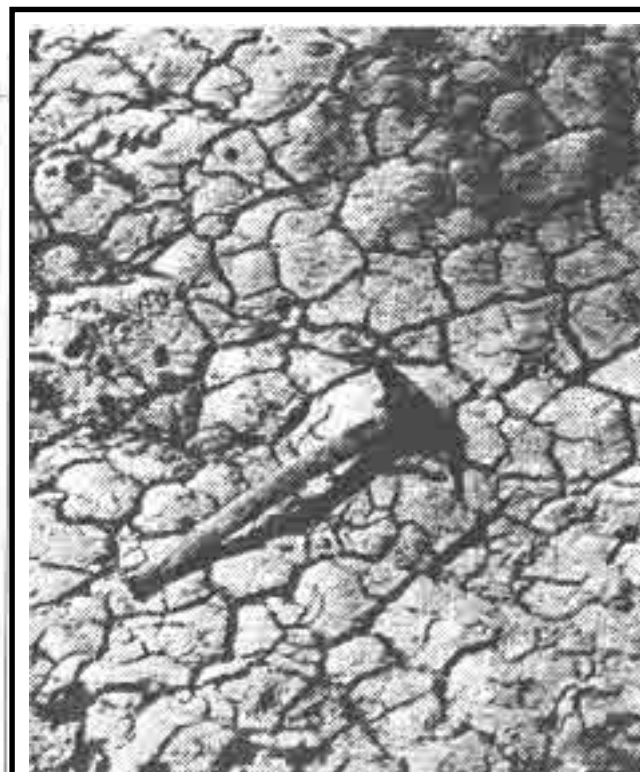


*1ra Edición*

# Sequía y hambruna



**Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres**



---

# Seguía y hambruna

*1ra Edición*

Módulo preparado por:

John Borton

Nigel Nicholds

Programa de Políticas de Socorro y Desastres

Instituto de Desarrollo en Ultramar

Regent's College

Inner Circle, Regent's Park

Londres NW1 4NS

**PNUD**

**DHA**

---

Programa de Entrenamiento para el  
Manejo de Desastres

1994



## ■ **INDICE**

Reconocimientos .....	6
Introducción .....	7
<b>Primera Parte Sequía .....</b>	<b>9</b>
Definiciones .....	9
Causas de la reducción en las precipitaciones .....	10
Tipos de sequía .....	13
Factores que afectan la gravedad de la sequía .....	14
Impactos de las sequías .....	17
Cómo reducir el impacto de la sequía .....	21
<b>Segunda Parte Hambruna .....</b>	<b>23</b>
Frecuencia de la hambruna .....	23
Definiciones .....	24
Causas de la hambruna .....	27
Vulnerabilidad y estrategias para dar abasto .....	32
Sistemas de aviso oportuno de hambruna .....	34
Medidas para mantener seguridad de alimentos .....	38
Cómo seleccionar intervenciones particulares .....	46
Ayuda alimentaria .....	47
<b>Tercera Parte Asuntos institucionales .....</b>	<b>49</b>
Introducción .....	49
Funciones de los gobiernos nacionales .....	49
Funciones de las Naciones Unidas .....	50
Funciones de donantes y ONG .....	53
Rehabilitación .....	54
Referencias .....	58
Notas .....	60

## ■ RECONOCIMIENTOS

Este módulo de entrenamiento ha sido financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Desastre, para el Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres (DMTP) en asociación con el Centro de Manejo de Desastres de la Universidad de Wisconsin.

Los autores desean agradecer al Dr. Edward Clay, ODI, y Jeremy Shoham del London School of Hygiene and Tropical Medicine, y a Alex de Waal, Africa Watch y G.P. Sevenhuysen, de la Universidad de Manitoba por su revisión y comentarios de los borradores.

Los servicios editoriales, incluso diseño, componentes educacionales y formato han sido proporcionados por InterWorkks. Asesoría de diseño y publicación provistos por Artifax y traducción de inglés por Olga Tédias-Montero.

Foto de Cubierta: FAO tomada de *UNDRO News*, mayo/junio, 1989.

# ■ INTRODUCCION

## Objetivos y alcance

Este módulo de entrenamiento, *Sequía y Hambruna*, está diseñado para presentar este aspecto del manejo de desastres a un público compuesto de profesionales de la ONU, quienes forman equipos para el manejo de desastres, así como para agencias gubernamentales afines, ONGs y donantes. El propósito de este módulo es aumentar la conciencia del público respecto a la naturaleza y manejo de los desastres, lo cual conduce a un mejor desempeño en los preparativos y respuesta.

El texto ha sido escrito por expertos en el área del manejo de desastres y en general se basa en el formato, principios, procedimientos y terminología del Manual para el Manejo de Desastres PNUD/UNDRO. Sin embargo, la terminología en este campo no ha sido uniformada y los autores de diferentes instituciones pueden usar los mismos términos en formas levemente diferentes.

## Visión general de este módulo

Este módulo se refiere a un tipo de desastres que causa devastación en los asentamientos humanos del mundo – **la hambruna**. Como se indica en el módulo, la hambruna tiene causas múltiples. Sin embargo, **la sequía**, es frecuentemente un factor contribuyente importante. Por lo tanto, en la discusión que sigue se consideran varios tipos de sequías, los factores que causan la sequía y los impactos de la sequía. Enseguida, el módulo describe la hambruna. Igual como en el caso de la sequía, la discusión se inicia con definiciones, siguiendo con sus causas e impactos. También se tratan los factores que influyen en la gravedad de la hambruna, tales como estrategias individuales y familiares para dar abasto, sistemas de aviso oportuno y medidas para mitigar los efectos de la sequía y el desarrollo de la hambruna. Finalmente se analiza la función e interacción de los diferentes actores que brindan socorro y rehabilitación, incluyendo las agencias de la ONU, gobiernos, ONGs y donantes.

## Métodos de entrenamiento

Este módulo está dirigido a dos audiencias: al autodidacta y al participante en talleres o seminarios. Los siguientes métodos de entrenamiento están trazados para su uso en los talleres y están simulados en la “guía de entrenamiento” adjunta. Para el autodidacta, el texto es lo más cercano al tutor que se pueda conseguir de manera impresa.



Los métodos en los talleres / seminarios incluyen:

- discusión en grupo
- simulacros / actuación
- folletos adicionales
- videos
- sesiones de revisión
- ejercicios de evaluación personal

Se invita al autodidacta a utilizar este texto como libro de trabajo. Además de tomar notas al margen, se les dará la oportunidad de detenerse y usando las preguntas de este texto podrá examinar el nivel de aprendizaje obtenido hasta ese momento. Escriba sus respuestas a estas preguntas antes de proseguir, para así asegurarse de que usted ha captado los puntos claves del texto.





# SEQUÍA

Después de leer y completar los ejercicios de este módulo, usted podrá:

- *definir y distinguir entre los tipos diferentes de sequías y sus causas*
- *analizar los factores que influyen en la relación entre precipitación y rendimiento del cultivo*
- *identificar y pronosticar los posibles impactos de las sequías.*

## Definiciones

Los sistemas climáticos y del tiempo de la tierra cambian constantemente. Como parte de estos procesos dinámicos, ocurren, en forma natural, temperaturas extremas, lluvias y movimientos del aire. Los períodos inusuales de sequedad, por ejemplo, las sequías, son por lo tanto características normales de los sistemas del clima y tiempo en todos los países, incluyendo aquellos que generalmente se consideran “secos” y “fríos”, y también las regiones usualmente asociadas con el término “sequía” – las áreas semiáridas de los trópicos. Aunque las sequías pueden considerarse fenómenos poco comunes ya que no ocurren todo el tiempo, o en algunas áreas ocurren todo el tiempo, estos fenómenos no deben considerarse sucesos “anormales” y, en efecto, todos los países deberían estar preparados para recibirlas.

Es muy difícil definir el concepto de sequía y abundan las definiciones diferentes. Sin embargo, es importante que aquellos que están encargados de los preparativos, mitigación y actividades pertinentes a sequías compartan un término común por medio del cual se pueda definir la sequía y las conjeturas y restricciones que implica el uso de definiciones particulares.

Entre los factores que dificultan la definición de sequía se cuentan los siguientes:

- En muchos casos el fenómeno de sequía es temporal. Una “sequía” que dura un mes puede ocurrir en una región donde a menudo se experimentan ciclos de períodos lluviosos y secos alternativos (digamos cada 5 años) y donde también se sabe que se ha experimentado un aumento en el clima más seco durante los últimos 50 años. (*Vea Cuadro 1*). Definir como sequía la disminución **temporal** de disponibilidad de agua / humedad dados tales procesos dinámicos, es extremadamente difícil y depende en gran parte de la **duración del período bajo consideración**.
- Sequías de gravedad similar pueden tener impactos sorprendentemente diferentes en sociedades diferentes como resultado de diferencias ecológicas, socioeconómicas y culturales. Esto, a su vez, afecta cómo se percibe la sequía y cómo se utiliza el término. Por lo tanto, es difícil

## OBJETIVOS DEL ESTUDIO

*Aunque las sequías pueden considerarse fenómenos poco comunes ya que no ocurren todo el tiempo, o en algunas áreas ocurren todo el tiempo, estos fenómenos no deben considerarse como sucesos “anormales” y, en efecto, todos los países deberían estar preparados para recibirlas.*

SEQUÍA



definir el término tomando en cuenta solamente el **evento físico**, es decir, la disminución de la disponibilidad de agua / humedad. Invariablemente la definición debe considerar la forma en que el evento físico **repercute** en la sociedad.

Una definición aceptada de sequía dice que esta es **una disminución temporal en la disponibilidad de agua o humedad notablemente bajo lo normal o lo esperado (norma) durante un período específico.**

Las siguientes son suposiciones claves de dicha definición:

1. la disminución es **temporal** (si la disminución fuese permanente entonces sería más apropiado usar términos como “seco” y “árido”)
2. la disminución es **cuantiosa**
3. la disminución se define en relación a una **“norma”** p.ej., expectativa normal
4. el **período** tomado como **base** de la norma es específico.

La definición de “norma” es de suma importancia. Las suposiciones 3 y 4, por lo tanto, requieren un esclarecimiento más detallado. La “norma” se puede definir ya sea:

- **técnicamente** – una disminución de la disponibilidad de agua podría calificarse como una “sequía” cuando cae bajo un 80% de la disponibilidad promedio durante los 20 años previos. Sin embargo, el período seleccionado como base para estimar el promedio puede resultar engañoso. (Vea Cuadro 1) o
- **culturalmente** – en términos del nivel de disponibilidad de agua que la sociedad se ha acostumbrado a esperar. De este modo, después de un período de diez años con precipitaciones sobre el promedio la sociedad puede haberse acostumbrado a una condición más lluviosa y percibir como si fuera sequía el primer año con lluvias promedio.

*P. Elija un tipo de sequía que usted conozca personalmente y descríbala brevemente usando cada una de las suposiciones claves descritas antes.*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### Causas de la reducción en las precipitaciones

Al tratar las causas de la sequía es útil distinguir entre **episodios** breves de sequía que duran de 1 a 3 años y **períodos** prolongados en los que predomina la precipitación subnormal durante unos diez o más años, durante los cuales puede haber varios episodios de sequías intensas.

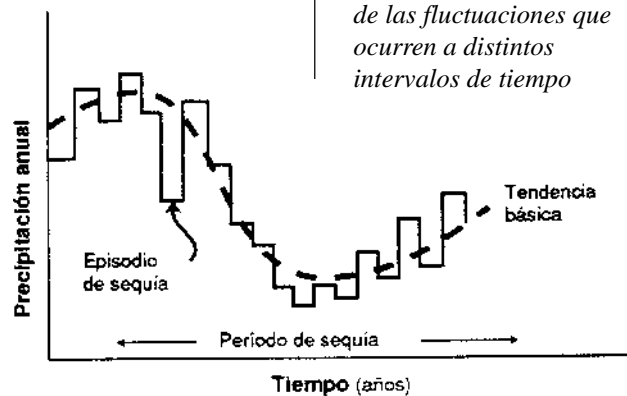
**La causa próxima o inmediata** del déficit en precipitación puede deberse a uno o más factores como la ausencia de humedad en la atmósfera, la

subsistencia a gran escala (movimiento descendente del aire en la atmósfera) que suprime la acción convectiva, y la ausencia de sistemas cargados de lluvia. Los cambios en dichos factores se deben a cambios en los sistemas climatológicos desde el nivel local al regional al global. Aunque es posible indicar la causa inmediata de la sequía meteorológica en una región dada, a menudo no es posible identificar la **causa básica**.

A menudo pueden reconocerse las asociaciones entre los episodios a corto plazo y las fluctuaciones globales atmosféricas y oceánicas de otras partes del mundo. Así, el fenómeno El Niño / Oscilación Austral (ENSO), en el cual hay una invasión periódica de aguas superficiales cálidas a las aguas más frías de la costa del Pacífico de Sudamérica, afecta los niveles de precipitación en muchas partes del mundo, incluyendo el sureste de África. Sin embargo, no se comprende aún satisfactoriamente cuál es el proceso que origina la invasión de las corrientes cálidas.

Figura 1

Representación esquemática de las fluctuaciones que ocurren a distintos intervalos de tiempo



## Cuadro 1

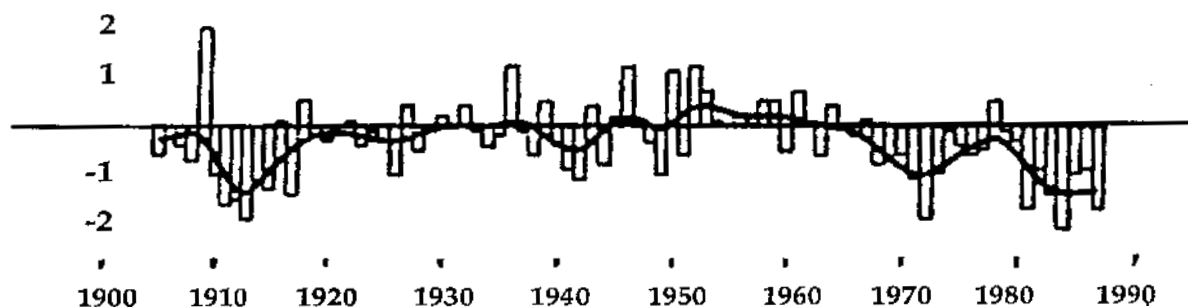
### Fluctuaciones de las precipitaciones desde 1900 en el Sahel

La importancia de especificar la "norma" o período base cuando se define y discute la incidencia de la sequía puede ilustrarse según un caso en la región del Sahel en África.

El gráfico de abajo muestra la serie de lluvias anuales en Níger en el Sahel Occidental Africano desde el comienzo del siglo hasta 1987. La línea continua muestra la tendencia global basada en la lluvia actual durante el período de 1941-70.

El extenso período seco alrededor de la primera parte del siglo es claramente visible. El año más seco coincidió con muy difundida hambruna que afectó al Sahel aproximadamente en 1913. El período entre 1920-60 fue comparativamente húmedo y hubo un notable aumento en la población humana y de ganado. Desde mediados de la década de 1960, el país ha experimentado (junto con el resto de los países del Sahel) un período de años secos, que ha sido el más prolongado desde que se iniciaron los registros detallados. 1951 es un ejemplo de un "año de sequía" durante un período de lluvias generalmente sobre el promedio.

Según un sistema establecido por la Oficina Meteorológica Mundial (OMM), se usa un patrón meteorológico internacional de 30 años como período base. Hasta 1991 el período base de 30 años cubrió los años entre 1931-60. En el caso del Sahel, esto incluyó los años predominantemente lluviosos de la década de 1950 y comienzos de 1960. Durante 1991 el período base internacional se cambió para cubrir el período 1961-90. En cuanto a lo que se refiere al Sahel, esto incluye virtualmente todos los períodos de disminución de lluvias desde fines de la década de 1960. De este modo, un experto agrícola que utilice los métodos establecidos internacionalmente para estimar las precipitaciones "normales" en relación a un área de proyecto particular en 1992, encontrará una "norma" mucho más seca de lo que sería si esa persona se hubiese referido a los datos para 1990. Lo que previamente podría haberse considerado un año de sequía en 1960, podría considerarse un año promedio en 1992.



En una escala mayor, también se ha propuesto como causa de las sequías prolongadas la relación entre las temperaturas superficiales del mar y la precipitación. De esta manera se postula que el hecho de que el Atlántico sur haya sido consistentemente más cálido que el Atlántico norte desde 1970 está relacionado con el período predominantemente seco del Sahel desde mediados de la década de 1960.

Se ha sugerido que el aumento en los niveles de bióxido de carbono y de otros gases de “invernadero” puede ser la causa de los cambios en las precipitaciones en el Sahel y otras regiones. Sin embargo, como sucede con todas las causas postuladas no hay un conocimiento suficiente de los procesos físicos implicados para indicar con seguridad que estas postulaciones sean correctas.

Se han propuesto muchas causas de los “períodos” de duración prolongada. Entre las causas locales se cuentan los cambios provocados por el hombre resultantes de la pérdida de la cubierta vegetal, consecuencia de la pastura excesiva y la deforestación, sea en la vecindad inmediata o “contra el viento”, área que está en dirección contraria a los vientos prevalecientes que suelen acarrear la humedad. Tales cambios pueden involucrar mecanismos de retroalimentación “biogeofísica”, es decir, una vez que comienzan se retroalimentan en sí mismos y perpetúan las condiciones de sequía.

Sin embargo, uno de los problemas principales de las teorías concernientes a los cambios producidos por el hombre es el de distinguir los cambios provocados por el hombre de las fluctuaciones naturales de largo plazo. Por ejemplo, parece haber una fluctuación periódica en la precipitación en el Sahel occidental con un intervalo de aproximadamente 50 años, de acuerdo con la cual el período de sequía que ha habido desde mediados de la década de los años sesenta sería parte de dicho ciclo. Sin embargo, se dispone de información confiable de precipitación para el Sahel y muchas otras partes del mundo sólo para los últimos 80–90 años, y este es un período demasiado corto para respaldar la aserción de que existe tal ciclo de precipitación en esta área. La Oficina Meteorológica Mundial estima que se requieren unos cinco o seis ciclos para poder predecir con confianza las tendencias (OMM 1966). Es claro, sin embargo, que los patrones del uso de la tierra que han resultado en la degradación ambiental, desertización y deforestación, están de modo inextricable vinculados en forma causal a la sequía.

*P. ¿Por qué es importante especificar y revisar el período base escogido para establecer las expectativas globales de lluvia?*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



## Tipos de sequía

Es una práctica habitual distinguir entre tres tipos diferentes de sequía, específicamente **meteorológica, hidrológica y agrícola**. Particularmente en el caso de las sequías meteorológicas y agrícolas, estos tipos frecuentemente, pero erróneamente, se consideran sinónimos.

De estos tres tipos de sequía, los primeros dos describen fenómenos físicos, mientras que el tercero describe el impacto de los dos primeros en la producción agrícola. Es necesario distinguir claramente entre estos tipos y aclarar cómo se relacionan entre ellos.

El agua usada para sustentar la actividad humana se deriva de la lluvia directa o de lluvias previas que se ha “almacenado” temporalmente en ríos, lagos, acuíferos subterráneos y campos nevados / glaciales.<sup>1</sup> En el caso de algunos acuíferos y glaciales, dichos “almacenes” pueden contener lluvia que cayó décadas o aún siglos antes. Una disminución temporal de cualquiera de estas dos importantes fuentes hidráulicas puede causar una sequía.

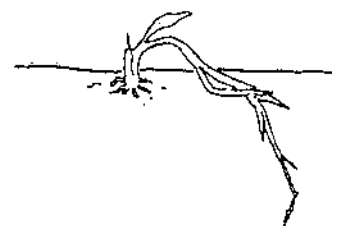
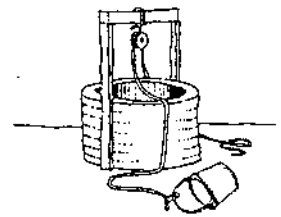
La **sequía meteorológica** describe una situación en la cual hay una disminución en la caída de lluvias durante un período específico (día, mes, estación o año) por debajo de una cantidad específica – normalmente definida como alguna proporción del promedio a largo plazo para un período de tiempo específico. Su definición sólo comprende datos de precipitación. Como se indica en el Cuadro 2, hay que tener cuidado al usar y agregar datos de precipitación.

La **sequía hidrológica** se refiere a una disminución en los recursos acuáticos (flujos de ríos, nivel de lagos, agua subterránea, acuíferos subterráneos) por debajo de un nivel determinado durante un período dado de tiempo. Su definición incorpora datos de disponibilidad y tasas de consumo basadas en el suministro normal del sistema (uso doméstico, industrial, agricultura de riego).

La distinción entre los dos tipos puede ser a menudo confusa ya que la sequía hidrológica puede ser causada por disminución de la precipitación en cualquier lugar dentro del área de captación del río o del sistema acuífero. De este modo, las regiones agrícolas de riego a lo largo del Río Nilo en Egipto pueden experimentar una sequía hidrológica como resultado de una sequía meteorológica en las regiones montañosas de Etiopía, sin considerar los niveles de lluvia dentro de Egipto.

En el caso de ríos alimentados por el derretimiento de las nieves en área irrigadas río abajo pueden experimentar una disminución en la disponibilidad de agua como resultado de la reducción de las nieves derretidas causado por temperaturas más bajas de lo normal durante los meses de verano. Las regiones que captan su agua de acuíferos subterráneos mediante manantiales y pozos perforados pueden experimentar una sequía hidrológica como resultado de los cambios geológicos que reducen parte de los acuíferos. El uso excesivo del acuífero también puede resultar en su agotamiento.

La **sequía agrícola** es el impacto que las sequías meteorológica y/o hidrológica tiene en el rendimiento de los cultivos. Los cultivos requieren condiciones particulares de temperatura, humedad y nutrientes durante su crecimiento para que puedan alcanzar su crecimiento máximo. Si la disponibilidad de humedad es menor de la cantidad requerida durante el



ciclo de crecimiento, entonces el crecimiento será afectado y la producción se reducirá. Sin embargo, las sequías tienen diferentes impactos en diferentes cultivos, p.ej., el ajonjolí a menudo prospera en años secos. Es difícil medir la sequía agrícola dada la complejidad de las relaciones entre los factores operantes. Una baja en la producción *puede* deberse a humedad insuficiente pero también puede deberse o agravarse por factores tales como la falta de disponibilidad de fertilizantes, falta de deshierbado, la presencia de plagas o enfermedades, la falta de labor en los períodos críticos del crecimiento y precios poco favorables. También puede ser que todos estos factores estén interrelacionados y agraven las condiciones. Por ejemplo, en la sequía de 1984 en Etiopía, la sequía contribuyó a una infestación del gusano devastador, la cual aumentó notablemente el daño de los cultivos.

**P.** *¿Cuál es la diferencia entre sequía hidrológica y sequía meteorológica?*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### **Factores que afectan la gravedad de la sequía**

Aunque es usualmente cierto que la disminución de las lluvias resulta en menor rendimiento de los cultivos, los siguientes factores influyen en la intensidad de esta relación.

#### ***La proporción de la producción que está irrigada***

La correlación entre precipitación y producción agrícola es mucho menor en áreas irrigadas que en áreas regadas por lluvias. Sin embargo, la diferencia entre ambos dependerá de la importancia que tenga la precipitación local en el suministro de agua para irrigación y si los requerimientos de agua de los cultivos se satisfacen parcial o totalmente mediante el riego.

#### ***La capacidad del suelo para retener humedad***

Los distintos tipos de suelos tienen distintas capacidades de retención de humedad. Por ejemplo, la capacidad de retención de agua de los suelos arenosos es por lo regular mucho menor que la de los suelos arcillosos. Por lo tanto los suelos representan “reservas” potenciales a corto plazo de agua. En áreas en las que la capacidad de retención es alta, el crecimiento de los cultivos quizá no sea afectado por períodos secos prolongados (de hasta 20 días) y hasta es posible que alguna se conserve cierta humedad de una temporada de lluvias a la siguiente.

#### RESPUESTA (de la página 12)

El período base se usa para definir el nivel esperado de lluvia. Porque las precipitaciones varían durante períodos de años múltiples y porque los individuos tienden a esperar que los sucesos más recientes se repitan, es posible que estos individuos esperen una cantidad de lluvias que no es realista, motivo por el cual cultivan la tierra y toman decisiones para hacer inversiones basadas en información incorrecta o falsa.

En contraste con lo anterior, en áreas con baja capacidad de retención los períodos secos de apenas una semana pueden reducir la producción y evitar que se retenga humedad de una temporada de lluvias a la siguiente. En muchas áreas áridas y semiáridas de los trópicos los suelos son predominantemente arenosos. Para obtener el crecimiento máximo de los cultivos en tales áreas se requieren lluvias frecuentes y espaciadas regularmente durante el período de crecimiento.

La mayoría de los países cuentan con programas nacionales para el estudio del suelo, ya sea de parte del Ministerio de Agricultura o de la oficina local de la FAO. El departamento de geografía de muchas universidades tiene frecuentemente información sobre tipos y características del suelo.

### ***Puntualidad de las lluvias***

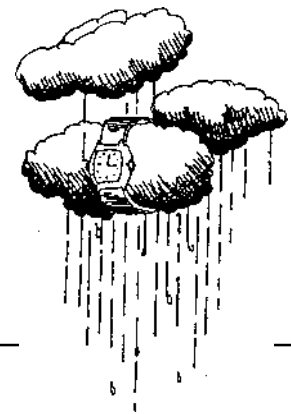
La humedad insuficiente durante períodos cruciales del desarrollo (por ejemplo durante la germinación o la floración) puede reducir la producción significativamente. En consecuencia, la distribución o puntualidad de las lluvias durante la temporada de crecimiento es potencialmente tan importante como la precipitación total.

Debido a la importancia de esta regularidad, especialmente en las regiones semiáridas donde la capacidad del suelo para retener la humedad es baja, las precipitaciones deben describirse y analizarse en determinados períodos de tiempo corto de modo que los períodos secos prolongados no se “oculten” dentro de las cifras mensuales agregadas, las cuales pueden indicar que la cantidad de lluvias ha sido aproximada o sobre el promedio. (Vea Cuadro 2).



*Riego en pequeña escala como parte de un programa de rehabilitación para áreas afectadas por sequía en Etiopía.*

FIDA/F. Mattioli, *UNDRO News*, mayo/junio, 1986.



## **Cuadro 2**

### **Problemas en el uso e interpretación de los datos de precipitaciones como indicador de sequía.**

Cuando se usan datos de precipitaciones como indicación de la existencia y extensión de una sequía meteorológica se deben considerar cuidadosamente los problemas de la medición de las lluvias en las áreas en cuestión y los problemas asociados con la agregación de datos. Gran parte de la precipitación en los trópicos es asociada con la actividad convectiva; es decir, cuando las corrientes de aire caliente se elevan hacia las capas de aire más frío. Las precipitaciones causadas por el factor convectivo pueden ser abundantes y fáciles de localizar. De este modo, las áreas inmediatas pueden recibir cantidades muy diferentes de lluvia. En contraste, muchas lluvias en áreas templadas de latitud media son asociadas con el movimiento de frentes que causan niveles similares de lluvias sobre una gran región. Si grandes regiones, como sucede a menudo en los países en desarrollo, son cubiertas sólo por unas pocas indicaciones de lluvia, entonces será muy posible que el cuadro presentado por los indicadores de lluvia no

refleje la situación actual de otros lugares de la región. De este modo pueden existir focos de sequía en un área en la cual se cree haber recibido precipitaciones adecuadas y viceversa.

Aunque las lluvias se registran diariamente (cada hora en las estaciones más sofisticadas) la información se les presenta a menudo a quienes no son meteorólogos como totales mensuales. Aunque dichos totales pueden indicar caídas de lluvia promedio o sobre el promedio, estos tal vez sean el resultado de uno o dos episodios de lluvia abundante. Como se discute más adelante, el rendimiento de los cultivos puede verse afectado por períodos secos de aunque sea una semana. Se prefiere la práctica cada vez más usada de tomar períodos de “década” de diez días como base para resumir el rendimiento de las lluvias.

Modelos tomados de diferentes tipos de cosechas indican las exigencias de humedad para un crecimiento óptimo. En algunos países tales modelos de “satisfacción de humedad” se usan para preparar pronósticos – durante etapas diferentes dentro de la estación de crecimiento normal – del rendimiento de los cultivos en base a precipitaciones que ocurren durante el ciclo. Como parte del programa de la FAO para reforzar la capacidad de aviso oportuno dentro de los países propensos a sequías y a inseguridad transitoria de alimentos, dicha capacidad analítica agrometeorológica se ha estado desarrollando dentro de los Ministerios de Agricultura y Departamentos de Meteorología.

### ***El comportamiento adaptativo de los campesinos***

Al verse enfrentados con un inicio intermitente en la temporada de lluvias, algunos campesinos pueden reaccionar plantando repetidamente la misma variedad de cultivo para aprovechar el inicio de las lluvias, cuando finalmente lleguen, mientras que otros pueden plantar repetidamente usando variedades distintas. Algunos campesinos pueden no disponer de reservas propias de semillas, o pueden no estar en condiciones de comprar semillas que reemplacen el primer plantío fracasado, en cuyo caso estos campesinos no tendrán cosecha mientras que otros pueden tener una cosecha satisfactoria. En algunos casos se puede obtener información en los Departamentos de Servicios de Extensión dentro de los Ministerios de Agricultura, sobre el comportamiento que tienen los campesinos en vista de las lluvias atrasadas o inadecuadas.

***P.*** *Seleccione un tipo de sequía que usted conozca y describa cómo dos de los factores indicados antes aumentan o disminuyen el impacto de la sequía.*

***R.*** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### ***¿Una definición operacional estándar de sequía?***

Aunque podría aparecer atractivo que todas las agencias adoptaran una definición operacional estándar de sequía, es muy posible que dicha definición resulte evasiva e innecesariamente restrictiva. Determinar, por ejemplo, que “una región debería calificarse en estado de sequía cuando sus lluvias caen bajo un 70% del promedio de los 20 años previos” no es especialmente útil si gran parte de la tierra agrícola del área es irrigada. Además, el límite escogido es arbitrario y tal vez excluya regiones que

#### **RESPUESTA (de la página 14)**

La sequía meteorológica es el resultado directo de una disminución de la lluvia en un área específica mientras que la sequía hidrológica resulta de la reducción de la disponibilidad de agua en áreas de retención tales como arroyos, lagos y embalses.



experimentan impactos de sequía “clásicos” como resultado de una cantidad promedio de precipitaciones pero mal espaciadas. Las definiciones estándares no pueden tomar en cuenta la amplia variación en la vulnerabilidad a los efectos de la sequía como resultado de variaciones aún más amplias en las condiciones físicas, económicas y sociales entre regiones y países.

## Impactos de las sequías

De todos los desastres naturales, las sequías son las que potencialmente causan el mayor impacto económico y las que afectan al mayor número de personas. Los terremotos y los ciclones pueden tener una enorme intensidad física pero invariablemente son de corta duración en un espacio geográfico limitado. En contraste, las sequías afectan a grandes regiones geográficas, a menudo abarcando países enteros o partes de continentes, pudiendo durar varios meses y, en algunos casos, varios años.

Entre los mayores desastres naturales, las sequías son especiales en cuanto al período de tiempo que existe entre las primeras señales que indiquen que se está desarrollando una sequía – por ejemplo, mediante monitoría de las precipitaciones – y, el momento en el cual la población empieza a sentir un impacto notable en el área afectada. La duración de dicho “período de aviso” varía enormemente entre las sociedades.

En muchos países el período de aviso puede ser de varios meses. En otros, por ejemplo aquellos con una alta proporción de campesinos agrícolas sin tierra el período de aviso puede ser menor, tal vez de sólo unas pocas semanas. Cualquiera que sea el período de aviso, este tiempo permite preparar una respuesta potencial para mitigar los impactos de la sequía **antes** de que estos sean demasiado severos. En aquellos países donde el inicio es de unos meses, hay, al menos potencialmente, tiempo suficiente para que la comunidad internacional se movilice llevando ayuda de socorro, incluyendo ayuda alimentaria.

De este modo, mediante sistemas de telecomunicación y monitoría meteorológica moderna es ahora posible prevenir el exceso de mortalidad resultante de escasez de alimentos causada **solamente por sequía**. Aunque las sequías tal vez sigan siendo un factor contribuyente a la hambruna, otros factores tales como conflictos armados y política internacional, son ahora invariablemente responsables de impulsar una situación de dificultad económica causada por sequía conducente a la hambruna.

Las sequías, siempre o casi siempre, producen un impacto directo y notable en la producción de alimentos y en la economía en general. El impacto en una población particular está relacionado con la gravedad y naturaleza de la sequía, pero igualmente, y a veces mucho más importante, con la naturaleza de la economía y sociedad del área afectada.<sup>2</sup> El Cuadro 3 describe los efectos que la sequía de 1984 tuvo en Níger.

Consideremos primero un ejemplo extremo. Dos países semiáridos experimentan una reducción del 50% en la caída de lluvia anual. El país A tiene una economía de ingresos elevados donde la agricultura contribuye sólo al 10% del Producto Interno Bruto (PIB) y el agua para la industria, la agricultura y consumo doméstico se obtiene de acuíferos subterráneos seguros. El país B tiene una economía de bajos ingresos donde la agricultura, contribuyente al 50% del total del PIB, se riega principalmente de las lluvias.

*Las definiciones estándares no pueden tomar en cuenta la amplia variación en la vulnerabilidad a los efectos de la sequía como resultado de variaciones aún más amplias en las condiciones físicas, económicas y sociales entre regiones y países.*

*Es ahora posible prevenir el exceso de mortalidad resultante de la escasez de alimentos causada solamente por sequía.*



*Ayuda aérea de emergencia desde Europa a Etiopía*

ACNUR/Prensa Británica

*Il est devenu possible de prévenir une mortalié additionnelle due à une pénurie alimentaire causée par la seule sécheresse.*

Obviamente el impacto de las seqüías será insignificante en el país A, mientras que es probable que sea grave en el país B.

El escenario se torna aún más interesante si la hipótesis respecto a la confiabilidad de los acuíferos subterráneos en el país A se altera de modo que el agua debe obtenerse de ríos y embalses cuya área de captación ha sido afectada por la disminución de las precipitaciones – seqüía hidrológica. Como consecuencia el impacto reducirá la producción agrícola e industrial, aumentará el desempleo, habrá racionamiento de agua doméstica, aumentará el costo de vida, aumentarán las inversiones en la explotación de recursos hidráulicos alternativos, etc., etc.

Sin embargo, a causa de su mayor riqueza, el país A probablemente todavía será capaz de subsistir mediante la compra de alimentos importados para substituir las pérdidas que pudieran ocurrir en la producción local, compensado también a aquellos que han sido afectados con mayor intensidad. De este modo, el nivel y distribución de la riqueza y la forma en que se estructura la economía son factores dominantes cuando se considera la naturaleza y gravedad de los impactos de la seqüía.

También es importante tomar en cuenta consideraciones sociales y organizacionales. Dos países con niveles de riqueza y economías estructuradas similarmente pueden ser afectados de manera totalmente diferente por seqüías de intensidad similar como resultado de:

1. La extensión en la cual se considera la amenaza de seqüía en cuanto a las decisiones para distribuir los recursos de parte de:
  - **la familia** – decisiones de plantación y consumo / ahorro
  - **la comunidad** – construcción de represas con capacidad de reserva, organización de almacenes de alimento local e inversiones en fuentes hidráulicas alternativas
  - **gobiernos** – estímulo de la investigación sobre variedades de cultivos resistentes a seqüías, creación de procedimientos administrativos en respuesta a la seqüía e inversiones en transporte adicional y capacidad de almacenamiento.

### Cuadro 3

#### El impacto económico de la seqüía de 1984 en Níger

Las principales exportaciones de Níger son el uranio, ganado y la semilla de caupí. La agricultura representa el 36% del Producto Interno Bruto (PIB) proporcionando empleo a aproximadamente el 90% de la fuerza laboral. Como resultado de la importancia que tiene la exportación de uranio en la economía, Níger no es tan dependiente de las exportaciones agrícolas como sucede con muchos otros países africanos. Sin embargo, en 1984 la producción agrícola total cayó a un 19% si se compara con el promedio de 1981-83, disminuyendo la producción del cereal en un 37%. La importación en ayuda alimentaria aumentó a 450% siendo todavía la disponibilidad del cereal bajo un 37% si se compara con el promedio de los tres años anteriores.

El impacto económico de las seqüías va aún mucho más allá de las pérdidas del año indicado antes. El crecimiento promedio del PIB para el período comprendido entre 1965 a 1988 fue de sólo 0.4% por año. En un ejercicio simulado en el cual el impacto de las seqüías de 1972-73 y 1983-84 en la producción fue reducida a la mitad, la tasa de crecimiento a largo plazo para dicho período podría haber aumentado al 2.0% por año. Reducir el impacto en la producción a la mitad no es un escenario irreal y podría lograrse mediante una combinación de medidas internas eficientes para estimular la actividad económica y esfuerzos externos para cumplir con los requisitos de importación.

Fuente: Banco Mundial, 1991.

2. La extensión en la cual las instituciones sociales y políticas estimulan el reconocimiento de la amenaza y una respuesta rápida y eficiente antes de estas, es también un factor crítico cuando ocurre una sequía. Por ejemplo, si hay libertad de prensa, los sistemas administrativos de fácil acceso, sistemas políticos representativos y el debate público son cada vez más reconocidos como factores importantes en la determinación de una respuesta eficiente ante sequías de parte de los gobiernos nacionales.

Teniendo en cuenta las variaciones entre las economías y las sociedades indicadas antes, puede ser útil la siguiente lista de **impactos potenciales económicos y sociales** de una **sequía agrícola**. La lista no es detallada ni muy amplia sino que su intención es ilustrar algunos de los resultados posibles de la sequía. Las fuentes posibles de información sobre los impactos se indican entre paréntesis.

- Reducción en el ingreso de los campesinos y trabajadores agrícolas (*encuestas sobre ingreso y gastos familiares llevadas a cabo por departamentos estadísticos, ministerios de agricultura, investigadores universitarios, oficinas de empleo*).
- Reducción en el gasto local en insumos y equipo agrícola y artículos no agrícolas y servicios como viajes y alimentos no para sustento (*encuestas sobre ingreso y gastos familiares, entrevistas con proveedores de insumos agrícolas del sector privado y auxiliar estatal, encuestas de actividad comercial efectuadas por ministerios de comercio, bancos comerciales y central, juntas comunitarias, cámaras de comercio locales, etc.*).
- Disminución en el precio del ganado ya que los campesinos se ven obligados a vender a causa del aumento en el costo de los pastizales y compra de forraje (*ministerio de agricultura, unidades de aviso oportuno, ONGs, entrevistas con comerciantes ganaderos, oficiales de distrito y empleados de mercados*).
- Aumento en el precio de alimentos básicos (*unidades de monitoría de precios dentro de ministerios de comercio, agrícola, oficinas administrativas regionales, ONGs, etc.*).
- Incapacidad de ciertos grupos de la población para enfrentar el aumento del precio de los alimentos, lo cual resulta en:
  - cambio a alimentos más baratos y a veces no preferidos
  - reducción en el consumo general de alimentos
  - petición de préstamos para mantener el consumo de alimentos
  - venta de bienes para obtener fondos
  - participación en actividades locales para obtener ingresos alternativos
  - migración en busca de oportunidades de empleo
  - migración a lugares donde se distribuye alimento de socorro (*monitoría ejecutada por Unidades de Aviso, estudios preparados especialmente, entrevistas funcionarios regionales, ONGs, dirigentes locales, etc.*)

- Reducción en el insumo de alimentos conduce al deterioro del estado alimenticio y se reduce la capacidad de resistir a infecciones (*unidades de vigilancia nutricional y epidemiológica con ministerios de salud, ONGs*).
- La falta de agua resulta en un aumento de las enfermedades producidas por el calor en climas tropicales (*estadísticas del ministerio de salud, registros de ingreso hospitalario*).
- Aumento de tensiones y morbilidad (muertes y enfermedades) es resultado de viajes migratorios (*ministerio de salud, ONGs, entrevistas con migrantes*).
- El desecado de las fuentes hidráulicas conduce a la reducción de la calidad del agua, la necesidad de viajar cada vez más lejos en busca de agua y posiblemente la migración a mejores fuentes hidráulicas (*autoridades hidráulicas rurales, funcionarios regionales, ONGs, estudios preparados especialmente*).
- La mayor competencia para acceso a las fuentes hidráulicas restantes puede conducir a una mayor incidencia en disputas / conflictos locales (*policía local, funcionarios regionales, dirigentes locales*).
- La falta de educación debido a la poca asistencia de los niños que carecen de energía y/o dinero para pagar inscripciones, además de la necesidad de que ellos ayuden a otros miembros de la familia a juntar agua y otras actividades que generen ingresos (*ministerio de educación, registros de asistencia escolar y prisiones*).
- Costo social de la migración, es decir, rompimiento de las comunidades y familias.
- Reducción de la demanda en la economía en general (*ministerios de finanzas, bancos comerciales y central, representantes del FMI y Banco Mundial*).
- Aumento en la morosidad de préstamos en el sector rural (*bancos comerciales y central*).
- Reducción en los ingresos públicos y entrada de divisas como resultado de la baja en las exportaciones agrícolas (*ministerio de comercio, finanzas, banco central, y representantes regionales del FMI y Banco Mundial*).
- Aumento en la tasa de inflación dentro de la economía (*ministerios de finanzas, comercio, banco central, etc.*).
- Costo al gobierno para la organización de medidas de socorro (*conduce a los ministerios a operaciones de socorro, Equipo de la ONU para el Manejo de Desastres*).
- Costo a la comunidad internacional para asistir en los esfuerzos de socorro de los gobiernos (*Equipo de la ONU para el Manejo de Desastres, UNDRO*).
- Costo de sustitución de fondos usados en esfuerzos de socorro.



## ■ RESUMEN

Esta sección del módulo ha centrado su atención en las sequías porque la sequía es una causa importante y frecuente que contribuye a la hambruna. Con el fin de que usted tenga un entendimiento más amplio del fenómeno de la sequía, hemos identificado tres tipos de sequía – hidrológica, meteorológica y agrícola. Aunque los científicos han planteado muchas causas básicas de la disminución de las lluvias, el conocimiento no es todavía completo. No obstante, las precipitaciones tienden a variar en ciclos de años múltiples. Esto crea expectativas tanto de parte de las poblaciones humanas como de parte de la comunidad científica respecto a los niveles de las precipitaciones anuales. Es importante para determinar si la lluvia está bajo los niveles normales y así especificar la forma en que se determina la expectativa normal.

Aunque algunas regiones experimentan una notable reducción en la cantidad de agua disponible, hay factores – tales como el comportamiento de los campesinos para el cultivo, los tipos de suelos, la frecuencia de las lluvias y la extensión del riego – que causan variaciones en la extensión en la cual la disminución de las precipitaciones resulta en una reducción del rendimiento de las cosechas. Otros factores sociales y económicos también influyen en la forma en que las comunidades y los individuos se ven afectados por la sequía. A pesar de todo, las sequías invariablemente tienen un vasto impacto en los individuos, las familias, comunidades y países.

## 2

# HAMBRUNA

Después de leer y completar los ejercicios de esta sección del módulo, usted conocerá:

- *La frecuencia histórica de la hambruna y algunas de las causas de hambrunas previas*
- *Las diferentes formas de conceptualizar la hambruna*
- *Las causas principales de la hambruna*

y podrá:

- *Distinguir entre hambrunas asociadas con una disminución global de la disponibilidad de alimentos y la imposibilidad de acceso a los alimentos de poblaciones específicas vulnerables*
- *Comprender y determinar el papel del conflicto en la creación y mantenimiento de las hambrunas*
- *Respaldar estrategias para dar abasto de poblaciones vulnerables*
- *Analizar los patrones para dar abasto para predecir si la hambruna está en desarrollo y progresa*
- *Interpretar señales de aviso temprano*
- *Diseñar programas y políticas para mantener seguridad de alimento para los grupos vulnerables*

## Frecuencia de la hambruna

Hambrunas han ocurrido periódicamente en la mayoría de, por no decir en todas, las sociedades a través de la historia. Crónicas de civilizaciones antiguas en India, Egipto, Asia Occidental, China, Grecia y Roma registran hambrunas en estas y otras partes del mundo. En la Edad Media la hambruna fue un suceso frecuente en Europa. Por ejemplo, los historiadores estiman que durante el período del año 900 desde el Siglo X al XVIII, hubieron 89 hambrunas “generales” en Francia y cientos más de hambrunas “locales”. Desde entonces las hambrunas en Europa Occidental han sido notablemente menos frecuentes como resultado de innovaciones agrícolas y debido a la Revolución Industrial, aunque la “gran hambruna” de 1846-51 que ocurrió en Irlanda fue posiblemente una de las más catastróficas. La “hambruna” más reciente que ha ocurrido en Europa Occidental tuvo lugar en los Países Bajos durante el invierno de 1944 cuando un conflicto militar entre las Fuerzas Aliadas y el Ejército Alemán en retirada crearon una grave escasez de alimentos en las áreas urbanas principales aumentando notablemente la tasa de mortalidad.

Las estimaciones del total de muertes directamente atribuibles a una hambruna particular son bastante deficientes y a menudo tienden a ser exageradas, siendo frecuentemente un asunto de disputa. Teniendo esto en cuenta, el Cuadro 4 describe algunas de las hambrunas más graves que han ocurrido en la historia moderna. En comparación, el exceso de

OBJETIVOS  
DEL ESTUDIO



*Sobreviviendo de raíces y hojas en Matekaga, Chad.*  
*UNDRO News*, julio/agosto, 1985

HAMBRUNA



mortalidad en la hambruna de Etiopía de 1984-85, se estima de entre 400.000 a 500.000, (Rahmato, 1991), aunque la cifra usada a menudo por la prensa en ese momento era de “sobre 1 millón”.

## Definiciones

### *Hambruna*

Para muchos, la palabra *hambruna* se define mediante imágenes de inanición masiva, donde toda la comunidad literalmente se muere de hambre. En realidad, es tal el poder de los medios modernos de comunicación, que algunos tienden a definir la hambruna en términos de las escenas horribles y ampliamente difundidas en las pantallas que mostraban campos de alimentación en el norte de Etiopía a fines de 1984. Dicha perspectiva es problemática por lo menos en tres aspectos:

- tiende a ver la hambruna como un suceso único en vez de un proceso que culmina en un notable aumento de la morbilidad y tasa de mortalidad;
- raramente sucede que toda la comunidad muere de inanición. Más bien se trata usualmente de sólo ciertos grupos vulnerables dentro de la comunidad que experimentan un notable aumento en la tasa de mortalidad;
- las hambrunas no tienen que ser necesariamente tan rígidas y visibles como las presentan situaciones extremas de los áridos campos de alimentación en Etiopía. Casos de inanición muy propagada pueden ocurrir casi imperceptibles para el observador externo, detrás de puertas cerradas aún en los hogares de gente que vive en áreas de producción agrícola.

Sin embargo, aceptar que la hambruna es un proceso más bien que un suceso único claramente identificable crea problemas para aquellos que tratan de diferenciar la hambruna de otras condiciones más prevalentes tales como el hambre crónica que afecta hasta casi un tercio de la población mundial y causa la muerte prematura de muchos de los pobres del mundo. El criterio más seguro sería definir la hambruna en los siguientes términos: *La hambruna es el resultado de una secuencia de procesos y sucesos que reduce la disponibilidad de alimentos o el derecho al alimento, causando un aumento notable y propagado de la morbilidad y mortalidad.*<sup>3</sup> (según Downing 1990)

## Cuadro 4

### Ejemplos de las hambrunas más graves

#### **Irlanda 1845-1849**

#### **Exceso total de mortalidad 1.0-1.25 millones**

Esta hambruna fue causada por una enfermedad (la enfermedad de la papa) y por la renuencia de parte del gobierno británico para financiar medidas adecuadas de socorro. Coincidió con la encarnizada lucha dentro del Parlamento Británico entre los “proteccionistas” agrícolas/rurales y los “libres comerciantes” urbano/

industrial respecto a las así llamadas Leyes del Grano, las cuales restringían la importación de cereales extranjeros para proteger a los agricultores británicos de las importaciones baratas. La enfermedad de la papa apareció por primera vez en Irlanda en septiembre de 1845, en un momento en el cual la mitad de una población de 8 millones dependía de la papa. El trigo, la cebada y la avena eran los otros

*(continuo en la página proxima)*



alimentos, una proporción notable de los cuales se exportaban tradicionalmente a Gran Bretaña. La doctrina por la cual el "libre comercio" no debería impedirse ni perturbarse limitaba gravemente una respuesta eficiente de parte del gobierno. Se permitió continuar con las exportaciones de cereales a Gran Bretaña surgidas de la gran demanda en las ciudades industriales durante todo el período de la hambruna. La distribución gratuita de alimentos de socorro se permitió de malas ganas y sólo en las áreas remotas donde era muy poco probable que se crearan conflictos con los comerciantes privados. Sólo aquellos que poseían menos de 0,1 hectáreas de tierra tenían derecho a recibir ayuda del gobierno. La hambruna y sus efectos posteriores tuvieron un profundo efecto en la sociedad irlandesa. La emigración (principalmente a América del Norte) aumentó notablemente, enfatizando principalmente la salida de los más jóvenes y dinámicos. Hacia 1881, a causa de los efectos combinados de la mortalidad por hambruna y la emigración la población total se había reducido a la mitad. La hambruna sirvió para acelerar en gran parte la presión para lograr la independencia nacional.

### **Unión Soviética 1932-34**

#### **Exceso total de mortalidad aproximadamente 5 millones**

Se considera que esta hambruna es en gran parte atribuible al programa de colectivización forzado de Stalin. Según este programa se extraían los productos agrícolas de los campesinos, en parte para alimentar a la burocracia estatal y a los trabajadores urbanos, pero también para pagar la rápida expansión del sector industrial mediante la exportación de granos a cambio de maquinaria extranjera. El programa fue ejecutado en forma agresiva por miembros del Partido Comunista, quienes consideraban que los campesinos eran kulaks (es decir, campesinos acomodados conservadores sin compromiso hacia la revolución), lo cual resultó en productos específicos extremadamente altos, ignorando o no tomando en cuenta las necesidades de consumo de los campesinos. La búsqueda de viviendas y graneros y la confiscación de todo el grano encontrado fue una característica común de este período. No se permitió ayuda extranjera en el país para aliviar la situación.

### **Bengala 1943-46**

#### **Exceso total de mortalidad sobre 3 millones**

La interacción de la guerra con Japón, una modesta reducción en la producción en Bengala (mucho de lo que ahora forma parte de Bangladesh) debido a ciclones e inundaciones y a la

incapacidad de la administración británica fue la causa de esta hambruna. Birmania, fuente tradicional de suministro de arroz, fue invadida por los japoneses en 1942. Debido al pie de guerra de la economía, el empleo y los salarios en las áreas urbanas eran más alto de lo normal. Un cición en octubre de 1942 redujo la producción de la importante cosecha de arroz de invierno y redujo la disponibilidad de trabajadores agrícolas. Como resultado de estos factores y a causa de la incertidumbre creada, los precios del arroz subieron dramáticamente. Los precios al por mayor en mayo de 1943 fueron de un 380% sobre el nivel de mayo de 1942. Los trabajadores agrícolas no pudieron hacer frente a estos precios, así como tampoco pudieron los artesanos rurales (barberos, teladores, pescadores, etc.) cuyos ingresos dependían en parte del ingreso disponible de los trabajadores. Como resultado, los artesanos se vieron en la miseria y, después de los trabajadores agrícolas, experimentaron el mayor aumento en mortalidad. Bajo circunstancias más normales, los Códigos de Hambruna se hubiesen llevado a efecto ofreciendo una combinación de proyectos de trabajo y distribución de alimentos. Esto no se hizo, en realidad la hambruna no se declaró nunca en forma oficial, en gran parte porque la administración pensó que había una cantidad insuficiente de alimentos disponibles localmente para abastecer tales proyectos. La reasignación de embarques que permitiese la importación de alimentos no fue aprobada debido a las mayores prioridades que se les daba a las necesidades militares. La hambruna y las críticas de la administración británica desencadenaron el desarrollo del nacionalismo Hindú. La independencia se logró en 1947.

### **China 1958-61**

#### **Exceso total de mortalidad 16.5-29.5 millones**

Posiblemente esta ha sido la hambruna más catastrófica de la historia registrada. Aunque las sequías y las inundaciones en diversas partes del país contribuyeron, la hambruna fue en gran parte el resultado de fracasos en políticas asociadas con el "Gran Paso Hacia Adelante" de Mao tse-Tung. El Gran Paso Hacia Adelante iniciado en 1957 consistía en la movilización forzada del campesinado como parte de un programa relámpago para aumentar la producción industrial. La producción nacional agregada de granos cayó en un 25-30%.

Las exageraciones en las estadísticas con motivos políticos de la producción de las cosechas y el temor de los líderes locales de comunicar sus problemas a la jerarquía administrativa ocultó la gravedad de la situación de los líderes nacionales. Las políticas sobre producción, distribución y comercio extranjero en granos no fueron alteradas y no se iniciaron programas especiales de socorro.

SEGURIDAD DE ALIMENTOS



### Seguridad de alimentos

En las últimas dos década ha surgido el concepto de *seguridad de alimento* como un esquema de definición que considera las relaciones entre producción, distribución y consumo de alimentos. Es ahora ampliamente usado por los gobiernos y las agencias donantes, siendo útil para localizar la hambruna dentro de esta estructura. La definición más usada de seguridad de alimento es aquella destacada por el Banco Mundial (1986):

#### Definición de la FAO de seguridad de alimento

El concepto de *seguridad de alimento* se puede esclarecer aún más usando la definición de la FAO mediante la cual la *seguridad de alimento* abarca tres objetivos principales:

- Suministro adecuado (incluyendo producción, reducción de pérdida posterior a la cosecha y balance entre importación y exportación).
- Suministro estable (incluyendo estabilidad de producción y precio a nivel interzonal e intertemporal).
- Acceso al suministro (incluyendo suficiencia de consumo en las zonas inseguras, suficiencia de ingreso en relación a los precios de los alimentos y acceso a empleo).

*Seguridad de alimento* es la capacidad de acceso que tiene toda la gente en todo momento a una cantidad suficiente de alimento para llevar una vida sana y activa.<sup>4</sup> Su elemento esencial es la disponibilidad de alimento y la capacidad para adquirirlo. La *inseguridad de alimento* es, a su vez, la falta de acceso a una cantidad suficiente de alimento. Hay dos tipos de *inseguridad de alimento*: *crónica* y *transitoria*.

La *inseguridad crónica de alimento* consiste en una dieta inadecuada continuamente causada por la incapacidad persistente de los miembros de la familia para comprar o producir suficiente alimento.

La *inseguridad transitoria de alimento* consiste en una dificultad temporal que tienen los miembros de la familia para tener acceso a suficiente alimento. A menudo es el resultado de la inestabilidad en el precio de los alimentos, disminución en la producción de alimento o en el ingreso familiar – lo cual en su peor configuración produce hambruna.

**P.** Seleccione una hambruna que usted conozca o una de las hambrunas descritas en el Cuadro 4. Indique si la hambruna fue el resultado de una inseguridad crónica o transitoria de alimentos y cite los eventos y procesos que estimularon el desarrollo de la hambruna.

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



## Causas de la hambruna

Las hambrunas son causadas por uno o dos de los siguientes factores:

- disminución de la disponibilidad de alimentos
- dificultad de acceso o imposibilidad de la gente de adquirir alimentos.

Hasta hace poco, se creía que la única causa de la hambruna era la disminución en la disponibilidad de alimentos debido a la reducción en la producción causada por climas adversos, enfermedades/infestación de plagas, o por la desaparición de las fuentes tradicionales de suministro. Sin embargo, en el último siglo se ha visto con frecuencia que las hambrunas pueden ocurrir en áreas donde la disponibilidad general de alimentos **no ha** disminuido, sino que ha habido una reducción en la capacidad de ciertos grupos dentro de la población para adquirir alimentos; por ejemplo, como resultado de la pérdida de ingreso o de un alza súbita en el precio de los alimentos.

Este caso lo presentó en forma convincente Amartya Sen en su libro *“Poverty and Famines (1981) (Pobreza y Hambruna 1981)”*, el cual ofreció un marco conceptual para analizar la capacidad que tiene la gente para adquirir alimento, conocido como la Teoría del Derecho (vea Cuadro 5). Este enfoque, que permite el análisis de las formas en que las hambrunas afectan a los individuos, familias y grupos socioeconómicos de maneras diferentes está estrechamente relacionado con la definición cada vez menos usada de la hambruna en términos de inanición masiva.

**P.** *¿Qué ideas importantes ha aportado la “Teoría del Derecho” a la conceptualización de la hambruna?*

**R.** \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_



<b>Cuadro 5</b>	
<p><b>Teoría del Derecho</b></p> <p>El término “derecho” se usa para definir el dominio sobre los recursos, los cuales, a su vez, dan control sobre los alimentos o los cuales pueden intercambiarse por alimento. Mediante algunas combinaciones de producción, comercio, trabajo, derechos de propiedad, herencia o disposición de bienestar social, los individuos tienen acceso directo a los alimentos o a los medios por los cuales pueden obtenerlos. Un agricultor tiene la opción de consumir su propia producción directamente o</p> <p>venderla a cambio de dinero con el fin de comprar otro tipo de alimentos. Un trabajador agrícola vende su trabajo ya sea a cambio de dinero o por pago de otra índole, usualmente alimento. Los artesanos rurales (p.ej., zapateros y teladores) venden su trabajo o productos a cambio de dinero. Los derechos no son, por lo tanto, fijos o iguales sino que varían de acuerdo a la posición de cada individuo dentro del amplio sistema de producción, intercambio, control y distribución.</p>	

## Sequía y hambruna

Tabla 1

### Factores que pueden precipitar una crisis alimentaria

**Naturales.** Inundación, ciclón, movimiento de tierra por marea, tornado, sequía, lluvias inoportunas excesivas, plagas de plantas, enfermedades de animales.

#### Causados por el hombre.

Guerra, conflicto civil, influjo de refugiados, embargo económico.

**Económicos.** Caída en el uso de fertilizantes y/o pesticidas, reducción de equipo de riego, carencia de semillas de calidad, disminución del crédito de producción, menor producción de áreas cultivadas, menor producción del alimento mundial, incentivos desfavorables de los productores; p.ej., baja plantación previa o precios resultantes de años previos, bajo precio garantizado, acumulación especulativa de productos alimenticios, contrabando de productos alimenticios a través de las fronteras, corte en programas de ayuda alimentaria.

### Primeros síntomas de crisis alimentaria

**Económicos.** Alza del precio de los alimentos, caída del precio del ganado, agudo declive en las entregas de parte del mercado de productos alimenticios básicos, caída en las reservas de alimentos del gobierno, alza global del precio de los alimentos, escasez de divisa extranjera, disminución de sueldos, escasez de empleo, compra en pánico de productos alimenticios.

**Sociales.** Aumento del traslado de la población rural hacia las ciudades, aumento de población ambulante en las calles de la ciudad, aumento en el número de mendigos, aumento de la mortalidad infantil, gente alimentándose con "comida de hambruna", largas colas en los centros vecinales de alimentación.

*Informe del Taller de la FAO sobre Fortalecimiento del Aviso Nacional Oportuno y Sistemas de Información en Asia y el Pacífico, Bangkok, Tailandia, 7-11 octubre, 1991, Anexo 3B, p. 28.*

La disminución en la **disponibilidad de alimentos** puede ser causada por una variedad de factores "naturales" e inducidos por el hombre. La Tabla 1 presenta una reseña global de los factores que pueden precipitar una crisis de alimento e indica sus primeros síntomas.

Entre los **factores "naturales"** se encuentra:

- sequía agrícola
- inundaciones
- vientos fuertes
- temporada de frío / heladas fuera de estación
- enfermedad de la cosecha
- infestación de plagas (p.ej., langosta, gusano triturador y pájaros).

Entre los **factores inducidos por el hombre** se encuentra:

- conflictos que impiden que los agricultores planten, desmalecen, cosechen y vendan o posiblemente cuando se destruyen las cosechas sin recoger
- crisis económicas externas, p.ej., aumentos repentinos en el precio del petróleo o fertilizantes importados o una baja súbita del valor de las exportaciones del país, limitando por lo tanto su capacidad para importar artículos normalmente necesarios para la producción agrícola
- manejo macroeconómico interno deficiente, p.ej., políticas deficientes en la fijación de precios agrícolas que no estimulan a los agricultores para cosechar excedentes, la exigencia de impuestos de los productos de exportación de modo que las ganancias de divisas extranjeras del país caen, siéndole cada vez más difícil importar artículos vitales tales como petróleo y fertilizantes
- adquisición forzada de productos agrícolas de parte de organizaciones estatales
- exportación excesiva de alimentos que reduce la cantidad disponible en el país a niveles por debajo de lo requerido.

Una **reducción de la capacidad del pueblo para adquirir alimentos** también puede ser causada por una gama de factores "naturales" e inducidos por el hombre, los cuales afectan el abastecimiento y la capacidad de compra.

Entre los **"factores naturales"**:

- una pérdida notable del ingreso de grupos particulares como resultado de un desastre natural; p.ej., trabajadores agrícolas y artesanos rurales después de una sequía, inundación o ciclón.

Entre los **factores inducidos por el hombre**:

- una notable pérdida del ingreso de grupos particulares como resultado de factores económicos externos (p.ej., corte de mercados de exportación claves) o mal manejo económico interno (corte de sueldos o decisiones en el precio de los productos)
- un notable aumento del precio de los alimentos como resultado del acaparamiento o inflación
- erosión de los sistemas tradicionales de apoyo para el bienestar de la comunidad

- conflictos que limitan el acceso a mercados o que trastornan los patrones de comercio local
- racionamiento estricto de los productos alimenticios disponibles

Muchos de estos factores pueden encontrarse en las hambrunas descritas en el Cuadro 4.

*P. Indique cómo un fenómeno “natural” como una tormenta tropical puede reducir la disponibilidad y el acceso a los alimentos.*

*R.* \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_



Cada tipo de hambruna tendrá probablemente una combinación particular de factores causales que actuarán o posiblemente tendrán una acción recíproca en el proceso por medio del cual se desarrolla la hambruna. En casos que involucran causas múltiples es a menudo útil distinguir entre las **causas básicas** y **próximas**. De este modo una disminución gradual en la producción agrícola (p.ej., mediante la pérdida de tierra fértil o a causa de la disminución de incentivos agrícolas) puede ser una causa básica, mientras que la causa próxima sería una sequía o un aumento repentino en el precio del fertilizante.

Podrían hacerse algunas generalizaciones más amplias tales como cambios en los factores causales durante ciertos períodos. Históricamente la incidencia de las hambrunas resultantes directamente de desastres naturales fue, probablemente, mayor que lo que ha sido el caso durante los últimos pocos decenios. Sin duda los factores económicos y de conflicto fueron la causa principal de **algunas** hambrunas, pero en sociedades como las de Europa Occidental durante la Edad Media las hambrunas fueron a menudo el resultado de fracaso de las cosechas. Dos fracasos consecutivos en la cosecha inevitablemente resulta en hambruna.

Sin embargo, durante el siglo pasado las innovaciones y avances técnicos en la organización social han dado como resultado que algunos países tengan la capacidad de producir un abundante excedente agrícola. Con el mayor número de adelantos recientes en el transporte, tecnología de telecomunicaciones y la mayor colaboración internacional, es ahora bastante posible que algunos países (o regiones dentro de países grandes) puedan ofrecer ayuda a las áreas que experimentan hambruna.

RESPUESTA (de la página 26)

La hambruna de Irlanda de 1845-49 fue una hambruna de inseguridad de alimentos transitoria causada por la enfermedad de la papa (evento) y por políticas agrícolas proteccionistas (proceso). Estas situaciones se combinaron para causar más de un millón de muertes y una vasta migración.

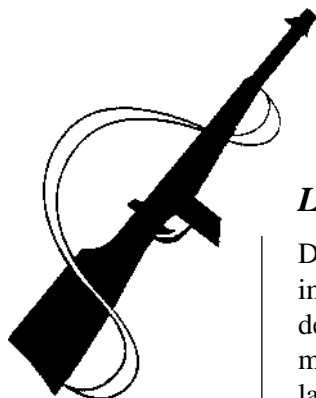
RESPUESTA (de la página 27)

La Teoría del Derecho ofrece un marco conceptual para explicar cómo podrían ocurrir hambrunas en áreas donde no ha disminuido la disponibilidad general de alimentos.

La hambrunas se pueden ahora prevenir, por lo menos en teoría. Que ocurra una hambruna a finales del siglo veinte insinúa, además de los factores estrictamente causales, que el gobierno nacional y / o la comunidad internacional ha fracasado en su actuación para prevenir o mitigar la hambruna. Este punto también se explica claramente en los ejemplos descritos en el Cuadro 5. Aunque los desastres naturales fueron factores contribuyentes en Irlanda, Bengala y China, en estos casos fueron las acciones u omisiones de los gobiernos nacionales o coloniales los que crearon o agravaron la hambruna. En los cuatro ejemplos, los intereses de las poblaciones afectadas estuvieron en algún punto de la historia incluidos bajo aquellos de una meta o principio superior. En el caso de Rusia y China fue la rápida industrialización como parte de la revolución comunista. En Irlanda fue el principio del comercio libre. En Bengala fue el objetivo de defender a India contra una invasión japonesa.

*P. Se dice que las hambrunas son ahora evitables. Describa las razones por las cuales usted está de acuerdo o en desacuerdo con esa suposición.*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### ***La función del conflicto***

Durante el curso de la historia los conflictos han sido frecuentemente importantes causas contribuyentes de la hambruna. Por ejemplo, el bloqueo de los alrededores y sitios de los pueblos grandes y ciudades fue una técnica militar regularmente empleada en Europa durante la Edad Media, causando la inanición de grandes números de civiles y soldados. La hambruna Rumanura de 1916-18 en Ruanda, Africa Oriental fue el resultado de campañas militares emprendidas por los poderes coloniales involucrados en la Primera Guerra Mundial. Una característica mucho más notable de la Crisis de Alimentos del Africa de 1983-86 fue el hecho de que mientras la sequía y la escasez de alimentos afectaba a más de 24 países en el continente, fueron los países que experimentaban una guerra civil los que desarrollaron hambruna; p.ej., Etiopía, Chad, Mozambique y Sudán.

#### ***RESPUESTA (de la página 29)***

Una tormenta tropical puede destruir las cosechas sin recoger reduciendo así la disponibilidad de alimentos y causando una pérdida del ingreso de los campesinos y trabajadores agrícolas, lo cual reduce la capacidad para adquirir alimentos.

El conflicto tiene el efecto de reducir la disponibilidad de alimentos y de reducir la capacidad del pueblo para adquirirlo a causa de:

- la directa destrucción de vida, propiedad, alimento, animales y cosecha
- el abandono (ya sea forzado o voluntario) de la tierra y de otros recursos productivos
- el trastorno del comercio, libre movimiento y la opción de emplear estrategias particulares para dar abasto

En algunos casos efectos pueden haber sido impulsados por una o más partes del conflicto o pueden haber sido el resultado no intencionado del conflicto. En realidad, es a menudo difícil distinguir entre los dos. El hecho de que el efecto no fue intencionado no le facilita, sin embargo, a la población afectada su capacidad para dar abasto.

Existen intensos argumentos en apoyo de la idea de que el **conflicto es una causa frecuente y notable de las hambrunas**. Por ejemplo:

El conflicto es una causa frecuente y notable de las hambrunas.

1. La rivalidad de las grandes potencias entre los Estados Unidos y la Unión Soviética sustentó conflictos locales y regionales en el mundo desde la década de 1950 hasta la década de 1980, contribuyendo directamente a hambrunas; p.ej., Mozambique y Angola durante 1980 o al aumento del nivel de vulnerabilidad a la hambruna al extraer recursos para el ejército; p.ej., en el Cabo de Africa durante los decenios de 1970 y 1980.
2. La introducción de enormes cantidades de armamento moderno tales como fusiles ametralladores y minas terrestres ha aumentado notablemente el impacto de los conflictos locales y regionales en la población civil y frecuentemente conduce a tal desestabilización de la producción normal y las actividades comerciales que grandes áreas pueden experimentar hambruna; p.ej., el Sur de Sudán a fines de 1980.
3. En general, es mucho más problemático para la comunidad internacional brindar ayuda de socorro en una situación de conflicto que en una situación donde no existiese el conflicto. El acceso físico a las regiones afectadas, las consideraciones políticas y la seguridad de quienes prestan socorro, son factores que podrían prevenir, retrasar o limitar la respuesta de la comunidad internacional. De igual importancia, en los conflictos donde se disputa la soberanía nacional, la eficiencia del sistema de las Naciones Unidas para movilizar y coordinar la ayuda de socorro se ve limitada por la necesidad de respetar los deseos de los gobiernos soberanos.

Las implicaciones de la tendencia aparente en el proceso causativo de la hambruna para la comunidad internacional va más allá que aquel personal directamente responsable de prestar la ayuda de socorro. La eficacia, sin nombrar la viabilidad, de muchas de las intervenciones potenciales descritas en la Sección 2 pueden limitarse seriamente por el conflicto. La negociación temporal para suspender las hostilidades o protocolos para dejar libertad de movimiento a las agencias que prestan socorro o para el establecimiento de “corredores de tranquilidad”, son todos métodos mediante los cuales la viabilidad y eficacia de los programas de socorro pueden aumentarse en situaciones de conflicto. Los corredores de tranquilidad representaron una importante innovación durante la Operación conducida por UNICEF “Lifeline Sudán 1”, durante 1989 en el Sur de Sudán. (Minear et al. 1991).

*El conflicto es una causa frecuente y notable de las hambrunas.*

Para aplicar estas innovaciones en la prestación de socorro obviamente se requieren convenios entre los combatientes. Sin embargo, en algunas situaciones no será posible llegar a un acuerdo entre las dos partes y tal vez sea aún casi físicamente imposible que las agencias externas trabajen en el área afectada por el conflicto, como fue el caso presentado en Mogadishu y alrededores de Somalia durante 1991-92.

*P. ¿Cómo facilita el conflicto el desarrollo de hambrunas?*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### Vulnerabilidad y estrategias para dar abasto

La vulnerabilidad a la hambruna es una noción más compleja que la vulnerabilidad a los terremotos o inundaciones donde las preocupaciones principales son de tipo técnico; p.ej., geológico, geomorfológico, de diseño de ingeniería / estructura, más bien que de tipo social y económico. Inevitablemente, los factores que determinan la vulnerabilidad de una sociedad a la hambruna varían considerablemente y existe una diferencia entre la vulnerabilidad de las sociedades y de las familias. La vulnerabilidad también varía entre las áreas geográficas, clases sociales y edad. Sin embargo, los factores comunes probablemente comprenderán:

- un país de bajos ingresos con una alta proporción de gente muy pobre
- producción alimenticia sujeta a grandes fluctuaciones relacionadas al clima o pestes
- comercio interno y externo desarrollado deficientemente
- restricción de los medios de comunicación y críticas del gobierno no toleradas
- opciones limitadas para que los individuos / familias den abasto con la crisis alimentaria

Muchos de estos factores se superponen y la pobreza aumenta automáticamente la vulnerabilidad. Sin embargo, a pesar de estos factores, los individuos en situaciones altamente vulnerables demuestran una notable resistencia e inventiva y utilizan una amplia gama de respuestas para la conservación propia y de sus sustentos.

Las respuestas o “estrategias para dar abasto” empleadas comúnmente incluyen la búsqueda de empleo fuera del campo, petición de préstamos a los vecinos, endeudamiento, alteración de los patrones de consumo tales como cambio a alimentos menos costosos o recolección local de “alimentos silvestres” disponibles, venta de bienes tales como tierra, muebles o animales para juntar dinero y poder comprar alimentos, o migración a campos de

#### RESPUESTA (de la página 30)

Las hambrunas sonevitables porque es posible que las regiones donde hay excedente de alimentos ofrezcan alimentos a las regiones o a los grupos que experimentan escasez. Por otro lado, programas de ayuda tales como estos requieren del apoyo de los gobiernos en las áreas afectadas, de transporte adecuado y mecanismos de entrega y del acuerdo de las áreas que tienen excedentes de alimentos para brindar ayuda.



socorro o fuera del área afectada. Las respuestas particulares adoptadas varían ampliamente como resultado de los diferentes fenómenos causales en las hambrunas, la naturaleza de la producción local de alimentos, factores culturales, la naturaleza de las familias afectadas, las condiciones del mercado local y la ausencia o presencia de programas de socorro. Sin embargo, estudios de hambrunas previas revelan ciertos patrones en las respuestas escogidas para dar abasto (vea Cuadro 6).

No debe subestimarse lo importante que es reconocer y respaldar la capacidad que tienen los grupos vulnerables para dar abasto en condiciones de miseria, ya que un entendimiento de las estrategias para dar abasto puede ser un factor muy útil para aquellos involucrados en diseñar diversos componentes de los programas de socorro. Cuando se diseñan programas de ayuda de socorro sin tomar en cuenta estas capacidades, la ayuda puede, a menudo, socavar la capacidad existente y dejar a aquellos que se pretende ayudar en condiciones peores que antes. Aún en las condiciones peores los individuos tienen habilidades y conocimiento, capacidades sociales y organizacionales y resolución que debe ser respaldada y estimulada si el propósito es reducir la vulnerabilidad a largo plazo. Cuando las “víctimas” de la hambruna se ven indefensas y sin habilidades, sin energía ni motivación, los programas de socorro ignorarán la fortaleza local, resultando en una dependencia en el futuro. (Anderson y Woodrow, 1991).

Cada vez es más frecuente tomar en cuenta los patrones de estrategias para dar abasto con la esperanza de que tal vez muestren algún indicio de la gravedad de la situación y del posible período de tiempo que pasará antes de que ocurra un aumento notable en la morbilidad y mortalidad. Sin embargo, la investigación está aún en pañales y lo que se sabe de estas estrategias para dar abasto son tan específicas en cuanto a tiempo y lugar que pueden ser sólo de uso limitado para aquellos involucrados en tomar “macro-decisiones” relacionadas al programa de socorro.



*Preparación de tierra reseca en anticipación a las lluvias.*

*FAO/J. Van Acker, UNDR0 News, julio/agosto, 1986.*

## Cuadro 6

### Estrategias para dar abasto

Basándose en respuestas documentadas a las hambrunas africanas, Corbett (1989) sugiere que hay una simple secuencia de tres etapas en las estrategias para dar abasto y argumenta que este modelo puede ofrecer una herramienta útil para analizar el comportamiento económico de los grupos familiares antes y durante las hambrunas en África.

#### Primera etapa: mecanismos de seguro

- cambios en prácticas de cultivo y plantación
- venta de pequeñas reservas
- reducción de niveles actuales de consumo
- recogida de alimentos silvestres
- uso de traspasos y préstamos entre grupos familiares
- aumento de la producción de mercadería pequeña
- migración en búsqueda de empleo
- venta de pertenencias (p.ej. joyas)

#### Segunda etapa: eliminación de bienes productivos

- venta de ganado
- venta de herramientas agrícolas
- venta o hipoteca de la tierra
- crédito de mercaderes y prestamistas
- mayor reducción en los niveles de consumo

#### Tercera etapa: Miseria

- migración por necesidad

Por ejemplo, un estudio realizado por Reily (1990) de un grupo de pastores agrícolas en la Provincia del Norte de Kordofán en Sudán indicó que debido a la falta de animales de transporte dentro de ciertos grupos familiares, esos grupos familiares se vieron impedidos de participar en el comercio pequeño, mientras que debido a la ausencia de varones adultos que deben llevar los camellos a otros lugares en búsqueda de mejores pastizales, las mujeres jefas de hogares se vieron en la necesidad de migrar “anticipadamente” a lugares distantes en búsqueda de empleo. Además, como el grupo no pudo recuperarse de hambrunas previas y / o de procesos de empobrecimiento crónico, con el tiempo se alteraron en forma considerable sus estrategias para dar abasto. Es así como pareciera que se han empleado muchas variaciones de estrategias y secuencias cambiantes de estrategias, aún durante períodos cortos. Esto dificulta la interpretación de lo importante que son las estrategias particulares que se están empleando, particularmente en el caso de aquellos que están lejos de las áreas afectadas, como es el caso de las oficinas centrales del gobierno y las organizaciones donantes.

*P. ¿Por qué es importante desarrollar las capacidades y respaldar las “estrategias para dar abasto” de las “víctimas” de hambruna?*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### Sistemas de aviso oportuno de hambruna

Como las hambrunas evolucionan durante un período de meses y, a veces, años, es posible detectar su desarrollo y dar aviso de modo que puedan llevarse a cabo intervenciones para limitar su progreso y evitar la destrucción de los sustentos de vida y el aumento de la mortalidad.

Aunque el término “sistema de aviso oportuno de hambruna” no apareció hasta el decenio de 1970, los esfuerzos para monitorear indicadores capaces de dar un aviso “oportuno” se remontan al Egipto Antiguo donde el nivel del Río Nilo se monitoreaba muy de cerca. Sin embargo, con la excepción de la India, que desarrolló un sofisticado sistema para monitorear las condiciones sociales como parte de los Códigos de Hambruna creados durante la segunda mitad del Siglo XIX, muchos de los esfuerzos para dar aviso de hambruna se han centrado, por lo menos hasta la década de 1980, en la monitoría de la producción de alimentos.

Esta atención en la producción de alimentos se debió al opinión dominante que existía de que la hambruna era el producto de una disminución en la disponibilidad de alimentos. Además, muchos gobiernos coloniales mantenían administraciones de Distrito y Departamentos Estadísticos que recopilaban

#### RESPUESTA (de la página 32)

El conflicto puede resultar en la destrucción del pueblo y de sus cultivos, causar amplia migración y también inhibir o prevenir la entrega de ayuda de socorro.

información sobre la producción agrícola y las condiciones locales, formando estos sistemas el componente central de los sistemas de información que eran usados para indicar que había escasez de alimentos dentro del país.

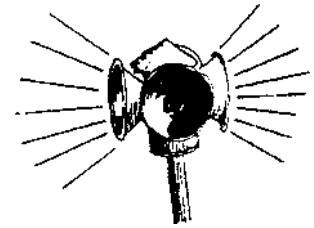
Durante los últimos dos decenios muchos países en desarrollo han hecho inversiones, con el estímulo y apoyo de donantes, y han mejorado la coordinación de sus sistemas actuales para comunicar información sobre indicadores meteorológicos, agrícolas, mercado de las cosechas y otro tipo de indicadores, tales como condición nutricional, de modo que les sea posible proporcionar información de “aviso oportuno”. En muchos países dichos sistemas han fomentado la creación de “Unidades de Aviso Oportuno” localizadas en un departamento pertinente del gobierno central hacia el cual los Departamentos de Meteorología, Extensión Agrícola y Estadística entregan información. Dentro de los países también deberían haber “Sistemas de Aviso Oportuno” a nivel local. A menudo son financiados por ONGs y usualmente, pero no siempre, retroalimentados dentro de los Sistemas Nacionales de Aviso Oportuno operados por el gobierno.

Además de estos sistemas nacionales hay otros “Sistemas de Aviso Oportuno” que funcionan a diferentes niveles. De este modo, agrupaciones regionales tales como el CILSS (Comité Permanente Interestatal para Control de Sequía en el Sahel) en Africa Occidental, la SADCC (Conferencia Coordinadora de Desarrollo del Sur de Africa), han establecido sistemas regionales de aviso oportuno los cuales combinan los datos de los sistemas nacionales con la información de otras fuentes, por ejemplo, información de instrumentos telesensores de satélites. A nivel global, el Sistema de Aviso Oportuno y de Información Global de la FAO (GIEWS) también combina los datos de los sistemas nacional y regional con información de otras fuentes (informes de misiones de evaluación de cultivos de la FAO, personal de terreno de ONG). El GIEWS es una importante fuente de información para las organizaciones donantes.

De este modo, es ahora posible que los donantes sean alertados cuando las lluvias son deficientes y sobre la posibilidad de que la cosecha sea mala, cuando los cultivos se encuentran a medio camino de crecimiento. Si el gobierno emite un llamado internacional o hace una compra en el mercado mundial al momento en que se trae la cosecha reducida, entonces los primeros embarques de alimento podrían llegar dentro de tres o más meses para ser usados ya sea para mantener los suministros dentro de los sistemas del mercado o para uso como “alimento a cambio de trabajo” o en programas de distribución gratuita.

Como se indicó antes muchos de los sistemas de aviso oportuno centran su atención en indicadores de producción y disponibilidad de alimentos y no en las condiciones del derecho a los alimentos de los diferentes grupos. Estos sistemas de aviso oportuno frecuentemente utilizan “estados de balance de alimento” en los cuales se combina la producción, importación, exportación y consumo de alimentos para producir una estimación de la escasez agregada que se debe recuperar mediante la importación comercial o ayuda alimentaria.

A pesar de las ideas obtenidas de la Teoría del Derecho, generalmente se ha comprobado que es difícil crear sistemas para tomar decisiones que sean sensibles al hecho de que las hambrunas *pueden* ocurrir en áreas que no experimentan una disminución en la disponibilidad total de alimentos.



*Las hambrunas pueden ocurrir en áreas que no experimentan una disminución en la disponibilidad total de alimentos.*

Aunque muchos sistemas dicen hacer uso de información sobre la condición de los derechos (precio de los alimentos, estrategias actuales para dar abasto), a dicha información se le da generalmente menos importancia que a la hoja de balance de alimentos y, en lugares donde se cuenta con estos datos, a la información del nivel nutricional. En parte, esto se podría atribuir a los siguientes factores:

- conocimiento incompleto de las estrategias para dar abasto;
- estrategias para dar abasto varían de acuerdo a la ubicación, grupo socioeconómico y período de tiempo limitando así su uso como pronosticador objetivo;
- los datos sobre producción alimenticia y condición nutricional se perciben como factores más objetivos que la información sobre estrategias para dar abasto (vea Cuadro 7).
- muchos gobiernos de países en desarrollo y organizaciones donantes ven la función de ayuda de emergencia como una prevención de la mortalidad; otros ven la ayuda de alimentos de emergencia como un medio para prevenir la miseria y la pérdida de los medios de subsistencia, y también como medio para rehabilitar la infraestructura y la propiedad dañada, reconstituir o recuperar recursos dañados o perdidos y para proseguir con las actividades productivas.

Aunque las importantes inversiones realizadas en Sistemas de Aviso Oportuno durante los últimos dos decenios han conducido a intervenciones más oportunas en muchos casos, al revisar el desempeño de los sistemas de aviso oportuno frecuentemente se concluye que las conexiones entre el aviso oportuno y la respuesta son débiles. Se ha visto muchas veces en años recientes que, a pesar de los avisos modernos, la respuesta de parte del gobierno del país afectado y de la comunidad internacional ha llegado demasiado tarde para prevenir la amplitud de la miseria y mortalidad (vea Cuadro 8).

*P. ¿Que datos son útiles en el diseño de “sistemas de aviso oportuno?”*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



**RESPUESTA (de la página 34)**

Los programas de socorro deberían diseñarse para promover desarrollo a largo plazo y para reducir la vulnerabilidad. Estos objetivos requieren que se refuercen las capacidades sociales, políticas y culturales.

## Cuadro 7

**Problemas al interpretar los resultados de estudios sobre nutrición**

Muchos gobiernos y organizaciones donantes le dan gran importancia a la información de la condición nutricional como indicador de la extensión con que se presentan las condiciones de hambruna en una población y, por lo tanto, la necesidad de contar con socorro alimenticio. Esta actitud puede ser atribuida en gran parte a los siguientes factores:

- 1) los estudios sobre nutrición se basan en niños de 1-5 años de edad, grupo que presenta la mayor vulnerabilidad fisiológica. Además, la desnutrición entre este grupo se nota en forma más abrumadora que entre otros grupos de la comunidad;
- 2) los estudios ofrecen datos "científicos" sólidos;
- 3) la alta tasa de desnutrición se toma como "comprobación" del consumo inadecuado de alimentos.

Aunque sin duda los estudios nutricionales funcionan como herramienta para verificar la seguridad de alimentos, su utilidad es probablemente más limitada de lo que comúnmente lo reconocen muchas agencias de socorro y organizaciones donantes. Mientras que en los países más ricos el estado nutricional a menudo se verifica mediante una monitoría clínica continua la cual puede efectuarse en forma fidedigna, en la región de África del Sub-Sahara se ha efectuado mediante la medida antropométrica (peso y estatura) de los niños en estudios periódicos, cuyos resultados son a menudo poco claros.

Variables confusas tales como enfermedades afectan notablemente la tasa de desnutrición. De este modo, en una aldea donde la mala calidad del agua ha conducido a una alta incidencia en enfermedades diarreicas, un estudio puede indicar una alta estimación de desnutrición en base a información de peso por altura. La respuesta más apropiada en dicha situación sería ofrecer una terapia de rehidratación oral y medidas para mejorar la calidad del agua además del socorro alimentario. En algunos casos no será necesario en absoluto el alimento de socorro. De este modo, como guía para la **necesidad de intervención de alimento de socorro**, el estado nutricional puede conducir a errores.

La emigración de las áreas afectadas y el aumento de la mortalidad frecuentemente asociada con los períodos de grave inseguridad transitoria de alimentos y hambruna sólo aportan prejuicios en los estudios nutricionales.

Una inesperada tasa base de desnutrición puede, correcta o incorrectamente, ser interpretada como el efecto de la muerte o emigración de los más gravemente desnutridos y de su no inclusión en la muestra.

Con objeto de que los estudios nutricionales produzcan resultados de validez estadística, es necesario contar con muestras de tamaño grande y seguir estrictos protocolos de investigación. En lugares de infraestructura deficiente dichos estudios son costosos en términos del respaldo logístico y del tiempo del personal experto. Durante los programas de socorro, cuando el personal experto es a menudo escaso y enfrenta muchas otras demandas de su tiempo, son altos los costos de oportunidad para llevar a cabo grandes estudios. Como resultado de las presiones y de las dificultades logísticas no siempre se siguen los protocolos estrictos y los resultados tal vez no sean significativos.

Un error de observación (p.ej., errores de medida de parte de equipos de evaluación) pueden ser notables a menos que los equipos de evaluación estén sujetos a evaluaciones y capacitación regulares. Un experimento efectuado por dos equipos de evaluación nutricional de una ONG en Sudán en 1985, que comprendía la medición de los mismos 131 niños dio como resultado que un ONG estimara que el 24% de la misma muestra tenía menos del 80% del peso según altura estándar mientras que el otro ONG estimó que el 48% tenía menos del 80% del peso según la altura estándar (Soeters 1988).

Como resultado de los factores anteriores, se ha visto emerger gradualmente el consenso entre las agencias de socorro expertas que aunque los estudios antropométricos periódicos ofrecen información útil de alimentación, se necesitan evaluaciones y el diseño de intervenciones adecuadas. Debe usarse otras técnicas para recopilar datos con objeto de complementar los estudios antropométricos. Una tendencia cada vez más usada entre dichas agencias es, por lo tanto, reducir los recursos dedicados a estudios antropométricos a un mínimo y aumentar los recursos dedicados a la recopilación de información "socioeconómica" tales como fuentes de ingreso alternativos, mecanismos para dar abasto y acceso a "alimentos de hambruna", los cuales pueden brindar un escenario más completo de las necesidades alimenticias y ayudar en la toma de decisiones respecto a intervenciones apropiadas.

## Medidas para mantener seguridad de alimentos

Las medidas de socorro a corto plazo deberán tener como objetivo general la protección del pueblo para que tenga acceso a los alimentos; esto se logra:

1. asegurando la disponibilidad de alimentos en el área afectada y
2. protegiendo los derechos de todos los grupos dentro de la población afectada.

### Cuadro 8

#### Estudio de caso: El aviso oportuno no es suficiente

La Hambruna de Etiopía de 1984-85 resultó en un exceso total de mortalidad de 0.4-0.5 millones. Fue causada por la interacción compleja de un número de factores, incluyendo sequías, guerra civil, desempeño deficiente del gobierno de Etiopía y su falta de popularidad con los donantes occidentales. La naturaleza de la interacción y la contribución relativa de cada factor es todavía un asunto de disputa, pero el hecho es que sucedió en un país que, después de la hambruna de 1973-75, había establecido un sistema de aviso oportuno que era considerablemente más sofisticado que los que existían entonces en muchos otros países de África.

Las regiones del norte del país experimentaron pocas lluvias entre 1983 y 1984. Muchas partes de las provincias del norte de Eritrea y Tigré se encontraban bajo el control efectivo de movimientos rebeldes. Casi la mitad del ingreso nacional bruto se gastaba en la guerra civil. Usando los informes producidos por el sistema de aviso oportuno, el gobierno apeló a la comunidad internacional ayuda en varias ocasiones durante 1983 y 1984. Algunos donantes respondieron en 1983, pero la respuesta al crítico llamado de marzo de 1984, en el cual se solicitaba un total de 450.000 toneladas de granos, fue deficiente. A continuación se indican algunas de las razones que contribuyeron a la escasa respuesta de marzo:

- los donantes opinaron que la llamada anticipada había sido exagerada;
- informes provenientes de las áreas en manos rebeldes que indicaban que la ayuda alimentaria del occidente era usada por el ejército de Etiopía y exportada hacia la URSS provocó una extrema cautela en los donantes respecto a si aprobar nueva ayuda;
- los donantes principales habían clausurado sus programas de desarrollo en el país por razones de política (extranjera y económica) que limitaba su capacidad para corroborar las evaluaciones

del gobierno y los dejaba excepcionalmente dependientes de las evaluaciones efectuadas para este propósito por la ONU;

- se percibía que el gobierno no le estaba dando suficiente prioridad a los esfuerzos de socorro, por ejemplo, el puerto principal se había cerrado para recibir embarques de ayuda alimentaria entre diciembre de 1983 y abril de 1984 y el viaje de donantes y la prensa extranjera a la región donde se desarrollaba la hambruna estaba severamente restringido.

En marzo de 1984 se realizó la visita al país de una misión de evaluación de ayuda alimentaria de la FAO/PMA. Aunque se reconocía que la gravedad de la situación garantizaba la entrega de 685.000 toneladas de ayuda en alimentos de emergencia, la misión concluyó que a menos que se mejorara la capacidad de manejo en los puertos, sólo podrían enviarse 125.000 toneladas. Las discusiones con el gobierno respecto a la misión se prolongaron y al momento de emitirse el informe en junio, la crisis se había empeorado debido a la falla del cultivo de "Beig". Los ONGs en el país aumentaron su presión sobre los donantes y sus propios esfuerzos de ayuda. En agosto el gobierno emitió otro llamado, pero esto se hizo en un momento en que el gobierno se estaba preparando para las celebraciones del décimo aniversario de la Revolución de 1974 y se le restó importancia a la existencia de la hambruna. A comienzos de octubre, después de las celebraciones, se aflojaron las restricciones de viaje al área afectada y los donantes iniciaron el proceso para movilizar la ayuda, pero aún en esta retrasada etapa no se apreció la escala inaudita de la ayuda que sería requerida. El 21 de octubre, la BBC transmitió un informe noticioso desde uno de los campamentos de alimentación, el cual fue transmitido en todo el mundo y causó una respuesta internacional inmediata y sin precedentes.

En esta sección se describen algunas de las medidas principales para mantener la seguridad de alimentos. Estas incluyen:

- estabilización de precio
- subsidios de alimentos
- programa para crear empleo
- distribución general de alimentos
- programas de alimentación suplementaria
- programas especiales para poblaciones pastorales y ganado
- programas complementarios de agua
- programas complementarios de salud

Muchos países de bajos ingresos aplican intervenciones de seguridad de alimentos como parte de sus programas generales de desarrollo y bienestar y tienen la capacidad potencial de expandirse para servir como componentes claves de una estrategia de socorro. La rapidez con que dicha expansión tenga efecto reflejará en parte la planificación para los preparativos que se ha llevado a cabo en anticipación del período de inseguridad alimentaria transitoria.

### *Estabilización de precio*

Una de las características de muchos países de bajos ingresos es la gran fluctuación en el precio de los alimentos en el mercado libre y es la causa principal de la erosión de los derechos alimenticios. Por ejemplo, en Sudán durante 1991, el precio del sorgo (*maíz de Guinea*) alimento básico, aumentó de 150 libras sudanesas por saco a 1.500. Dicha fluctuación puede ser exacerbada por la incapacidad de pagar importaciones de gran volumen requeridas para compensar la escasez y / o atrasos burocráticos en el inicio de dicha importación. Las ineficiencias en los sistemas de mercado que se ven comúnmente en los países de bajos ingresos también favorecen al aumento de la gran fluctuación de precios.

Si se mantienen reservas de granos domésticos o existencia estabilizadora se podría reducir el grado de la inestabilidad de precios. Al liberar las reservas cuando los precios son altos o aumentando y comprando en períodos cuando los precios son bajos o en declive, se puede "ajustar" la fluctuación. Sin embargo, el "ajuste" de grandes fluctuaciones requerirá de una compra, almacenamiento y operaciones de venta tan substancial que el costo puede ser prohibitivo para muchos países de bajos ingresos.

Dependiendo de la escala del déficit de producción, tal vez podría ser necesario emprender importaciones comerciales de alimento para mantener un abastecimiento en los canales del mercado del sector privado. Esto podría realizarse mediante licencias de importación emitidas por el gobierno a importadores comerciales, o en casos donde el mercado de artículos básicos es controlado por personal auxiliar estatal, instruir a dicho personal para encargarse de las importaciones. Generalmente el alimento importado cuesta más y tal vez deberá ser necesario dar al precio un margen de alza para cubrir costos adicionales. Si el gobierno se compromete a mantener los precios a niveles prevalecientes antes del episodio de inseguridad transitoria de alimentos, deberá subvencionar las importaciones. Kenya representa un ejemplo clásico de un país con adecuadas divisas extranjeras que realiza dichas importaciones comerciales en respuesta a una sequía grave. En 1984-85, el gobierno de Kenya importó 386.000 toneladas de maíz desde Tailandia

#### RESPUESTA (de la página 36)

Los sistemas de aviso oportuno a menudo se basan en datos tales como precipitaciones, producción de alimentos, mercadeo del cultivo y estudios nutricionales.

para mantener las reservas operacionales del programa estatal auxiliar de granos del "Consejo Nacional de Productos y Cereales". Esto involucró un desembolso de US\$62 millones. Para compensar el costo adicional, se aumentó el precio del maíz al consumidor a fines de 1984.

A nivel local existe la oportunidad de que las comunidades rurales aumenten su propia capacidad para tolerar los efectos del abastecimiento variable de alimentos. Por ejemplo, el establecimiento de "bancos de granos" y el aumento, a nivel de las granjas, de la capacidad de almacenamiento, contando tanto con capacidad financiera y de almacenaje para retener ingresos, puede tener un resultado importante especialmente en regiones semiáridas con precipitaciones variables. Los esfuerzos para integrar el mercado doméstico se difundirá y, por lo tanto, se atenuarán los efectos de la variabilidad regional o provincial en el rendimiento sobre los precios locales.

### ***Subsidios de alimentos***

Se trata de intervenciones en el abastecimiento y distribución con la intención de asegurar que el precio final para el consumidor estará por debajo del precio que prevalecería sin regulaciones. Muchos programas de estabilización de precios cuentan con alguna medida de subsidio. Debido a su clasificación, los subsidios del mercado que benefician a todos los consumidores son extremadamente costosos y por lo tanto no son viables en muchos países de bajos ingresos, siendo también difíciles de mantener financieramente aún en países con ingresos medianos. Sin embargo, el costo de la intervención puede reducirse mediante una *diferenciación* en términos de:

- subvencionar sólo aquellos productos cuyo consumo es importante para la gente pobre y no para los ricos; por ejemplo granos de poco valor como el sorgo y el mijo;
- restringir los subsidios a regiones geográficas definidas que experimentan una inseguridad transitoria de alimentos o a áreas donde hay concentraciones de grupos vulnerables, los almacenes de "precios razonables" establecidos por el gobierno de la India son un ejemplo de esta forma de subsidio diferenciado de alimentos;
- restringir el subsidio a grupos familiares particulares de la población que son especialmente vulnerables. En países con sistemas administrativos e infraestructura comparativamente sofisticados, pueden usarse cupones de estampillas para comida que reducen el precio de los alimentos para ciertos grupos familiares.

### ***Programas para creación de empleo***

Una estrategia de socorro ampliamente usada en Asia es el programa de creación de nuevos empleos o la expansión de programas actuales (vea Cuadro 9) y que también se ha usado en Africa, notablemente en Botswana. La creación de empleo es potencialmente una estrategia clave para proteger los derechos de grupos que están físicamente capacitados. Los programas para creación de empleo varían enormemente en su difusión y alcance desde modestos proyectos de base comunitaria que ofrecen oportunidad de empleo estacional en algunas aldeas hasta programas nacionales o estatales que tienen un notable impacto en la disponibilidad general de oportunidades de empleo. Los programas para creación de empleo son atractivos porque:

*Donde hay recursos de dinero y donde el sistema de mercado es capaz de mantener una disponibilidad de reservas de alimentos, es usualmente más eficaz en función de costos pagar a los trabajadores en base a dinero por trabajo.*



1. ofrecen ingreso de empleo a grupos específicos
2. se pueden usar potencialmente para crear bienes tales como caminos y canales
3. se evita la dependencia asociada con los programas de distribución gratis de alimentos durante largos períodos.

En un país con deficiencia alimenticia donde se cuenta con ayuda alimentaria y donde la disponibilidad local de alimentos está sujeta a fluctuaciones extremas, sería apropiado usar ayuda alimentaria para pagar los salarios de los obreros en base a trabajo por comida. Sin embargo, donde hay recursos de dinero y donde el sistema de mercado es capaz de mantener una disponibilidad de reservas de alimentos, es usualmente más eficaz en función de costos pagar a los trabajadores en base a dinero por trabajo.

Los programas para creación de empleo pueden ser definidos en grupos particulares o áreas vulnerables a inseguridad transitoria de alimentos. Los proyectos que garantizan empleo ofrecen oportunidades de empleo sin considerar el número de personas que desean participar. Dichos proyectos operan usualmente ofreciendo un salario promedio fijado a niveles bajo el salario promedio agrícola efectivo de modo que sólo postularán aquellos que se encuentran en un nivel de miseria o cercano a la miseria. En aquellos programas creados en áreas rurales es de vital importancia que los trabajadores no sean alejados de las actividades de producción agrícola en períodos de alta demanda laboral.

Los programas para la creación de empleo para grupos vulnerables particulares deben tener en cuenta que por la naturaleza o causa de su vulnerabilidad tal vez estén imposibilitados de participar en el programa. De este modo, los ancianos y minusválidos pueden estar físicamente incapacitados de participar. Las mujeres jefas de hogares encuentran obstáculos en participar debido a sus responsabilidades de cuidado infantil o a causa de costumbres sociales. Por estas razones deben tomarse medidas especiales para asegurar la participación de estos grupos, o desarrollar programas separados que aborden las necesidades de seguridad de alimentos de grupos familiares particulares.

La capacidad administrativa y técnica para manejar los programas de empleo es una consideración fundamental al decidir la función que dichos programas desempeñarán en un contexto de socorro. La falta de dicha capacidad en Africa explica en gran parte la función comparativamente limitada de dichos programas como una medida de socorro en dicho continente.

### ***Programa de distribución general de alimentos***

En situaciones donde los canales del mercado existente no representan medios eficientes para mantener disponibilidad de alimentos y donde no es posible formar programas para creación de empleo de la magnitud requerida, será necesario ofrecer raciones alimenticias a la población diferenciada para cubrir una parte substancial de sus requisitos alimenticios. En algunas situaciones tal vez sea necesario cubrir todos los requerimientos calóricos y micronutrientes de la población afectada; por ejemplo, en áreas donde predomina la agricultura de subsistencia y donde se ha producido un fracaso total de la cosecha, donde se han consumido las reservas de alimentos de la familia y donde son limitadas las oportunidades para obtener

ingreso temporal de fuentes alternativas. Como es el caso en los campamentos de refugiados, si la ración no contiene los niveles recomendados de calorías y micronutrientes, la salud de la población se deteriorará reduciéndose su resistencia enfermedades. Por lo tanto, los cereales deben ser "balanceados" mediante la entrega de leguminosas (semilla de caupí) y aceites / grasas y, cuando sea posible, alimentos complementarios tales como verduras frescas, azúcar y sal.

Es extremadamente raro que las poblaciones que sufren hambruna o los refugiados reciban una canasta completa de alimentos. En la mayoría de los casos, la ración es *solamente* de cereales, a veces se agregan leguminosas y aceite vegetal. Se supone que los beneficiarios obtendrán el resto de otras fuentes o que venderán parte de su ración para comprarlo. Esto puede crear problemas ya que las raciones vienen en envases marcados "prohibido vender o intercambiar" y algunas autoridades locales penalizan la venta de raciones donadas. En casos en que la gente trata como "experimento" mantenerse sólo de las raciones mínimas recomendadas por el PMA, p.ej., refugiados en Somalia, los problemas de nutrición han sido graves.

La distribución general de alimentos usualmente comprende la entrega de productos suficientes para un período determinado, a menudo uno o dos meses, a las autoridades / dirigentes de la aldea, quienes después son responsables de asegurar una distribución justa de los productos entre los grupos familiares de la aldea. Hasta mediados del decenio de 1980, la responsabilidad de entregar las raciones generales en Africa estaba en manos de agencias del gobierno de los países afectados respaldados por la ONU y donantes bilaterales. Cada vez en mayor número las entonces organizaciones no gubernamentales (ONGs) participan ahora en la administración de los programas de distribución general de alimentos.

Los programas de distribución general de alimentos son a veces diferenciados para que se encarguen de las distintas necesidades entre áreas y entre grupos de la población. Dicha diferenciación puede ser por ejemplo la entrega de raciones de diferentes tamaños a diferentes grupos o áreas, o

### Cuadro 9

#### Obras públicas durante la sequía de 1970-73 en el estado de Maharashtra, India

Las obras públicas fueron el componente central de la respuesta. Durante el auge del empleo en mayo de 1973, casi cinco millones de obreros participaron diariamente. La asistencia promedio en abril-junio de 1973 sobrepasó el 20% del total de la población rural en 7 de 26 distritos, siendo de casi un 35% en el Distrito de Buihar. En muchas aldeas gran parte de la fuerza laboral se empleó en trabajos de socorro. Aunque los salarios reales eran míseros, la contribución de obras de socorro en el ingreso total de las aldeas durante 1972-73 fue a menudo enorme. Un estudio de 70 aldeas indicó que en 45 las contribuciones excedieron el 50% del ingreso total de la aldea.

Los salarios se pagaron en efectivo. La intención era permitir que los trabajadores compraran su propio alimento, principalmente en los "almacenes de precio razonable" donde debía haber disponibilidad de raciones de granos en una cantidad de 12 kilos por cabeza al mes. Sin embargo, el sistema de distribución al público fracasó no pudiendo satisfacer más que a una pequeña fracción de las necesidades alimenticias de la población y en consecuencia el grueso de las compras se hicieron en el mercado libre. El pago de salarios en efectivo aseguró que los retrasos y fallas en la entrega de alimentos al público no paralizara el suministro de socorro.

Según Dreze 1990

excluir algunas áreas / grupos del programa. Dicha diferenciación puede ser problemática ya que requiere de un sistema de información eficiente para diferenciar las necesidades alimenticias entre áreas y grupos y puede ser rechazada culturalmente en la población afectada.

### *Programas de alimentación suplementaria*

Se trata de la entrega de raciones a grupos particulares cuyo crecimiento y condición de salud será probablemente incapacitado por un consumo bajo o reducido de alimentos; p.ej., niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y amamantando y ancianos. Los programas de alimentación suplementaria se pueden ofrecer en forma de raciones para llevar a casa o pueden ser preparadas para consumo en centros de alimentación central. Muchos programas de alimentación suplementaria emplean evaluaciones antropométricas para determinar ingreso al programa, de modo que, por ejemplo, sólo aquellos niños que caen bajo el 80% de las normas internacionales de peso por estatura son admitidos en el programa. En el caso de niños que sufren desnutrición grave puede ser necesario proporcionar regímenes de alimentación intensiva compuestos de varias comidas preparadas en el mismo lugar.

Siempre deberá darse prioridad a la creación de **programas de distribución de alimentación general** eficientes. Es probable que los programas de alimentación suplementaria operantes en situaciones donde la ración general es inadecuada sean solamente de efecto limitado. Por ejemplo, si la ración general es inadecuada, las raciones que se llevan a la casa probablemente sean consumidas por miembros de un grupo no diferenciado de la comunidad o de la familia. En los programas de alimentación en sitios específicos los niños que se dan de alta del programa pueden perder peso rápidamente debido a la falta de alimento en sus hogares debiendo ser nuevamente admitidos a los programas. Aunque a menudo las agencias de socorro se encuentran bajo gran presión para organizar programas de alimentación suplementaria sin considerar la suficiencia de la ración general, las agencias deberán considerar cuidadosamente si es conveniente distribuir recursos a programas que probablemente tendrán un impacto limitado.



*Distribución de alimentos en Chad*

LSCR/Liliane de Toledo  
UNDRO News, enero/febrero  
1985

*Las agencias deben considerar cuidadosamente si es conveniente distribuir recursos a programas que probablemente tendrán un impacto limitado.*

## **Cuadro 10**

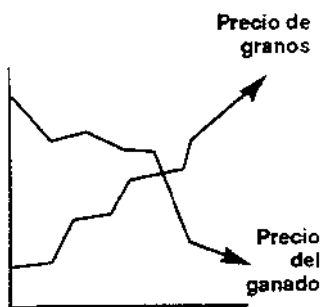
### **Requerimiento mínimo de alimentación diaria**

El Manual de Emergencia del PMA (1989) sugiere que el requerimiento promedio diario **mínimo\*** de 1.900\*\* kilocalorías (kcal) (que tal vez sea aumentado a 2.000-2.200 kcal si la desnutrición es muy difundida) podría cumplirse con la combinación de los siguientes productos:

\* *supone que hay disponibilidad de otros alimentos locales*

\*\* *deberá aumentarse en regiones de clima frío donde la población vive en tiendas de campaña.*

harina de cereal	400 gramos (ó 450-500 gramos de grano entero)
leguminosas	60 gramos
aceite/grasa	20 gramos
mezcla de cereal enriquecido	30 gramos
azúcar	15 gramos
sal	5 gramos



### ***Programas especiales para poblaciones pastorales y ganado***

En áreas predominantemente de pastura o en áreas de agricultura arable, donde el ganado representa un componente importante del sistema agrícola y una proporción notable de los bienes familiares, son muy convenientes los programas para mantener el ganado o, por lo menos, para mantener el precio del ganado. Una característica de la inseguridad transitoria de alimentos relacionada a la sequía es que el precio del ganado cae en un momento en que el precio de los granos está invariablemente subiendo. La disminución de los pastizales y forraje dificulta la manutención de los animales. Hay exceso de ofertas en el mercado ganadero, obligando a bajar los precios a niveles tal vez sólo un décimo de los niveles previos a la sequía.

En áreas donde se practica la agricultura arable una intervención efectiva podría ser el establecimiento de campos de ganado donde los rebaños puedan concentrarse, recibir alimentos y agua en beneficio de sus propietarios hasta que pase la sequía. De este modo un bien tan importante de la familia puede mantenerse vivo y mejorar dramáticamente su recuperación después de la sequía. En los Códigos de Hambruna de la India de fines de 1800 se reconoce que una situación de escasez de forraje requiere medidas separadas. Siguiendo esta práctica anticipada, las autoridades estatales de la India y los ONGs organizaron grandes campos de ganado y transportaron forraje ganadero a las áreas afectadas durante las sequías de 1987-88.

En áreas donde el sistema agrícola es predominantemente pastoral, deberían ofrecerse una variedad de intervenciones, tales como la entrega de ayuda de forraje y moderna atención veterinaria para limitar la diseminación de enfermedades asociadas a menudo con períodos de fatiga del ganado, para limitar la tasa de mortalidad de ganado. Entre los productos que podrían ofrecerse como ayuda alimentaria para el ganado se podría incluir heno adquirido localmente o subproductos de cosechas tales como tallos y vainas vegetales, o forraje más concentrado como melaza y pastel de cacahuete. Muchas medidas se pueden tomar para mantener los precios del ganado o para ofrecer a los propietarios pago por el ganado que de otra manera podría morir sin otorgarle ningún ingreso al propietario. Por ejemplo: expandir las actividades de corporaciones de carne auxiliares del estado, de modo que se compren más animales a precios "justos"; mantener la capacidad y actividad de los mataderos; y establecer adquisiciones locales y proyectos de matanza de reses para abastecer de carne a las escuelas locales y grupos vulnerables.



*Sistemas de distribución de agua*

Fuente: ACNUR

### ***Programas complementarios de agua***

Los períodos de inseguridad de alimentos relacionados a sequías invariablemente son testigos de una reducción en el número de las fuentes de agua y del deterioro de la calidad del agua a medida que las fuentes se secan y se contaminan a causa del exceso de uso. Las áreas donde las fuentes de agua deben bombearse son vulnerables al quiebre de la administración local, a la falta de divisas extranjeras (para comprar combustibles o piezas de repuesto), y a los conflictos. La reducción del número de fuentes de agua y el deterioro de la calidad de las fuentes de agua traen consigo una cantidad de efectos indeseables que sirven para aumentar, a menudo notablemente, los niveles de morbilidad y mortalidad.

Las migraciones hacia las fuentes de agua operantes resultan en la congregación de poblaciones alrededor de esas fuentes. La disponibilidad de agua cada vez más reducida limita las prácticas higiénicas eficientes. El

consumo de agua contaminada y de mala calidad aumenta la frecuencia de enfermedades transmitidas por el agua como es el caso de la diarrea. Como resultado, la mortalidad relacionada al agua puede ser tan notable en períodos de sequía como durante la falta de acceso a alimentos. Entre las medidas hidráulicas de emergencia se cuenta:

- ayudar a las comunidades a transportar agua desde fuente más distantes, p.ej., ofreciendo carros de agua jalados por burros, ofrecer forraje para los burros o acarreo de agua hacia las comunidades;
- mejorar el cuidado de los pozos perforados y bombas;
- perforar y equipar nuevos pozos;
- profundizar pozos existentes o cavar nuevos;
- cavar nuevas represas / tanques o lagunas o profundizar los existentes para recoger más agua durante las próximas lluvias.

***Programas complementarios de salud***

Los períodos de inseguridad transitoria de alimentos invariablemente son testigos de un considerable aumento en los niveles de morbilidad. El consumo reducido de alimentos, las prácticas deficientes de higiene y el deterioro en la calidad del agua asociado con la falta de alimentos y agua contribuye al aumento en la incidencia de enfermedades transmitidas por el agua. Los países que dependen en gran parte de sus exportaciones agrícolas como fuente de divisa extranjera del gobierno también suelen experimentar una reducción en la capacidad para mantener servicios básicos tales como atención médica básica, como resultado de las exportaciones limitadas. De este modo, la atención médica proporcionada se ve reducida a medida que la población experimenta un aumento en la vulnerabilidad a las infecciones.

Un objetivo importante durante los períodos de inseguridad alimenticia relacionada a la sequía es el de asegurar que el sistema de salud básica continúe funcionando. Las siguientes serían algunas de las intervenciones específicas de salud que podrían ofrecerse:

- ofrecer una solución de rehidratación oral y educación para su uso;
- asegurar reservas suficientes de medicamentos básicos en la red principal de atención médica;
- apoyar una difusión masiva de programas de inmunización (EPI) para asegurar uso amplio;
- distribución de Vitamina A para prevenir la ceguera resultante del consumo inadecuado de micronutrientes.

*P. Seleccione tres de las medidas mencionadas antes para mantener una seguridad de alimentos y discuta cómo se podría inhibir la inanición. Si es posible, describa una situación particular donde se haya puesto en práctica dicho programa y describa sus resultados.*

**R.** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



## Cómo seleccionar intervenciones particulares

En vista de la naturaleza de las causas múltiples de la hambruna, no es posible ofrecer una lista de "recetas" simples para una intervención apropiada. Cada situación requiere de una revisión cuidadosa de las causas próximas y básicas de la inseguridad de alimentos y de la selección de intervenciones que podrían mitigarlas y brindar socorro a la población afectada. Es probable que muchos programas comprendan una combinación de medidas cuyo objetivo es aumentar la disponibilidad de alimentos y medidas que pretenden mantener los derechos de todos los grupos. En consecuencia, los programas en general emplearán una mezcla de intervenciones para:

- **mantener el precio de alimentos a un nivel accesible para las familias afectadas;** p.ej., mediante proyectos de estabilización de precio, aumento en las importaciones de alimentos de parte de empresas comerciales o públicas y la disposición de subsidios generales o específicos
- **proteger a las familias afectadas para que puedan obtener alimentos y limitar en lo posible que ellos vendan sus bienes;** p.ej., mediante proyectos de creación de empleo, programas de alimentación general, proyectos para mantener el precio del ganado y campos de retención
- **limitar el aumento de la morbilidad durante períodos de inseguridad transitoria de alimentos;** p.ej., programas complementarios de agua y salud.

Los programas para mitigar la inseguridad transitoria de alimentos deberían tener además como objetivo estimular la estabilidad de la comunidad mediante la renovación del entorno inmediato ofreciendo alimentos, agua, programas agrícolas y de otro tipo para prevenir una migración forzada. Es sabido que la migración y la concentración de gran cantidad de gente en campos de socorro aumenta notablemente la morbo-mortalidad. Además, el proceso de recuperación se deteriora si las familias agrícolas se encuentran lejos de sus tierras agrícolas al comienzo de la próxima estación.

Es probable que los factores que afectarán la combinación particular de medidas de socorro empleadas incluyan:

- las **causas y naturaleza** del episodio de la **inseguridad transitoria de alimentos;**
- la **frecuencia de las intervenciones de la actual seguridad de alimentos** dentro del país (p. ej., subsidios alimenticios y programas de obras públicas) que podrían ampliarse;
- la **naturaleza y nivel** de los **recursos disponibles** para realizar y ampliar las medidas de socorro;
- la **capacidad administrativa** disponible.

### RESPUESTA (de la página 45)

Por ejemplo (1) los **programas de estabilización de precio** para mantener el precio de los alimentos a niveles que puedan ser costeados por los grupos impactados; (2) los **programas de creación de empleo** ofrecen salarios en dinero o "alimento" que permiten a las familias mantener sus derechos y fortalecer la iniciativa individual; y (3) los **programas especiales para el ganado** tratan de mantener los bienes familiares importantes protegiendo a lo animales y así apresurar la recuperación y evitar la miseria.

## Ayuda alimentaria

La disponibilidad de recursos y las restricciones asociadas a recursos particulares representan un factor inevitable y crucial. Durante muchos años, el recurso de socorro que ha estado disponible con mayor facilidad de parte de países donantes ha sido la ayuda alimentaria. Los programas de ayuda alimentaria de los Estados Unidos (que regularmente ofrecen el 60% de la ayuda alimentaria mundial) y la Comunidad Europea se reprimieron, por lo menos inicialmente, de la necesidad de disponer cuantiosos excedentes resultantes de políticas agrícolas internas. A pesar de que hay señales de que la ayuda alimentaria es con mayor frecuencia un recurso totalmente costeadado en el presupuesto de ayuda extranjera, todavía existe la idea de que es a menudo considerablemente más fácil que las agencias de socorro reciban una asignación de US\$5 millones en alimentos que un valor equivalente a una subvención en efectivo para llevar a cabo programas de agua, de salud y de dinero por trabajo. Pareciera ahora que existe una predisposición tendiente a aplicar intervenciones basadas en ayuda alimentaria en aquellos países donde son limitadas las fuentes de financiamiento doméstico.

Muchos donantes de ayuda alimentaria requieren que la ayuda entregada para aliviar la inseguridad de alimentos y la hambruna sea distribuida gratis a la población afectada. Mientras que algunos programas regulares de ayuda alimentaria se utilizan para mantener la estabilización de precios y los programas de subsidio alimenticio, las condiciones asociadas con la ayuda de alimentos de emergencia a menudo previenen su uso en la estabilización de precio e intervenciones de subsidio. En consecuencia hay una tendencia general que favorece los programas generales y de alimentación suplementaria en intervenciones de emergencia basadas en ayuda alimentaria donada.

## ■ RESUMEN

Las hambrunas han ocurrido durante toda la historia y rutinariamente resultan en una cuantiosa muerte y destrucción. Sin embargo, una hambruna no es sólo un suceso aislado sino más bien resulta de una secuencia de eventos y procesos que reducen la disponibilidad de alimentos en general o el acceso a alimentos de grupos vulnerables particulares. Esta reducción de alimentos puede ser de carácter crónico o temporal y puede ser la causa de factores naturales y provocados por el hombre. Entre los factores provocados por el hombre, el conflicto es a menudo una causa notable de hambruna y la presencia del conflicto frecuentemente hace que la ayuda de alimentos sea difícil, y aún imposible.

En teoría, las hambrunas son evitables. En realidad, ocurren con demasiada frecuencia. Cuando ocurren representan un rompimiento en la capacidad de los sistemas de ayuda local, nacional e internacional. Las "víctimas" de la hambruna deben a menudo confiar primero en sus propios recursos para aliviar los impactos de la hambruna. Cuando se crean programas de socorro se debe considerar estos patrones para dar abasto y basarse en los puntos fuertes de los individuos y la comunidad. A veces, estos patrones para dar abasto son suficientemente sistemáticos como para poder pronosticar hambrunas en desarrollo. Además de analizar los patrones para dar abasto, muchos países tienen ahora "sistemas de aviso oportuno" que miden las condiciones de sequía, la producción de alimentos y mercadeo de los alimentos para alertar a las autoridades de una crisis inminente.

Muchos programas diferentes que sirven para mantener la seguridad de alimentos han resultado exitosos. Entre estos se cuentan los programas de distribución de alimentos a la población en general o específica, programas para la creación de ingresos y programas para el control de precios que facilitan que las familias compren alimentos, programas complementarios de salud y agua para disminuir la morbo-mortalidad y programas especiales para mantener el ganado y otros bienes familiares.



## ASUNTOS INSTITUCIONALES

OBJETIVOS  
DEL ESTUDIO

*Después de leer y completar los ejercicios de esta sección, usted podrá:*

- *diferenciar las funciones ante sequía y hambruna de varias agencias de la ONU, gobiernos nacionales, ONGs y donantes*
- *entender las nuevas y posibles funciones de la ONU ante hambrunas que tienen que ver con conflicto civil y son intensas consideraciones políticas*
- *especificar cómo y cuándo deben establecerse los programas de rehabilitación*

### Introducción

En teoría, las hambrunas son evitables, pero se requiere de cuantiosos recursos organizacionales. Existe un gran número de organizaciones internacionales, nacionales y locales, necesarias para combatir las hambrunas y para aliviar el sufrimiento. El sistema mediante el cual responden la comunidad internacional y los gobiernos nacionales a las hambrunas en desarrollo es extremadamente complejo y no está bien formalizado. En la siguiente sección se describen las funciones de los gobiernos nacionales, del sistema de la ONU y de los ONGs en la entrega de socorro y rehabilitación.

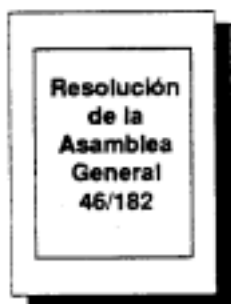
### Funciones de los gobiernos nacionales

Para llevar a cabo exitosamente los esfuerzos delineados anteriormente con objeto de reducir la vulnerabilidad ante las hambrunas es esencial contar con medidas efectivas de los gobiernos nacionales. Los preparativos para mitigar los efectos de la hambruna requieren que la capacidad de respuesta adicional sea mantenida en una base continua dentro del sistema. Cuando el ejercicio del poder es ineficiente, es probable que dicha capacidad no se mantenga entre los episodios de hambruna. Así fue como la cuantiosa inversión internacional para capacitar el transporte a Sudán a mediados del decenio de 1980 no se mantuvo y ahora ha debido ser reconstruida para dar abasto con la situación de 1990-91.

De igual modo, el desempeño del gobierno nacional es crucial para lograr con éxito la respuesta general de parte de la comunidad internacional una vez que la hambruna se desencadena. En los casos de Botswana y Kenya, durante mediados de 1980, donde el gobierno nacional estaba preparado para tomar la iniciativa en sus propios programas de socorro y guiar la subsecuente respuesta internacional y en casos donde la situación no tiene complicaciones debidas a conflictos y graves tensiones políticas internas, el sistema de respuesta internacional funciona en forma relativamente eficiente. Donde estas condiciones no están presentes, como fue el caso de Sudán y Etiopía durante mediados de 1980, el sistema de respuesta internacional frecuentemente responde en forma deficiente.

## Funciones de las Naciones Unidas

Varias agencias de la ONU responden a la inseguridad transitoria de alimentos y hambrunas. La mayor parte de los recursos canalizados a través de la ONU en respuesta a dichas situaciones pasan por el PMA (ayuda alimentaria), ACNUR (todo tipo de ayuda para los refugiados) y UNICEF (socorro no alimenticio, sino especialmente suministro de agua y salud para las mujeres y niños como grupos prioritarios). (Vea Cuadro 11 con una reseña simplificada de las funciones de agencias claves de la ONU).



Gran parte de la coordinación entre las agencias se efectúa a nivel del país. El Equipo para Manejo de Desastres de la ONU, presidido por el Representante Residente / Coordinador Residente del PNUD tiene que desempeñar una importante función en coordinar la respuesta de la ONU, pero su función puede ser diferente que en los casos de desastres de inicio súbito. Debido a que por su naturaleza las hambrunas se intensifican lentamente, es posible utilizar los arreglos de coordinación de los donantes ya existentes, por lo menos hasta el punto en que la situación sea reconocida como para requerir una respuesta excepcional. En los casos extremos, el Secretario General de la ONU puede decidir si es necesario proporcionar un mecanismo de coordinación más severo.

En vista de los problemas creados por emergencias compuestas y complejas, las cuales a menudo incluyen desplazamiento de la población, hambruna, conflicto civil y otras consideraciones políticas intensas, se ha determinado en las Naciones Unidas fortalecer y darle mayor vigencia a los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional, en particular el sistema de la ONU, para ofrecer ayuda humanitaria. Esta determinación se refleja en la aplicación de la *resolución 46/182 de la Asamblea General*, aprobada en diciembre de 1991.

Esta resolución afirma que la ayuda humanitaria debe proporcionarse de acuerdo con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad. Por consiguiente, la ONU desempeña una función central y única al ofrecer liderazgo y coordinación de los esfuerzos de la comunidad internacional para apoyar a las poblaciones afectadas.

La aplicación de la Resolución 46/182 incluye la creación de un convenio para un fondo de previsión, es decir, un fondo central rotatorio de emergencia de US\$50 millones como mecanismo de circulación de efectivo para asegurar una respuesta rápida y coordinada de las organizaciones del sistema. La ONU también establecerá un registro central de personal especializado y equipos de especialistas técnicos, suministros y otros recursos que la ONU puede reunir con poco aviso.

El liderazgo para esta iniciativa de la ONU será provisto por un funcionario de alto nivel, el coordinador de socorro en caso de emergencia, nombrado por el Secretario General, para trabajar con entidades del sistema de la ONU que tratan aspectos de ayuda humanitaria. Esta posición combina las funciones previamente desempeñadas en la coordinación de respuesta de la ONU por representantes de la Secretaría General para emergencias mayores y más complejas, así como también por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Desastre.

Este coordinador de socorro en caso de emergencia, entre otros deberes, está encargado de facilitar el acceso de las organizaciones operacionales a las áreas de emergencia para la entrega de una ayuda rápida de emergencia. En casos de emergencias complejas esto tal vez requiera negociaciones entre

Cuadro 11

## Funciones de las agencias claves en la mitigación de la inseguridad transitoria de alimentos

	Reducción de vulnerabilidad	Preparativos	Aviso anticipado	Entrega de ayuda		Coordinación de socorro/recuperación	Rehabilitación	Resolución y protección ante conflictos
				alimentaria	no alimentaria			
PNUD	★	★	—	—	x	★	★	x
PMA	x	★	★	★	x	x	x	—
FAO	★	★	★	—	x	★	—	
ACNUR	—	x	x	x	★	x	★	★
DHA	★	★	—	★	★	★	x	★
UNICEF	★	x	x	x	★	x	x	x
CMS	★	x	—	—	x	x	x	—
OIT	★	—	—	—	—	—	x	—
BANCO MUNDIAL	★	x	—	—	—	x	★	—

*Nota: Las funciones de mandato de las agencias pueden variar de acuerdo a circunstancias locales*

Clave — = sin función ni participación x = cierta función participativa ★ = importante función o participación

**Secretaría de la ONU.** Localización de la Unidad para Programas Especiales de Emergencia y la Oficina para Operaciones de Emergencia en Africa (1984-86). El Secretario General de la ONU ocasionalmente nombra Representantes Especiales a nivel del país para coordinar operaciones de socorro en gran escala.

**PNUD.** Comprometido en la reducción de vulnerabilidad, preparativos y rehabilitación a través de sus diversas actividades de desarrollo. Como representante del sistema de la ONU en el país, el Representante Residente del PNUD desempeña una función clave en la coordinación.

**PMA.** Proveedor de una parte substancial de la ayuda alimentaria de emergencia en Africa y coordinador de las contribuciones y embarques de donantes bilaterales. Su participación frecuentemente incluye sistemas de logística en el país que cuentan con movimientos en masa hacia puntos de distribución regional o de distrito.

**FAO.** Comprometida en la reducción de vulnerabilidad y rehabilitación a través de sus actividades de desarrollo agrícola. Participa en actividades de preparación en caso de sequía (planificación de los preparativos, desarrollo de manuales, capacitación, etc.), en varios países africanos. El Sistema de Aviso Oportuno e Información Global de la FAO es el principal sistema global de aviso oportuno en caso de desastres relacionados a sequía y la FAO ofrece ayuda a los sistemas nacionales de aviso oportuno. La Oficina de Operaciones Especiales de Socorro de la FAO (OSRO) ocasionalmente conduce misiones de donantes múltiples a países que solicitan una cuantiosa ayuda de alimentos. La entrega de semillas como parte de la recuperación de la sequía es una de las responsabilidades de la FAO. La FAO ofrece planificación para la seguridad de alimentos a nivel nacional, regional, comunitario y familiar, ayuda para acumular y manejar reservas de seguridad de

alimentos y colabora con misiones de respuesta y evaluación en caso de emergencias alimentarias, así como también en la rehabilitación agrícola.

**ACNUR.** Responsable de coordinar la entrega de toda forma de ayuda para los refugiados. ACNUR también hace intentos para obtener avisos oportunos sobre movimientos masivos de refugiados. El PMA tiene cada vez mayor responsabilidad en la entrega de ayuda alimentaria a nivel de campamento. ACNUR es respaldado por ONGs, UNICEF y agencias nacionales del gobierno en la entrega/distribución de ayuda no alimentaria a las poblaciones en campamentos. La principal responsabilidad de ACNUR es organizar programas de repatriación una vez que esto sea posible.

**DHA-UNDRO.** Responsabilidad bajo mandato de la coordinación de socorro internacional y ayuda a los países en la prevención y preparación en caso de desastre. En muchos casos sus actividades de coordinación se extienden un poco más allá de la recopilación, análisis y diseminación de información sobre los requerimientos de socorro.

**UNICEF.** Comprometida en la reducción de vulnerabilidad y rehabilitación a través de sus actividades de desarrollo, etc., centrandose su atención en los niños y mujeres. Frecuentemente desempeña una importante función en proporcionar atención médica (respaldo de medicamentos básicos para sistemas principales de atención médica) y abastecimiento de agua (perforación de pozos, rehabilitación de pozos perforados y bombas de mano) durante operaciones de socorro. Es la agencia de la ONU que no está obligada según su constitución a ofrecer ayuda a organizaciones aprobadas por el gobierno nacional. Como resultado, UNICEF ha estado a la cabeza otorgando ayuda de socorro a regiones en manos de rebeldes en el sur de Sudán.

**OMS.** Ofrece ayuda técnica y asesoría sobre requerimientos médicos durante emergencias.

todas las partes involucradas para obtener su consentimiento y, cuando sea necesario, el establecimiento de corredores de socorro temporal, días y zonas de tranquilidad y de otros tipos.

Son muchas las consideraciones operacionales que se presentan en emergencias complejas. Una de las más cruciales es aquella sobre la seguridad de los equipos de socorro en zonas de conflicto. Como coordinadores de ayuda para los desplazados, el personal de la ONU tiene la responsabilidad especial de asegurar que todo el personal que opera en zonas de conflictos, o vecinas a estas, trabaje en condiciones de riesgo mínimo y máxima seguridad. Las directrices y procedimientos para el personal deben establecerse en conjunto con el país anfitrión y, cuando sea posible, con los grupos insurgentes. La ONU a menudo tiene la responsabilidad de notificar al personal encargado de actividades de socorro y a otras organizaciones respecto a los riesgos que puedan enfrentar de parte de operaciones militares en o cerca de sus actividades de socorro. En cuanto a esto, la ONU puede a menudo conseguir permisos para vuelos especiales en áreas de disputa en aviones que llevan marcas de las Naciones Unidas, establecer transporte seguro a través de la línea del frente en vehículos con marcas especiales de la ONU, y establecer corredores especiales de socorro por medio de los cuales se pueda entregar suministros de socorro de alimentos bajo banderas de tregua o a través de corredores designados, sin restricciones indebidas. Es importante que la ONU evalúe cuidadosamente los riesgos antes de estimular a las organizaciones de socorro para que comprometan su personal y recursos a efectuar operaciones en regiones inseguras. La aseveración de parte de la ONU de que una área o medio de transporte es seguro tiene mucho peso – y responsabilidad.

Dos de los aspectos más importantes al trabajar en áreas remotas e inseguras son las comunicaciones y el apoyo de evacuación de reserva. Los coordinadores de la ONU deben esforzarse al máximo para asegurar que el personal de socorro tenga acceso inmediato las 24 horas del día a servicios de telecomunicaciones y que se cuente inmediatamente con medios adecuados para evacuar al personal en caso de una emergencia. Esto podría suponer la designación de un avión liviano disponible a la brevedad para evacuar al personal.

*P. ¿Cómo afecta la Resolución 46/182 a las funciones de la ONU en el cumplimiento de las necesidades de hambruna?*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



## Funciones de donantes y ONG

Aunque existe una variación considerable entre los países, generalmente sucede que la mayoría de los recursos proporcionados en respuesta a la inseguridad transitoria de alimentos es proporcionada por donantes bilaterales de gobierno a gobierno o canalizado a través de las ONGs. Por ejemplo, el PMA es responsable de proporcionar sólo un 20% del total de la ayuda alimentaria y los donantes bilaterales proporcionan el resto. Cada vez con más frecuencia las ONGs son utilizadas por los donantes bilaterales como canales para efectuar su ayuda. Aproximadamente el 40% de la ayuda alimentaria de emergencia en Africa es ahora canalizada a través de ONGs tales como CARE, Oxfam, Fondo para la Infancia y los Servicios del Socorro Católico. Estas tendencias tienen implicaciones importantes:

- aumentan la función potencial que pueden tener las consideraciones de políticas extranjeras al proporcionar ayuda y, por lo tanto, pueden influir en la eficiencia de su respuesta;
- potencialmente limitan la función de las agencias de la ONU, aunque mucho depende de las circunstancias locales y del nivel de colaboración a nivel del país entre la ONU y el personal de los donantes bilaterales;
- aumentan la necesidad de contar con mecanismos de coordinación eficientes entre el gobierno, organizaciones donantes bilaterales, agencias de la ONU y ONGs.

Los donantes utilizan las ONGs para canalizar la ayuda de socorro porque:

- hay dudas respecto a la eficiencia con que las agencias de gobierno pueden manejar la gran cantidad de ayuda
- dudas sobre el compromiso / habilidad de las agencias de gobierno para alcanzar a aquellos más necesitados
- temores de corrupción y alto nivel de divulgación”.

Las ONGs representan un atractivo especial para los donantes bilaterales en áreas donde se debate la soberanía y el movimiento rebelde está en control de grandes porciones del territorio. Por razones diplomáticas/ políticas extanjeras, los donantes bilaterales pueden no querer que se sepa que están prestando ayuda en dichas áreas, aún cuando se trate de ayuda humanitaria. En virtud del respeto que sienten por la soberanía nacional, se evita a veces que las agencias de la ONU operen en dichas áreas. En consecuencia, los donantes bilaterales hacen uso de las ONGs, ya sea como intermediarias entre el donante y las agencias locales o entre un transportador de carga a granel y el distribuidor final.

La importante y creciente función de las ONGs tiene una seria de implicaciones. En los casos donde el gobierno o la ONU ha establecido mecanismos eficientes de coordinación y el número de ONGs en el país es limitado, la coordinación entre la comunidad de organizaciones no gubernamentales puede ser adecuada. En lugares donde los mecanismos de organización del gobierno y la ONU son débiles y donde existe un aumento notable en el número de ONGs, pueden surgir graves problemas de coordinación. Aunque a corto plazo el uso de las ONGs puede ser necesario para asegurar una respuesta pronta y eficiente, el uso de ONGs no debería prevenir los esfuerzos a largo plazo para fortalecer la capacidad de las agencias gubernamentales.



Estos retornados han recibido ayuda para su restablecimiento  
ACNUR/J. Courtin

*P. Identifique las implicaciones que tiene la tendencia cada vez en aumento de los donantes para usar ONGs con objeto de ofrecer ayuda en caso de hambruna.*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



### Rehabilitación

La rehabilitación involucra la ayuda a la población afectada para reemplazar los bienes perdidos durante la hambruna y, cuando se pueda, restablecer sus medios de sustento. La gravedad de la hambruna determinará la naturaleza y el grado de las necesidades de rehabilitación. Así, si ha ocurrido migración hacia campamentos y si ha aumentado notablemente la mortalidad, se requerirá un programa de rehabilitación intensivo. Podría tratarse de servicios de atención médica, asesoría, respaldo material, p.ej., semillas, herramientas, utensilios de cocina y cobijas y otro tipo de respaldo, especialmente transporte de vuelta a los hogares previos, restablecer los hogares y las actividades productivas. Si el impacto del episodio de inseguridad transitoria de alimentos no fue grave y si muchas familias no se han visto obligadas a vender sus bienes productivos (p.ej., reservas de semillas y ganado de crianza) entonces tal vez no se necesite un programa de rehabilitación. Las necesidades de rehabilitación deben evaluarse cuidadosamente y crear intervenciones para la situación en especial.

Es de especial importancia programar las intervenciones de rehabilitación. Por ejemplo, los programas de distribución de semillas deben completarse antes del inicio de la próxima estación de lluvias. De este modo, la intervención debe planificarse y efectuarse junto con las actividades de socorro. Si el programa es exitoso y las lluvias son satisfactorias entonces las actividades de socorro pueden completarse hacia finales de la estación de crecimiento y se podrán iniciar otras actividades de rehabilitación. La necesidad de evaluar, planificar y preparar las intervenciones de rehabilitación donde el personal está preocupado con las intervenciones de socorro es problemática para muchas agencias de socorro y no es raro que a las actividades de rehabilitación se les vaya dando menor prioridad. El historial de las actividades de rehabilitación exitosas no ha sido siempre satisfactorio. Es a menudo necesario designar personal para que trabaje en intervenciones de rehabilitación y protegerlo de las presiones del programa de socorro para asegurar programas de rehabilitación exitosos.

#### RESPUESTA (de la página 52)

La Resolución 46/182 aumenta la capacidad del sistema de la ONU para proporcionar un mecanismo de financiamiento de emergencia, ordena bajo mandato la creación de una lista de individuos y recursos para responder a situaciones de hambruna y afirma que la ayuda humanitaria es el objetivo primordial de las Naciones Unidas, quien puede requerir de negociaciones excepcionales con las diversas partes del conflicto.

*P. ¿Bajo qué condiciones deben llevarse a cabo programas de rehabilitación?*

*R.* \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Los programas de semillas son frecuentemente un componente fundamental en los esfuerzos de rehabilitación. La razón de esto es que la población afectada ha agotado todas sus reservas de semillas ya sea mediante repetidos cultivos o por el consumo de las semillas como alimento. No obstante, se debe tener cuidado al evaluar la necesidad de crear un programa de semillas ya que han habido casos donde áreas que se creían con grave escasez de semillas, la producción de los cultivos se ha recuperado rápidamente después de las primeras lluvias copiosas aún sin programas de distribución de semillas. Las semillas se pueden dividir con gran facilidad y es a veces posible que los grupos familiares adquieran pequeñas cantidades de varias fuentes diferentes. Sin embargo, aunque la producción agregada se puede "robustecer" rápidamente, esto podría también enmascarar una grave escasez de semillas en los grupos familiares agrícolas de recursos más escasos. En dichas situaciones se debe considerar la distribución de semillas a grupos específicos.

Asegurar la provisión oportuna de *reservas adecuadas de semillas* es central para que los programas de semillas sean eficientes. En un país que experimenta escasez de alimentos resultante de déficit de producción, habrá escasez de semillas y se alzarán los precios de las semillas. Los departamentos de agricultura de muchos gobiernos mantienen reservas de semillas que pueden ser una fuente útil para el país con el fin de ser usadas en programas de distribución de semillas. Sin embargo no debe suponerse que dichas reservas de semilla contienen las variedades adecuadas para el sistema agrícola en la región donde se llevará a cabo la distribución. En las tácticas de intervención se debe considerar cuáles son las semillas que prefiere el campesino y los factores ecológicos locales. Donde las variedades adecuadas de semilla no están disponibles en fuentes dentro del país, se *podría* considerar las variedades importadas. Sin embargo, la importación de semillas a veces se dificulta por problemas de logística y por reglamentos de importación diseñados para prevenir la diseminación de enfermedades en los cultivos. El promedio de éxito de los programas de semilla que usan variedades importadas no es muy alto.

En países donde se practica la agricultura arable, la recuperación será más rápida si los animales de tiro se mantienen vivos durante la sequía o hambruna, como se ha sugerido antes. Alternativamente, se pueden realizar proyectos de "reposición de existencias" para proporcionar animales de tiro a los grupos familiares cuyos animales fueron vendidos, murieron o se los tuvieron que comer.

*El promedio de éxito de los programas de semillas que usan variedades importadas no es muy alto.*

La rehabilitación de las comunidades predominantemente pastorales es mucho más prolongada que la rehabilitación en comunidades predominantemente arables. Dichas comunidades invariablemente surgen de los períodos de inseguridad transitoria de alimentos con rebaños / manadas de menor tamaño y hay casos en que una cantidad variable de familias han perdido todo su rebaño / manada. En hambrunas recientes en Africa se han registrado pérdidas agregadas de ganado del 80% o más. En dichas situaciones puede pasar una década hasta que el rebaño vuelva a su nivel previo a la hambruna. Las familias que han tenido la fortuna de mantener algunos de sus animales de crianza podrán regenerar sus rebaños con poca o sin ayuda. Las familias que han perdido sus animales de crianza y que no tienen suficientes bienes para comprar dichos animales (los cuales estarán disponibles sólo a altos precios después de un período de gran pérdida de ganado) necesitarán ayuda. Se han intentado varios tipos de programas de "reposición de existencia", siendo variado el grado de éxito. El ganado de cría se puede obtener localmente o en otros lugares del país y se puede ofrecer gratis o en préstamo a grupos familiares seleccionados.

Mediante la disposición de crédito las familias son estimuladas para hacer sus propias inversiones / elección de consumo durante la fase de recuperación; p.ej., para comprar sus propios animales de crianza y equipo agrícola. Aunque es más flexible, dicha intervención puede ser difícil desde el punto de vista administrativo y tiene algunas implicaciones en cuanto al nivel y prolongación que una agencia se verá comprometida en el área.

*P. ¿Qué consideraciones especiales abarcan los programas de rehabilitación de "semillas"?*

*R.* \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



**RESPUESTA (de la página 54)**

Aumenta el potencial para que las consideraciones de política extranjera diseñen programas de socorro; potencialmente limita la función y autoridad de las agencias de la ONU; y aumenta la necesidad de mecanismos de coordinación.

**RESPUESTA (de la página 55)**

Los programas de rehabilitación son necesarios después de períodos graves de inseguridad transitoria de alimentos y hambrunas cuando los grupos familiares han perdido muchos de sus bienes, se han visto obligados a migrar y han experimentado altos promedios de mortalidad.



## ■ RESUMEN

La respuesta eficiente del gobierno es crítica para el éxito de los programas de socorro en respuesta a hambrunas. Desafortunadamente, en muchos países que experimentan hambruna los gobiernos son inestables, inhibiendo de este modo las respuestas eficientes. Varias agencias de las Naciones Unidas desempeñan importantes funciones en respuesta a la hambruna. Como muchas emergencias incluyen conflictos civiles e intensas consideraciones políticas, además de la hambruna y de la población desplazada, la ONU ha desarrollado nuevas funciones para respaldar respuestas eficientes con objeto de proporcionar ayuda humanitaria. Cada vez con más frecuencia los donantes prefieren otorgar la ayuda para la hambruna a través de ONGs. Esta tendencia tiene implicaciones significativas para los programas de socorro y rehabilitación.

### RESPUESTA (de la página 56)

Las semillas deben distribuirse antes del próximo período de lluvias; las variedades de semillas deben ser adecuadas a las preferencias de los campesinos locales y a las condiciones de cultivo; las semillas se pueden dividir con facilidad y las reservas locales pueden ser suficientes para el propósito de recuperación sin crear programas especiales.

## ■ REFERENCIAS

- Anderson, Mary B. and Woodro, Peter J., "Reducing Vulnerability to Drought and Famine: Developmental Approaches to Relief," *Disasters*, 15 (1), 43-54, 1991.
- "Approaches to world food security" FAO Economic and social development paper, Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations, 1983.
- Borton, J. and Clay, E., "The African food crisis of 1982-86," *Disasters*, 10 (4), 258-273, 1986.
- Brammer, H. Drought Code: "A Manual on Agricultural Disaster Preparedness procedures for use in case of drought," Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1992 [1980]
- Braudel, F., *The Structures of Everyday Life: The limits of the possible (English Translation)*. London: Collins / Fontana Press, 1981.
- Corbett, J., "Famine and Household Coping Strategies," *World Development*, Vol 16 (9), 1099-1112, 1988.
- de Waal, A., *Famine That Kills: Darfur, Sudan 1984-85*, Clarendon Press, Oxford, 1989.
- Downing, T., "Assessing socio-economic Vulnerability to Famine: Frameworks, Concepts and Applications," Final Report to the USAID Famine Early Warning System Project. Washington, 1990.
- Drèze, J., "Famine Prevention in India" in J. Dreze and A. Sen, *The Political Economy of Hunger, Volume II: Famine Prevention*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- Drèze, J. and Sen, A., *Hunger and Public Action*, Oxford: Oxford University Press, 1989.
- "Effects of stabilization and structural adjustment programmes on food security," FAO Economic and Social Development Paper No. 89, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1989.
- Farmer, G. and Wigley, T.M.L., "Climatic Trends for Tropical Africa", Research Report for the Overseas Development Administration. Norwich: Climatic Research Unit, 1985.
- Ilfie, J., *The African Poor: A history*. Cambridge University Press, 1987.
- Jansson, K. et. al., *The Ethiopian Famine: the story of the emergency relief operation*, London: Zed Books, 1987.
- Minear, L. et. al., *Humanitarianism Under Siege: A Critical Review of Operation Lifeline Sudan*, Red Sea Press, New Jersey / Bread for the World, Washington, 1991.
- Nicholls, N., "The El Nino / Southern Oscillation Phenomenon" in M. Glantz et al. (eds), *The Societal Impacts Associated with the 1982-83 Worldwide Climate Anomalies*. Boulder, Colorado: UNEP / NCAR, 1987.

- "Prospects for Food Aid and its Role in the 1990s", report from the FAO Committee on World Food Security, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, January 1991.
- Rahmato, D., *Famine and Survival Strategies: A Case Study from Northeast Ethiopia*, Uppsala: The Scandinavian Institute for African Studies, 1991.
- Rasmusson, E.M., "Global climate change and variability: effects on drought and desertification in Africa" in Glantz, M.H. (ed.), *Drought and Hunger in Africa*. Cambridge University Press, 1987.
- Reily, F., "Drought Responses of the Kababish Pastoralists in Northern Kordofan, Sudan: Implications for Famine Early Warning" Rome: FAO, 1991.
- Riebsame, W.E. et al., *Drought and Natural Resources Management in the United States: Impacts and Implications of the 1987-89 Drought*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1991.
- Sen, A., *Poverty and Famines*, Oxford: Clarendon Press, 1981.
- Soeters, R., "Pitfalls with weight-for-height measurements in surveys of acute malnutrition". *Tropical Doctor* 16(4), 174-176, 1988.
- "Strengthening national early warning and food information systems in Africa," report from an FAO workshop in Accra, Ghana, 23-26 October 1989, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1990.
- Wilhite, D.A. and Glantz, M.H. 1985. "Understanding the Drought Phenomenon: The Role of Definitions". *Water International* 10, 111-120.
- World Bank, *Poverty and Hunger: Issues and options for food security in developing countries*. Washington D.C., 1986.
- WHO (World Health Organisation). 1985. *Energy and Protein Requirements* Report of a Joint FAO / WHO / UNU Expert Consultation, Technical Report Series 724, Geneva.
- WMO (World Meteorological Organisation), "Report of the Expert Group Meeting on the Climate Situation and Drought in Africa". Geneva: WCP-61, 1983.
- "World Food Security Compact," Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1983.

## ■ NOTAS

- <sup>1</sup> Debido al alto costo de la tecnología que permite remover la sal del agua, el agua de mar desalada es una importante fuente de agua para el uso doméstico, industrial y agrícola en algunos de los ricos áridos estados petroleros del Oriente Medio, esta especial fuente hidráulica no se ha considerado aquí.
- <sup>2</sup> Para los Estados Unidos el costo total y pérdidas de la sequía de 1987-89 ha sido comparado a estimaciones de pérdidas que podrían haberse esperado del 'peor caso' de huracán – aproximadamente US\$7 mil millones, y el 'peor caso' de terremoto – entre US\$30-50 mil millones (Riebsame et al., 1991).
- <sup>3</sup> Algunos investigadores, notablemente de Waal (1989), ha cuestionado si en la hambruna necesariamente se aumenta la mortalidad, y basándose en los términos usados por la población en su área de estudio (Darfur, Sudán Occidental) distingue entre "hambruna que mata" y "hambruna" que puede no ñmatar" pero que resulta en hambre, miseria y trastorno social. Esta distinción sirve para a) mostrar que aquellos afectados por la hambruna pueden definirla en forma diferente que aquellas definiciones usadas por extraños, y b) que para aquellos afectados, el proceso que conduce al aumento de la mortalidad tiene una importancia similar a la amenaza de un aumento de la mortalidad.
- <sup>4</sup> Las normas actuales aceptadas internacionalmente para el consumo de calorías y micronutrientes que permitan "una vida activa y sana" se encuentran en la OMS (1985).