

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO

La crisis alimentaria de 2011 en Somalia: una perspectiva desde la seguridad humana.



EGAP
Gobierno y Política Pública
TECNOLOGICO DE MONTERREY



**TECNOLOGICO
DE MONTERREY**

Biblioteca
Ciudad de México

Vanessa Yocelyn Ortega De la Parra



Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Estudios Internacionales

Asesora: Dra. Indira Iasel Sánchez

Diciembre de 2012

Índice

Resumen.....	3
Introducción	4
Capítulo 1. Definición de seguridad humana y alimentaria.....	8
1. El contexto de la seguridad internacional.....	8
1.1. <i>Panorama de la posguerra fría.</i>	9
1.2. <i>El paradigma de seguridad post 9/11.</i>	13
2. Conceptualización de ‘seguridad humana’	15
2.1. <i>Acercamiento teórico</i>	17
2.2. <i>La propuesta del PNUD</i>	20
2.3. <i>Implicaciones de la seguridad humana</i>	21
2.4. <i>Críticas al concepto de seguridad humana</i>	23
3. La seguridad alimentaria	25
3.1. <i>Origen de una crisis alimentaria</i>	28
3.2. <i>Causas del hambre</i>	30
Capítulo 2. La crisis alimentaria en Somalia	33
1. Retos de África postcolonial	36
2. La situación política, social y económica de Somalia.....	39
3. La crisis alimentaria somalí en 2011	46
3.1. <i>Acciones nacionales</i>	48
Capítulo 3. La intervención internacional	50
1. Dilemas entre el principio de la responsabilidad de proteger y la soberanía estatal.....	51
2. Acciones internacionales contra la hambruna en Somalia	53
2.1. <i>Resolución de la AGONU</i>	57
2.2. <i>El sistema de alerta temprana de la FAO y los programas de acción</i>	60
3. Consecuencias nacionales e implicaciones internacionales de la hambruna somalí.	63
Conclusiones.....	67
Fuentes consultadas.....	70
Anexos	81

Resumen

La evolución en los paradigmas de seguridad ha trazado distintos caminos para analizar las amenazas que enfrenta el hombre de manera cotidiana. La seguridad humana reconoce la existencia de retos multidimensionales e interdependientes que concurren amenazando la integridad humana; inclinándose por un enfoque preventivo en contraste con uno reactivo. La hambruna en Somalia, declarada por la Organización de las Naciones Unidas en julio de 2011, forma parte de las amenazas a la seguridad alimentaria, siendo ésta un componente de la seguridad humana. La crisis surgió debido a la sequía más severa en los últimos 60 años, así como al continuado aumento del precio de los alimentos, entre otros factores.

El continente africano, a pesar de su riqueza, enfrenta diversos retos a la seguridad humana para cuya solución requiere del apoyo internacional. Somalia no es la excepción y ante la falta de una autoridad central que gobierne, la ayuda internacional fue indispensable para evitar que la crisis alimentaria escalara. Las diversas conferencias internacionales organizadas con el objetivo de reunir fondos para atender la emergencia humanitaria en Somalia obtuvieron una respuesta muy tardía, sin lograr reunir recursos suficientes.

La labor de las organizaciones internacionales fue fundamental ya que comenzó desde que se emitió la alerta sobre la eventual catástrofe humanitaria, hasta asumir la distribución de la ayuda, no sin dificultades, por la presencia del grupo radical Al Shabaab en algunas de las comunidades más afectadas. Las instancias internacionales tienen el reto de mejorar sus sistemas y dar seguimiento a las múltiples recomendaciones que realizan en materia humanitaria.

Finalmente, entre las implicaciones de la hambruna se encuentra el desplazamiento masivo de personas a países vecinos en busca de mejores condiciones, pero que gracias al apoyo e intervención de organizaciones internacionales registró avances. Somalia continuará padeciendo sequías a consecuencia del cambio climático, por lo que seguirá necesitando de la ayuda exterior. Emprender acciones de prevención y programas de desarrollo de largo plazo será indispensable para salvaguardar la seguridad de sus habitantes, sobre todo ante la falta de autoridades centrales.

Introducción

África es un continente con una riqueza natural y cultural muy diversa, sin embargo enfrenta retos multidimensionales que en ocasiones rebasan las capacidades estructurales de los Estados africanos para atender eficazmente las distintas problemáticas sociales.

Desde la época de la colonia África ha enfrentado un difícil proceso de consolidación institucional que le permita sentar las bases de un desarrollo nacional integral debido a la imposición de fronteras nacionales artificiales y de esquemas administrativos de explotación, que han dificultado a los países africanos arraigarse como Estados-nación autónomos, por lo que su desarrollo ha dependido de la ayuda externa y ha sido relegado por problemas tales como la corrupción endémica, los conflictos étnico-religiosos y las crisis políticas. Dichos desafíos han provocado que los regímenes gobernantes destinen los recursos económicos disponibles a mantener una mínima seguridad, en términos de estabilidad sociopolítica, que les garantice su permanencia en el poder, dejando de lado el tema del desarrollo humano.

Somalia puede ser considerado un Estado fallido debido a que no existe un régimen de gobierno electo con autoridad para llevar a cabo funciones administrativas y de justicia ni capaz de satisfacer las demandas más básicas de su población. En ese sentido, los retos en materia de desarrollo en ese país son inmensos, pues no hay una autoridad central capaz de garantizar una distribución equitativa de los recursos ni ofrecer seguridad de ninguna naturaleza.

En 2011, la subregión oriental africana estuvo bajo el foco de atención mundial debido a la crisis alimentaria que afectó a Somalia, Kenia, Etiopía y Djibouti, cuyos gobiernos no tomaron las medidas suficientes para ayudar a su población a superar la situación. El problema no es menor, de acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2011), un total de 12.4 millones de personas en los citados países requerían de asistencia alimentaria urgente.

Ante este panorama, el factor que en cierta medida contribuyó a evitar que las dimensiones de la crisis escalaran aún más, fue la intervención internacional, aunque con retraso, la cual se reflejó en las acciones emprendidas por las organizaciones internacionales, la ayuda enviada por algunos países donadores y la movilización de recursos por parte de organismos de la sociedad civil.

El presente trabajo evalúa si dicha ayuda será efectiva a largo plazo, desde una perspectiva de la seguridad humana, particularmente el caso de Somalia en el que la crisis alimentaria representa uno de sus tantos desafíos a vencer para salir del subdesarrollo.

En términos generales, este trabajo comenzará planteando el significado de seguridad humana, así como sus limitaciones y desafíos. Se continuará realizando un repaso histórico de África y sus herencias coloniales hasta 2011 cuando se registró una crisis alimentaria en el denominado Cuerno de África. De manera particular, se analizará el caso de Somalia por ser uno de los países más afectados y ejemplo emblemático para evaluar la “necesidad” de la intervención internacional.

Como objetivos específicos, se describe en un primer apartado la evolución sobre la concepción de la seguridad hasta el surgimiento del concepto de seguridad humana y las críticas a éste, así como el significado de seguridad alimentaria. Posteriormente, se presenta un esbozo histórico de África para conocer la evolución de la problemática humanitaria en ese continente y de manera particular tener un panorama de las condiciones políticas, económicas y sociales en Somalia con el fin de contextualizar las medidas adoptadas para paliar la situación de inseguridad alimentaria.

Se describe igualmente en qué consistió la intervención regional e internacional frente a la emergencia humanitaria en ese país, principalmente la acción de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias. En este marco, se hace referencia al principio de responsabilidad de proteger para delinear la pertinencia de la intervención

internacional a favor de la población en emergencia, sin soslayar el conflicto de dicha intervención con el tema del respeto a la soberanía estatal.

Finalmente, se analizan las implicaciones de la crisis alimentaria para la seguridad humana y el desarrollo en la región oriental de África, así como para el futuro del sistema de ayuda internacional encabezado por los organismos de la ONU, con miras a detectar lineamientos de una posible estrategia para mejorar la seguridad humana, en su vertiente de protección contra las amenazas, así como identificar mecanismos de prevención que formen parte de un sistema eficaz de ayuda.

La crisis alimentaria en el Cuerno de África es un ejemplo para ahondar en el origen, implicaciones y limitaciones del concepto de seguridad humana y la importancia de poner al individuo como eje de la seguridad antes que al Estado. También pone en perspectiva el principio de la “responsabilidad de proteger”, sobre todo cuando la amenaza rebasa las capacidades nacionales e incluso regionales para solucionarlos, ya que prioriza el otorgamiento de ayuda a la población civil. La Organización de Naciones Unidas y sus agencias deben ser instituciones globales fortalecidas, que impulsen esquemas de prevención que promuevan la paz y la estabilidad mundiales y sobre todo la supervivencia de los seres humanos.

Para la elaboración de este trabajo de investigación se recurrió a la bibliografía disponible sobre seguridad global, seguridad humana y seguridad alimentaria en la Biblioteca del ITESM Campus Ciudad de México. Asimismo, se obtuvo información de las bases de datos Ebrary y Jstor disponibles en la biblioteca digital del campus, así como EBSCO host de la biblioteca del sistema.

Por otra parte, se consultaron algunos expedientes públicos sobre la crisis alimentaria en África de la Dirección General para África y Medio Oriente de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el fin de obtener referencias precisas sobre decisiones y

recomendaciones emitidas por los organismos internacionales de la ONU para su posterior búsqueda y descarga de internet.

Se recurrió igualmente a los sitios electrónicos de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) que publicó boletines en 2011 sobre la crisis alimentaria en África. También se recabaron datos de las páginas electrónicas del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y documentos electrónicos sobre seguridad humana del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Capítulo 1. Definición de seguridad humana y alimentaria

1. El contexto de la seguridad internacional.

La seguridad es una de las principales preocupaciones de la humanidad y también una de las principales razones de existencia del Estado como protector de la misma. La conceptualización de la seguridad o la definición de sus elementos y el análisis del modo más efectivo para garantizar un ambiente seguro de coexistencia de los seres humanos han estado rodeados de un debate muy extenso. La amplitud o estrechez del concepto de seguridad ha estado influenciado por ideologías políticas y por las transformaciones del sistema internacional.

Ningún país está exento de la obligación de proteger la seguridad de sus nacionales; sin embargo, la historia ha demostrado que no todo gobierno ha salvaguardado a sus habitantes de los distintos retos a la seguridad; como ejemplo se pueden citar desde los conflictos armados hasta los inevitables desastres naturales. Las dos guerras mundiales del siglo XX dieron cuenta de las atrocidades a las que los hombres podían someter a sus semejantes.

En este contexto la comunidad internacional reconoce con mayor claridad que no puede permanecer relegada al mero papel de espectador y comienza a intensificar el trabajo conjunto hacia el logro de la paz. Esta labor pronto fue ampliada; urgía no sólo poner fin a la guerra sino a otras situaciones “inadmisibles” que agraviaban al hombre. Así, la Organización de Naciones Unidas se instituye como el foro más adecuado para alcanzar acuerdos en todos aquellos asuntos que ponen en peligro la paz y la seguridad mundiales y por ende a la humanidad.

No obstante, la división del mundo en dos bloques de poder a partir de 1945: el capitalista representado por Estados Unidos y el socialista por la entonces Unión Soviética,

minimizó este esfuerzo de concertación y lo convirtió en una competencia. El resto de los Estados debía adoptar uno de los dos modelos encarnados por el respectivo país hegemón, aunque la excepción se encontró en las naciones que decidieron conformar el Movimiento de los No Alineados. Pese a ello, la competencia mantendría al mundo enfrentado en una Guerra Fría que concluiría después de 40 años, con el triunfo del capitalismo y la supremacía de Estados Unidos.

La competencia política, militar y armamentista se moderó; la caída del muro de Berlín en 1989 y los ataques a las torres gemelas de 2001, propiciaron cambios en los paradigmas de la seguridad internacional y orientaron las líneas de estudio al respecto; aunque las modificaciones en los enfoques de seguridad también fue propiciado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo con su propuesta de 1994 sobre seguridad humana, concepto que incluso ha contribuido a la revitalización del papel de los organismos de Naciones Unidas, en el marco de los cuales los Estados adoptan medidas para prevenir y eliminar amenazas a la paz y la seguridad desde su origen.

1.1. Panorama de la posguerra fría.

Desde la caída del muro de Berlín en 1989 la agenda de seguridad sufrió drásticas transformaciones; las amenazas a ésta dejaron de ser exclusivamente militares y una multiplicidad de aspectos sociales, económicos y medioambientales se convirtieron en “nuevas prioridades” cuya desatención podría suscitar conflictos tanto de carácter interno como global. Dewitt, Haglund y Kirton (1993, p. 5) proponen la aparición de nuevos conceptos de seguridad, como seguridad cooperativa y seguridad común, que aunque reconocen la continuidad de problemas de carácter militar, superan la noción clásica al señalar que nuevos factores ponen en peligro la supervivencia y coherencia del Estado, así como de las unidades subnacionales y de las esferas regionales y transnacionales.

En Europa cobró fuerza la integración económica regional; hubo un “despertar” de la sociedad que exigía mayor participación en la toma de decisiones en el ámbito

gubernamental, por lo que la transición hacia regímenes democráticos también fue una demanda constante, particularmente en las repúblicas que se separaron de la Unión Soviética. En América Latina se estimuló una transformación del modelo económico, al tiempo de promover el fin de las guerrillas. Mientras que en el Medio Oriente se impulsaban negociaciones de paz, en África prevalecía el régimen del apartheid en los países del sur y el resto de jóvenes naciones luchaban contra desfavorables condiciones económicas postcoloniales que desatarían posteriormente cruentas guerras civiles.

El fin de la era bipolar caracterizada por relaciones entre Estados supeditadas a un poder hegemónico y el auge del proceso de globalización, particularmente en materia económica, profundizaron la interdependencia entre las naciones y la complejidad de las problemáticas enfrentadas por ellos. Los nuevos desafíos como la pobreza extrema, la corrupción, el hambre, no siempre eran exclusivos de una sola nación, afectaba por ejemplo a los países del denominado Tercer Mundo y algunas zonas del Primer Mundo, por lo que pronto se constató que las capacidades de un Estado no eran -por sí solas- suficientes para hacerles frente adecuadamente y debían ser abordados desde una perspectiva transnacional.

“El mundo comenzó [entonces] a ser testigo de los esfuerzos por regionalizar las relaciones políticas y de seguridad para estabilizar el escenario y aprovechar mejor las capacidades económicas a favor del desarrollo regional y, de manera elemental, de la supervivencia del régimen” (Dewitt, Haglund y Kirton, 1993, p. 5). La mayor parte de las organizaciones regionales se conformaron a finales de la década de los años 60 y principios de los 70, pero fue hasta el inicio de la década de los años 90 que cobraron auge debido al florecimiento del modelo económico neoliberal. A manera de ejemplo, se puede señalar la iniciativa de alivio de deuda que los organismos económicos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional dirigieron hacia los países africanos en aras de su desarrollo y para evitar el deterioro de las condiciones de seguridad interna, al tiempo de permitir al régimen contar con las herramientas mínimas indispensables para “sobrevivir”.

La prioridad que adquirieron las amenazas compartidas dio un giro a las relaciones internacionales. Si bien se fortaleció el sistema internacional de cooperación y de ayuda al desarrollo encabezado por la Organización de las Naciones Unidas, hubo además un incremento de la incertidumbre mundial y un aumento de los actores internacionales tales como los organismos de integración regional, las empresas transnacionales, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones financieras internacionales, entre otros actores caracterizados por tener sus propias agendas y sus propias vías para resolverlas.

Esta nueva etapa de la historia mundial, no obstante, ofreció la oportunidad de reimpulsar los valores de la humanidad a través de la promoción de los derechos humanos, del cuidado del medio ambiente, del desarme, de la erradicación de la pobreza y del hambre, entre otros objetivos que colocaron al hombre en el centro de la atención internacional. Este hecho también propició el fortalecimiento de las estructuras institucionales para atender los diversos retos a la seguridad, dando pie a una cada vez más marcada especialización de las organizaciones internacionales que reconocían el aspecto multidimensional de la seguridad y la consecuente necesidad de abordarlo desde un punto de vista multidisciplinario.

Al interior de los Estados también se llevaron a cabo reformas, Bermúdez (2000, p. 331) señala que Estados Unidos inició un debate para adecuarse al nuevo contexto, el cual lo llevó a la “redefinición de los componentes fundamentales de la agenda de seguridad: los intereses nacionales, las nuevas amenazas a dichos intereses, los objetivos principales e hipótesis de conflicto”. Vale la pena destacar que los intereses nacionales incluían la seguridad física de su territorio, de sus ciudadanos y de la infraestructura crítica, cuya defensa preveía el uso unilateral de la fuerza militar; por su parte, las amenazas provenían principalmente de Estados que desafiaban abiertamente los intereses estadounidenses y de factores transnacionales como el terrorismo y el crimen organizado.

Por ello desde la desaparición del bloque soviético, acordar el orden de importancia de las amenazas que se debían enfrentar para evitar que devinieran en crisis que pusieran en

riesgo la seguridad de los Estados y la seguridad internacional no ha sido una tarea fácil, ya que la agenda de los debates ha sido tradicionalmente influenciada y/o dominada por los países con las economías más avanzadas, ya que son las que destinan una mayor cantidad de recursos para la implementación de las nuevas medidas y estrategias de seguridad.

Otro de los inconvenientes es que ha habido una amplia variedad de foros para hablar sobre el tema de seguridad -principalmente regionales-, en los que han persistido las discrepancias respecto a las prioridades y al concepto. Un caso emblemático de lo anterior es la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la cual nació como un organismo de integración económica, pero debido a la inestabilidad de algunos de sus países miembros, tuvo que ampliar su espectro de acción y asumir funciones de mediador de paz. La Organización de Naciones Unidas se ha enfrentado igualmente con dilemas sobre cuándo intervenir en situaciones específicas para mantener la paz y la seguridad internacionales, cuya omisión o tardanza en la toma de decisiones ha provocado la muerte de millones de personas durante las crisis o los conflictos; tal fue el caso del genocidio en Ruanda de 1994, donde murieron más de 800,000 personas, resultado de un enfrentamiento étnico entre hutus y tutsis ante la lamentable pasividad de la comunidad internacional.

En la última década del siglo XX, los retos a la seguridad eran menos precisos, menos predecibles y con la capacidad de afectar los aspectos más vulnerables de las naciones. A diferencia del periodo de bipolaridad, dichos retos no podían resolverse ampliando el gasto militar sino que debía promoverse la cooperación internacional. Para algunos intelectuales esto significaría el declive de los Estados-nación, pero para otros significaría su consolidación. Samuel Huntington considera que las fuentes de conflicto no serían fundamentalmente ideológicas o económicas, sino culturales. El choque de civilizaciones dominaría la política mundial. Pertenecer a una misma civilización reduce la posibilidad de violencia en situaciones donde de otro modo podría presentarse. El predominio de Occidente en asuntos políticos, económicos y de seguridad reflejaba los deseos de la “comunidad mundial”, aunque esencialmente serviría para proteger sus

intereses y promover sus valores. Los intentos occidentales de propagar estas ideas producen una reacción en contra del "imperialismo de los derechos humanos" y una reafirmación de los valores autóctonos, como puede verse en el apoyo que las generaciones jóvenes del mundo no occidental dan al fundamentalismo religioso (Huntington, 1993).

Este análisis sería tomado de manera muy seria por el gobierno estadounidense y sería adecuado para justificar sus acciones militares y el mantenimiento de bases castrenses en diversas zonas estratégicas, pero contrario a salvaguardar sus intereses, Estados Unidos exacerbó sentimientos nacionalistas. Si bien la intervención en Somalia en 1992 se justificaba por razones humanitarias, pues no había una amenaza clara contra intereses estadounidenses, la operación fracasó. A partir de entonces la administración de Bill Clinton solamente se acercó a África con fines económico-comerciales. El Presidente George Bush retomaría el enfoque defensivo militar para posteriormente declarar la guerra contra el terrorismo.

1.2. El paradigma de seguridad post 9/11.

La ausencia de consenso internacional sobre cómo preservar la seguridad se agravó seriamente por los ataques terroristas a las torres gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001. A partir de entonces Estados Unidos impuso a la comunidad internacional los objetivos de su agenda de seguridad, particularmente el de guerra preventiva¹. Este hecho, además, consolidó la noción de un mundo unipolar pese a los esfuerzos regionales para tomar medidas acordes a las amenazas que cada comunidad asumía como prioridad.

¹ Durante la administración del ex Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, se aprobaron algunos lineamientos en materia de seguridad que incluían: la promoción de la democracia, el impulso al desarrollo y la liberalización económica. Sin embargo, tras los ataques terroristas de 2001, el gobierno del Presidente George W. Bush modificó la estrategia de seguridad nacional para adoptar el concepto de seguridad preventiva contra Estados hostiles y grupos terroristas, que contemplaba "la identificación y destrucción de la amenaza antes que llegue a nuestras fronteras" (White House, 2002).

Dannreuther (2007, p. 165) no obstante, afirma que el principal impacto del 9 de septiembre de 2001 fue haber subvertido la confianza y seguridad en sí mismos que los países ricos detentaban hasta ese momento y demostró que la violencia y la muerte podían ser infligidas incluso en aquellas zonas consideradas las más seguras, particularmente Estados Unidos, cuya primacía y gran poder se convirtieron en un arma de doble filo al proveerlo de fortaleza y resistencia pero también de debilidad y vulnerabilidad frente a ataques terroristas.

El desacuerdo internacional sobre los métodos utilizados por Estados Unidos en “la guerra contra el terrorismo” era un motivo que esgrimía la necesidad de que las instituciones internacionales fueran reformadas para ser más democráticas y efectivas, particularmente el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, el uso de los ataques terroristas como estrategia de guerra continuó en aumento al igual que el temor de las naciones, por lo que la comunidad internacional otorgó un apoyo tácito a la estrategia estadounidense de seguridad.

En foros multilaterales se ventilaban propuestas para atacar las causas de los retos transnacionales de seguridad que se oponían a los ataques deliberados contra regímenes sobre los que únicamente se tenían “sospechas”; en su mayoría se trataba de recomendaciones para aumentar la cooperación para el desarrollo.

No obstante, la naturaleza de los actos terroristas es variada y “la guerra contra el terrorismo, como fue promulgada por la administración de Estados Unidos, está explícitamente definida para lidiar con la amenaza de ‘terroristas con alcance global’, en consecuencia excluye la inmensa mayoría de actos terroristas, los cuales continúan siendo principalmente retos domésticos” (Dannreuther, 2007 p. 170). Bajo esta circunstancia se trataría entonces de un problema cuya resolución estaría en manos del respectivo gobierno afectado. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que algunos grupos terroristas como al Qaeda crearon redes de contacto y apoyo a extremistas de distintos países de África y Medio Oriente y que su objetivo es precisamente “minar la confianza sobre la principal

obligación del Estado –su capacidad de proveer seguridad a sus ciudadanos-” (Dannreuther, 2007 p. 171).

La importancia que se otorgó al terrorismo, por tanto, disminuyó la renovada atención que se daba a otros retos para la seguridad de la humanidad. El Estado recobró preponderancia pero también los foros multilaterales han demostrado ser el espacio en el que se pueden plantear las principales preocupaciones internas, buscar apoyo para cumplir los objetivos nacionales y concertar medidas internacionales con el fin de mantener la paz y seguridad globales. La sociedad internacional ha dado muestras además de que en esta búsqueda de la seguridad debe prevalecer la legalidad y no puede implicar la disminución de los derechos humanos ni las libertades fundamentales de los seres humanos.

2. Conceptualización de ‘seguridad humana’

Definir el significado de seguridad ha sido una tarea relativamente reciente. De acuerdo con Barry Buzan muchos autores lo habían intentado pero sin lograrlo íntegramente, considera que “la ‘seguridad’ no es el único concepto para abordar el problema de la seguridad nacional”, cuyo análisis descansaba tradicionalmente en los conceptos de poder y paz. El primero de estos términos era favorecido por los realistas de las Relaciones Internacionales, en el que el poder era el medio para alcanzar el objetivo de la seguridad; mientras que el segundo está asociado a la escuela idealista, en el que la paz era la consecuencia de la seguridad, por lo que desde estas perspectivas la seguridad resultaba un concepto secundario (Buzan 1993, p. 1-2).

En la posguerra fría, el concepto de seguridad se ha vuelto más complejo y multidimensional. Aunque el debate persiste, una de las principales aportaciones de Buzan es que incorporó al estudio de la seguridad conceptos como seguridad regional, así como factores sociales y medioambientales. Asimismo, se refiere a tres niveles de seguridad: individual, estatal e internacional y a los sectores: político, militar, económico, social y medioambiental, los cuales están vinculados estrecha y complejamente y para cuyo análisis

se debe dilucidar cada uno de los componentes para observar cómo se afectan uno a otro (Stone 2009, p. 2-3).

La evolución histórica de la humanidad modificó sus prioridades; a principios del siglo XX la guerra marcaba la pauta del quehacer cotidiano del Estado en materia de seguridad, lo cual se transformó durante la guerra fría y en mayor medida hacia finales de ese siglo cuando la interrelación entre los sectores político, económico, militar y social diluyó las marcadas fronteras preexistentes entre ellos en términos de protección de la seguridad.

De acuerdo con Buzan, dichos sectores no operan de manera autónoma, cada uno define un punto de referencia dentro de la problemática de la seguridad, así como una forma de ordenar prioridades, aunque se encuentren en estrecha correlación (Buzan, 1991).

Ante los cambios en la configuración del sistema mundial, “los analistas de la seguridad contemporánea tienen el lujo histórico de poder destinar menos atención estratégica a la amenaza de guerra a gran escala, compensado por el empoderamiento y radicalización del Sur, donde las presiones medioambientales y demográficas, la guerra civil y el resentimiento por las desigualdades en las relaciones Norte-Sur, así como la distribución unipolar del poder y su concentración en Estados Unidos han resultado en un nuevo conjunto de retos urgentes para la seguridad internacional” (Dannreuther, 2007 p. 34).

A pesar de esta opinión, tanto las organizaciones internacionales, los organismos no gubernamentales y el sector académico volcaron sus esfuerzos en analizar, debatir y cuestionar los alcances de actuar bajo un enfoque de seguridad humana universal y alejarse así de imposiciones unilaterales que se aferraban a los planteamientos teóricos realistas y neorrealistas de las relaciones internacionales, los cuales se centraban en el uso de la fuerza para defender los intereses del Estado frente a amenazas de carácter militar. La tarea de darle sentido a la seguridad humana es una labor que ha sido acogida por diversos países e instancias internacionales como se verá más adelante, aunque no con el propósito de sustituir el uso del concepto clásico sino de ampliarlo y complementarlo.

2.1. Acercamiento teórico

Roland Dannreuther (2007, p. 46-48) puntualiza que existen teorías explicativas y normativas de las Relaciones Internacionales que nos ayudan a estudiar la seguridad internacional. Considera que mientras los enfoques racionalistas, constructivistas e histórico-sociológicos ofrecen un análisis explicativo de la naturaleza y desarrollo de la seguridad; el realismo, el liberalismo y el radicalismo son teorías más sustantivas para estudiar las relaciones y la seguridad internacionales al proveer una conceptualización más completa y normativa.

En ese sentido, se refiere al concepto de seguridad humana como la reconceptualización de la seguridad más importante después del fin de la guerra fría, etapa en la que estima se sobrevaluó la seguridad del Estado en detrimento de la de millones de personas. Esta situación, afirma, propició un cambio normativo que reconocía la responsabilidad internacional de proteger a aquéllos que sufrían a causa de Estados abusivos.

También sostiene que es un concepto que gana popularidad debido a que ofrece un enfoque alternativo frente a las preocupaciones pesimistas y aparentemente estrechas del realismo y en virtud de que durante la posguerra fría se registró un resurgimiento de la tradición más cosmopolita y universalista del liberalismo internacional, al cual la seguridad humana le debe mucho, ya que convirtió los temas de desarrollo y las actividades humanitarias en prioridades explícitas de seguridad. Una de las ventajas de este concepto, de acuerdo con este autor, es que destaca las dimensiones en ocasiones marginadas de la inseguridad internacional, las cuales estarían vinculadas a las desigualdades de poder y riqueza mundiales.

El académico Kanti Bajpai considera que la seguridad humana es “la perspectiva que más lejos llega en sus desafíos a la idea clásica de seguridad, al sostener que este

término debe incluir, como elemento primordial, la protección y bienestar de los individuos, grupos y sociedades, y no sólo de los Estados como sostienen los neorrealistas”².

Por otra parte, para estudiar el tema Baldwin³ señala que en el concepto de seguridad cabe una variedad de interpretaciones. Para entenderlo, sugiere plantearse primero si el objeto de la seguridad es el individuo o el Estado y luego analizar quién define el concepto, los alcances de la seguridad y las amenazas que la afectan, así como aclarar cómo se institucionalizan las ideas en torno a la seguridad. Bárcena (2004, p. 20-21), por su parte, realiza una clasificación de la reconceptualización de la seguridad a partir de la existencia de nuevos actores y problemas transnacionales y la crisis del Estado, que divide en tres corrientes: tradicionalista, ampliacionista y crítica.

A la primera corriente la vincula con el pensamiento realista de las relaciones internacionales, por lo que la seguridad en este marco reivindica el uso de la fuerza, se mantiene en el terreno militar y la interacción entre Estados. La segunda corriente se relaciona con las teorías liberal e institucionalista de las relaciones internacionales y además de incluir el aspecto militar, toma en cuenta lo social, lo económico y lo medioambiental, así como a los diversos actores además del Estado. Finalmente, la corriente crítica se vincula con los constructivistas y con las escuelas postmodernas y de pensamiento crítico europeo, que parten de la premisa de que los entornos de seguridad en los que operan los Estados son resultado de concepciones culturales y de instituciones, por lo que el discurso de seguridad es subjetivo, es decir, una construcción social.

Así, continúa, “los pueblos, las etnias, las sociedades, las empresas y, en particular, el individuo o la persona humana son elementos centrales del debate sobre seguridad” (Bárcena, 2004, p. 22) rebasando el exclusivo ámbito del Estado. La mayor parte de los

² Citado en Favie (2005, p. 3).

³ Citado en Bajpai (2000, p. 9) y Bárcena (2004, p.19-21).

conflictos que afectan a la población civil se producen de manera interna y, en ocasiones se relacionan con la debilidad de las instituciones del Estado.

Barry Buzan proviene de la Escuela Inglesa, pero también es considerado un pensador independiente y un reformador, lo cual le permite realizar un estudio más amplio sobre las complejidades de la seguridad y aplicarlo a casos determinados. Su enfoque sobre la seguridad es constructivista, no da nada por sentado; integra aspectos sociales de la seguridad y analiza cómo las personas o las sociedades erigen o “securitizan”⁴ las amenazas, aunque el Estado continúa siendo el principal referente (Stone, 2009 p. 2).

Señala que “la seguridad resulta ser la búsqueda de la “libertad de la amenaza” y la habilidad de los Estados y sociedades de mantener su identidad independiente, así como su integridad funcional en contra de fuerzas de cambio, las cuales ve como hostiles. La línea de fondo de la seguridad es sobrevivir, pero también incluye razonablemente un amplio rango de preocupaciones sobre las condiciones de existencia. Gran parte de esta serie de preocupaciones deja de merecer la urgencia de la etiqueta de “seguridad” (la cual identifica amenazas lo bastante significativas para garantizar acciones de emergencia y medidas excepcionales incluyendo el uso de la fuerza) y se convierte en parte de las incertidumbres cotidianas de la vida forma parte de las dificultades del concepto” (Stone, 2009, p. 1).

Una base sólida que Buzan aporta como herramienta analítica es combinar los niveles de la seguridad para identificar las amenazas y lograr mejores resultados, es decir, encontrar una “política que mezcle elementos de la estrategia de seguridad nacional con elementos de la seguridad internacional”, lo cual reconoce no se realiza sin dificultad porque se debe trabajar en múltiples niveles. Agrega que la seguridad como un todo, así como sus partes están en constante evolución, lo que quiere decir que también la política en la materia debe ser capaz de evolucionar con ésta (Stone, 2009, p. 7).

⁴ Un asunto se “securitiza” cuando se constituye en amenaza o en un problema de seguridad.

De esta manera, se observa que la evolución en el análisis del sistema de seguridad mundial ha permitido que los conceptos se enriquezcan de los distintos enfoques teóricos, pero también ha señalado algunas lagunas respecto al concepto de seguridad humana. En ese sentido, la propuesta de considerar a este concepto una construcción social permite intuir que con tal naturaleza, será objeto de interpretaciones que variarán a través del tiempo y de los valores que defiendan cada país o sociedad que pretenda su adopción o aplicación.

2.2. La propuesta del PNUD

Los organismos internacionales comenzaron una labor de definición y conceptualización de diferentes aspectos de la seguridad, tratando de contribuir con distintos contenidos al debate internacional.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994⁵, incluyó el concepto de “seguridad humana” en un esfuerzo por convencer a la comunidad internacional de la necesidad de impulsar el desarrollo humano sostenible a través de un cambio de enfoque sobre la seguridad, es decir, realizar una transición de las estrategias de seguridad centradas exclusivamente en la protección del territorio y el Estado por medios militares hacia las enfocadas en proteger a los seres humanos mediante medidas preventivas básicas aplicables en países ricos y pobres.

El informe sostiene que la seguridad humana es una preocupación por la vida y la dignidad humanas. El concepto tiene cuatro características esenciales: es una preocupación universal porque existen amenazas comunes para todos los hombres; sus componentes son interdependientes; es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención que la intervención *a posteriori*; y está centrado en la forma en cómo los hombres ejercen su libertad y tienen acceso a oportunidades. En ese sentido, señala dos componentes de la

⁵ PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1994. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>

seguridad humana, la libertad respecto del miedo y la libertad respecto de la necesidad. La primera se referiría a una vida sin conflictos de carácter político-militar y la segunda a una sin preocupaciones de carácter económico y social. Por ello, el informe realiza una clasificación en siete categorías de las amenazas a la seguridad humana: económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.

El PNUD afirmaba que ante estas nuevas amenazas se requería de nuevas políticas tanto nacionales como internacionales, aplicables a través de una estructura más amplia que velara por la seguridad humana a nivel mundial y bajo una óptica de prevención. Para identificar a los países que requerían dicho apoyo preventivo, sugería el análisis de indicadores como “el deterioro del consumo de alimentos, el desempleo elevado y la reducción de los salarios, las violaciones de derechos humanos, incidentes de violencia étnica, el aumento de la disparidad regional y la asignación de excesiva importancia al gasto militar.”

2.3. Implicaciones de la seguridad humana

Bajo la perspectiva del PNUD, el Estado continúa siendo el principal proveedor de seguridad, pero en lugar de dejarlo expuesto a amenazas del exterior le da la posibilidad de ser el artífice de la seguridad de sus ciudadanos al adoptar políticas públicas eficaces a favor del desarrollo y proteger el estado de derecho, con el propósito de mermar el surgimiento o aumento de amenazas para la seguridad humana gestadas al interior del propio territorio nacional.

Este planteamiento implicaría que el Estado tiene control sobre todo lo que sucede en el espacio que lo conforma; sin embargo, los avances tecnológicos han impulsado el flujo de bienes, servicios y personas más allá de las fronteras y del control estatal, situación que dota a muchas de las problemáticas nacionales de un carácter transnacional y por tanto de la necesidad de una solución coordinada.

Dada esta naturaleza interdependiente de las amenazas identificadas por el PNUD se hace necesario renovar los mecanismos de cooperación internacional, la cual era difícil de concretar en la etapa de la guerra fría si no se pertenecía a alguno de los bloques en pugna. Por tal motivo, el Informe del PNUD recomienda “que se revise y reestructure el marco actual de las instituciones mundiales, con el objeto de prepararlas para desempeñar cabalmente su tarea de enfrentar los problemas urgentes de la seguridad humana, todo ello en el marco de un paradigma de desarrollo humano sostenible en el largo plazo”.

Canadá, Noruega y Japón respondieron a esta recomendación creando distintas organizaciones. Los dos primeros países fundaron *Human Security Network* en 1999 y Japón creó *The Commission on Human Security* en 2001, que estuvo encabezada por Sadako Ogata y Amartya Sen, quienes a su vez elaboraron un informe sobre la situación de la seguridad humana, el cual entregaron al Secretario General de la ONU en 2003 con la recomendación de establecer un Consejo Consultivo sobre Seguridad Humana (Bárcena 2004, p. 28).

Teniendo identificadas las amenazas la principal labor de análisis de la seguridad humana radica en conocer el impacto de éstas, así como el modo en que se pueden prevenir las crisis, es decir, las medidas adoptadas, las estrategias y los procesos e iniciativas asumidos por países e instituciones. Considerando lo anterior, diferentes organismos de la ONU han llevado a cabo reuniones regionales de expertos e implementado planes de acción para promover la seguridad humana y la prevención de conflictos⁶. El objetivo de estos encuentros ha sido efectuar un análisis comparado de las prioridades regionales y mejores prácticas, cuyos resultados contribuirían a reforzar las iniciativas de diversos países, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil en la promoción de la seguridad humana (UNESCO, 2008).

⁶ Para ejemplificar el cambio que la introducción del concepto de seguridad humana suscitó en el ámbito internacional, a continuación se citan algunas de las reuniones organizadas de manera regional por la UNESCO que tenían como fin adoptar planes de largo plazo: América Latina (Santiago, 2001-2003), África (Pretoria 2001), Asia del Este (Seúl 2003), en los Estados Árabes (Amman 2005), Asia Central (Bishkek) y Asia del Sur-Este (Kuala Lumpur) y en África y en Europa del Este (2006) y una Conferencia Internacional en París en 2007.

De esta manera, el mundo contaría hoy con los mecanismos normativos e institucionales para prevenir que las amenazas, enlistadas por el PNUD en 1994, devengan en crisis.

2.4. Críticas al concepto de seguridad humana

Como se explica a continuación, las principales críticas al concepto de la seguridad humana aluden a una carencia de rigor académico y científico que lo ubica como un término muy amplio y general, con el que no puede concretarse detalladamente el análisis de un tema.

Paris apunta que la seguridad humana es “el último en una larga fila de neologismos” que amplía el estudio de la seguridad internacional más allá de términos militares y soberanía del Estado para enfatizar el bienestar de las personas. Identifica dos problemas principales: 1) la falta de una definición precisa, ya que le parece que las existentes son muy extensas y vagas y 2) aquellos que apoyan el término parecería que están interesados en mantenerlo de esta forma porque así lograrían insertar en éste variadas metas relacionadas con el desarrollo (Paris 2001, p. 87).

De acuerdo con este autor, la generalidad del término de la seguridad humana provendría de considerar a cualquier reto social como una posible amenaza a la seguridad, sin asignarles un orden de prioridad, lo cual a su vez le haría perder urgencia a cualquiera de ellos y la responsabilidad colectiva de acción se debilitaría en lugar de fortalecerse.

Por tal motivo, Paris propone una categorización de las amenazas a la seguridad de los Estados en primer lugar y de los individuos, grupos o sociedades en segundo⁷. Así, coloca las amenazas militares y no militares que afectan la supervivencia de los individuos en la categoría de “seguridad humana”, con lo que cualquier investigador podrá enfocarse en temas más específicos que puedan ser definidos claramente.

⁷ Ver Tabla 1.

En su defensa, Kanti Bajpai considera que el término seguridad humana puede convertirse en un esquema general de análisis aplicable a cualquier sociedad en el mundo y cuyos elementos importantes puedan cuantificarse. Considera que haría falta realizar una auditoría anual de la seguridad humana para lo cual propone un Índice de Seguridad Humana, cuyos valores centrales serían la seguridad y el bienestar físico, así como las libertades individuales (Bajpai 2000, p. 22).

Dannreuther identifica como uno de los principales inconvenientes el que la seguridad humana dependa de aislar un “ámbito moral cosmopolita”, en el que las necesidades de los que sufren deben ser atendidas dondequiera que se encuentren y donde los intereses estratégicos de los Estados son excluidos. Lo anterior lo considera idealista, debido a que la intervención humanitaria que caracteriza a este concepto, no sólo está acompañada de razones humanitarias sino también de intereses estratégicos de los Estados que pueden ser interpretados de diversas formas dependiendo de si es un país del Norte o del Sur quien expresa su opinión. Reconoce por tanto que uno de los principales temores de las agencias humanitarias y de desarrollo es que la promoción de la seguridad humana politice la provisión de la ayuda, haciendo a ésta depender de que se reúnan determinadas condiciones de seguridad, como la implementación de medidas de seguridad antiterrorista, en lugar de basarse en la estricta necesidad (Dannreuther 2007, p. 48).

Otro problema que reconoce Dannreuther es que la seguridad humana no ofrece ni puede solucionar el problema del rol dual del Estado, en el sentido de ser la causa de la inseguridad de sus ciudadanos al tiempo que el proveedor de seguridad para ellos, aunque sí lo ubica como el concepto que puede ayudar a señalar las prácticas abusivas de un Estado. En ese sentido, este autor considera que el reto de la seguridad humana está fuera de lugar si busca reemplazar al Estado por una alternativa cosmopolita, en vez de apoyar la reconstrucción de Estados fallidos para que sean mínimamente seguros y atender los intereses de sus ciudadanos.

A pesar del origen idealista y general de la seguridad humana, ésta se ha convertido en un tipo de plano o mapa de referencia con distintos niveles en el que diversos factores de la realidad se entrelazan y en cuyos puntos de intersección se pueden identificar amenazas muy particulares para la humanidad. Cada localidad tendría sus propios parámetros de interpretación acerca de la magnitud del reto en función de su historia, cultura y contexto. Para ello se analizará a continuación a la seguridad alimentaria como una grave amenaza en el mapa de la seguridad humana cuando concurre con otros factores. El análisis del concepto de la seguridad alimentaria y sus vertientes, permitirá conocer posteriormente el verdadero impacto que la crisis de alimentos tuvo en Somalia durante el año 2011 y comenzar a visualizar algunos de los ámbitos en los que se puede trabajar en términos de prevención.

3. La seguridad alimentaria

De acuerdo con el informe del PNUD de 1994, la seguridad alimentaria es una de las categorías de la seguridad humana y significa que “todos, en todo momento, tienen acceso tanto físico como económico a los alimentos básicos [...]. De esta manera, la disponibilidad de alimentos es una condición necesaria de la seguridad, pero no suficiente. La gente todavía puede pasar hambre incluso cuando hay bastantes alimentos, como ha ocurrido durante muchas hambrunas. [...] El problema suele consistir en la mala distribución de los alimentos y la falta de poder adquisitivo” (PNUD 1994, p. 30).

Lo anterior significa que la seguridad alimentaria también está interconectada con el acceso al empleo y al ingreso, factores indispensables para poder obtener los alimentos, por lo que “la intervención estatal puede hacer muy poco para remediar la inseguridad alimentaria cuando el problema ya está declarado.” (PNUD 1994, p. 30).

La descripción del PNUD sobre la seguridad alimentaria parecería que solamente toma en cuenta aspectos económicos como la distribución de la riqueza, el desempleo y el nivel de ingreso. Sin embargo, se estima que la seguridad alimentaria también está

vinculada a la situación política de un país y a la formulación de políticas públicas de prevención, para evitar que sea demasiado tarde cuando se emprendan acciones paliativas.

Las definiciones de seguridad alimentaria⁸ han sido propuestas desde antes de que el PNUD la agrupara bajo el concepto de seguridad humana junto a otras amenazas respecto a las cuales buscaba enfatizar su prevención para “liberar [de ellas] al hombre”.

Evitar las crisis alimentarias a nivel mundial a través de la coordinación de acciones y políticas en la materia ha sido una tarea de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) desde 1945. El éxito de la FAO fue concebir el problema del hambre y la nutrición en relación directa con la producción de alimentos, de manera que cualquier consideración para aliviar el primero debía considerar el estado de la agricultura, la ganadería y la pesca (Phillips e Ilcan 2003, citados en González 2007, p. 7).

En 1996, la FAO propuso la siguiente definición de seguridad alimentaria durante la *World Food Summit*: “la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional y regional, implica lograr que la población tenga acceso física y económicamente a una alimentación suficiente, sana y nutritiva, de acuerdo con sus preferencias, y que le permita satisfacer sus necesidades nutricionales y preferencias alimenticias para una vida activa y saludable” (citado en González 2007, p. 10).

Por su parte, el Programa Mundial de Alimentos, creado en 1962, se encarga de intervenir en emergencias distribuyendo alimentos. Tiene cinco objetivos estratégicos: salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en emergencias; prevenir el hambre aguda e invertir en los preparativos para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos; reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un

⁸ El concepto de seguridad alimentaria fue definido y adoptado por la Conferencia Mundial sobre Alimentación realizada en Roma en 1974 y se convirtió en el propósito central de la FAO (FAO, 1975).

conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición; reducir el hambre crónica y la desnutrición; y fortalecer la capacidad de los países para reducir el hambre (PMA, 2012).⁹

La discusión sobre el significado de seguridad alimentaria difiere entre países desarrollados y países en desarrollo. “En los primeros es urgente resolver el problema de la inocuidad de los alimentos; enfrentar los problemas de degradación ambiental de una agricultura que ha buscado incrementar la producción y la competitividad como principal objetivo, sin considerar la producción de alimentos para las generaciones futuras; y buscar alternativas económicas para aligerar la carga que representan los subsidios que los Estados otorgan a sus productores de alimentos. En los países del sur se pone el énfasis en la creciente pobreza en las áreas rurales y urbanas, la cual se ha incrementado a raíz de las políticas de apertura comercial y desregulación económica que alentaron organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional” (Sepúlveda 2002, p. 15)¹⁰.

Dicha afirmación confirma que el término de la seguridad alimentaria también es una construcción social influenciada por la ideología e intereses prevalecientes en los Estados que asumen medidas para su protección.

González señala que “el debate ideológico y político sobre la problemática agroalimentaria mundial se fundamenta en principios éticos, por lo que la alimentación se plantea como un derecho de todos los seres humanos [...]. En esta perspectiva se han acordado y justificado metas más precisas a nivel internacional y nacional, que tienen como propósito disminuir sustantivamente el hambre y la pobreza; pero sobre todo, se han articulado y coordinado redes que integran a grupos y a organizaciones no gubernamentales que actúan local y globalmente en contra del hambre y a favor de un desarrollo agroalimentario sustentable que preserve los derechos de las generaciones futuras”.

⁹ Disponible en: <http://es.wfp.org/qui%C3%A9nes-somos>

¹⁰ Citado en González (2007, p. 15).

Para asegurar este derecho, se requiere cambiar drásticamente la manera de producir los alimentos ante el cambio climático que amenaza a la humanidad aseguran expertos. Es una realidad que el cambio climático disminuye la productividad agrícola, por lo que los avances biotecnológicos representan una oportunidad frente a retos como las sequías (Xoconostle, 2012).

3.1. Origen de una crisis alimentaria

De acuerdo con Anuradha Mittal existen distintos factores estructurales subyacentes a una crisis alimentaria, destacando el incremento en el precio de los alimentos provocado por causas de corto y largo plazo. Entre las causas de corto plazo se ubica la caída de la producción agrícola debido a la reducción de los subsidios estatales, el cambio climático, las sequías, lo que a su vez contrasta con un aumento de la demanda, particularmente de los países emergentes; el crecimiento de los costos de producción por el incremento en el valor de los fertilizantes y los combustibles; la especulación financiera respecto a los precios futuros de los productos agrícolas; y especialmente el aumento de la demanda de granos para la producción de biocombustibles, es decir, mientras la producción de etanol se ha expandido, los niveles de *stock* de maíz se han reducido y por ello su precio se ha elevado (Clapp y Cohen 2009).

En cuanto a los factores de largo plazo, Mittal señala que a pesar de que el aumento de la inversión en el sector agrícola ha demostrado ser un detonador de su crecimiento y reducir la pobreza, el gasto destinado al sector en los países en desarrollo registró una caída del 50% entre 1980 y 2004, dicha tendencia fue particularmente severa en África subsahariana desde la década de los 80 y 90, cuando el Banco Mundial promovió reformas financieras e institucionales, por medio de los Préstamos de Ajuste Estructural para reducir la participación del gobierno en el mercado agrícola, lo cual evitó el crecimiento de la inversión en este sector. En 2003, los países miembros de la Unión Africana acordaron destinar al menos el 10 por ciento de su presupuesto a programas agrícolas en los siguientes cinco años, sin embargo sólo Ruanda y Zambia lo llevaron a cabo. Esta falta de inversión

impidió el desarrollo de programas rurales adecuados para evitar la dependencia de la importación de alimentos (Clapp y Cohen 2009).

Las condiciones de carácter neoliberal, impuestas por el Banco Mundial a los países en desarrollo para reducir la participación del Estado en las actividades económicas rurales repercutieron de manera negativa en el desarrollo estructural del campo de los países en desarrollo que aún no ha sido superado. Dichas medidas sin embargo contrastan sobremanera con las políticas agrícolas aplicadas por los países desarrollados, cuyos sectores rurales han prosperado debido a los amplios subsidios otorgados por sus respectivos gobiernos. Esta diferencia de financiamiento es incluso el principal obstáculo para el avance de las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio.

Mittal agrega que esta diferencia de apoyos entre naciones desarrolladas y en desarrollo ha provocado que la agricultura, primordialmente en África, sea de subsistencia y poco competitiva, así como especializada en pocos productos, convirtiendo a los países de ese continente en meros importadores de alimentos, lo cual pone en riesgo su seguridad alimentaria y su sostenibilidad económica (Clapp y Cohen 2009).

La dependencia del exterior en el aspecto alimenticio es sumamente riesgosa para cualquier país, como sector primario de la economía debe constituirse como un área dinámica y productiva, de allí se deriva la importancia de invertir recursos en el desarrollo del sector agrícola y la tecnología aplicada a ésta. Recurrir a la importación de los alimentos incrementa la posibilidad de que la pobreza y el hambre perduren en la base de la población.

3.2. Causas del hambre

Diariamente veinticuatro mil personas fallecen a consecuencia del hambre e infecciones relacionadas con ésta; eso equivale a una muerte cada 3.6 segundos. Este hecho nos conecta de manera elemental con los demás, porque pensamos que en el mundo moderno nadie merece vivir con hambre, y ni siquiera morir por ello (Vernon 2007, p. 1).

En el siglo XIX se consideraba que el hambre era una parte inevitable de la voluntad divina por la que los individuos desdeñaban la importancia del trabajo como elemento para convertirse en proveedores para sus familias, aunque este enfoque fue reemplazado gradualmente por la noción de que padecer hambre era un problema colectivo de carácter social, es decir se dejó de culpar a los hambrientos de tal condición y se les ubicó como víctimas de un fallido sistema político y económico, cuya necesidad amenazaba no sólo su propio bienestar sino la salud, la riqueza y la seguridad de toda la sociedad. Este cambio de visión descubrió al hambre como un problema humanitario y social que denotó la incapacidad del mercado de generar la riqueza de las naciones y del Estado de proteger a sus ciudadanos de desequilibrios económicos (Vernon 2007, p3-4).

Amartya Sen atribuye esta falla de las políticas públicas al predominio del enfoque malthusiano, en el sentido de que no debería preocuparnos el abasto de alimentos debido a que la producción de éstos crece a un ritmo más rápido que aquél de la población. Considera que dicho enfoque ha contribuido a retrasar la respuesta gubernamental frente al hambre, sobre todo en casos que no se acompañan de un declive en la producción de alimentos. Por esa razón propone el enfoque de “derechos” que expone las fallas en el uso de éstos a fin de acceder a las provisiones alimenticias disponibles.

“Una persona está sujeta a la inanición si sus ‘derechos’ no incluyen un paquete de mercancías con suficiente comida. Una persona está condenada a la inanición si algún cambio, ya sea en su dotación –*endowment*- (e.g. la enajenación de tierras, disminución del trabajo por falta de salud) o en la conformación de sus ‘derechos’ –*exchange entitlement*

*mapping*¹¹ (e.g. caída del salario, aumento del precio de los alimentos, pérdida de empleo, caída en los precios de los bienes que produce y comercializa), le impiden la adquisición de un conjunto de mercancías con suficiente comida. Las hambrunas pueden ser útilmente analizadas en términos de las fallas de las relaciones entre ‘derechos’.” (Sen 1995, p. 37).

A pesar del cambio de enfoque, todavía no se vislumbra una solución clara y de largo plazo para este problema recurrente en diversas partes del mundo, aunque en distinta medida. El continente africano ha sido uno de los más afectados por el hambre, la cual se ha constituido como un impedimento para impulsar el crecimiento y reducir la pobreza. El principal obstáculo en la región, partiendo del planteamiento de Sen, radica en la mala distribución de los alimentos y de los recursos para acceder a ellos.

Por otra parte, Jenny Edkins considera que las hambrunas son fallas del desarrollo y de la modernización que pueden ser superadas mediante el progreso y uso de tecnologías más avanzadas (Edkins 2008. p 16.). Existen organizaciones dispuestas a aportar los recursos financieros, tal como la fundación Bill and Melinda Gates, cuyo fundador aportó 200 millones de dólares durante la cumbre anual del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) celebrada en febrero de 2012, para financiar investigaciones sobre las variedades de maíz resistentes a sequías y proyectos de formación de pequeños campesinos al coincidir en la importancia de utilizar los avances tecnológicos para reducir la pobreza por medio de la productividad y sustentabilidad de la agricultura. Bill Gates se mostró a favor del uso de los cambios genéticos para mejorar la cosecha con el objetivo de incrementar la productividad entre tres y cinco veces más rápido de lo que se ha hecho en los últimos 20 años, así como por el intercambio de información, en particular de aquella recuperada por los satélites militares acerca de terrenos agrícolas (Angulo 2012).

¹¹ Sen explica ambos conceptos de la siguiente manera: “*In a private ownership market economy, the entitlement set of a person is determined by his original bundle of ownership (what is called his ‘endowment’) and the various alternative bundles he can acquire starting respectively from each initial endowment, through the use of trade and production (what is called his ‘exchange entitlement mapping’).*” (Sen, 1995, p. 37)

El FIDA señala que el hambre no sólo es un efecto sino también una causa de la pobreza. Existe mucha evidencia que demuestra que combatir el hambre es una inversión con altos rendimientos en el crecimiento y sobre todo en el bienestar, no sólo un imperativo moral o un acto de compasión humana. Para lograr una reducción de la pobreza sustancial y sostenible se requiere de pasos concretos para promover el desarrollo agrícola y rural. Tres cuartas partes de los pobres habitan en áreas rurales. La población y los gobiernos de los países en condiciones de pobreza tienen la principal responsabilidad de reducir los niveles de pobreza, hambre y malnutrición; sin embargo no todos cuentan con los recursos indispensables para asistir a los necesitados, por lo que no pueden registrar avances en el tema sin contar con el flujo constante de recursos del exterior (FIDA 2002).

Pese a las buenas intenciones de diversas organizaciones de la sociedad civil de impulsar a la ciencia como un factor de cambio y al mismo tiempo de prevención de las hambrunas, como lo ha señalado el FIDA en muchos casos son los gobiernos en el poder los que continúan ostentando la responsabilidad de tomar las primeras medidas contra este fenómeno con el apoyo internacional. El debate sobre el cultivo y uso de productos transgénicos se ha insertado como un tema de “biopolítica”¹² en la que prevalece la discusión de la supervivencia del hombre por encima de otros temas como la conservación del medio natural para las generaciones futuras.

Para comprender mejor el por qué es necesario atender de manera urgente las causas estructurales de una crisis alimentaria en África y particularmente en Somalia, en el siguiente capítulo se realizará un breve esbozo histórico de ese continente y del citado país que nos permitirá realizar un reconocimiento de las fallas que condujeron a la situación de hambre que se vivió de manera crítica en 2011.

¹² En su libro *Whose Hunger?: Concepts of Famine, Practices of Aid*, Jenny Edkins (2000) ahonda en el debate epistemológico sobre la biopolítica retomando propuestas de Michael Foucault y Giorgio Agamben.

Capítulo 2. La crisis alimentaria en Somalia

África es un continente conformado por 54 países con vastos recursos naturales. Cuenta con las reservas vegetales y minerales más importantes del planeta. Dicha riqueza ha sido desaprovechada para impulsar el desarrollo de los propios países africanos, debido a los altos niveles de corrupción. La venta y/o explotación ilegal de productos como los diamantes o el petróleo ha sido destinada al financiamiento de cruentos conflictos o al engrosamiento de las fortunas personales de distintos grupos de poder.

Esta riqueza natural no ha pasado desapercibida para las naciones cuyo desarrollo tecnológico e industrial requiere de una ingente cantidad de insumos a bajo costo para continuar su crecimiento económico. Desde la época de la colonia, los recursos han sido explotados por las ex metrópolis y en la actualidad no ha cambiado drásticamente el contexto. En ciertos casos, los principales socios comerciales de las naciones africanas continúan siendo los antiguos colonizadores. En algunos foros se cuestiona además el reciente interés de China por ofrecer ayuda e inversiones a África, sugiriendo que se trataría de una nueva forma de explotación “disfrazada” de cooperación para el desarrollo.

Este aspecto aunado a la compleja pluralidad étnico-religiosa de los Estados africanos plantea variados retos en materia de estabilidad interna y regional. Las tensiones latentes ponen en riesgo la seguridad, por lo que resulta fundamental promover la convivencia pacífica y tolerante entre los pobladores; sin embargo, las autoridades se enfrentan también a crecientes inconformidades económicas y sociales ante la falta de acceso equitativo a servicios educativos, de salud y de empleo. La imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de su población exacerba aún más las diferencias.

La población de África asciende a 1,046 millones de habitantes, lo que lo coloca como el segundo continente más poblado del planeta después de Asia, pero con la tasa de

crecimiento más alta a nivel mundial, 2.49%. Cerca del 20% de la población africana es joven aunque con una esperanza de vida de tan sólo 55.2 años, la expectativa más baja a nivel global, debido entre otros factores a los conflictos armados, los problemas económicos, la pandemia del SIDA y enfermedades infecciosas como malaria y tuberculosis (ONU, 2011).

Los aproximadamente 200 millones de jóvenes africanos de entre 15 y 24 años de edad constituyen un factor de presión para la estabilidad política y la cohesión social de la región, ya que es un grupo de población que requiere de educación y empleo para impulsar la productividad de sus países de origen; no obstante los niveles de crecimiento económico no han sido suficientes para incluir a todo este sector de la sociedad en el mercado laboral, pese a que de 2001 a 2010, seis de las diez economías más dinámicas se encontraron en África subsahariana. Una de las posibles consecuencias de no mejorar lo anterior es continuar repitiendo los círculos de pobreza y frustración juvenil que deriven eventualmente en actos de violencia. De acuerdo con el Banco Mundial, uno de cada dos jóvenes que se unen a un movimiento rebelde citan el desempleo como una de las principales razones para hacerlo (*African Economic Outlook*, 2012).

El nivel de desarrollo humano en África también registra los niveles más bajos en el mundo. Aunque algunas naciones africanas han demostrado que pueden progresar con las políticas públicas adecuadas, éstas resultan insuficientes si no se acompañan de los respectivos recursos financieros. La remodelación de escuelas, hospitales y mejoras en otros servicios públicos han sido costeadas con recursos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA por sus siglas en inglés), por las inversiones extranjeras directas y por las remesas (*African Economic Outlook*, 2012).

La ayuda internacional no fluye ilimitadamente hacia África, ocasionalmente es condicionada por los países donantes, quienes exigen a cambio de su buena fe la implementación de medidas de buen gobierno, respeto a los derechos humanos y mayor transparencia y rendición de cuentas del gobierno receptor. Hasta cierto punto resulta

comprensible que los cooperantes deseen asegurarse de que la ayuda llegue a las poblaciones que lo requieran, pero el donador no debe utilizar la cooperación al desarrollo como excusa para intervenir en los asuntos internos del Estado receptor, ya que de antemano éste debe demostrar su disposición, buena voluntad y sobre todo compromiso político para garantizar el adecuado uso y destino de los fondos de ayuda.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio plantearon cuáles debían ser los sectores prioritarios a los que se destinara la ayuda y atención a fin de alcanzar dichas metas hacia 2015: mejorar educación, salud y condiciones de vida. El objetivo número uno es la erradicación de la pobreza y del hambre.

De acuerdo con el PNUD, en las regiones en desarrollo incluida África subsahariana la proporción de personas viviendo con menos de 1.25 dólares al día, disminuyó de 47% en 1990 a 24% en 2008 (*Millenium Development Goals Report 2012*).

Este avance resulta una buena noticia si se tiene en cuenta que la prevalencia de la pobreza en el continente africano ha sido uno de los principales factores de crisis políticas, económicas y sociales. Cada subregión enfrenta en distinta medida las consecuencias de no contener el crecimiento de la carestía debido a que segmentos de la población necesitada conforma grupos que emprenden actividades ilícitas o radicales. Como ejemplo se puede mencionar el creciente tráfico de drogas con destino a Europa en la costa occidental africana, debido a que los grupos criminales coaccionan a los pobladores nativos aprovechándose de las condiciones de penuria y la debilidad de las instituciones de justicia para cometer los ilícitos. En el oriente la piratería ha puesto en jaque el tránsito marítimo que cruza por el Golfo de Aden, no sólo por el robo de los costosos cargamentos sino por el cobro de rescates a las empresas navieras por los tripulantes secuestrados.

Otro aspecto a destacar de África es que en los últimos años ha registrado un crecimiento económico significativo frente a otras regiones del mundo a pesar de la crisis económica global de 2008-2009 y de las crisis políticas en el Norte del continente; llegó a

registrar un crecimiento promedio del 5% en 2010. En 2011 el crecimiento fue de 3.4% y se proyecta un 4.5% para 2012. África se ha beneficiado del crecimiento relativamente alto de las economías emergentes como China e India, países que se han convertido en importantes socios comerciales de las naciones africanas (*African Economic Outlook*, 2012).

África ha sabido aprovechar esta vinculación con otras regiones del mundo para promover sus intereses no sólo económicos sino también políticos, así como obtener aliados en materia de desarrollo. No se trata de un continente uniforme sino de uno lleno de contrastes y diversidad cultural que ha logrado conformar organizaciones subregionales suficientemente fuertes y con la capacidad de coordinación para representar y defender los intereses de las distintas zonas africanas frente al resto de la comunidad internacional, así como impulsar la resolución de los diferendos internos por la vía pacífica en aras de continuar su desarrollo. La magnitud de los desafíos en cada subregión contrasta significativamente.

1. Retos de África postcolonial

Si bien África es un continente conformado por países de relativa juventud, resultado de procesos de independencia que no rebasan los 55 años, su historia es milenaria; los primeros vestigios del homo sapiens han sido hallados en territorio africano, desde donde partieron para poblar el resto del planeta y ha sido cuna de grandes civilizaciones como la del antiguo Egipto.

Cuando Europa inició la búsqueda de nuevas rutas hacia el oriente, fundó diversas colonias en las costas africanas. La distribución geográfica de África entre las metrópolis europeas se consolidó durante la Conferencia de Berlín de 1884-1885. La división territorial fue arbitraria, pues dividió comunidades del mismo grupo étnico en zonas a cargo de diferentes colonizadores y habitadas por otros grupos no necesariamente afines. Estas fronteras artificiales provocarían más tarde severos conflictos interétnicos debido también a los regímenes autoritarios que sustituyeron a los de los antiguos colonizadores.

Ghana fue el primer país subsahariano en obtener su independencia en 1957, seguido de Guinea en 1958 y de Nigeria, Somalia y la hoy República Democrática del Congo en 1960. No obstante, la unidad interna de estos nuevos Estados era endeble y estaban expuestos a una posible “influencia soviética”. El optimismo de los pobladores de volverse independientes se vio ensombrecido por luchas internas contra la segregación racial y gobiernos nacionalistas postcoloniales, así como crisis económicas que afectaron de manera importante a África en los años setenta por su excesiva dependencia de la exportación de bienes primarios (Parker y Rathbone, 2007).

La construcción de instituciones en cada uno de los países de África ha sido una tarea constante y no ajena a las confrontaciones políticas y sociales. La intención de replicar los modelos de gobierno europeos no ha tenido el éxito esperado entre las sociedades africanas pero ha consolidado una clase política poco dispuesta a la alternancia democrática, salvo honrosas excepciones como Ghana. Este contexto ha marcado la historia africana con pasajes desalentadores para la dignidad humana entre los que se cuentan las cruentas guerras civiles en la República Democrática del Congo, el genocidio en Ruanda, la hambruna en Etiopía, el apartheid en Sudáfrica y golpes de Estado en diversos países centroafricanos.

La idea de la inevitabilidad del progreso continuo es una barrera para entender al continente africano, al igual que considerar que el progreso de África será cada vez más parecido a Occidente. Cualquier sistema, comunista o capitalista, que ignora la cultura de sus grupos indígenas será incapaz de lograr cualquier reforma. La incapacidad de África de vivir en un mundo moderno es un problema añejo debido a que se ha impuesto tecnología occidental sin tomar en cuenta su propia cultura (Agonafer 1996, p. 3-4)

Podría decirse que la falta de seguridad en África ha sido provocada por dichos intentos de adoptar políticas occidentales que no se ajustan a sus realidades nacionales. Las amenazas que aquejan a este continente no tienen las mismas dimensiones que las de otras

regiones, aunque tal vez sí sean de la misma naturaleza. La debilidad de algunos Estados africanos les impide reaccionar con las mismas capacidades frente a los retos de seguridad en defensa de su soberanía. El modo autoritario de ejercer el control en algunos Estados limita las libertades individuales y por tanto la posibilidad de que la sociedad participe en las decisiones, por lo que el rezago en África es estructural.

El desarrollo de África fue impulsado por la ayuda del exterior, es decir, por las donaciones que los países desarrollados otorgaban como parte de una agenda “moralista”. No se trataba de un intercambio entre pares ni una participación equitativa, sino de transferencias del Norte hacia el Sur. Esta relación asimétrica mantenía activos los vínculos de dependencia que África sostenía con la mayor parte del mundo.

Con el fin de la guerra fría, África vivió en los años noventa un periodo de transiciones a la democracia y la búsqueda del desarrollo económico y progreso social con un nuevo enfoque, ya que se percibía cierto “hartazgo” de la comunidad internacional en “tener que ayudar a los africanos a solucionar sus problemas”. Los flujos de ayuda comenzaron a disminuir y los dirigentes africanos comenzaron a sentir la presión de cumplir con su deber de concentrarse en mejorar sus propias economías utilizando los principios de las teorías liberales aunque desde una debilitada posición en las negociaciones con países industrializados, motivo por el que África se volvió aún más periférica (Harbeson y Rotchild, 1996, p. 8).

En virtud de su pasado colonial, los países del continente africano buscaron mantenerse unidos, las ideas del panafricanismo permearon como elementos cohesionadores contra el colonialismo y el racismo, así como para luchar por la completa independencia de África. Con ese fin se había creado la Organización para la Unidad Africana en 1963 sin embargo los crecientes retos de la agenda internacional pusieron de manifiesto las limitaciones de dicha organización. Así los Estados africanos decidieron transformar dicha organización y dotarla de un mandato más amplio y acorde a la nueva realidad. La transformación dio origen a la Unión Africana en 2001, entre cuyos principales

logros se encuentran coordinar las posturas sobre distintos temas internacionales y presentarlos en distintos foros multilaterales como una sola visión, la africana.

La actual unidad africana refleja el esfuerzo de las naciones de ese continente por desprenderse de la influencia colonial y asumir la responsabilidad de sus propios problemas, así como adoptar decisiones acordes a sus necesidades y características particulares.

El proceso de lucha en la región oriental de África para defender su identidad política por encima de las bases colonialistas ha sido la menos predecible en términos occidentales. A pesar de que el Cuerno de África estuvo menos expuesto a la influencia colonialista europea, las intenciones de las potencias occidentales complicaron y alteraron profundamente la política regional. Las demandas de construir sociedades más abiertas, democracias pluripartidistas, economías de mercado han nutrido los conflictos relacionados con la consolidación de una identidad política propia en lugar de promover el logro de dichas metas. Los países donantes han sustituido las demandas a los gobiernos de África para reducir su intervención en la vida política y económica por programas para fortalecer su capacidad de gobierno, así como su efectividad. No obstante, estas medidas no han fortalecido las capacidades gubernamentales en forma constructiva y por medios pacíficos. La crisis contemporánea de identidad política en el Cuerno de África ocurre a nivel doméstico e internacional (Harbeson, 1995), como se verá a continuación con el caso de Somalia.

2. La situación política, social y económica de Somalia.

Somalia tiene una extensión geográfica de 637,657 kilómetros cuadrados con una línea costera de 3,025 kilómetros en el Océano Índico y el Golfo del Aden, siendo la más larga entre los países de África. Hacia el noroeste tiene frontera con Djibouti y hacia el oeste y el sur con Etiopía y Kenia respectivamente (CIA 2012, s.p.; FCO 2012, s.p.). [Ver mapa de Somalia –Anexo 2, p. 82–]

La mayor parte del territorio es sabana con llanuras secas; el clima es caluroso. Sólo cuenta con dos ríos permanentes, el Juba y el Shabelle, y el área entre ambos es donde se desarrolla la agricultura del país. De acuerdo con Naciones Unidas cuenta con una población aproximada de 9.1 millones de habitantes. Entre los grupos étnicos que habitan en el territorio, se encuentran los grupos bantúes, digil y rahanwin, y los clanes somalíes Dir, Isaaq, Hawiye y Darod. La mayor parte de la población se dedica al pastoreo (Lewis 2001).

El norte de Somalia fue declarado un protectorado de Reino Unido en 1886 para salvaguardar los vínculos comerciales con su colonia Aden. Posteriormente, Italia estableció una colonia en la región del sur denominada Somalilandia, que sería tomada por los británicos en 1941 y para 1950 se convertiría en un Territorio Fideicometido de Naciones Unidas por un periodo de 10 años antes de su independencia. El protectorado británico se independizó en junio de 1960 y después se le unió el territorio bajo la administración fiduciaria de Italia. El Primer Ministro Ab dar-Rashid Ali Shirmake incluyó representantes del norte y del sur y promovió la unificación somalí (Ofcansky 2001).

Shirmake fue asesinado en 1969 como consecuencia de la violencia sectaria. El ejército tomó el poder mediante un golpe de Estado, el líder del Consejo Supremo Revolucionario Siad Barre se convirtió en el Jefe de Estado y estableció el Partido Revolucionario Socialista Somalí en 1976. Somalia sufrió una severa sequía a mediados de los años setenta, por lo que un programa de reasentamiento con apoyo soviético permitió reubicar a 140,000 personas en el sur del territorio en comunidades rurales y pesqueras, al tiempo que la ayuda alimentaria de las agencias occidentales se convirtió en un elemento importante de la economía somalí (Ibid).

Distintos movimientos de oposición comenzaron a aparecer en el escenario somalí. La supresión de la insurgencia resultó en un mayor apoyo entre los miembros del clan Isaaq y otros clanes del norte al opositor Movimiento Nacional Somalí. Barre permitió la

introducción en 1979 de una nueva constitución que contemplaba una asamblea electa bajo un régimen unipartidista, pero la imposibilidad de que dicha asamblea ejerciera algún poder se acentuó en 1984 cuando transfirió todos sus poderes al presidente; no obstante, Barre logró ser reelecto en 1986 gracias a su acercamiento a Estados Unidos que le proveyó ayuda al desarrollo. Sin embargo, la economía comenzó a tener dificultades por el declive de las remesas desde Medio Oriente debido a la guerra Irán-Iraq, al creciente número de refugiados y a las sequías que agravaron el hambre. Ante ello Barre se vio imposibilitado para continuar ejerciendo un control férreo sobre los distintos clanes. Desde el exilio, la oposición solicitó la renuncia de Barre y el establecimiento de un gobierno de transición para organizar elecciones democráticas. Barre arrestó al bando de firmantes de esa solicitud, que se encontraba en Mogadishu, la capital somalí y posteriormente como gesto conciliador permitió el multipartidismo para las elecciones de 1991 (Ibid).

La crisis en Somalia inició con el derrocamiento de Siad Barre por distintas milicias en 1991. Uno de los partidos golpistas, el Congreso Somalí Unido nombró un presidente interino, pero eso despertó la desconfianza de los otros partidos formados por distintos clanes y propiciaría violentos enfrentamientos entre ellos que dejarían al menos 30,000 muertos. Djibouti auspició dos conferencias de reconciliación en las que se acordó un cese al fuego, la readopción de la Constitución de 1960 y el respeto de la unidad nacional. Los enfrentamientos no cesaron debido a la reducción en la disposición de alimentos en las áreas rurales y la dificultad de las organizaciones humanitarias de entregar aprovisionamientos por razones de seguridad. La Organización de las Naciones Unidas aprobó un embargo de armas contra Somalia y el establecimiento de una Operación (UNOSOM), cuyo despliegue nunca se completó, así como el envío de un cargamento de ayuda alimentaria. (Ofcansky, 2001)

Estados Unidos decidió intervenir con tropas de la *Unified Task Force* (UNITAF) para apoyar las labores de distribución de alimentos. La controvertida acción coincidió con el interés del entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, de ampliar la capacidad de esa organización de intervenir en este tipo de crisis humanitarias. Las

condiciones generadas permitieron que las 15 facciones rivales firmaran un acuerdo de reconciliación y más tarde acordaran conformar un consejo nacional de transición de 74 miembros, como autoridad suprema. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó el despliegue de UNOSOM II la cual fracasó en establecer la paz, desarmar a los combatientes y rehabilitar los gobiernos locales, motivo por el que su desmantelamiento se concretó en 1995 (Ibid).

Las subsecuentes reuniones de paz y conferencias de reconciliación celebradas entre 1996 y 2000 registraron pocos progresos. En materia política tampoco hubo avances para el establecimiento del gobierno, por lo que los enfrentamientos y las hostilidades entre clanes se volvieron recurrentes. Las significativas divisiones al interior de los clanes impidieron que los intereses de todos estuvieran representados en los gabinetes que se intentaron conformar. El deterioro de la seguridad provocó la suspensión de actividades de los organismos humanitarios en Somalia.

La inestabilidad en Somalia se convirtió en un motivo de preocupación para la comunidad internacional, especialmente después del 11 de septiembre de 2001, debido al temor de que se utilizara como base de grupos terroristas como Al Qaeda.

La falta de un gobierno central no impidió que se desarrollaran algunas estructuras administrativas funcionales y florecieran algunos comercios, particularmente de telecomunicaciones y de ganado de exportación en Somalia, que le permitieron registrar índices económicos similares a los países vecinos (Bruton, 2010). Lo anterior implica un avance importante, si se tiene en cuenta que desde su independencia en 1960, el crecimiento económico de Somalia no había sido constante ni al ritmo del crecimiento demográfico ensanchado por el flujo de refugiados (Ofcansky, 2001).

En 2004 se estableció un Gobierno Federal de Transición (GFT), tras intensas conversaciones en Nairobi, bajo el auspicio de la comunidad internacional. El GFT congregó a un limitado número de líderes que se encargarían de establecer las bases para la

reconstrucción del país por un periodo de 5 años; sin embargo nunca recibieron el respaldo de las facciones que controlaban la capital, Mogadiscio (Bruton, 2010). En ese contexto, surgió el grupo rebelde denominado la Unión de las Cortes Islámicas (UCI) que Estados Unidos vincula a Al Qaeda.

En 2006 los líderes de la milicia extremista Shabaab formaron la Alianza para la Restauración de la Paz y Contra el Terrorismo (ARPCT), misma que recibió el apoyo de algunos líderes de clanes, hombres de negocios de la capital y de la UCI. Juntos iniciaron una revuelta que resultó victoriosa, estableciendo una coalición gobernante llamada Consejo Supremo de las Cortes Islámicas (SCIC) en franca oposición al GFT. El modelo fue replicado rápidamente en otras partes de Somalia gracias a que el SCIC logró instaurar cierto orden (Bruton, 2010).

El nuevo gobierno establecería medidas poco populares como el incremento de impuestos, la prohibición de películas y reuniones políticas, así como el inicio de reclamos contra Kenia y Etiopía que ponían en peligro la estabilidad subregional (Ibid). Asimismo, continuó atacando a los miembros del GFT que contaba con el respaldo internacional.

En respuesta, tropas etíopes lanzaron una ofensiva en diciembre de 2006 para recuperar el territorio bajo control de la SCIC, en apoyo al GFT. Esta intervención fue apoyada por Estados Unidos como parte de sus acciones en la lucha antiterrorista en África. La presencia etíope en Somalia se mantuvo hasta 2009 cuando se creó la Misión de la Unión Africana -UA- para Somalia (AMISOM), la cual sin embargo fracasó porque los países miembros de la UA incumplieron su compromiso de enviar militares para conformar una fuerza de 8 mil efectivos.

Las milicias Shabaab obtuvieron un creciente apoyo popular, con el que fueron ampliando su zona de control, pero con la salida de las tropas etíopes se abrió la posibilidad de negociar con un brazo del movimiento islamista, la Alianza para la Reliberación de Somalia (ARS-Djibouti) (Ibid). Como resultado del acercamiento a esta facción y su

inclusión en el Parlamento de Transición, el GFT se revitalizó aunque no ganó suficiente apoyo de los distintos sectores sociales somalíes, solamente contaba con aquel de la AMISOM. Desde 2009 los líderes de la transición acordaron que el periodo de transición se extendería hasta 2011 (CIA, 2012).

El acceso que tiene Shabaab a los amplios recursos y apoyo de Medio Oriente (y presuntamente de Eritrea) han permitido a los líderes de este grupo desarrollar un inusual grado de control centralizado sobre diversos grupos militares compuestos de distintos clanes (Ibid). En contraste, el GFT y la AMISOM cuentan con recursos limitados a pesar de las frecuentes reuniones internacionales llevadas a cabo para reunir fondos de la comunidad internacional.

Este contexto no ha favorecido el crecimiento económico regular de Somalia que aunado a un clima extremo sujetan a la economía a condiciones de vulnerabilidad. La agricultura fue base de la economía en la década de los 90, no obstante las sequías y los conflictos armados mermaron toda posibilidad de expansión.

En esas fechas, Somalia registró un modesto crecimiento de entre 2 y 3%, lo cual podría ser reflejo de la actividad económica en Somalilandia o el buen desempeño de nichos de mercado como el bancario y de telecomunicaciones (en los que la participación estatal es mínima) cuyo crecimiento provino del consumo impulsado por los altos flujos de recursos del exterior (Kruse, 2012) [Ver tabla 2, -Anexo 3, p. 83-]. Sin embargo, existen pocas oportunidades de empleo para los jóvenes.

El sector privado de Somalia ha registrado un crecimiento más notable, particularmente en las esferas de comercio e infraestructura. También han incrementado su contribución en el sector primario, particularmente ganadería y pesca. De acuerdo con un reporte de Naciones Unidas de 2007, la industria de los servicios en Somalia prosperaba. A pesar de los pequeños adelantos económicos, Somalia continuaba registrando un PIB per

cápita bajo, aproximadamente de 600 dólares, y una inflación muy alta, por lo que continúa siendo un país con pobreza extrema (Economywatch, 2010).

La pobreza afecta a la mayor parte de los somalíes, 73% de la población vive con menos de dos dólares al día. En términos de PIB per cápita¹³, Somalia registra cifras muy cercanas a los países africanos con los menores niveles [Ver tabla 3].

Las remesas son una parte importante de la economía de Somalia al igual que la Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA) y la asistencia militar. Las remesas alcanzaron un estimado de mil millones de dólares en 2011, mientras que la ODA ascendió a nueve veces aproximadamente el equivalente de los presupuestos combinados de Somalilandia, Puntland y el GFT en 2009.

Al ver que la composición del Producto Interno Bruto de Somalia no es generado de fuentes internas, se puede inferir que este país no tiene la capacidad de tomar decisiones autónomas de largo plazo que le permitan invertir en proyectos de desarrollo y por tanto depende en gran medida de la voluntad de los donadores internacionales. Esta situación podría evitar que se resuelva el fondo de la situación política y condenar al país a que continúen repitiéndose las recurrentes crisis alimentarias.

La crisis económica, política y social somalí representa una amenaza para la estabilidad en el Cuerno de África. Si bien parecería que lo más grave ha sido superado, el problema de la seguridad no radica en el activismo islámico como ha sido percibido por Estados Unidos, sino en la marcada división de los clanes que deben buscar una verdadera reconciliación, negociada más allá de medidas estrictamente políticas.

¹³ De acuerdo con cifras del Banco Mundial, el PIB per cápita de Somalia (s/f) se ubica alrededor de los 300 dólares, por debajo de Malawi, pero por encima de Burundi (Kruse, 2012).

3. La crisis alimentaria somalí en 2011

Como se vio anteriormente, Somalia recibe grandes cantidades de ayuda al desarrollo, que ha sido movilizada a escala masiva en distintas conferencias internacionales, pero esta asistencia podría ser un arma de doble filo. Antes de la hambruna en el Cuerno de África, la asistencia humanitaria representó el 66% de toda la ODA para Somalia. Ésta proveyó un apoyo que salvó las vidas de millones de somalíes, pero falló en atajar y posiblemente inclusive exacerbó la dimensión del problema creada por el hombre. El turbio entorno en el que se ha planeado la ayuda, asignado y entregado ha beneficiado a esos políticos, guerrilleros y empresarios que han sido la propia fuente del problema. Como ejemplo se encuentra el robo y desvío de la ayuda alimentaria, una constante problemática en Somalia, porque ha servido para sustentar una economía de guerra que es parte del status quo. Mejorando las perspectivas de estabilización política y militar en Somalia, se abre el camino al desarrollo, pero el éxito dependerá en gran medida de una mejor comprensión de la economía somalí, incluidas sus características regionales y las ramificaciones políticas de la ayuda (Kruse, 2012). Es decir, de continuar con las mismas acciones de ayuda, la comunidad internacional corre el riesgo de perpetuar las crisis en Somalia, que a través de su historia ha visto la repetición de ciclos de violencia, confrontación y hambre ante la falta de avances en materia política.

Ya se ha señalado que la seguridad alimentaria está vinculada al acceso al empleo y al ingreso. Para generar éstos, la ayuda financiera internacional que se otorga a Somalia debería destinarse a proyectos de desarrollo en el sector agrícola, en los que se aprovechen las nuevas tecnologías. No obstante, los recursos se han destinado a evitar un escalamiento de la violencia, mantener la seguridad y evitar la muerte por inanición de cientos de somalíes que no tienen acceso ni físico ni económico a los alimentos. La labor de distribución de víveres que realizan las organizaciones humanitarias en Somalia no es una tarea fácil, ya que sus integrantes sufren bloqueos, amenazas, ataques, extorsiones y robos, por lo que no existe certidumbre sobre si los suministros alimenticios realmente llegan a la población afectada o sirven para alimentar a las milicias rebeldes.

El aumento de los precios de los alimentos a nivel mundial, que inició desde 2007, fue consecuencia del aumento del precio de los combustibles y por ende del transporte, así como del considerable incremento en la demanda de alimentos a nivel mundial, particularmente de países emergentes como China e India.

Somalia no estuvo exenta de los efectos de este aumento de precios en los alimentos, no sólo porque depende en gran medida del exterior para obtener las provisiones necesarias, sino también porque sufrió una de las peores sequías que haya afectado a la región oriental africana en los últimos 60 años de acuerdo con información de Naciones Unidas (2011). Esta crisis alimentaria afectó a 12 millones de personas aproximadamente en el Cuerno de África. De acuerdo con cifras de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), 3.7 millones de personas enfrentaban la amenaza de malnutrición en Somalia, 2.9 millones en Etiopía, 600,000 en Kenia y 520,000 en Djibouti (Daily Trust, 2011).

El 20 de julio de 2011, la Organización de las Naciones Unidas declaró oficialmente la crisis alimentaria de Somalia como una hambruna en diversas partes del país. Para ello se basó en la escala de 5 fases, denominada Clasificación Integral de Fases de la Seguridad Alimentaria (IPC), desarrollada en conjunto con organismos de la sociedad civil, para evaluar la seguridad alimentaria de un país. La etapa 5 “hambruna/catástrofe humanitaria” se alcanza cuando más de 2 personas por cada 10,000 mueren al día, las tasas de desnutrición aguda infantil superan el 30%, todo el ganado ha muerto y hay menos de 2,100 kilocalorías de alimentos y 4 litros de agua disponibles por persona al día (OXFAM, 2012) Lo anterior significa que las personas no son capaces de acceder a los alimentos y otras necesidades básicas, según indica la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios –OCHA- (UN, 2011)

La entrega de la ayuda, sin embargo, estaba obstaculizada por el hecho de que los islamistas radicales controlaban las zonas afectadas. Ante ello, el Coordinador Humanitario

de Naciones Unidas para Somalia Mark Bowden expresó la necesidad de actuar de inmediato antes de que la hambruna se extendiera a las ocho regiones del sur de Somalia (Gettleman, 2011).

El Secretario General de la ONU Ban Ki-moon señaló que eran necesarios 1,600 millones de dólares para afrontar la crisis, de los cuales 300 millones eran urgentes para ofrecer una “respuesta adecuada” (UN, 2011). Sin embargo, sólo logró recaudar 200 millones de dólares.

3.1. Acciones nacionales

Ante la gravedad de la crisis, los grupos radicales solicitaron el regreso de las caravanas humanitarias de distribución de alimentos a las que antes rechazaban o a las que cobraban un impuesto para poder transitar por la zona bajo su control. Dos áreas al mando del grupo Shabaab afrontaban en mayor medida la hambruna: Bakool y Lower Shabelle, aunque todo el país se encontraba en peligro de quedarse sin alimentos (Gettleman, 2011).

Alrededor de 800,000 personas se desplazaron a campos de refugiados en Etiopía, Kenia y Djibouti tratando de escapar de la sequía y conseguir alimentos. Estos países también enfrentaban graves problemas de seguridad alimentaria pero a diferencia de Somalia, cuentan con un gobierno que puede facilitar la ayuda y tomar decisiones en casos de emergencia.

El Gobierno Federal de Transición de Somalia en ese sentido, depende de las acciones que se tomen a nivel internacional para ayudar a la población somalí afectada por la sequía y la hambruna, siendo una de las principales razones por las que ese país continúa siendo el más pobre a nivel mundial y con los niveles de inseguridad más altos (Suarez, 2011).

Cuando se habla de una emergencia en Somalia, algunas organizaciones humanitarias se refieren a “la falta de respuesta oportuna de la comunidad internacional”¹⁴ asignando la responsabilidad al resto de los Estados para responder rápida y efectivamente a las alertas sobre amenazas latentes que afectan a ese país africano. Al parecer el GFT asumiría la misma idea, ya que no ejecutó acciones significativas que pusieran de manifiesto la intención primordial de movilizar recursos para contener los efectos de las sequías y evitar el deterioro de la situación alimentaria o al menos no se identificó ninguna pública.

El grado de apoyo o respaldo internacional frente a determinadas situaciones humanitarias conlleva, sin embargo, algunas paradojas sobre el tipo de responsabilidad que debe asumir cada país e implica, en ciertos casos, dilemas de tipo ético-moral como se verá en el siguiente capítulo. También se detallarán algunas medidas asumidas en el marco multilateral para poder conocer las repercusiones que tuvieron sobre la vida de los somalíes.

¹⁴ Fran Equiza, director regional de Oxfam para el Cuerno, Este y Centro de África, con sede en Nairobi, Kenia, una reconocida organización de ayuda, declaró: “There has been a catastrophic breakdown of the world’s collective responsibility; the warning signs have been seen for months, and the world has been slow to act.” (Gettleman 2011).

Capítulo 3. La intervención internacional

A partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, las prioridades de la agenda de seguridad estadounidense pusieron mayor énfasis en las acciones preventivas aunque referidas a las de carácter bélico. El asunto permeó en la comunidad internacional, pero dejó de lado la prevención de otros asuntos amenazantes de la seguridad que Naciones Unidas también consideraba muy importante en materia de prevención. En el caso de Somalia, que no cuenta con un Estado con capacidades suficientes para determinar medidas inmediatas, no se asumió ninguna prevención ante claros factores que apuntaban a una eventual crisis alimentaria.

Como Estado fallido, Somalia no cuenta con un gobierno que ejerza un poder real, es decir, no cuenta con soberanía alguna, aunque el Gobierno Federal de Transición, con el apoyo de la AMISOM, pretendiera practicarla. Con ello se observa que el alcance del mandato que otorgan las organizaciones internacionales a las misiones de paz “se queda corto” frente a las apremiantes necesidades de todo un pueblo, pues únicamente atienden lo inmediato, lograr la estabilidad y cesar las hostilidades, es decir, no atiende una visión de largo plazo; en el caso específico de Somalia se intentaba aplicar la autoridad del GFT en todo el territorio con apoyo militar sin aparejarlo con estrategias de desarrollo humano.

Como apunta Naciones Unidas (2012, s.p.) “la soberanía no protege solamente a los Estados de la intervención extranjera; sino que es una carga de responsabilidad que dota a los Estados de la obligación de rendir cuentas por el bienestar de sus pueblos”.¹⁵ De ello se desprende que servirá muy poco ayudar a que el GFT logre el control territorial si la situación humanitaria no mejora al mismo tiempo, ya que continuará requiriendo la intervención extranjera constante para evitar catástrofes humanitarias bajo las que se encuentra recurrentemente debido a que no se han creado las condiciones necesarias para fomentar el acceso de sus habitantes a una variedad de oportunidades de desarrollo.

¹⁵ Disponible en: <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>

1. Dilemas entre el principio de la responsabilidad de proteger y la soberanía estatal.

El concepto de la ‘responsabilidad de proteger’ (R2P) sostiene que no sólo los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus poblaciones, sino que también la tiene la comunidad internacional. Ésta sería responsable de alentar y ayudar a los Estados a proteger y adoptar medidas colectivas que obliguen a la protección de la población en aquellos casos en los que los Estados incumplen con sus obligaciones. Este principio fue adoptado por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas durante la Cumbre Mundial de la ONU celebrada en 2005 (Glanville, 2010).

El Reporte del Secretario General de la ONU de 2009 sobre la implementación de la Responsabilidad de Proteger¹⁶ afina algunas cuestiones ambiguas sobre la interpretación de este principio, con lo que contribuye a mantener la unidad de la comunidad internacional frente a situaciones adversas. Glanville (2010) agrega que en el acuerdo adoptado previamente¹⁷, la comunidad internacional acepta que “debe, apropiadamente, impulsar y ayudar a otros Estados” a cumplir con sus responsabilidades y asumir “la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y pacíficos” conforme a los Capítulos VI y VIII de la Carta de Naciones Unidas, para ayudar a proteger a las poblaciones de genocidios, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad. No obstante, con respecto al capítulo VII sobre la aplicación de la protección de los pueblos en casos en los que los Estados hayan fallado manifiestamente en proveer dicha protección, la sociedad internacional sólo menciona que está preparada para emprender acciones colectivas con base en el análisis caso por caso, en lugar de afirmar que está obligada a emprenderlas.

Con este matiz, la comunidad internacional se deslinda hasta cierto punto de asumir la “responsabilidad total” en caso de que se presente una situación extrema, pues a pesar de

¹⁶ Disponible en: [Secretary-General's 2009 Report \(A/63/677\) on Implementing the Responsibility to Protect](#)

¹⁷ Outcome Document of the 2005 United Nations World Summit ([A/RES/60/1](#), para. 138-140).

que haya indicios de deterioro, tendría que detenerse a analizar si “el caso” amerita iniciar acciones colectivas en apoyo al Estado afectado. El resultado de ese análisis podría resultar afirmativo, en cuyo caso se tomarán las medidas colectivas internacionales que se estimen pertinentes; pero también podría ser negativo amparado en diversos argumentos como el respeto a la soberanía nacional por tratarse de un asunto “manejable” por las autoridades del país u otras circunstancias específicas.

Ante ello, la Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio de Naciones Unidas (2012) aclara que la comunidad internacional tiene un papel que cumplir que no puede ser bloqueado al invocar la soberanía, debido a que ésta ya no protege de manera exclusiva a los Estados de la injerencia exterior, sino que es una carga de responsabilidad por la que le es exigible a los Estados el bienestar de su población. En ese sentido, “donde una población sufre serios daños, como resultado de una guerra civil, insurgencia, represión y el Estado en cuestión está indispuerto o es incapaz de detener o evitar estos problemas, el principio de no intervención queda superado por el R2P internacional” (Glanville, 2010, p. 10). De esta manera, la soberanía queda sujeta a la protección de la seguridad humana.

Así, los tres pilares de la responsabilidad de proteger en los documentos antes citados son: 1) el Estado tiene la responsabilidad principal de proteger a la población del genocidio, crímenes de guerra, contra la humanidad, limpieza étnica y el incitamiento a ésta; 2) la comunidad internacional tiene la responsabilidad de alentar y apoyar a los Estados en el cumplimiento de sus responsabilidades; y 3) la comunidad internacional tiene la responsabilidad de usar los medios diplomáticos, humanitarios y otros apropiados para proteger a la población de estos crímenes. Si un Estado falla en esta tarea, la comunidad internacional debe prepararse para intervenir, de conformidad con la Carta de la ONU.

El principio R2P continúa en evolución y ha sido debatido en diferentes ocasiones debido a que su aplicación puede extenderse hacia otros asuntos humanitarios no contemplados de manera precisa en los tres pilares. El reporte 2010 del Secretario General

de la ONU¹⁸ se enfoca en los mecanismos de alerta temprana y de evaluación en el marco del sistema de Naciones Unidas, identificando algunas lagunas y proponiendo vías para mejorar el aprovechamiento de la información disponible y mejorar la capacidad de respuesta donde se presenten los riesgos y se ponga en peligro a la humanidad.

El análisis y modelación del principio debe continuar para despejar cualquier contradicción o dilema y alcanzar un consenso sobre el mismo, particularmente para fortalecer las capacidades de prevención, lo cual se conjuga cabalmente con el enfoque de la seguridad humana que busca proteger la vida de los seres humanos mediante acciones preventivas aplicables a cualquier Estado.

Hablar de una respuesta oportuna aprovechando la información disponible es un tema que debe seguirse promoviendo, no sólo para sacar ventaja de los datos disponibles en las diferentes instancias del sistema de Naciones Unidas, sino de los organismos internacionales en general. Ello debido a que en el caso de la hambruna en Somalia, se presentaron factores previos como la prolongada sequía, el constante aumento de los precios de los alimentos y la consecuente inflación, entre otros, que fueron advertidos por algunas organizaciones no gubernamentales y por el Banco Mundial, pero ningún país en particular tomó alguna medida para evitar la catástrofe humanitaria en Somalia. La tardía respuesta de la comunidad internacional fue insuficiente en el momento que se decidió intervenir como se explica a continuación.

2. Acciones internacionales contra la hambruna en Somalia

La urgente necesidad de apoyar a cientos de miles de personas amenazadas por la inseguridad alimentaria causada por la sequía en el Cuerno de África y por la falta de acceso a alimentos, era una cuestión de vida o muerte. A mayor prontitud en la reacción, mayores posibilidades de salvar más vidas, aunque para obtener resultado favorables en el largo plazo se requieren medidas firmes y efectivas como lo reconoció el Alto

¹⁸ Secretary-General's report ,2010. Disponible en: [A/64/864](#)

Representante de la Unión Africana para Somalia y ex presidente de Ghana, Jerry Rawlings, al expresar que “África y la comunidad internacional necesitan urgentemente romper el ciclo crónico de inseguridad alimentaria y debemos hacerlo de una vez por todas” (ECA, 2011 s.p.).

Una vez que Naciones Unidas declaró la situación de hambruna en diversas partes de Somalia, comenzó la entrega inmediata por vía aérea de suministros médicos, nutricionales y de agua en las regiones en situación crítica. Francia, como presidente en turno del G-20, convocó a una reunión de emergencia en la sede de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Roma para iniciar la movilización de recursos a través de un Fondo de Emergencia establecido por el Programa Mundial de Alimentos. El Director General de la FAO, Jacques Diouf, destacó que así como se requería la asistencia alimentaria con urgencia, también se debían aumentar las inversiones en intervenciones sostenibles inmediatas y de mediano plazo para ayudar a los agricultores y sus familias a proteger sus bienes y continuar produciendo alimentos (UN, 2011).

Por su parte, la Unión Africana, principal organismo de integración regional africana, convocó el 25 de agosto de 2011 en Addis Abeba, Etiopía, a todos los miembros de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y empresas del sector privado a una conferencia extraordinaria para recaudar fondos dirigidos a los esfuerzos de socorro en las zonas más afectadas de África oriental.

Como resultado de estas reuniones, se reunieron 351 millones de dólares, más 28.8 millones de dólares en especie. Aunque el evento recaudó recursos provenientes de distintas regiones, el Presidente en turno de la Unión Africana y presidente de Guinea Ecuatorial, Teodoro Obiang, señaló que este hecho “demuestra que África asume el liderazgo en la resolución de sus propios problemas” (ECA, 2011 s.p.). Esta declaración sin embargo podría interpretarse en el sentido de que para resolver sus problemas internos, los países africanos convocan a sus “amigos” del exterior a realizarles donaciones. Si bien la

gravedad de la crisis y la cifra tan alta de personas en peligro de morir de inanición requieren de todo el apoyo posible, se observa que el principio de prevención y liberación de las amenazas que propone el PNUD con la introducción del concepto de seguridad humana no tiene el respaldo de un mecanismo efectivo de alerta, que propicie la adopción de medidas que impidan llegar a enfrentar una crisis humanitaria de la magnitud de la registrada en el Cuerno de África.

Por otro lado, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) consideró varias opciones para asegurar que la ayuda alimentaria llegara a los más “vulnerables”, incluyendo el envío aéreo de 10 toneladas de panes energéticos y suplementos alimenticios enriquecidos, particularmente para niños y mujeres embarazadas o lactantes en localidades estratégicas del sur, mismos que fueron distribuidos no sin retraso por organismos locales. Los planes de movilización de los productos alimenticios para el Cuerno de África se podrían considerar como la operación de entrega más grande en la historia del PMA. No obstante, esta cantidad de suministros sólo alcanzaría para 3,500 personas durante un mes, cuando las estimaciones apuntaban que eran más de 3 millones de personas las que requerían de ayuda inmediata.

Los planes se llevaron a cabo pese a que el trabajo humanitario en Somalia es uno de los que sufre mayores riesgos. El PMA perdió a 14 trabajadores en ese país desde 2008. Aún bajo estas condiciones, el PMA se mantuvo firme en sus esfuerzos por mitigar el riesgo, mediante evaluaciones sólidas y supervisión (UN, 2011).

El enfoque de prevención tanto de la seguridad humana como del R2P fue descuidado durante la grave situación alimentaria en el Cuerno de África. Las medidas se tomaron sólo hasta que Naciones Unidas anunció las fatales condiciones que persistían en los países de esa región. Esta frustración la expresó muy bien Jeffrey Sachs, un economista asesor del Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, al señalar que “No podemos resolver estos problemas con trabajo rutinario. Debemos resolverlo mediante prevención. Nosotros alertamos al mundo casi a diario acerca de la sequía en África, pero nadie en

Europa o en Estados Unidos escuchó. Ahora, todos se apresuran a hacer algo. Si continuamos respondiendo de esta manera a las crisis por sequías, nunca se terminarán, la ayuda siempre será muy débil y siempre llegará tarde.” (ICN 2011, s.p.). Advirtió que las frecuentes sequías en el Este de África se deben al cambio climático y a la pobreza. Este señalamiento puede tomarse como una advertencia para comenzar ayudar a esa región a emprender medidas que mitiguen los efectos del cambio climático y se prevengan los devastadores efectos.

Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) anunció en un boletín que analizaba la posibilidad de otorgar financiamiento adicional para los países africanos golpeados por la sequía, aunque sólo incluía a Djibouti y Kenia, países que tenían préstamos vigentes con el FMI (2011).

Otra Cumbre sobre la crisis alimentaria del Cuerno de África se llevó a cabo en Nairobi del 8 al 9 de septiembre de 2011. En esa ocasión, se alentó a los agricultores e inversionistas a dedicar más recursos a la agricultura en zonas de gran capacidad potencial y en tierras áridas y semiáridas con el fin de mejorar la seguridad alimentaria. Adicionalmente, se expresó apoyo a la Iniciativa de las tierras secas, puesta en marcha por seis países del Cuerno de África para promover el desarrollo rural integral, así como a los proyectos regionales que abordan las causas subyacentes de la vulnerabilidad de las zonas propensas a la sequía, y promueven la reducción del riesgo de desastres, la rehabilitación de los ecosistemas y la sostenibilidad de los medios de vida (ONU, 2011).

A nivel regional, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) organismo de integración del este africano, “impulsó iniciativas de largo plazo para disminuir la vulnerabilidad crónica en la subregión. Para ello, celebró dos cumbres, la primera en septiembre de 2011 y la siguiente en abril de 2012, con la intención de jugar un papel de coordinador, que proveyera de una plataforma a las instituciones de cada país en materia de reducción de desastres, así como para aumentar la cooperación. También promovió el desarrollo de estrategias nacionales para el manejo de las sequías. Sin embargo

las limitaciones institucionales de IGAD, así como la preferencia de los países miembros de conservar el control sobre dichas iniciativas, limitó el margen de acción del organismo regional (Mosley, 2012, p.4).

Una conferencia internacional en apoyo a Somalia que vale la pena destacar fue la organizada por el Reino Unido en 2012. No se centró en la crisis alimentaria sino en reforzar los recursos financieros y militares de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) cuya principal labor es evitar el avance del grupo insurgente Shabaab. El evento contó con una importante participación de aproximadamente 40 países. De acuerdo con el Canciller de Djibouti, país vecino de Somalia, Ali Youssouf, la conferencia dotó de una nueva dinámica al proceso de reconstrucción del Estado somalí. Los participantes “insistieron en respetar la fecha de expiración del mandato del gobierno federal de transición en agosto de 2012”, proceso que debería conducir a la elaboración de una Constitución por una Asamblea nacional constituyente que de paso a un Estado federal (Jeune Afrique, 2012). Esta reunión sentó las bases para que Somalia registrara avances en materia política gracias al respaldo internacional, lo cual a su vez permitiría eventualmente que la situación humanitaria comenzara a mejorar.

2.1. Resolución de la AGONU

En el marco del 66º periodo ordinario de sesiones, la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución 66/220 sobre desarrollo agrícola y seguridad alimentaria¹⁹ en la que hizo alusión, entre otros documentos, a la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria²⁰, adoptada en 2009, que contempla los cinco Principios de Roma para la seguridad alimentaria mundial sostenible, referidos primordialmente a canalizar recursos a proyectos agrícolas sostenibles, coordinar estrategias para una adecuada asignación de

¹⁹ A/RES/220. Disponible en:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/220&referer=http://www.un.org/en/ga/66/resolutions.shtml&Lang=S

²⁰ La Declaración completa se puede consultar en:

http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf

recursos a fin de mejorar el acceso a la alimentación y disminuir el hambre, así como mejorar la eficiencia de las instituciones multilaterales y mantener el compromiso de otorgar recursos.

Estos principios constituyen iniciativas loables pero no obligaciones para los Estados suscriptores. A pesar de haber sido adoptados dos años antes de que se declarara la hambruna en Somalia, no parecen haber tenido una aplicación práctica previamente.

En la resolución referida, la Asamblea General de la ONU reitera que las consecuencias de la crisis alimentaria exigen una respuesta integral y coordinada a corto, mediano y largo plazo de los gobiernos nacionales y la comunidad internacional con miras a cumplir el objetivo de reducir a la mitad el número de personas desnutridas a más tardar en 2015. Asimismo, destaca la necesidad de aumentar las inversiones en la agricultura y el desarrollo rural, incluso mediante la cooperación internacional, con miras a incrementar la producción agrícola de los países en desarrollo, muchos de los cuales se han convertido en importadores netos de alimentos.

Aunque estas declaraciones no se refieren de manera particular a África, es poco probable que en Somalia específicamente logre reducirse a la mitad el número de personas desnutridas en menos de un lustro, sobre todo por la falta de compromiso internacional para aportar los recursos indispensables para ello, lo que se suma al alto precio de los alimentos y a que la complicada situación política somalí no contribuye a ofrecer un contexto favorable para aumentar las inversiones en el sector primario. Por ello es destacable que la resolución en comento, se apoye la celebración de consultas con el fin de elaborar principios para una inversión agrícola responsable que aumente la seguridad alimentaria y mejore la nutrición.

La resolución también reafirma la necesidad de impulsar la adopción de un enfoque global doble de la seguridad alimentaria consistente en la adopción de medidas directas para combatir el hambre de los grupos más vulnerables de forma inmediata, y la ejecución

de programas sostenibles a mediano y largo plazo en las esferas de la agricultura sostenible, la seguridad alimentaria, la nutrición y el desarrollo rural que sirvan para eliminar las causas profundas del hambre y la pobreza, entre otras cosas, mediante la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. En tal virtud, reitera la importancia de que los países en desarrollo decidan sus propias estrategias de seguridad alimentaria, mismas que son una responsabilidad nacional.

Respecto a la crisis alimentaria en el Cuerno de África y en otras regiones vulnerables, la Asamblea subraya la urgente necesidad de aunar esfuerzos en todos los niveles para responder de forma coherente y efectiva a esas crisis.

Esta resolución subraya en algunos párrafos operativos que las estrategias de seguridad alimentaria son una responsabilidad nacional, pero también acoge como un posible marco coordinador a los programas regionales enmarcados en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD).

Entre otros temas, la Asamblea subraya que es importante disponer oportunamente de información precisa y transparente para tratar de contrarrestar la excesiva inestabilidad de los precios de los alimentos, y a este respecto toma nota del Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas, con sede en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, e insta a las organizaciones internacionales, las entidades del sector privado y los gobiernos participantes a que aseguren la difusión pública oportuna de productos de información de calidad sobre los mercados de alimentos.

Finalmente, el documento destaca la necesidad de seguir fortaleciendo la cooperación entre la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Programa Mundial de Alimentos, las comisiones regionales y todas las demás entidades competentes de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, las instituciones financieras internacionales y las entidades comerciales, financieras y económicas

internacionales, con el fin de aumentar su eficacia en pro del desarrollo agrícola, la seguridad alimentaria y la nutrición.

2.2. El sistema de alerta temprana de la FAO y los programas de acción

La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) tiene como mandato mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial con el fin de alcanzar la seguridad alimentaria para todos y asegurar que las personas tengan acceso regular a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable (FAO, 2012).

Para cumplir con tal misión, la FAO (2012) cuenta con distintos programas y mecanismos que ayudan a los países a prevenir, mitigar, prepararse para las situaciones de emergencia e intervenir cuando se presentan. Desde los años 70, mantiene dos servicios de información mundial para dar la alarma sobre posibles crisis de los alimentos y la agricultura y de emergencias fitosanitarias, el Sistema mundial de información y alerta sobre la agricultura y la alimentación (SMIA) que proporciona la información más actualizada e independiente sobre la oferta y la demanda de alimentos y el Sistema de prevención de emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas (EMPRES).

El SMIA supervisa la seguridad alimentaria para dar la alerta temprana sobre las crisis, lo que incluye misiones para evaluar los cultivos y los alimentos, por lo general en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos; realiza una actualización periódica a través de la publicación bimestral *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*, alertas especiales y actualización de otros datos (FAO y las emergencias, 2012).

Así, esta organización contribuye a: “fortalecer la capacidad de preparación para afrontar las catástrofes y mitigar las repercusiones de las emergencias que afectan a la

seguridad alimentaria y la productividad de la población rural; prever y dar la alerta temprana sobre condiciones negativas en los sectores de los alimentos y la agricultura, y de inminentes emergencias en esta materia; evaluar las necesidades y formular programas que contribuyan a la transición de la reconstrucción al desarrollo; analizar las causas de fondo de las crisis, haciendo énfasis en la recopilación y uso de información para formular políticas alimentarias documentadas; y fortalecer las capacidades locales para afrontar los riesgos a través de prácticas agrícolas, tecnologías y servicios de apoyo, a fin de reducir la vulnerabilidad e incrementar la capacidad de recuperación.”

En ese sentido, el Sistema mundial de información y alerta de la FAO constituye la principal fuente de información sobre la producción de alimentos y la seguridad alimentaria mundial, ya que se actualiza y perfecciona constantemente. El SMIA ha invertido en métodos innovadores de recopilación, análisis, presentación y difusión de información, aprovechando las nuevas tecnologías para mejorar los sistemas informativos y de alerta sobre la alimentación (FAO, 2012).

Sin embargo, el propio Director General de la FAO, Jacques Diouf, reconoce que a pesar de todo, “la disponibilidad de un sistema de alerta eficaz no garantiza las intervenciones posteriores y continúan presentes las epidemias de hambre, la inanición y la desnutrición” (FAO 2012, p. 2 –preámbulo–)²¹, ya que no siempre se moviliza un volumen suficiente de recursos o llegan demasiado tarde.

El fondo del SMIA es contar con información actualizada y confiable para asegurar que se puedan planificar intervenciones oportunas a fin de evitar el sufrimiento, es decir, alertar respecto del surgimiento de crisis alimentarias mediante la publicación periódica de boletines sobre la producción agrícola y los mercados de alimentos a nivel mundial, regional y nacional para adoptar medidas adecuadas.

²¹ Disponible en: http://www.fao.org/giews/spanish/giews_es.pdf

No obstante, la propia FAO reconoce que “los profesionales en el campo de la seguridad alimentaria se dan cuenta cada vez más de la necesidad de hacer uso estratégico de las comunicaciones para lograr el máximo impacto. Aunque la mayoría de las organizaciones han invertido mucho en el análisis e investigación sobre la seguridad alimentaria, muchas todavía necesitan mejorar sus comunicaciones para asegurar que los resultados de su trabajo lleguen a los usuarios deseados, y que se tomen acciones.” Como solución, diseñó una caja de herramientas para ayudar a estos profesionales a desarrollar estrategias de comunicación más eficaces (FAO, 2012 s.p.).

Pese a las buenas intenciones de esta organización, la hambruna en el Cuerno de África despertó serias dudas sobre la efectividad del SMIA, particularmente porque contrario a generar una respuesta expedita de la comunidad internacional, ésta fue tardía y pausada. El tiempo que tomó a las agencias movilizar recursos impidió que se atendiera oportunamente la delicada situación humanitaria en Somalia.

En virtud de que es previsible que la vulnerabilidad de los seres humanos registre una tendencia al alza debido al cambio climático, el aumento de la población y el agotamiento de los recursos, se debe aprovechar la oportunidad para enmendar las deficiencias actuales del sistema y mitigar esta tendencia para reducir el número de personas afectadas por crisis prevenibles. La reforma del sistema requiere un claro entendimiento de las barreras, ya sean políticas, institucionales o técnicas, que impiden la transformación de alertas tempranas en acciones oportunas. Estas barreras pueden existir en o entre las organizaciones particulares, los países afectados o en los países donantes (Chatham House, 2012).

En el caso de Somalia, las alertas sobre una eventual crisis se empezaron a emitir desde agosto de 2010, pero la intervención –y financiamiento- acorde con la magnitud del desastre comenzó a fluir hasta mediados de 2011, cuando se declaró una situación de hambruna en regiones sureñas y centrales de Somalia. “Sin embargo, es importante hacer notar que las condiciones climáticas que contribuyeron a la hambruna en partes de Somalia son similares en Etiopía y Kenia, ninguno de los cuales experimentó las catastróficas

consecuencias al mismo nivel que en Somalia, motivo por el que la emergencia en el Cuerno de África en 2011 se describió como esencialmente somalí, aunque traspasó las fronteras hacia el sureste etíope y el norte keniano, al generar un alto número de refugiados. Los factores técnicos de las operaciones humanitarias sí variaron entre los tres países, a pesar de los esfuerzos para mantener una coordinación entre agencias.” (Mosley 2012, p. 2).

El factor que marcaría la diferencia entre la magnitud del impacto de un mismo fenómeno en distintos países radicaría en sus autoridades. Somalia ha carecido de un gobierno efectivo desde 1991, y el grupo radical Al Shabaab ha tenido “carta abierta” para impedir el paso de la asistencia humanitaria, mientras que Etiopía y Kenia contarían con instituciones capaces de ofrecer mejores condiciones para distribuir la ayuda e implementar estrategias.

Ante este fenómeno, el monitoreo frecuente de las condiciones imperantes en cada país requiere de la consideración de múltiples variables socio-económicas y medioambientales para tener una evaluación acertada (Verdin, 2005). La información debe estar disponible siempre a fin de generar una respuesta oportuna, en su caso una intervención internacional inmediata bajo el principio de la responsabilidad de proteger. La alerta temprana podría marcar la diferencia entre el deterioro de las condiciones o la aparición de una crisis, y en última instancia entre la vida y la muerte. Cualquier mejora en el SMIA beneficiará no sólo los países donantes, sino principalmente a las comunidades en riesgo de continuar la tendencia devastadora por los efectos del cambio climático.

3. Consecuencias nacionales e implicaciones internacionales de la hambruna somalí.

La declaración de una hambruna en el centro-sur de Somalia implicó reconocer que existían al menos 3 millones de personas en condiciones críticas por la falta de acceso a alimentos y agua. En un país carente de gobierno, un tercio de la población total peligraba permanentemente de morir de hambre si no se tomaban medidas urgentes.

Esta catástrofe humanitaria puede considerarse la peor a nivel global en los últimos años; los índices de desnutrición en Somalia son los más altos en el mundo, con picos de hasta 50% en algunas partes del sur del país (UN, 2011). Aún así la reacción de la comunidad internacional fue lenta. En las distintas reuniones internacionales celebradas se reiteró la urgente necesidad de aportar recursos para apoyar a la población más afectada; sin embargo no logró recaudarse el monto necesario para proporcionar ayuda hasta que se superara la fase crítica.

Aunque podría atribuirse el lento flujo de recursos a que el mundo se encontraba en plena etapa de recuperación económica, luego de las crisis registradas un par de años atrás, también podría decirse que Somalia es una nación abandonada por el resto del mundo. Desde hace poco más de 20 años, los distintos clanes se han enfrentado violentamente dejando miles de muertos y sin visos de posibles acuerdos entre sí. Uno de sus pilares fundamentales del principio de la responsabilidad de proteger es que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios adecuados para proteger a la población de crímenes de guerra o contra la humanidad, el cual no ha sido ejercido plenamente.

Por otra parte, la crisis alimentaria somalí provocó el desplazamiento masivo de miles de personas que buscaron refugio en campamentos ubicados en países vecinos. Esto implica que las personas abandonen sus hogares, sus fuentes de subsistencia, para trasladarse a espacios en los que no pueden crear arraigos ni dedicarse a actividades productivas (Suarez, 2011), sino permanecer expectantes y dependientes de una ayuda internacional insuficiente.

Bajo estas circunstancias, los niños y las mujeres resultan los grupos de población más afectados. El núcleo infantil que padezca hambre verá mermado su desarrollo físico e intelectual y estará condenado a mantenerse dentro del círculo de pobreza, con la consecuente pérdida para el desarrollo del país.

La prioridad de proporcionar ayuda humanitaria a Somalia, relegó momentáneamente el proceso político en Somalia, por cuya inestabilidad se exacerbaron los efectos de la grave sequía. Este adverso panorama sólo provoca un mayor del sufrimiento de la población.

La crisis se declaró oficialmente terminada el 3 de febrero de 2012, pero el país continúa necesitando de la ayuda internacional para no sufrir retrocesos, aunque debe reflexionarse sobre los métodos más efectivos para seguir apoyando a la población sin que estos mecanismos se conviertan en una parte esencial para el progreso de las comunidades beneficiadas. Somalia requiere de programas de desarrollo a largo plazo, con políticas bien estructuradas para obtener mejores resultados; sin embargo mientras no exista estabilidad política será poco probable poder emprender iniciativas de esta naturaleza.

Posiblemente esta crisis al atraer la atención mundial sobre el país, ejerció presión para mejorar la situación política, ya que el periodo del gobierno de transición concluyó después de ocho años y se estableció un Parlamento que designó al Presidente en septiembre de 2012. La reciente aprobación de una nueva Constitución en Somalia, así como la designación de un gabinete de gobierno son factores positivos que podrían allanar el camino hacia una recuperación integral.

No obstante, las condiciones climáticas de Somalia siguen constituyendo importantes retos para la seguridad alimentaria, lo que implica que la labor de los actores internacionales de apoyo sea en sentido creciente. La Unidad de Análisis de Seguridad Alimentaria y Nutrición en Somalia de la FAO, (FSNAU) advierte que la disminución de lluvias dará lugar a una cosecha por debajo de la media o escasa en muchas partes del sur del país, lo que podría reactivar la amenaza de la inseguridad alimentaria que continúa siendo crítica (FAO, 2012).

Las organizaciones internacionales como la FAO continúan desplegando considerables esfuerzos humanitarios para apoyar a las poblaciones afectadas con el fin de que alcancen la libertad respecto de la necesidad, aunque se estima que la función de estos organismos en Somalia continuará siendo paliativa por un largo periodo, antes de que se pueda empezar a hablar de medidas preventivas.

La FAO (2012) ayudó a más de un millón de personas con transferencias de dinero en efectivo para comprar alimentos, ha proporcionado insumos agrícolas y servicios de salud para el ganado. Con estas medidas ayudó a la gente a permanecer en sus lugares de origen. También se rehabilitó un total de 1,626 km de canales de irrigación en beneficio de los campesinos. Estas son tan sólo parte de las acciones que se han podido llevar a cabo con los fondos reunidos, que no han alcanzado la totalidad de los recursos solicitados en principio.

Por ello, resulta indispensable que la información que estas instancias producen logre permear desde las esferas más altas del Estado hasta las comunidades más remotas a fin de que se logre una amplia sensibilización sobre la importancia de ampliar los montos de ayuda al desarrollo y se responda de manera rápida y expedita ante las primeras advertencias. Será una labor de las organizaciones internacionales innovar en este sentido.

Las actividades de las organizaciones internacionales tienen como trasfondo proteger la vida y las vías para ampliar las libertades humanas y el desarrollo pleno de la humanidad. Este hecho confirma que actualmente la seguridad humana es la base de la seguridad mundial.

Conclusiones

El concepto de seguridad humana nos permite adoptar un enfoque humanístico frente a situaciones en las que es prioritario velar por la dignidad humana antes que por cualquier entidad institucional o interés económico. Recuperar esta sensibilización, poniendo a los seres humanos como el centro de atención de las propias personas, instituciones, organizaciones, empresas y autoridades es una tendencia que debe ir en auge y conducir la acción de los agentes internacionales.

La crisis alimentaria en Somalia es una grave situación frente a la que no podemos pasar desapercibidos, ya que no es una circunstancia reciente ni de fácil solución, particularmente porque es un país en el que se han repetido ciclos históricos de violencia e inestabilidad, dejando a sus habitantes sujetos a una precaria situación de vida.

La actitud inmutable de la comunidad internacional ante las advertencias de que se avecinaba una severa crisis alimentaria en el Cuerno de África, pone en perspectiva los esquemas de ayuda internacional incapaces de reunir con la prontitud requerida, los recursos indispensables para evitar el agravamiento de la amenaza. Ningún actor internacional podría argüir que atender la crisis era exclusiva responsabilidad del Estado afectado, ya que Somalia era un estado fallido sin una soberanía real. La sociedad internacional tenía la obligación de intervenir, como lo establece el principio de la responsabilidad de proteger.

En Somalia ha habido diversos intentos por construir un Estado aunque sin éxito, debido a la irreconciliable división entre los clanes que habitan el territorio. En 2012 se registró un nuevo empeño por restaurar las instituciones, el cual se espera logre consolidarse. El apoyo internacional en este objetivo resultará fundamental. Somalia no puede depender siempre de la ayuda exterior, ni la comunidad internacional debe permitir que así sea porque entonces nunca se podrán adoptar medidas de largo plazo y se perpetuará la dependencia. Esta es una oportunidad para que el país se reconstruya y ataje

los crecientes efectos del cambio climático, que según expertos se incrementarán gradualmente, poniendo en una situación de vulnerabilidad a comunidades dedicadas a la agricultura y la ganadería como es el caso de gran parte de la población somalí.

De esta manera, el nuevo gobierno podrá constituirse como el escudo defensor que evite que las amenazas a la seguridad humana de sus pobladores, se conviertan en verdaderos ataques. En ese sentido, Somalia podría mejorar la seguridad alimentaria al garantizar acceso física y económicamente a una alimentación suficiente, sana y nutritiva a sus habitantes. Es difícil traducir el concepto de seguridad humana en iniciativas concretas, porque como afirman sus críticos es una definición muy general; sin embargo, se debe considerar un punto de referencia para afinar ciertas políticas. Ello le permitirá a los gobiernos que adopten el concepto garantizar cierta estabilidad y promover el desarrollo humano sostenible.

La seguridad ya no se mide en términos del número de aliados de una nación, sino de la capacidad que tenga un Estado de proveer a sus habitantes de “libertad respecto del miedo” y “libertad respecto de la necesidad”. Estados Unidos ha querido imponer su visión en esta materia y el interés que ha demostrado por ayudar a otras regiones está acompañado de su interés por disminuir la amenaza terrorista. El gobierno estadounidense presume que el grupo radical Shabaab de Somalia, que controla parte del territorio somalí, tiene vínculos con Al Qaeda. En ese sentido, ha tratado de politizar la entrega de ayuda a las poblaciones afectadas por la hambruna en Somalia en su intento para que los suministros no lleguen a los rebeldes.

Una multiplicidad de organizaciones internacionales convocaron a reuniones para tratar el tema de la inseguridad alimentaria en Somalia y solicitar la donación de recursos para que no escalara el problema. Sin embargo, se desconoce si los propios gobiernos de las localidades somalíes tuvieron alguna participación financiera o en especie, emprendieron medidas de mitigación y si estarían en capacidad de hacerlo. El modelo económico neoliberal que se ha promovido desde instancias internacionales no ha sido tan provechoso

para naciones como Somalia, que debido a los conflictos internos y a que la mayor parte de su economía es informal no se ha insertado en los mercados internacionales.

La especialización de los organismos internacionales, particularmente los pertenecientes al sistema de la Organización de las Naciones Unidas, si bien reconoce los aspectos multidimensionales de la seguridad hoy en día, también podría ser un factor en contra al dispersar la atención ante el variado y robusto número de temas de la agenda internacional. Esto también podría ser una de las causas por las cuales la comunidad internacional demore en responder ante las solicitudes de fondos para causas humanitarias, debido a que tendría que realizar un análisis sobre las ventajas o desventajas de destinar su ayuda al desarrollo para medidas regionales o internacionales; económicas o sociales, políticas o medioambientales, conforme a sus propios intereses.

La noción de prevención que defiende la seguridad humana resulta particularmente relevante en Somalia porque es un caso en el que la falta de ésta llevó a catastróficas circunstancias con las que todos los seres humanos se pueden sentir identificados, debido a que no se puede evitar pensar que a cualquiera le puede ocurrir si no se toman las medidas adecuadas y oportunas.

La intervención del Programa Mundial de Alimentos en Somalia desde que se declaró la hambruna en julio de 2011 ha tenido resultados favorables y se ha enfocado en mejorar las capacidades de los habitantes de las zonas afectadas por las sequías a fin de prevenir que vuelvan a ser víctimas de la falta de alimentos en caso de que las condiciones climáticas sigan siendo adversas. Esto no quiere decir que las organizaciones internacionales puedan mantener intactos sus procesos, sino que deben actualizarse y renovarse para que sigan teniendo la capacidad de apoyo ante retos humanitarios urgentes. La Asamblea General de la ONU aprobó una resolución sobre la seguridad alimentaria que corre el riesgo de quedarse en el discurso y de ser una recopilación de buenos deseos para mejorar el sector agrícola si no hay un verdadero seguimiento y se reitera a los países la necesidad de aplicar los principios de Roma y llevar a cabo acciones coordinadas.

Fuentes consultadas

- Agonafer, Muguleta (1996), *Africa in the Contemporary International Disorder Crises and Possibilities*, Bostos, Estados Unidos, University Press of America.
- Andersen, Louise Møller & Finn Bjørn Stepputat (2007), *Fragile States and Insecure People?: Violence, Security, and Statehood in the Twenty-First Century*, Gordonsville, VA, Estados Unidos, Palgrave Macmillan.
- Bassett, Thomas & Alex Winter-Nelson (2010), *Atlas of World Hunger*, Chicago, University of Chicago.
- Bermúdez Torres, Lilia (2000), “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, en Zeraoui, Zidane et. al. (2000), *Política Internacional Contemporánea*, México, Ed. Trillas, ITESM, Universidad Virtual.
- Bruton, Bronwyn E. (2010), *Somalia: A New Approach*, Nueva York, Estados Unidos, Council on Foreign Relations.
- Bush, Ray (2007), *Poverty and Neoliberalism: Persistence and Reproduction in the Global South*, London, Pluto Press.
- Clapp, Jennifer & Marc J.Cohen (2009), *The Global Food Crisis: Governance Challenges and Opportunities*, Waterloo, Canadá, Wilfrid Laurier University Press.
- Clark, Ian (1999), *Globalization and International Relations Theory*, Nueva York, Estados Unidos, Oxford University Press.
- Djurfeldt, Goran (2005), *African Food Crisis: Lessons from the Asian Green Revolution*, Cambridge, MA, USA, CABI Publishing.

Dannreuther, Ronald (2007), *International Security-The contemporary agenda*, Reino Unido, Polity Press.

Davies, Sara Ellen & Luke Glanville (2010), *Protecting the Displaced: Deepening the Responsibility to Protect*, Leiden, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers.

Devereux, Stephen & B. Vaitla & S. Hauenstein Swan (2008), *Seasons of Hunger: Fighting Cycles of Starvation among the World's Rural Poor*, Londres, Reino Unido, Pluto Press.

Dewitt, David, D. Haglund y J. Kirton –editores- (1993), *Building a New Global Order: emerging trends in international security*, Canadá, Oxford University Press.

Edkins, Jenny (2000), *Whose Hunger? Concepts of Famine, Practices of Aid*, Minneapolis, Estados Unidos, University of Minnesota Press.

Food and Agriculture Organization of the United Nations Staff (2001), *Handbook for defining and setting up a Food Security Information and Early Warning System (FSIEWS)*, Roma, Italia, FAO.

Food and Agriculture Organization of the United Nations Staff (2001), *Manual para el diseño e implementación de un sistema de información para la seguridad alimentaria y la alerta temprana (SISAAT)*, Roma, Italia, Food & Agriculture Organization of the United Nations.

Food and Agriculture Organization of the United Nations Staff (2001), *State of Food Insecurity in the World 2001*, “Food insecurity: when people live with hunger and fear starvation”, Roma, Italia, Food & Agriculture Organization of the United Nations.

- Glanville, Luke (2012), *The Responsibility to Protect Beyond Borders*, Australia, Oxford University Press.
- González Chávez, Humberto (2007), “La gobernanza mundial y los debates sobre la seguridad alimentaria”, México D.F., *Revista Desacatos*, septiembre-octubre, número 025, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Harbeson, John W. & D. Rothchild (1995), *Africa in world Politics: post-cold war challenges*, Estados Unidos de América, Westview Press.
- Institute of Medicine Haytmanek, Elizabeth McClure, Katherine (2010), *Mitigating the Nutritional Impacts of the Global Food Price Crisis: Workshop Summary*, National Washington, Academies Press.
- Jeune Afrique (2012), *Somalie L'appel de Londres*, París, Francia, Hebdomadaire International Indépendant.
- Jeune Afrique (2012), *Somalie Revoilà les Anglais*, París, Francia, Hebdomadaire International Indépendant.
- Lewis, I.M. (2001), *Somalia: physical and social geography*, Londres, Reino Unido, Europa Publications 2000.
- MacLean, Sandra, J. Black, David R. Shaw, Timothy M. (2006), *Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*, Reino Unido, Ashgate Publishing Group.
- Ofcansky, Thomas (2001), *Somalia: Recent History*, Londres, Reino Unido, Europa Publications 2000.

Paris, Roland (2001), "Human Security. Paradigm shift or Hot Air?", *International Security*, Vol 26, No 2.

Parker, John and Richard Rathbone (2007), *African History, a very short introduction*, Oxford, Oxford University Press.

Paul, T. V. y John A. Hall (ed.), (1999), *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge University Press.

Peter C. Heap (2009), *Globalización y reforma de Cumbres: un experimento en gobernanza internacional*, Colombia, Mayol Ediciones.

Pinstrup, Andersen (2010) *United Nations University: African Food System and Its Interactions with Human Health and Nutrition*, Ithaca NY, Cornell University Press.

Raval, S. (2011), "The Role of the Humanities in the Age of Globalization: Reading Mukherjee, Kincaid and Coetzee". *Western Humanities Review*, 65(3), 134-158.

Roberts, Paul (2009), *El hambre que viene: la crisis alimentaria y sus consecuencias*. Ediciones B.

Snooks, Graeme Donald (2000), *The Global Crisis Makers: an end to progress and liberty?*, Gran Bretaña, MacMillan Pres Ltd.

Thomas, C. (2001). "Global governance, development and human security: exploring the links". *Third World Quarterly*, 22(2), 159-175.

Verdin, James et. al. (2005), *Climate Science and Famine Early Warning*, Royal Society.

Vernon, James (2007), *Hunger: A Modern History*, Cambridge, MA, Estados Unidos, Harvard University Press.

Weiss, Thomas G. (editor), (1993), *Collective Security in a Changing World: A world peace foundation study*, Colorado, Lynne Rienner Publishers.

Weiss, Thomas G. et. al. (2007), *The United Nations and Changing World Politics*, Estados Unidos, Westview Press.

Xoconostle, Beatriz (2012), “Biodiversidad y Cambio Climático”, *Coloquio de Seguridad Alimentaria* organizado por el Instituto Global para la Sostenibilidad en el Tecnológico de Monterrey Campus Ciudad de México.

Zeraoui, Zidane et. al. (2000), *Política Internacional Contemporánea*, México, Ed. Trillas, ITESM, Universidad Virtual.

Fuentes de internet:

African Economic Outlook (2012). *Human development*. Disponible en: http://www.africaneconomicoutlook.org/en/outlook/human_development/

African Economic Outlook (2012). *Promoting Youth Employment in Africa: Why an African Economic Outlook on Youth Employment?*. Disponible en: http://www.africaneconomicoutlook.org/en/in-depth/youth_employment/

Angulo, Alexis (2012). Tecnología vs. Hambre: Bill Gates. *Excelsior*. Disponible en: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=global&cat=21&id_nota=813223

Bailey, Rob (2012). Programme Report: Famine Early Warning and Early Action: The Cost of Delay. *Reports and Papers Chatham House*. Disponible en: <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/184847>

Bajpai, Kanti (2000). *Human Security: concept and measurement*. Kroc Institute Disponible en: http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/seguridad/Human_security_concept_and_measurement.pdf

Buzan, Barry (1983). *People State and Fear*. Department of International Studies University of Warwick. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/19805834/People-State-And-Fear-by-Barry-Buzan>

Central Intelligence Agency –CIA– (2012). *The World Fact Book: Somalia*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/so.html>

Chatham House (2012). *Translating Early Warning of Food Crises into Early Action*. Disponible en: <http://www.chathamhouse.org/research/eedp/current-projects/translating-early-warning-early-action>

Daily Trust (2011). The Somalia Food Crisis. *Editorial*. Disponible en: <http://allafrica.com/stories/201108082329.html?viewall=1>

Economic Commission for Africa –ECA- (2011). UN Committed to ending Suffering in the Horn of Africa. *ECA Press Release No. 109/2011*. Disponible en: <http://new.uneca.org/ArticleDetail/tabid/3018/ArticleId/188/Default.aspx>

Economy Watch Content (2010). *Somalia Economy*. Disponible en: http://www.economywatch.com/world_economy/somalia/

Favie, Paula Eugenia (2005). *Seguridad Humana: Un nuevo acercamiento al concepto de seguridad*. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/programas/dys/22.pdf>

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2002). *Overview: Who we are*. Disponible en: <http://www.ifad.org/>

Fondo Monetario Internacional (2011). El FMI analiza financiamiento adicional para países africanos golpeados por la sequía. *Boletín Digital del FMI, Sequía en el Cuerno de África*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2011/car082411as.pdf>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (2011). *As famine spreads action urgently needed*. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/en/item/86457/icode/>

Foreign and Commonwealth Office –FCO– (2012). *Somalia country profile*. Disponible en: <http://www.fco.gov.uk/en/travel-and-living-abroad/travel-advice-by-country/country-profile/sub-saharan-africa/somalia/?profile=economy>

Gettleman, Jeffrey (2011). Food Crisis in Somalia Is a Famine, U.N. Says. *New York Times*. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2011/07/21/world/africa/21somalia.html>

Ginebra EFE (2011). *Diez millones de africanos, al filo de la hambruna*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/mundo/africa/diez-millones-de-africanos-al-filo-de-la-hambruna_9912544-4

Grupo del Banco Mundial (2012). *El aumento del precio de los alimentos lleva a 44 millones de personas a la pobreza*. Disponible en: <http://go.worldbank.org/6C1TDF74D0>

Huntington, Samuel P. (1993). *¿Choque de civilizaciones?. Foreign Affairs en español, edición de verano.* Disponible en: http://www.uam.es/personal_pdi/derecho/acampos/Huntington_ChoqueCivilizaciones.pdf

Independent Catholic News –ICN- (2011). *Rome: emergency summit on famine in Somalia.* Disponible en: <http://www.indcatholicnews.com/news.php?viewStory=18665>

Kruse, Aurelien (2012). *Stabilizing Somalia-the development moment. Blogs World Bank* Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/africacan/node/2099>

Migiro, Katy (2012). *ONU levanta alerta de hambruna en Somalia.* Disponible en: <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE81202S20120203>

Mosley, Jason (2012). *Translating Famine Early Warning into Early Action: An East Africa Case Study. Programme Paper.* Obtenido de <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/187205>, disponible también en: http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Africa/1112pp_mosley.pdf

Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide (2012). *The Responsibility to Protect.* Disponible en: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012). *Caja de Herramientas para la Seguridad Alimentaria.* Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/i2195s/i2195s00.htm>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012). *La hambruna de Somalia: un año después.* Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/152914/icode/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012). *La FAO y las emergencias: de la prevención a una reconstrucción mejor*. Disponible en: <http://www.fao.org/emergencias/nuestras-actividades/reduccion-de-desastres/alerta-temprana/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012). *Noticias sobre la Crisis en el Cuerno de África*. Disponible en: <http://www.fao.org/crisis/horn-africa/pagina-principal/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012). *Sistema mundial de información y alerta (SMIA)*. Disponible en: http://www.fao.org/giews/spanish/giews_es.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012). *Sistema Mundial de Información y Alerta: Mandato de la Misión*. Disponible en: <http://www.fao.org/giews/spanish/about.htm>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2008). *Paz y seguridad humana*. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-sustainable-development/peace-and-human-security/>

ONU (2012). Nota de antecedentes: La responsabilidad de proteger. *Programa de divulgación sobre el genocidio en Rwanda y las Naciones Unidas*. Disponible en: <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>

OXFAM (2011). *Crisis alimentaria en el Cuerno de África*. Disponible en: <http://www.oxfam.org/es/emergencias/crisis-alimentaria-cuerno-de-africa>

OXFAM (2012). *Famine in Somalia: causes and solutions*. Disponible en: <http://www.oxfam.org/en/emergencies/east-africa-food-crisis/famine-somalia-what-needs-be-done>

Programa Mundial de Alimentos (2012). *Quiénes somos: Luchando contra el hambre en el mundo*. Disponible en: <http://es.wfp.org/qui%C3%A9nes-somos>

Sen, Amartya and J. Dreze (2007). *The Political Economy of Hunger*. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/79112631/Jean-Dreze-Amartya-Sen-Political-Economy-of-Hunger-Volume-1-Entitlement-End-Well-Being>

Stone, Marianne (2009). *Security according to Buzan: a comprehensive security analysis*. Disponible en: http://geest.msh-paris.fr/IMG/pdf/Security_for_Buzan.mp3.pdf

Suarez, Ray (2011). *Starving Somalis Latest Victims of Broken Government*. Disponible en: <http://www.pbs.org/newshour/rundown/2011/08/starving-somalis-are-latest-victims-of-broken-government.html>

UN News Center (2011). *UN declares famine in two regions of southern Somalia*. Disponible en: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39086#.ULG4MOT8KSp>

United Nations Development Program –UNDP- (1994). *Human Development Report 1994, Chapter 2*. Disponible en: http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/pdf/hdr_1994_ch2.pdf

United Nations (2012). *Millennium Development Goals Report*. Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/publications/mdg-report-2012.html>

United Nations (2011). World Population Prospects. *The 2010 Revision, Volume II: Demographic Profiles*, Disponible en: http://esa.un.org/unpd/wpp/Documentation/pdf/WPP2010_Volume-II_Demographic-Profiles.pdf

Wengraf, Lee (2011). The politics of famine. *International Socialist Review Issue 79*. Disponible en: <http://www.isreview.org/issues/79/analysis-somalia.shtml>

White House (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>

World Bank (2009). *Somalia Overview*. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/country/somalia/overview>

Anexos

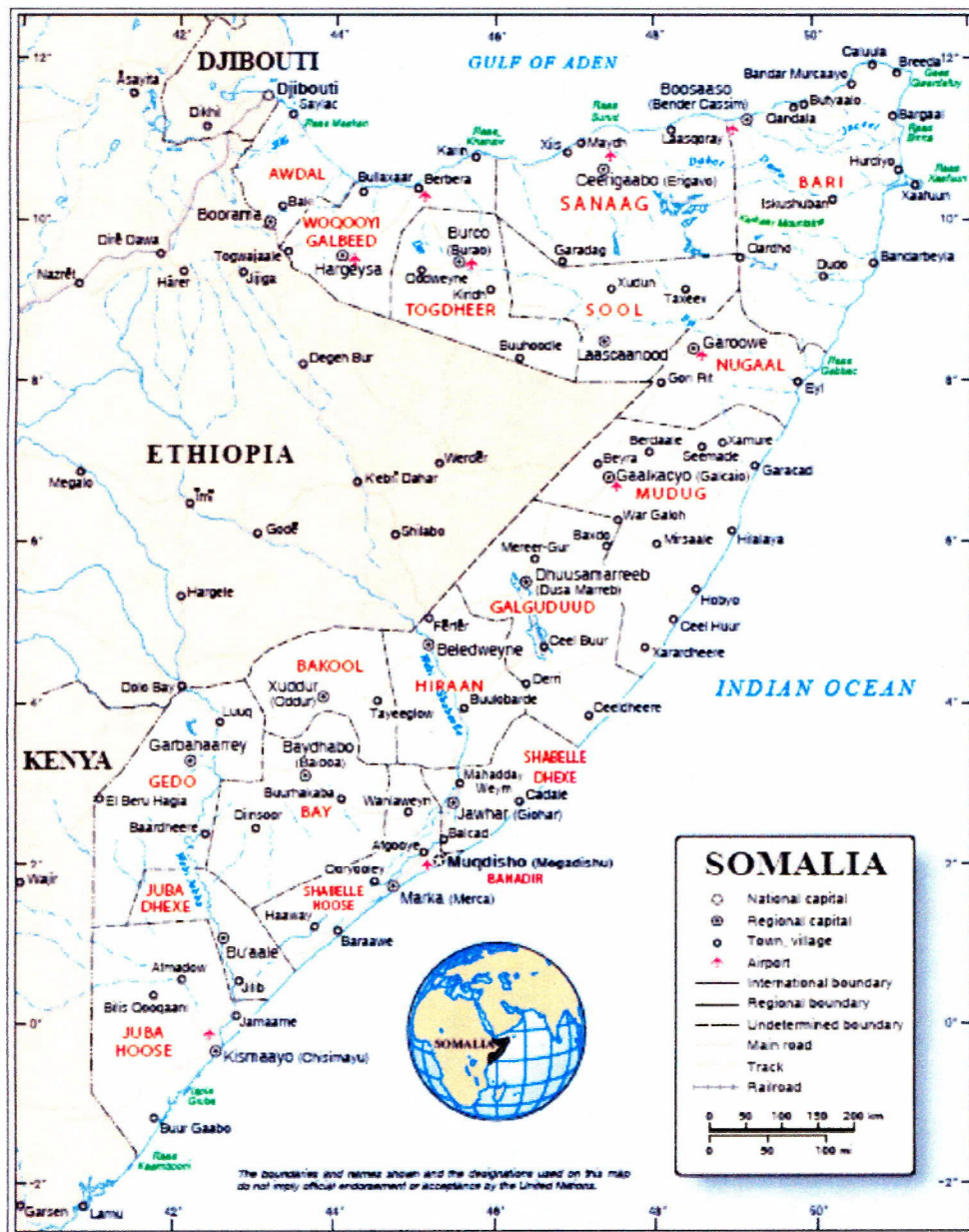
Tabla 1: Matriz de Estudios de Seguridad de Roland Paris

What is the Source of the Security Treat?

		Military	Military, Nonmilitary or Both
Security from Whom?	States	<p><u>Cell 1</u></p> <p>National security (conventional realist approach to security studies)</p>	<p><u>Cell 2</u></p> <p>Redefined security (e.g., environmental and economic security)</p>
	Societies, Groups and Individuals	<p><u>Cell 3</u></p> <p>Interstate security (e.g., civil war, ethnic conflict, and democide)</p>	<p><u>Cell 4</u></p> <p>Human Security (e.r., environmental and economic threats to the survival of societies, groups and individuals)</p>

Fuente: Paris, Roland (2001), "Human Security. Paradigm shift or Hot Air?", *International Security*, Vol 26, No 2., p. 98.

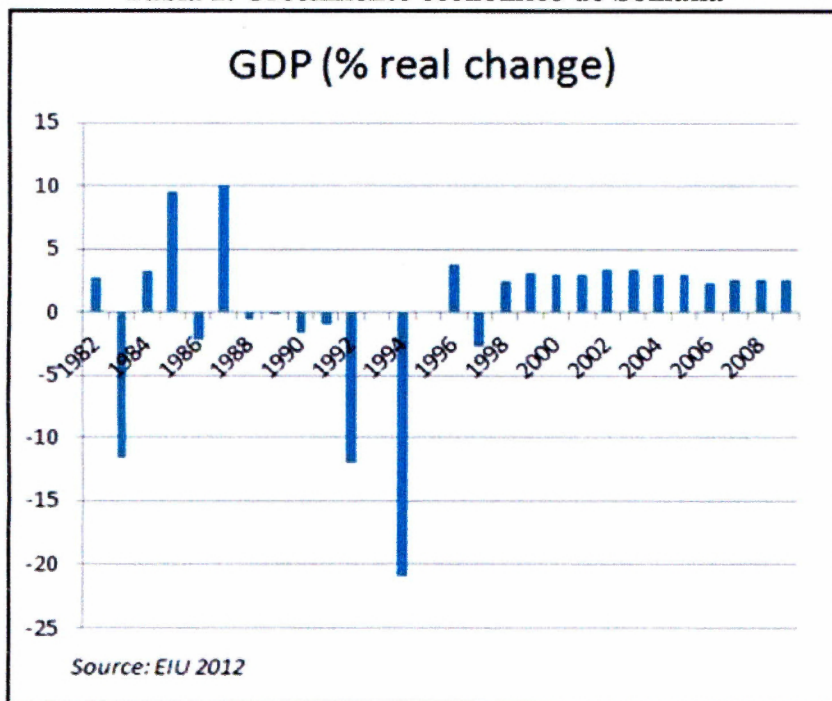
Anexo 2: Mapa de Somalia



Fuente: UNITED NATIONS, diciembre 2011. Map No. 3690 Rev. 10 Obtenido de: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/somalia.pdf>

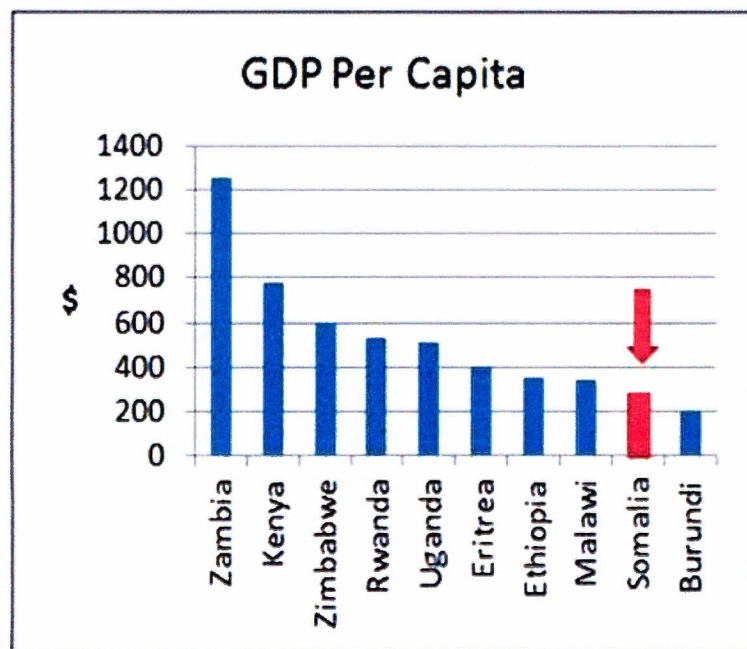
Anexo 3

Tabla 2. Crecimiento económico de Somalia



Fuente: Kruse 2012, s.p. Obtenido de: <http://blogs.worldbank.org/africacan/node/2099>

Tabla 3. PIB per cápita de Somalia (dólares)



Fuente: Kruse 2012, s.p. Obtenido de: <http://blogs.worldbank.org/africacan/node/2099>