

2. Marco para el debate

La ayuda alimentaria moderna comenzó en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial como forma de colocar excedentes de productos básicos y estimular al mismo tiempo la demanda en los países pobres, en los que el hambre era generalizada. En esos primeros años, la ayuda alimentaria buscaba conseguir numerosos objetivos para los donantes –colocación de excedentes, desarrollo del mercado de exportación y objetivos de política exterior– a la vez que se promovía la seguridad alimentaria en los países beneficiarios.

Durante tiempo, los mecanismos de buena gestión de la ayuda alimentaria han pretendido reconciliar estos múltiples objetivos, aunque con un éxito limitado. A medida que ha aumentado el conocimiento sobre la seguridad alimentaria, la ayuda alimentaria ha sido objeto de un análisis más minucioso. Las prácticas de la ayuda alimentaria han mejorado considerablemente a lo largo de las décadas, impulsadas principalmente por los cambios en las políticas comerciales y agrarias de los países donantes, aunque también debido a una comprensión más matizada de la seguridad alimentaria. A pesar de los avances realizados, muchas prácticas de la ayuda alimentaria continúan suscitando polémica.

El presente capítulo describe la evolución de las prácticas y la buena gestión de la ayuda alimentaria durante las últimas décadas y examina cómo la conceptualización cambiante de la seguridad alimentaria y la protección social están modificando la opinión acerca de la ayuda alimentaria. Este material de referencia pretende servir de marco para los debates que se estudiarán en mayor profundidad en los siguientes capítulos.

Programación de la ayuda alimentaria¹

La programación de la ayuda alimentaria es muy compleja, con una gran diversidad de donantes e instituciones que participan en la ejecución de un conjunto amplio de intervenciones. La eficacia y eficiencia de la ayuda alimentaria en apoyo a los objetivos de la seguridad alimentaria y su capacidad para generar efectos adversos no deseados depende decisivamente de la forma en que se gestione. En esta sección se expone brevemente cómo ha evolucionado la ayuda alimentaria en las últimas décadas.

Tendencias de la ayuda alimentaria en su conjunto

Desde 1970, la fecha más remota de la que existen datos completos, la ayuda alimentaria ha oscilado entre 6 y 17 millones de toneladas anuales (Figura 2). En términos nominales, estas cantidades equivalen a unas cifras situadas aproximadamente entre 750 millones de dólares EE.UU. y 2 500 millones de dólares EE.UU.². En los últimos años, la ayuda alimentaria total se ha situado en un promedio de alrededor de 10 millones de toneladas (con un valor aproximado de 2 000 millones de dólares EE.UU.) anuales. Los cereales suponen el mayor componente, y el más variable, de la ayuda alimentaria total.

Debido a una serie de medidas, la ayuda alimentaria ha perdido importancia durante las últimas décadas. La ayuda alimentaria ha pasado de representar alrededor de un 20 por ciento del total de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) bilateral en la década de 1960, a menos de un 5 por ciento en la actualidad (Barrett y Maxwell, 2006). La ayuda alimentaria ha disminuido como

¹ Esta sección se basa en un documento de trabajo de Lowder y Raney (FAO, 2005a).

² El valor de la ayuda alimentaria está calculado sobre la base de los valores unitarios de la exportación anual mundial de cereales.

RECUADRO 1

Definición de ayuda alimentaria

Los primeros esfuerzos para definir la ayuda alimentaria datan de 1954, con la creación del Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (SCCE) de la FAO. Debido a que las dificultades conceptuales impidieron al grupo acordar una definición de ayuda alimentaria, el SCCE en su lugar estableció una lista de transacciones, el Catálogo de transacciones, y posteriormente el Registro de transacciones, que serían consideradas ayuda alimentaria.

La definición usada en este informe pone en relieve la naturaleza internacional de la ayuda alimentaria y es coherente con los datos presentados por el Programa Mundial de Alimentos: «La ayuda alimentaria es la fuente internacional de suministros de recursos en condiciones favorables por medio de o para el suministro de alimentos» (Barrett y Maxwell, 2005). Esta definición limita la ayuda alimentaria a la asistencia internacional por medio de alimentos o para la adquisición de alimentos. La definición comprende los alimentos obtenidos en el país donante, a menudo denominada ayuda «en especie», «directa» o «condicionada», así como los recursos en efectivo utilizados para la compra de alimentos en mercados locales, regionales o internacionales. Incluye los alimentos suministrados a gobiernos beneficiarios u otras organizaciones de realización, en forma de donación o en condiciones favorables, y si está «orientada» a los hogares necesitados o se revende en el mercado local. No incluye

todos los tipos de asistencia que pueden afectar a la seguridad alimentaria, y tampoco comprende los programas nacionales de seguridad alimentaria basados en recursos locales.

Aunque definir la ayuda alimentaria podría parecer una tarea sencilla, incluso los expertos en la materia tienen dificultades para ponerse de acuerdo. En una reunión en Berlín en 2003, los expertos elaboraron (aunque sin ningún tipo de consenso) la siguiente definición amplia:

«...se puede entender por ayuda alimentaria todas las intervenciones por medio de alimentos destinadas a mejorar la seguridad alimentaria de las personas pobres a corto y a largo plazo, ya sean financiadas mediante recursos internacionales, nacionales, públicos y [sic] privados» (von Braun, 2003). La definición de Berlín comprende todas las medidas y distribuciones de alimentos nacionales e internacionales, así como los recursos no alimentarios utilizados en combinación con alimentos con la finalidad de proporcionar seguridad alimentaria. Así pues, la definición de ayuda alimentaria de Berlín es más parecida a la definición generalmente aceptada de «intervenciones basadas en los alimentos». Esta definición incluye la distribución de alimentos, la intervención en el mercado, o las transferencias financieras que cuentan con financiación nacional o internacional y que están orientadas a mejorar la seguridad alimentaria (Clay, 2005).

parte del comercio mundial de cereales, pasando de un 10 por ciento en la década de 1970 a menos de un 3 por ciento en los últimos años, aunque todavía representa entre un 5 por ciento y un 10 por ciento de las importaciones netas de alimentos de todos los países que reciben este tipo de ayuda. Habitualmente, la ayuda alimentaria en cereales representa en promedio menos de un 0,5 por ciento de la producción total

de cereales en el mundo, aunque puede ser muy importante en relación con la producción nacional en algunos países beneficiarios.

Históricamente, el volumen fluctuante de la ayuda alimentaria total ha mostrado una relación inversa con los precios de los productos básicos. El volumen de ayuda alimentaria se redujo a la mitad entre 1970 y 1974, un período en el que los precios

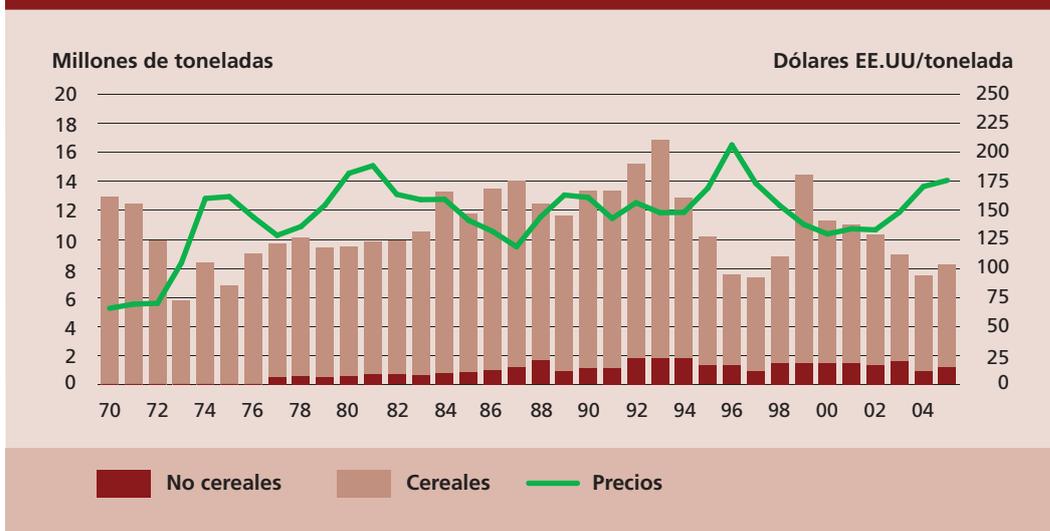
mundiales de los cereales prácticamente se triplicaron. A mediados de la década de 1990, las reformas normativas en materia de agricultura en los más importantes países productores de cereales condujeron a fuertes reducciones de los remanentes, que, juntamente con las malas cosechas en 1996, provocaron una subida de los precios mundiales de los cereales y una nueva caída precipitada de los envíos de ayuda alimentaria.

La relación inversa entre el volumen de ayuda alimentaria y los precios de los cereales es un reflejo de los orígenes históricos de la ayuda alimentaria como instrumento para la colocación de excedentes y el proceso presupuestario en los Estados Unidos de América, el mayor donante de ayuda alimentaria. Los datos econométricos de los primeros años de la ayuda alimentaria internacional confirmaron la función de los precios de los productos básicos y las reservas como determinantes principales de las donaciones de ayuda alimentaria procedentes de tres de los cinco principales países donantes en aquel entonces. El mismo estudio reveló que la escasez de producción en las regiones receptoras influía muy poco en las donaciones mundiales de ayuda alimentaria (Konandreas, 1987), confirmando la visión de la ayuda alimentaria como un recurso impulsado por los donantes.

Los cambios en las políticas agrícolas de la mayoría de los principales donantes desde mediados de la década de 1990 había supuesto que las reservas de productos básicos retenidas por el gobierno dejaran de tener una influencia directa en las corrientes de ayuda alimentaria. Sin embargo, la relación inversa entre los precios de los cereales y las corrientes de ayuda alimentaria se mantiene, porque los presupuestos de la ayuda alimentaria se establecen anualmente en términos monetarios fijos. Con un presupuesto fijo se compra menos ayuda alimentaria cuando los precios son altos y, dado que las asignaciones presupuestarias no se pueden trasladar normalmente de un año a otro, el resultado es una relación inversa entre el volumen de ayuda alimentaria y los precios. Esta relación constituye una firme base argumental para las opiniones críticas que sostienen que la ayuda alimentaria desaparece cuando justamente más se necesita.

Muchos países, organizaciones internacionales, organizaciones benéficas y empresas privadas donan ayuda alimentaria, aunque, tal como se ha indicado anteriormente, los Estados Unidos de América suministran la mayor parte (Figura 3). Desde 1970 los Estados Unidos de América han aportado anualmente un promedio de 6 millones de toneladas de ayuda alimentaria

FIGURA 2
Envíos totales de ayuda alimentaria y precios de los cereales, 1970-2005



Notas: Los precios representan valores unitarios anuales de las exportaciones para los cereales, dólares EE.UU./tonelada. Los datos de 2005 son provisionales.

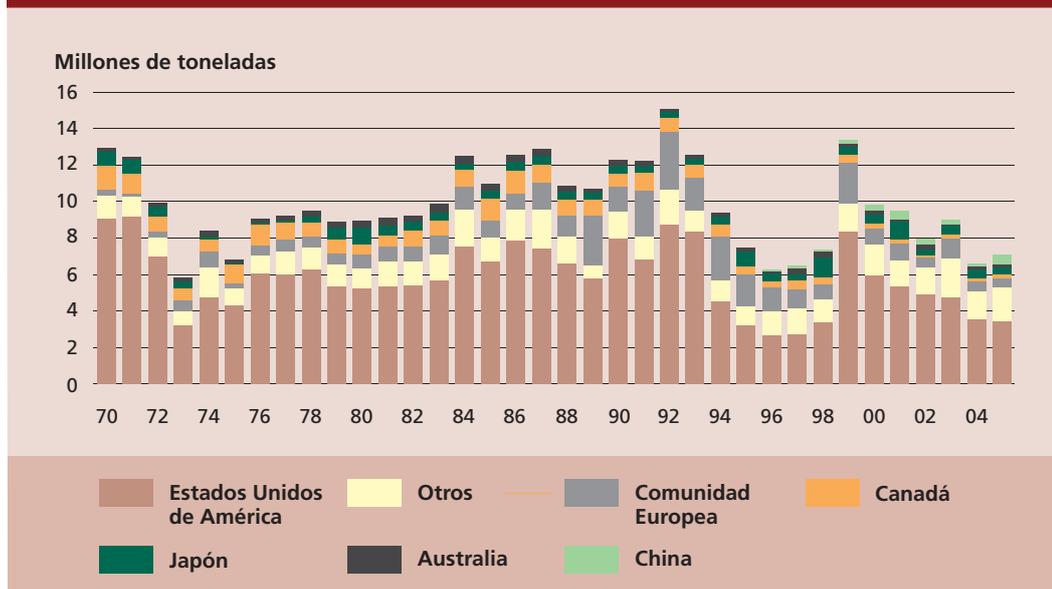
Fuente: FAO, 2006c.

en cereales y han sido el origen de entre el 50 por ciento y el 60 por ciento del total de la ayuda alimentaria en cereales (PMA, 2006). Los Estados Unidos de América financian el 50 por ciento de las operaciones alimentarias del PMA, y esta organización es habitualmente responsable de entre un 40 por ciento y un 50

por ciento de la ayuda alimentaria mundial (PMA, 2005a).

El África subsahariana y Asia reciben la mayor parte de la ayuda alimentaria en cereales en años normales (Figura 4). Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes recibieron, aunque de forma

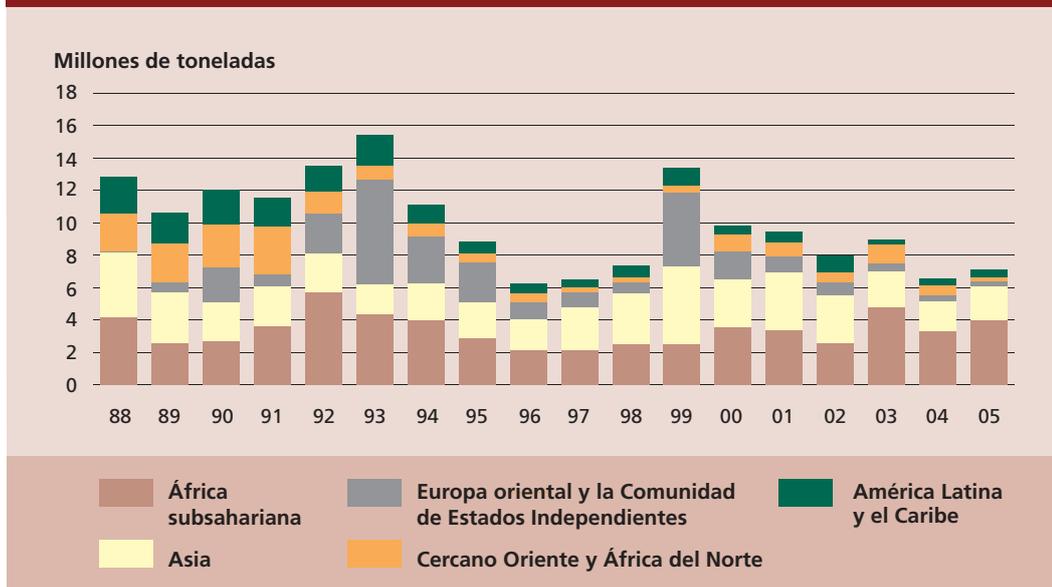
FIGURA 3
Niveles de envío de ayuda alimentaria en cereales por donantes, 1970-2005



Nota: Los datos de 2005 son provisionales.

Fuentes: FAOSTAT (datos de 1970 hasta 1995) y PMA INTERFAIS (datos desde 1996).

FIGURA 4
Ayuda alimentaria en cereales por región beneficiaria, 1988-2005



Nota: Los datos para 2005 son provisionales. Las designaciones regionales son las del PMA.

Fuente: PMA, 2006.

muy irregular, grandes envíos de ayuda alimentaria en cereales en la década posterior a la disolución de la Unión Soviética. La proporción de ayuda alimentaria en cereales distribuida en América Latina y el Caribe ha disminuido en casi el 20 por ciento a finales de la década de 1980 hasta el 5 por ciento en años más recientes. Los envíos al Cercano Oriente y África del Norte también han bajado desde un máximo de cerca del 20 por ciento a finales de la década de 1980 hasta el 10 por ciento en años más recientes, con la excepción de un repunte atípico del flujo hacia la región en 2003.

Aunque la ayuda alimentaria sea relativamente pequeña en relación con la economía alimentaria mundial, en determinados años proporciona una parte importante del suministro alimentario total para algunos países. Durante la sequía de 1992/93 en Mozambique, por ejemplo, la ayuda alimentaria en forma de maíz amarillo proporcionó cerca del 60 por ciento del total de la disponibilidad de cereales del país, y continuó representando del 20 por ciento al 35 por ciento de los suministros de cereales durante la primera mitad de la década de 1990 (Tschirley, Donovan y Weber, 1996). La Figura 5 muestra los tres principales beneficiarios de la ayuda alimentaria durante el quinquenio de 2001 a 2005. La República Popular Democrática de Corea, el mayor beneficiario en los últimos años, recibe anualmente, por término medio, más de 1,1 millones de toneladas de equivalentes en grano. Etiopía recibe, como promedio, casi lo mismo, aunque las cantidades varían significativamente de un año a otro. Durante los últimos diez años, la ayuda alimentaria a Etiopía ha representado en promedio el 13 por ciento de la producción total de cereales de ese país, alcanzando el 23 por ciento en 2003. En la República Popular Democrática de Corea, la ayuda alimentaria equivalió al 31 por ciento de la producción total de cereales en 2002 y al 22 por ciento en 2003.

Gestión de la ayuda alimentaria

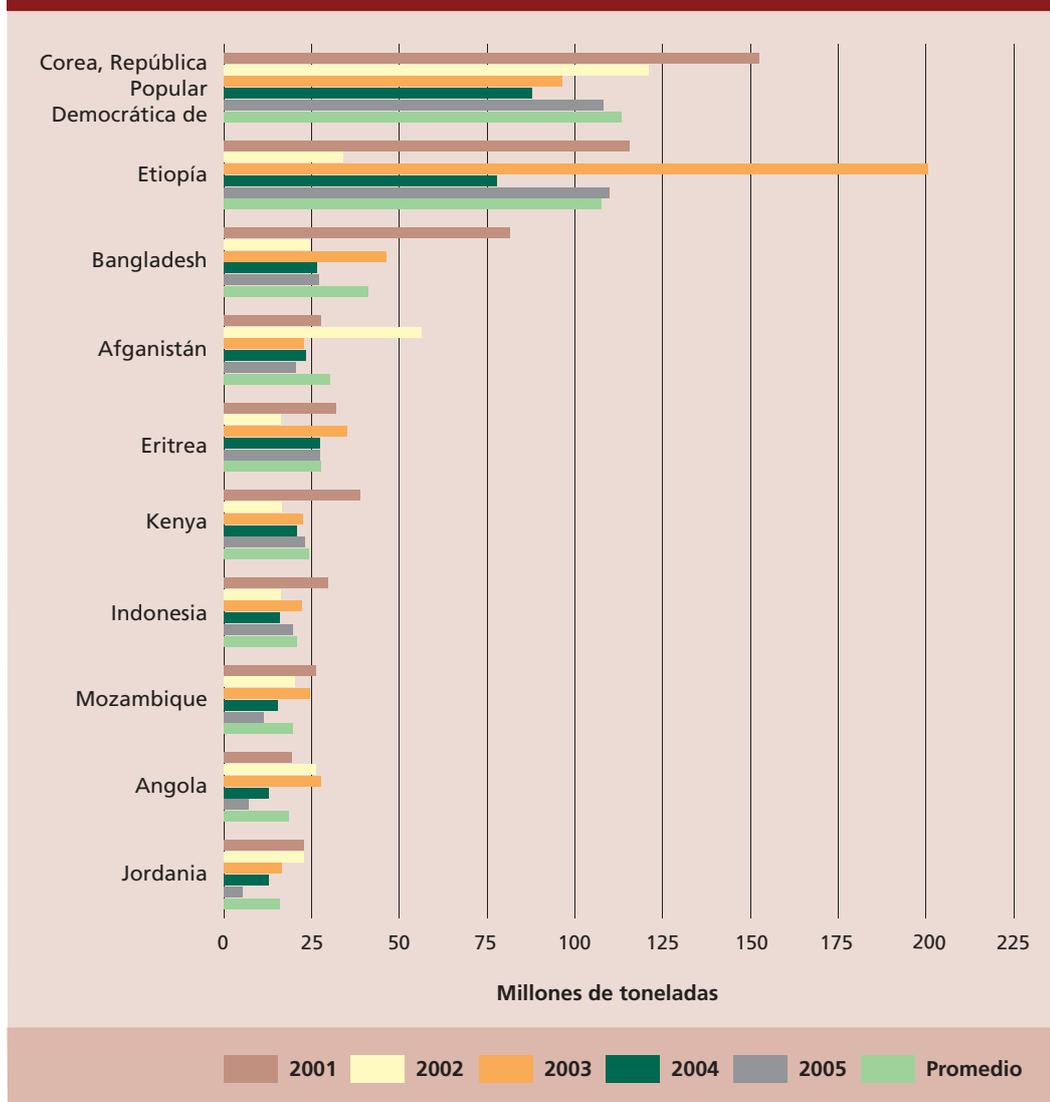
A menudo, la ayuda alimentaria se clasifica según la forma en que los donantes la suministran a los países beneficiarios, es decir, a través de un programa, un proyecto o unas operaciones de emergencia. La Figura 6 muestra el desglose de las entregas de ayuda alimentaria en cereales por categorías, desde 1978 hasta 2005.

Una diferencia importante entre las tres categorías de ayuda alimentaria gira en torno a la orientación: el esfuerzo para conseguir que la ayuda alimentaria llegue a las manos de las personas que padecen hambre. Cuando la ayuda alimentaria está bien orientada, sólo llega a las personas que la necesitan. Dicho de un modo más formal, la orientación adecuada garantiza que se produzcan errores mínimos de inclusión y exclusión. Los errores de inclusión se producen cuando se suministra ayuda alimentaria a personas que, de otro modo, podrían haberla comprado usando sus propios recursos sin tener que agotar necesariamente sus bienes. Los errores de inclusión incrementan la probabilidad de que la ayuda alimentaria afecte negativamente a los productores y comerciantes locales. Los errores de exclusión se producen cuando las personas que padecen inseguridad alimentaria no reciben la ayuda alimentaria y realmente la necesitan (Gebremedhin y Swinton, 2001).

La ayuda alimentaria por *programas* se transfiere bilateralmente de modo intergubernamental. Alrededor de la mitad de toda la ayuda para programas se entrega en forma de donación total y alrededor de la mitad se vende al gobierno beneficiario a precios o en condiciones de crédito favorables, es decir, por encima de cero, pero por debajo de los tipos de interés del mercado. La ayuda alimentaria por programas es revendida por el gobierno beneficiario en el mercado local, y por consiguiente no está destinada a un receptor específico. Así pues, la ayuda alimentaria por programas conlleva errores importantes de inclusión. Este tipo de ayuda hace aumentar en general la disponibilidad de alimentos, pero, por el contrario, no afecta directamente a la seguridad alimentaria (Clay y Benson, 1990). Hasta mediados de la década de 1980, más de la mitad de toda la ayuda alimentaria era de este tipo, pero actualmente representa menos del 20 por ciento del total.

La ayuda alimentaria para *proyectos* puede ser transferida de forma bilateral o a través de canales multilaterales, y el gobierno del país receptor puede intervenir o no en la transacción. Normalmente, aunque no siempre, la ayuda alimentaria para proyectos se orienta hacia beneficiarios

FIGURA 5
Principales beneficiarios de la ayuda alimentaria, 2001-2005



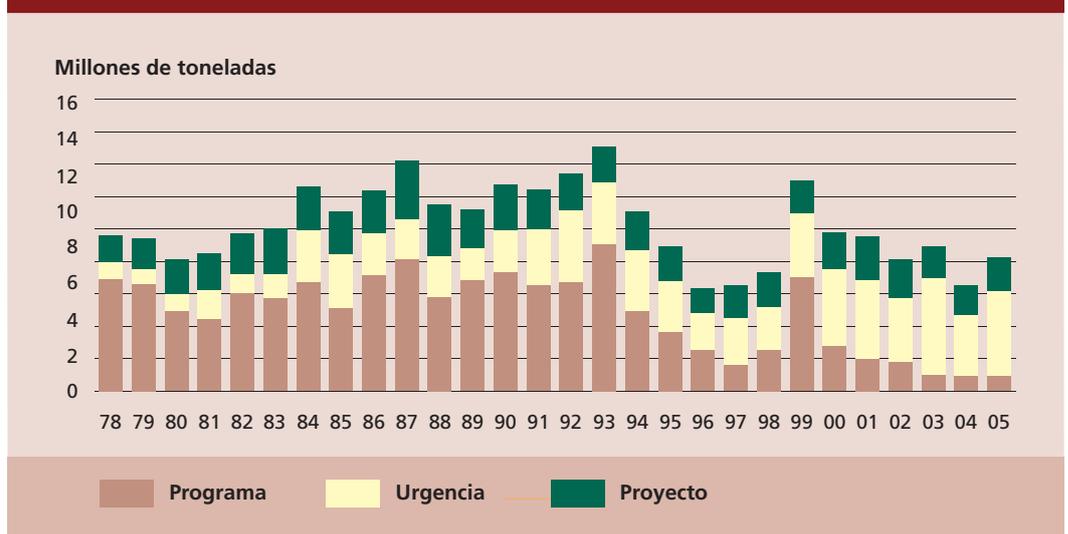
Nota: Los datos para 2005 son provisionales.

Fuente: PMA, 2006.

específicos. Puede ser entregada de forma gratuita o a cambio de trabajo o en otras condiciones, y, a menudo, está relacionada con actividades dirigidas a fomentar tanto el desarrollo agrícola o económico, en un contexto más amplio, como la seguridad alimentaria. Los ejemplos de ayuda alimentaria en el marco de proyectos incluyen los alimentos a cambio de trabajo, la alimentación escolar y los centros de nutrición materno-infantil. Estas actividades son generalmente llevadas a cabo por el PMA u organizaciones no gubernamentales (ONG), y se relacionan con diversos enfoques selectivos, incluidos los autoselectivos, tratados posteriormente.

Algunas veces, la ayuda alimentaria para proyectos se vende en los mercados del país receptor para generar efectivo para programas de socorro y de desarrollo. Esta práctica se conoce como «monetización». La monetización es usada por las ONG que realizan ayuda para proyectos principalmente de los Estados Unidos de América. A finales de la década de 1980, únicamente se monetizaba un 10 por ciento de toda la ayuda alimentaria para proyectos, pero en los últimos años la monetización ha aumentado hasta más del 30 por ciento (PMA, 2006). La ayuda alimentaria monetizada es similar a la ayuda para programas en la medida en que no está

FIGURA 6
Ayuda alimentaria en cereales por categorías, 1978-2005



Nota: Los datos para 2005 son provisionales.

Fuente: PAM, 2006.

orientada a poblaciones determinadas que padecen inseguridad alimentaria.

La ayuda alimentaria de *urgencia* va destinada a poblaciones que padecen inseguridad alimentaria en tiempos de crisis. En algunos casos, la distinción entre la ayuda alimentaria de urgencia y la ayuda alimentaria para proyectos es confusa. Por ejemplo, en Etiopía, la ayuda alimentaria de urgencia algunas veces se distribuye a través de programas de alimentos por trabajo. La ayuda de urgencia ha aumentado constantemente y en la actualidad representa cerca de dos tercios del total de la ayuda alimentaria.

El descenso de la ayuda alimentaria por programas es en gran parte resultado de la disminución de las existencias de cereales de los países donantes, como consecuencia de la liberalización del comercio y de las reformas en materia de políticas agrícolas. La necesidad de ayuda para programas también ha descendido, especialmente en muchos países asiáticos sin déficit crónico de alimentos. Las preocupaciones por las distorsiones del mercado a consecuencia de la ayuda para programas y proyectos, y una incidencia creciente de la sensibilización ante emergencias, han contribuido también en parte a aumentar la proporción de la ayuda alimentaria destinada a la respuesta a situaciones de emergencia (Russo *et al.*, 2005).

Al igual que otras formas de ayuda exterior, la ayuda alimentaria suele estar vinculada a la adquisición de bienes y servicios en el país donante. Prácticamente toda la ayuda alimentaria donada por los Estados Unidos de América está condicionada a adquisiciones locales, requisitos de elaboración y transporte, y muchos otros donantes imponen unas condiciones similares. Algunos donantes han dejado de entregar ayuda alimentaria en forma de productos básicos, y en su lugar dan efectivo, de forma que entre el 15 por ciento y el 25 por ciento de toda la ayuda alimentaria se compra actualmente en el país o la región donde se necesita (PMA, 2006). Generalmente, estas transacciones se denominan «no condicionadas», aunque los donantes pueden estipular dónde hay que realizar las compras, reduciendo de esta forma la flexibilidad inicial del organismo responsable de las adquisiciones y provocando un aumento de los costos (Recuadro 2).

La gobernanza de la ayuda alimentaria³

Desde el comienzo de la era moderna de la ayuda alimentaria, se reconocen las preocupaciones que suscita el riesgo

³ Esta sección se basa en Konandreas (2005) y FAO (2005b y 2005c).

RECUADRO 2

Eficiencia perdida debido a la ayuda alimentaria condicionada

Condicionar la ayuda alimentaria a adquisiciones locales es una práctica discutible que impone importantes costos de eficiencia sobre las transacciones de ayuda. La mayor parte de la ayuda alimentaria condicionada se compone de transferencias del país donante al país beneficiario, aunque las compras triangulares (adquisiciones en terceros países) o locales de alimentos pueden suponer también una forma de ayuda condicionada. En estos casos, el organismo encargado de la adquisición puede verse privado del uso de las fuentes de suministro más eficientes y adecuadas.

Algunos países, especialmente los Estados Unidos de América, poseen leyes o reglamentos sobre operaciones de ayuda alimentaria que exigen que las adquisiciones se realicen, en gran parte, en el país donante. Además, los Estados Unidos de América tienen más requisitos legales que exigen que se elabore y se envase (valor añadido) antes del envío el 50 por ciento de los productos básicos y que el 75 por ciento de la ayuda alimentaria gestionada por la USAID y el 50 por ciento de la gestionada por el Departamento de Agricultura sea transportada en buques registrados en los Estados Unidos de América. Barrett y Maxwell (2005) calculan que, como resultado de las diversas condiciones impuestas, aproximadamente la mitad del presupuesto de la ayuda alimentaria estadounidense va a parar a empresas locales de elaboración y transporte (generalmente, los agricultores estadounidenses no obtienen beneficios, dado que la ayuda alimentaria es demasiado pequeña para influir en los precios locales).

Clay, Riley y Urey (2005) estiman que el 90 por ciento de toda la ayuda alimentaria está, de alguna forma, condicionada. Los autores calculan que el costo total de la ineficiencia generado por suministrar ayuda alimentaria condicionada, en lugar de financiar importaciones comerciales, es, por lo menos, del 30 por ciento. Por término medio, el costo de las transferencias directas de ayuda alimentaria procedentes del país donante era, aproximadamente, un 50 por ciento superior a las compras locales de alimentos y un 33 por ciento superior a las compras regionales. Son estimaciones prudentes de los costos de la ayuda alimentaria condicionada, ya que se basan en el precio máximo que se habría pagado para las importaciones comerciales. Además, en estos cálculos no se reflejan los considerables costos de transacción de organizar las entregas de ayuda alimentaria. Clay, Riley y Urey (2005) sostienen que la forma más eficiente de ayuda alimentaria es probablemente la destinada a operaciones de socorro prolongadas o continuadas, y que es obtenida de forma flexible en el país o la región beneficiarios. La ayuda alimentaria directa es casi siempre más costosa que las importaciones comerciales alternativas o las compras locales o regionales. La eficiencia relativa de las compras locales y las compras de terceros países sugiere además que los beneficios de la desvinculación no tendrían solo repercusión en países de ingresos medios exportadores de productos agrícolas, aunque dichas compras podrían beneficiar el desarrollo agrícola de muchos países en desarrollo de ingresos bajos.

de que la ayuda alimentaria perturbe las exportaciones comerciales y los mercados locales, y los primeros mecanismos de buena gestión de la ayuda alimentaria se configuraron tomando en consideración estas inquietudes. La primera institución internacional de gobernanza para la ayuda alimentaria, el Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (SCCE), se creó en

1954 como foro para consultas entre países exportadores de alimentos con el objeto de minimizar la perturbación de los mercados.

Los mecanismos de buen gobierno internacional para la ayuda alimentaria han evolucionado desde entonces, aunque siguen centrándose principalmente en minimizar el riesgo de que se distorsionen los mercados y el comercio. Se ha prestado menos atención

a la creación de mecanismos de buen gobierno eficaces para promover y proteger los objetivos de seguridad alimentaria que persigue la ayuda alimentaria. Aunque algunos mecanismos de gobernanza reconocen la necesidad de asegurar la disponibilidad de niveles adecuados de ayuda alimentaria, ninguno considera la seguridad alimentaria como su objetivo fundamental, y ninguno responsabiliza a los donantes o a los organismos de rendir cuentas ante los beneficiarios por sus acciones.

Hoy en día, se supone que se informa de los flujos de ayuda alimentaria a cuatro órganos diferentes: el SCCE, el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA), el PMA y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD). Ninguna de estas organizaciones tiene la capacidad o el mandato para gestionar de forma eficaz la ayuda alimentaria desde la perspectiva de la seguridad alimentaria. De todas las organizaciones, únicamente el CAA es un acuerdo internacional oficial, aunque no dispone de mecanismos para imponer a los signatarios el cumplimiento de sus compromisos.

Además, el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) menciona la ayuda alimentaria, pero hasta el momento no ha incluido disposición vinculante alguna. Actualmente, hay miembros de la OMC que están negociando disciplinas más rigurosas en el uso de la ayuda alimentaria destinadas a impedir que se usen para esquivar las normas sobre subvenciones a la exportación, protegiendo al mismo tiempo la función humanitaria de la ayuda alimentaria en un «compartimento seguro». Entretanto, algunas ONG se proponen reformar sus propias operaciones de ayuda alimentaria.

Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes de la FAO

El primer debate sobre la ayuda alimentaria en un foro internacional se produjo en el séptimo período de sesiones de la Conferencia de la FAO, en noviembre de 1953. La Conferencia debatió sobre las crecientes dificultades para absorber los excedentes de determinados productos básicos y concluyó que, de acuerdo con los objetivos básicos de la FAO, el principal remedio para la absorción de las ofertas excedentarias había que buscarlo en

el consumo creciente de los países en desarrollo.

En consecuencia, la Conferencia encargó al Comité de Problemas de Productos Básicos que analizase: *i)* los medios más adecuados de colocación de excedentes; *ii)* los principios que deberían cumplirse a fin de que la colocación de excedentes se realice sin interferir de forma negativa con los modelos de producción normales y el comercio internacional; y *iii)* la intensificación de los mecanismos intergubernamentales de consultas sobre estos temas (FAO, 1953). En apoyo a estas consultas se llevó a cabo una serie de estudios analíticos preparados por la Secretaría de la FAO, que articuló primero algunas estrategias e inquietudes con respecto al uso de la ayuda alimentaria (Recuadro 3). Estas consultas dieron lugar a la adopción de los Principios de la FAO sobre Colocación de Excedentes y Obligaciones de Consulta y la creación del Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (SCCE) en 1954. Inicialmente, 37 Estados Miembros de la FAO acordaron adherirse a los principios, una cifra que había aumentado a más de 50 a comienzos de la década de 1970.

Los Principios sobre Colocación de Excedentes representan un código de conducta para los gobiernos en el suministro de ayuda alimentaria. En general, los Principios buscan garantizar que los alimentos y otros productos agrícolas básicos que se exportan de acuerdo con condiciones favorables tengan como resultado un consumo adicional para el país beneficiario y no desplacen las importaciones comerciales normales, y, asimismo, pretenden evitar que la producción nacional se vea desalentada o afectada negativamente. Si bien estos Principios no representan un instrumento vinculante, sí constituyen un compromiso de los países signatarios. Ayudan a que los gobiernos se concentren en sus responsabilidades en tanto que partes en las transacciones en condiciones favorables y eviten potenciales dificultades y conflictos.

Los intereses de los países beneficiarios se ven salvaguardados, en teoría, por el énfasis que se pone en incrementar el consumo en lugar de restringir los suministros. Los intereses de los países exportadores se encuentran protegidos por el compromiso de que dichas colocaciones deben realizarse sin una interferencia perniciosa de los patrones

RECUADRO 3

Evolución de la ayuda alimentaria: de la colocación de excedentes a la asistencia alimentaria

En 1954, la FAO llevó a cabo un importante estudio sobre la colocación de excedentes que impulsó formas creativas para lograr un uso adecuado de la ayuda alimentaria destinada a abordar las necesidades humanitarias de los países en desarrollo. Este fue el primer paso importante en la evolución conceptual de la ayuda humanitaria hacia la función que posiblemente podía desempeñar en materia de seguridad alimentaria. El mencionado estudio tuvo importantes repercusiones tanto en el ámbito conceptual como en el institucional. El estudio puso en marcha nuevas ideas para utilizar los excedentes alimentarios en proyectos de alimentos por trabajo, para propuestas de estabilización alimentaria, programas especiales de alimentación para los grupos beneficiarios más vulnerables y en apoyo de programas gubernamentales para subvencionar el consumo.

Otro estudio de la FAO (1955), publicado poco después y con una repercusión también importante, trató la capacidad de la ayuda alimentaria para contribuir al desarrollo económico. Por primera vez se estableció una clara distinción entre la asistencia alimentaria para bienestar y la ayuda para programas generales de desarrollo. Este segundo estudio destacó la función de la ayuda alimentaria como un capital adicional para financiar el desarrollo económico, incluyendo su función de apoyo a la balanza de pagos y a los presupuestos.

En 1959, el SCCE presentó un informe sobre «Mecanismos de consulta y procedimiento y operaciones y adecuación de los Principios de la FAO sobre colocación de excedentes» (FAO, 1959). Cuando a comienzos de la década de 1960 algunos países se convirtieron en exportadores netos de alimentos básicos, se reconocieron tensiones adicionales en la gestión de la ayuda alimentaria y se creó un grupo especial del SCCE sobre «Actitudes cambiantes ante los excedentes agrícolas». En el informe se constató las nuevas evoluciones en el alcance y la naturaleza de transacciones

«cuasicomerciales» y «extracomerciales» (FAO, 1963); dos años más tarde se publicó el “Grey Area Panel Report” sobre las evoluciones y los problemas surgidos de las transacciones en condiciones favorables con características comerciales y transacciones comerciales que conllevan elementos de concesionalidad (FAO, 1965).

Entretanto, la creación en 1962 del Programa Mundial de Alimentos bajo los auspicios de la FAO y las Naciones Unidas marcó el inicio de la ayuda alimentaria multilateral. Las decisiones y recomendaciones de la Conferencia Mundial de la Alimentación en 1974 (Naciones Unidas, 1975) supusieron otro paso importante en la evolución de la ayuda alimentaria. La Conferencia creó el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) del PMA y el Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) de la FAO. Ambos comités promovieron enfoques innovadores en el uso de la ayuda alimentaria para apoyar a la seguridad alimentaria y el desarrollo económico en los países vulnerables.

Además, la Conferencia Mundial de la Alimentación recomendó la aceptación por parte de todos los donantes del concepto de planificación prospectiva de la ayuda alimentaria y de un objetivo mundial de ayuda alimentaria de 10 millones de toneladas de cereales. La Conferencia también sugirió la necesidad de incrementar la proporción de ayuda alimentaria canalizada a través del PMA, el componente de donación de los programas bilaterales de ayuda alimentaria y los recursos en efectivo disponibles para compras de productos básicos de países en desarrollo. La Conferencia recomendó medidas para satisfacer las exigencias de emergencia alimentaria internacional a fin de aumentar la capacidad del PMA para prestar ayuda rápida en casos de emergencia. La última recomendación llevó a la creación de la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1975.

normales de la producción y del comercio internacional, por garantías contra la reventa o trasbordo de productos básicos enviados en condiciones favorables y por la introducción del concepto de «consumo adicional», definido como el consumo que no se habría producido de no existir la transacción en condiciones favorables.

El mecanismo para garantizar dicha adicionalidad son los «requisitos de mercadeo usual» (RMU), un concepto adoptado por la FAO en 1970. El RMU es el compromiso por parte del país beneficiario de mantener un nivel normal de importaciones comerciales de los productos básicos en cuestión, además de los productos suministrados como ayuda alimentaria. Esta disposición se ha convertido en elemento fundamental de muchos acuerdos de ayuda alimentaria (la mayoría de las transacciones canalizadas a través del PMA y ONG están eximidas de cumplir los RMU, ya que son transacciones de urgencia. El SCCE vela por el cumplimiento de los Principios mediante una revisión de las transacciones de ayuda alimentaria, generalmente, con anterioridad a la firma del acuerdo y al envío de los productos básicos.

Dado que los principios de la FAO son directrices voluntarias, en los últimos años muchos donantes no han cumplido estos requisitos de presentación de informes. En 1999, la Secretaría de la FAO expresó su inquietud por la reducción de la proporción de la ayuda alimentaria comunicada al SCCE y el creciente número de transacciones que resultaban eximidas de los requisitos formales en materia de presentación de informes, tendencias que reflejan: *i*) las dimensiones relativamente pequeñas de la mayoría de las transacciones y *ii*) la proporción mucho mayor de la ayuda alimentaria que se proporciona mediante organizaciones voluntarias privadas y organismos multilaterales, o que se facilita en respuesta a situaciones de emergencia (FAO, 1999).

El Convenio sobre la Ayuda Alimentaria

Los principios institucionales de la ayuda alimentaria se vieron fortalecidos a través de la firma del Convenio sobre Ayuda Alimentaria (CAA) en 1967, en el contexto del Acuerdo internacional sobre los cereales, una organización intergubernamental ajena al sistema de las Naciones Unidas. El Consejo Internacional de Cereales, con sede

en Londres, ha servido como organismo y secretaría hospedantes del Convenio desde sus inicios. Desde entonces se ha revisado y ampliado el CAA en diversas oportunidades y el actual Convenio, que entró en vigor en el año 1999, fue prorrogado hasta después de su fecha de caducidad, el 30 de junio de 2002. Pronto podrán iniciarse las negociaciones sobre un nuevo CAA en previsión de la conclusión de la Ronda de negociaciones comerciales de Doha (Hoddinott y Cohen, 2006).

En virtud del CAA, los donantes se comprometen a entregar un nivel mínimo de ayuda alimentaria expresado en toneladas (equivalentes en trigo). Este nivel mínimo ha oscilado entre unos 4 millones y unos 7,5 millones de toneladas, y actualmente se ha fijado en aproximadamente 5 millones de toneladas. El ingreso en el CAA está limitado a los países que se comprometan a realizar contribuciones de ayuda alimentaria. El CAA de 1999 tiene 23 signatarios⁴.

Desde 1999, las preocupaciones relacionadas con las políticas de ayuda humanitaria y de desarrollo se toman mucho más en cuenta que antes. Los objetivos del CAA son:

- conseguir «niveles adecuados de alimentos disponibles de forma predecible»;
- «animar a los miembros a asegurar que la ayuda alimentaria suministrada se destine especialmente a mitigar la pobreza y el hambre de los grupos más vulnerables, y que sea compatible con el desarrollo agrícola de esos países»;
- «maximizar la repercusión, la eficacia y la calidad de la ayuda alimentaria suministrada como instrumento en apoyo a la seguridad alimentaria»; y
- «proporcionar un marco para cooperar, coordinar y compartir la información entre los miembros sobre cuestiones relacionadas con la ayuda alimentaria para alcanzar tanto una mayor eficiencia en todos los aspectos de las operaciones de ayuda alimentaria como una mejor coherencia entre la ayuda alimentaria y otros instrumentos normativos».

⁴ Son signatarios del CAA: Argentina, Australia, Canadá, los Estados Unidos de América, Japón, Noruega y Suiza, así como la Unión Europea (UE) y 15 de sus Estados Miembros.

Además de los cereales, que constituyen su objetivo inicial, el actual convenio también incluye las legumbres, los tubérculos, el aceite comestible, el azúcar y la leche desnatada en polvo. El convenio invita a los miembros a suministrar ayuda alimentaria de forma gratuita más que a través de ventas en condiciones favorables, y desvincular la ayuda alimentaria de la promoción de las exportaciones.

Hoddinott y Cohen (2006) examinan las principales críticas del CAA y explicitan cuatro áreas principales de preocupación. El objetivo principal de las críticas se ha centrado en el nivel mínimo de la ayuda alimentaria. En los últimos años dicho mínimo se ha fijado en un nivel tan bajo que prácticamente deja de tener sentido. Habitualmente, la comunidad internacional ha superado con creces este mínimo exigido. Desde que los compromisos se basan en el volumen más que en el valor monetario, el CAA debería, en principio, contribuir modestamente a conseguir que la ayuda alimentaria fuese anticíclica con respecto a los suministros y a los precios mundiales de cereales. Tal como se ha visto anteriormente en este capítulo, esto no ocurre, ya que hay una correlación negativa entre el suministro de ayuda alimentaria y los precios mundiales de los cereales. La primera cuestión clave planteada por Hoddinott y Cohen es que no hay consecuencias significativas cuando los miembros no cumplen sus compromisos. En segundo lugar, hay una falta de esfuerzo y se carece de los mecanismos que generen un diálogo constructivo sobre la eficacia de la ayuda alimentaria suministrada por los países signatarios. En tercer lugar, las partes interesadas que no son signatarias (por ejemplo, los gobiernos donantes) están excluidas de las negociaciones sobre las condiciones del CAA y los debates sobre las políticas y prácticas en materia de ayuda alimentaria. En cuarto lugar, las operaciones del CAA adolecen de falta de transparencia.

La Organización Mundial del Comercio

La ayuda alimentaria fue uno de los temas más complejos discutidos en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. El avance también fue lento en otros temas, pero resolver el problema de la ayuda alimentaria fue considerado de esencial importancia para conseguir un avance en las negociaciones sobre la agricultura en general.

Las actuales disciplinas de la OMC aplicadas a la ayuda alimentaria entraron en vigor en 1995, en virtud de la competencia de las exportaciones, uno de los pilares del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay, y se fijaron con el objetivo de evitar que la ayuda alimentaria se usara para burlar los acuerdos sobre las subvenciones a la exportación. Además, Decisión Ministerial de Marrakech sobre las Medidas relativas a los posibles efectos negativos del Programa de reforma en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios (que es una parte integrante del Acuerdo de la Ronda de Uruguay) pretendió garantizar que las reformas agrícolas no afectaran negativamente a la disponibilidad de un nivel suficiente de ayuda alimentaria para ayudar a satisfacer las necesidades de los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

El acuerdo afirma que la ayuda alimentaria no debería vincularse a exportaciones comerciales, que todas las transacciones de ayuda alimentaria deberían realizarse de acuerdo con los Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta y que esta ayuda debería suministrarse en la medida de lo posible de forma completamente gratuita o en condiciones más favorables que las que se establecieron en el Convenio de Ayuda Alimentaria (CAA) de 1986. En principio, estas referencias explícitas a los Principios de la FAO y al CAA significaron que pasasen a formar parte de los derechos y obligaciones de los miembros dentro del marco jurídico de la OMC. Sin embargo, el cumplimiento de estas disciplinas no siempre ha estado en consonancia con las expectativas, en parte debido a que no ha habido una solución adecuada en el marco legal de la OMC para casos de cumplimiento parcial. Es por estas razones que los miembros de la OMC consideraron necesarias nuevas disciplinas, mejoradas, aplicables a la ayuda alimentaria en las negociaciones en virtud del Programa de Doha para el Desarrollo.

Dada la naturaleza humanitaria de la ayuda alimentaria, se produjo un apoyo generalizado por parte de los miembros de la OMC para protegerla y mejorarla. Algunos miembros consideraron que debería permitirse la máxima flexibilidad en el

suministro de ayuda alimentaria, de forma que no se pusieran en peligro cuestiones humanitarias. Otros pidieron reformas, aunque impulsados por el mismo objetivo. Argumentaron que disciplinar la ayuda alimentaria para minimizar sus posibles efectos negativos en el mercado, tanto en mercados mundiales como en el mercado de los países beneficiarios, mejoraría su eficacia en el ámbito de las actividades humanitarias.

En el texto del marco de la Decisión General del Consejo de 1 de agosto de 2004, los miembros de la OMC acordaron que el objetivo de las nuevas disciplinas aplicables a la ayuda alimentaria sería evitar el desplazamiento comercial y que la ayuda alimentaria al margen de las disciplinas (pendientes de acuerdo) sería eliminada, en paralelo a otras formas de subvención de exportaciones. En la Sexta Conferencia Ministerial celebrada en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, en diciembre de 2005, los ministros reafirmaron su compromiso y fijaron el año 2013 como la fecha para eliminar las subvenciones a las exportaciones, incluyendo «disciplinas efectivas sobre la ayuda alimentaria en especie, la monetización y las reexportaciones, de modo que no pueda haber una escapatoria para continuar las subvenciones a la exportación» (OMC, 2005). Además, los ministros ratificaron su compromiso de mantener un nivel adecuado de ayuda alimentaria y de tomar en cuenta los intereses de los países receptores de ayuda alimentaria. Se tendrá que prever un «compartimento seguro» para la ayuda alimentaria de buena fe «que asegure que no haya impedimentos voluntarios para hacer frente a las situaciones de urgencia». En consecuencia, se estableció una distinción clara entre la ayuda alimentaria de urgencia y la ayuda alimentaria sin carácter urgente.

Por lo que respecta a las situaciones de urgencia, el asunto más polémico giraba en torno a quién podía iniciar los llamamientos de ayuda alimentaria en especie para ser suministrada de acuerdo con el compartimento seguro. Mientras que algunos miembros defendieron la conveniencia de una definición explícita de lo que constituiría una situación de emergencia, la opinión dominante apoyó la idea de un «mecanismo de aviso multilateral», basado en un llamamiento por parte de los «organismos

multilaterales o internacionales» importantes que estén mejor situados para determinar y evaluar una situación de emergencia a partir de su conocimiento, su experiencia y sus criterios propios, en colaboración con el país receptor afectado. También hubo ciertas diferencias en lo relativo a la función de otros actores en la respuesta a emergencias, incluyendo organismos de beneficencia y acuerdos bilaterales entre gobiernos, así como la duración de la ayuda en situaciones de emergencia.

La cuestión de las disciplinas para la ayuda alimentaria en especie en situaciones no de emergencia resultó más compleja. Una propuesta consistió en la eliminación progresiva de este tipo de ayuda hasta su completa desaparición, una vez finalizado el período de ejecución, y su sustitución por contribuciones en efectivo no condicionadas. Otra corriente de opinión sostuvo que debían autorizarse, aunque sujetas a determinadas condiciones, tanto la ayuda alimentaria en especie como la monetización, básicamente cuando se fundamenten en una evaluación de las necesidades, estén destinadas a un grupo de población vulnerable identificado y se suministren para abordar objetivos de desarrollo específicos o necesidades nutricionales.

Aunque las negociaciones de Doha se suspendieron en julio de 2006, el último informe del presidente de negociaciones sobre la agricultura indicaba que existe apoyo por parte de los miembros de la OMC a algunos principios generales que deberían aplicarse a todas las transacciones de ayuda alimentaria: la ayuda alimentaria debe basarse en las necesidades y generar un consumo adicional; hay que suministrarla de forma completamente gratuita; no ha de estar vinculada de modo directo o indirecto a exportaciones comerciales de productos agrícolas o de otros bienes y servicios; no ha de destinarse a objetivos de desarrollo del mercado por parte de Miembros donantes; y no debe reexportarse, excepto en situaciones de emergencia en las que forme parte de una transacción de ayuda alimentaria iniciada por un organismo relevante de las Naciones Unidas. En virtud de otros principios que encontraron acuerdo general, cuando se suministre ayuda alimentaria, los Miembros donantes deberían tener plenamente en consideración

las condiciones del mercado local de los mismos productos o sus sustitutivos y conviene que adquieran, en la medida de lo posible, ayuda alimentaria de origen local o regional (OMC, 2006).

Modalidades de gestión de la ayuda alimentaria internacional

Aunque las disciplinas que están siendo debatidas en la OMC parecen abordar de forma muy seria los objetivos de seguridad alimentaria de los países beneficiarios, la OMC no está especialmente preocupada por la seguridad alimentaria. Algunos participantes en el debate sobre la seguridad alimentaria sostienen que se requieren tanto una coordinación internacional más eficaz de la seguridad alimentaria como un mecanismo de buen gobierno para minimizar las disputas comerciales y maximizar la eficacia y la adecuación de las respuestas a situaciones de emergencia humanitaria, ayudando de este modo a cumplir los objetivos internacionales de reducción de la pobreza y el hambre (Konandreas, 2005; Barrett y Maxwell, 2006; Clay, 2006; Hoddinott y Cohen, 2006).

Entretanto, los profesionales que realizan actividades humanitarias o de desarrollo reconocen cada vez más la necesidad de rendir cuentas ante los países beneficiarios por las consecuencias de sus actividades. Las ONG han llevado a cabo algunas iniciativas voluntarias para mejorar la eficacia de la ayuda alimentaria como un instrumento en actividades humanitarias y de ayuda al desarrollo. Aunque sean voluntarios, estos códigos de conducta han ejercido una influencia considerable en los últimos años (Hoddinott y Cohen, 2006). La declaración de política general de CARE-USA acerca de la ayuda alimentaria se resume en el Recuadro 4. El Diálogo transatlántico sobre políticas de ayuda alimentaria, una extensa coalición de ONG que participan en la programación de la ayuda alimentaria, también está pidiendo reformas importantes. El Comité Internacional de Planificación de las ONG/OSC para la soberanía alimentaria, un interlocutor entre la FAO y la sociedad civil, ha aportado una contribución especial al final del presente informe en la que exige reformas en el sistema internacional de ayuda alimentaria.

La ayuda alimentaria en el contexto de la seguridad alimentaria

Al mismo tiempo que la programación y la gestión de la ayuda alimentaria, la forma en que se plantea la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria ha evolucionado significativamente durante las últimas décadas. Actualmente, la seguridad alimentaria se entiende, en general, como «el acceso de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, sin riesgo excesivo de perder este acceso» (FAO, 2003a) Esta definición incluye cuatro dimensiones distintas: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad.

Durante mucho tiempo, los mecanismos de seguridad alimentaria que garantizaban la disponibilidad de alimentos (mediante la producción, las importaciones comerciales o la ayuda alimentaria) se consideraban suficientes para prevenir el hambre. Gracias a la influyente obra de Sen, *Poverty and Famines* (1981), se entiende que la disponibilidad de alimentos suficientes en el lugar y en el momento preciso constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para la seguridad alimentaria. Las personas y los hogares deben también tener acceso a los alimentos a través de su propia producción, sus compras en el mercado o transferencias por medio de redes de seguridad social.

Reflexiones más recientes han añadido el concepto de utilización como una dimensión de la seguridad alimentaria. La utilización significa la capacidad fisiológica del cuerpo para absorber los nutrientes de los alimentos y, por consiguiente, destaca la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria, como el agua potable, el saneamiento y la asistencia médica. Por último, la estabilidad es un elemento esencial de la seguridad alimentaria porque incluso las interrupciones temporales en la disponibilidad, el acceso o la utilización pueden tener consecuencias graves a largo plazo.

En algún caso determinado de inseguridad alimentaria, una o varias dimensiones de la seguridad alimentaria pueden estar en riesgo. El apoyo eficaz para restaurar la seguridad alimentaria requiere conocer cuáles son las dimensiones amenazadas y

RECUADRO 4

Libro blanco de CARE-USA sobre la política de ayuda alimentaria

En 2005, CARE-USA examinó sus políticas y prácticas de gestión de la ayuda alimentaria y realizó varios cambios para asegurar una mayor coherencia con los objetivos y valores de la organización. Desde hace tiempo, CARE-USA ha estado asociada con programas de distribución de alimentos y sigue creyendo que la ayuda alimentaria, gestionada adecuadamente, puede ser un elemento importante de una estrategia global para reducir la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria. Sin embargo, análisis recientes han mostrado que, en determinadas circunstancias, la ayuda alimentaria puede perjudicar a la producción y los mercados locales, socavando a largo plazo la seguridad alimentaria. Los objetivos de CARE-USA en la utilización de la ayuda alimentaria consisten en salvar vidas, proteger los medios de subsistencia y abordar las causas subyacentes a la pobreza, minimizando al mismo tiempo los posibles efectos secundarios perjudiciales. El examen de su política llevó a CARE a formular cuatro decisiones en materia de políticas:

- Monetización (la venta de la ayuda alimentaria a fin de generar dinero en efectivo para programas humanitarios): CARE-USA eliminará progresivamente la monetización hasta septiembre de 2009, excepto en situaciones

en las que se pueda demostrar claramente que la monetización aborda las causas subyacentes a la inseguridad alimentaria crónica y las vulnerabilidades con unos costos de gestión razonables y sin perjudicar a los mercados y la producción locales. CARE usará la monetización únicamente cuando sea seguro que los alimentos que se monetizan llegan a las poblaciones vulnerables y se destinan de forma eficaz a las personas con un poder adquisitivo limitado. CARE menciona tres razones para esta decisión: *i)* la práctica requiere una gestión intensiva y conlleva riesgos legales y financieros; *ii)* es un medio económicamente ineficiente para financiar programas de seguridad alimentaria; y *iii)* las ventas libres de productos básicos en mercados locales causan inevitablemente desplazamiento comercial, perjudicando a largo plazo la seguridad alimentaria de los comerciantes y agricultores locales.

- Compra local y regional: CARE-USA apoya las compras locales y regionales de suministros alimentarios para programas de seguridad alimentaria, aunque reconoce que la práctica es compleja y puede implicar riesgos. Las dos principales justificaciones para las compras locales

por qué. Debe tomarse en consideración el conjunto completo de mecanismos que garantizan un acceso físico y económico continuo a los alimentos, lo cual exige una percepción de la seguridad alimentaria que va bastante más allá del simple suministro de ayuda alimentaria.

La siguiente sección trata la ayuda alimentaria en el contexto más amplio de las redes de seguridad social destinadas a mejorar la seguridad alimentaria. Se describen distintos tipos de redes de seguridad y se tratan algunos aspectos que deberían tenerse en cuenta en el diseño y la ejecución de las redes de seguridad.

Protección social, redes de seguridad y seguridad alimentaria⁵

La *protección social* es un concepto amplio referido a una serie de medidas formuladas para proporcionar transferencias de insumos o de otros recursos a las personas pobres y proteger a los más vulnerables de las amenazas sobre sus medios de subsistencia, con el objetivo general de reducir la vulnerabilidad económica y social de los grupos pobres, vulnerables y marginados (Devereaux y Sabates-Wheeler, 2004). Estas

⁵ Esta sección se basa principalmente en FAO (2004b y 2004c), con aportaciones de Barrett (FAO, 2006d).

y regionales son i) reducir costos, retrasos y distorsiones del mercado producto de la ayuda alimentaria «vinculada» a adquisiciones locales en el país donante; y ii) incrementar la flexibilidad de las adquisiciones, facilitando al mismo tiempo oportunidades económicas para pequeños agricultores en países en los que se realizan las compras. Si no se gestionan adecuadamente, las compras locales y regionales pueden causar distorsiones, al provocar un aumento de los precios para productos básicos agrícolas en los mercados locales.

- Programas específicos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos: CARE-USA apoya la declaración sobre políticas de la Coalición para ayuda alimentaria: «La ayuda alimentaria no debería usarse para posibilitar que un donante establezca una ventaja comercial desleal y no debe crear desincentivaciones para la producción y los mercados locales». CARE sostiene que dos programas del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Título 1 (ventas en condiciones favorables) y Sección 416b (colocación de excedentes), no son coherentes con esa posición y, por consiguiente, eliminará progresivamente su

participación en dichos programas. Parte de la ayuda alimentaria suministrada de acuerdo con un tercer programa del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Alimentos por progreso, deriva del Título 1 y la Sección 416b y está en gran parte monetizada; en consecuencia, CARE-USA también eliminará progresivamente su participación en este programa.

- Comercio internacional, subvenciones agrícolas y ayuda alimentaria: CARE-USA mejorará su capacidad para comprender cómo las personas pobres están afectadas con mayor probabilidad por la liberalización del comercio, especialmente si la liberalización está vinculada a reformas del sistema de ayuda alimentaria y a la posible eliminación de las redes de seguridad en el momento preciso en que más se necesitan. CARE-USA se compromete a actuar conjuntamente con organismos hermanos, donantes y otras partes interesadas para aumentar la eficacia de la ayuda alimentaria en su conjunto, como un instrumento importante para luchar contra las causas subyacentes a la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Fuente: CARE-USA, 2005.

medidas varían según su carácter más o menos oficial, según quién las diseñe y según su modo de financiación. Pueden ser oficiosas (por ejemplo, donaciones o préstamos de los miembros de la familia) u oficiales (por ejemplo, seguros privados o planes de seguridad social patrocinados por el gobierno). Los programas oficiales de protección social pueden contar con el apoyo de recursos nacionales o internacionales y ser manejados por gobiernos, empresas privadas u organizaciones benéficas.

Por *redes de seguridad social*, un componente importante de protección social, se entienden los programas de

transferencias de efectivo o en especie cuyo objetivo es reducir la pobreza y la vulnerabilidad mediante la redistribución de la riqueza y la protección de las familias contra las fluctuaciones de los ingresos (Figura 7). *Las redes de seguridad alimentaria* son una subclase de las redes de seguridad social cuya finalidad es garantizar un consumo mínimo de alimentos o proteger a los hogares contra la escasez de alimentos (FAO, 2004b). A su vez, la *ayuda alimentaria* constituye una de las diversas redes de seguridad alimentaria.

Tanto las redes de seguridad social como las redes de seguridad alimentaria pretenden

RECUADRO 5 Inseguridad alimentaria en contextos de crisis

Los contextos de crisis ofrecen desafíos particulares en el diseño y la ejecución de intervenciones de seguridad alimentaria. Las intervenciones tienen que estar basadas en un conocimiento del contexto específico de crisis y los procesos subyacentes que amenazan la seguridad alimentaria.

Una «crisis de seguridad alimentaria» puede considerarse como un período de extrema inseguridad alimentaria, en la que el mayor peligro es una pérdida generalizada del acceso a los alimentos, que puede llevar a una hambruna. Walker (1989, pág. 66) define la hambruna como «un proceso socioeconómico que causa la acelerada pauperización de los más vulnerables... hasta un punto en el que ya no pueden mantener durante más tiempo un medio de subsistencia sostenible». Esta definición destaca la estrecha relación entre la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia y la naturaleza dinámica de las crisis alimentarias.

No obstante, las crisis de seguridad alimentaria todavía se tratan normalmente como fenómenos puramente transitorios (incluso cuando en la práctica puedan durar varios años), con una especial atención a las situaciones adversas que las desencadenan y las medidas inmediatas necesarias para restaurar niveles aceptables de consumo

alimentario. Los mecanismos subyacentes que provocan las crisis no suelen abordarse.

Aunque las crisis tienden a diversificarse, sus consecuencias son a menudo bastante similares. Se pueden identificar tres tipos de contextos de crisis: las emergencias repentinas, las de lenta aparición y las complejas o prolongadas. De ningún modo se trata de categorías exhaustivas o excluyentes entre sí. Más bien sirven para demostrar que el éxito de una intervención es en gran parte el resultado de comprender el contexto en su conjunto y de tener en cuenta este tipo de conocimiento en la respuesta. Cuando no se procede de esta forma, la crisis de seguridad alimentaria puede prolongarse.

Las *crisis alimentarias* repentinas se relacionan frecuentemente con catástrofes naturales causadas por peligros climáticos, como inundaciones o huracanes. Dada la naturaleza episódica de la situación de crisis, los gobiernos nacionales y la sociedad civil tienen a menudo una importante capacidad para movilizar recursos y responder a las demandas básicas de alimentos, agua y alojamiento. Las dificultades se derivan del hecho de que los recursos para fomentar la seguridad alimentaria a largo plazo a través de la inversión en capital humano, social y físico disminuyen en el contexto de crisis, de

FIGURA 7
La lucha contra la vulnerabilidad: la función de la ayuda alimentaria en la protección social



tal forma que la inseguridad alimentaria transitoria se convierte en crónica.

Las *crisis de inseguridad alimentaria de lenta aparición* surgen cuando las personas que sufren inseguridad alimentaria crónica se enfrentan a perturbaciones externas frecuentes o persistentes, como la sequía, el VIH/SIDA, el mal gobierno y políticas erróneas, la degradación de la tierra cultivable y de los recursos hídricos, marginación social y política u otros factores. Aunque pueden ofrecer más oportunidades para planificar y ejecutar respuestas adecuadas, las crisis de lenta aparición pueden tener efectos a varios niveles, provocando un desgaste acumulativo de recursos y socavando la capacidad de respuesta del país. En los lugares en los que estos efectos sean generalizados y graves, y en las estructuras de gobierno demasiado débiles para prevenirlos, estas situaciones adquieren el carácter de crisis prolongadas.

Las *crisis complejas o prolongadas* tienen la capacidad de incrementar la inseguridad alimentaria mediante la degradación, limitación y destrucción de los mecanismos de las personas para asegurar la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad de los alimentos. Un conflicto puede generar incertidumbres que afectan a la actividad económica necesaria para desarrollar

la seguridad alimentaria, y la actividad económica por sí misma puede convertirse en un foco de conflicto. La destrucción de instituciones reguladoras, en particular las estatales, tiene repercusiones a nivel nacional. Las opciones de respuesta están limitadas tanto por la naturaleza de las crisis prolongadas como por la división «humanitario-desarrollista» que impide el necesario análisis a largo plazo del proceso (social, político, económico y ambiental) que configura la seguridad alimentaria.

El Capítulo 5 vuelve a plantear este tema, en relación con cuatro elementos que deben tenerse cuenta en el diseño y ejecución de las intervenciones adecuadas en una crisis: *i)* el modo en que la naturaleza dinámica de una crisis afecta a lo largo del tiempo a las cuatro dimensiones de la crisis alimentaria, en su conjunto o por separado; *ii)* la forma en la que el contexto sociopolítico y económico influye en la seguridad alimentaria; *iii)* el modo en que la naturaleza de la crisis afecta a los mecanismos institucionales y administrativos para diseñar y ejecutar políticas eficaces; y *iv)* la manera en que los resultados a corto plazo influyen en los objetivos a largo plazo para la seguridad alimentaria.

Fuente: Flores, Khwaja y White, 2005.

garantizar un nivel mínimo de bienestar, incluyendo un nivel mínimo de nutrición, o ayudar a los hogares a hacer frente a los riesgos, aunque a menudo se empleen definiciones o indicadores diferentes del bienestar individual o familiar. Las redes de seguridad social se basan normalmente en distintos indicadores de la pobreza, mientras que las redes de seguridad alimentaria pueden utilizar normas relacionadas de una forma más directa con la inseguridad alimentaria (por ejemplo, medidas antropométricas, de encuestas de consumo o criterios de vulnerabilidad).

Las redes de seguridad social y las redes de seguridad alimentaria desempeñan una función mucho más amplia que suministrar alimentos durante las crisis. Proporcionan

recursos fungibles que pueden ser usados para proteger o invertir en bienes productivos. También pueden vincularse al desarrollo del capital humano cuando se condicionan a la asistencia a la escuela y a revisiones médicas.

Crterios básicos para el diseño de redes de seguridad alimentaria

En la formulación, diseño y ejecución de las redes de seguridad alimentaria deben tenerse en cuenta diversos criterios:

- naturaleza de la inseguridad alimentaria;
- objetivos del programa;
- capacidad institucional y recursos presupuestarios;
- política, opinión pública y las funciones de la administración y la sociedad civil;

RECUADRO 6 Selección de la población beneficiaria

La selección de las personas beneficiarias implica los esfuerzos para asegurar que la ayuda llegue a todas las personas, pero únicamente a las personas, que la necesitan. Existen varios mecanismos de selección y los responsables de formular las políticas necesitan saber el grado de eficacia de cada mecanismo. Desgraciadamente, existe poco consenso acerca de cuál es el mejor de los métodos usados habitualmente para orientar las transferencias a los pobres. En un metaanálisis realizado por Coady, Grosh y Hoddinott (2004) se recopiló una extensa base de datos sobre 122 programas en 48 países. El estudio proporciona información sobre el uso de las técnicas de selección, un resumen de estadísticas sobre los resultados de programas comparativos y un análisis de regresión para examinar las correlaciones entre los métodos y los resultados. Los métodos más frecuentes de selección de las personas beneficiarias son:

- Evaluación por individuo/hogar
 - *Prueba de recursos*: Un responsable evalúa directamente si el solicitante puede ser candidato para el programa.
 - *Pruebas de recursos sustitutiva*: Se calcula una «puntuación» para cada hogar basada en un pequeño número de características fácilmente observables.

- *Selección comunitaria*: Un líder de la comunidad o un grupo de miembros de la misma decide quién en la comunidad debe recibir prestaciones.

- Selección por categorías:
 - *Geográfica*: La elegibilidad para las prestaciones se determina por el lugar de residencia.
 - *Demográfica*: La elegibilidad se determina por la edad, el sexo u otras características demográficas.
- Autoselección: Un programa o servicio que está abierto a todos, pero diseñado de tal forma que la participación será muy superior entre aquellos que son pobres que entre aquellos que no lo son.

El estudio presenta cinco conclusiones generales:

1. La selección de los beneficiarios puede funcionar. El programa medio proporcionó una cuarta parte más de recursos a los pobres de lo que habrían facilitado asignaciones aleatorias. Los diez programas que tuvieron mejor repercusión entregaron de dos a cada cuatro veces la prestación per cápita a los pobres. Se pudieron realizar asignaciones progresivas en todos los contextos del país, en países con diferentes niveles de ingresos y en la

- incentivos y preferencias del grupo beneficiario;
- mecanismos de selección de la población beneficiaria;
- efectos en los precios, la mano de obra y el comercio.

La primera consideración al diseñar una red de seguridad alimentaria es comprender la naturaleza de la inseguridad alimentaria: ¿Quién sufre inseguridad alimentaria y cuáles son las causas inmediatas y subyacentes? Hay muchos factores que pueden contribuir a la inseguridad alimentaria, por ejemplo, las variaciones estacionales del suministro, la pobreza crónica y la falta de activos, las diferencias distributivas dentro del hogar y el funcionamiento de los mercados locales de alimentos. Responder

a la inseguridad alimentaria en contextos de crisis es especialmente complicado (Recuadro 5 y Capítulo 5). La existencia de la inseguridad alimentaria en zonas en las que existe una alimentación adecuada y los mercados de alimentos son eficientes indica que el problema tiene que ver con el poder adquisitivo, es decir, las personas afectadas por la inseguridad alimentaria no disponen de ingresos necesarios para comprar suficientes alimentos. En estos casos, los programas deberían centrarse en aumentar las oportunidades de generación de ingresos o proporcionar transferencias de efectivo. Si los mercados de alimentos no funcionan de modo adecuado, el problema subyacente fundamental puede ser la escasez de alimentos a nivel local o regional, lo

mayor parte de las modalidades de programas.

2. La selección de la población beneficiaria no siempre funciona. Aunque los resultados por término medio fueron buenos, la selección fue regresiva en una cuarta parte de los casos. Para cada uno de los métodos considerados, excepto en el de autoselección basado en el requisito de trabajo, hubo al menos un caso de programa que fue regresivo.
3. No hay claramente un método preferido para todos los tipos de programas o todos los contextos del país. Un 80 por ciento de la variabilidad en los resultados de la selección se debió a diferencias inherentes a los métodos de selección y sólo el 20 por ciento debido a diferencias entre los métodos.
4. Fue posible realizar una clasificación poco consistente de los diferentes mecanismos. Las intervenciones en que se usaron pruebas de recursos, selección geográfica y autoselección basada en una exigencia de trabajo se relacionaron con mayores prestaciones destinadas a las dos quintas partes más pobres. Las pruebas de recursos sustitutivos, la selección de las personas por parte de la comunidad

y la selección demográfica para los niños mostraron, en términos generales, buenos resultados, pero con una considerable variación.

La selección demográfica para los mayores y la autoselección basada en el consumo mostraron una capacidad limitada para seleccionar de forma eficaz a los beneficiarios.

5. La ejecución influye enormemente en los resultados. Parte de la variabilidad era atribuible al contexto del país. El resultado de la selección mejoró con los niveles de renta de los países, el grado de desigualdad de los ingresos y la medida en que los gobiernos pueden rendir cuentas de sus acciones. Generalmente, cuantos más métodos se usan, mejores son los resultados de la selección. Los factores no recogidos en las regresiones (la imaginación y el vigor en el diseño y la ejecución del programa) explicaron gran parte de las diferencias en el éxito de la selección. En consecuencia, queda un gran margen para la mejora en el diseño y la ejecución de los métodos de selección.

Fuente: Coady, Grosh y Hoddinott, 2004.

que indicaría la necesidad de establecer un programa de provisión directa de alimentos o de adoptar medidas con vistas a mejorar el funcionamiento de los mercados locales.

El segundo aspecto básico consiste en definir los objetivos del programa. Se requieren distintos tipos de intervenciones para programas destinados a mitigar la inseguridad alimentaria estructural o crónica a diferencia de los destinados a situaciones transitorias o de crisis, una distinción tratada de forma más detallada más adelante y en posteriores capítulos. Otros posibles objetivos de los programas son potenciar la capacidad de acción de los pobres y las mujeres, o hacer frente a tipos específicos de inseguridad alimentaria, como la malnutrición infantil.

Los recursos administrativos y presupuestarios –tercer aspecto– deben tomarse en consideración en el diseño de redes de seguridad alimentaria, ya que determinan la capacidad de un gobierno u organización para llevar a cabo intervenciones. En muchos países menos adelantados, la capacidad administrativa es sumamente limitada, como resultado de la debilidad de las instituciones públicas y la escasez de personal cualificado. Estos límites administrativos pueden lógicamente restringir el nivel de complejidad y el alcance de una intervención determinada. Las limitaciones presupuestarias restringen obviamente el diseño de los programas, lo que se traduce en particular en una elección entre la cobertura y la cuantía de una transferencia determinada.

Un cuarto aspecto tiene que ver con las funciones relativas de los distintos niveles de la administración y de la sociedad civil, por lo que se refiere tanto a la distribución de responsabilidades administrativas como presupuestarias. Ello depende en parte de la historia institucional del país en cuestión, así como del deseo de corregir o compensar deficiencias institucionales, como la falta de democracia en el ámbito local. El contexto político y las tradiciones de un país determinado pueden determinar el tipo de red de seguridad alimentaria aceptable a los ojos de la opinión pública.

Asimismo, el diseño del programa debe guiarse por el tipo de efectos de los incentivos que los responsables de la adopción de políticas deseen promover o desalentar y las preferencias de la población seleccionada. Los beneficiarios previstos quizá prefieran un cierto tipo de programa por razones económicas, sociales o culturales. Por ejemplo, las familias pueden preferir recibir efectivo porque ofrece una mayor flexibilidad con vistas a satisfacer necesidades diversas, y las comunidades indígenas pueden resistirse a las intervenciones dirigidas a las personas o las familias y preferir en su lugar intervenciones basadas en la comunidad. Si se pasan por alto las preferencias locales, es posible que se reduzcan los efectos de una intervención determinada.

El mecanismo de selección de la población beneficiaria debe ser tomado cuidadosamente en consideración. La mayor parte de las intervenciones están dirigidas a una región o un tipo de familia en particular por razones presupuestarias y de igualdad. La metodología escogida para llegar al grupo de población seleccionado es una decisión crucial de la que depende en gran medida la eficacia de una intervención, así como el riesgo de causar efectos negativos no pretendidos. Existen muchas metodologías (Recuadro 6), y la elección depende de los objetivos y el diseño del programa, la disponibilidad de datos, el presupuesto y la capacidad operacional del organismo de ejecución. Se considera que algunos programas seleccionan al grupo beneficiario por su propia naturaleza, bien porque proporcionan salarios tan bajos, bien porque están sujetos a tantos requisitos, que sólo las familias más pobres participarán. Estos programas con

mecanismos de autoselección presentan otras ventajas y desventajas.

En lo que respecta a los programas dirigidos a familias determinadas, normalmente es necesario elegir a un adulto para que reciba las prestaciones del programa. La elección del beneficiario dependerá de los objetivos del programa, pero actualmente la mayor parte de los programas de transferencias, de alimentos o efectivo, conceden prioridad a la mujer responsable de la familia. Este concepto, que ha pasado a ser un axioma en el campo del desarrollo, se basa en pruebas empíricas de que las mujeres gastan los ingresos de forma diferente a los hombres. En particular, es más probable que las mujeres gasten los ingresos que han obtenido en la nutrición y la salud y educación de los niños, mientras que es más probable que los hombres asignen los ingresos bajo su control a tabaco y alcohol. Estas diferencias entre hombres y mujeres respecto de la asignación de los ingresos parecen ser especialmente importantes en las familias pobres (véase, por ejemplo, Haddad, Hodinott y Alderman, 1997).

Los criterios de interrupción de la ayuda deberían estar determinados por los objetivos del programa. Sin embargo, interrumpir la ayuda que reciben de un programa las personas o familias es delicado desde el punto de vista político y, a menudo, complicado desde el punto de vista técnico. Los programas de transferencias de efectivo condicionales, en los que los pagos están vinculados a la educación, deberían interrumpir la prestación de ayuda una vez que los niños alcanzan una determinada edad, y los programas temporales deberían interrumpir la ayuda a las familias cuando éstas ya no necesitan la asistencia. Esta última norma, común en los Estados Unidos de América y en Europa, es muy difícil de aplicar por razones administrativas, incluso en países de ingresos medios. A menudo, se aplican medidas basadas simplemente en la imposición de un plazo. En cualquier caso, deberían establecerse criterios de interrupción sencillos y transparentes con respecto a los países de bajos ingresos.

En los últimos años ha aumentado paulatinamente la importancia otorgada a la función que las técnicas de evaluación deberían desempeñar en la selección, el diseño, la puesta en práctica y la evaluación

de los resultados de las redes de seguridad alimentaria. Las técnicas de evaluación pueden mejorar la ejecución y la eficiencia de los programas tras el comienzo de las intervenciones, proporcionar datos sobre la eficiencia en función de los costos y los resultados de una intervención específica, y facilitar información comparativa sobre las intervenciones según los distintos sectores de políticas o dentro de éstos. Además, facilitan una valiosa comprensión de la estructura de incentivos y los procesos de una intervención y, por ello, forman parte esencial de la definición de políticas y del propio proceso de desarrollo agrícola y rural (FAO, 2003b).

Modalidades alternativas

En los países en desarrollo suelen emplearse tres tipos principales de programa por lo que hace a las redes de seguridad alimentaria: programas mediante efectivo, programas relacionados con el acceso a los alimentos y programas relacionados con el suministro de alimentos.

Los programas mediante efectivo proporcionan transferencias de efectivo a las familias beneficiarias, a veces condicionadas a la adopción de ciertas medidas por estas familias. En un tipo de programa mediante efectivo, la transferencia de efectivo no está sujeta a condiciones o requisitos de cumplimiento. Estos tipos de programas han conseguido rápidamente un respaldo como un instrumento para enfrentarse a la pobreza y la inseguridad alimentaria crónicas en África. Save the Children UK, HelpAge International y el Instituto de Estudios para el Desarrollo (2005) analizaron para el UNICEF las lecciones extraídas de los programas de transferencias de efectivo no condicionadas utilizados en 15 países del África oriental y meridional.

Un segundo tipo lo constituyen los programas de transferencias de efectivo condicionales, que se han puesto de moda en la región de América Latina y el Caribe en los últimos años. El programa PROGRESA (posteriormente rebautizado Oportunidades) de México (desde 1996 hasta la fecha) es el ejemplo más destacado. Las familias reciben efectivo siempre y cuando cumplan determinadas condiciones, por lo general la asistencia a la escuela en el caso de los niños y la realización de revisiones médicas (FAO, 2003b). Un tercer tipo de programa

son los de efectivo por trabajo, en virtud de los cuales se hacen pagos a las familias que trabajan en proyectos de obras públicas. Un ejemplo es el Plan de garantía del empleo de Maharashtra, en la India, establecido en 1973 (Subbarao, 2003).

Los programas relacionados con el acceso a los alimentos pretenden aumentar la capacidad de las familias afectadas por la inseguridad alimentaria para comprar alimentos. Estos programas se basan en la premisa de que se cuenta con los alimentos adecuados y de que los mercados de alimentos funcionan razonablemente bien, de forma que un aumento de la demanda no producirá un aumento sustancial de los precios de los alimentos. Un tipo de programas relacionados con el acceso a los alimentos entraña una transferencia de efectivo, pero el efectivo debe gastarse en alimentos. Así sucede, por ejemplo, en el programa Carta Alimentação del Brasil, puesto en marcha en febrero de 2003 que es un componente esencial del Proyecto Hambre Cero de lucha contra el hambre. Las familias están obligadas a gastar las transferencias únicamente en artículos alimenticios, lo que deben demostrar aportando los recibos por la cuantía de la transferencia (Presidencia de la República, 2003). Un segundo tipo de programas relacionados con el acceso a los alimentos incluye los programas de cupones para alimentos, que se han utilizado en varios países desarrollados y en desarrollo, como Sri Lanka (Castaneda, 1999; Rogers y Coates, 2002).

Los programas relacionados con el suministro de alimentos proporcionan directamente alimentos o complementos nutricionales a las personas o las familias. Algunos de estos programas se basan en la premisa de que no existen mercados de alimentos eficientes, esto es, que un aumento de la demanda produciría principalmente un aumento de la inflación, o sencillamente provocaría una indisponibilidad de alimentos. Así ocurre, por ejemplo, en los programas de ayuda alimentaria directa o de alimentos por trabajo, que constituyen el tipo de red de seguridad alimentaria principalmente utilizado por el Programa Mundial de Alimentos. Otros tipos de programas dan por supuesto que algunos miembros de la familia son especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria o

la malnutrición y, por ello, son necesarias intervenciones específicas dirigidas de forma muy precisa, como los almuerzos escolares o los programas de suplementación de la alimentación. Estos tipos de intervención se han utilizado en muchos países en desarrollo y desarrollados.

Muchas redes de seguridad alimentaria combinan elementos de estas distintas modalidades. Una combinación de estas alternativas resulta apropiada cuando las causas del hambre varían en las diferentes regiones, familias o personas, haciendo necesaria una intervención heterogénea, cuando el hambre, en el plano familiar, se debe a varias razones, o cuando un programa tiene múltiples objetivos. Por ejemplo, en el Brasil, en el contexto del Proyecto Hambre Cero, más amplio, el Programa Carta Alimentação anteriormente descrito se complementó con otras iniciativas de desarrollo local en el plano municipal, como campañas de alfabetización de adultos, construcción de depósitos de agua; programas de alimentación escolar, y programas de alcance regional o nacional, como los de reforma agraria y apoyo a la agricultura en pequeña escala. Otro ejemplo lo constituye el programa PROGRESA, que combina una transferencia condicional de efectivo con suplementos nutricionales dirigidos a las mujeres embarazadas o lactantes y a los niños de pecho.

Transferencias de efectivo, de cupones o de alimentos

Una de las decisiones más importantes al diseñar una red de seguridad alimentaria es determinar si se debe proporcionar ayuda en forma de efectivo, de cupones o de alimentos. Tanto unos como otros producen un aumento efectivo de los ingresos familiares y, por lo tanto, de la capacidad de comprar alimentos. No obstante, estos programas pueden tener repercusiones diferentes en la seguridad alimentaria familiar y en los mercados locales.

Las transferencias de efectivo resultan apropiadas cuando los mercados de alimentos funcionan razonablemente bien y la falta de acceso a los alimentos es la causa fundamental del hambre. Como se ha señalado anteriormente, en estas situaciones la curva de suministro de alimentos es prácticamente horizontal, de forma que

un aumento de la demanda no conducirá a un aumento sustancial de los precios de los alimentos. Las transferencias de efectivo deberían, por consiguiente, fomentar el desarrollo de los mercados locales, no sólo de alimentos, sino de otros bienes también. Por otra parte, las transferencias de efectivo sin restricciones permiten a las familias pobres invertir y gastar el dinero en lo que consideran más importante. Diversos estudios han mostrado que incluso los más pobres de los pobres invierten parte de las transferencias que reciben en actividades de empleo autónomo o de producción agrícola (Peppiatt, Mitchell y Holzmann, 2001).

El enfoque relacionado con el acceso a los alimentos, como los programas de cupones para alimentos o de transferencias de efectivo condicionales, resulta apropiado también cuando los mercados locales de alimentos funcionan correctamente y la falta de acceso a los alimentos es la causa fundamental del hambre. Este enfoque fomentará igualmente el desarrollo de los mercados locales, principalmente de artículos alimenticios. Los enfoques de este tipo tienen la ventaja de ser más aceptables desde el punto de vista político, porque es muy difícil negar la conveniencia de proporcionar alimentos a las personas hambrientas. Las transferencias relacionadas con el acceso a los alimentos pueden asimismo reducir el desvío de recursos hacia formas de consumo «indeseadas» porque en el diseño del programa se obliga a que el gasto se haga en productos alimenticios. Sus requisitos administrativos y de costos de transacción son menores que las medidas relacionadas con el suministro de alimentos, pero mayores que los de las medidas relacionadas con transferencias de efectivo. Por otra parte, la prohibición de gastar en artículos no alimenticios limita también el gasto en inversión. Además, las restricciones aplicadas al gasto pueden desencadenar otros tipos de comportamiento negativo, como el fraude o la venta de los cupones para alimentos en el mercado negro.

Un enfoque relacionado con el suministro de alimentos es radicalmente distinto porque resulta más apropiado cuando la causa fundamental del hambre es un suministro insuficiente de alimentos. En este caso, las transferencias de efectivo simplemente provocan el aumento de la inflación si los

mercados no funcionan correctamente o, peor aún, si simplemente no hay alimentos disponibles. Como en el caso de los programas relacionados con el acceso a los alimentos, los programas relacionados con el suministro de alimentos también son más aceptables desde el punto de vista político que las transferencias de dinero en efectivo sin restricciones. Además, es difícil desviar los alimentos a formas de consumo indeseadas. Otra consideración importante es que la ayuda alimentaria procede a menudo de donaciones y se proporciona gratis al gobierno receptor. Un inconveniente es que la disponibilidad de ayuda alimentaria puede influir en la selección de un programa que, desde la perspectiva del país receptor, no sea óptimo. Por otra parte, al igual que en el caso de las intervenciones relacionadas con el acceso a los alimentos, proporcionar ayuda alimentaria en especie limita la inversión o el ahorro por parte de los beneficiarios y puede desencadenar otras formas de comportamiento negativo, como el fraude o la venta de los alimentos proporcionados en concepto de ayuda.

Algunos estudios realizados en los Estados Unidos (Fraker, 1990) muestran que las transferencias relacionadas con el acceso a los alimentos, como los cupones para alimentos, tienen mayores efectos en lo que se refiere al consumo de alimentos que las transferencias de efectivo, aunque los beneficiarios prefieran recibir el dinero en efectivo. Algunos estudios que comparan los cupones para alimentos y la ayuda de dinero en efectivo en América Latina y el Caribe (Handa y Davies, 2006; Rawlings, 2004) constataron que los resultados diferían para cada país. Las personas más pobres tienen una propensión marginal mucho más elevada a consumir parte de esos ingresos que las personas más ricas (es decir, es más probable que incrementen su consumo cuando aumentan sus ingresos), de tal forma que la diferencia entre los efectos de los cupones para alimentos y de las transferencias de efectivo será menor en países más pobres y en programas que tengan como destinatarios a los hogares más pobres.

En ambos tipos de transferencias, es probable que se produzca una cierta desviación hacia el consumo de artículos no alimenticios. Las familias que reciben cupones para alimentos pueden comprar

entonces menos alimentos con sus ingresos en efectivo (y sustituir así una fuente de ingresos por la otra), o vender los cupones para alimentos en el mercado negro a precios descontados. Las familias que reciben ingresos en efectivo pueden, naturalmente, gastar esos ingresos como prefieran. En ambos tipos de transferencias esa desviación puede ser positiva o negativa para la seguridad alimentaria a largo plazo. La desviación positiva incluye la compra de aperos agrícolas, ropa para la escuela y otros artículos que ayudan a mejorar a largo plazo la seguridad alimentaria.

La ayuda alimentaria en apoyo a los resultados nutricionales

Además de las dimensiones de disponibilidad, acceso y estabilidad de la seguridad alimentaria, hay que tomar en consideración la utilización, entendida como la capacidad del beneficiario para absorber los nutrientes de los alimentos. Esta dimensión está relacionada con el estado de salud del beneficiario y la disponibilidad de factores complementarios como agua potable e instalaciones de saneamiento. Para muchas personas que tienen su salud en peligro, los alimentos especialmente enriquecidos pueden ser necesarios para proporcionar los nutrientes que requieren.

Existen relativamente pocos estudios que hayan analizado el efecto nutricional de la ayuda alimentaria. Bezuneh y Deaton (1997) informaron de mejoras nutricionales significativas para los participantes en los programas de alimentos por trabajo de Kenya. En otro estudio, para las zonas rurales de Etiopía, Yamano, Alderman y Christiaensen (2005) constataron que en relación con los hogares que no recibían ayuda alimentaria, los receptores de ayuda alimentaria sufrieron menos malnutrición y retraso del crecimiento de la población infantil. Los autores llegaron a la conclusión de que «la ayuda alimentaria, en realidad, ha sido eficaz en la protección del crecimiento de los niños contra las sequías y otras fluctuaciones de los ingresos en las comunidades que reciben ayuda alimentaria».

En cambio, otros estudios fueron incapaces de encontrar datos concluyentes que demostrasen un efecto nutricional positivo de diversos programas de ayuda alimentaria.

Aunque hayan sido relativamente eficaces para satisfacer a corto plazo las necesidades nutricionales de hogares con déficit de alimentos, los programas de alimentos por trabajo no han mostrado en cambio tanta eficacia para proporcionar seguridad alimentaria a largo plazo. Los proyectos de infraestructura rural apoyados por programas de alimentos por trabajo no disponen de los medios adecuados para abordar los objetivos de seguridad alimentaria tanto a corto como a largo plazo (Clay, Pillai y Benson, 1998).

Dos estudios por separado de Brown, Yohannes y Webb (1994) y Webb y Kumar (1995) examinaron el impacto nutricional de los programas por alimentos en Níger y no encontraron pruebas concluyentes de un efecto global positivo de la ayuda alimentaria para todos los participantes. Aunque los autores constataron una relación positiva entre la situación nutricional y la participación en los programas de alimentos por trabajo, no fueron capaces de establecer una relación de causalidad debido a las limitaciones de los datos. Mas recientemente, Quisumbing (2003) investigó los efectos de la ayuda alimentaria en la situación nutricional medida por indicadores de nutrición infantil en las zonas rurales de Etiopía, y observó que, a pesar de que la ayuda alimentaria tiene un efecto positivo en la nutrición, las consecuencias difieren en función del sexo del niño y la forma de distribución de la ayuda alimentaria. Los hogares que participan tienden a dedicar los ingresos procedentes de la distribución gratuita a la nutrición de las niñas, mientras que los ingresos provenientes del programa de alimentos por trabajo representan una contribución significativamente mayor a la mejora de la nutrición de los niños.

Por último, aunque algunos programas de alimentación suplementaria son instrumentos eficaces para incrementar el aporte calórico de los beneficiarios, no son suficientes para eliminar la malnutrición. Aparte del incremento en la cantidad de aporte calórico, la calidad del contenido de nutrientes de los alimentos también es importante. Además, hay otros factores que pueden contribuir a un aporte calórico por debajo del nivel óptimo y un aumento del predominio de la malnutrición. Entre estos factores se cuentan los tratamientos deficientes de enfermedades

infecciosas, desequilibrios nutricionales en las dietas locales y diversos condicionantes sociales y culturales que dan prioridad a los varones adultos antes que a las madres y los niños.

Conclusiones

Las políticas y las prácticas en el ámbito de la ayuda alimentaria han cambiado considerablemente en los últimos años. La ayuda alimentaria se ha hecho más sensible a las necesidades de los beneficiarios y obedece menos a los intereses de los donantes, aunque se continúen llevando a cabo muchas prácticas controvertidas. La disminución de la ayuda para programas en favor del aumento de la ayuda de emergencia supone un cambio hacia formas más selectivas de ayuda. Sin embargo, el uso creciente de la monetización en la ayuda para proyectos contrarresta en parte esta mejora, debido a que la ayuda monetizada no tiene unos destinatarios específicos. Como se podrá comprobar en el siguiente capítulo, la ayuda alimentaria suele perjudicar con mayor frecuencia a los productores y los mercados locales cuando no está orientada correctamente.

Otro cambio importante en la ayuda alimentaria es el creciente número de donantes que están sustituyendo las donaciones de productos básicos con dinero en efectivo, posibilitando la adquisición de más alimentos en el propio país o en países vecinos. Desgraciadamente, algunos donantes han sustituido los requisitos de adquisición en el propio país con otras exigencias locales y regionales, de manera que la mayor parte de la ayuda alimentaria sigue estando «condicionada» de una forma que reduce tanto la flexibilidad como la eficiencia de los programas de ayuda alimentaria. Los efectos de las adquisiciones locales y regionales en los mercados locales se estudian en el siguiente capítulo, aunque, si sólo se tienen en cuenta razones de eficiencia, no deberían imponerse condiciones.

Las instituciones de gobernanza de la ayuda alimentaria internacional han evolucionado considerablemente desde comienzos de la década de 1950, aunque no han seguido el mismo ritmo que el

conocimiento, cada vez mayor, sobre la seguridad alimentaria, la protección social y las redes de seguridad, que ha surgido en las últimas décadas. Ciertos intereses creados y cuestiones políticas presentes a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde los donantes hasta los beneficiarios finales, han impedido una gobernanza eficaz de la ayuda alimentaria. Las principales víctimas de esta disfunción son las personas vulnerables, que supuestamente tienen que beneficiarse de la ayuda alimentaria.

Una mejor gobernanza de la ayuda alimentaria internacional orientaría los programas hacia los países más pobres con déficit alimentarios crónicos, y hacia los grupos de población correctamente identificados de estos países. En la medida en que se consiga esto, no deberían plantearse cuestiones acerca del desplazamiento comercial y los desincentivos para la producción local. Unas más adecuadas disciplinas de la ayuda alimentaria podrían mejorar asimismo la eficiencia de las transferencias. Aunque puede parecer que no es realista esperar la sustitución completa de la ayuda en especie por recursos en efectivo no condicionados, hay formas de mejorar la eficiencia de las transferencias de donaciones en especie, por ejemplo, mediante la rebaja de las exigencias relacionadas con la elaboración y el transporte.

Los miembros de la OMC están de acuerdo en la necesidad de proteger la función de la ayuda alimentaria de buena fe en intervenciones en situaciones de emergencia, y parecen haber alcanzado un compromiso para asegurar niveles adecuados de ayuda alimentaria. La OMC ha establecido una clara distinción entre la ayuda alimentaria de urgencia y la ayuda no urgente, aunque continúan planteándose cuestiones cruciales: ¿Qué define el comienzo y la duración de una emergencia? ¿Se puede justificar la ayuda alimentaria en situaciones que no se consideran de emergencia? ¿Quién decide? Los mecanismos internacionales existentes para regular la ayuda alimentaria ya tienen limitaciones cuando se trata de supervisar e imponer respuestas eficientes y adecuadas para emergencias humanitarias. ¿Es el momento para una nueva institución?

Algunas reflexiones recientes acerca de la seguridad alimentaria y la protección social

han llevado a plantear la ayuda en especie desde la perspectiva del desarrollo. Un apoyo eficaz para restaurar la seguridad alimentaria requiere conocer qué dimensiones de la seguridad alimentaria están en riesgo y por qué. Un nuevo conjunto de experiencias con redes de protección social y de seguridad alimentaria ofrece importantes enseñanzas para el diseño y la ejecución de estas medidas. Se necesita más investigación para evaluar intervenciones alternativas, pero no hay duda de que los programas basados en dinero en efectivo, estén condicionados o no, ofrecen magníficas oportunidades para fomentar mejoras sostenibles en la seguridad alimentaria. El uso de alimentos en lugar de dinero en efectivo en una red de seguridad social depende en gran parte de la disponibilidad de alimentos y del funcionamiento de los mercados. Allí donde hay disponibilidad de alimentos y los mercados funcionan razonablemente bien, la ayuda alimentaria en especie no es el recurso más adecuado.