



Borrador cero
Programa de acción para hacer frente a la inseguridad alimentariaⁱ en situaciones de crisis prolongada

Grupo de Apoyo Técnico, Roma, febrero de 2014

Índice

PREFACIO	3
ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO	2
OBJETIVO, FINALIDAD, ÁMBITO, COINCIDENCIA Y PÚBLICO	4
Objetivo	4
Finalidad	4
Ámbito	4
Puntos de coincidencia.....	4
Público	5
PRINCIPIOS DE ACCIÓN	6
Introducción.....	6
Principios de acción.....	6
El camino por recorrer.....	17

PREFACIO

[To be drafted after Zero Draft has been considered by OEWG and Global Consultation.]

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO

1. Las catástrofes de origen humano o natural pueden afectar directamente a la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas y comunidades especialmente vulnerables. En los últimos años esta vulnerabilidad se ha visto exacerbada por crisis financieras y alimentarias, así como por crisis humanitarias a gran escala, como las sequías recurrentes surgidas en el Cuerno de África y el Sahel.
2. La inseguridad alimentaria y la malnutrición son especialmente graves, persistentes y extensas en situaciones de crisis prolongada. Según los criterios adoptados para El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010ⁱⁱ, la población combinada aproximada que en 2012 se encontraba en situaciones de crisis prolongada era de 366 millones, de los cuales unos 129 millones padecían desnutrición entre 2010 y 2012 (incluidas estimaciones prudentes en los casos de los países de los que se carece de datos). Ello representaba cerca de un quinto del total mundial de la población que padece inseguridad alimentaria, algo más del 40 % del total si se deja fuera a la India y China. En la región del Sahel, se estima que en 2014 una de cada ocho personas padece inseguridad alimentaria, con lo cual el total se aproxima a 20,2 millones de personas, aumento espectacular frente a los 11,3 millones de 2013ⁱⁱⁱ.
3. En 2012 la prevalencia media de la subnutrición en situaciones de crisis prolongada era del 35 %, frente a un 14 % en China y la India combinadas y un promedio del 15 % en el resto del mundo en desarrollo.
4. A efectos del presente documento, se consideran intercambiables las expresiones "contexto de crisis prolongada", "situación de crisis prolongada" y "crisis prolongada". Con ellas se describen contextos y situaciones que comparten una serie de características básicas a la vez que se reconoce que no existen definiciones de las expresiones universalmente aceptadas.
5. La ausencia de una o más de las características que se enumeran no quiere decir obligatoriamente que no haya una situación de crisis prolongada; las crisis prolongadas no vienen determinadas por una única característica. Entre las características cabe mencionar las múltiples causas subyacentes; catástrofes recurrentes de origen humano y natural; la duración o longevidad; el conflicto o la inseguridad; una gobernanza deficiente; sistemas de subsistencia insostenibles y vulnerables; malos resultados en cuanto a la seguridad alimentaria; un crecimiento agrícola escaso; y una capacidad limitada de las instituciones públicas o informales a efectos de responder a problemas de importancia crítica o hacerles frente. En consecuencia, las situaciones de crisis prolongada presentan un alto grado de heterogeneidad^{iv}.
6. Una crisis prolongada puede estar limitada a una zona geográfica concreta de un Estado o territorio y no afectar a la población en su totalidad. Las crisis prolongadas también pueden presentar aspectos y consecuencias internacionales, regionales y transfronterizos.
7. En numerosas evaluaciones y otras fuentes de información (véase el Anexo C) se ha subrayado que las políticas y medidas empleadas son con frecuencia ineficaces para hacer frente a la inseguridad alimentaria y la malnutrición en crisis prolongadas.
8. Entre las principales limitaciones de las políticas y medidas cabe mencionar: una concentración exclusiva en la atención de las necesidades alimentarias inmediatas; repercusiones limitadas en las causas subyacentes y en la capacidad de recuperación ante perturbaciones; escasa especificidad contextual; intervenciones externas que pueden ir en menoscabo de las prioridades, capacidades, necesidades, estrategias e instituciones locales;

- y respuestas desplegadas fuera del momento oportuno o con retrasos, en particular por lo que se refiere a la asistencia de emergencia basada en señales de alerta temprana.
9. Las razones de estas limitaciones son: un alcance restringido del análisis (por ejemplo, falta de análisis de las tendencias históricas, las capacidades disponibles y las causas subyacentes); falta de voluntad de prestar apoyo a las comunidades políticamente marginales; intereses creados de orden comercial, político e institucional; y grandes distancias conceptuales, operacionales, normativas e institucionales entre las instancias humanitarias y las encargadas del desarrollo (por ejemplo, el fomento de la capacidad de recuperación se pierde en esas brechas separadoras).
 10. Redunda en el interés de todos hacer frente a estas limitaciones de las políticas y medidas. No se trata solo de que toda persona tenga el derecho humano fundamental de ver atendidas sus necesidades de alimentación y medios de vida sostenibles; la desatención de ese derecho repercute en el crecimiento económico, la paz y la estabilidad de todos.
 11. Es necesario transformar las políticas y medidas para adoptar un enfoque global en la lucha contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición en las crisis prolongadas, algo que no solo sirve para atender a corto plazo las necesidades alimentarias inmediatas, sino que también fomenta la resistencia de los medios de vida y los sistemas de alimentación y va dirigido a las causas subyacentes.
 12. En numerosas evaluaciones de las políticas y medidas en materia de seguridad alimentaria y nutrición en crisis prolongadas se han formulado sistemáticamente recomendaciones sobre maneras de proceder a su transformación, entre ellas:
 - Promover el análisis de la situación y las respuestas de los múltiples interesados como condición para la adopción de decisiones políticas y, de ser precisa, la protección ante estas;
 - Incorporar medidas encaminadas a atajar las causas subyacentes y dotar de capacidad de resistencia a las políticas y programas de desarrollo;
 - Invertir en los programas existentes de protección social frente a las crisis y ampliarlos;
 - Velar por que la respuesta humanitaria se funde en un entendimiento de las políticas, instituciones y capacidades existentes;
 - Diversificar las opciones de intervención en situaciones de emergencia para que las medidas se adecúen al contexto;
 - Velar por que los agentes humanitarios puedan intervenir con rapidez y actuar con arreglo a principios humanitarios;
 - Separar la adopción de decisiones políticas del desembolso de fondos (por ejemplo, reuniendo fondos que se entreguen automáticamente cuando se registren cambios en los indicadores de alerta temprana o los activadores de la intervención en esas situaciones);
 - Elevar la conciencia pública de los beneficios sociales, económicos y de seguridad derivados de la prevención, la mitigación y la intervención temprana.
 13. Los principios de acción con base empírica acordados en el presente documento representan un reconocimiento y un consenso de orden político en relación con las limitaciones de muchas políticas y medidas existentes y con lo que debe hacerse de otro modo. Como se observa en los anexos, de la experiencia práctica se derivan indicios suficientes para llegar a la conclusión de que esos cambios de enfoque son posibles. El presente documento tiene por objeto movilizar el compromiso político y reducir las limitaciones políticas con el objeto de transformar positivamente las políticas y medidas orientadas a la lucha contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición en crisis prolongadas.

OBJETIVO, FINALIDAD, ÁMBITO, COINCIDENCIA Y PÚBLICO

Objetivo

14. El objetivo general del Programa de acción para hacer frente a la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongadas es contribuir a la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición de la población que corre peligro de entrar en situación de crisis prolongada o se ve afectada por ella.

Finalidad

15. El Programa de acción aspira a fomentar el compromiso político de alto nivel de todas las partes interesadas con miras a:
 - Abordar las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, fomentar medios de vida y sistemas alimentarios resistentes y atender las necesidades inmediatas en situaciones de crisis prolongada;
 - Transformar las políticas, medidas, inversiones y arreglos institucionales mediante orientación normativa basada en datos comprobados, ejemplos ilustrativos y estudios de casos.

Ámbito

16. Los principios del Programa de acción son voluntarios y no vinculantes. Deberían interpretarse y aplicarse, según proceda, en consonancia con los sistemas nacionales y con sus instituciones.
17. Tanto la Parte 1 como la Parte 2 del presente documento forman parte integral del Programa de acción. En la Parte 1 se describen los principios, mientras que en la Parte 2 se presenta, mediante ejemplos ilustrativos, la manera en que pueden aplicarse los principios.

Puntos de coincidencia

18. El Programa de acción coincide con la orientación y las recomendaciones sobre política del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) que figuran en el Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición (MEM) en relación con la lucha contra la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongada.
19. El Programa de acción debería interpretarse y aplicarse en consonancia con las obligaciones expresadas en el derecho nacional e internacional, y tomando en debida consideración los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales aplicables. Complementa y respalda las iniciativas nacionales, regionales e internacionales relacionadas con los derechos humanos, así como las iniciativas orientadas a mejorar la gobernanza. Ningún elemento del Programa de acción debería interpretarse como limitación o menoscabo de las obligaciones legales a las que pueda estar sujeto un Estado en virtud del derecho internacional.
20. El Programa de acción es consonante con diversos principios amplios y valores fundamentales que sirven de base a la acción, como el reconocimiento de la dignidad humana; no hacer daño o hacer poco daño; el respeto de las culturas y costumbres; la sensibilidad a las cuestiones de género y la igualdad al respecto; la participación y la consulta; la transparencia y apertura; el empoderamiento; la rendición de cuentas; y el estado de derecho^v, además de los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia^{vi}. El presente documento se inspira también en los tres pilares del desarrollo sostenible que se refuerzan mutuamente (el económico, el ambiental y el social) y constituyen el núcleo del proceso de preparación de los objetivos para el desarrollo sostenible para después de 2015.

21. Diversos marcos internacionales revisten especial importancia para quienes los han suscrito o se han sumado a ellos, pues se refieren concretamente a situaciones de crisis prolongadas. Los principios pertinentes de estos marcos ofrecen orientación con respecto a lo siguiente:
- i) La intervención internacional y la manera de mejorar la participación de la totalidad de la comunidad internacional en situaciones de conflicto y fragilidad;
 - ii) Una cooperación para el desarrollo eficaz entre los donantes y los países en desarrollo, en particular por lo que se refiere al control, la coincidencia, la armonización, la gestión orientada a la obtención de resultados y la mutua responsabilidad.
 - iii) Fomento del desarrollo sostenible en situaciones de conflicto y fragilidad, alianzas en refuerzo de la capacidad de resistencia y para reducir la vulnerabilidad frente a la adversidad, la lucha contra la corrupción y los flujos ilícitos, el sector privado y el desarrollo y la financiación para el cambio climático;
 - iv) Las prioridades de acción para reducir los desastres fomentando la capacidad de las naciones y comunidades de resistir a los desastres.

Público

22. El Programa de acción va dirigido a todas las partes interesadas que hacen frente a la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongada, corren peligro de caer en una situación de este tipo o se ven afectadas por ella. Cabe destacar las siguientes:
- Las comunidades y poblaciones afectadas por una crisis prolongada que padecen inseguridad alimentaria;
 - Todos los gobiernos en todos los niveles, incluidos los de países que corren riesgo de entrar en una crisis prolongada o se ven afectados por ella y otros países cuyas políticas y medidas puedan repercutir en la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas, con inclusión de la cooperación y la asistencia internacionales.
 - Los actores no estatales que se encuentran en situaciones de crisis prolongada;
 - Las organizaciones intergubernamentales y regionales, incluidas las instituciones financieras multilaterales o internacionales y regionales;
 - Las organizaciones de la sociedad civil;
 - Las organizaciones de investigación, las universidades y las organizaciones de extensión.
 - Empresas privadas, fundaciones e instituciones financieras (tanto nacionales como extranjeras), como pequeños, medianos y grandes agricultores, organizaciones de productores de alimentos y cooperativas.
23. Cualquiera de estos grupos de partes interesadas puede hacer uso de los principios, pero las funciones y responsabilidades de cada uno son distintas. Las funciones y responsabilidades de las distintas partes interesadas por lo que se refiere a la elaboración, la aplicación y el seguimiento de las políticas y medidas aparecen *en cursiva* en cada principio. Las funciones y responsabilidades también se indican al final de la Parte 1 en la sección "El camino por recorrer". Los principios fortalecen la capacidad de una amplia gama de agentes de todos los niveles en cuanto a la elaboración de políticas y medidas apropiadas y concretas para hacer frente a la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas y determinar los principales ámbitos en que debe centrarse la labor de promoción de entornos propicios a la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición en estos contextos.
24. Se pretende integrar e incorporar los principios en las políticas y medidas de los miembros y participantes del CSA cuyo objeto es hacer frente a la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongada, sobre todo a escala nacional.

PRINCIPIOS DE ACCIÓN

Introducción

25. En la Parte 1 figuran diez "principios de acción" que orientarían la elaboración, la aplicación y el seguimiento de políticas y medidas encaminadas a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en situaciones de crisis prolongada.
26. Los principios tienen como fin transformar la manera en que se hacen actualmente las cosas para abordar las causas subyacentes y los efectos de la inseguridad alimentaria aguda, ayudar a superar la inseguridad alimentaria crónica creando medios de vida más resistentes y garantizar respuestas más oportunas y apropiadas. Para crear medios de vida resistentes hace falta mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.
27. Para lograr estos objetivos básicos se precisan perspectivas y recursos en el ámbito humanitario y del desarrollo a fin de aprovechar al máximo las oportunidades y mitigar las brechas contraproducentes. De ese modo se dotará de un carácter más estratégico a la sucesión, concatenación e integración de las intervenciones encaminadas a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.
28. El concepto de capacidad de recuperación ya está resultando eficaz para vincular las medidas humanitarias y de desarrollo y adoptar un enfoque integral en materia de seguridad alimentaria y nutrición. El concepto, que actualmente ocupa un lugar central en las deliberaciones sobre política mantenidas por distintas organizaciones, sirve de eje a intervenciones a gran escala que suelen estar bien financiadas. En muchas políticas y medidas de miembros y participantes del CSA cada vez es más habitual adoptar un enfoque basado en la capacidad de recuperación, en el entendimiento de que la relación entre la labor humanitaria y el desarrollo es más compleja y dinámica que la transición de lo uno a lo otro.
29. Se han determinado varias características comunes y premisas centrales del concepto de capacidad de recuperación, y se hace uso de nociones comunes en las iniciativas emprendidas por múltiples partes interesadas para fomentar la seguridad alimentaria y la nutrición en contextos de crisis prolongada. Todo ello se explora más detenidamente en el Apéndice D.
30. Va quedando claro que el valor añadido de aplicar una perspectiva fundada en la capacidad de recuperación consiste, entre otras cosas, en lo siguiente:
 - Programas de desarrollo que combaten la incertidumbre y la volatilidad y protegen los logros obtenidos;
 - Programas humanitarios concebidos en torno al desarrollo sostenible;
 - Posibles ahorros en forma de un menor gasto humanitario, pérdidas evitadas y beneficios del desarrollo;
 - Refuerzo del apoyo a intervenciones que salvan la brecha entre el socorro y el desarrollo;
 - Complemento, en lugar de menoscabo, de la capacidad de absorción, adaptación y transformación de la población afectada;
 - Un punto de partida para velar por que los síntomas y las causas de la malnutrición se aborden de forma integral desde la óptica humanitaria y del desarrollo.

Principios de acción

31. **Principio 1** - Cumplir las obligaciones internacionales existentes en el ámbito humanitario y de los derechos humanos y tomar como base la orientación normativa del CSA con ánimo de proteger la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición en las crisis prolongadas.
 - i) Para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición en las crisis prolongadas hace falta intensificar la atención prestada a la protección basada en los derechos humanos. Se han incorporado innovaciones en la manera en que se facilita asistencia a las poblaciones afectadas por crisis alimentarias cuya seguridad alimentaria y nutrición dependen de los

cultivos, el ganado, la pesca, los bosques y otros recursos naturales, activos y competencias disponibles. En vista de las amenazas que se ciernen sobre la población pobre y marginada y sus activos, mercados, servicios públicos e infraestructuras, es preciso un programa de protección de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición basado en marcos y obligaciones internacionales en el ámbito humanitario y de los derechos humanos.

- ii) Dando cumplimiento en crisis prolongadas al derecho a una alimentación adecuada y a los principios de derechos humanos conexos (la participación, la rendición de cuentas, la no discriminación, la transparencia, la dignidad humana, el empoderamiento y el estado de derecho) puede mejorarse la selección, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad y promoverse la coherencia entre la labor humanitaria y la centrada en el desarrollo.
- iii) Todo enfoque basado en derechos humanos exige entender la obligación de protección de estos derechos y las causas de sus violaciones, junto con los correspondientes mecanismos de respuesta que protegen y promueven a los titulares de los derechos.
- iv) El fomento de medios de vida resistentes se funda en un enfoque centrado en las personas del que se infiere el respeto de los derechos inherentes de las personas o grupos, así como la promoción de la capacidad de ejercicio de los derechos humanos, incluido el derecho a una alimentación adecuada.
- v) Los principios humanitarios deben ser respetados por todas las partes que operan en crisis prolongadas. Los conceptos de "no hacer daño o hacer poco daño" y rendir cuentas ante las poblaciones afectadas pueden servir de punto de partida a enfoques más avanzados inspirados en marcos de derechos humanos acordados internacionalmente. Es preciso examinar la mejor manera de combinar los requisitos humanitarios con la necesidad de colaborar con gobiernos nacionales para fomentar la capacidad y gestionar los riesgos.
- vi) La ausencia de buen gobierno es un rasgo destacado de las crisis prolongadas; la rendición de cuentas puede ser defectuosa en estos casos, por lo que hace falta fortalecer y respaldar mecanismos que garanticen el respeto y la aplicación de las obligaciones humanitarias y de los derechos humanos que existen. Deberían ponerse en marcha mecanismos para vigilar, documentar y abordar las infracciones cometidas por los Estados y otras partes interesadas.
- vii) El MEM proporciona un marco general y un documento de referencia único con una orientación práctica sobre las recomendaciones básicas relativas a las estrategias, políticas y medidas de seguridad alimentaria y nutrición, validadas por la amplia cooperación, participación y consulta brindadas por el CSA. El MEM ofrece orientación para mejorar la coordinación y guiar la acción sincronizada en pro de la seguridad alimentaria y la nutrición por parte de una amplia gama de partes interesadas en todos los contextos, incluidas situaciones de crisis prolongada, y promueve enfoques basados en los derechos humanos.

32. Principio 2 - Facilitar políticas y medidas controladas por los países que vayan dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición y se elaboren, apliquen y evalúen con la participación activa de todas las partes interesadas.

- i) Los *gobiernos nacionales* son los responsables primordiales de la seguridad alimentaria y la nutrición de sus ciudadanos. Les corresponde el control de la elaboración y aplicación de las políticas y medidas nacionales, y han de facilitar un entorno propicio a la participación comunitaria a fin de mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición. Deben velar por que las políticas obedezcan a las necesidades e intereses de todos los ciudadanos, en particular de los más afectados por la inseguridad alimentaria y la malnutrición.
- ii) Los gobiernos rinden cuentas antes que nada a su propia población, no a otros gobiernos; así lo corrobora el principio de control ejercido por los países. Los *asociados para la cooperación externos* han de prestar apoyo consonante con las políticas y planes

- nacionales de seguridad alimentaria y nutrición elaborados colectivamente por múltiples partes interesadas.
- iii) El control por parte del país comporta la participación de múltiples partes interesadas, entre las cuales deben tener prioridad las poblaciones y comunidades más afectadas por la inseguridad alimentaria, a fin de velar por que las políticas y medidas vayan dirigidas a las personas, respeten y promuevan los enfoques basados en derechos humanos y sean objeto de un control amplio. *Todas las partes interesadas*, ya sean gobiernos nacionales, asociados para la cooperación, organizaciones internacionales u otras instancias, deben asegurar su plena participación. Las partes interesadas nacionales deben tener prioridad en los espacios de política, coordinación y práctica integrados por múltiples partes interesadas. Los *gobiernos nacionales y los asociados para la cooperación* deben aportar apoyo y recursos para garantizar la capacidad de participación de todas las partes interesadas, entre ellas los dirigentes tradicionales, las organizaciones comunitarias y los grupos de mujeres de las comunidades afectadas.
 - iv) En contextos de crisis prolongada la capacidad institucional nacional a menudo corre peligro y es inadecuada, por lo que no sirve para hacer frente a la situación. No obstante, ello no es razón para pasar por alto las estructuras nacionales. Los *asociados para la cooperación* deben respetar las premisas en que se funda el control por parte de los países como principio rector fundamental de la eficacia de la ayuda y la obtención de soluciones a largo plazo, es decir, los países deben controlar su propio desarrollo, lo cual incluye la visión, las prioridades, las estrategias, la aplicación y, cuando proceda, el fomento de la capacidad que se precisa para ello.
 - v) La mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición en contextos de conflicto y fragilidad puede resultar especialmente compleja. Cuando las instituciones nacionales o estatales se han desmoronado o la gobernanza es deficiente, puede resultar difícil encontrar asociados nacionales adecuados y puntos de partida para intervenir. Además, los asociados y gobiernos locales pueden quedar excluidos cuando toman parte, o parece que toman parte, en conflictos violentos que exacerban la inseguridad alimentaria o no están en situación, por una serie de razones posibles, de hacer frente a los factores y causas subyacentes de la inseguridad alimentaria.
33. **Principio 3** - Realizar y apoyar análisis detallados de situaciones y respuestas centradas en la seguridad alimentaria y la nutrición que sirvan de base a políticas y medidas de amplio alcance.
- i) A menudo, los análisis de la seguridad alimentaria en crisis prolongadas se centran exclusivamente en los efectos de los riesgos o perturbaciones naturales en la disponibilidad de alimentos y en la capacidad de las personas de atender sus necesidades alimentarias. Este enfoque restringido no tiene en cuenta debidamente las causas políticas, económicas e institucionales de la vulnerabilidad de los medios de subsistencia, la inseguridad alimentaria y las estrategias de subsistencia y resistencia y la capacidad de recuperación de las poblaciones afectadas, con lo cual se adoptan políticas y medidas a corto plazo de alcance limitado que pueden contribuir a atender las necesidades inmediatas, pero no hacen frente a las causas subyacentes y, en ocasiones, exacerban y prolongan las crisis.
 - ii) *Todas las partes interesadas* deben velar por realizar análisis completos a fin de que las respuestas normativas y mediante programas puedan hacer frente a las causas subyacentes, crear medios de vida y sistemas de alimentación resistentes y sostenibles y atender las necesidades inmediatas.
 - iii) Los análisis completos de los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria y la nutrición exigen actividades conjuntas y coordinadas de evaluación y seguimiento llevadas a cabo por distintos agentes humanitarios y del desarrollo, especialmente quienes se ven más afectados por las crisis. Los *gobiernos nacionales* deben velar por que los análisis de la seguridad alimentaria y la nutrición se incorporen en evaluaciones más amplias de la pobreza, la fragilidad, el riesgo y la situación humanitaria.

- iv) Cuando sea posible, los *gobiernos y otras partes interesadas nacionales* han de controlar, dirigir y coordinar los procesos de evaluación y análisis integrados por múltiples partes interesadas. Es esencial que todas las partes interesadas pertinentes participen en las evaluaciones y análisis a fin de llegar a un consenso sobre la situación y sobre las opciones adecuadas en materia de políticas y medidas.
- v) *Todas las partes interesadas* deben procurar ser objetivas e imparciales en sus análisis. Sin embargo, hay que reconocer que, en realidad, las partes interesadas a menudo tienen intereses propios y sesgos políticos, institucionales o de otro tipo. El uso de normas y protocolos comunes acordados internacionalmente garantiza que el análisis de la situación sea un proceso técnico y facilita el examen colegiado por parte de las partes interesadas.
- vi) En los análisis completos deben tener cabida cuestiones como políticas y medidas de ámbito mundial y regional que repercuten en la seguridad alimentaria nacional y subnacional; el entorno político, institucional y de seguridad en los ámbitos nacional y local (distribución de poder y riqueza, políticas y reglamentos públicos, capacidad institucional, mercados, etc.), sobre todo en la medida en que determina la seguridad alimentaria y de los medios de vida; el contexto de vulnerabilidad (perturbaciones, peligros, variaciones estacionales, etc.); los activos y estrategias empleados por la población con fines de subsistencia, así como de supervivencia, y resultados como la seguridad alimentaria y de los ingresos; y el estado nutricional y de salud.
- vii) En todas las crisis prolongadas, y especialmente en las situaciones de conflicto, es decisivo entender los sistemas oficiales y oficiosos de gobernanza y gestión de las tierras y otros recursos naturales, lo cual ha de incluir un análisis del papel y los mecanismos de las comunidades locales en relación con la gestión de los recursos naturales, así como un análisis participativo del género y las partes interesadas orientado a determinar el conjunto de derechos (consuetudinarios y de otro tipo) que tienen distintas personas a un recurso y las correspondientes modalidades de acceso.
- viii) Cuando se libre un conflicto violento es especialmente importante que los *asociados para la cooperación externos* incorporen análisis del conflicto y de la economía política en los análisis de la seguridad alimentaria. La repercusión en la paz y la seguridad alimentaria puede ser mayor si al concebir las políticas y los programas se tienen en cuenta las relaciones entre estas cuestiones.
- ix) *Todas las partes interesadas* deben realizar análisis desglosados para entender las diversas repercusiones de las crisis en la seguridad alimentaria y la nutrición de los distintos grupos vulnerables, entre ellos mujeres, niños, personas de edad y con discapacidad y grupos minoritarios y marginados, y percibir las variaciones en los contextos rurales y urbanos. Los análisis han de dar cuenta de las funciones de los hombres y mujeres y sus relaciones para poder preparar intervenciones dirigidas a fomentar el empoderamiento de la mujer y su condición de ciudadana y, en un plano más general, la igualdad de género.
- x) Es importante que en las crisis prolongadas se vigilen habitualmente los cambios en los sistemas de subsistencia y las estrategias de supervivencia en relación con datos de referencia, algo fundamental para responder con eficacia a las vulnerabilidades y fortalecer la capacidad de los hogares y comunidades de hacer frente a las perturbaciones que surjan.
- xi) En las crisis prolongadas la falta de suficientes datos de procedencia nacional suele resultar muy problemática. La capacidad estadística y de recopilación de datos de las contrapartes nacionales debe analizarse y, según proceda, ampliarse gradualmente.
- xii) En las situaciones de crisis prolongada es preciso disponer de diversas respuestas en forma de políticas y programas (véase el Principio 4). No existe una solución única a todas las situaciones. Es necesario un proceso específico de análisis de las respuestas y la adopción de decisiones por parte de múltiples partes interesadas que se base en un análisis de la situación basado en pruebas a fin de determinar opciones apropiadas y eficaces.

34. **Principio 4** - Idear, respaldar y aplicar políticas y medidas amplias centradas en la resistencia a fin de hacer frente a la inseguridad alimentaria y la malnutrición en crisis prolongadas.

- i) Las políticas y medidas amplias en materia de seguridad alimentaria y nutricional en crisis prolongadas han de ir dirigidas a prevenir la inseguridad alimentaria y la malnutrición en estas situaciones contribuyendo a la eliminación de las causas estructurales subyacentes, como el conflicto, la mala gobernanza y la debilidad institucional; proteger y fomentar medios de vida y sistemas de alimentación resistentes y sostenibles para mitigar las repercusiones de las crisis; y prepararse para las crisis a fin de garantizar intervenciones apropiadas en el momento más indicado.
- ii) El enfoque de doble vía, adoptado como uno de los "Principios de Roma para una seguridad alimentaria mundial sostenible" y mencionado en el MEM, prevé medidas dirigidas a: i) hacer frente inmediatamente al hambre y la malnutrición en las poblaciones más vulnerables, y ii) aumentar la resistencia ante el hambre y abordar sus causas últimas.
- iii) Este modelo resulta especialmente adecuado en situaciones de crisis prolongada; las medidas propuestas deberán aplicarse y adaptarse según proceda. La seguridad alimentaria y el apoyo a la nutrición con el fin de salvar vidas deben sentar las bases de la preparación a escala de programas e intervenciones orientados al fomento de la resistencia en los grupos más vulnerables y contribuir a salvaguardar el nivel de resistencia que se haya alcanzado. Deben sincronizarse y emprenderse de forma coordinada distintos tipos de intervención a partir de la experiencia de todas las partes interesadas a fin de hacer frente con éxito a la inseguridad alimentaria y hacer gradualmente efectivo el derecho a una alimentación adecuada en las crisis prolongadas.
- iv) *Los gobiernos* han de velar por que las políticas y medidas globales de lucha contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición en las crisis prolongadas se integren en políticas y programas más amplios de desarrollo nacional y regional. Cuando no se abordan las causas subyacentes ni se fomenta la resistencia, las políticas de desarrollo y sus agentes fracasan. *Los gobiernos de los países afectados por crisis prolongadas y otros agentes del desarrollo* deben asumir mayor responsabilidad en la tarea de abordar las causas subyacentes y promover medios de vida y sistemas alimentarios resistentes en las crisis prolongadas.
- v) La programación de medios de vida resistentes para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición tiene varios objetivos que van de atender las necesidades básicas y contribuir a la protección civil (es decir, aportar medios de vida) a proteger activos y contribuir a su rehabilitación (es decir, proteger los medios de vida) y mejorar las estrategias fortaleciendo las instituciones e influyendo en las políticas (es decir, promover los medios de vida).
- vi) En el MEM se subraya la importancia de la protección social y la reducción de los riesgos de catástrofes como mecanismo para "conectar las dos vías". Estos enfoques son especialmente importantes en las crisis prolongadas como medio de proteger y fomentar medios de vida y sistemas resistentes. *Los agentes humanitarios* deben contribuir a fomentar la capacidad de preparación para ampliar los sistemas de protección social y reducción de los riesgos de catástrofes a largo plazo en función de las perturbaciones y los peligros cíclicos, que son habituales en las crisis prolongadas.
- vii) Otras opciones programáticas pertinentes son métodos innovadores de adquisición en relación con la asistencia alimentaria, inversiones en medios de vida agrícolas y no agrícolas, la participación del sector privado, el uso de programas de transferencia de efectivo, las intervenciones basadas en el aporte de efectivo y la alimentación terapéutica de ámbito comunitario para tratar la malnutrición aguda.
- viii) Las intervenciones orientadas a la seguridad alimentaria deben tener en cuenta la nutrición, es decir, estar pensadas para plasmar mejoras del estado nutricional, lo cual es esencial para fomentar la resistencia. Las personas bien nutridas están más sanas, son más productivas y pueden resistir las perturbaciones y los factores de estrés que surjan.

- ix) En la elaboración y aplicación de las políticas y medidas debe prestarse especial atención a las necesidades nutricionales de las madres, incluidas las embarazadas y las mujeres lactantes, y de los niños pequeños, sobre todo en las etapas de concepción y alimentación complementaria y hasta los dos años de edad.
 - x) Las políticas y medidas deben abordar las repercusiones de las variaciones estacionales en la seguridad alimentaria y la nutrición.
 - xi) La investigación agrícola puede, en principio, cumplir una función importante en la revitalización de las instituciones rurales y organizaciones de productores locales en aras de la plasmación de soluciones sostenibles en materia de medios de vida resistentes, en la lucha contra la inseguridad alimentaria y en el apoyo a la regeneración social mediante la transferencia de conocimientos, innovaciones y tecnologías.
 - xii) Siempre que sea posible, deberán fortalecerse los sistemas de investigación y los servicios de extensión y agricultura participativos, en particular los que atienden las necesidades concretas de los pequeños agricultores y los practicantes de la agricultura familiar, prestando especial atención a las mujeres y los jóvenes que se dedican a la agricultura.
 - xiii) Para que las intervenciones se ajusten al contexto y a la capacidad local, debe promoverse tecnología que funcione en las comunidades y se preste a la participación de estas, pues aumenta la productividad, diversifica la producción, potencia el valor nutritivo y fomenta la resistencia con arreglo a las premisas del desarrollo sostenible.
 - xiv) En las crisis prolongadas suelen pasarse por alto las políticas y medidas de prevención de la inseguridad alimentaria y la malnutrición y de protección y fomento de los sistemas alimentarios y medios de vida resistentes y sostenibles, pese a haber quedado demostrado que son posibles. En los principios 5, 6 y 7 se exponen cuestiones que revisten especial importancia al respecto.
35. **Principio 5** - Salvaguardar el acceso de los pequeños productores de alimentos y practicantes de la agricultura familiar a los activos productivos y los recursos naturales promoviendo una gobernanza estable y equitativa de la tenencia de las tierras y otros recursos naturales antes de una crisis prolongada, durante esta y mientras salen de ella.
- i) Los recursos naturales son el fundamento esencial de muchos medios de vida en situaciones de crisis prolongada por lo que se refiere a la supervivencia y la recuperación. El acceso de los pequeños productores de alimentos y practicantes de la agricultura familiar a activos productivos y recursos que fomentan la seguridad alimentaria y la nutrición es determinante y decisivo en situaciones de crisis prolongada. Se trata de un componente esencial para encontrar soluciones al hambre y la pobreza y mejorar los medios de vida de las zonas rurales, así como para mejorar la salud y la educación y el desarrollo sostenible desde un punto de vista social, económico y ambiental.
 - ii) Como fuente de subsistencia y recursos naturales, así como base del sentido comunitario e identitario, la tierra adquiere a menudo profundos significados políticos, socioeconómicos, emocionales y simbólicos para las personas, lo cual explica que sea objeto de disputa. Las crisis prolongadas pueden hacer que el acceso desigual a la tierra pase de ser una fuente estructural de pobreza a erigirse como multiplicador del conflicto. Las controversias generadas por la tenencia de tierras y recursos naturales pueden impulsar e instigar el conflicto, siendo uno de los problemas más complejos que surgen en crisis prolongadas. Velando por que las intervenciones centradas en la seguridad alimentaria atajen de forma más permanente las desigualdades entre grupos, especialmente por lo que se refiere a la tierra, puede reducirse el riesgo de conflicto violento.
 - iii) *Todas las partes interesadas* han de evitar toda acción que degrade los recursos naturales de importancia capital para los medios de vida y que impida acceder a ellos. Deben procurar crear condiciones de salubridad pública que permitan a los agricultores, en especial a las mujeres, acceder a la tierra con fines de cultivo y cosecha, a la población

acceder a los mercados para comprar y vender productos y a los particulares acceder a sus redes familiares y sociales para ayudarse entre sí. Han de adoptar medidas dinámicas para proteger a las mujeres de la violencia física relacionada con los recursos y otros riesgos que corre su seguridad.

- iv) La estabilidad del medio ambiente, el conflicto y la seguridad alimentaria se ven afectados por la tenencia, que a su vez se ve afectada por estos factores. La ordenación eficaz de las tierras y los recursos naturales puede promover la consolidación de la paz (al mitigar la posibilidad de recaída en conflicto o el malestar social), fomentar el desarrollo y mejorar la seguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongada. La negociación de una ordenación responsable de los recursos colectivos, como las aguas, las tierras o los bosques, puede servir de punto de partida para facilitar el acuerdo en torno a otras cuestiones que en principio son demasiado difíciles de abordar.
- v) Deben elaborarse directrices para que todos los agentes ordenen y compartan recursos escasos sobre la base del análisis de la función de las comunidades locales y sus sistemas tradicionales. Ha de promoverse la participación de la mujer en las estructuras decisorias oficiales y oficiosas y en los procesos de gobernanza relacionados con la ordenación de los recursos naturales.
- vi) Junto con las comunidades locales, debe facilitarse la adaptación de los sistemas tradicionales a las modificaciones del contexto inmediato, como por ejemplo repercusiones demográficas, transfronterizas, climáticas y de otro tipo.
- vii) Las mujeres en situaciones de crisis prolongada suelen ser las principales encargadas de atender las necesidades de agua y energía de sus hogares y comunidades. Ha de aprovecharse la oportunidad derivada de las funciones de la mujer en la ordenación de los recursos naturales para no perpetuar la inequidad ni socavar la recuperación de una crisis prolongada; las mujeres encierran un potencial no aprovechado como motor de la revitalización económica.
- viii) Debe hacerse especial hincapié, con fines de colaboración, en las mujeres del sector no estructurado que prestan un apoyo económico fundamental a sus familias y comunidades y que, junto con los ancianos, a menudo ejercen una notable influencia en las situaciones de conflicto. Deben emprenderse intervenciones centradas en la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la ordenación sostenible de los recursos naturales en aras de la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición y la consolidación de la paz.
- ix) Deberán aplicarse, según corresponda, las "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", que ofrecen orientación pertinente en materia de respuesta al cambio climático, las catástrofes naturales y los conflictos, incluidas las obligaciones dimanantes del derecho nacional e internacional, prestando debida atención a los compromisos voluntarios asumidos en el marco de los instrumentos regionales e internacionales aplicables.

36. Principio 6 - Reconocer y entender mejor la interrelación entre el conflicto violento y la inseguridad alimentaria y nutricional; promover e incorporar soluciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición en la labor orientada a la consolidación de la paz, la justicia de transición y la gobernanza.

- i) Reconociendo los efectos negativos del conflicto violento y la inseguridad en la seguridad alimentaria y la nutrición, tanto para los medios de vida rurales como para los urbanos, también reconocemos que la inseguridad alimentaria puede ser un factor multiplicador del riesgo o una fuente de conflicto e inseguridad. La violencia puede conducir a la inseguridad alimentaria o verse alimentada por esta.
- ii) Las intervenciones y estrategias de ámbito nacional, regional y mundial relacionadas con la consolidación de la paz, la mejora de la gobernanza, la disminución de la fragilidad y la justicia de transición son esenciales para salir de las crisis prolongadas y crear entornos institucionales favorables a la implantación de sistemas alimentarios viables que sirvan

de fundamento a la seguridad alimentaria y la nutrición. Las organizaciones internacionales deben fomentar la consolidación de la paz y la solución de las crisis prolongadas; gran parte de estas intervenciones se centran en la inseguridad alimentaria. Se alienta a los agentes competentes en el ámbito de la seguridad alimentaria a que intervengan lo más posible en la mitigación de conflictos y en procesos semejantes adoptando medidas que tengan en cuenta los conflictos.

- iii) A su vez, la programación de la seguridad alimentaria puede tener efectos positivos indirectos y ofrecer oportunidades más allá de la lucha contra el hambre y la malnutrición padecidas por poblaciones afectadas por crisis prolongadas. La mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición puede contribuir a los objetivos sostenibles de consolidación de la paz mediante mejoras en la cohesión social y la participación, la equidad, la capacidad, la confianza y la legitimidad, entre otros factores.
- iv) Mediante programas bien concebidos impulsados por las comunidades se puede mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, reducir las tensiones y los factores de conflicto, fomentar la confianza, determinar y evitar los factores causales, prevenir la intensificación de la inseguridad alimentaria, recuperar una sensación de "normalidad" y habilitar vías más sostenibles de recuperación de los medios de vida.
- v) Los *gobiernos nacionales y los asociados para la cooperación* deben velar por que en iniciativas controladas, gestionadas y emprendidas por los países con el objeto de facilitar la transición a la estabilidad aparezcan reflejadas, debidamente y con claridad, consideraciones relativas a la seguridad alimentaria.

37. Principio 7 - Respaldar activamente y garantizar las capacidades institucionales y el buen gobierno.

- i) Los *gobiernos nacionales* deben perseguir objetivos de buen gobierno recordando que este es fundamental para la realización de todos los derechos humanos, con inclusión de la eliminación de la pobreza y la garantía de medios de vida satisfactorios para todos.
- ii) En el origen de las crisis prolongadas suele haber factores estructurales, como instituciones fallidas, que también contribuyen de forma importante a exacerbar las crisis. El mal gobierno y la escasa capacidad institucional son rasgos centrales de las crisis prolongadas que inciden negativamente en las instituciones oficiosas y pueden debilitar en gran medida las redes sociales que, de otro modo, podrían amortiguar los efectos adversos de las crisis.
- iii) El proceso de elaboración, aplicación y evaluación de políticas y medidas para hacer frente a la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas ha de estar determinado por el consenso y ser participativo, responsable, transparente, equitativo, integrador, consonante con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, eficiente y eficaz en el logro de resultados.
- iv) Son considerables y complejos los desafíos que encuentra la gobernanza, especialmente cuando la violencia tiende a imponerse. En análisis recientes se subraya la necesidad de prestar apoyo directo a las instituciones para hacer frente a la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas; el fortalecimiento de las instituciones y las estructuras de gobernanza legítimas con el objeto de que aporten seguridad, justicia, puestos de trabajo y servicios sociales es también decisivo para romper los ciclos de violencia. Las inversiones en intervenciones de seguridad alimentaria y nutrición también pueden ser un mecanismo eficaz para promover mejoras en la gobernanza mediante una intensificación de la confianza y la legitimidad, entre otros beneficios, y deben combinarse con actividades de ámbito local, nacional, regional e internacional.
- v) *Todas las partes interesadas* deben entender mejor el poder político, los intereses y el marco de gobernanza en una crisis prolongada a fin de asegurarse de que las intervenciones no debiliten las estructuras formales e informales existentes que funcionan satisfactoriamente y rinden cuentas de su actuación. Es decisivo empezar por determinar sistemas operativos que respalden y faciliten los medios de vida locales en el marco de las instituciones locales existentes y otras redes de partes interesadas para, a

continuación, apoyar y reconstituir esos medios, así como los marcos institucionales conexos. De ese modo se contribuye a garantizar la idoneidad, la aceptación y la mejora sostenible de la seguridad alimentaria y se consigue que, en la medida de lo posible, el fomento de la capacidad de recuperación esté arraigado en el contexto local.

- vi) Es importante no compartimentar funciones entre los proveedores de ayuda, en particular de asistencia alimentaria, y los asociados gubernamentales. Existe el riesgo de que, con el tiempo, el suministro de protección social genere una responsabilidad indefinida de prestación de servicios sociales básicos. La preferencia por el trabajo con instituciones locales de la sociedad civil frente al trabajo con instituciones formales vinculadas con el Estado puede debilitar al gobierno local y fomentar sistemas de gobernanza paralelos. Para mitigar este riesgo ha de mejorarse constantemente la capacidad técnica y logística del gobierno y otras instituciones locales a efectos de cumplir funciones más destacadas en la prestación de servicios y la protección social.
 - vii) Cuando la gobernanza es deficiente la corrupción está más incentivada y tiene más margen de acción. A su vez, la corrupción socava la gobernanza en la medida en que distorsiona las decisiones sobre políticas y su aplicación. La promoción del buen gobierno contribuye a la lucha contra la corrupción complementando las iniciativas que combaten la corrupción de forma más directa, como procesos participativos fundados en las comunidades, la sensibilización de la opinión pública y el fortalecimiento de la capacidad y el funcionamiento de las comisiones nacionales de lucha contra la corrupción, en caso de que existan.
 - viii) A medida que aumente la capacidad de buen gobierno, es importante que los asociados colaboren con el Gobierno y otras instituciones para delimitar con claridad funciones y responsabilidades en relación con el suministro de infraestructura, seguridad y condiciones favorables a la paz y la estabilidad.
 - ix) A menudo surgen instituciones informales o se recurre a instituciones consuetudinarias —incluidas las responsables de la protección social, la resolución de controversias y la justicia— para llenar vacíos decisivos cuando fracasan las instituciones nacionales. En algunos casos las instituciones informales pueden desempeñar una función fundamental en la lucha contra la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas.
38. **Principio 8** - Garantizar mecanismos de financiación plurianual, previsible y flexible consonantes con planes controlados por los países que vinculen con eficacia las respuestas e intervenciones a corto y a largo plazo.
- i) Cuando se comprometen recursos en el ámbito nacional o internacional debe tenerse en cuenta la gran extensión de tiempo necesaria para corregir y superar la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas. Se alienta a los *proveedores de ayuda* a que implanten mecanismos y financiación plurianuales y flexibles que a) faciliten enfoques multisectoriales para atajar la inseguridad alimentaria, b) aborden las causas estructurales de la inseguridad alimentaria y nutricional en los ámbitos regional y nacional y c) comporten menores costos operacionales gracias a la respuesta temprana y la planificación a más largo plazo.
 - ii) Los programas de fomento de la capacidad de resistencia a largo plazo han de poder adaptarse a las circunstancias cambiantes. Se alienta a los *proveedores de ayuda* a que presten apoyo provisto de flexibilidad que pueda adaptarse con facilidad a las dificultades derivadas de una crisis prolongada y se pueda ampliar ante nuevas perturbaciones y factores de estrés.
 - iii) Ya existe una multitud de mecanismos; los *proveedores de ayuda* deben analizar y estudiar con detenimiento mecanismos para perfilarlos y usarlos mejor y maneras de mejorar la coordinación entre los distintos agentes. Un mayor grado de flexibilidad y colaboración entre la financiación y la programación del desarrollo y de la asistencia humanitaria contribuye a definir la responsabilidad de hacer frente con mayor claridad a la vulnerabilidad a las crisis subyacente y a permitir mejor que los programas sirvan

- para impedir que las crisis de seguridad alimentaria degeneren en situaciones de necesidad aguda.
- iv) Los *proveedores de ayuda* han de velar por que las restricciones de financiación a corto plazo no coarten las oportunidades de fomento de la capacidad de recuperación. Las interrupciones o retrasos en el apoyo, por motivos burocráticos o de procedimiento, incidirán negativamente en la lucha contra la inseguridad alimentaria en las comunidades vulnerables. Hacen falta políticas operacionales ágiles provistas de flexibilidad y capacidad de adaptación a las transformaciones contextuales repentinas, junto con las consiguientes capacidades y competencias.
 - v) Hace falta un nuevo planteamiento radical a efectos de gestionar responsablemente el riesgo que corre la seguridad alimentaria mediante el fomento de la capacidad de recuperación y la acción y la respuesta tempranas, en lugar de adjudicar estas tareas a personas vulnerables que son las que tienen menos capacidad de resistencia. Es precisa una mentalidad institucional basada en la gestión del riesgo y no en la aversión al riesgo a fin de propiciar la respuesta temprana ante señales de alerta temprana de una crisis, con lo cual se salvarán medios de vida al igual que vidas humanas. Es fundamental que los especialistas, los gobiernos y los donantes reconozcan que las previsiones a veces fallan, pero que, en general, permiten gestionar mejor el riesgo. Deben asumir este riesgo los *gobiernos* y la *comunidad internacional* en lugar de las poblaciones afectadas.
 - vi) La prestación de apoyo no ha de ir en detrimento de la capacidad local y las estructuras de gobernanza. La inversión en la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales y las comunidades contribuye a garantizar que las intervenciones y los programas sigan estando fundamentados y mantengan la pertinencia. Debe promoverse una programación flexible de la asistencia que permita a las personas combinar sus propios recursos y capacidades con los recursos procedentes del apoyo nacional o internacional prestado.
 - vii) En consecuencia, los *proveedores de ayuda* deben estar preparados para plantearse el riesgo de asumir un mayor nivel de inversión en fases iniciales de las situaciones de crisis prolongada. Puede haber motivos acuciantes para no invertir previamente en reducción de los riesgos con el objeto de mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas, pero no hacerlo tiene poco sentido a largo plazo y puede generar una situación de asistencia humanitaria inamovible.
- 39. Principio 9** - Garantizar e incorporar el aprendizaje sistemático a partir de la experiencia en la lucha contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición en las crisis prolongadas para mejorar permanentemente las políticas y medidas.
- i) La experiencia colectiva y los enfoques y enseñanzas probados y comprobados por distintas partes interesadas en el curso de muchos años de esfuerzos por prevenir y abordar la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas han de servir de base a las futuras medidas, y la futura práctica ha de ir acompañada de enfoques sistemáticos de aprendizaje y gestión de los conocimientos.
 - ii) Los enfoques y estrategias han de seguir ciñéndose al contexto para resultar eficaces. Los métodos y prácticas actuales se han de seguir poniendo a prueba y mejorando, y deben adoptarse nuevos enfoques contextualizados.
 - iii) Deben seguirse elaborando mecanismos de seguimiento y análisis de la seguridad alimentaria y la nutrición y de medición de la capacidad de recuperación de los hogares ante la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongada para fundamentar programas con base empírica y permitir mejoras constantes. Para ello, todas las partes interesadas deben tener capacidad para planificar, ejecutar y supervisar los programas y proyectos que se ocupan de la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas.
 - iv) Se debe mejorar la capacidad y la eficacia nacionales en materia de alerta temprana mediante inversiones en este aspecto a partir de un examen completo de las capacidades y necesidades existentes en las zonas que corren riesgo.

- v) Los *proveedores de ayuda* deben plantearse la posibilidad de elaborar plataformas, programas y procesos para velar por la intervención temprana fomentando la capacidad a corto plazo en programas a más largo plazo que puedan adaptarse y ampliarse en respuesta a señales de alerta temprana.
40. **Principio 10** - Mejorar la rendición de cuentas ante todas las partes interesadas, incluidas las poblaciones afectadas, para velar por que la prevención de la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas y la correspondiente respuesta tienen lugar en un momento oportuno y respetan los derechos de las personas afectadas por las crisis.
- i) Se ha determinado que las deficiencias en la rendición de cuentas constituyen uno de los motivos de que persistan las situaciones de inseguridad alimentaria grave, especialmente en situaciones de crisis prolongada en que las estructuras de gobernanza son endeble y las instituciones democráticas son imperfectas o no existen.
 - ii) Las *instituciones y las dependencias de organismos y gobiernos* encargadas de la elaboración y la aplicación de las respuestas deben rendir cuentas ante las poblaciones afectadas. En concreto, deben velar por que en la totalidad del ciclo de los programas todos los segmentos de una comunidad afectada (desde el punto de vista del género, la edad y la diversidad) reciban la información que necesitan para adoptar decisiones fundamentadas, puedan participar o estén debidamente representados en las decisiones que afectan a su vida y puedan formular comentarios y presentar denuncias con respecto a la asistencia o los servicios recibidos. Deben hacerse esfuerzos por que las personas afectadas estén protegidas de cualquier tipo de explotación o abuso, incluidos los de índole sexual, por parte de quienes participan en el despliegue de la respuesta.
 - iii) El establecimiento de prioridades entre las medidas sobre la base de datos e información de alerta temprana, consultas con múltiples partes interesadas, enfoques basados en los derechos humanos y los resultados y objetivos realistas contribuye a promover una mayor rendición de cuentas con respecto a la seguridad alimentaria plasmada.
 - iv) Hay que seguir elaborando instrumentos para determinar los papeles y funciones que corresponden a distintas partes interesadas en la lucha contra la inseguridad alimentaria en una situación de crisis prolongada a fin de conferir a los agentes designados responsabilidad con respecto a funciones concretas. Esos instrumentos deberán usarse para investigar qué responsabilidades establecidas para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en una crisis prolongada se están cumpliendo o se dejan incumplidas a fin de determinar las medidas correctivas necesarias.
 - v) *Todos los agentes* interesados deben institucionalizar mecanismos eficaces de rendición de cuentas ante las múltiples partes interesadas en todos los niveles y fases de una crisis prolongada para velar por que las políticas y medidas arrojen resultados.
 - vi) *Todos los agentes* encargados de aplicar los principios expuestos en el Programa de acción, así como las leyes y normas vigentes que afectan a las intervenciones de mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición en situaciones de crisis prolongada, son responsables de sus decisiones, sus acciones y las consecuencias de su actuación.
 - vii) *Todas las partes interesadas* deben elaborar marcos comunes correspondientes a enfoques basados en los resultados para hacer frente a la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas aprovechando la experiencia de las plataformas regionales existentes con ánimo de mejorar los vínculos entre la alerta temprana y la acción temprana.
 - viii) Para justificar las opciones de respuesta es preferible que estas se hayan puesto a prueba y se haya demostrado que funcionan. *Las partes interesadas pertinentes* deben colaborar en el ensayo de nuevos enfoques y demostrar su validez. Estos tipos de asociación podrían fundamentar una programación conjunta a largo plazo flexible pensada para actuar oportunamente y de manera adecuada en las regiones vulnerables donde imperen crisis prolongadas. Ello contribuirá a fundamentar la concepción de intervenciones que reporten a los necesitados los máximos beneficios posibles; que no hagan daño; que generen supuestos sobre las vías de cambio susceptibles de emplearse para el

seguimiento; y que determinen el tipo y la escala de las intervenciones necesarias para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.

El camino por recorrer

41. *Todos los miembros y participantes* del CSA tienen la responsabilidad de difundir estos principios y promover su uso en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de políticas y medidas a escala mundial, regional, nacional y local.
42. La difusión se inscribirá en la aplicación de la estrategia de comunicación del CSA y aprovechará las redes existentes.
43. Se alienta a los *gobiernos nacionales* a que, con carácter voluntario, faciliten e institucionalicen del siguiente modo procesos integrados por múltiples partes interesadas:
 - i) Empleando los principios del Programa de acción para revisar y seguir elaborando las políticas, medidas, inversiones y capacidades institucionales nacionales en el ámbito de la lucha contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición en crisis prolongadas;
 - ii) Intercambiando con otras partes interesadas del CSA planes y enseñanzas extraídas, como documentos de política y de estrategia, directrices operacionales, instrumentos y resultados de las evaluaciones, por ejemplo mediante una plataforma de conocimientos integrada por múltiples partes interesadas.
44. Ello supone revisar, elaborar y aplicar políticas y medidas dirigidas a las poblaciones afectadas o que corren riesgo, tanto a escala interna como en el caso de otros países cuyas políticas y medidas puedan repercutir en la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas, con inclusión de la cooperación y la asistencia internacionales.
45. También se alienta a los *donantes, los asociados para la cooperación, las organizaciones internacionales, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil* a que faciliten sus propios exámenes participativos de políticas y medidas y den a conocer las enseñanzas que han extraído y sus planes a efectos de mejorar la seguridad nacional y la nutrición por conducto del CSA.
46. Los exámenes y el seguimiento de las políticas y medidas han de ser consonantes con los cinco principios enunciados en el MEM^{vii} y respetar el "Marco para el seguimiento de las decisiones del CSA" aprobado por el Comité^{viii}. El seguimiento debe garantizar la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas y que corren riesgo y permitirles presentar su parecer durante la aplicación de las políticas y medidas. Los mecanismos de seguimiento deberían aprovechar los mecanismos existentes a nivel local, nacional, regional y mundial.
47. Los principios expuestos en este documento sirven de referencia para medir los progresos realizados. Ofrecen a todas las partes interesadas la oportunidad de determinar si sus medidas propuestas y las medidas de otros son acertadas y pertinentes, a la vez que les permiten rendir cuentas de ello.
48. El CSA es el foro mundial en el que todos los agentes competentes pueden extraer enseñanzas mutuas partiendo de sus diversas experiencias y determinar los progresos en pos de los objetivos y finalidades del Programa de acción y la pertinencia, eficacia y repercusión permanentes de los principios de acción.
49. Los principios del Programa de acción se incorporarán en futuras versiones del MEM, y el CSA deberá revisarlos y actualizarlos cada cinco años sobre la base de las enseñanzas extraídas.

50. A escala mundial, la *Mesa del CFS* y su *Grupo Asesor* deberán supervisar el establecimiento y el funcionamiento de un grupo de trabajo técnico integrado por múltiples partes interesadas. Este grupo deberá aportar y facilitar apoyo en función de la demanda de las regiones y países para que elaboren, apliquen y supervisen políticas y medidas; cotejar y difundir las enseñanzas extraídas (por ejemplo, por conducto de una plataforma de conocimientos); y respaldar la actualización por el CSA de los principios de acción. Deberá aprovecharse la capacidad disponible, siempre que sea viable. El grupo de trabajo deberá presentar a la Mesa del CFS y su Grupo Asesor, como mínimo, un informe anual que se ajuste a las directrices previstas en el marco para el seguimiento de las decisiones del CSA.

Notas

ⁱ A efectos del presente documento, se emplea la expresión "seguridad alimentaria" en consonancia con la definición que figura en el "Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición" (MEM). Se entiende que la expresión "inseguridad alimentaria" abarca la dimensión nutricional como elemento inseparable. En ese sentido, cuando en aras de una mayor claridad o precisión resulta útil, se emplea igualmente la expresión "seguridad alimentaria y nutrición".

ⁱⁱ Se reconoce que la metodología empleada en El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010 empleaba tres criterios mensurables, entre otros posibles, y que la lista que figura en la publicación no está cerrada.

ⁱⁱⁱ Plan de respuesta estratégica 2014-2016: región del Sahel, enero de 2014 (<http://www.unocha.org/cap/appeals/sahel-humanitarian-response-plan-2014-2016>). A efectos del plan de respuesta estratégica, la región del Sahel consta de Burkina Faso, el norte del Camerún, el Chad, Malí, Mauritania, el Níger, el norte de Nigeria, el Senegal y Gambia.

^{iv} Esta heterogeneidad se observa en el hecho de que diversas instancias se han referido a las mismas situaciones, incluso en un mismo período, con nombres diversos, como emergencias complejas, crisis prolongadas, Estados frágiles o transiciones después de un conflicto. Las diversas definiciones y tipologías empleadas, especialmente con respecto a la expresión "Estados frágiles", pueden tener consecuencias en la política y la programación relativas a la seguridad alimentaria. Se prefiere emplear la expresión "crisis prolongada", pues se refiere a los problemas a corto y a más largo plazo, así como a las múltiples causas que subyacen a la inseguridad alimentaria y la malnutrición. En el Apéndice D figura más información.

^v Estos principios se estudian y amplían en diversos instrumentos, entre ellos las "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", que el CSA ha hecho suyas.

^{vi} En la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se propugnan la humanidad, la imparcialidad y la neutralidad, mientras que en la resolución 58/114 se propugna la independencia.

^{vii} En la segunda versión del MEM (octubre de 2013), página 53, se enuncian los cinco principios aplicables a los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas: a) deberían basarse en los derechos humanos, con especial referencia a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; b) deberían permitir la rendición de cuentas por parte de los responsables de las decisiones; c) deberían tener un carácter participativo y contemplar evaluaciones que impliquen a todos los interesados y beneficiarios, incluidos los más vulnerables; d) deberían resultar sencillos, pero amplios, precisos, oportunos y comprensibles para todos, con indicadores desglosados por sexos, edades, regiones, etc., que permitan reflejar los efectos, el proceso y los resultados previstos; e) no deberían constituir una duplicación de sistemas existentes, sino basarse en ellos y reforzar las capacidades estadísticas y de análisis nacionales.

^{viii} CFS 2013/40/8 (http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_SP.pdf)