

6. Conclusiones

Existe una situación de seguridad alimentaria cuando todas las personas disponen en todo momento de acceso a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, a fin de llevar una vida activa y sana, sin riesgo excesivo de perder este acceso. Las personas sufren inseguridad alimentaria cuando una o más dimensiones de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad) se encuentran en peligro. El hecho de que la ayuda alimentaria forme parte o no de una intervención adecuada, dependerá de las dimensiones de la seguridad alimentaria que se vean afectadas y las razones de ello.

Uno de los principales mensajes de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* de este año es que la ayuda alimentaria, más que ser la opción usada por defecto en las crisis humanitarias, debería ser considerada como una de las diversas opciones existentes en el marco de un conjunto más extenso de redes de seguridad social que buscan asegurar un nivel mínimo de bienestar y ayudar a las familias a gestionar el riesgo. Además de suministrar alimentos durante las crisis, estas redes de seguridad basadas en dinero en efectivo o en alimentos proporcionan recursos fungibles que pueden ser usados para proteger y realizar inversiones en bienes productivos. 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 la naturaleza del funcionamiento de los mercados. En los lugares en los que hay disponibilidad de alimentos asequibles a través de mercados que permanecen accesibles a las personas afectadas por una crisis, la ayuda alimentaria puede no ser el recurso más apropiado.

La inseguridad alimentaria puede existir de forma crónica o en situaciones identificadas como de «crisis» o «emergencia». En realidad, las crisis pueden precipitar el paso a un estado de inseguridad alimentaria crónica en el caso de que, para sobrevivir, las familias se vean obligadas a vender sus

recursos productivos. Además, las crisis suelen producirse en el marco de un contexto general de inseguridad alimentaria crónica, y, por consiguiente, pueden adoptar las características de una emergencia compleja o prolongada. En consecuencia, la inseguridad alimentaria no debería ser considerada como un fenómeno meramente transitorio desencadenado por una perturbación externa. De la misma forma, las respuestas posibles deberían ir más allá de las medidas necesarias inmediatas para restaurar niveles aceptables de consumo alimentario. Hay que reconocer que las intervenciones a corto plazo pueden tener, y tienen efectivamente, consecuencias a largo plazo y que estas consecuencias pueden ser positivas o negativas.

Un tercer mensaje importante del informe de este año es que los efectos económicos de la ayuda alimentaria son complejos y multidimensionales y, sorprendentemente, tampoco abundan los datos empíricos fiables sobre estos efectos. La ayuda alimentaria puede tener efectos adversos, pero su importancia no debería exagerarse. Los escasos datos disponibles no corroboran la opinión de que la ayuda alimentaria crea «dependencia» a nivel familiar, comunitario o nacional. Las cantidades de ayuda alimentaria son demasiado pequeñas e irregulares para generar esta dependencia. De hecho, un enfoque sobre la seguridad alimentaria basado en los derechos sugiere que las personas deberían poder depender de redes de seguridad adecuadas cuando sean incapaces de alcanzar la seguridad alimentaria por sí mismas.

Los datos revelan claramente que la ayuda alimentaria tiende a presionar a la baja y desestabilizar los precios de los productos locales, con efectos negativos para los medios de subsistencia de los productores y comerciantes locales. De forma similar, la ayuda alimentaria basada en compras locales o regionales puede encarecer los precios del mercado, perjudicar a los pobres que sean compradores netos de alimentos y crear

incentivos insostenibles para productores y comerciantes. En ambos casos, parece más probable que se produzca un daño cuando la ayuda alimentaria llega o se compra en el momento inoportuno, cuando la distribución de ayuda alimentaria no está orientada correctamente a los hogares más expuestos a la inseguridad alimentaria, y cuando el mercado local está relativamente poco integrado con mercados nacionales, regionales y mundiales de mayor tamaño.

Aunque la ayuda alimentaria tiene consecuencias en los precios de los productos básicos, este hecho no parece afectar a la producción general a nivel familiar o nacional cuando las cantidades de la ayuda son pequeñas. Los estudios iniciales hallaron una correlación negativa entre la ayuda alimentaria y la producción alimentaria, pero estos resultados reflejaban en varios casos probablemente una relación de coexistencia de la ayuda alimentaria y la baja productividad, más que una relación causal. Dado que la ayuda alimentaria tiende a fluir a hogares y comunidades afectadas por la pobreza crónica y por catástrofes frecuentes, puede resultar más adecuado afirmar que más bien son estas últimas condiciones las que conducen a la ayuda alimentaria, y no al revés.

Los datos empíricos muestran que la ayuda alimentaria desplaza las exportaciones comerciales a corto plazo, aunque bajo ciertas condiciones puede tener un efecto de estímulo a largo plazo. Las consecuencias de la ayuda alimentaria en las transacciones comerciales difieren según el tipo de programa y afectan de forma diferente a los distintos proveedores. Varios estudios indican que la escasa repercusión de la ayuda alimentaria proporcionada en pequeñas cantidades en los flujos comerciales no produciría efectos alteradores.

Un cuarto mensaje importante es que la ayuda alimentaria de urgencia y otras redes de seguridad social son esenciales para evitar que las adversidades transitorias empujen a las personas a la indigencia y hambre crónicas; no obstante, las personas no pueden superar por sí mismas las causas económicas y sociales que subyacen a la pobreza y el hambre. Este desafío sólo puede ser abordado de forma eficaz como parte de una estrategia de desarrollo más amplia. Los donantes deberían evitar caer en una

«trampa de la ayuda humanitaria» en la que se dedican tantos recursos a las emergencias que se ignoran las necesidades a largo plazo.

La ayuda alimentaria constituye la respuesta por defecto en las emergencias humanitarias, y a menudo se ignora el grado en que la gente depende de los mercados para su seguridad alimentaria. La respuesta de urgencia debería tener en cuenta un conjunto más amplio de intervenciones dirigidas a restaurar la resistencia de los sistemas alimentarios locales de la forma más rápida y eficaz posible. La ayuda alimentaria debería formar parte de esta respuesta en el caso de que la causa subyacente a la inseguridad alimentaria fuese una falta de disponibilidad de alimentos. En los casos en que la utilización de alimentos resulta difícil debido a una situación de hambruna, también puede ser necesario el uso de alimentos enriquecidos y terapéuticos.

La brecha política que existe en muchos niveles explica en parte que la ayuda alimentaria domine en las actuaciones de respuesta humanitaria. Para salvar esta brecha es preciso mejorar los análisis sobre seguridad alimentaria y asegurar que las respuestas se basen en las necesidades, sean estratégicas y lleguen en el momento oportuno; y que incorporen una evaluación de las necesidades como parte de un proceso de seguimiento y evaluación, en lugar de ser un acontecimiento aislado impulsado por la necesidad de obtención de recursos. Las actuaciones de respuesta deben asimismo apoyar las instituciones nacionales y regionales, y la seguridad alimentaria entendida como la preocupación política fundamental debe estar reforzada con intervenciones a nivel global orientadas a la ayuda alimentaria y a la reforma humanitaria.

Un mensaje importante final de la presente edición de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* es que es necesario reformar el sistema de ayuda alimentaria internacional tomando debidamente en consideración las necesidades de las personas cuyas vidas están en juego. Las negociaciones actuales sobre este asunto deberían basarse en datos empíricos e información fiables. Se deberían intensificar los sistemas de información y supervisión para asegurar que las decisiones que se tomen no tengan consecuencias negativas. A este efecto, la programación

respecto a los plazos y la selección de los destinatarios debe recibir plena atención. Los resultados del presente informe sugieren que unas cuantas reformas básicas podrían mejorar la eficacia y eficiencia de la ayuda alimentaria y, al mismo tiempo, abordar las preocupaciones legítimas en relación con el riesgo de causar consecuencias adversas. Las reformas comprenden los siguientes aspectos:

- eliminación de las formas de ayuda alimentaria sin destinatario determinado;
- desvinculación de la ayuda alimentaria de los requisitos de producción y transporte locales;
- uso de la ayuda alimentaria mediante productos básicos únicamente donde la inseguridad alimentaria esté provocada por una escasez de alimentos;
- utilización de compras locales y regionales donde haya disponibilidad suficiente de alimentos, sin sustituir la imposición de requisitos en origen por otras condiciones locales o regionales;
- mejora de los sistemas de información, de los análisis de necesidades y de supervisión para asegurar que se realicen intervenciones adecuadas y en los plazos oportunos y se minimicen los riesgos de consecuencias negativas.

Contribución especial

La soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación deberían orientar la reforma de la ayuda alimentaria: una visión desde la sociedad civil¹

En muchas situaciones la ayuda alimentaria es un elemento necesario para garantizar el derecho a librarse del hambre por parte de aquellos que sufren hambre y malnutrición agudas y cuyos gobiernos no pueden o no quieren tomar las medidas necesarias para solucionar la situación. Si un gobierno no quiere ayudar la parte de las personas que viven en su territorio en una situación de necesidad, esta situación puede ser juzgada como una grave violación del derecho humano a una alimentación adecuada. En estas situaciones, la ayuda alimentaria internacional puede actuar como ayuda de urgencia para garantizar que las personas y las comunidades afectadas no mueran de hambre, aunque la comunidad internacional debe presionar al gobierno para que use el máximo de recursos disponibles para garantizar que nadie muera de hambre. Si los gobiernos son incapaces de actuar de esta forma por falta de recursos o de alimentos disponibles, la comunidad internacional está obligada a ayudar. El Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales describe la importante función que la cooperación internacional debe desempeñar en estas situaciones y la obligación de ayudar.

RAZONES PARA EL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN

Es importante resaltar que tanto las catástrofes naturales como las provocadas por el hombre, que desencadenan la ayuda alimentaria, son responsables actualmente de alrededor del 10 por ciento del total de personas que sufren hambre y malnutrición en el mundo; el 90 por ciento de las personas que sufren hambre padecen a la vez malnutrición crónica. Cerca de un 80 por ciento de las personas que padecen hambre viven en zonas rurales, la mitad son pequeños agricultores, otro 22 por ciento son trabajadores sin tierra y 18 por ciento viven del uso de recursos naturales (por ejemplo pastores y pescadores). La mayoría de estos grupos viven en condiciones de extrema marginación, en zonas remotas sin ninguna ayuda oficial a través de servicios de extensión, etc. Es extremadamente importante superar esta marginación a fin de reducir a nivel mundial el número de personas que padecen hambre. Además, las personas afectadas por catástrofes naturales son a menudo las más pobres y marginadas. La falta de una reforma agraria obliga a las familias de agricultores pobres y marginados a usar las tierras más vulnerables a posibles catástrofes, como las inundaciones o la sequía. A menudo, las políticas agrarias nacionales e internacionales han forzado a estas personas a emigrar hacia zonas propensas al riesgo. Por consiguiente, sería incorrecto el método de concentrar cada vez más recursos para combatir catástrofes sin abordar al mismo tiempo

¹ Esta contribución ha sido preparada por Michael Windfuhr, Información y red de acción para el derecho a alimentarse, por encargo del Comité Internacional de Planificación de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria, un órgano que promueve y posibilita un debate sobre políticas agroalimentarias entre los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones internacionales con sede en Roma.

los problemas que se acaban de exponer. Lo que se necesita es combatir la situación de marginación de las comunidades y las personas afectadas.

CRÍTICAS AL USO DE LA AYUDA ALIMENTARIA POR PARTE DE ONG Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

La ayuda alimentaria, normalmente obtenida en los países donantes, por lo menos en parte, como un medio para la colocación de excedentes, puede socavar la producción y el comercio porque afecta negativamente a los mercados locales y a los precios que los pequeños agricultores reciben por su producción. Al mismo tiempo, este tipo de ayuda condicional es inadecuada desde el punto de vista cultural y ambiental. A menudo, la ayuda llega demasiado tarde (especialmente cuando se envía desde el exterior) y es más cara de lo que hubiera supuesto la compra de excedentes locales o regionales. Además, debido a que los programas de ayuda alimentaria suelen estar financiados de acuerdo con objetivos políticos y comerciales de países donantes y no se basan en las necesidades de las personas en peligro, algunas situaciones de crisis no reciben la atención y la ayuda suficientes. Todavía rige la vieja norma: la disponibilidad de ayuda alimentaria aumenta cuando los excedentes de los donantes son grandes y los precios internacionales son bajos, y viceversa. Puesto que la ayuda alimentaria se vincula frecuentemente a la ayuda en especie y no se dispone de otros medios de ayuda, se acaba empleando a menudo en situaciones en las que otro tipo de intervención de ayuda hubiera sido más eficaz. Estas otras formas de ayuda podrían ser los programas de transferencias de efectivo, los programas de ayuda a los medios de subsistencia o los programas de seguridad alimentaria de mayor escala.

LA AYUDA ALIMENTARIA PUEDE PERJUDICAR LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Tal como refleja este resumen de las críticas formuladas por la sociedad civil, la ayuda alimentaria posee un potencial efectivo –en el caso de que no se suministre de una forma adecuada y con cuidado– para socavar la soberanía alimentaria. Los mercados locales se ven gravemente afectados cuando se utiliza la ayuda alimentaria como una forma indirecta de dumping de exportación. Con frecuencia, la venta de alimentos para financiar proyectos de desarrollo (monetización) también acaba resultando peligrosa y puede destruir los precios agrícolas locales. La venta de la ayuda alimentaria también puede provocar cambios en la dieta y las pautas de consumo. En el caso de la ayuda en alimentos genéticamente modificados las consecuencias pueden ser incluso peores. En el pasado reciente, se ha ignorado la prioridad del consumidor y se ha ofrecido ayuda alimentaria genéticamente modificada sin consultar. La ayuda alimentaria debería respetar el principio de la soberanía alimentaria.

Las actuales negociaciones de la OMC sobre agricultura están avanzando hacia el establecimiento de un «compartimento seguro» para la ayuda alimentaria de urgencia que esté exenta de las disciplinas comerciales comunes. Aunque es justo establecer este tipo de exención, no debería ser la función de la OMC definir el concepto «ayuda alimentaria de urgencia» o establecer este «compartimento seguro». En nuestra opinión, estos acuerdos van más allá del mandato y las competencias de la OMC y deberían ser realizados por instituciones con competencias más afines, como la FAO.

¿QUÉ SE PUEDE Y SE DEBERÍA APRENDER DEL DEBATE SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN?

Del concepto del derecho a una alimentación adecuada se pueden extraer importantes criterios para una renegociación del Convenio de Ayuda Alimentaria, o para cualquier otra forma de marco institucional en que se pueda organizar la ayuda alimentaria en el futuro. El documento de las «Directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional» ya contiene importantes criterios sobre la forma en que debería organizarse la ayuda alimentaria y cómo debería integrarse en objetivos de recuperación y desarrollo a más largo plazo (Directriz 15.4). La Directriz 15 se ocupa de la ayuda alimentaria internacional y la Directriz 16 aborda las catástrofes naturales y provocadas por el hombre. Las Directrices fueron adoptadas de forma unánime por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004. Las directrices dejan claro que la ayuda alimentaria debe basarse en evaluaciones razonables de las necesidades y orientarse a los grupos especialmente afectados por la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad. La ayuda alimentaria tiene que estar impulsada por la demanda: «...los Estados donantes deberían proporcionar dicha asistencia de manera tal que tenga en cuenta la inocuidad de los alimentos, la importancia de no causar trastornos a la producción local de alimentos, y las necesidades nutricionales y dietéticas y la cultura de las poblaciones receptoras». Las directrices destacan que debería existir una clara estrategia de terminación y que no se debería crear una dependencia. La distribución de ayuda alimentaria se debería llevar a cabo sin discriminación de cualquier grupo o individuo de un país.

Además, las organizaciones de la sociedad civil recomiendan que cualquier compromiso de ayuda alimentaria (en el caso de que se renueve en virtud del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria [CAA] o de cualquier otra organización sucesora) debiera especificarse en cantidades de alimentos o equivalentes nutricionales. Estos compromisos deberían asignarse en consonancia con evaluaciones de necesidades que empleen métodos aceptados internacionalmente. La Directriz 16 amplía el contexto al destacar que el suministro de ayuda alimentaria debe respetar las normas del derecho humanitario internacional y que los refugiados y las personas desplazadas internamente también deberían tener acceso, en todo momento, a alimentos adecuados. También resalta la necesidad de implantar mecanismos adecuados y eficaces de alerta para prevenir o mitigar los efectos de las emergencias de origen natural o provocadas por el hombre.

SE NECESITA UNA NUEVA ESTRUCTURA DE GOBIERNO PARA LA AYUDA ALIMENTARIA

Una organización, ya sea el CAA renovado o cualquier otro acuerdo organizativo, deberá superar las actuales limitaciones del CAA. Deberían abrirse las puertas de la organización para incluir a nuevos donantes de ayuda alimentaria, pero también la participación de los representantes de países receptores. Debería garantizarse también a otras partes interesadas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales. Cualquier nueva entidad de gobierno debería integrar los aspectos relevantes del derecho humanitario, la perspectiva de la preparación de catástrofes y los sistemas de alerta. Continuamos creyendo que se necesita un compromiso firme para suministrar ayuda alimentaria genuina, especialmente si los excedentes agrícolas continúan bajando y la demanda de cultivos energéticos sigue aumentando.