



ASISTENCIA ALIMENTARIA MUNDIAL EN 2017

Balance de la situación y perspectivas futuras



Programa Mundial de Alimentos

Página de portada:

El PMA proporciona alimentos nutritivos especializados para tratar la malnutrición moderada y aguda en el campamento de refugiados de Mugombwa (distrito de Gisagara, en Rwanda).

PMA/Rein Skullerud

Una vendedora y su hijo en el mercado de Libenge (provincia de Équateur, en la República Democrática del Congo).

PMA/Olivier Le Blanc



Resumen

En el informe *Asistencia alimentaria mundial en 2017* se examinan las medidas adoptadas por los actores nacionales, regionales e internacionales para intervenir ante las crisis alimentarias, prepararse para poder hacer frente y prevenirlas. Solo en 2017, estas crisis han sumido a 108 millones de personas en todo el mundo en una situación de inseguridad alimentaria grave. El objetivo es ayudar a comprender mejor: i) la escala y el alcance de estas medidas de "asistencia alimentaria" y los distintos elementos que las componen en el tiempo y el espacio; ii) los retos y oportunidades actuales y nuevos que tienen ante sí quienes proporcionan asistencia alimentaria y quienes participan en esta tarea, y iii) las distintas posibilidades de formular políticas y financiar inversiones para aumentar la pertinencia y el impacto de la asistencia alimentaria en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En este informe se abordan tres preguntas:

1. ¿Cuáles son los niveles, las tendencias y las modalidades de la asistencia alimentaria en los ámbitos mundial, regional y nacional?
2. ¿Cuáles son los principales retos que se plantean en el diseño y la realización de las actividades de asistencia alimentaria en diferentes contextos de funcionamiento de los sistemas alimentarios?
3. ¿Cómo se está respondiendo a estos retos? Es decir, ¿qué tipos de innovaciones en materia de asistencia alimentaria se están desarrollando para afrontarlos?

El texto se articula en torno a tres temas: i) la asistencia alimentaria en el terreno donde confluyen la acción humanitaria y la lucha contra el hambre; ii) la asistencia alimentaria en los sistemas alimentarios, es decir, las complejas redes que intervienen en la producción y la transformación de los alimentos y que aseguran que estos lleguen a las personas aquejadas por el hambre, y iii) la asistencia alimentaria como acción pública basada en múltiples niveles de la actividad comercial.

Por tanto, la descripción y el examen de la asistencia alimentaria se extienden mucho más allá de la visión tradicional de la "ayuda alimentaria", entendida como transferencias de productos alimenticios a las personas que padecen hambre. Se estudian muchas otras intervenciones destinadas a prevenir el hambre y a abordar los muchos factores causantes e implicaciones en juego. La asistencia alimentaria no solo busca salvar vidas y proteger los medios de subsistencia a corto plazo mediante transferencias de alimentos en especie, transferencias de base monetaria, compras locales y regionales de alimentos

y servicios relacionados con los sistemas alimentarios, medidas de asistencia técnica y numerosas actividades de apoyo, sino que trata, además, de combatir las causas profundas del hambre a mediano y largo plazo.

Debido a la insuficiencia de datos, el informe se centra en la asistencia alimentaria facilitada a nivel internacional, como se recoge en la cartera de proyectos del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA). Aunque este último es el mayor organismo de asistencia humanitaria del mundo en materia de lucha contra el hambre y fomento de la nutrición, su cobertura del panorama de la asistencia alimentaria está lejos de ser completa. Sin embargo, su ámbito de acción es global y diversificado. Por lo tanto, el examen de las características clave de la cartera de proyectos de asistencia alimentaria del PMA da una imagen muy informativa de las cuestiones y situaciones más pertinentes y, en todos los casos en los que el PMA es uno de los principales actores, su visión del panorama de la asistencia alimentaria probablemente sea exacta. Los análisis futuros se basarán en datos e información procedentes de otras fuentes, especialmente de los programas nacionales en cuyo marco es probable que las inversiones colectivas en asistencia alimentaria, según la definición que se da en este documento, superen con creces las de los actores internacionales.

Balance

El sector de la asistencia alimentaria comporta dos vertientes: por un lado, la demanda, que se refleja en la distribución geográfica y la intensidad de las diferentes formas de asistencia alimentaria y, por otro, la oferta, que se refleja en los gastos en asistencia alimentaria en diferentes momentos y diferentes lugares.

DEMANDA DE ASISTENCIA ALIMENTARIA

La ingente demanda de asistencia alimentaria corresponde a numerosos contextos relacionados con los ingresos nacionales, los resultados de los sistemas alimentarios, el hambre y la estabilidad.

- En términos de estabilidad y resultados se configuran cuatro grupos de países: i) relativamente estables y con óptimos resultados; ii) relativamente estables y con resultados escasos; iii) relativamente inestables y con óptimos resultados, y iv) relativamente inestables y con resultados escasos.
- Las operaciones de asistencia alimentaria se concentran en el grupo de los países inestables y con resultados escasos, cuya mayor parte son países de bajos ingresos, pero con una proporción significativa de países de ingresos medios.

- En varios países cuyos sistemas alimentarios alcanzan resultados relativamente buenos —todos ellos países de ingresos medios— se registra también una demanda importante de asistencia alimentaria como resultado de una carga del hambre o una inestabilidad relativamente elevadas.
- Algunos países cuyos sistemas alimentarios alcanzan resultados globales relativamente satisfactorios, pero que presentan importantes focos de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, también manifiestan en consecuencia una fuerte demanda de asistencia alimentaria.
- Los países bastante estables cuyos sistemas alimentarios alcanzan resultados relativamente buenos muestran una demanda relativamente mayor de asistencia técnica y apoyo, por ejemplo en las esferas de la alerta temprana y la preparación para la pronta intervención, mientras que en los países relativamente inestables cuyos sistemas alimentarios alcanzan resultados escasos es mayor la demanda de medidas de gran alcance para evitar la inanición y proteger los medios de subsistencia (por ejemplo, transferencias no condicionadas de alimentos y de efectivo). En la mayor parte de los contextos resulta pertinente adoptar medidas como las transferencias condicionadas de alimentos y de efectivo, que abordan los efectos de las deficiencias estructurales de los sistemas alimentarios.
- La proporción de los gastos destinados a la asistencia técnica también aumentó considerablemente, pasando de menos del 1 % al 8 %, pero mucho más lentamente que las transferencias de base monetaria.
- La proporción destinada a la logística se redujo del 32 % al 20 %, lo que refleja la disminución de la proporción de las transferencias de alimentos en especie; sin embargo, la capacidad logística sigue siendo fundamental en todas partes porque desempeña una función fundamental en la asistencia alimentaria y el sistema de ayuda humanitaria en su conjunto.
- Dos regiones que hacen frente a dos emergencias alimentarias de gran magnitud y complejas —a saber, África oriental y central y Oriente Medio y África del Norte— absorben el 70 % de los gastos en asistencia alimentaria.
- Los gastos en asistencia alimentaria, además de ser más elevados en los países de ingresos medios que en los más numerosos países de ingresos bajos, están aumentando con mayor rapidez en los países de ingresos medios altos.

PRESTACIÓN DE ASISTENCIA ALIMENTARIA

Los datos relativos al gasto en asistencia alimentaria durante el período comprendido entre 2009 y 2015 revelan una oferta multidimensional, con distintos niveles y dinámica.

- Los gastos en asistencia alimentaria directa pasaron de 2.200 millones de dólares a 5.300 millones de dólares.
- Todas las categorías de asistencia registraron aumentos considerables, pero no de manera uniforme.
- La proporción de las transferencias de alimentos en especie disminuyó del 54 % a menos del 40 %, pero esta modalidad de asistencia sigue siendo predominante en todas las regiones, excepto en la región de América Latina y el Caribe.
- La proporción de las transferencias de base monetaria pasó de menos del 1 % al 20 %, pero el ritmo de incremento fue desigual en las distintas regiones: el más rápido se registró en América Latina y el Caribe, el más lento, en África oriental y central.

LOS RETOS QUE AFRONTA LA ASISTENCIA ALIMENTARIA

Con arreglo a su origen, los principales retos con los que se enfrentan la demanda y la oferta de asistencia alimentaria se dividen en tres grupos:

- los que se derivan de las tendencias y perturbaciones a escala mundial y nacional, que determinan la localización y la intensidad de la demanda de asistencia alimentaria: cambio climático, conflictos, urbanización y desigualdades;
- los inherentes a la acción humanitaria, que determinan el volumen y la calidad de la asistencia alimentaria proporcionada en concepto de respuesta humanitaria: financiación, acceso, protección y seguridad, y
- los que emanan de la estructura y el funcionamiento de los sistemas alimentarios, que determinan el volumen y la calidad de la asistencia alimentaria prestada para combatir el hambre y la inseguridad alimentaria: el problema del “año malo” o de la “temporada de escasez”, el problema del “último kilómetro” y el problema del “año bueno”.

SOLUCIONES E INNOVACIONES BASADAS EN LA ASISTENCIA ALIMENTARIA

Los organismos de asistencia alimentaria han ideado varias soluciones para atender estos retos.

Entre las posibles soluciones e innovaciones para hacer frente a los retos relacionados con el cambio climático, los conflictos, la urbanización y las desigualdades pueden citarse: i) la preparación para casos de desastres y los sistemas de alerta temprana; ii) los instrumentos de mancomunación y de transferencia de riesgos apoyados por los Estados; iii) los instrumentos agrupados de gestión de riesgos que fortalecen la resiliencia; iv) el efecto multiplicador de las transferencias de base monetaria en favor de los refugiados, las poblaciones desplazadas internamente y las comunidades de acogida en situaciones de conflicto; v) las herramientas de evaluación y seguimiento de la seguridad alimentaria adaptadas a los contextos urbanos, y vi) los marcos e intervenciones que contribuyen a transformar las relaciones de género.

Entre las posibles soluciones e innovaciones para hacer frente a los retos relacionados con la financiación de la labor humanitaria, el acceso humanitario y las cuestiones de protección e inseguridad pueden citarse: i) la prefinanciación y el establecimiento preventivo de existencias de alimentos; ii) los préstamos internos para proyectos y la financiación de los flujos de efectivo; iii) las innovaciones digitales en materia de valoración previa, muestreo, orientación de la asistencia, ejecución y seguimiento y evaluación en zonas remotas; iv) el desarrollo de las capacidades para la sensibilización, la promoción y la negociación; v) el lanzamiento de alimentos desde el aire a gran altitud, y vi) los mecanismos de denuncia y retroinformación.

Entre las posibles soluciones e innovaciones para hacer frente a los retos relacionados con los problemas del año malo, la temporada de escasez, el último tramo y el año bueno en los sistemas alimentarios pueden citarse: i) las intervenciones centradas específicamente en la nutrición y las que integran aspectos de nutrición; ii) las redes de inocuidad de los alimentos dentro de los sistemas de protección social con capacidad de intervención ante crisis; iii) las plataformas de compra que permiten respaldar a los pequeños productores y las pequeñas y medianas empresas agroalimentarias; iv) la mejora a nivel material, técnico y organizacional de los comercios minoristas de productos alimenticios; v) las innovaciones digitales en materia de integración y seguimiento de las cadenas de valor; vi) la mejora a nivel material, técnico y organizacional de las reservas públicas de alimentos; vii) la mejora a nivel material, técnico y

organizacional de la infraestructura y los servicios de la cadena de suministro de alimentos; viii) las normas y reglamentos en materia de inocuidad y calidad de los alimentos, y ix) la reforma de los mercados y las políticas comerciales.

Perspectivas

Con 20 millones de personas que hacen frente a la inanición en 2017 y varios millones más que padecen inseguridad alimentaria extrema como consecuencia de conflictos, condiciones meteorológicas adversas y otras perturbaciones, las perspectivas en materia de seguridad alimentaria mundial son sombrías. La necesidad de una asistencia alimentaria eficaz es hoy más apremiante que en cualquier otro momento de la historia reciente.

BENEFICIOS RELACIONADOS CON LA ASISTENCIA ALIMENTARIA

Se podrían generar tres categorías de beneficios (o dividendos) importantes si las soluciones a los problemas del hambre y la vulnerabilidad basadas en la asistencia alimentaria se mejoraran y aplicaran de manera generalizada. Teniendo en cuenta únicamente las operaciones realizadas por el PMA en 2015, estos beneficios podrían incluir:

- i. un beneficio "relacionado con la accesibilidad" de 997 millones de dólares por año: los ahorros que el PMA podría generar gracias a la ampliación del acceso humanitario en los 20 países que afrontan las crisis alimentarias más graves;
- ii. un beneficio "relacionado con la estabilidad" de 2.240 millones de dólares por año: los ahorros que el PMA podría generar gracias a una mayor estabilidad en los numerosos países de la cartera de proyectos del PMA que presentan altos niveles de inestabilidad, por ejemplo, permitiendo que los escasos recursos públicos se utilicen de manera más productiva o brindando la posibilidad de ampliar las innovaciones que han resultado exitosas dentro del sector privado, y
- iii. un beneficio "relacionado con el logro de resultados" de 439 millones de dólares por año: los ahorros que el PMA podría generar gracias a la mejora de los resultados alcanzados por los sistemas alimentarios en cuyo ámbito el Programa presta asistencia alimentaria.

Si se realizaran progresos en todas estas esferas, podría reportar un beneficio total de 3.450 millones de dólares por año. Los beneficios relacionados con la accesibilidad se concentrarían en Oriente Medio y África del Norte y en África oriental y central, pero los beneficios relativos a la estabilidad y el logro de resultados se distribuirían de manera más uniforme en todo el mundo.



Una vendedora de productos locales en un mercado de La Guajira (Colombia).
PMA/Mike Bloem

El sector de la seguridad alimentaria representa el 40 % de los gastos de la asistencia humanitaria internacional. Considerando todos los distintos sectores de la acción humanitaria, se podrían obtener beneficios estimados en total en 8.620 millones de dólares por año.

PRIORIDADES Y RECOMENDACIONES PARA CONSEGUIR ESTOS BENEFICIOS

Es probable que estos beneficios, estimados en relación con la cartera de proyectos de asistencia alimentaria del PMA, representen una pequeña fracción de los beneficios que debería ser posible obtener en relación con la asistencia alimentaria disponibles en el mundo. Para lograr plenamente estos beneficios, los líderes y los responsables de la formulación de políticas deben cumplir los imperativos que se indican a continuación.

- i. **Estabilizar, aumentar y liberar financiación con fines humanitarios.** El creciente déficit de financiación debe subsanarse recurriendo no solo a los donantes habituales sino también a las nuevas fuentes de financiación, como los países de ingresos medios y el sector privado. Se debe reconsiderar la asignación específica de fondos y el carácter fragmentado, redundante y excesivo de las exigencias de presentación de informes.
- ii. **Hacer frente a los factores políticos que favorecen la vulnerabilidad y el hambre.** Un diálogo y unas negociaciones equitativos, abiertos y sostenidos entre las partes en conflicto, basados en la responsabilización y el respeto del derecho humanitario internacional, son fundamentales para crear espacios sostenidos que permitan prestar asistencia alimentaria y mitigar los sufrimientos.
- iii. **Invertir en programas de asistencia alimentaria de alta calidad.** Los factores que determinan la eficacia de la asistencia alimentaria son: i) una evaluación y selección rigurosas; ii) la diversidad de los instrumentos; iii) unos alimentos nutritivos inocuos y de alta calidad; iii) la igualdad de género; iv) las innovaciones digitales; v) unas intervenciones favorables al mercado y adaptadas a los entornos urbanos, cuando proceda; vi) la rendición de cuentas a las poblaciones beneficiarias, y vii) un fuerte liderazgo gubernamental.
- iv. **Mejorar las capacidades nacionales y la cooperación Sur-Sur.** Las capacidades nacionales se están desarrollando pero siguen siendo insuficientes. En la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el objetivo primordial de la asistencia alimentaria debe ser: i) lograr resultados interrelacionados que impulsen un proceso de transformación a escala nacional, y ii) promover la apropiación nacional y los intercambios Sur-Sur, con una fuerte participación del sector privado.

- v. **Colmar la amplia falta de datos.** Urge contar con una base de datos mundial exhaustiva y verificable sobre los niveles y los flujos de recursos y actividades de asistencia alimentaria. En ella han de figurar datos subnacionales desglosados que expongan los diferentes tipos y niveles de vulnerabilidad, riesgo, necesidades, activos, decisiones y transacciones relativos a las poblaciones pobres que padecen hambre.
- vi. **Diseñar y aplicar un programa de investigación práctica.** Se requieren dos iniciativas relacionadas entre sí: una a nivel de programa para mejorar el diseño y ejecución de intervenciones específicas de asistencia alimentaria y otra a nivel de sistemas para idear soluciones basadas en la asistencia alimentaria que permitan atajar los problemas sistémicos y optimizar los resultados de los sistemas alimentarios.

En cada una de estas esferas, la justificación puramente humanitaria de una negociación e intervención realizadas con determinación es muy clara. Los argumentos económicos son poderosos. El imperativo político es indiscutible.

El balance recogido en el presente informe confirma que la asistencia alimentaria es el enfoque sectorial por excelencia en la esfera de la asistencia humanitaria. Se trata de prevenir o mitigar los efectos del hambre aguda, y la asistencia alimentaria emerge como un pilar central de las inversiones sectoriales en el desarrollo sostenible por parte de los gobiernos nacionales y sus asociados. Uno de los mensajes fundamentales transmitidos en este informe es que la asistencia sectorial destinada a un sector específico no constituye un obstáculo una acción humanitaria eficaz y eficiente. Por el contrario, salva vidas y preserva los medios de subsistencia cuando está en consonancia con las estrategias, políticas e inversiones nacionales que aumentan la resiliencia y, por lo tanto, es vital para el desarrollo sostenible.

Las perspectivas futuras de la asistencia alimentaria están plagadas de retos. Pero también es evidente que habrá oportunidades cada vez mayores en materia de aprovechamiento óptimo y fortalecimiento de las asociaciones, como las relacionadas con las tecnologías digitales, la expansión de los mercados y la promoción constante de la toma de conciencia y el liderazgo a nivel local.

La asistencia alimentaria es un elemento fundamental de la acción humanitaria. Se trata asimismo de un componente esencial de las intervenciones que abordan la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria en contextos de transición y desarrollo y que permiten aumentar la resistencia y de los sistemas alimentarios y mejorar sus resultados, ayudando así a los países a lograr el objetivo del Hambre Cero en el marco de la Agenda 2030.



Programa Mundial de Alimentos

Via C.G. Viola, 68/70
00148 Roma, Italia
wfpinfo@wfp.org
wfp.foodsystemsservice@wfp.org