



Los alimentos como ayuda: tendencias, necesidades y retos en el siglo XXI

Patrick Webb

Los alimentos como ayuda: tendencias, necesidades y retos en el siglo XXI

Patrick Webb¹

INTRODUCCIÓN²

La pobreza mundial se redujo en un 20% durante los años noventa (Chen y Ravallion, 2000). Aunque la magnitud precisa de esta conquista podría debatirse, la tendencia descendente registrada en los últimos decenios ha imprimido un cierto optimismo respecto a la posibilidad de alcanzar efectivamente a nivel mundial el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir a la mitad el número de personas desnutridas para el año 2015 y el del Milenio de las Naciones Unidas de reducir la pobreza. Por ejemplo, según los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial (2002a) “el dinamismo del crecimiento económico de China y la India hará que el mundo pueda alcanzar el objetivo global de reducir a la mitad la pobreza mundial para 2015”. Aunque se trata de una buena noticia, hay que decir que los progresos realizados hasta ahora han sido desiguales según las regiones y dentro de un mismo país, y el terreno ganado a la pobreza no siempre ha ido acompañado de progresos semejantes en la lucha contra el hambre. Por ejemplo, aunque el número de personas afectadas de desnutrición crónica pasó de 816 millones a 777 millones durante los años noventa en los países en desarrollo, esta disminución neta oculta dos hechos importantes: primero, la mayor parte del avance

(66%) se verificó en un solo país, China; segundo, en el mismo período una docena de países, como mínimo, registraron un *aumento* de la desnutrición, que llegó a afectar a un total de más de 77 millones de personas, incluida la India, que goza de un crecimiento económico positivo y de una producción “excedentaria” de cereales alimentarios significativa (FAO, 2001).

En circunstancias como éstas, de constante inseguridad alimentaria *pese* al crecimiento económico y agrícola, la ayuda alimentaria juega un papel decisivo. En efecto, es un recurso de gran impacto y visibilidad que permite salvar innumerables vidas durante las emergencias, pero también un recurso llamado a potenciar la capacidad de las personas más pobres para crear medios de vida sostenibles en entornos difíciles por naturaleza y a proteger a los países pobres contra la inestabilidad de los precios del mercado mundial. Desde 1996, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas ha llegado a más de 400 millones de personas afectadas de una u otra forma por la falta de alimentos: 83 millones de personas sólo en 2000 (PMA, 2002). En algunos casos, se ha ayudado a salir de la pobreza; en otros, las transferencias de alimentos han permitido

¹ El Dr. Patrick Webb es Director del programa de políticas alimentarias y nutrición aplicada de la Escuela Friedman de ciencias y políticas nutricionales. Universidad de Tufts, Medford, Massachusetts, Estados Unidos.

² El autor quisiera agradecer a Dianne Spearman, Wolfgang Herbinger, Georges Simon y Robin Jackson (PMA); Robert Paarlberg (Wellesly College), Tom Marchione (USAID); Chris Barrett (Cornell University); Bernd Dreesman (ex integrante de EURONAIID); y Bea Rogers y John Hammock (Tufts University) sus aportaciones para la elaboración de este documento. Agradece también a Suneetha Kadyala la ayuda prestada.

a las personas simplemente sobrevivir un día más. En ambos casos, la ayuda alimentaria selectiva tiene un impacto positivo en la reducción del número de personas que sufren hambre.

Pero, ¿cuál podría ser el papel de la ayuda alimentaria a medida que nos vayamos acercando a 2015? Desde el volumen máximo de 17 millones de toneladas alcanzado en 1993, los flujos mundiales habían disminuido a 11 millones de toneladas en 2001, equivalentes a sólo el 4% del comercio mundial de productos cerealeros y al 0,5% de la producción mundial de cereales (FAO, 2002a; OCDE, 2002). En 2000, contra el telón de fondo de una disminución de los presupuestos destinados a la ayuda humanitaria, la ayuda alimentaria absorbió sólo el 6% de toda la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), frente al 22% en 1965 (Stevens, 1979; OCDE, 2002). Aunque la ayuda alimentaria no es la única solución para la desnutrición mundial, sin duda desempeña una

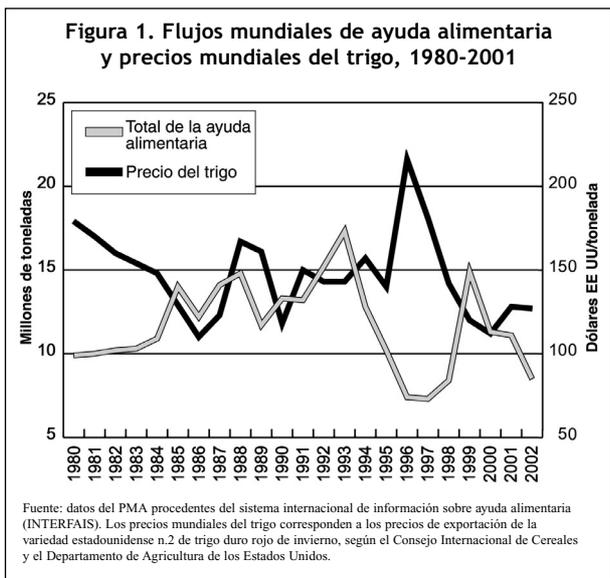
función importante (PMA, 1996; DFID, 2002). En el presente documento se examinan las tendencias y las cuestiones relativas a la ayuda alimentaria desde los años ochenta hasta comienzos de 2000, destacando los cambios principales verificados durante ese período y los factores que posiblemente influirán en los años venideros. En la primera parte se examinan los factores principales que influirán en el suministro de la ayuda alimentaria y las tendencias registradas en su utilización desde los años ochenta. En la segunda parte se abordan algunas cuestiones nuevas que pueden ir adquiriendo cada vez más importancia en el debate sobre la ayuda alimentaria en los próximos años. En la última parte se extraen algunas enseñanzas generales del panorama expuesto, sin olvidarse de que, aun cuando las tendencias mundiales son positivas, en la mayoría de los países la lentitud de los cambios impedirá alcanzar las importantísimas metas fijadas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en los objetivos de desarrollo del Milenio.

NIVELES MÁXIMOS Y MÍNIMOS

En la Figura 1 se indica que los suministros mundiales de ayuda alimentaria (línea azul) fueron aumentando constantemente, desde menos de 10 millones de toneladas a principios de los años ochenta hasta más de 17 millones de toneladas en 1993, a lo cual siguió un descenso brusco que situó en menos de la mitad el volumen máximo correspondiente a 1996, año en que se celebró la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma. Dos años después, los flujos mundiales de ayuda alimentaria volvieron a subir a 14 millones de toneladas, para descender nuevamente a principios de 2000 a 11 millones de toneladas, que fue el nivel alcanzado 20 años antes (FAO, 2000). ¿Por qué a estos valores máximos les suceden valores mínimos de igual proporción? La respuesta está motivada por la interacción de tres factores: i) los precios de los cereales alimentarios en el mercado mundial, ii) las emergencias humanitarias, y iii) las decisiones de los donantes relativas a las evaluaciones de las necesidades.

Los precios de mercado y los excedentes internos

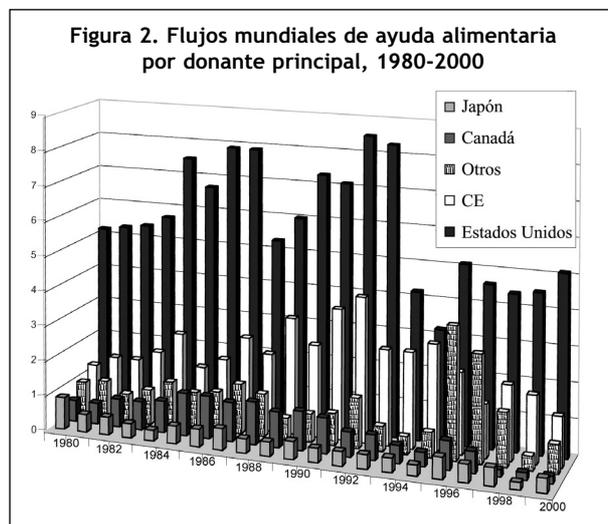
Según se ha observado los mercados de cereales guardan una estrecha relación con los envíos de ayuda alimentaria y los precios mundiales de los cereales (Eggleston, 1987; Shapouri y Missiaen, 1990). Clay y sus colaboradores (1998), por ejemplo, demostraron la existencia de una correlación estadística significativa entre los dos factores desde principios de los años setenta hasta finales de los noventa. Los precios mundiales de los cereales fueron aumentando constantemente durante el período comprendido entre 1992 y 1998, momento en el que disminuyeron los flujos de ayuda alimentaria; por otro lado, el aumento de la ayuda alimentaria registrado en 1999 coincidió con un descenso de los precios internacionales de los cereales (Figura 1).



Nadie pone en duda la gran incertidumbre que plantean los posibles efectos de la liberalización de los mercados por un lado y la tendencia de los precios del petróleo crudo, por otro (cuyas repercusiones en los costos del transporte influyen en la ayuda alimentaria). Aunque en 2001 se aprobó una nueva ronda de conversaciones sobre el comercio agrícola en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el desmantelamiento de los regímenes de subvenciones y aranceles dista mucho de hacerse realidad. Dos son las razones principales para ello. Primero, muchos países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) continúan sintiéndose amenazados por la posible inestabilidad de los precios. La Decisión de Marrakech “sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios” fue aprobada en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura a comienzos de los noventa para incluir disposiciones sobre la prestación de ayuda alimentaria adicional a los países muy afectados por el aumento de los precios de los alimentos. Pero esas medidas nunca se aplicaron plenamente o adecuadamente debido a la falta de claridad al definir los criterios de activación que justificarían su aplicación o sobre quienes recaía la responsabilidad de aplicarla (OMC, 2001). Las recientes deliberaciones sobre el fortalecimiento de las medidas de protección de los países pobres contra los efectos negativos de los precios se han centrado en tratar de persuadir a los donantes para que aumenten sus compromisos mínimos de ayuda

alimentaria y sigan suministrando un elevado volumen de ayuda alimentaria, *especialmente* durante períodos en los que los precios mundiales de los alimentos están en alza (OMC, 2001). Ahora bien, en momentos en que los presupuestos dedicados a la ayuda alimentaria tienden a contraerse, estos dos objetivos suenan demasiado optimistas, de manera que es probable que la amenaza de la inestabilidad de los precios siga pendiendo sobre los países importadores netos de alimentos.

La segunda fuente de dudas acerca de la orientación de la liberalización del comercio en el futuro nace del hecho de que la política agrícola interna de los principales donantes de ayuda alimentaria fluctúa continuamente. Observando la Figura 2 se deduce que aunque el Japón, Canadá y algunos otros países (principalmente Australia, China y Corea del Sur) siguen siendo importantes proveedores de ayuda alimentaria, desde 1980 los flujos han provenido de los Estados Unidos y, en menor medida, de Europa (la Comisión Europea y los estados miembros tomados en conjunto). De hecho, el flujo proveniente de estas dos importantes regiones se ha ido contrapesando de tal manera que, cuando los suministros de los Estados Unidos bajaron, como ocurrió en 1994, se vio compensado en parte por el aumento de las contribuciones de Europa. Sin embargo, dado que las corrientes mundiales dependen mucho de la productividad de estas dos regiones principales, en el futuro los suministros de alimentos se verán influidos decisivamente por la Ley Agraria de los Estados Unidos y la Política Agrícola Común (PAC).



Pese a las modificaciones introducidas en la PAC en 1992 y 1998, la actual política de la Unión Europea favorece la estabilidad de los precios, los sistemas costosos de ayuda a la agricultura y los aranceles fijos que distorsionan la relación entre los precios internos y los del mercado mundial (Banco Mundial, 2000; Guyomard y otros, 2000). Ahora bien, el rumbo de los cambios es incierto. Por un lado, la ampliación europea para incluir a Europa Oriental arroja dudas sobre la capacidad de la Unión Europea para financiar los niveles actuales de los regímenes de ayuda a la agricultura, lo que hace pensar que de reducirse las subvenciones podría menguar la producción. Por otro lado, la incorporación de economías principalmente agrarias como Polonia, Bulgaria y Rumania, entre los proveedores de cereales europeos podría aumentar la producción y hacer bajar a la vez los precios al productor.

La Ley Agraria de los Estados Unidos suscita debates semejantes en torno a los precios, la ayuda a los ingresos y la estrategia de exportación. La versión anterior (la Ley de Reforma del Inventario de Actividades Federales [FAIR Act] de 1996) había permitido una mayor flexibilidad en materia de producción y mayor libertad en materia de comercialización, desconectando de los precios de los productos la ayuda compensatoria a los ingresos de los productores. Hoy, los agricultores de los Estados Unidos se sienten más libres para intervenir en el libre juego del mercado mundial (al menos en lo que atañe a los cereales y semillas oleaginosas principales) aunque mientras tanto las estructuras subyacentes de las subvenciones a las exportaciones permanecen en gran parte intactas (Orden y Paalberg, 2000; Guyomard y otros, 2000)³. Como consecuencia, se pronostica que para 2011 las exportaciones de cereales para consumo humano y animal de los Estados Unidos aumentarán casi en un 50% con respecto al volumen de 2000 (FAPRI, 2002).

Dicho lo cual, en el futuro los suministros de ayuda alimentaria de los Estados Unidos se verán fuertemente determinados por la reacción de los productores ante la situación de los precios

establecidas en el marco de la Ley Agraria de 2002, incluidas sus reacciones ante una inversión de tendencia que restableciera las garantías de precios y mantuviera la ayuda al fomento de las exportaciones y a las ventas extranjeras en condiciones de favor. Se supone que la nueva ley impulsará las subvenciones a los productores internos de productos agrícolas y lácteos en más de 30.000 millones de dólares EE UU hasta 2007, lo que representa un incremento de más del 75% con respecto a los niveles actuales (IUST, 2002; USHR, 2002). Esto podría alentar la producción de excedentes (para las cuales la ayuda alimentaria ha sido desde hace mucho tiempo una válvula de escape). Pero esta suposición plantea de por sí algunos interrogantes, como los siguientes: a) ¿qué volumen de excedentes puede venderse económicamente fuera de los canales de la ayuda alimentaria sin contravenir las normas de la OMC?; b) ¿cuánto se canalizaría bilateralmente como ayuda alimentaria no selectiva (cuyo valor en cuanto a la reducción de la desnutrición crónica es limitado)?; y c) ¿el aumento de los suministros de ayuda alimentaria de los Estados Unidos se sumaría a las posibles reducciones de otros donantes, o bien las sustituiría?

Habida cuenta de las tendencias recientes y del cambio radical de la política de los Estados Unidos sobre las subvenciones directas a la agricultura, es probable que en el futuro aumente la ayuda alimentaria en años de buenas cosechas y que una gran parte de los suministros se asigne como ayuda mediante programas a países importantes desde el punto de vista militar y político, así como a posibles consumidores comerciales de cereales de los Estados Unidos. En tal caso, es probable que ello determine un aumento de las subvenciones dentro de la Unión Europea (o al menos una atenuación de los compromisos anteriores relativos a la eliminación de las subvenciones), lo cual podría provocar una reacción en cadena en otras partes. Por ejemplo, después de algunos años en los que Japón había atenuado las limitaciones a las importaciones, en 1999 promulgó una ley básica sobre política alimentaria agrícola y rural, que refuerza antiguas reivindicaciones de la importancia

³ La más importante es el Programa de fomento de las exportaciones, que ayuda principalmente a la exportación de granos y harina de trigo, un producto importante en el contexto de la ayuda alimentaria.

nacional de la producción interna de arroz y de otros cultivos básicos (económicamente ineficaz). La ley se basa sobre el principio de que “la seguridad alimentaria nacional requiere de la agricultura un volumen mínimo de producción”, y de que el valor de los arrozales va más allá de la producción ya que implica otros aspectos igualmente importantes, como la defensa contra las inundaciones, la conservación de la biodiversidad y el sostenimiento de los estilos de vida rural (Dyck, 2001).

Tanto China como la India están aprendiendo a hacer frente a una problemática nueva, desde su perspectiva, que es la de vender grandes volúmenes de excedentes de cereales (Gale y otros, 2001). Desde 1980 hasta 2000, la producción china de cereales casi se duplicó como consecuencia de la aplicación de políticas más orientadas al mercado, unidas a la adopción de tecnologías de la Revolución Verde. La política así llamada del “saco de cereales del Gobernador”, de mediados de los años noventa, tuvo mucho éxito especialmente en cuanto al aumento de la producción de cereales básicos a través de la protección de los precios al productor y de la fijación de contingentes provinciales. En la India, el aumento de la productividad se vio favorecido por el sostenimiento de los precios y las grandes inversiones efectuadas en la infraestructura para la adopción de variedades de cultivos de mayor rendimiento. A comienzos del decenio de 2000, China y la India estaban estudiando conjuntamente la forma de hacer frente al problema de los excedentes de cereales, estimados en cientos de millones de toneladas (Gale y otros, 2001; PMA, 2001). En teoría, ambos países podrían llegar a ser importantes donantes de ayuda alimentaria en los años venideros. La India ya presta asistencia periódica al Nepal y a Bangladesh, mientras que China ha sido desde 1996 un donante de ayuda alimentaria bastante importante. Pero, la calidad de los cereales de estos dos países y la variabilidad interanual de su producción (y, por consiguiente, la seguridad de sus suministros de ayuda alimentaria) sigue siendo una incógnita.

Otro factor que influye en los precios de los alimentos, y que ha de tenerse en cuenta, es el papel de los precios internacionales del petróleo (y los costos conexos del seguro de fletes). Cabe señalar que los dos años de mayores flujos totales de ayuda alimentaria en los años noventa (1993 y 1998) fueron años en los que se registró una presión a la baja sobre el índice de precios del petróleo crudo (USDA, 2001a). En cambio, durante 2001/2002 los precios del crudo subieron y se prevé que seguirán subiendo hasta 2011 (USDA, 2001b). De ahí que el costo del transporte de la ayuda alimentaria sea ya de por sí un problema, que suscita preocupaciones sobre la necesidad de incluir en los presupuestos de ayuda alimentaria recursos no alimentarios suficientes con objeto de garantizar su entrega a las partes más alejadas del mundo.⁴

Las dificultades logísticas (y altos costos conexos) para llegar a las comunidades de América Central que quedaron aisladas después del huracán Mitch, a algunas partes de la lejana Indonesia durante la sequía y hambruna de 1997 y al Afganistán durante el invierno de 2001/2002 centraron la atención en las tensiones que comporta la financiación del imperativo humanitario. El empeño por garantizar la entrega de ayuda alimentaria a quienes la necesitan, dondequiera que se encuentren, implica consecuencias importantes en materia de costos para otras operaciones que no son de urgencia y para las que se necesitan alimentos. Aunque la ayuda alimentaria es considerada como un recurso de socorro indispensable, los organismos de ayuda alimentaria se ven obligados cada vez más a demostrar la eficacia en función de los costos en entornos que suponen gastos mayores. En muchos casos, la realización de inversiones a largo plazo destinadas a la construcción de infraestructuras o a la reducción de la erosión del suelo en tierras marginales podría mitigar los efectos de futuras sequías o inundaciones.

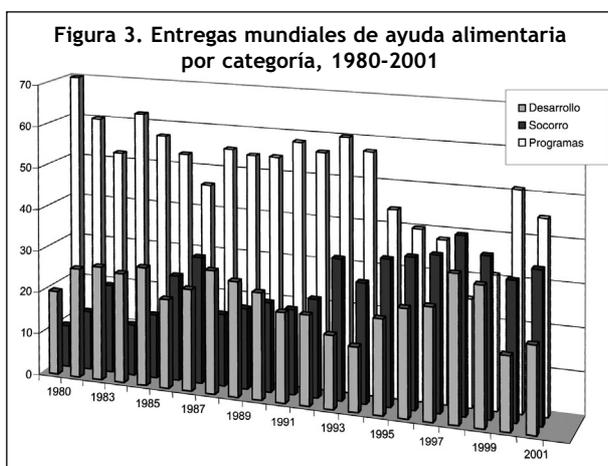
Gracias a las actividades de desarrollo es posible realizar intervenciones de socorro más oportunas y selectivas al contar ya de antemano con una cadena

⁴ Las grandes emergencias producidas en entornos de mercados limitados suelen generar una presión inflacionaria considerable sobre los precios de los bienes locales, tales como vehículos todo terreno, intérpretes, hoteles y conexiones a internet. Por otro lado, la ayuda alimentaria puede tener un efecto estabilizador en los precios locales. Como se señalaba en la revista *The Economist* (2001) con referencia al socorro en el Afganistán, “las organizaciones de ayuda consideran que los costos de transacción son más bajos si se utilizan alimentos en vez de dinero para sus operaciones.”

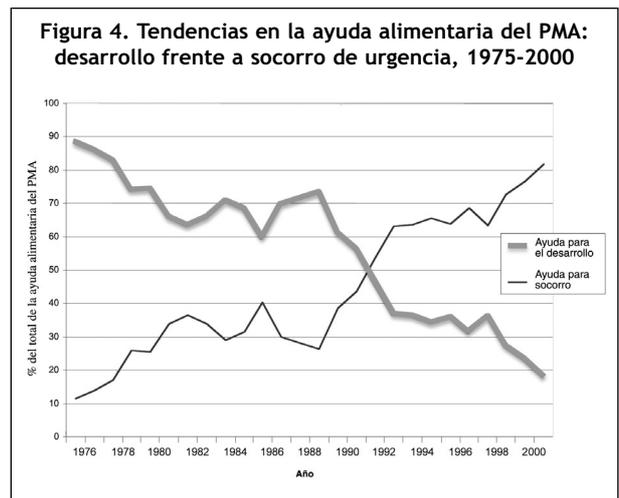
de suministro de productos alimenticios, acuerdos institucionales estipulados y una evaluación anterior de las capacidades y vulnerabilidades locales. En cambio, en muchos entornos alejados y difíciles no es fácil demostrar la relación positiva existente entre los costos y beneficios y otras ventajas económicas a corto plazo. Esto ha determinado una reducción, lenta pero inexorable, de los alimentos adjudicados para el desarrollo y, como consecuencia, de las inversiones destinadas a los lugares expuestos a crisis recurrentes.

Emergencias humanitarias

Según la FAO (2001), hay una fuerte relación inversamente proporcional entre las crisis (causadas por desastres naturales o provocadas por el hombre) y los progresos realizados en la reducción del número de desnutridos. Según la Figura 3, el porcentaje de ayuda alimentaria asignada a operaciones de socorro de urgencia aumentó a mediados de los ochenta (a causa de la hambruna registrada en el Cuerno de África) y volvió a aumentar entre 1992 y 1998, cuando la guerra fría cedió el paso a una serie de conflictos internos de carácter sangriento, en lugar de las tensiones entre estados. De hecho, en 1997/1998 el porcentaje de la ayuda alimentaria destinada a emergencias subió a más del 40%, constituyendo por primera vez desde el decenio de 1970 la categoría individual de ayuda



alimentaria más voluminosa. Desde 1992, el volumen de la ayuda alimentaria correspondiente a la categoría de las operaciones de socorro ha sido siempre mayor que el de la ayuda alimentaria mediante proyectos (de desarrollo). En el caso particular del PMA, el desplazamiento de las prioridades de la ayuda alimentaria a partir de los años ochenta fue especialmente espectacular (Figura 4).

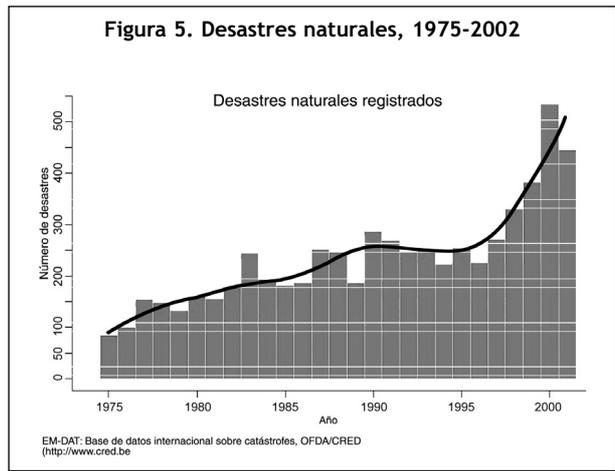


Algunas de las nuevas “emergencias complejas” se conocieron a través de los medios de comunicación, tales como la violencia entre clanes en Somalia, el genocidio en la región de los Grandes Lagos, el violento desmantelamiento de Yugoslavia, las luchas inveteradas por el diamante y el poder político en el África Occidental, la guerra de independencia en Timor Oriental y los conflictos latentes que estallaron en diversos momentos del decenio en Chechenia, Sri Lanka, Angola y Afganistán. Estas nuevas crisis de exterminio obligaron a la comunidad internacional a repensar muchas políticas y prácticas (Slim, 2001). Los principios tan respetados de la neutralidad y la imparcialidad comenzaron a desdibujarse ante la necesidad de que convoyes militares protegieran los recursos de ayuda (y a sus proveedores), la necesidad de negociar (a veces pagando) el acceso a las comunidades damnificadas, y las tensiones que acompañan al hecho de brindar socorro en un clima de agresiones y atrocidades.⁵

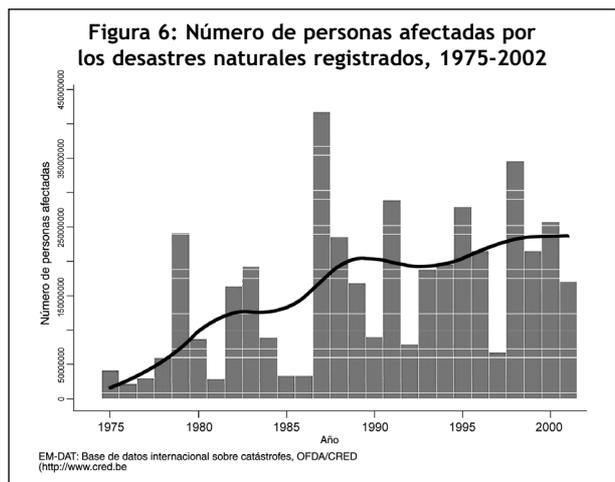
5 Muchos de los replanteamientos han sido positivos, ya que han llevado a hacer mayor hincapié en la profesionalidad y la coordinación (a diferencia del trabajo, bien intencionado, de aficionados) codificadas en algunas importantes iniciativas de organismos múltiples, incluidos el Código de Conducta de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las orientaciones de las normas mínimas del proyecto Esfera y numerosas revisiones de prácticas óptimas (hechas por CARE y Save the Children-Reino Unido, entre otros).

Debido a su carácter novedoso, algunos de estos problemas fueron los temas principales de los debates humanitarios en los años noventa, lo cual dio lugar, desafortunadamente, a que se prestara menos atención a otros problemas que se venían arrastrando en espera de una solución. Aunque a la luz de la teoría del derecho a recibir alimentos se había vuelto a evaluar, justamente, el papel de las sequías e inundaciones en la aparición de las crisis alimentarias, se tendió a subestimar los efectos negativos de las crisis desestabilizadoras en medios de vida y economías de por sí ya frágiles (von Braun y otros, 1999). Sin embargo, este planteamiento se revisó al final del decenio, cuando el huracán Mitch, el superciclón Orissa y las sequías e inundaciones provocadas por El Niño en todo el mundo pasaron nuevamente a primer plano los peligros de los desastres naturales y concentraron la atención en los vínculos que existen entre las vulnerabilidades ecológicas, económicas y políticas. Como sostiene Sparrow (2001), las catástrofes ya no son un descenso momentáneo de la curva del desarrollo sino que representan un peligro para el proceso mismo.

Según la compañía mundial de reaseguros Munich Re, los costos relacionados con desastres naturales aumentaron 14 veces, en términos reales, entre los años cincuenta y finales del decenio de 1990 (Munich Re, 2001). En la Figura 5 se muestra un incremento constante del número de fenómenos importantes comunicados al Centro de Investigación sobre la Epidemiología de las Catástrofes (CRED), con base en Bélgica, desde principios de los años ochenta.⁶ Aunque hubo varias sequías importantes durante los años ochenta, incluida una que devastó el Cuerno de África a mediados del decenio y otra en toda la India en 1987 (que afectó a más de 300.000 personas, según el CRED), el número de catástrofes creció muchísimo en la última parte de los noventa.



También aumentó, al mismo tiempo, el número de personas damnificadas, que pasó de alrededor de 50 millones en 1980 a 250 millones en 2000 (Figura 6). En el decenio de los noventa, cada año murieron, o sufrieron los efectos de las catástrofes naturales, 211 millones de personas, por término medio. Esta cifra es siete veces mayor que la de las víctimas o personas afectadas por emergencias relacionadas con conflictos (IFRC, 2001). Lo elevado de las cifras se debe, en parte, al constante crecimiento demográfico pero, también, a la creciente concentración de la población en megalópolis construidas a menudo cerca de las costas o en terrenos aluviales, así como a la creciente concentración de la riqueza en esos lugares.⁷ De ahí que, mientras en los decenios



6 Estos datos deben manejarse con cautela. Por un lado, hay un sesgo favorable a los casos recientes dado que la medición y el registro de las catástrofes ha ido mejorando con el tiempo, de suerte que las evaluaciones actuales pueden compararse sólo parcialmente con las de hace algunos decenios. Por otro lado, el cálculo de las personas afectadas por un desastre, excluidas las víctimas, no constituye una ciencia exacta.

7 Es discutible que los fenómenos naturales sean actualmente más graves o más frecuentes. Se está estudiando mucho la vinculación que existe entre los ciclos de El Niño (u otros ciclos más largos), así como la vinculación existente entre los desastres y el cambio climático mundial.

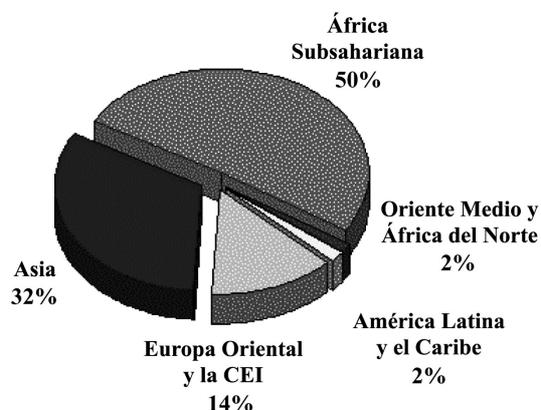
anteriores las sequías y las epidemias solían ser el azote principal de los países en desarrollo, actualmente los vendavales (huracanes y superciclones) que castigan a las regiones del litoral, las inundaciones en el interior y los terremotos y derrumbes, están pasando cada vez más a un primer plano como destructores de vidas humanas pero, también, de infraestructuras de las que depende el crecimiento económico.

Lo más importante es que, al igual que los conflictos, también los desastres naturales, como las sequías, la erosión de los ríos o la actividad volcánica, producen un número enorme de personas desplazadas y de refugiados. Al final de los años noventa había unos 25 millones de “refugiados por motivos ambientales” en todo el mundo, un número superior al de refugiados como consecuencia de conflictos armados (IFRC, 2001).

Desafortunadamente, ambos tipos de emergencias suelen producirse en lugares cercanos entre sí. Por ejemplo, la erupción volcánica que destruyó partes de Goma en la frontera entre Rwanda y la República Democrática del Congo a principios de 2002 afectó a muchas de las mismas personas que se habían desplazado anteriormente huyendo de los conflictos armados registrados en Rwanda a mediados de los años noventa o de las hostilidades en curso en la República Democrática del Congo. El África Subsahariana fue una de las regiones que con más frecuencia sufrió las crisis principales de los años ochenta y noventa, incluidos el conflicto en Angola que abarcó los dos decenios, la hambruna en el Cuerno de África a mediados de los años ochenta, la sequía del África meridional de 1991/1992, y los conflictos armados dentro de Somalia, la República Democrática del Congo, Mozambique, el Sudán, Rwanda/Burundi y Sierra Leona, por no mencionar más que unos pocos. Durante los años ochenta, el porcentaje de los flujos mundiales de ayuda alimentaria correspondiente a África fluctuó en torno al 30%, alcanzando un nivel máximo del 40% durante la hambruna registrada en Etiopía y el Sudán en 1984/1985. En 1993, durante la emergencia de Somalia, la tragedia de los Grandes Lagos y otras emergencias ocurridas en el continente se llegó a alcanzar ese mismo nivel. Hasta 2000, el África Subsahariana absorbía el 35%

de los flujos totales de ayuda alimentaria, pero el 50% de esa cuota se destinaba a operaciones de socorro de urgencia (Figura 7).

Figura 7. Distribución de la ayuda alimentaria de socorro por principales regiones geográficas, 2000



Por supuesto que en ese mismo período tampoco faltaron desastres naturales o conflictos en otras partes del mundo. En Asia meridional y sudoriental se produjeron huracanes e inundaciones con cierta periodicidad durante los años ochenta (lo mismo dígame de las sequías en África), pero el auge de las catástrofes naturales fue al final de los años noventa, cuando se registraron las inundaciones en Asia sudoriental y los devastadores vendavales en América Central y la India. Igualmente, durante mediados del decenio de 1990 la República Popular Democrática de Corea se convirtió en uno de los mayores beneficiarios individuales de ayuda alimentaria de socorro, y los conflictos armados en Camboya, Afganistán, Sri Lanka, Nepal y Timor Oriental hicieron que las operaciones de socorro en Asia siguieran siendo muy importantes.

Se podría sostener que las crisis más imprevistas de los años noventa fueron las que tuvieron lugar en Europa y la ex Unión Soviética. Justo cuando se estaban organizando las celebraciones conmemorativas del 50º aniversario del Plan Marshall (que representó una de las transferencias de ayuda alimentaria de mayor envergadura de la historia), el donante originario y sus antiguos beneficiarios recibieron peticiones de ayuda alimentaria provenientes de Europa continental. Las tragedias de Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Chechenia (dos veces), Armenia y Azerbaiyán (en forma persistente), así como de algunas

repúblicas de la ex Unión Soviética (especialmente Georgia, la República de Kirguistán y Tayikistán) demostraron que no se podía descartar la posibilidad de que fueran necesarios flujos de ayuda alimentaria en gran escala más allá de los trópicos. Los envíos de socorro a Europa y a los Nuevos Estados Independientes (NEI) entregados por el PMA pasaron de cero, antes de 1990, a más de 300.000 toneladas en 1994. Para 1995, la región de Europa y los NEI había absorbido el 17% de las entregas mundiales de ayuda alimentaria de *socorro*, porcentaje que se mantenía todavía en dos dígitos a principios de 2000 (PMA, 2001).

En cuanto a los decenios venideros, la situación en que se encuentran los debates actuales sobre la naturaleza y las causas del cambio climático hacen muy difícil la previsión de desastres relacionados con factores meteorológicos. Un reciente informe del Grupo de Trabajo II del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC, 2001) suscita algunas preocupaciones importantes acerca de los efectos ambientales a más largo plazo. En el Cuadro 1

se resumen algunas de las conclusiones del grupo relacionadas con la vulnerabilidad de los países en desarrollo a los desastres naturales. El grupo internacional de expertos señala (con un margen de seguridad que oscila entre el 66 y el 99%) que los fenómenos extremos (sequías, inundaciones y ciclones) crecerán en número e intensidad en la mayor parte del mundo en desarrollo, dando lugar a una merma de la productividad agrícola, un aumento de los daños infraestructurales y ecológicos y un incremento de los riesgos para la vida humana, especialmente en las naciones más pobres, donde los sistemas humanos y económicos tienen poca capacidad de adaptación. Aunque es poco lo que se puede hacer para *impedir* que se produzcan dichos cambios potencialmente devastadores, habría que adoptar medidas para evitar que se pierda lo ya conquistado en materia de desarrollo y seguridad alimentaria. Entre las medidas necesarias cabe señalar las siguientes: prestar mayor atención a la protección costera y fluvial, elaborar planes para situaciones extremas (capacidad de intervención y alerta temprana) y mejorar la planificación de políticas alimentarias a mediano plazo.

Cuadro 1. Ejemplos de efectos derivados de los cambios previstos en condiciones climáticas extremas

CAMBIOS PREVISTOS EN EL SIGLO XXI	EJEMPLOS DE EFECTOS
Aumento de las intensidades máximas de los ciclones tropicales y de las precipitaciones medias y máximas (probable) ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del riesgo de enfermedades epidémicas • Aumento de la erosión costera • Daños a los ecosistemas costeros
Aumento de las sequías estivales en la mayoría de las zonas continentales de latitud media (probable)	<ul style="list-style-type: none"> • Descenso del rendimiento de las cosechas • Merma de la calidad y cantidad del agua • Aumento del riesgo de incendios forestales
Intensificación de las sequías e inundaciones relacionadas con el fenómeno El Niño (probable)	<ul style="list-style-type: none"> • Merma de la productividad agrícola y de los pastizales en las zonas expuestas a sequías e inundaciones
Aumento de la variabilidad de las precipitaciones asiáticas del monzón de verano (probable)	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de los daños causados por las inundaciones y sequías
Aumento de la intensidad de las tormentas de las latitudes medias (probabilidad desconocida – poco acuerdo entre los modelos utilizados)	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del riesgo directo para la vida humana • Daños mayores a la infraestructura • Daños mayores a los ecosistemas

¹ 'Probable' se refiere a las estimaciones utilizadas por el grupo de trabajo y equivale a un 66-90% de probabilidad.

Fuente: IPCC (2001).

Prioridades de los donantes y acuerdo sobre las necesidades

Aunque las inversiones destinadas a reducir la vulnerabilidad a las crisis competen inmediatamente a los gobiernos nacionales, también los donantes deben preocuparse por el peligro que corren los compromisos internacionales. Cabe plantearse la cuestión de cómo determinan los donantes las prioridades una vez que conocen las necesidades. Durante el decenio de 1990, las Naciones Unidas iniciaron un proceso de llamamientos unificados con el fin de simplificar los métodos adoptados por las instituciones de las Naciones Unidas y sus asociados al solicitar fondos para las operaciones de socorro de urgencia. En la mayoría de los años, los donantes apenas llegaron a cubrir el 60% de la cifra total requerida mientras que, por lo general, el porcentaje destinado a la ayuda alimentaria en el marco del proceso de llamamientos unificados normalmente ha superado con creces ese porcentaje.⁸

En cambio, para las necesidades de recursos a más largo plazo destinados a apoyar *el desarrollo, la preparación para casos de desastre o la reconstrucción* todavía tiene que establecerse un sistema simplificado semejante. El proceso de planificación de presupuestos y actividades de ayuda alimentaria con más de un año de anticipación está plagado de dificultades debido a que los donativos varían enormemente de año en año y a la incertidumbre acerca de las actividades que se financiarán y en qué países. Como ya se ha señalado, los altos precios de los cereales suelen estar relacionados con la disminución del volumen de la ayuda alimentaria. Aunque los niveles mínimos fijados en virtud del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA)⁹ se cumplen siempre, el límite inferior ha decrecido significativamente en el decenio pasado. Los compromisos del CAA no han impedido que el nivel mínimo absoluto fuera decayendo con el tiempo ni evitado las grandes

fluctuaciones interanuales de los donativos, lo que denota el papel preponderante de las condiciones de un mercado dinámico (Clay y otros, 1998; IGC, 2001).

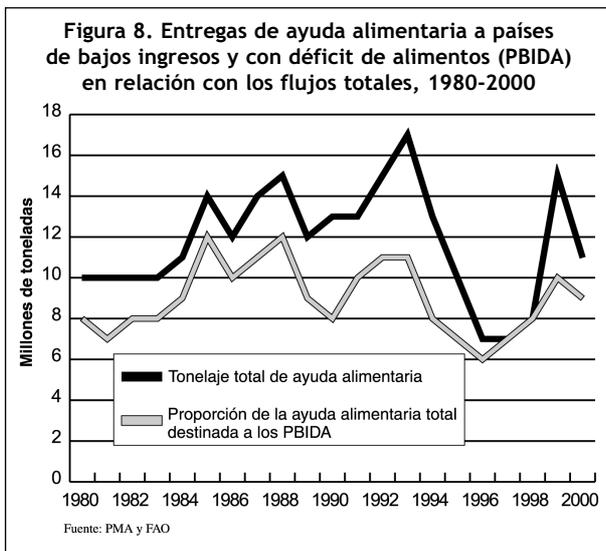
Se ha sostenido que la variabilidad e incertidumbre eran un indicio de que al decidir acerca de las asignaciones de la ayuda alimentaria los donantes sólo se orientan parcialmente por los llamamientos para satisfacer las necesidades básicas de la población mundial afectada por el hambre (Hopkins, 1990; Gabbert y Weikard, 2000). Aunque parezca evidente que los países más pobres importadores de alimentos necesitan más ayuda alimentaria que los de ingresos medios, las naciones más pobres no pueden contar con una cuota estable de flujos anuales de ayuda alimentaria (Figura 8). Por ejemplo, en 1998, cuando las entregas totales alcanzaron los 8 millones de toneladas, la parte correspondiente a los PBIDA fue del 86%. Al año siguiente, cuando la ayuda alimentaria superó los 13 millones de toneladas, representó solamente el 60%.

De hecho, desde los años ochenta las proyecciones de las necesidades mundiales de ayuda alimentaria han dependido en gran medida de las proyecciones paralelas sobre la oferta y la demanda mundiales de alimentos. En la segunda mitad del siglo XX, existían al menos 30 proyecciones cuantitativas del balance mundial de alimentos, basadas todas ellas en una gran variedad de fuentes de datos, métodos y calendarios previstos. Inevitablemente, tanto el alcance de los datos como la complejidad de los modelos han ido creciendo con el tiempo, y las proyecciones más recientes (digamos, hasta 2000) han tendido a ser más coherentes con los resultados observados que las previsiones que se formulaban en tiempos anteriores. Sin embargo, aunque generalmente los errores de proyección a nivel mundial son limitados, en el plano nacional los 'errores' (diferencia entre la proyección y los resultados cuantificados) aumentan considerablemente (McCalla y Revoredo, 2001).

8 Por ejemplo, desde 1994 hasta 2001 la respuesta de los donantes a la petición de ayuda alimentaria del PMA en el marco del proceso de llamamientos unificados de las Naciones Unidas alcanzó un promedio del 85%, frente a sólo un 58% de todos los otros sectores tomados en conjunto (UNOCHA, 2002).

9 El CAA forma parte de una serie de instrumentos de cooperación multilateral que se ocupan de los compromisos relativos a la ayuda alimentaria desde 1967. El nivel mínimo actual de compromisos, aprobado en 1999, es de 4,9 millones de toneladas de trigo equivalente en grano (más 130 millones de euros), frente a los 7,6 millones de toneladas establecidos en el acuerdo anterior, y un volumen considerablemente inferior en términos reales (como porcentaje de los cereales producidos en los estados miembros del CAA) al de 4,5 millones de toneladas establecido en 1967.

Cuando son grandes, se dice que los datos y los modelos son deficientes. Cuando se trata de proyecciones sobre la *ayuda* alimentaria, surgen otros problemas.



Al final de los años ochenta, al menos cinco instituciones investigadoras importantes hicieron una serie de pronósticos relativos a las necesidades de ayuda alimentaria (NRC, 1989). La mayor parte de los pronósticos se basaba en la cantidad de cereales que se necesitaba para colmar el déficit entre lo que un país puede producir —más su capacidad financiera para importar comercialmente— y el volumen del consumo previsto (USDA, 1995). El déficit de cereales se basaba en los balances de alimentos, mientras que el volumen del consumo previsto variaba según los niveles corrientes del consumo (así llamados *status quo*) comparados con un nivel ideal (al que se aspira) basado en las necesidades nutricionales de la población.¹⁰ Las proyecciones que resultaron para 2000 abarcaron desde la necesidad mundial de ayuda alimentaria prevista por el USDA (para 69 países en desarrollo), calculada en 40 millones de toneladas; la cifra de 23 millones de toneladas del Banco Mundial; las proyecciones del IIPA que arrojaron 39 millones de toneladas para 85 países de bajos ingresos; hasta los 30 millones de toneladas del IIAAS.¹¹ Estos son volúmenes medios, situados entre los niveles bajos de alrededor de

20 millones de toneladas y los niveles altos de más de 70 millones de toneladas (Hopkins, 1990).

La única esfera en la que los suministros de ayuda alimentaria en gran escala pueden todavía preverse con cierta seguridad es la de la ayuda mediante programas *de carácter general*. Como puede verse en la Figura 3, en general el programa de ayuda para la sustitución de importaciones de alimentos de gobierno a gobierno se ha mantenido en una tendencia descendente. La proporción de la ayuda para programas descendió de casi un 80%, en 1977, a un nivel mínimo sin precedentes del 25%, en 1997, antes de recuperarse parcialmente en 2001 hasta situarse en un 40% (aun así, la mitad del volumen de 1997). En general, la disminución de la ayuda mediante programas desde los años setenta se produjo como resultado de la creciente “multilateralización” de la asistencia para el desarrollo en su conjunto, el fortalecimiento del papel de las instituciones y organismos multilaterales como la Comisión Europea y el Programa Mundial de Alimentos, las variaciones en las políticas macroeconómicas orientadas a la eliminación de la ayuda para subvenciones alimentarias universales (como en Egipto y México), el rápido crecimiento agrícola registrado en anteriores importadores de ayuda mediante programas (como la India) y, como ya se ha señalado, la concentración cada vez mayor en las personas (dignos beneficiarios de la ayuda en la forma de alimentos) más que en los estados nacionales.

Por supuesto que en ningún momento del decenio de 1990 las corrientes efectivas de ayuda alimentaria coincidieron con las *proyecciones* de las corrientes necesarias. En el Cuadro 2 se muestra la diferencia entre las proyecciones de las necesidades (estimaciones bajas ofrecidas por el IIPA) y las recepciones efectivas de ayuda alimentaria, por región, en 1995 y 2000. Hay una gran disparidad de resultados en los montos tanto totales como regionales. En el plano mundial,

¹⁰ Algunos análisis recientes utilizan todavía el mismo enfoque: la necesidad de ayuda alimentaria se basa en una comparación entre el suministro de energía alimentaria y las necesidades energéticas (Gabbert y Weikard, 2000).

¹¹ Instituto Internacional de Análisis Aplicado de Sistemas, de Viena.

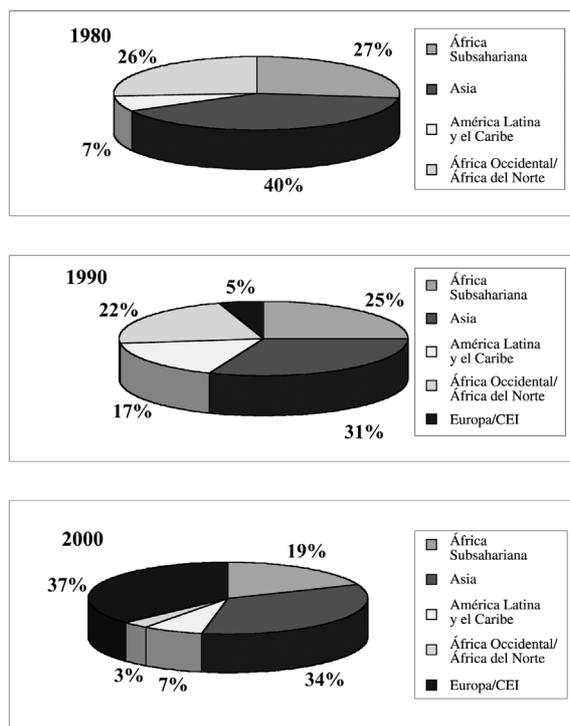
Cuadro 2. Comparación entre las necesidades de ayuda alimentaria previstas en 1988 y los envíos efectuados en 2000 ('estimaciones bajas' suministradas por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias)

Región	1995		2000	
	Proyecciones	Efectivo	Proyecciones	Efectivo
	(millones de toneladas)			
Asia	3,1	2,4	2,6	3,1
África Subsahariana	18,2	3,3	26,0	3,8
África Occidental/ África del Norte	16,2	0,6	19,1	1,1
América Latina y el Caribe	4,9	0,9	6,3	0,9
Europa y la CEI	0	3,0	0	2,1
Total	42,3	10,2	53,8	11,0

Fuente: CRN, 1989; PMA, 2002.

las proyecciones de 40-50 millones de toneladas fueron cuatro o cinco veces superiores a los flujos efectivos correspondientes a 1995 y 2000. En el plano regional, la mayor parte de las proyecciones dieron por supuesto necesidades enormes en la región de Asia occidental y África del Norte (19 millones de toneladas), pero de hecho esa zona recibió solamente 1 millón de toneladas en 2000 (Figura 9). Análogamente, se tomaron poco en cuenta las emergencias humanitarias. Como consecuencia, la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes no se incluyó en ninguna de las proyecciones, y las necesidades de Asia se subestimaron al haberse subestimado los riesgos continuos de grandes desastres naturales.

Figura 9. Distribución geográfica de la ayuda alimentaria mundial, 1980, 1990, 2000



Fuente: datos del PMA.

¿Significa esto que las proyecciones hechas en 1988 fueron erróneas debido a una falta de datos o a la aplicación de modelos poco especificados? Probablemente no. Por un lado, los modelos de 1988 estaban basados en un programa de ayuda alimentaria de los años setenta y ochenta que a mediados de los noventa había cambiado considerablemente. Por otro, los diseñadores de modelos de 1988 daban por supuesto que la ayuda alimentaria dependía de la necesidad de alimentos calculada en función de la carencia energética nacional. En realidad, los donantes todavía no se han puesto de acuerdo sobre el alcance y el papel más apropiados de la ayuda alimentaria en la solución del problema de la inseguridad alimentaria.

En cuanto al cambio de programa, los debates sostenidos en los años setenta y ochenta se concentraban en los desincentivos que la ayuda alimentaria podía provocar en la producción local (Isenman y Singer, 1993), las distorsiones del mercado local (y, como alternativa, la monetización de los alimentos) (Clay y Stokke, 1991) y los efectos de dependencia en el caso de países que recurrían a los donantes para colmar los déficit estructurales de alimentos (Hopkins, 1990). Tres preocupaciones que durante los años noventa se abordaban mediante políticas y programaciones mejoradas, que suponían algunas rupturas importantes con el pasado, tales como:

- mayor empeño por prestar ayuda alimentaria a las personas en lugar de ofrecer una sustitución de las importaciones a los gobiernos (Club du Sahel, 1990); CE, 1996; PMA, 1996);
- mayor atención a la posibilidad de desplazamiento, o sea a la posibilidad de efectos perturbadores de las entregas de ayuda alimentaria (o monetización) en las economías locales. Muchos organismos de ayuda alimentaria se transformaron en actores fundamentales en los mercados locales, lo que en ocasiones provocó un efecto de desincentivo al prestar cada vez menos atención a la dinámica de los precios (Aker, 2000; ODI, 2000; Barrett, 2002);
- nuevo empeño por conseguir que el proceso,

- y no sólo el producto, sea de calidad, lo que supone prestar mayor atención a la profesionalidad con que actúan el gobierno y las ONG asociadas, las nuevas políticas que ponen los alimentos en manos de las mujeres (como medio de potenciar su papel en las comunidades y no sólo como suministro de nutrientes) y la planificación y ejecución participativas (PMA, 1999a; Sphere, 1999);
- d) esfuerzos por lograr una mayor interacción geográfica y programática entre las operaciones de desarrollo y las de urgencia (es decir, una coherencia cada vez mayor entre las actividades de urgencia y las de desarrollo que se realizan en el mismo lugar, aunque todavía muy limitada y según las circunstancias del caso) (FIDA, 1995; Coste, 1998); y
- e) una reducción de la gama de actividades de desarrollo para las que se recibe ayuda alimentaria, como la exclusión de la mayoría de las carteras de la producción lechera, la minería y la ayuda para el reasentamiento de poblaciones relacionado con la construcción de presas (Ruttan, 1993; PMA, 1990).

Aunque algunas de estas ideas ya estaban presentes en el decenio de 1980, en los noventa se empezó a considerar que la clave de la inseguridad alimentaria residía en las personas y no en el suministro de alimentos como tal. Este cambio fundamental hizo que los organismos comenzaran a buscar situaciones en las que los alimentos *pudieran* cambiar decisivamente las vidas de las personas vulnerables, y en las que la ayuda alimentaria representara una *ventaja comparativa*. Ahora bien, todavía se espera una respuesta satisfactoria a la pregunta sobre lo que se entiende por *necesidad*. En la literatura académica y programática se encuentran muchos de los indicadores de las necesidades de *actuación*, de los cuales pueden citarse los siguientes: a) el porcentaje de la población total que consume menos del 80% de la necesidad energética mínima; b) un suministro energético diario de menos de 1.500 kilocalorías por persona y por día; c) una gran frecuencia (>15%) de emaciación (baja estatura para la edad) en niños menores de cinco años; d) un exceso de mortalidad superior a 1 por 10.000 al día; y e) una

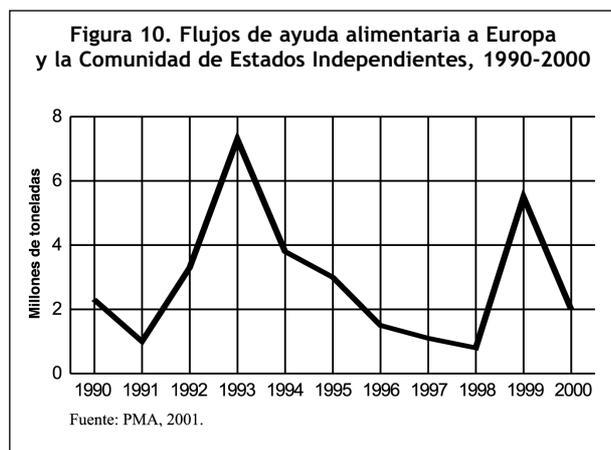
gran vulnerabilidad a las crisis externas, conjugada con medios limitados (o agotados) para hacer frente a escaseces alimentarias inminentes (AusAID, 1997; PMA, 2002).

Ninguno de estos indicadores mínimos satisface plenamente como mecanismo automático de actuación dado que ninguno define los vínculos causales entre la miseria humana, por un lado, y la falta de alimentos o la necesidad de ayuda alimentaria, por otro. Aunque los términos “vulnerabilidad” e “inseguridad de los medios de vida” suelen utilizarse mucho para encuadrar el análisis y la actuación en el marco de las crisis alimentarias, no es fácil determinar su verdadero significado. La vulnerabilidad está vinculada con la malnutrición, la pobreza o los problemas fisiológicos, pero no se identifica con ninguna de estas circunstancias (Webb y Harinarayan, 1999). Como consecuencia, en las evaluaciones de las necesidades de ayuda alimentaria, se debería prestar mayor atención no sólo al tipo de riesgos propios del medio y a la capacidad de las familias para hacerles frente (capacidad de resistencia o capacidad resolutive), sino también a las posibilidades de una actuación pública que reforzara esa capacidad a través de la ayuda alimentaria selectiva u *otras* iniciativas. En estas circunstancias, las proyecciones convencionales de las necesidades de ayuda alimentaria de hace diez años han llegado a tener tan poca importancia como los macroanálisis del (des)ajuste entre los déficit nacionales de alimentos y las corrientes de ayuda alimentaria. Hoy por hoy, las corrientes de ayuda alimentaria selectiva se determinan más en función de las evaluaciones, en cada caso, de la urgencia de los problemas humanos, la probable disponibilidad de recursos alimentarios de otros donantes (lo que comporta posibles efectos de sustitución) y los puntos de vista de determinados donantes sobre el valor de la ayuda alimentaria como recurso para resolver los problemas alimentarios. Factores todos estos que no se prestan fácilmente a anticipar proyecciones.

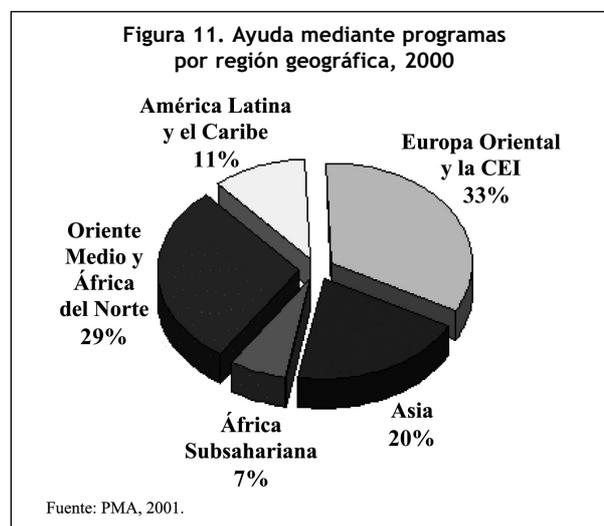
Dicho lo cual, el decenio de 1990 fue un período en el que la utilización geopolítica de la ayuda alimentaria conquistó una renovada respetabilidad

(por lo que volvió a aumentar en 1999-2000). Aunque desde hace mucho tiempo se vienen haciendo esfuerzos por desconectar la ayuda alimentaria de los intereses de la política exterior, las crisis económicas en los NEI, en Rusia y en algunas partes de Asia sudoriental dejaron dichos objetivos en gran parte sin efecto o, al menos, los retrasaron (Ruttan, 1993; PMA, 1996; Alonso y von Steekelenburg, 1999). Uno de los factores principales que influyeron en los niveles máximos y mínimos de los años noventa fue el de la ayuda mediante programas, proveniente principalmente de los Estados Unidos y Europa. La firme adhesión a la estabilización macroeconómica y política en economías en dificultades dio lugar a voluminosas transferencias de alimentos, a Rusia (1992/1993), tras la caída del sistema soviético, a Indonesia durante la crisis financiera asiática (1998-2000), y nuevamente a Rusia y otras naciones de los NEI (1998-2000). Entre uno y otro de estos niveles máximos la proporción de la ayuda mediante programas descendió de forma pronunciada, así como la contribución de los Estados Unidos a los flujos mundiales.

En 1993 (año récord de los flujos mundiales) Europa Oriental, los NEI y Rusia recibieron casi 7 millones de toneladas, alrededor del 40% de todos los flujos de ese año, frente al 5% solamente recibido al comienzo del decenio (Figura 10). Cuatro años después, la misma región recibía solamente 830.000 toneladas, de las cuales sólo 300.000 toneladas eran transferencias para programas. Debido, sin embargo, a un nuevo clima de incertidumbre creado en Rusia y Asia sudoriental, los flujos para programas volvieron a



aumentar de forma pronunciada. Aunque los envíos a Indonesia pasaron de 9.000 toneladas en 1997/1998 a más de 700.000 toneladas en 1998/1999, y los donativos a Bangladesh se incrementaron en más del 50% en un año, la mayor parte del incremento correspondió a los envíos a la Federación de Rusia (FAO, 1999a). Al entrar en el año 2000, la ayuda mediante programas representaba todavía alrededor del 26% de los envíos totales (porcentaje ligeramente superior al de la ayuda alimentaria mediante proyectos) y, en su mayor parte, continuaba yendo a Europa y la CEI y a Asia Occidental y África del Norte (en este último caso con destino, en gran parte, a Egipto, Jordania y el Yemen) (Figura 11).



Obviamente, la producción de excedentes en gran escala, combinada con los bajos precios de los cereales y las crisis alimentarias en países importantes desde el punto de vista estratégico, dio lugar a un incremento enorme de los flujos de ayuda alimentaria mediante programas, y es probable que en los años venideros se produzcan flujos temporales de este mismo tipo. En 1998/1999, el gobierno de los Estados Unidos emprendió una iniciativa especial de ayuda alimentaria que autorizaba donativos de productos excedentarios a países como Bosnia y Herzegovina, Macedonia, el Cáucaso y Albania. Según el Secretario de Agricultura, se trataba de una forma de reducir los excedentes de trigo en el país y satisfacer, a su vez, las necesidades humanitarias en el exterior (USDA, 1998). Probablemente otros países importantes desde el punto de vista

geopolítico, como los principales interlocutores de las conferencias de paz de Oriente Medio, las repúblicas de Asia Central que acepten continuar con las reformas económicas, y los gobiernos de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos de África, autoricen en decenios futuros ayudas semejantes mediante programas.

Con todo, se podría objetar que la escala y frecuencia de los incrementos de la ayuda mediante programas irán disminuyendo con el tiempo. Investigaciones recientes han demostrado que las inversiones efectuadas por los Estados Unidos en la ayuda alimentaria mediante programas (en la que los costos comerciales y de transporte corren

principalmente por cuenta del donante) han sufrido efectos externos negativos imprevistos (Barrett y otros, 1999). La amenaza hecha por Rusia durante 2000/2001 de imponer aranceles a las importaciones de pollo congelado de los Estados Unidos (importado al principio como ayuda alimentaria mediante programas) podría suscitar nuevos interrogantes en los Estados Unidos sobre las ventajas que representaría a más largo plazo la cuota de mercado de una ayuda bilateral de ese tipo. En efecto, en 2002 Rusia negoció con el PMA la posibilidad de convertirse por primera vez en donante, engrosando una lista cada vez más amplia de nuevos donantes no habituales, como Argelia, Jordania, Nigeria, Tailandia y Viet Nam.

CUESTIONES NUEVAS

En el marco de la evolución constante del pensamiento sobre las prioridades de la ayuda alimentaria selectiva habría que abordar algunas cuestiones más, entre ellas las tres que proponemos a continuación.

Reducir las fluctuaciones de la disponibilidad de alimentos

Como se ha señalado en la última sección, existe una preocupación constante por el empeoramiento de la situación de las familias aquejadas de inseguridad alimentaria que ya cuentan con una capacidad limitada para gestionar o resistir las crisis (Wodon y Morris, 2001; Quisumbing, 2001). Las sequías sucesivas y las inundaciones periódicas, los conflictos, el mal estado de las infraestructuras construidas, y la inestabilidad política y económica pueden agravar los riesgos que diariamente corren las comunidades vulnerables, obligándolas muchas veces a recurrir a estrategias que pongan en peligro su bienestar a largo plazo. Más aún, las inversiones destinadas

al desarrollo económico, la reducción de la pobreza, la cohesión social o el mejoramiento del medio ambiente pueden verse comprometidas por las estrategias a las que las personas recurren para sobrevivir. Estrategias privadas con las que se trata de paliar los riesgos, pero que a menudo son menos eficaces ante una crisis generalizada. Por ejemplo, si tomamos una región en la que la mayor parte de la población haya sido afectada y ésta se dedique a cortar árboles para venderlos como leña para sobrevivir, lo que ocurrirá es que el exceso de leña puesto en circulación por las familias hará bajar los precios y reducirá los ingresos de las ventas. Además de eso, estos mecanismos de “subsistencia” no impedirían necesariamente que las familias pobres se volcaran en actividades delictivas y antisociales. De ahí que, aunque los riesgos individuales pudieran parecer exclusivamente privados, a la larga afectan al sector público, al que correspondería adoptar medidas eficaces para hacerles frente.

El Banco Mundial habla de “gestión social de los riesgos” (Siegel y Alswang, 1999), y otros de mejoramiento de los medios de vida (Young y

otros, 2002). Uno y otro enfoque tratan de aprovechar lo mejor de las estrategias de subsistencia (diversificación de los ingresos, creación de capital social, acumulación de bienes) combinándolo con diversos programas de transferencias públicas que se formulen teniendo en cuenta las funciones tanto de redistribución como de reducción de los riesgos. La función redistributiva trata de mitigar los efectos negativos de las políticas de crecimiento económico, mientras que la de reducción de los riesgos apunta a proteger a los hogares del déficit, tanto de ingresos como de consumo, relacionado con las crisis temporales.

Si las inversiones destinadas a la gestión de riesgos están bien concebidas no sólo hacen que las personas pobres no recurran a comportamientos que comprometan su futuro para salvar las dificultades, sino que también garantizan que las crisis no detengan el desarrollo humano (dando por sentado que los desastres pueden redundar en perjuicio del desarrollo, no sólo retrasarlo). Como van de Walle (1998) sostiene refiriéndose al caso vietnamita, hay cada vez más pruebas de que potenciando la capacidad de los hogares pobres para hacer frente a los riesgos, los planes que suelen considerarse soluciones momentáneas a corto plazo pueden tener efectos importantes a más largo plazo en la productividad y la eficacia. El logro de estos objetivos puede contribuir a la estabilidad política y al ingreso de capital, que son dos preocupaciones importantes de los gobiernos.

En efecto, garantizar la estabilidad durante los períodos de inestabilidad económica y después de ellos puede ser un elemento clave para facilitar la aceptabilidad política de las reformas basadas en el mercado y de otro género. (Milanovic, 1998; Gough, 2000). Durante los años noventa el Banco Mundial respaldó la creación de redes de seguridad en más de 60 países y hoy considera que invertir en la gestión de riesgos sociales es algo fundamental para el desarrollo a más largo plazo (Jorgensen y Van Domelen, 1999; Holzmann, 2001). Por ejemplo, en muchas economías de transición,

el futuro de las reformas macroeconómicas depende del aumento y del alcance de las inversiones destinadas a tales programas entre las poblaciones más vulnerables de la región. Las economías de crecimiento rápido necesitan protegerse contra los riesgos que comporta su crecimiento, así como las que van a paso de tortuga han de protegerse contra los riesgos que comporta el ritmo de crecimiento lento.

Reducir el consumo no es de por sí una idea nueva, pero la función que puede cumplir a la hora de abordar la dinámica de la inseguridad alimentaria sólo ha sido objeto de una atención analítica significativa últimamente (McCulloch y Baulch, 1999; Yaqub, 2000). Por ejemplo, en un estudio realizado por Antolin y otros (1999) sobre seis países desarrollados se observó que la “pobreza” no era una situación estática. Lo normal es que se entre y salga de ella muchas veces. Los autores comprobaron que el número de personas “afectadas” por la pobreza (es decir, que se encuentran por debajo de la línea de pobreza al menos una vez cada seis años) era sensiblemente mayor de lo que el índice de pobreza transversal podría hacer creer, mientras que la proporción de los hogares que se mantienen en la pobreza durante un período largo (pobreza crónica) es menor. A las mismas conclusiones se llegó en un análisis de diez países en desarrollo (Baulch y Hoddinot, 2000), según el cual, la proporción de hogares que se encuentran en situación de pobreza sólo algunas veces (pobreza transitoria) es casi siempre mayor que la de los que viven permanentemente en una situación de pobreza (pobreza crónica).

De aquí se extraen dos consecuencias. Por un lado, una comprensión mejor de la naturaleza de la inseguridad alimentaria y de la pobreza conexas debería permitirnos diseñar intervenciones más adecuadas. Cuando las rachas de hambre son numerosas pero cortas cabría pensar que hay que dar prioridad a iniciativas que aseguren el flujo gradual de recursos en momentos difíciles sin recurrir a la ayuda general mediante programas (que, según Barrett [2001] es ineficaz para estabilizar la disponibilidad de alimentos a nivel

macroeconómico), sino a través de planes de crédito para consumo selectivos, empleo público (alimentos por trabajo) y, en lo posible, bancos de cereales comunitarios renovables que ayuden a los hogares vulnerables durante los tiempos difíciles (McCulloch y Calandrino, 2001). Por otro lado, las rachas prolongadas de profunda pobreza pueden indicar la necesidad de políticas encaminadas a la acumulación de capital humano y de otro tipo, como las relativas a las inversiones destinadas a la ordenación de suelos y aguas que acrecientan la productividad agrícola, la educación mediante iniciativas de alimentos para la educación, y de inversiones en la salud relacionadas con actividades maternoinfantiles respaldadas con ayuda alimentaria.

La segunda consecuencia de las conclusiones sobre la pobreza transitoria es que cuando los niveles de consumo de alimentos fluctúan, se gana más reduciendo las fluctuaciones e incertidumbres que tratando simplemente de reducir el porcentaje de hogares que se encuentran por debajo de una línea determinada descrita como “desnutrición”. Por ejemplo, en Viet Nam se había calculado que aplicando políticas de crecimiento convencionales los casos de pobreza podían reducirse a un 34%, pero al precio de aumentar la desigualdad de los ingresos nacionales (a un coeficiente Gini de 0,38). En cambio, un crecimiento más equitativo (traducido en un coeficiente Gini de 0,30), aunque a un nivel global más bajo, permitiría un descenso del índice de pobreza a sólo un 22% de la población (Banco Mundial, 1998). Una distribución mejor y más estable de los ingresos redonda en un aumento global de las ganancias. Lo mismo vale para la pobreza en cuanto a disponibilidad de alimentos y la distribución de las energías y los nutrientes necesarios.

Análogamente, McCulloch y Baulch (1999) observaron en el Pakistán que si se reducían los flujos de renta utilizando una serie de filtros de promedio móvil, los efectos en la pobreza serían notables, ya que la brecha de pobreza descendería automáticamente en un 50%. Como los niveles medios de los ingresos no aumentan, los casos

de pobreza crónica no sufren modificaciones, lo cual significa que los efectos notables mencionados se debieron a la disminución del 64% de la pobreza transitoria. De hecho, la reducción efectuada durante dos años logró una disminución de la pobreza global equivalente a un aumento del 40% de los ingresos medios reales de un adulto. En otras palabras, los programas de lucha contra la pobreza necesitan combinar modelos de crecimiento sectorial a más largo plazo con iniciativas de reducción del consumo que redunden en una disminución potencialmente mayor de la pobreza global en un plazo más corto. Entre las iniciativas podrían figurar intervenciones en ámbitos como la seguridad, las obras públicas con un componente de garantía de empleo más firme, el seguro de cosechas, los bancos de cereales interestacionales y algunos planes selectivos de estabilización de los precios de los alimentos.

Sin embargo, para lograr una reducción real del número de personas en situación de inseguridad alimentaria (que por definición están expuestas a múltiples riesgos), es preciso llegar a los lugares donde viven y orientar la ayuda alimentaria y otros recursos a las personas marginadas y todavía excluidas de la corriente principal del desarrollo (Webb, 1998). Todo un desafío por delante. En los lugares donde viven tales personas, tanto las actividades encaminadas a reducir los riesgos como las inversiones destinadas al desarrollo son costosas y poco eficaces en función de los costos (debido a la interacción de muchas necesidades y a la falta de una infraestructura humana y material de apoyo). Esto representa una de las mayores paradojas del programa de ayuda alimentaria en el sentido de que allí donde existen mayores probabilidades de que la ayuda alimentaria brinde una asistencia válida, es menos probable que sea eficaz en función de los costos en términos económicos convencionales. Es por ello que las iniciativas de los donantes encaminadas a estabilizar el consumo, así como las capacidades relativas a la gestión de riesgos, requieren una plataforma interna firme sobre la que apoyarse.

La importancia de los programas internos que utilizan transferencias de alimentos en la lucha contra la inseguridad alimentaria es cada vez mayor, como lo demuestran las iniciativas de pequeña y grande envergadura emprendidas no sólo en Asia (PMA, 2001) sino también en África y América Latina (von Braun y otros, 1999). Aunque algunas de ellas fueron concebidas expresamente para paliar los efectos de las crisis (Sumarto y otros, 2001), otras se han considerado como un trampolín para un desarrollo más inclusivo (Handa y King, 2001; Ahiadeke y otros, 2002), y los programas internacionales tratan de integrarse cada vez más con ellas, compartiendo conocimientos, facilitando las compras locales y los modos de redistribución selectiva, y diseñando actividades de desarrollo que de por sí dejen margen para iniciativas oportunas y eficaces cuando se produzca una crisis.¹²

A nivel local, hay dos cosas que se reconocen como importantes en todos estos casos: primero, que los alimentos pueden constituir un recurso valioso para el desarrollo; y segundo, que las actividades realizadas con ayuda alimentaria pueden alcanzar algunos objetivos bien definidos. En efecto, la mayoría de los análisis empíricamente más fiables de las actividades de desarrollo realizadas con ayuda alimentaria durante los años noventa fueron cautelosamente positivos en cuanto al valor de dichas actividades para el desarrollo (CMI, 1993; Ruttan, 1993; Clay y otros, 1998; Barrett y otros,

1999; Bellin-Sesay y otros, 1999; Mohapatra y otros, 1999; Barrett, 2002).¹³ Dicho lo cual, aunque la ayuda alimentaria destinada al desarrollo se ha mantenido constante desde mediados de los años setenta (15-25% del total mundial), una gran parte de la oferta se debió a la colocación de los excedentes de los Estados Unidos, un compromiso que no se sabe a ciencia cierta hasta cuándo podrá durar.¹⁴

12 La compra local de ayuda alimentaria creció mucho durante los años noventa, pasando de alrededor de 230.000 toneladas en 1989 a casi 500.000 toneladas en 2000. También crecieron las transacciones triangulares en la primera mitad del decenio, de alrededor de 750.000 toneladas en 1989 a 1,6 millones de toneladas en 1995 (después de lo cual volvieron a los niveles anteriores). Aunque la compra de alimentos en los países en desarrollo puede resultar a veces más barata, rápida y adecuada desde el punto de vista dietético, que los envíos convencionales, existen también algunos problemas de transporte, el control de la calidad es más difícil y el enriquecimiento de los alimentos seguramente es imposible.

13 Por ejemplo, Barrett (1992) sostiene que hay pruebas de que las intervenciones de ayuda alimentaria pueden aumentar el consumo de alimentos y los indicadores antropométricos de la situación nutricional, y pueden ser entregadas a los beneficiarios previstos con pérdidas de cantidades bastante moderadas y sin ocasionar gastos administrativos directos demasiado costosos o graves desincentivos en los precios, en las políticas, en la mano de obra o en la demanda de los consumidores. Sin embargo, también afirma que muchos (programas) costosos e ineficaces.

14 La cuota de la ayuda alimentaria utilizada en proyectos de desarrollo en el marco del Título II de la LP 480 de los Estados Unidos pasó del 7% en 1989 al 46% en 1998 (USAID, 1999).

Ayuda alimentaria en forma de alimento

Una consecuencia más de la función explícita de la ayuda alimentaria *en forma de* alimento está relacionada con los micronutrientes. Los organismos de ayuda se vieron obligados a reconocer que el consumo prolongado de alimentos con bajo contenido de nutrientes podía causar enfermedades por carencia de micronutrientes (escorbuto, beriberi y xerofthalmia). Además, su enriquecimiento para actividades de desarrollo y operaciones de socorro es un tema indicado como urgente en el programa de algunos donantes (Toole, 1992; Hansch, 1999). Numerosos gobiernos han prestado mucha atención a algunos alimentos de destete o alimentos suplementarios de carácter experimental (como el Indiamix en la India, el Totomix en Tanzania, y el Lukuni Phala en Malawi) que a veces están “enriquecidos” con micronutrientes y son producidos muchas veces por el sector privado con ingredientes principalmente locales. Los problemas surgen cuando a los productores autóctonos, cuya capacidad excede de la demanda local, se les trata de sostener asegurando la disponibilidad de insumos no locales para el enriquecimiento, sufragando los costos adicionales (algunos organismos están interesados en que se sacrifique la cantidad de macronutrientes en aras de la normalización de la calidad de los micronutrientes), “enriqueciendo” los alimentos adquiridos en países en desarrollo y abordando la cuestión de las preferencias de los beneficiarios.

La mayoría de los países en desarrollo no está en condiciones de aplicar las normas sobre la calidad de los alimentos exigidas por los países industrializados. En realidad, existe un doble sistema comercial, podría decirse, ya que las empresas exportadoras aplican normas de calidad diferentes según los mercados en los que colocan sus productos. Ya se han planteado problemas acerca de la calidad y diversidad de la ayuda alimentaria entregada a Bosnia y

Herzegovina frente a la entregada a Rwanda o Timor Oriental. En 1998, por ejemplo, el 20% de las entregas de ayuda alimentaria a Europa y a la región de los NEI consistió en productos de gran valor distintos de los cereales (PMA, 1999b); un porcentaje mucho más alto que en cualquier otra parte del mundo, pese al hecho de que en 1998 se registró el volumen mundial más bajo de envíos de productos distintos de los cereales. Los donantes alegan que se debió a que se habían tenido en cuenta las preferencias de alimentación locales.

CONCLUSIONES

Aunque en las cumbres y las convenciones se habla mucho de satisfacer las necesidades de las personas que pasan hambre, existe un acuerdo internacional sólo limitado con respecto a: a) cómo determinar y calcular dichas necesidades, o b) cómo responder mejor a las necesidades, más allá de cómo se determinen.¹⁵ Aunque se están realizando progresos en cuanto a los objetivos globales en materia de alimentos y nutrición establecidos por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (reducir a la mitad el número de personas desnutridas), el ritmo con que se está avanzando es demasiado lento para cumplir el plazo fijado de 2015 y la forma demasiado desigual como para que todos los países puedan llegar a la meta. Algunos países han logrado grandes conquistas, mientras que otros se han quedado donde estaban o han retrocedido. En efecto, durante los años noventa, sólo en 32 de los 99 países en desarrollo había disminuido el número de personas desnutridas (FAO, 2002b).

¿Qué es lo que habría que cambiar? El economista principal del Banco Mundial sostiene que para derrotar al hambre en este decenio es preciso hacer mucho hincapié en el comercio (Banco Mundial, 2002b). Según la FAO, hace falta adoptar medidas para afianzar el predominio de una buena gestión, del imperio de la ley, de la paz y de la estabilidad política; y una estrategia de desarrollo holística que dé prioridad a las necesidades de los pobres (FAO, 2002c). El Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, 2002) indica que para reducir la malnutrición hace falta un enfoque multisectorial que incluya la promoción de la salud y la educación, y la mejora del acceso al agua salubre. El DFID (2002) subraya que la ayuda alimentaria es un instrumento fundamental, aunque hace falta una revisión radical de los acuerdos institucionales que la regulan. El Departamento de los Estados

Unidos para la Agricultura (2002) señala también en sus proyecciones más recientes sobre las necesidades de ayuda alimentaria que en 2011 se necesitarán más de 16 millones de toneladas para satisfacer las necesidades nutricionales de las personas más pobres de 67 países en desarrollo. En otras palabras, se proponen muchas de las soluciones habituales del problema del hambre en un momento en el que la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) se ha estancado, las conversaciones comerciales tropiezan con nuevas dificultades debido a la dirección tomada por las políticas agrarias de los Estados Unidos y de la Unión Europea, y en la mayoría de los años los flujos de ayuda alimentaria están por debajo de los 12 millones de toneladas, asignados en su mayor parte a operaciones de socorro de urgencia (OCDE, 2002; FAO, 2002b).¹⁶

Así pues, aunque durante los años noventa muchas cosas cambiaron para mejor en las actividades relacionadas con la ayuda alimentaria en cuanto al rigor de las normas relativas a la profesionalidad y la responsabilidad, tanto en las actividades públicas como privadas, y a la llegada de nuevos donantes de ayuda alimentaria (como Eslovenia, Polonia y Corea del Sur), el futuro de la ayuda alimentaria es todavía una incógnita. El papel primordial de los Estados Unidos y Europa es indiscutible, y los intereses estratégicos de estos donantes son de fundamental importancia. Aunque se ha logrado pasar a un sistema de ayuda no vinculada y al multilateralismo (en que los objetivos del desarrollo pesan más que los comerciales y de política exterior), si se exceptúan las operaciones de socorro de urgencia los progresos han sido lentos. La ausencia de todo código de conducta en el ámbito de la ayuda mediante programas, por ejemplo, constituye un obstáculo para la aplicación del principio de que la ayuda alimentaria debe responder realmente a la

15 El DFID (2002) sostiene que "se necesitan nuevos criterios para medir el hambre a escala mundial y nacional".

16 El índice alimentario mundial de *The Economist* aumentó en un 11% de junio a julio de 2002, cuando alcanzó el nivel más elevado desde 1998. Esto indica, sobre la base de la experiencia pasada, que las donaciones mundiales de ayuda alimentaria en 2002-2003 pueden ser inferiores a las que se hicieron en 2000 y 2001 (*The Economist*, 2002).

demanda. No se ha establecido ningún paradigma económico nuevo para estabilizar el ciclo de expansión y contracción de los suministros de ayuda alimentaria. No existe ningún orden mundial nuevo que haga respetar el derecho a comer que tienen las personas que sufren hambre.

Dado que la asistencia extranjera mundial muestra pocos signos de expansión y que todavía no se cumplen los compromisos asumidos en Monterrey, hay poco margen para aumentar la financiación de actividades de ayuda alimentaria selectiva fuera de las emergencias humanitarias importantes. Cuando haya excedentes agrícolas abundantes, la ayuda bilateral mediante programas continuará desempeñando su papel tradicional de permitir la colocación de excedentes, que es una forma de transferencia que tiene efectos sólo limitados en el bienestar de las personas muy pobres. Cuando los excedentes de cereales y presupuestarios sean limitados, también los flujos de ayuda selectiva lo serán. Por lo tanto, es muy probable que en los años venideros los volúmenes recientes de los flujos de ayuda alimentaria se mantengan estables (pero por debajo de la demanda), dado que los parámetros económicos, institucionales y políticos dentro de los cuales se determinan los donativos de ayuda alimentaria siguen sin modificaciones.

El compromiso de satisfacer las necesidades de urgencia todavía se mantiene firme, pero otras actividades de ayuda alimentaria continuarán dependiendo de los precios, los excedentes de las cosechas y los programas de los donantes.

Quizás la ayuda alimentaria mediante proyectos (de desarrollo) es la que ofrece un margen más amplio para cambios, en cuanto a que todavía se puede conseguir una convergencia mayor entre las actividades de desarrollo y de socorro, una mejor calidad de los nutrientes, y un apoyo a las

sinergias entre alimentos y nutrición. Sin embargo, si los suministros totales son limitados y aumenta la demanda de socorro de urgencia, es muy posible que la cartera de proyectos disminuya. Si no aumentan los flujos compensatorios de ayuda financiera estrictamente selectiva (lo que es improbable, pese a toda la documentación que trata de justificar la utilización de dinero en vez de alimentos), la inseguridad alimentaria de muchos millones de hogares podría empeorar. Dado que estos millones de personas no se encontrarían en regiones en desarrollo grandes o fácilmente accesibles, es posible que los objetivos globales se alcancen para 2015 pese a que un enorme número de personas continuará pasando hambre.

La ventaja prevista de la ayuda alimentaria es que contribuirá a satisfacer las necesidades de consumo de esos millones de personas marginadas. Como sostiene el Instituto de Desarrollo de Ultramar (2000), el hambre es un problema que hay que abordar a través de un conjunto amplio de medidas de ayuda alimentaria diseñadas y aplicadas en el plano nacional y con respaldo internacional. Pero es menester insistir en la reducción de los riesgos para el consumo en los entornos arriesgados, realizar inversiones que potencien la capacidad de hacer frente a las posibles crisis y partir del carácter fundamental de la ayuda alimentaria, que consiste en la entrega de alimentos, un recurso imprescindible y no uno al que se recurre en última instancia.

REFERENCIAS

- Ahiadeke, C., M. Armar-Klemesu, C. Levin, D. Maxwell, S. Morris y M. Ruel. 2002. "Achieving Urban Food and Nutrition Security for the Vulnerable in Greater Accra." Estudio multipaíses de la OMS sobre cómo mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares. Ginebra. OMS. Mimeografiado.
- Aker, J. 2000. "Global Food Aid and Local Markets: The Potential (Dis)incentive Effects of Food Aid." Servicios Católicos de Socorro. Baltimore, Md. Mimeografiado.
- Barrett, C. 2002. "Food Security and Food Assistance Programs." En B.L. Gardner y G.C. Rausser (eds.). *Handbook of Agricultural Economics* (Manual de economía agraria). Amsterdam, Países Bajos: Elsevier Science.
- 3M. 2001. "Does Food Aid Stabilize Food Availability?" *Economic Development and Cultural Change*, 49 (2): 335-49.
- Barrett, C., S. Mohapatra y D. Snyder. 1999. "The Dynamic Effects of U.S. Food Aid." *Economic Inquiry*, 37 (4): 647-56.
- Baulch, R., y J. Hoddinott. 2000. "Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries." *Journal of Development Studies*, 36 (6): 1-24.
- Bellin-Sesay, F. G. Dressruesse y H. Pfeiffer. 1999. "Food Aid and Food Security: German Experience During 20 Years of Cooperation." In Kracht, U. y M. Schulz (eds.) *Food Security and Nutrition: The Global Challenge*. Nueva York: St. Martin's Press/LIT Verlag, pp. 601-16.
- Chen, S., y M. Ravallion 2000. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" Borrador de un documento de trabajo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Clay, E., N. Pillai y C. Benson. 1998. "Food Aid and Food Security in the 1990s: Performance and Effectiveness." Documento de trabajo 113. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Clay, E., y O. Stokke, eds. 1991. *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*. Londres: Frank Cass.
- Club du Sahel. 1990. *Food Aid Charter for the Countries of the Sahel*. París, Francia: Club du Sahel/CILSS.
- Coste, J. 1998. "Food Security: Beyond Emergencies." *Le Bulletin* (Club du Sahel), 20: 1-2.
- CMI. 1993. "Evaluation of the World Food Programme: Final Report." Bergen, Noruega. Mimeografiado.
- Deben Alfonso, C., y P. von Steekelenburg. 1999. "The Current European Policy and Programmes on Food Security." En Kracht, U. y M. Schulz (eds.) *Food Security and Nutrition: The Global Challenge*. Nueva York: St. Martin's Press/LIT Verlag, pp. 591-600.
- Delgado, C. L., M. W. Rosegrant, H. Steinfeld, S. Ehui, y C. Courbois. 1999. "The Growing Place of Livestock Products in World Food in the Twenty-First Century." Dirección de mercados y estudios estructurales, Documento de debate No. 28, Washington, D.C.: IIPA.
- DFID 2002. "Eliminating Hunger: DFID Food Security Strategy and Priorities for Action." Londres. (<http://www.dfid.gov.uk>)
- Dyck, J. 2001. Japan's Changing Agricultural Policies. *Agricultural Outlook*, Abril: 14-19.

- The Economist*. 2001. "Inefficient Frontier." 27 de octubre de 2001: 69.
- _____. 2002. "The Economist Food Index." 27 de julio de 2002: 85. Comisión Europea. 1996. "Regulation (EC) No. 1292/96 of the Council of the European Union of 27 June 1996 concerning policies and management of food aid and specific actions in support of food security." Official Journal no. L166, 05/07/1996: 0001-0011.
- Eggleston, R.C. 1987. Determinants of the Levels and Distribution of PL 480 Food Aid: 1955-79. *World Development*, 15 (6): 797-808.
- FAC. 1999. Véase *Official Journal of the European Communities*, No. 222, 24/08/99: 41-52.
- FAO. 2002a. Diversos números de *Perspectivas Alimentarias*, desde 1995 a 2002. Roma.
- _____. 2002b. "Assessment of the World Food Security Situation." Informe del Comité sobre la seguridad alimentaria mundial, 28º período de sesiones, Roma, 6-8 de junio de 2002.
- _____. 2001. *The State of Food Insecurity in the World 2001*. Roma.
- _____. 2000. "Ayuda alimentaria." *Perspectivas Alimentarias*, n. 5: 9-13.
- _____. 1999b. *Perspectivas Alimentarias*, n. 5, noviembre. Nota especial: "El número de las emergencias alimentarias ha crecido de forma pronunciada en 1998/99 debido a los disturbios civiles, los desastres naturales y las crisis económicas." Roma: FAO.
- _____. 1996. Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma: FAO.
- FAPRI. 2002. *World Agricultural Outlook*. Ames, Iowa.
- _____. 1998. *World Agricultural Outlook*. Iowa State University, Ames, Iowa.
- Gabbert, S., y H-P. Weikard. 2000. "The Poor Performance of the Rich—Bilateral versus Multilateral Food Aid Allocation." *Quarterly Journal of International Agriculture*, 39 (2): 199-218.
- Gale, F., H-H. Hsu, B. Lohmar, y F. Tuan. 2001. "China's Grain Policy at a Crossroads". *Agricultural Outlook*, 14-17 de septiembre.
- Guyomard, H., J-C. Bureau, A. Gohinard, y C. le Mouel. 2000. "Impact of the 1996 US FAIR Act on the Common Agricultural Policy in the World Trade Organization Context: The Decoupling Issue." *Food Policy*, 25 (1): 17-34.
- Handa, S, y D. King. 2001. "Adjustment with a Human Face: Evidence from Jamaica." Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre crisis y desastres: Determinación y mitigación de sus costos humanos. 13-14 de noviembre de 2001, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hansch, S. 1999. "Enhancing the Nutritional Quality of Relief Diets: Overview of Knowledge and Experience." Documento de antecedentes preparado por el taller sobre mejoramiento de la calidad nutricional de los alimentos de socorro, Washington, D.C., 28-30 de abril de 1999. Washington, D.C.: Congressional Hunger Center.
- Holzmann, R. 2001. "Risk and Vulnerability: The Forward Looking Role of Social Protection in a Globalizing World." Documento de debate Serie No. 0109 sobre protección social. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Hopkins, R. 1990. "Increasing Food Aid: Prospects for the 1990s." *Food Policy*, 15 (8): 319-27.
- IFAD. 1995. "Investing in the Poor to Prevent Emergencies." Documento de debate 4 para la Conferencia sobre hambre y pobreza, Bruselas, 20-21 de noviembre de 1995.

- IFRC. 2001. *World Disasters Report: Focus on Recovery*. Ginebra.
- IGC. 2001. *International Grains Agreements: Grains Trade and Food Security Cooperation*. Londres.
- _____. 2000. *Grain Market Report*. No. 286, 20 de enero de 2000. Londres.
- Isenman, P. J., y H.W. Singer. 1993. "Food Aid Disincentive Effects and Their Policy Implications". En Ruttan, V. (ed.). 1993. *Why Food Aid?* Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, pp. 99–122.
- IUST (*Inside U.S. Trade*). 2002. "Farm Bill Boosts Commodity Support, Raising Doubts About WTO Caps," 3 de mayo: 1.
- Jorgensen, S., y J. Van Domelen. 1999. "Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds." Documento de debate sobre protección social, Serie No. 9934. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- La Prensa. 2002. *Transgénicos: ¿maldición o bendición?* Editorial, 8 de junio de 2002: 10A.
- Leader, N. 1999. "Humanitarian Principles in Practice: A Critical Review." *Relief and Rehabilitation Network*. Documento de debate (con el n. 15).
- Liefert, W. 1999. Food Aid for Russia. En USDA. 1999 "Food Security Assessment." Serie Situación y Perspectivas. Informe GFA-11. Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service, p. 24.
- McCalla, A., y C. Revoredo. 2001. "Prospects for Global Food Security: A Critical Appraisal of Past Projections and Predictions." Documento de debate n. 35 sobre alimentos, agricultura y medio ambiente. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- McCulloch, N., y W. Baulch. 1999. "*Distinguishing the Chronically from the Transitorily Poor: Evidence from Rural Pakistan*." Documento de trabajo No. 97. Brighton, Reino Unido: Institute for Development Studies.
- Mohapatra, S., C. Barrett, D. L. Snyder, y B. Biswas. 1999. "Does Food Aid Really Discourage Food Production?" *Indian Journal of Agricultural Economics*. 54 (2): 212–19.
- Munich Re. 2001. Topics: *Natural Catastrophes 2001*. Munich, Alemania.
- NRC (Consejo Nacional de Investigación). 1989. "Food Aid Projections for the Decade of the 1990s." Informe de una reunión de un grupo especial de expertos, 6 y 7 de octubre de 1988. Washington, D.C.: Consejo Nacional de Investigación, Oficina de Asuntos Internacionales.
- ODI. 2000. "Reforming Food Aid." Documento informativo para el ODI 2000 (1). Londres.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2002. *Development Assistance Committee: Disbursements and Commitments of Official and Private Flows*. París.
- _____. 2001. ODA Steady in 2000; *Other Flows Decline*. PAC/COM/NEWS (2001)108.
- _____. 1999b. *Food Safety and Quality: Trade Considerations*. París.
- _____. 1997. *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century: Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*. París.
- Orden, D., y R. Paarlberg. 2000. "Has the FAIR Act Failed?" Declaración presentada a la Comisión sobre la producción del siglo XXI. Wellesley College, Mass. Mimeografiado.
- Quisumbing, A. 2001. "Food Aid and Child Nutrition in Rural Ethiopia." Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre crisis y desastres: Determinación y mitigación de sus costos humanos. 13–14 de noviembre de 2001, Banco Mundial, Washington, D.C.

- RESAL (Red europea de seguridad alimentaria). 1999. Debate de la Convención de Londres. <http://www.resal.org:8107/Public/international/negoc/index.html>.
- Rosen, S. 1999. "Most—But Not All—Regions See Food Gains." *FoodReview*. 22 (3): 13–19.
- Ruttan, V. (ed.). 1993. *Why Food Aid?* Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred Knopf.
- Shapouri, S., y S. Rosen. 2001. "Food Security and Food Aid Distribution." *Issues in Food Security, Agriculture Information Bulletin No. 765–4*. Washington, D.C.: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.
- Shapouri, S. y M. Missaen. 1990. "Food Aid: Motivation and Allocation Criteria." *Foreign Agricultural Economic Report 240*. Washington, D.C.: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.
- Siegel, P., y J. Alwang. 1999. "An Asset-Based Approach to Social Risk Management: A Conceptual Framework." *Serie Estudios sobre protección social No. 9926*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Slim, H. 2000. "Fidelity and Variation: Discerning the Development and Evolution of the Humanitarian Idea." *Fletcher Forum on World Affairs*, 24 (1): 5–22.
- Sparrow, J. 2001. "Relief, Recovery and Root Causes." En IFRC 2001. *World Disasters Report: Focus on Recovery*. Ginebra, pp. 9–33.
- Sphere Project. 1999. *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. Ginebra. <http://www.sphereproject.org/handbook/foodaid.htm>.
- Stevens, C. 1979. *Food Aid and the Developing World*. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Sumarto, S., A. Suryahadi, y L. Pritchett. 2001. "Safety Nets and Safety Ropes: Comparing the Dynamic Benefit Incidence of Two Indonesian JPS Programs." Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre crisis y desastres: Determinación y mitigación de sus costos humanos. 13–14 November 2001, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Toole, M. 1992. "Micronutrient Deficiencies in Refugees." *Lancet*, 339: 1214–16.
- UNOCHA. 2002. "Consolidated Inter-Agency Appeals: Mid-Year Review Status Report." Nueva York/Ginebra.
- UPI (United Press International). 2002. "Activists Say Nicaragua Used as U.S. Guinea Pig," 5 de junio de 2002.
- USAID. 1999. Informe sobre la ayuda alimentaria internacional, 1998. Washington, D.C.: USAID.
- USDA. 2001a. *USDA Agricultural Baseline Projections to 2010*. Economic Research Service. Washington, D.C.
- _____. 2001b. *US Agricultural Sector Measures, 2002–2011*. Economic Research Service. Washington, D.C.
- _____. 2000. *Russia—Outlook*. Economic Research Service. Washington, D.C.: <http://www.econ.ag.gov/briefing/russia/outlook.htm>.
- _____. 1999. "Food Security Assessment." *Situation and Outlook Series*. Informe GFA–11. Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service.
- _____. 1998. "Glickman and Atwood Announce Countries Eligible for U.S. Food Aid Initiative." Conferencia de prensa No. 0322.98.

- _____. 1995. "World Food Aid Needs and Availabilities." 20 October 1995. World Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service.
- USAID. 1995. "Food Aid and Food Security Policy Paper." Washington, D.C.: Bureau for Program and Policy Coordination.
- USHR (Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos). 2002. "2002 Farm Bill Status: Joint Explanatory Statement Of The Committee Of Conference." <http://agriculture.house.gov/fbconfrpt.htm>.
- von Braun, J., T. Teklu, y P. Webb. 1999. *Famine in Africa: Causes, Responses and Prevention*. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
- Webb, P. 1998. "Isolating Hunger: Reaching People in Need Beyond the Mainstream." *In Time for Change: Food Aid and Development*. Roma: PMA.
- Webb, P., y A. Harinarayan. 1999. "A Measure of Uncertainty: The Nature of Vulnerability and Its Relationship to Malnutrition." *Disasters*, 23 (4): 292–305.
- WFP. 2002. "The Promise of Food: WFP's 40 Years of Fighting Hunger." Roma.
- _____. 2001. "Food Aid Flows." <http://www.wfp.org/interfais/2000/index.htm>.
- _____. 2000. *Enabling Development: Food Assistance and Food Security in South Asia*. New Delhi: Oxford University Press.
- _____. 1999a. "Time for Change: Food Aid and Development. Policy and Implementation." Roma, PMA.
- _____. 1999b. *Special Edition of the Food Aid Monitor: Food Aid Flows 1998*. Roma.
- _____. 1996. *Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead for Food Aid*. Roma, PMA.
- CMA (Cumbre Mundial sobre la Alimentación). 1996. "Declaración y Plan de Acción." Roma, FAO.
- Wodon, Q., y S. Morris. 2001. "The Allocation of Natural Disaster Relief Funds: Hurricane Mitch in Honduras." Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre crisis y desastres: Determinación y mitigación de sus costos humanos. 13–14 de noviembre de 2001, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2002a. *World Development Indicators 2002*. Washington, D.C.
- _____. 2002b. "Many Developing Countries Not on Track to Reach 2015 Poverty Goals." Conferencia de prensa, 20 de abril de 2002. Washington, D.C.
- _____. 2000. "Global Commodity Markets" Informe mensual de enero de 2000, <http://www.worldbank/developmentnews/archives/html/jan31-feb4-00.htm>.
- OMC. 2001. Informe del Vicepresidente al Consejo General. Comité de Agricultura. Informe G/AG/11, 28 de septiembre de 2001. Ginebra, Suiza. Mimeografiado.
- _____. 1993. Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio: Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados. http://www.sice.oas.org/trade/ur_round/UR30E.asp.
- Yaqub, S. 2000. "Intertemporal Welfare Dynamics." Background paper prepared for the Human Development Report 2001 (UNDP). Brighton, UK: Institute for Development Studies.



**DIRECCIÓN DE ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS
PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS**
Via Cesare Giulio Viola, 68/70 - 00148 Roma, Italia
Sitio web: www.wfp.org
Correo electrónico: wfpinfo@wfp.org