



**Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas
del PNUD/UNFPA, el UNICEF y el PMA
15 y 18 de enero de 2010**

Cómo recuperarse de la crisis económica y financiera: seguridad alimentaria y redes de protección social

**Documento de antecedentes preparado conjuntamente por
el PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA (organismo coordinador)**

Cómo recuperarse de la crisis económica y financiera: seguridad alimentaria y redes de protección social

1. En este documento se analizan los esfuerzos desplegados a nivel nacional e internacional para enfrentar la crisis económica y financiera y recuperarse de sus consecuencias. En vista del extenso y profundo impacto de esta crisis en las personas pobres del mundo, se hace hincapié en la seguridad alimentaria y las redes de protección social y las intervenciones relacionadas con la seguridad social que los gobiernos nacionales se esfuerzan por llevar a cabo para proteger a las poblaciones vulnerables. La necesidad de establecer programas de este tipo es cada vez más apremiante. El hambre y la inseguridad alimentaria retardan el crecimiento y el desarrollo; el hecho de que un elevado número de personas vulnerables estén expuestas a la inseguridad alimentaria aumenta el riesgo de que se produzcan crisis humanitarias, lo cual socava las inversiones públicas y privadas. Se ofrecen ejemplos de cómo el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, al igual que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y el PMA en particular, trabajan para apoyar y fortalecer las redes nacionales de protección social y las intervenciones en esta esfera. Se describen las prioridades estratégicas para promover la seguridad alimentaria y reducir la vulnerabilidad durante la fase de recuperación, así como sus implicaciones para los cuatro organismos y el sistema de las Naciones Unidas en general.

Vulnerabilidad e inseguridad alimentaria en relación con la crisis económica y financiera

2. La crisis económica ha hecho que millones de personas sean menos capaces de satisfacer sus necesidades de alimentos, atención de salud y educación. Estas familias comen menos, y menos bien. Las poblaciones vulnerables han pasado a alimentarse con productos más baratos que les dan una sensación de saciedad y mitigan su hambre, pero que son menos nutritivos. Muchas familias venden bienes que les tomará por lo menos una generación reconstruir. En la actualidad los pobres deben aprovechar los reducidos bienes disponibles de manera aún más intensiva, lo que puede dar lugar a un círculo vicioso de la pobreza y afectar a su vez negativamente a la seguridad alimentaria y el bienestar a más largo plazo. La experiencia indica que las ya altas tasas de mortalidad infantil podrían aumentar, y que con probabilidad estarían más afectadas las niñas que los niños. Los niños que no reciben los nutrientes y las vitaminas que necesitan están más propensos a enfermarse, aprenden menos y tienen un desarrollo cognitivo más deficiente y una productividad menor a largo plazo.
3. Las crisis económicas anteriores estuvieron circunscritas por lo general a algunos países o a grupo de países de una misma región. Así pues, fue posible realizar intervenciones adaptadas a cada contexto local (por ejemplo, la depreciación de la moneda o la mayor dependencia respecto de las remesas de fondos), que resultaron ser eficaces. El alcance global de la crisis actual limita dichas opciones.

4. Aún persisten los efectos de la crisis provocada en 2007-2008 por el aumento de los precios de los alimentos y el combustible. A nivel internacional, los precios de los productos alimenticios han disminuido pero se mantienen por encima de sus niveles históricos. Pero aún más importante es el hecho de que en muchos países en desarrollo los precios nacionales de los alimentos básicos sigan siendo elevados. La FAO informa de que a finales de 2008 los precios nacionales de los alimentos básicos permanecieron, en promedio, un 17% más altos en términos reales que en los dos años anteriores. Esto reduce considerablemente el poder adquisitivo de los consumidores pobres, que gastan una parte sustancial de sus ingresos en alimentos de primera necesidad. Los pobres de las ciudades son particularmente vulnerables, al haberse visto ya gravemente afectados por la crisis tanto de los precios de los alimentos como del combustible. Actualmente han de enfrentarse con tasas de desempleo más altas y un nivel de ingresos más bajo, debido a una menor demanda de exportaciones y a la reducción de la inversión extranjera directa. Se registra, en muchos casos, un flujo migratorio de retorno desde las zonas urbanas hacia el medio rural, lo que reduce todavía más los recursos de las poblaciones rurales pobres.
5. Es posible que con el tiempo los precios de los alimentos en los mercados nacionales regresen a los niveles anteriores, pero los hogares pobres seguirán resintiéndose de este período prolongado de precios altos. Aunque hay señales de una probable mitigación de la crisis económica a nivel mundial, la situación sigue siendo terrible en muchos países. Incluso, donde se anticipa una recuperación, ésta será lenta y potencialmente frágil. Entre los posibles efectos negativos de importancia figuran el impacto del elevado nivel de deserción escolar, la demora en los servicios de atención de salud, la violencia creciente especialmente contra niñas y mujeres, el tráfico sexual y otros fenómenos perjudiciales, en especial en la medida en que están relacionados con la calidad del capital humano.

Las respuestas nacionales: la protección social y las redes de seguridad para las personas pobres afectadas por el hambre¹

6. Conscientes de las implicaciones tanto a corto como a largo plazo de las respuestas de los hogares ante la crisis, los países de todo el mundo están tomando medidas para establecer programas de protección social y redes de seguridad que amortigüen el impacto de la crisis en las poblaciones pobres y vulnerables, incluso en condiciones de estrechez económica. La intervención más común ha consistido en aumentar gradualmente la cobertura o los beneficios, o iniciar nuevos

¹ No se dispone de información exhaustiva publicada sobre las respuestas nacionales ante la crisis. Esta sección se basa en la experiencia del PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA en los países donde se llevan a cabo programas, y en dos fuentes importantes de literatura gris: 1) “Cumbre del G8 en Hokkaido-Toyako: Doble Peligro - Respuesta a los Altos Precios de los Alimentos y del Combustible”. Washington, D.C.: Banco Mundial, y 2) “Respuestas de Protección Social ante las Tres Olas de la Crisis: Alimento, Combustible y Financiero – Foro de Aprendizaje del Sur-Sur 2009”. Washington, D.C.: Banco Mundial. Los ejemplos de los países tienen únicamente valor ilustrativo y, por consiguiente, no son ni definitivos ni exhaustivos.

programas de transferencia orientados a las poblaciones afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria crónicas².

7. Una de las intervenciones más frecuentes ha sido la ampliación de los programas de alimentación escolar y de alimentación maternoinfantil, en particular en los países que carecen de otros mecanismos de transferencia directa, como Afganistán, Bhután, Brasil, Burkina Faso, China, Côte d'Ivoire, Djibuti, Eritrea, Ghana, Haití, Honduras, India, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, las Maldivas, México, Mozambique, el territorio palestino ocupado, Pakistán, Sudáfrica, Sri Lanka, Togo y Zimbabwe.
8. Entre los muchos países que han ampliado sus programas de obras públicas, en régimen ya sea de alimentos por trabajo o de dinero por trabajo, figuran Afganistán, Angola, Bangladesh, Brasil, Camboya, Egipto, Etiopía, India, Lesotho, Madagascar, Mozambique y Nepal.
9. Algunos países como Bangladesh, Egipto y Marruecos, utilizan programas selectivos de subvenciones para la adquisición de alimentos orientados a los consumidores pobres.
10. Numerosos países han dado inicio a programas selectivos de transferencias de efectivo —si bien muchos de estos programas no crecen suficientemente o permanecen en las fases iniciales de experimentación o de ejecución— y en algunos casos los han combinado con programas de empleo para los jóvenes. Entre ellos se incluyen Brasil, China, Indonesia, Liberia, Mauritania, Mauricio, México, Mozambique, Nepal y Sudáfrica. En Liberia y Sierra Leona se ejecutan actividades de efectivo por trabajo con cargo a sus fondos sociales, cuyo éxito depende en gran parte de la función central que desempeñan las comunidades.
11. Las iniciativas de apoyo a las personas que han perdido su empleo (por ejemplo, mediante seguros de desempleo, programas para reactivar el mercado laboral y obras públicas) son menos numerosas que los programas de transferencias. No obstante, siguen ocupando un lugar de importancia entre las iniciativas nuevas. Argentina, Jordania y Corea han invertido en programas que combinan las prestaciones sociales condicionales con la capacitación y la adquisición de competencias profesionales. Chile y Jordania han introducido cuentas de ahorro para los seguros de desempleo como mecanismos para extender los beneficios de desempleo temporal a sus trabajadores.
12. Algunos países, como Sri Lanka y Túnez, llevan a cabo programas de cupones para alimentos dirigidos a las personas pobres afectadas por el hambre. En otros países, como India y Bangladesh, se utilizan garantías sociales.
13. En un gran número de países en los que no se llevan a cabo programas amplios de carácter selectivo se ha tratado de proteger a los grupos vulnerables reduciendo los aranceles de importación, el impuesto al valor añadido otros tipos de impuestos directos sobre los alimentos en granos. Entre los ejemplos figuran Afganistán,

² En todos los países, las redes informales de seguridad social y la beneficencia constituyen unos elementos importantes de las respuestas nacionales.

Bolivia, Burundi, China, Indonesia, Kazakstán, Marruecos, Moldavia, Pakistán, Túnez y Turquía.

14. Al tratar de prevenir los retrasos y la volatilidad de los precios en los mercados internacionales y al tener que solucionar rápidamente los problemas de disponibilidad de alimentos, algunos países, dotados de la capacidad necesaria para gestionar las existencias de productos alimenticios, emplean reservas estratégicas de cereales como existencias reguladoras con el fin de estabilizar y reducir los precios. Es éste el caso de India, Indonesia y Senegal.
15. Varios países han establecido formas de control de los precios de los alimentos básicos estratégicos o sobre los márgenes de los comerciantes. Entre ellos figuran Camerún, Congo, Egipto, Eritrea, la Federación de Rusia, Jamaica, Kazakstán, Kirguistán, Marruecos, Mauricio, Mongolia, Pakistán, Panamá, Sri Lanka, Túnez, Venezuela, Yemen y Zimbabwe.

Fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social y las redes de seguridad social

16. El sistema de las Naciones Unidas contribuye de distintas maneras a las intervenciones arriba indicadas, realizadas por los países para hacer frente a la crisis, tanto mediante iniciativas propias como en respuesta a solicitudes específicas.
17. En abril de 2008, el Secretario General de las Naciones Unidas estableció un Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria. Bajo su liderazgo, este equipo reúne a los jefes de los organismos especializados, fondos y programas, así como a los interlocutores pertinentes de la Secretaría de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con arreglo al Marco Integral de Acción, el equipo trata de adoptar un enfoque amplio y coordinado aplicable a las intervenciones a corto plazo dirigidas a satisfacer las necesidades más urgentes así como al desarrollo a largo plazo de sistemas alimentarios sostenibles que puedan resistir crisis externas tales como las crisis económicas y el cambio climático. Para tal fin, y haciendo hincapié en la importancia de las estrategias dirigidas por los países, este equipo contribuye a movilizar los recursos para hacer frente a las necesidades estimadas de las poblaciones afectadas por la inseguridad alimentaria, en el contexto de las redes nacionales de seguridad y los sistemas de protección social. Además, trabaja en la esfera de los efectos a más largo plazo que permiten a los pequeños agricultores, especialmente las mujeres, lograr una mayor productividad, aprovechar las nuevas tecnologías y mejorar su nutrición.
18. En abril de 2009, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación acordó establecer una Plataforma de protección social, en el marco de sus iniciativas para hacer frente a la crisis mundial. Al centrarse tanto en los *servicios* básicos como en las transferencias sociales esenciales, esta plataforma apoyará a los gobiernos ofreciéndoles un conjunto de actividades básicas para la reducción de los factores de vulnerabilidad, de donde seleccionar las más adecuadas, entre las cuales: diagnóstico y evaluación de las

necesidades; examen y evaluación de programas existentes; recomendaciones sobre ajustes a los programas y planes de ejecución, y oportunidades y modalidades de financiación. Asimismo, se prestará apoyo para el fomento de la capacidad y las actividades de promoción.

19. Las Naciones Unidas cooperan en el diseño y lanzamiento de un Sistema mundial de alerta en materia de factores de vulnerabilidad e impacto de las crisis. Este sistema colmará el déficit de información que existe actualmente entre el momento en que una crisis mundial azota a las poblaciones vulnerables y el momento en que los responsables de la adopción de decisiones reciben información cuantitativa fidedigna y datos analizados. El valor añadido que aporta este sistema será la recopilación y el análisis en tiempo real de datos procedentes de una variedad de fuentes fiables que cubren las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad, lo que ayudará a la comunidad internacional y a los gobiernos nacionales a intervenir de una manera más eficaz y oportuna.
20. El PNUD, el UNFPA, el UNICEF y el PMA aportan contribuciones importantes a estas iniciativas que abarcan todo el sistema. Dentro de los límites de sus respectivos mandatos, también han trabajado con los asociados a fin de apoyar los esfuerzos nacionales para reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad de resistencia.
21. El PNUD contribuye a construir y ejecutar un programa conjunto de seguridad alimentaria en Liberia con miras a apoyar la estrategia del Gobierno en esta esfera, y ayuda a los Gobiernos de Djibuti y Jordania a establecer sus propias estrategias nacionales en materia de seguridad alimentaria. Trabaja con la India para mejorar la ejecución y eficacia de su programa nacional de garantía de empleo; asimismo presta apoyo en el diseño y ejecución de los programas de transferencias de efectivo condicionadas en Egipto y lleva a cabo programas piloto para contribuir a mejorar la capacidad de resistencia de los poblados monoindustriales en Rusia, Bielorrusia y otros países de la región de la Comunidad de Estados Independientes. El PNUD ayuda al Gobierno de Indonesia en el establecimiento de un marco de seguimiento continuo y de intervención basado en indicadores múltiples.
22. El UNFPA ha identificado cinco estrategias clave para apoyar a los estados miembros en la tarea de mitigar el efecto de la crisis global en la población y el desarrollo en general, y más concretamente en la salud sexual y reproductiva, incluidas la salud y nutrición de las madres y los recién nacidos, es decir:
 - i) promover el incremento de las inversiones en salud; ii) identificar las prioridades dentro del conjunto básico de medidas de salud reproductiva, e intercambiar las buenas prácticas en materia de financiación, incluidas las de puesta en común de los riesgos, a fin de permitir a las mujeres, las adolescentes y las mujeres embarazadas acceder a los micronutrientes y folatos; iii) utilizar las tecnologías y los datos disponibles en pro de las poblaciones pobres, seguir el impacto y apoyar la asistencia técnica; iv) promover enfoques que garanticen los derechos de los beneficiarios para aumentar la demanda y las actividades comunitarias, y v) armonizar las estrategias a través de las reformas del sistema de las Naciones Unidas, las asociaciones y el desarrollo de las capacidades nacionales. El UNFPA aprovecha sus actividades de apoyo al desarrollo de

sistemas nacionales de seguimiento de la seguridad alimentaria, y los utiliza con la finalidad de vigilar los cambios derivados de la crisis económica.

23. El UNICEF ha aumentado en gran medida sus inversiones en las intervenciones nutricionales desde el comienzo de la crisis provocada por el alza de los precios de los alimentos y el combustible. Además, presta apoyo a 124 programas de protección social en más de 60 países. Su compromiso a favor de los sistemas nacionales de protección social radica en la promoción de los derechos de los niños y el desarrollo en pro de las poblaciones pobres. A título de ejemplo, el UNICEF respalda el diseño, el establecimiento y la ejecución generalizada de programas de transferencias de efectivo para los niños vulnerables en países como Kenya y Nepal. Otras intervenciones de este organismo se centran en las familias y los hogares. Así pues, en Malawi, el UNICEF apoya actividades de transferencia de dinero dirigidas a los hogares muy pobres con limitadas oportunidades de empleo; se trata de un modelo programático actualmente aplicado también en Liberia. En Madagascar, el UNICEF coopera con el PNUD y el PMA para respaldar al Gobierno en el establecimiento de un plan de transferencias de efectivo en favor de las familias más vulnerables del medio urbano a fin de estabilizar rápidamente sus ingresos. Contribuye asimismo a la recuperación social y económica de los países en desarrollo al prestar asistencia en la presupuestación de las actividades del sector social a fin de asegurar que se mantengan los gastos relacionados con los servicios básicos y se amplíe la protección social (como por ejemplo, en el Ecuador, Ghana y la República de Moldova), todo lo cual apunta a la tan necesaria recuperación "de rostro humano".
24. En los últimos 18 meses, el PMA ha incrementado los programas de asistencia alimentaria y nutricional para prestar asistencia a otros 30 millones de personas, ayudando a los gobiernos de los países en desarrollo a satisfacer las necesidades alimentarias de más de 100 millones de seres humanos. Los programas puestos en marcha para proteger a las personas vulnerables y ayudarlas a reconstruir sus medios de subsistencia incluyen lo siguiente: extensión de las actividades de alimentación escolar al período de vacaciones y utilización de las escuelas como centros de distribución de raciones para llevar a casa a las familias vulnerables; suministro de raciones suplementarias de alimentos nutritivos a los niños y las mujeres malnutridos; aceleración de la realización de programas de transferencia de efectivo y cupones para alimentos a fin de que los beneficiarios puedan tener acceso a los alimentos en los mercados; expansión de las actividades de alimentos por trabajo en apoyo de las iniciativas de los gobiernos y de la FAO con miras a aumentar la producción agrícola; extensión de la asistencia alimentaria a las zonas urbanas donde los alimentos resultan inasequibles, y, a través de la iniciativa "Compras en aras del progreso", vinculación del apoyo a la producción alimentaria local con los programas de redes de seguridad que ofrecen salidas de mercado a los productos agrícolas.

Prioridades estratégicas para promover la capacidad de resistencia durante la fase de recuperación

25. Los sistemas ampliados y fortalecidos de protección social y las redes de seguridad para combatir el hambre abren ofrecen oportunidades para multiplicar la

eficacia de las inversiones a corto plazo, con miras a acrecentar la capacidad de resistencia en una perspectiva de promoción del desarrollo a más largo plazo. Deben satisfacer varios criterios relacionados con el diseño, la ejecución y la promoción. A pesar de la amplia variedad de contextos nacionales, para mejorar la capacidad de resistencias en las fases de recuperación previstas, puede establecerse una serie de prioridades estratégicas.

26. Es determinante adoptar un enfoque integral. El sistema de las Naciones Unidas debe seguir promoviendo estrategias que combinen medidas de lucha contra el hambre que afecta a las personas más vulnerables con inversiones a medio y largo plazo en la esfera de la agricultura sostenible, la seguridad alimentaria, la nutrición y el desarrollo rural, lo que lleva a eliminar las causas profundas del hambre y la pobreza y promueve en especial el ejercicio progresivo del derecho a tener una alimentación suficiente. Además, la protección social constituye un elemento esencial para acelerar el avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
27. Es preciso aprovechar y fortalecer los planes existentes poniendo énfasis, en particular, en las maneras de prestar asistencia a los nuevos grupos vulnerables y de ayudar a los gobiernos a definir una política presupuestaria que permita realizar programas sostenibles. Es de crucial importancia que se determinen los aspectos positivos de los programas ya existentes y se anticipen los desafíos venideros. En esta tarea los imperativos de carácter técnico ocupan un lugar preponderante. Deben ofrecerse varias opciones interrelacionadas, que abarquen el análisis, el diseño, la ejecución y la evaluación, que tendrán que ser respaldadas por enseñanzas valiosas y pruebas sólidas. En este sentido el sistema de las Naciones Unidas juega un papel importante.
28. Empiezan a mantenerse debates nacionales en torno a qué es lo que constituye una recuperación adecuada después de una crisis. En el pasado, las políticas presupuestarias de los países en desarrollo solían seguir el ciclo económico, es decir, lo que suponía un estancamiento o una reducción del gasto social en el momento que más se necesitaba, es decir, durante los períodos de contracción económica. Ya es evidente que una “recuperación de rostro humano” requiere que se contrarreste este proceso cíclico del gasto social. Además, la ampliación de las intervenciones de protección social de impacto rápido y el mantenimiento de los gastos sociales básicos son tan importantes como la necesidad de invertir en un crecimiento que favorezca a las poblaciones pobres y en programas que apunten a la recuperación económica de un determinado país, tales como los que promueven la agricultura y la ganadería.
29. La orientación eficaz de la ayuda es un factor clave para maximizar el impacto de los programas y reducir al mínimo sus deficiencias. Hay varios métodos para seleccionar a los beneficiarios (entre otros, métodos que se basan en el nivel de recursos, en criterios relacionados con distintas categorías o en criterios geográficos, y métodos de carácter comunitario), que ofrecen ventajas y desventajas propias, según el contexto. Los organismos de las Naciones Unidas pueden ayudar a los países a lograr un equilibrio correcto entre la necesidad de asegurar que los beneficiarios sean las poblaciones más vulnerables y la de evitar

que se creen barreras artificiales entre comunidades casi igualmente vulnerables y dentro de las mismas.

30. La elección de la red de protección social más apropiada —que prevea transferencias de efectivo, distribución de alimentos o entrega de cupones para alimentos— depende de la calidad de la evaluación de los factores que determinan cada contexto específico. Entre ellos figuran los objetivos de los programas (como por ejemplo, la mejora de la nutrición o la transferencia de ingresos), el funcionamiento de los mercados, la disponibilidad de capacidades y mecanismos de ejecución, el análisis de la relación costo-eficacia y las preferencias de los beneficiarios. Los organismos de las Naciones Unidas tienen mucha experiencia y capacidad en estas esferas que pueden ponerse al servicio de los Estados Miembros. En este sentido, resulta valiosa la iniciativa de la Plataforma de protección social.
31. Los países han seguido diferentes caminos para establecer y ampliar sus sistemas de protección social y redes de seguridad. Los programas de fortalecimiento de la capacidad de resistencia deben por tanto ser compatibles con los factores culturales, sociales y económicos prevalecientes. Los factores específicos de cada contexto tienen que determinarse con acierto y los enfoques utilizados han de adaptarse a ellos. Hay enormes posibilidades de que las naciones aprendan las unas de las otras. El sistema de las Naciones Unidas puede ayudar a los países a comprender mejor la naturaleza genérica de muchos de los retos con los que se enfrenta, al mismo tiempo que trata de determinar las mejores prácticas derivadas de la experiencia adquirida a nivel regional e internacional y procura adaptar las intervenciones a las necesidades concretas.

Lista de siglas utilizadas en el presente documento

OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia