayuda humanitaria debe ser canalizada a través de redes de protección social o programas de protección social a largo plazo, y no a través del imprevisible ciclo de ayuda humanitaria que se pone en marcha y se detiene según las circunstancias.<sup>43</sup> Estas iniciativas pretenden proporcionar a quienes padecen inseguridad alimentaria crónica una serie de recursos (en forma de dinero, alimentos, herramientas, semillas...) que pueden ser recortados o ampliados según las necesidades, a lo largo de periodos más largos de tiempo.

Un ejemplo reciente es el “Programa de Protección de la Producción”, respaldado por el gobierno etíope, que proporciona dinero por trabajo y ayuda alimentaria a ocho millones de personas. En otra iniciativa piloto en Zambia, el 10 por ciento de la población más pobre de las comunidades de un distrito de la provincia del sur reciben transferencias en efectivo de 6 dólares por persona cada mes.

Los programas de protección social dirigidos por los gobiernos no están exentos de problemas, pero Oxfam cree que pueden ofrecer avances positivos. Las transferencias de recursos realizadas a lo largo de periodos más largos y con mayor previsibilidad ayudan a reducir los riesgos a los que se enfrentan los beneficiarios, y los estimula a invertir. La iniciativa también puede ser considerablemente menos costosa que la ayuda alimentaria de emergencia. La ampliación del programa piloto de transferencias en efectivo en Zambia a nivel nacional, por ejemplo, podría resultar cuatro veces menos costosa que un programa de alimentos que proporcionara unos beneficios equivalentes.<sup>44</sup> Dichos programas también pueden ayudar a mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos frente a sus poblaciones.

Para que los programas de protección social funcionen eficazmente, es necesario que el gobierno asuma un papel de liderazgo y que gobiernos y donantes aporten una financiación continuada.<sup>45</sup> La combinación adecuada de intervenciones debe adaptarse a las necesidades locales, y los programas deben ser diseñados cuidadosamente para evitar el riesgo de corrupción o abuso político. En los países en los que la debilidad del estado, los conflictos armados o la corrupción impiden la implicación estatal, los recursos

deberán ser canalizados a través de las autoridades locales, comunidades u ONG.

### 3 Abordar las causas últimas

Sin duda alguna, la ayuda de emergencia ha ayudado a salvar muchas vidas y ha reducido el hambre. Sin embargo, no puede convertirse en un sustituto de los programas de desarrollo y de las reformas estructurales a largo plazo que son necesarias para abordar las causas últimas de las crisis alimentarias. La situación varía enormemente de un país a otro, pero entre las causas principales destacan el aumento de la pobreza, la mala gestión agrícola y el abandono por parte del estado, unas injustas reglas de comercio internacional, los conflictos armados, y las nuevas amenazas que representan el VIH/SIDA y el cambio climático.

#### La pobreza

*“Cuando lo vi en la carretera, pensé, -Dios me ha alimentado, me acaba de dar comida. Había ido a mendigar algo para mis hijos. Entonces vine aquí, no sé por qué, igual fue Dios el que me guió hasta aquí, y encontré esto para comer. No sé si seguir recogiendo esta comida o irme a casa a alimentar a mis hijos que me esperan hambrientos. No han comido nada desde ayer.”*

Naramat Kuyato, una mujer Maasai desplazada, encontrada al lado de la carretera en el distrito de Ngorongoro, en el norte de Tanzania. Recogía granos de maíz que habían caído de un vehículo que pasaba. Abril de 2006

La pobreza, agravada por la mala salud y la falta de educación, es una de las principales causas del hambre.<sup>46</sup> El hambre, a su vez, perpetúa la pobreza ya que afecta negativamente a la capacidad de aprendizaje y de generar ingresos de las personas. Algunos países africanos han conseguido reducir la pobreza endémica pero, en términos generales, el número de personas del África Subsahariana que sobreviven con menos de un dólar al día se ha prácticamente duplicado desde 1981, alcanzando la cifra de 313 millones de personas en 2001, lo que representa el 46 por ciento de la población.<sup>47</sup>

Gran parte del debate político actual echa las culpas de la pobreza de África al mal gobierno, la corrupción y al clientelismo (el intercambio de votos por “favores”).<sup>48</sup> Análisis recientes de la FAO demuestran que los países en los que la seguridad alimentaria se ha deteriorado tenían los gobiernos menos estables, el Estado de Derecho más débil

y la corrupción más galopante.<sup>49</sup> Según la experiencia de Oxfam, los desequilibrios de poder y la falta de voluntad política para abordar la pobreza, la desigualdad y el hambre, son con frecuencia un importante problema subyacente. El abandono o la hostilidad por parte del gobierno hacia grupos sociales particulares, tales como las comunidades de pastores, las mujeres o grupos de minorías étnicas, puede agravar en gran medida la inseguridad alimentaria. En el Cuerno de África, por ejemplo, el 40 por ciento de las personas crónicamente pobres e inseguras a nivel alimentario pertenecen a las comunidades de pastores. En Zimbabwe, un factor importante que colaboró a agravar la situación de inseguridad alimentaria fue la “Operación Limpieza”, una ofensiva liderada por el gobierno contra los mercados irregulares, que afectó a 700.000 personas e hizo que muchas perdieran sus casas y sus medios de vida.

#### **Las comunidades de pastores**

*“Esto no sólo tiene que ver con las comunidades de pastores y el agua, sino con la marginación; con políticas dirigidas a las comunidades de pastores que han fracasado y que nos mantienen marginados”*

Edaan Johnmark, contraparte de Oxfam, Riam Riam, Turkana, norte de Kenia

Las comunidades de pastores han sido unas de las más afectadas por las recientes crisis alimentarias en Níger y Kenia. Su vulnerabilidad está ligada a una larga trayectoria de desacuerdos, desconfianza y abandono por parte del gobierno. En la mayor parte de los países africanos, las comunidades de pastores son una minoría cuya forma de vida es vista como primitiva y anticuada por los funcionarios del Estado, que dan por sentado que las comunidades de pastores deben adaptarse a los sistemas dominantes de desarrollo y de entrega de servicios. El resultado es que estas comunidades carecen frecuentemente de acceso a la tierra, al agua, a la salud y a la educación. También se ven gravemente afectadas por las crecientes presiones sobre la tierra y por el cambio climático. Las mujeres de estas comunidades son doblemente desfavorecidas, dadas las limitaciones a las que se enfrentan en el seno de sus propias sociedades en lo relativo, por ejemplo, a la propiedad de la tierra o para asumir roles públicos. A pesar de estos problemas, el pastoreo es la estrategia de forma de vida que mejor se adapta a los vastos pastizales del Sahel, y acompañado de un entorno político correcto, puede llegar a ser altamente productivo.

La principal presión para conseguir políticas inclusivas que favorezcan a los más pobres tendrá que venir desde dentro, por parte de líderes progresistas, sociedad civil y los medios de comunicación. Sin embargo, las políticas de los países ricos han tenido una poderosa influencia coaccionadora sobre el desarrollo a lo largo de la historia de África. Desde la década de los 80, la suma de una inadecuada

cancelación de la deuda, una ayuda al desarrollo en descenso y de baja calidad, el asesoramiento erróneo por parte de los donantes, condiciones ligadas a la ayuda que obligaban a los países a adoptar políticas agrícolas perjudiciales, y unas injustas reglas del comercio, han contribuido al bajo crecimiento del África Subsahariana, agravando todavía más los problemas causados por el mal gobierno.

<sup>50</sup> Asimismo existen indicios que apuntan a que los donantes internacionales no siempre han hecho cumplir a los gobiernos las condiciones impuestas a los préstamos y a la ayuda, ideadas para promover el buen gobierno, y en consecuencia han contribuido a fomentar culturas de clientelismo y corrupción.<sup>51</sup>

Aunque estén todavía lejos de lo que se necesita, los compromisos asumidos en 2005 por el G8 - incrementar la ayuda oficial al desarrollo y cancelar la deuda externa para reducir la pobreza- deben ahora traducirse en acciones concretas. Los países donantes deberían garantizar también que las políticas internacionales de más amplio alcance (ya sean en materia de comercio, energía o seguridad) son coherentes con sus compromisos de reducir la pobreza.

El temor de que la ayuda sea desviada por elites corruptas o utilizada para fines políticos no puede ser una excusa para la falta de acción: las pruebas demuestran que la ayuda al desarrollo ha proporcionado recursos vitales para el desarrollo humano en África, y muchos estudios indican que ha contribuido a su crecimiento económico.<sup>52</sup> Además, el ambiente político en materia de ayuda está mejorando. Muchos gobiernos del África Subsahariana están desarrollando estrategias nacionales para la reducción de la pobreza. Ha habido un giro entre los donantes para garantizar que la ayuda es utilizada para reducir la pobreza en lugar de ser usada para su propio beneficio comercial o político.<sup>53</sup> Pero todavía puede hacerse mucho más. Los gobiernos pueden intensificar sus esfuerzos para reducir la pobreza, y trabajar con otros gobiernos y los grupos de la sociedad civil para garantizar que los programas están diseñados para reducir la corrupción. Los donantes pueden proporcionar apoyo financiero para que la sociedad civil haga un seguimiento y controle los flujos de ayuda, y ayudar a reducir los incentivos a la corrupción garantizando que los gobiernos disponen de los recursos necesarios para atraer a personal cualificado y pagar salarios adecuados.<sup>54</sup>

## Agricultura

En el futuro inmediato, los esfuerzos para abordar las causas últimas del hambre en la mayoría de los países del África Subsahariana deben centrarse principalmente en el sector rural, que representa el 70 por ciento de la población y las dos terceras partes de los medios de

vida.<sup>55</sup> Aunque la inseguridad alimentaria está creciendo en las áreas urbanas y periurbanas, especialmente en aquellas áreas en las que existe una alta incidencia de VIH/SIDA, la mayoría de los grupos pobres y desnutridos de África siguen viviendo en áreas rurales.<sup>56</sup> A pesar de ello, una de las importantes causas subyacentes de las crisis alimentarias ha sido el abandono o la mala gestión de la agricultura por parte del gobierno, unido al erróneo asesoramiento y la condicionalidad por parte de los donantes.

Es vital que el compromiso de los gobiernos africanos y donantes de aunar fuerzas para erradicar la pobreza, a través de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD, en sus siglas en inglés) y la Comisión para África, cristalice en políticas agrícolas eficaces que den participación y prioricen a los pequeños agricultores, las comunidades de pastores y las mujeres.<sup>57</sup> Un incremento, por pequeño que sea, en el rendimiento y los ingresos de estos grupos sería de gran ayuda para reducir el hambre y la pobreza.<sup>58</sup> Los indicios señalan que los países que han mejorado su seguridad alimentaria han contado con el compromiso primordial del gobierno hacia el sector de agrícola a pequeña escala.<sup>59</sup> También indican que el crecimiento rural puede comportar el crecimiento del resto de la economía.<sup>60</sup>

### **Invertir en los pobres de las áreas rurales**

Las políticas dirigidas a favorecer a los pobres requerirán un aumento significativo de la inversión en áreas rurales. NEPAD ha estimado que se necesitarán cerca de 18.000 millones de dólares anuales para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación: reducir a la mitad el hambre en África.<sup>61</sup> También propone que África aumente sus contribuciones domésticas a la inversión agrícola del actual 35 por ciento a un 55 por ciento en 2015.<sup>62</sup>

En la cumbre de la Unión Africana que tuvo lugar en julio de 2003, los mandatarios adoptaron la “Declaración de Maputo sobre Agricultura y Seguridad Alimentaria en África”, en la que se comprometían a incrementar el gasto en agricultura hasta como mínimo un 10 por ciento de sus presupuestos anuales.<sup>63</sup> Este es un paso positivo, aunque un cálculo aproximado sugiere que los gobiernos siguen destinando, como promedio, tan sólo el cinco por ciento de sus presupuestos para la agricultura, a pesar del gran número de personas que dependen de este sector como su principal fuente de ingresos.<sup>64</sup>

E incluso la limitada financiación presupuestaria asignada a la agricultura en África suele dejar de lado a los pequeños agricultores y a las comunidades de pastores. Por ejemplo, el Ministro de Planificación Económica y Desarrollo de Malawi esbozó

recientemente una estrategia de crecimiento que implicaba la reasignación de recursos destinados a gasto público para los pobres, para dedicarlos a reforzar el crecimiento del sector estatal.<sup>65</sup> En Kenia, el gobierno tiene un Plan de Desarrollo para las Tierras Áridas para abordar la pobreza y la vulnerabilidad de las personas que viven en estas regiones que, sin embargo, todavía no ha sido puesto en práctica.

Además, la ayuda externa para el desarrollo destinada al sector agrícola de África ha descendido bruscamente. Las ayudas a la producción agrícola en África subsahariana han caído un 43 por ciento entre 1990-92 y 2000-02 – de una media de 1.700 millones de dólares a 974 millones- aunque recientemente ha mostrado un ligero ascenso.<sup>66</sup> Del mismo modo, cifras de la FAO y la UA indican que tras alcanzar un nivel máximo de 4.800 millones de dólares en 1989, la ayuda a los sectores rurales en África (incluyendo ayudas a la producción, infraestructura y marketing) cayó ligeramente por debajo de los 2.500 millones de dólares después de 1997, antes de volver a aumentar a 3.400 millones de dólares en 2002.<sup>67</sup> Entre 1997 y 2001, los préstamos del Banco Mundial para la agricultura también descendieron en un 30 por ciento.<sup>68</sup>

### **Apoyar los medios de vida rurales**

*“A la hora de formular las políticas, esto se debería hacer de abajo hacia arriba; lo que ocurre es que de momento sólo se hace de arriba a abajo y ello causa problemas. Si están tomando decisiones que me afectan, y no las hemos formulado juntos, ¿cómo puedo estar de acuerdo con ellas? Es mi derecho humano básico poder participar en las cuestiones que me afectan”.*

Ephrem, pastor Maasai, Ngorongoro, Tanzania, abril de 2006

Basándonos en la experiencia de Oxfam, la inversión a largo plazo en programas de desarrollo rurales con grupos vulnerables puede contribuir de manera crucial a reducir la inseguridad alimentaria. Es necesario que se canalicen más recursos para ayudar a mejorar el acceso de las personas a insumos agrícolas como semillas, herramientas, fertilizantes y créditos; para mejorar su acceso a los mercados; y para ayudar a desarrollar actividades no agrícolas generadoras de ingresos. También es vital que se invierta en la protección de los recursos hídricos y en la irrigación a pequeña escala, ya que gran parte de la agricultura de África sigue basada en la irrigación por agua de lluvia y está sujeta a los caprichos del tiempo.<sup>69</sup> En todas estas áreas, las nuevas tecnologías pueden ayudar a mejorar la productividad y los ingresos. Sin embargo, en muchos casos, la tecnología más simple, como técnicas de conservación del

agua, pequeños tractores, o carretillas pueden ser enormemente útiles. Finalmente, es esencial que haya una mejora en los servicios de salud y educación para que las personas puedan salir por sí mismas de la pobreza.

**Apoyo a los medios de vida: aunando la ayuda y el desarrollo**

*“El programa ha proporcionado estabilidad a los hogares porque los hombres no han tenido que dejar las aldeas, y nosotras no hemos tenido que endeudarnos para comprar alimentos. Además, podemos almacenar nuestra nueva cosecha porque todavía tenemos algunos alimentos del programa”*

Una mujer de Dakoro, Níger

Cuando la emergencia en el Sahel alcanzó su punto máximo, Oxfam pudo ayudar a evitar que algunas personas se endeudaran aún más. La iniciativa consistía en pagar un precio normal por animales debilitados, a los que se mataba y cuya carne servía para alimentar a los miembros más vulnerables de la sociedad. Además, esta iniciativa vino acompañada de un programa de cupones/dinero por trabajo en el cual se pagaba a las personas del norte de Mali y el sur de Níger por trabajar en proyectos para la comunidad. Se compraron y mataron más de 8.000 animales debilitados, se replantaron 960 hectáreas de pastos, y se rehabilitaron 30 diques tradicionales. Cuando la crisis pasó su punto álgido, Oxfam continuó apoyando a las mismas comunidades a través de ferias de animales y semillas, que proporcionaron a cientos de agricultores y ganaderos con opciones para reconstruir sus medios de vida. Este nivel de ayuda continuada y adaptada es fundamental para evitar que las comunidades sigan endeudándose aún más cada vez que son afectadas por un “shock” externo.

Fuente: Oxfam

Sin embargo, la pobreza y la inseguridad alimentaria son causadas también por los desequilibrios de poder, que son tanto una causa como un efecto de la falta de acceso a los recursos. La experiencia de Oxfam sugiere que los programas de desarrollo más efectivos son aquellos que empoderan a las comunidades locales para articular sus propias necesidades, reclamar sus derechos, e influir en aquellos que están en el poder para que sean receptivos a sus preocupaciones. En Wajir, en el norte de Kenia, las comunidades de pastores han creado 32 asociaciones pastorales, que gestionan programas de desarrollo locales, trabajan para mejorar los servicios públicos para las comunidades de pastores, y representan a estas comunidades en los niveles de gobierno nacional y de distrito.

Asimismo, también es fundamental que las mujeres se impliquen y se beneficien de los programas de desarrollo. Las mujeres son las

responsables del 70 por ciento de la producción de alimentos en África, de la mayoría de la venta de los productos familiares, y de la mitad de la cría de animales. Además, también se ocupan de la preparación de los alimentos, de recoger leña y agua, del cuidado de los niños, y de cuidar a los mayores y a los enfermos.<sup>70</sup> La mejora en la educación y en los ingresos de las mujeres contribuye de manera fundamental a reducir la desnutrición infantil.<sup>71</sup>

### **Mejorar el acceso a la tierra**

Pese a que la disponibilidad de la tierra ha sido un problema menos apremiante en el África Subsahariana que en Asia y en Latinoamérica, la no tenencia de la tierra, los sesgados modelos de propiedad, y la inseguridad en la tenencia de la tierra pueden ser causas fundamentales de inseguridad alimentaria y pobreza.

En lugares de África del Sur, por ejemplo, el sector agrícola se sigue caracterizando por una estructura heredada del colonialismo, que consiste en grandes fincas que ocupan las tierras de cultivo más fértiles, y pequeñas granjas en suelos menos fértiles que dependen de la agricultura regada por el agua de lluvia, donde viven la mayoría de los agricultores pobres.

Mejorar los derechos a la tierra de los grupos pobres y marginados, incluyendo una reforma redistributiva de la tierra, implica difíciles decisiones en materia de compensación, además de la necesidad de tomar medidas complementarias que proporcionen asistencia técnica e insumos agrícolas. Sin embargo, puede representar una vía fundamental para mejorar la seguridad alimentaria.

Las medidas para mejorar el derecho a la tierra de las mujeres, incluyendo los derechos hereditarios, son especialmente importantes. Muchas veces, las mujeres no tienen derecho a la tierra incluso cuando están al frente de los hogares o son las responsables de la producción de alimentos. Esto les impide poder utilizar la tierra como garantía para un crédito, frenando inversiones que ayudarían a reducir la vulnerabilidad. En muchos países africanos, la mujer pierde todos sus derechos de cultivar la tierra de su marido cuando éste muere.<sup>72</sup>

En el Sahel y en el este de África, las comunidades de pastores han sufrido seriamente a causa de la privatización y vallado de la tierra comunal, y por el desvío del uso de tierras de pastoreo para otros usos.<sup>73</sup>

### **Repensar el papel del estado**

Una lección importante que se extrae de las imperfectas reformas del mercado introducidas a partir de la década de los 80 por el Fondo



Monetario Internacional y el Banco Mundial, respaldadas por los principales donantes, es que la acción estatal es necesaria para proporcionar seguridad alimentaria. Esto es especialmente cierto en las áreas rurales de África, donde los mercados suelen ser muy débiles, poco equitativos y comportan muchos riesgos,<sup>74</sup> y en los que la inestabilidad de los precios es un problema en sí mismo.

Las políticas de libre mercado debían supuestamente erradicar la tendencia urbana, la ineficacia y la corrupción asociada a las políticas intervencionistas estatales anteriores. Sin embargo, de manera cada vez más generalizada se admite que dichas políticas no han logrado aportar el considerable crecimiento agrícola que se necesita para poner en marcha la reducción de la pobreza rural y mejorar la seguridad alimentaria.<sup>75</sup> Tras un pronunciado descenso en la década de los 70 y a principios de los 80, la producción alimentaria per capita se ha estancado.<sup>76</sup>

La reducción de la capacidad estatal para intervenir en los mercados alimentarios, sin antes asegurar la emergencia de un fuerte sector privado que llenase el vacío, supuso un grave problema.<sup>77</sup> Allí donde los comerciantes privados han entrado para reemplazar al Estado, con frecuencia lo han hecho en términos muy desfavorables para los agricultores pobres. En muchos casos, esto ha dejado a los agricultores mucho más inseguros a nivel alimentario, y a los gobiernos más dependientes de imprevisibles flujos de ayuda internacionales.<sup>78</sup>

Pocas personas recomendarían un retorno completo a las políticas intervencionistas del pasado. Sin embargo, son muchas las que reconocen el importante papel que juega el Estado a la hora de proporcionar infraestructura y bienes públicos para facilitar los mercados. El Estado también necesita establecer un marco legislativo para la reforma de la propiedad de la tierra, y para proporcionar asistencia técnica. En la actualidad existe un reconocimiento creciente de que la intervención directa del Estado (a través de la creación de reservas de grano para estabilizar los precios, aportaciones de dinero en efectivo o insumos subvencionados o gratuitos) puede proporcionar una manera menos costosa y más eficiente de garantizar la seguridad alimentaria. El Banco Mundial, por ejemplo, lo ha reconocido recientemente en relación con las iniciativas de aportaciones estatales.<sup>79</sup>

La apropiada combinación de intervenciones debería ser determinada caso por caso mediante un proceso de consulta entre los gobiernos, la sociedad civil y los donantes. En los casos en los que los mercados funcionan, los gobiernos pueden proporcionar aportaciones de dinero en efectivo para ayudar a las personas a comprar insumos agrícolas y

a la vez satisfacer sus necesidades de consumo inmediatas. Otro acercamiento que ha sido ampliamente estudiado es el del programa de distribución de insumos del gobierno de Malawi, que consistía en distribuir de manera gratuita un pequeño lote de insumos, en el que había suficiente fertilizante como para abonar alrededor de 0,1 hectáreas, y que se repartía de manera generalizada entre los pequeños agricultores. Existen indicios de que este programa ha aumentado la productividad y el rendimiento del maíz, y por consiguiente, los ingresos.<sup>80</sup> Sin embargo este enfoque no ofrece a los agricultores tanto margen para poder elegir los insumos como las aportaciones de dinero en efectivo. Otro acercamiento es el de los subsidios focalizados, pese a que se debe tener cuidado en garantizar que no son capturados por grupos con más recursos. La subvención de organizaciones y cooperativas de productores es otra forma de garantizar insumos y servicios para los agricultores y para las comunidades de pastores, especialmente si la corrupción hace descartar la intervención estatal.

Es necesario intensificar los esfuerzos para mejorar la calidad de la intervención estatal y reducir los riesgos de abuso político y corrupción. Además, tanto los gobiernos locales como los donantes necesitan alejarse de las intervenciones politizadas a corto plazo, y encaminarse hacia estrategias a largo plazo para apoyar a los pequeños agricultores. Según un informe reciente sobre Malawi, las propuestas de los donantes para el sector agrícola han estado caracterizadas por un pensamiento a corto plazo, por la competitividad y por personalismos políticos, aspectos que a menudo son criticados por los propios donantes en relación a los gobiernos africanos. Debido a la gran influencia de los donantes sobre la política estatal, esto ha contribuido a políticas agrícolas incoherentes y contradictorias que han dañado seriamente a los pobres, y han aumentado la inseguridad alimentaria.<sup>81</sup>

## Las injustas reglas del comercio internacional

El comercio internacional de productos agrícolas puede tanto mejorar como dañar la seguridad alimentaria en África. Por el lado positivo, las importaciones permiten a los países con déficit de alimentos satisfacer las necesidades de sus poblaciones, mientras que exportaciones como las de algodón o café, pueden aportar valiosos ingresos a los agricultores para complementar su producción de alimentos. A pesar de que las limitadas perspectivas para algunas exportaciones sugieren que los agricultores africanos podrían necesitar centrarse en el suministro de productos alimentarios básicos para sus mercados nacionales y regionales,<sup>82</sup> las injustas políticas aplicadas por los países industrializados hacen que el comercio

agrícola aporte muchos menos beneficios de los que debería, y constituyen muchas veces una influencia negativa.

La pobreza rural en África Subsahariana se ve agravada por la dependencia de la exportación de un pequeño número de productos agrícolas, muchos de los cuales están sujetos a la volatilidad y a la caída de los precios internacionales. Entre 2002 y 2003, por ejemplo, la caída en picado del precio del café contribuyó a la crisis alimentaria de Etiopía ese mismo año.<sup>83</sup> Parte del problema radica en que el FMI y el Banco Mundial han promovido un modelo de crecimiento basado en la exportación a través de los países desarrollados, junto al pago de las obligaciones de la deuda. Ello ha conducido al incremento de la oferta y la caída de los precios mundiales de cultivos como el cacao, el azúcar y el café. A los países les resulta también difícil introducirse en la fabricación y venta de productos procesados, con unos precios más estables, debido a las barreras comerciales que imponen los países ricos. No es casualidad que Alemania sea uno de los principales exportadores de café procesado.

A pesar de los avances por parte de la UE y Canadá para proporcionar un mejor acceso a sus mercados a las exportaciones de los países menos desarrollados (muchos de los cuales se encuentran en el África Subsahariana) el mundo industrializado sigue manteniendo importantes barreras arancelarias y de otros tipos, como las normas relativas a la seguridad de los alimentos, que son excesivamente difíciles de cumplir para los países en desarrollo. Según un estudio del Banco Mundial, nueve países africanos podrían perder hasta 670 millones de dólares en exportaciones de frutos secos debido a una norma de la UE que, en realidad, no representa ningún beneficio importante para la salud de los consumidores.<sup>84</sup>

Al mismo tiempo, la condicionalidad de los préstamos del FMI durante la década de los 80 y de los 90, obligó a muchos países africanos a reducir sus aranceles y sus cuotas sobre los productos de importación agrícola, incrementando de esta forma las importaciones y reduciendo los precios en el mercado nacional. Mientras que ello puede comportar algunos beneficios a las familias urbanas con bajos ingresos si la reducción de los precios repercute en los consumidores, también puede mermar la producción local de cultivos alimentarios básicos y agravar la pobreza rural.

La UE y EEUU también son culpables de dañar los medios de vida rurales de África al apoyar a sus propios agricultores con subsidios que sobrepasan los 200 mil millones de dólares anuales, para después inundar el mercado internacional con sus excedentes subsidiados, haciendo bajar los precios. Las exportaciones estadounidenses de algodón subvencionado representan para África Occidental la

pérdida de 200 millones de dólares al año en ingresos, muchos de los cuales hubieran recaído en pequeños agricultores de los países más pobres.<sup>85</sup>

Los países ricos y las industrias agropecuarias internacionales rechazan en su mayoría establecer medidas para estabilizar los precios de las materias primas, un factor que crea muchas dificultades a los productores africanos. Al mismo tiempo, en una sorprendente demostración de doble rasero, en las negociaciones sobre el comercio en la OMC, los países industrializados, y la UE y EEUU en particular, no han logrado por el momento ofrecer suficientes recortes en sus subsidios agrícolas, han mantenido unos niveles excesivamente altos de protección, y se han negado a garantizar a los países pobres la flexibilidad necesaria para defender a los agricultores con bajos ingresos de las importaciones baratas. Este comportamiento está en marcado contraste con su muy repetidamente declarado compromiso de reducir la pobreza y el hambre en África.

## Los conflictos armados

*“El principal motivo para tener un arma no es la criminalidad, es el instinto de supervivencia. La necesidad de vivir un día más. Los vecinos van armados y nosotros nos enfrentamos a la extinción. Necesitamos ser responsables sin agredirnos”*

Edaan Johnmark, contraparte de Oxfam, Riam Riam, Turkana, norte de Kenia

Los conflictos armados, y el consiguiente desplazamiento y exilio de millones de personas, es responsable de más de la mitad de las emergencias alimentarias denunciadas en África con anterioridad a febrero de 2005.<sup>86</sup> El alto grado de desnutrición crónica registrado en la República Democrática del Congo, por ejemplo, que afectaba al 71 por ciento de la población en 2002, se debe en gran medida a su prolongada guerra civil.<sup>87</sup>

Los conflictos perturban el desarrollo de la actividad económica, reducen las inversiones y desvían recursos hacia fines militares. Muchas personas se ven obligadas a desplazarse o se refugian en centros urbanos; huyen del campo o son reclutadas, heridas o asesinadas, lo que ocasiona el abandono de las granjas, con drásticas consecuencias para la producción de alimentos. Muchas veces, el miedo y la inseguridad impiden que las personas se ocupen de sus granjas o de su ganado. Las infraestructuras rurales y los mercados pueden ser destruidos y la tierra cultivable puede convertirse en inaccesible por culpa de las minas. La inseguridad limita la movilidad

y el pastoreo, y el empobrecimiento causado por el conflicto armado induce a las personas a involucrarse en actividades arriesgadas e ilegales.

Aunque estos efectos son a veces los resultados no intencionados de un conflicto, también pueden formar parte de una estrategia de guerra. El Derecho Internacional Humanitario impide que las partes enfrentadas dirijan sus ataques sobre almacenes de alimentos, cultivos o ganado, y el desplazamiento forzoso está expresamente prohibido. También se exige a los gobiernos que protejan a la población civil durante un conflicto armado y que proporcionen ayuda humanitaria o permitan su provisión a través de organizaciones imparciales. Sin embargo, las partes enfrentadas a veces intervienen activamente para negar el acceso a alimentos a comunidades o grupos étnicos a los que consideran sospechosos de apoyar a la oposición. Esto puede llevar a actos como el bombardeo intencionado de granjas, o el saqueo de ganado; o actos de omisión tales como la oposición de las autoridades a declarar una emergencia; o el bloqueo, la retención o la provisión selectiva de la ayuda. En Darfur, el fracaso del gobierno por controlar la violencia dirigida contra grupos étnicos mayoritariamente sedentarios por parte de las milicias de grupos nómadas contrarios, ha dejado a 3,4 millones de personas dependiendo de la ayuda alimentaria. Entre los recientes acontecimientos figura la destrucción intencionada de grandes extensiones de cultivos para evitar que 1,8 millones de personas internamente desplazadas (PID) que viven en campos de desplazados, regresen a sus casas.

#### **Veinte años de guerra en el norte de Uganda**

Durante 20 años, el norte de Uganda se ha visto atrapado en un cruento conflicto armado librado entre el gobierno de Uganda y el Ejército de Resistencia del Señor (Lord Resistance Army, LRA). El conflicto ha causado el desplazamiento de 1,8 millones de personas. El setenta y ocho por ciento de estas familias no tienen ningún acceso a la tierra, el 84 por ciento dependen de la ayuda alimentaria para sobrevivir, y se da un "exceso" estimado de 900 muertes por semana. Esta situación ha comportado altos niveles de desnutrición crónica: por ejemplo, alrededor del 48 por ciento de los niños del distrito de Kitgum presentan retrasos de crecimiento por causa de la desnutrición. El coste económico de la guerra en la región ronda los 864 millones de dólares, cifra que representa en gran medida las pérdidas en producción agrícola y productividad laboral.

*Fuente: Organizaciones de la Sociedad Civil por la Paz en el Norte de Uganda (CSOPNU, en sus siglas en inglés), marzo de 2006, Counting the Cost: Twenty Years of war in Northern Uganda*

La solución de las crisis alimentarias de África pasa necesariamente por la solución de sus conflictos armados. Esta responsabilidad descansa principalmente en los gobiernos africanos y en otros actores

combatientes no estatales, pero también recae en la Unión Africana quien, con el apoyo de la comunidad internacional, debe ponerse a la altura de las circunstancias. La comunidad internacional tiene también su responsabilidad. Tal y como se acordó en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas en 2005, los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad fundamental de proteger a sus ciudadanos, pero los demás gobiernos también comparten esta responsabilidad.

Los países ricos deben implicarse más seriamente en la búsqueda de la paz en África. Entre otras medidas, deberían incrementar su apoyo a la Unión Africana y a las misiones para el mantenimiento de la paz en África, controlar el suministro de armas a la región, limitar las importaciones de recursos naturales que son utilizados para mantener los conflictos, y garantizar que las compañías transnacionales bajo su jurisdicción no están favoreciendo el conflicto mediante la explotación ilegal o inmoral de los recursos naturales.

Es necesario un gran cambio en cuanto a la generosidad y la urgencia para suministrar fuerzas de mantenimiento de la paz en países como Sudán y la República Democrática del Congo. La Fuerza de Reserva Africana, iniciativa de la Unión Africana, debe ser fortalecida lo antes posible. Las negociaciones para lograr firmar un Tratado para el Comercio de Armas internacional pueden llevar años, pero como mínimo, deben empezar en 2006.

Dichas actividades deben ir acompañadas de una decisiva inversión para reducir la pobreza, y del apoyo al buen gobierno, factores que contribuirían decisivamente a reducir los conflictos armados. Una vez terminado un conflicto, debe proporcionarse una ayuda más generosa y sostenida en el tiempo que evite que países como Sierra Leona o Liberia vuelvan a la violencia. Dicha ayuda debe ser “sensible a los conflictos”; debe servir para reintegrar a los antiguos combatientes dentro de una sociedad estable de manera eficaz, proporcionándoles “medios de vida pacíficos”, que son la alternativa más segura a la violencia.

## VIH/SIDA

En el África Subsahariana, 26 millones de personas conviven con el SIDA, cifra que representa más del 60 por ciento de la población mundial afectada por el virus. Este factor se suma a otras enfermedades debilitantes, como la malaria, la tuberculosis y la diarrea. En 2005, 2,4 millones de personas murieron por causa del VIH/SIDA en África, en su mayoría, personas jóvenes, reduciendo drásticamente la población activa, llevándose los pilares de las familias y las comunidades, y dejando alrededor de 12 millones de

huérfanos. La incidencia del virus es especialmente grave en los países del sur de África.<sup>88</sup>

El VIH/SIDA constituye una tragedia humana y una importante amenaza para la seguridad alimentaria. La enfermedad y el deterioro de la salud reducen la capacidad de las personas de cultivar sus tierras o trabajar en tareas no agrícolas. La muerte impide que los padres trasparen conocimientos y habilidades fundamentales a sus hijos, tanto de carácter agrícola como de otros tipos. El tiempo dedicado a cuidar de los enfermos, una tarea que con frecuencia recae en las mujeres, reduce el tiempo disponible para realizar un trabajo productivo. La necesidad de pagar los medicamentos obliga a las familias a tener que vender herramientas agrícolas o incluso la tierra de la que dependen para sobrevivir. La producción de maíz en las granjas comunales en Zimbabwe cayó un 54 por ciento entre 1992 y 1997, en gran medida debido a enfermedades y muertes relacionadas con el SIDA.<sup>89</sup> Esto crea un círculo vicioso, ya que la desnutrición agrava la aparición de infecciones oportunistas y del SIDA, además de reducir la eficacia de los anti-retrovirales.

La desigualdad de género y los altos índices de abuso sexual registrados en algunos países hacen que las mujeres tengan un mayor riesgo de infección. Debido a que las mujeres son las principales responsables de la producción de alimentos y del cuidado de los niños, este factor puede afectar de manera negativa la nutrición del hogar. Además, el hecho de que en algunos países las viudas de hombres que han muerto por causa del SIDA tienen dificultad para obtener créditos o pierden sus derechos sobre la tierra, aumenta las dificultades a las que se enfrentan para suministrar alimentos a sus familias.<sup>90</sup>

La noticia esperanzadora es que las respuestas para luchar contra el SIDA tanto a nivel estatal como nivel internacional han mejorado a lo largo de la última década. Los gobiernos africanos han incrementado el gasto destinado a la salud, apoyados por la ayuda y la cancelación de la deuda;<sup>91</sup> los programas de prevención que se han puesto en marcha en algunos países están ayudando a reducir las tasas de infección; y en las distintas regiones de África cada vez existen más grupos de la sociedad civil, como la Campaña de Acción para el Tratamiento (TAC, por sus siglas en inglés) y la Campaña para el Tratamiento Panafricana, que están ejerciendo presión sobre sus gobiernos para que éstos hagan frente a la pandemia.

Sin embargo, la escala de la respuesta sigue estando muy lejos de la necesaria. Sólo uno de cada diez africanos que necesitaban medicamentos para el SIDA los estaba recibiendo en 2005.<sup>92</sup> Para proveer prevención, tratamiento y cuidados a las personas que

conviven con el VIH/SIDA en los países en desarrollo, serán necesarios como mínimo 55.000 millones de dólares a lo largo de los próximos tres años.<sup>93</sup> Los donantes deben aumentar radicalmente su ayuda financiera a los servicios de salud para combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades que diezman a tantas comunidades en África

Las industrias farmacéuticas deben garantizar que los medicamentos son asequibles, ofreciendo precios preferentes, permitiendo que los fabricantes de genéricos suministren versiones de bajo coste de fármacos sobre los que tienen patentes, y apoyando unas reglas para patentes flexibles en los acuerdos comerciales.

Las consideraciones relativas al SIDA deben ser incorporadas también en el diseño de los programas para la seguridad alimentaria y para el desarrollo. Esto puede llevarse a cabo, por ejemplo, promocionando el uso de cultivos agrícolas, tecnologías y ganado que requieran menos trabajo y proporcionen alimentos nutritivos. Las cabras, los conejos y las aves de corral son más fáciles de vigilar que los grandes animales y se reproducen más rápido; los huertos familiares o los árboles frutales pueden cultivarse cerca de la casa, producen durante todo el año, y requieren pocos cuidados.<sup>94</sup>

## El cambio climático

*“Este desarrollo, como el de los coches, que está estresando a la tierra; y la quema de plásticos, que está llenando el aire... Creemos que existe mucha conexión entre eso y lo que está ocurriendo ahora con las sequías. Si traes petróleo y gasolina y lo tiras sobre la hierba, ésta no crece; así que ¿qué están haciendo todos estos coches y estas innovaciones sobre un área mayor? Cada día hay más enfermedades... unas que nunca habíamos visto antes”*

Sesophio, miembro de una tribu Maasai desplazado del Serengeti por la sequía, Tanzania, abril de 2006

África es el continente más vulnerable al cambio climático debido a su extrema pobreza y a la dependencia en la agricultura regada por el agua de lluvia. Esto comporta que incluso pequeños cambios en el clima pueden tener grandes repercusiones. Los datos relativos al clima para África para los últimos 30-40 años indican que el continente se ha ido calentando, hecho que ha contribuido a lluvias más irregulares pero también más intensas, en otras palabras, más sequías pero también más inundaciones.<sup>95</sup> Se calcula que la desertificación está avanzando a un ritmo anual del 3,5 por ciento en el África Subsahariana, un ritmo que es mucho mayor en las áreas áridas y semiáridas. Si las tendencias actuales continúan, algunos modelos climáticos predicen que en 2050 África será de 0,5 a 2 grados



más caliente, con menos cantidad de lluvias y con mayores índices de evaporación en el norte y en el sur de África.<sup>96</sup>

Este factor agravará la actual vulnerabilidad e inseguridad alimentaria de los pequeños agricultores y de las comunidades de pastores, que actualmente ya se enfrentan a grandes dificultades para sobrellevar unas lluvias cada vez más irregulares y la degradación de la tierra. Se calcula que África padecerá notables reducciones en el rendimiento y en la producción.<sup>97</sup>

Una predicción creíble estima que en 2080 habrá en África entre 55 y 65 millones de personas más en riesgo de padecer hambre si las temperaturas globales aumentan 2,5 grados. Esa cifra ascenderá a 80 millones si el aumento de la temperatura es mayor.<sup>98</sup> Un estudio hecho público por Christian Aid en mayo de 2006 declara que las enfermedades atribuibles al cambio climático podrían matar a 185 millones de personas en África a lo largo de este siglo.<sup>99</sup>

El cambio climático también puede agravar los conflictos armados, en la medida en que hace que los recursos sean más escasos. Oxfam fue testigo de cómo el aumento de presión sobre los recursos intensificaba las tensiones entre los pastores nómadas y los agricultores en Níger durante la crisis de 2005, y se ha argumentado que la mayor competencia sobre la tierra fue uno de las causas que desencadenaron el conflicto en Darfur.<sup>100</sup> Cualquier agravamiento de la violencia interna puede llevar a conflictos mucho más graves.

Las sociedades del Norte son las principales responsables de la contribución humana al calentamiento global. Si los gobiernos del Norte tienen una voluntad real de abordar la pobreza y la inseguridad en África, es necesario que intensifiquen sus esfuerzos por reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, deben proporcionar ayuda financiera para ayudar a las comunidades y a los gobiernos africanos a adaptarse al cambio climático. Es necesario que las grandes economías emergentes tales como China, Brasil o India tomen medidas similares.

Sin embargo, la sequía y la desertificación también tienen sus causas en factores locales. En África Oriental, la deforestación y la explotación comercial de los humedales han reducido drásticamente la protección natural para retener la humedad de la tierra y de las lluvias.<sup>101</sup> En África Occidental, la presión sobre la tierra causada por el crecimiento de la población, la deforestación, la utilización excesiva de la tierra por el pastoreo, inadecuadas prácticas agrícolas y una mala gestión del agua, han contribuido a la sequía y a la desertificación.<sup>102</sup>

Por lo tanto, es necesario que los gobiernos africanos intensifiquen sus esfuerzos para poner en marcha programas de reforestación,

reparar el daño causado a los recursos forestales y a los humedales, regular las actividades comerciales, y desarrollar planes de adaptación climáticos.<sup>103</sup> Esto último debería incluir la diversificación de cultivos y medios de vida, entre los que figuren actividades no agrícolas, que son menos sensibles a la variabilidad climática. Los planes de adaptación climática estar alineados con las estrategias económicas y de reducción de la pobreza.

## **4 Recomendaciones para mitigar y prevenir las crisis alimentarias**

Abordar todos los problemas señalados en este informe parece una tarea desalentadora. Sin embargo, los últimos años han sido testigos de compromisos sin precedentes por parte de los gobiernos africanos y de la comunidad internacional para abordar la pobreza y el hambre. Los gobiernos mundiales se han comprometido a reducir el hambre a la mitad para el año 2015, como un elemento clave de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Muchos de los miembros de la Unión Africana han señalado la agricultura y la seguridad alimentaria como objetivos políticos de importancia, y algunos, como Sudáfrica, han consagrado el derecho a la alimentación en sus constituciones. La Unión Africana y el NEPAD han desarrollado un Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África,<sup>104</sup> la Comisión para África ha reclamado mayor atención para la agricultura, y el G8 y la Cumbre de Naciones Unidas de 2005 han reclamado más ayuda para reducir la pobreza y el hambre en África. El reto ahora está en construir la voluntad política, tanto dentro como fuera de África, para que estas promesas se traduzcan en una acción sostenida y eficaz que proporcione beneficios concretos a las personas pobres. La acción internacional debe estar sustentada por una gobernabilidad responsable dentro de África, que favorezca a los pobres, y que no deje de lado a ningún sector de la población.

### **Mejorar la respuesta humanitaria**

- Son necesarios unos Sistemas de Alerta Temprana mejorados que, además de la disponibilidad de alimentos, incluyan indicadores sobre el acceso a los alimentos y a los mercados.
- Los países donantes deben ayudar a garantizar una ayuda de emergencia más equitativa y oportuna, contribuyendo mil millones de dólares al reformado Fondo Central para Emergencias de Naciones Unidas (CERF, en sus siglas en inglés)

- Los gobiernos deberían establecer las estructuras y el personal necesario para poder responder eficazmente a las crisis alimentarias, e integrar la prevención, preparación y mitigación de desastres en las estrategias de reducción de la pobreza.
- Los gobiernos, donantes y agencias de Naciones Unidas deberían acabar con la parcialidad existente en materia de ayuda alimentaria, y garantizar una combinación flexible y adecuada de ayuda de emergencia que apoye los medios de vida además de satisfacer las necesidades inmediatas. Esto requiere que los donantes desliguen la ayuda alimentaria y aumenten la financiación para la adquisición local de alimentos y para aportaciones de dinero en efectivo. Los esfuerzos de emergencia deben estar respaldados por iniciativas de desarrollo.
- Los gobiernos deben establecer planes de “protección social” a largo plazo para las personas que padecen inseguridad alimentaria crónica y predecible, respaldados por la financiación de los donantes a largo plazo.
- Las Naciones Unidas deben mejorar la coordinación y el funcionamiento de la organización en las respuestas de emergencia a las crisis alimentarias. Esto incluye otorgar un papel destacado a la FAO para promover la seguridad alimentaria.
- Es necesario un acuerdo internacional en relación a los criterios para medir y comparar las necesidades humanitarias y la inseguridad alimentaria, integrado en los Sistemas de Alerta Temprana y en las valoraciones de las necesidades.

## Abordar las causas fundamentales

- La Unión Africana debería aceptar el reto de abordar las principales guerras de África. Los países industrializados deben incrementar el apoyo a la Unión Africana y a las misiones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, controlar el suministro de armas, y supervisar la compra de recursos naturales, la explotación de los cuales alimenta los conflictos armados.
- La comunidad internacional debe implicarse más seriamente para consolidar los frágiles acuerdos de paz mediante la provisión de una ayuda generosa y sostenida que ofrezca “medios de vida pacíficos” para ex-combatientes y otros grupos.
- Los gobiernos deberían adoptar políticas rurales eficaces que prioricen a los pequeños agricultores, pastores nómadas y a las mujeres productoras. La adecuada combinación de políticas debe

estar basada en un proceso consultivo, y estar complementada con inversiones en organizaciones que representen la voz de las personas marginadas.

- Es necesaria una mayor inversión a largo plazo en el desarrollo rural, que alcance como mínimo el objetivo de la Unión Africana del 10% del gasto estatal, con una mayor financiación externa procedente de un aumento de la ayuda y de la cancelación de la deuda prometida por el G8.
- Los donantes deberían alejarse definitivamente de la condicionalidad de libre mercado, apoyar la intervención del gobierno en mercados cuando sea adecuado, y trabajar con los gobiernos y con la sociedad civil para fortalecer la capacidad del estado y reducir el peligro de corrupción.
- Los países industrializados deberían apoyar medidas para estabilizar los mercados de materias primas, acabar con el *dumping* de exportaciones subsidiadas, permitir que los países pobres defiendan sectores agrícolas sensibles de las importaciones a bajo precio, y abrir aún más sus propios mercados a las exportaciones africanas.
- Es necesario que se incremente sustancialmente la financiación de los programas para combatir el VIH/SIDA y la ampliación de servicios de salud; deben existir reglas más flexibles sobre patentes, para garantizar medicamentos asequibles; y el VIH/SIDA debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar programas de seguridad alimentaria y de desarrollo.
- Las economías industrializadas y las principales economías emergentes deben multiplicar sus esfuerzos para reducir el calentamiento global y aumentar la ayuda financiera para ayudar a África a adaptarse al cambio climático. Los gobiernos africanos deben intensificar sus esfuerzos para invertir la tendencia a la degradación del medio ambiente, e integrar planes de adaptación al cambio climático dentro de las estrategias de reducción de la pobreza.

## Notas

<sup>1</sup> FAO (2004) “Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo”.

<sup>2</sup> FAO (2003) “Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo”.

<sup>3</sup> FAO (2005) “Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo” prólogo: “Si se mantiene el ritmo actual de reducción de la pobreza en las distintas regiones en desarrollo, únicamente América del Sur y el Caribe alcanzarán el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. Ninguna de ellas conseguirá el objetivo, más ambicioso, de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de reducir a la mitad el número de personas que sufren hambre”.

<sup>4</sup> FAO (2003) *op. cit.*

<sup>5</sup> Dr J. Lorimer, Centro de la Universidad de Oxford para el Medio Ambiente, trabajo de investigación preparatorio sobre los impactos de los cambios climáticos pronosticados que tienen mayor importancia para Oxfam, citando M. Parry *et al.* (1999) “Climate change and world food insecurity: a new assessment”, *Global Environmental Change* 9, suplemento 1.

<sup>6</sup> FAO (2005) *op. cit.*

<sup>7</sup> Véase la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.

<sup>8</sup> Las pérdidas del PNB por causa de la desnutrición se sitúan en niveles muy altos que van del 2 al 3 por ciento. Banco Mundial (2006) *Repositioning Nutrition as Central to Development, Overview, Directions in Development.*

<sup>9</sup> No existe una definición universalmente aceptada para crisis alimentaria o inseguridad alimentaria grave, pero una definición de trabajo para Oxfam es la siguiente: “una situación excepcionalmente grave de inseguridad alimentaria que amenaza la vida de las personas y/o sus medios de vida”. Esto ocurre cuando las personas experimentan: una gran reducción en su principal fuente de alimentos debido a impactos externos y son incapaces de compensar la diferencia mediante nuevas estrategias; la prevalencia de la desnutrición es anormalmente alta para esa época del año, factor que no se explica ni por cuestiones de salud ni por otras cuestiones; las personas están utilizando estrategias de afrontamiento que están perjudicando sus medios de vida a la larga, o se están implicando en actividades ilegales o inmorales para conseguir alimentos. La hambruna es el deterioro acelerado en las vidas de las personas, que se da cuando son incapaces de satisfacer sus necesidades a través de estrategias de supervivencia o se ven obligadas a desplazarse a campos de refugiados o similares, y la desnutrición y las muertes aumentan.

<sup>10</sup> NNUU, OCHA.

<sup>11</sup> Cifras del gobierno de Kenia.

---

<sup>12</sup> Unión Africana (2005) “Status of Food Security and Prospects for Agricultural Development in Africa”, y CSOPNU (30 de marzo de 2006) “Counting the Cost: Twenty Years of War in Northern Uganda”.

<sup>13</sup> UNICEF define la desnutrición como el resultado del consumo insuficiente de alimento (hambre) y de la aparición repetida de enfermedades infecciosas. La desnutrición implica pesar menos de lo normal para la edad, tener una estatura inferior a la que corresponde a la edad (retraso en el crecimiento), estar peligrosamente delgado (emaciación) y presentar carencia de vitaminas y minerales (malnutrición por carencia de micronutrientes). UNICEF (2006) “Progreso para la Infancia, Un Balance sobre la Nutrición”, núm. 4

<sup>14</sup> En la actualidad, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE no tienen una definición oficial para ayuda humanitaria, sólo una categoría llamada Ayuda Humanitaria y de Emergencia. La iniciativa del “Buen Donante Humanitario” está trabajando en una definición común para la acción humanitaria, pero es un área compleja. Mientras que el principal objetivo de la ayuda al desarrollo es erradicar la pobreza, la finalidad principal de la ayuda humanitaria es la ayuda inmediata de importancia crucial para salvar vidas, tales como el suministro de agua y saneamiento, la alimentación, el alojamiento y los medios de subsistencia. Sin embargo, las respuestas a emergencias pueden ir mucho más allá de esto y pueden implicar también acciones para apoyar medios de vida y reducir la vulnerabilidad frente a crisis futuras, con lo cual se desdibuja la separación con la categoría de desarrollo. La ayuda puede implicar también acciones para proteger la seguridad de las personas. En Oxfam definimos la ayuda humanitaria como “aquella ayuda que se proporciona guiada por los principios humanitarios, con el objetivo de enfrentarse a una amenaza excepcional o extendida para la vida, la salud o la supervivencia básica, que supera la capacidad de afrontamiento de los individuos y de la comunidad”.

<sup>15</sup> Development Initiatives (2004–05) “Global Humanitarian Assistance”, Actualización.

<sup>16</sup> OCHA Sistema de Control Financiero, [www.reliefweb.int/fts](http://www.reliefweb.int/fts).

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> OCHA (2005) “Humanitarian Response Review”.

<sup>19</sup> Existen varios Sistemas de Alerta Temprana. Algunos son globales, como el Sistema de Información Mundial y de Alerta Temprana (GIEWS, en sus siglas en inglés) y Sistema de Información y Cartografía sobre Inseguridad y Vulnerabilidad Alimentarias (FIVIMS) de la FAO. Otros, tales como la Red de Sistemas de Alerta Temprana para la Hambruna (FEWS NET) financiada por USAID, funcionan en todo el mundo pero a nivel nacional. También existen sistemas regionales como las redes de SAT de la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África.

<sup>20</sup> En Malawi, en 2001, ONG e iglesias predijeron una crisis alimentaria ya en septiembre. Sin embargo, debido a que las valoraciones oficiales de los cultivos habían exagerado la producción de mandioca, no se declaró una

---

emergencia hasta finales de febrero de 2002, cuando la hambruna había alcanzado ya su punto crítico (Stephen Devereux, comunicado personal).

<sup>21</sup> Valoración de Oxfam.

<sup>22</sup> Entre los criterios de intervención de Oxfam figuran, por ejemplo, el riesgo de niveles excepcionalmente altos de desnutrición aguda (> al 15 por ciento, por ejemplo) y la incapacidad de satisfacer las necesidades mínimas alimentarias (por ejemplo, 2.100 kcal según ESFERA) sin dañar los medios de vida, la salud y la dignidad. El seguimiento del uso de estrategias perjudiciales de afrontamiento permite a Oxfam una temprana intervención y prevenir muertes relacionadas con el hambre y la desnutrición.

<sup>23</sup> La ayuda alimentaria es una transferencia de recursos a determinados hogares, comunidades o gobiernos en forma de alimentos, bien donados gratuitamente o vendidos en condiciones de concesionalidad. Puede suministrarse en la forma de alimentos (ayuda alimentaria en especie) o como dinero para la adquisición local de alimentos. La ayuda alimentaria de emergencia consiste normalmente en la distribución gratuita de raciones generales de alimento, alimentación suplementaria y terapéutica. Esta ayuda representó el 58 por ciento del total de la ayuda alimentaria en 2003, habiendo experimentado una disminución del 37 por ciento en 2004 en relación al 2003 (Sistema Internacional de Información sobre la Ayuda Alimentaria, INTERFAIS, Programa Mundial de Alimentos). Sin embargo, la ayuda alimentaria también se suministra en situaciones no consideradas de emergencia, tales como la ayuda alimentaria para proyectos (proyectos de desarrollo que utilizan la ayuda alimentaria o que están financiadas por la venta de ayuda alimentaria) y la ayuda alimentaria mediante programas (que es ayuda que se proporciona como actividades de apoyo presupuestario para los gobiernos en forma de ventas concesionales, cuyos ingresos son utilizados para el desarrollo). Prácticamente toda la ayuda alimentaria mediante programas se vende en los mercados de los países beneficiarios para generar dinero en efectivo y ayudar a los países con las transferencias de la balanza de pagos, que generalmente se destina para proyectos de desarrollo a largo plazo. En la práctica, hay elementos en común, ya que las actividades de la ayuda alimentaria de emergencia en crisis prolongadas puede parecerse a la ayuda alimentaria mediante programas (OCDE, diciembre de 2004, "The Development Effect of Food aid, Does Tying Matter?").

<sup>24</sup> *Development Initiatives* (2003), Global Humanitarian Assistance, citado en Jaspars, S, 2006, "From Food Crisis to Fair Trade: Livelihoods Analysis, Protection and Support in Emergencies", marzo de 2006.

<sup>25</sup> ODI (Overseas Development Institute) (2006) "Saving Lives through Livelihoods: Critical gaps in the response to the drought in the Greater Horn of Africa", Informe de Humanity Policy Group.

<sup>26</sup> En Malawi y Zambia, entre 2002 y 2003, los donantes reaccionaron de forma exagerada a un pronosticado déficit e inundaron el mercado con ayuda, debilitando los precios y dañando a los productores locales (Stephen Devereux, junio de 2002, "State of Disaster", ActionAid).

---

<sup>27</sup> OCDE (2004) *op.cit.*

<sup>28</sup> Estimaciones de Oxfam basadas en datos de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Canadá y sus contratistas.

<sup>29</sup> Programa Mundial de Alimentos (2004) INTERFAIS, Informe Anual.

<sup>30</sup> OCDE (2004) *op.cit.*

<sup>31</sup> Congressional Research Service Report for Congress, 2 de mayo de 2005 *International Food Aid: U.S. and Other Donor Contributions*.

<sup>32</sup> Informe de Oxfam (marzo de 2005) “¿Ayuda alimentaria o ‘dumping’ bajo cuerda? Separando el grano de la paja”.

<sup>33</sup> Como bien señaló Amartya Sen, las hambrunas suelen ser el resultado del fracaso de las titularidades al alimento, es decir, de la falta de acceso a los alimentos por parte de las personas, y no tanto de una escasez alimentaria como aducían anteriores teorías. El fracaso de las titularidades puede ser consecuencia de impactos sobre las titularidades basadas en la producción (pérdida de trabajo o reducción de sueldo), las de intercambio, o las transferidas (como las obtenidas por herencias). Sen, A, 1981, “Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation”, Oxford, Clarendon.

<sup>34</sup> Oxfam (2006) Kenya food crisis brief (documento interno).

<sup>35</sup> FAO (2005) *op.cit.*

<sup>36</sup> S. Lautze *et al.* (2003) “Risk and Vulnerability in Ethiopia: Learning from the Past, Responding to the Present, Preparing for the Future”, Informe de la Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional.

<sup>37</sup> Oxfam food aid policy (documento interno).

<sup>38</sup> C. Pantaleo y S. Jaspars (2005) *Cash Transfer Programming in Emergencies*, Oxfam Skills and Practice series, Oxford: Oxfam.

<sup>39</sup> Actualmente, Australia permite que hasta el 67 por ciento de su ayuda alimentaria sea adquirida a nivel local; la CE permite la adquisición ilimitada bajo circunstancias especificadas para un listado de países en desarrollo; y en septiembre de 2005, Canadá aceptó permitir que hasta el 50 por ciento de su presupuesto estatal de ayuda alimentaria fuera usado para la adquisición local o regional, frente al previo 10 por ciento. Véase Canadian Foodgrains Bank/ Oxfam Canadá (2005) “Increasing Local Purchase Flexibility in Canadian Food Aid Procurement – An idea whose time has come”. El Reino Unido, Bélgica, Alemania Suecia y los Países Bajos también adquieren los alimentos a través de compras a nivel local y de licitación ilimitada (OCDE 2004, *op.cit.*).

<sup>40</sup> Mientras que en 2004 la CE adquirió el 11 por ciento del total de su ayuda alimentaria a nivel nacional, Australia y Canadá adquirieron el 82 y el 83 por ciento respectivamente.

<sup>41</sup> La valoración de necesidades debería incluir valoraciones de los indicadores sobre el acceso a los alimentos, además de sobre la producción (incluyendo precios y funcionamiento del mercado) y vulnerabilidad política y económica.



---

<sup>42</sup> Entre otros métodos figuran los de usar los sistemas bancarios locales o tiendas para entregar la ayuda; restringir la información sobre las entregas de ayuda/dinero; limitar el acceso a transacciones bancarias; entregar el dinero/ayuda inmediatamente; variar el programa y las destinaciones de las entregas; hacer desembolsos frecuentes y de pequeñas cantidades; usar protectores civiles, como personas mayores respetadas en las aldeas, en los convoyes de reparto.

<sup>43</sup> Esta cuestión forma parte de un debate mucho más amplio sobre la mejor manera en la que los gobiernos deberían cumplir con su obligación de proteger a sus ciudadanos. Los programas de protección social aquí discutidos son percibidos como diferentes de las redes de protección social temporales introducidas por el Banco Mundial, más basadas en la lógica de compensar a las personas por los costes de transición de los ajustes estructurales. Los programas de protección también son diferentes de muchos de los sistemas tradicionales de seguridad social, redes de prestaciones sociales y sistemas de prevención, que están dirigidos a personas que no son capaces de trabajar, con frecuencia empleados del sector formal, y que pueden implicar contribuciones personales.

<sup>44</sup> DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido) (octubre de 2005) "Social Transfers and chronic poverty: emerging evidence and the challenge ahead, a DFID practice paper".

<sup>45</sup> Stephen Devereux, comunicado personal.

<sup>46</sup> En todas las regiones del mundo, en ausencia de determinadas políticas públicas, la gente que vive con bajos ingresos tiene tendencia a tener una peor dieta que aquellos en mejor posición económica.(UNICEF 2006, *op.cit*)

<sup>47</sup> Banco Mundial (2005) "Indicadores del Desarrollo Mundial".

<sup>48</sup> Estos opinan que una cultura política de clientelismo y de "el ganador se lo lleva todo" representa que el liderazgo está más centrado en aferrarse al poder que en promover el desarrollo. La capacidad del Estado es débil porque los puestos de trabajo públicos son asignados para satisfacer demandas clientelistas, y no por méritos; el presupuesto del estado se desvía para salarios; la recolección de impuestos es baja debido a las desgravaciones fiscales; existe menos dinero para inversiones, etc. Estos problemas son percibidos como un factor crucial a la hora de explicar las divergencias entre las experiencias del África Subsahariana y las de Asia Oriental. (M. Lockwood, 2005, *The State They're In: An Agenda for International Action on Poverty in Africa*, Rugby: ITDG publishing).

<sup>49</sup> FAO (2005) *op.cit.* Amartya Sen también ha declarado con acierto que: "A lo largo de la historia, ninguna democracia ha sufrido jamás una hambruna", pese a que también ha reconocido la comparable ineficiencia de la democracia para prevenir la hambruna habitual (Sen, A, 1999, *Democracy as Freedom Anchor*).

<sup>50</sup> Mientras que el África Subsahariana ha recibido corrientes de ayuda bilateral para el desarrollo sin precedentes, que aumentó de aproximadamente mil millones de dólares en 1960, a más de 30 mil millones

---

de dólares en 1991, ésta descendió a menos de 20 mil millones de dólares en 2000 (AU 2006).

<sup>51</sup> M. Lockwood (2005) *op.cit.*

<sup>52</sup> M. Lockwood (2005) *op.cit.*

<sup>53</sup> PNUD (2005) "Informe sobre Desarrollo Humano".

<sup>54</sup> Una visión sugiere que, como resultado de las políticas de libre mercado y de los recortes en la ayuda al desarrollo aplicados durante la década de los 90, las economías africanas y los presupuestos se contrajeron, hecho que indujo a las elites a buscar nuevas maneras de creación independiente de riqueza. De forma creciente, los puestos públicos se percibían como una manera de obtener rentas, y no un salario (por ejemplo, mediante el acceso a las divisas, a los créditos subvencionados, fertilizantes, licencias de importación), y las elites recurrieron cada vez más al comercio ilegal o en la sombra de drogas, diamantes, armas, contrabando, caza furtiva o comercio de esclavos, agravando los conflictos armados. En otras palabras, en vez de desaparecer con las reformas económicas liberales, las políticas clientelistas más bien se adaptaron a éstas (M. Duffield).

<sup>55</sup> Comisión para África (marzo de 2005) "Nuestro Interés Común".

<sup>56</sup> Como promedio, el número de niños con un peso más bajo que el normal es casi el doble en las áreas rurales que en las áreas urbanas de la misma región. (UNICEF 2006, *op.cit.*) Según la FAO, aproximadamente la mitad de las personas que padecen hambre en el mundo pertenecen a comunidades de pequeños agricultores, mientras que otro 20 por ciento son campesinos sin tierra y un 10 por ciento viven en comunidades cuyos medios de subsistencia dependen del pastoreo, la pesca o los recursos forestales. El 20 por ciento restante vive en ciudades. (FAO 2004, *op.cit.*)

<sup>57</sup> Véase NEPAD (2005) "Documento Marco" y Comisión para África (2005) "Nuestro Interés Común".

<sup>58</sup> FAO (2004) *op.cit.*

<sup>59</sup> [www.unsystem.org/scn/achrives/npp10/ch06.htm](http://www.unsystem.org/scn/achrives/npp10/ch06.htm), y [www.oecd.org/dataoecd/3/48/355543482.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/3/48/355543482.pdf).

<sup>60</sup> DFID (Departamento para Desarrollo Internacional del Reino Unido) (diciembre de 2005) "Growth and poverty reduction: the role of agriculture, A DFID policy paper", y J. D. Sachs (marzo de 2005) *The End of Poverty; Economic Possibilities for our Time*, Nueva York: Earth Institute.

<sup>61</sup> Este dinero debería ser canalizado hacia mejoras en la gestión del agua y las tierras, las infraestructuras rurales y el marketing, a incrementar oferta de alimentos y reducir el hambre, y a la investigación y tecnología agrícola.

<sup>62</sup> Ver el "Comprehensive Africa Agriculture Development Programme" de NEPAD (CAADP) 2003.

<sup>63</sup> Unión Africana (2005) *op.cit.*

<sup>64</sup> Carl K. Eicher (2003) "Flashback: Fifty Years of Donor Aid to African Agriculture", Michigan State University.

---

<sup>65</sup> C. Sahley *et al.* (2005) "The Governance Dimension of Food Security in Malawi", USAID pág.18.

<sup>66</sup> Informe sobre Desarrollo Humano PNUD 2007, de próxima publicación, datos extraídos de la base de datos de la OCDE. La ayuda de los donantes para la agricultura descendió en general del 11,4 por ciento de toda la ayuda en el periodo de 1983-1984, al 3,2 por ciento entre 2003-2004. Sólo Australia y Austria incrementaron la proporción de ayuda al sector. El Reino Unido y EEUU redujeron su proporción de ayuda del 11,4 por ciento cada uno, al 4,1 por ciento y al 1,5 por ciento respectivamente. La ayuda de Francia y Alemania descendió del 8,5 por ciento y el 9,1 por ciento respectivamente, al 2,2 por ciento y al 2,9 por ciento. La de Canadá experimentó un descenso del 16,1 por ciento al 7,9 por ciento durante ese periodo (OCDE, CAD, "Informe de la Cooperación para el Desarrollo 2005", Tabla 18, "Principales Usos de la Ayuda por parte de Donantes Individuales del CAD").

<sup>67</sup> Unión Africana (2005) *op.cit.* y FAO (2005) "The State of Food and Agriculture".

<sup>68</sup> Unión Africana (2005) *op.cit.*

<sup>69</sup> El apoyo de Oxfam a los medios de vida y al desarrollo incluye: (a) apoyo a la agricultura: acceso a fertilizantes y otros insumos agrícolas gratuitos o subvencionados, como la semillas; ferias agrícolas para mejorar el acceso a semillas adecuadas; formación para pequeños horticultores; almacenamiento comunitario de cereales y bancos de semillas; preservación de los recursos hídricos mediante la rehabilitación de acequias, diques y pozos; regeneración de pasto y reforestación, ligada a la formación de la comunidad sobre la gestión medioambiental; diversificación de los cultivos y tecnologías para ahorrar trabajo; (b) apoyo a la ganadería: repoblación de los animales mediante ferias de animales y cupones gratuitos; cuidado veterinario, programas de vacunación y formación de para-veterinarios; replantación de plantas de forraje y construcción de bancos de forraje; reparación de abrevaderos y otras fuentes de agua para animales tales como wadis y lagunas naturales; formación para la gestión adecuada de rebaños; (c) apoyo a los ingresos: transferencias de dinero, dinero o alimentos por trabajo, micro créditos y seguros; generación de ingresos no agrícolas; (d) mejorar el acceso a los mercados: estabilización de los precios, información sobre los mercados; subvención del transporte hasta los mercados. Oxfam también organiza campañas para mejorar el acceso de las personas a la salud y la educación.

<sup>70</sup> Comisión para África (2005), Nuestro Interés Común, Informe de la Comisión para África.

<sup>71</sup> Lisa C. Smith y L. Haddad (2000) "Overcoming Child Malnutrition in Developing Countries: Past Achievements and Future Choices", Instituto Internacional de Investigación de Política Alimentaria.

<sup>72</sup> Comisión para África (2005) *op.cit.*

<sup>73</sup> Palmer, R. interno

---

<sup>74</sup> El riesgo comercial es considerado especialmente alto en las áreas rurales por lo pequeño de los volúmenes que se comercian, el reducido número de participantes, las malas infraestructuras, los altos costes del transporte y de comunicación, la baja productividad e ingresos, y las limitadas fuentes de ingresos alternativos. Entre estos riesgos figuran: impactos naturales tales como el tiempo; riesgo de los precios debido a la inestabilidad; riesgos asociados a la falta de coordinación económica tales como que los comerciantes no sean capaces de comprar las cosechas de los agricultores si no reciben créditos y aportaciones de otros proveedores; y riesgos de oportunismo tales como que los prestamistas corren el peligro de estar en mora, los agricultores en peligro por los bajos precios tras la cosecha, o fallos en los insumos de baja calidad. Véase A. Dorward, J. Kydd y C. Poulton (2005) "Beyond Liberalisation: Development Coordination Policies for African Smallholder Agriculture", *IDS Bulletin* 36(2).

<sup>75</sup> Dorward, Kydd y Poulton (2005) *op.cit.*

<sup>76</sup> FAO (2005) *op.cit.*

<sup>77</sup> Dorward, Kydd y Poulton (2005) *op.cit.*

<sup>78</sup> En Malawi, por ejemplo, el recorte de las reservas de grano y la eliminación de los controles sobre los precios bajo las políticas del Fondo Monetario Internacional en la década de los 90, condujo a una creciente inestabilidad y a la subida de los precios de los alimentos. En Níger, la disminución de las reservas de grano representó que el gobierno no tuvo suficiente grano para estabilizar los precios de los alimentos durante la crisis de 2005. La eliminación de los subsidios para los insumos en Malawi en la década de los 90 también condujo al aumento masivo en el precio de los fertilizantes. En los lugares donde los comerciantes privados han intervenido para llenar el vacío, lo han hecho con frecuencia en términos muy desfavorables para los agricultores pobres. En Níger, los comerciantes compran el grano a los agricultores endeudados en áreas remotas y lo almacenan hasta la siguiente cosecha, cuando puede ser vendido a precios más altos (Oxfam 2002, "Muerte a las Puertas de la Cumbre", Informe de Oxfam; K. Watkins 1995, *Informe Oxfam sobre la Pobreza*, Oxford: Oxfam; y valoraciones por personal de Oxfam en Níger).

<sup>79</sup> C. Sahley *et al.* (2005) *op.cit.*

<sup>80</sup> S. Levy (2005) "Starter Packs: a strategy to fight hunger in developing countries?", CABI Publishing.

<sup>81</sup> D. Booth *et al.* (2006) "Drivers of Change and Development in Malawi", Documento de trabajo 261, ODI.

<sup>82</sup> DFID (diciembre de 2005) *op.cit.*

<sup>83</sup> S. Devereux, "Food Security in Ethiopia", DFID, pág.11.

<sup>84</sup> T. Otsuki, J.S. Wilson y M. Sewadeh (2000) "Saving two in a billion: a case study to quantify the trade effect of European food safety standards on African exports", Banco Mundial.

<sup>85</sup> Oxfam (2002) "Cultivando Pobreza: El impacto en África de los subsidios al algodón de Estados Unidos", Informe de Oxfam.

---

<sup>86</sup> Según la FAO, la proporción de emergencias alimentarias que pueden ser consideradas como provocadas por el hombre ha aumentado con el tiempo. A nivel global, los conflictos y los fracasos económicos fueron citados como la causa principal de más del 35 por ciento de las emergencias alimentarias entre 1992 y 2004, cifra que contrasta con la del 15 por ciento en el periodo que abarca desde 1986 hasta 1991. En muchos casos, los desastres naturales se ven agravados por desastres provocados por el hombre, que conducen a emergencias prolongadas y complejas (FAO 2005 *op.cit.*)

<sup>87</sup> Unión Africana (2005) *op.cit.*

<sup>88</sup> PNUD (2005) *op.cit.*

<sup>89</sup> Anthony Nygong (2005) "Impacts of Climate Change in the Tropics: the African Experience", Universidad de Jos, Nigeria.

<sup>90</sup> ONUSIDA (2005) "Actualización de la epidemia del SIDA", SSA.

<sup>91</sup> PNUD (2005) *op.cit.*

<sup>92</sup> ONUSIDA (2005) *op.cit.*

<sup>93</sup> ONUSIDA (agosto de 2005) "Resource needs for an expanded response to AIDS in low and middle income countries".

<sup>94</sup> Otras medidas pueden incluir: garantizar que los planes de microcréditos tienen en consideración las necesidades de las personas enfermas (por ejemplo, no les penaliza por perderse una reunión); realizar investigaciones en la comunidad para identificar repercusiones y maneras de ayudar a las comunidades, incluyendo sensibilización y prevención; apoyar proyectos de la comunidad para ofrecer ayuda práctica a los miembros de la misma; empoderar a las personas para que se impliquen en campañas y garantizar el acceso a medicinas y cuidados asequibles.

<sup>95</sup> Anthony Nygong (2005) *op.cit.*

<sup>96</sup> Algunos de los aumentos en precipitaciones y lluvias se han predicho para África Occidental y Oriental.

<sup>97</sup> J. Lorimer (1999) *op.cit.*

<sup>98</sup> J. Lorimer (1999) *op.cit.*

<sup>99</sup> Christian Aid (2006) "The climate of poverty: facts fears and hope", [www.christian-aid.org.uk/indepth/605caweek/index.htm](http://www.christian-aid.org.uk/indepth/605caweek/index.htm).

<sup>100</sup> Memorándums del Comité Selecto sobre Desarrollo Internacional (11 de enero de 2005), "Joint memorandum submitted by Suliman Baldo, James Morton, Roland Marchal and Alex de Waal, Darfur in 2004, The Many Faces of a Conflict, A Working Paper", [www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/uc67-i/uc67m02.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/uc67-i/uc67m02.htm).

<sup>101</sup> IRIN (Redes Integradas de Información Regional) (13 de marzo de 2006) "Environmental health key to increasing incidence of drought".

<sup>102</sup> Análisis interno del personal de Oxfam.

---

<sup>103</sup> Véase el Plan de Acción para el Medio Ambiente de Unión Africana/NEPAD.

<sup>104</sup> Véase por ejemplo el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP, por sus siglas en inglés) de la Unión Africana/NEPAD; y el informe de la Conferencia Ministerial de Ministros de la Unión Africana del 1 de enero – 1 de febrero de 2006, *Status of Food Security and Prospects for Agricultural Development in Africa*, Bamako, Mali.

© Oxfam Internacional, julio de 2006

Este documento ha sido elaborado por Ruth Mayne con la colaboración de Alex Renton, Michael Bailey, Nicki Bennett, Emma Naylor, Matthew Snell, Chris Leather, Silke Pietzsch, Ann Witteveen y Mark Fried. Forma parte de la serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre temas de política humanitaria y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación siempre que se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para su uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. E-mail [editorial@intermonoxfam.org](mailto:editorial@intermonoxfam.org).

Para más información sobre las cuestiones abordadas en el presente documento, no dude en enviar un correo electrónico a la siguiente dirección: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Oxfam Internacional** es una confederación de doce organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América, Oxfam Australia, Oxfam- Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Alemania, Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Novib (Países Bajos), y Oxfam Québec. Si desea más información llame o escriba a cualquiera de las agencias, o visite: [www.oxfam.org/es](http://www.oxfam.org/es).

<p><b>Oxfam América</b> 26 West St., Boston, MA 02111-1206, EE.UU Tel: +1.617.482.1211 E-mail: <a href="mailto:info@oxfamamerica.org">info@oxfamamerica.org</a> <a href="http://www.oxfamamerica.org">www.oxfamamerica.org</a></p>	<p><b>Oxfam Hong Kong</b> 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.org.hk">info@oxfam.org.hk</a> <a href="http://www.oxfam.org.hk">www.oxfam.org.hk</a></p>
<p><b>Oxfam Australia</b> 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: <a href="mailto:enquire@oxfam.org.au">enquire@oxfam.org.au</a> <a href="http://www.oxfam.org.au">www.oxfam.org.au</a></p>	<p><b>Intermón Oxfam (España)</b> Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, España Tel: +34.902.330.331 E-mail: <a href="mailto:info@intermonoxfam.org">info@intermonoxfam.org</a> <a href="http://www.intermonoxfam.org">www.intermonoxfam.org</a></p>
<p><b>Oxfam Bélgica</b> Rue des Quatre Vents 60, 1080 Bruselas, Bélgica Tel: +32.2.501.6700 E-mail: <a href="mailto:oxfamsol@oxfamsol.be">oxfamsol@oxfamsol.be</a> <a href="http://www.oxfamsol.be">www.oxfamsol.be</a></p>	<p><b>Oxfam Irlanda</b> Dublín: 9 Burgh Quay, Dublin 2, Irlanda Tel: +353.1.672.7662 Belfast: 115 North St, Belfast BT1 1ND, Reino Unido. Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: <a href="mailto:communications@oxfam.ie">communications@oxfam.ie</a> <a href="http://www.oxfamireland.org">www.oxfamireland.org</a></p>
<p><b>Oxfam Canadá</b> 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canadá Tel: +1.613.237.5236 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.ca">info@oxfam.ca</a> <a href="http://www.oxfam.ca">www.oxfam.ca</a></p>	<p><b>Oxfam Nueva Zelanda</b> PO Box 68357, Auckland 1032, Nueva Zelanda Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: <a href="mailto:oxfam@oxfam.org.nz">oxfam@oxfam.org.nz</a> <a href="http://www.oxfam.org.nz">www.oxfam.org.nz</a></p>
<p><b>Oxfam Alemania</b> Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlín, Alemania Tel: +49.30.428.50621 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.de">info@oxfam.de</a> <a href="http://www.oxfam.de">www.oxfam.de</a></p>	<p><b>Oxfam Novib (Países Bajos)</b> Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, La Haya, Países Bajos Tel: +31.70.342.1621 E-mail: <a href="mailto:info@oxfamnovib.nl">info@oxfamnovib.nl</a> <a href="http://www.oxfamnovib.nl">www.oxfamnovib.nl</a></p>
<p><b>Oxfam Gran Bretaña</b> Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido Tel: +44.(0)1865.473727 E-mail: <a href="mailto:enquiries@oxfam.org.uk">enquiries@oxfam.org.uk</a> <a href="http://www.oxfam.org.uk">www.oxfam.org.uk</a></p>	<p><b>Oxfam Quebec</b> 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canadá Tel: +1.514.937.1614 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.qc.ca">info@oxfam.qc.ca</a> <a href="http://www.oxfam.qc.ca">www.oxfam.qc.ca</a></p>

**Secretaría de Oxfam Internacional:** Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, Reino Unido. Tel: +44.(0)1865.339100. E-mail: [information@oxfaminternational.org](mailto:information@oxfaminternational.org). Página web: [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

**Oficinas de incidencia política de Oxfam Internacional:**

**Washington:** 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, EE.UU.

Tel: +1.202.496.1170. Email: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Bruselas:** 22 rue de Commerce, 1000 Bruselas, Bélgica

Tel: +322.502.0391. E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Génova:** 15 rue des Savoises, 1205 Génova, Suiza

Tel: +41.22.321.2371. E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Nueva York:** 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, Nueva York, NY 10017, EE.UU

Tel: +1.212.687.2091. E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Organizaciones afiliadas:**

Las siguientes organizaciones están afiliadas a Oxfam Internacional:

**Oxfam Japón** Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokio 110-0015, Japón

Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: [info@oxfam.jp](mailto:info@oxfam.jp) Web site: [www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp)

**Oxfam India** B55, First Floor, Shivalik, Nueva Delhi, 1100-17, India

Tel: + 91.11.26693 763. E-mail: [info@oxfamint.org.in](mailto:info@oxfamint.org.in) Web site: [www.oxfamint.org.in](http://www.oxfamint.org.in)

**Miembros de Oxfam en calidad de observadores:**

Las siguientes organizaciones son en la actualidad miembros de Oxfam en calidad de observadores. Están trabajando para su posible afiliación total:

**Agir ici (Francia)** 104 Rue Oberkampf, 75011 Paris, Francia

Tel: + 33.1.56.98.24.40. E-mail: [agirici@agirici.org](mailto:agirici@agirici.org) Web site: [www.agirici.org](http://www.agirici.org)

**Fundación Rostros y Voces (México)** Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F.

Tel/Fax: + 52.55.687.3002. E-mail: [correos@rostrosyvoces.org](mailto:correos@rostrosyvoces.org). Página web:

[www.rostrosyvoces.org](http://www.rostrosyvoces.org)

Published by Oxfam International July 2006

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-268-8