

2006

EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

¿Permite la ayuda alimentaria
conseguir la seguridad alimentaria?



Todas las fotografías de la pág. 3 provienen de la FAO Mediabase.

Los pedidos de esta publicación se han de dirigir al:

GRUPO DE VENTAS Y COMERCIALIZACIÓN
Dirección de Información
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Italia

Correo electrónico: publications-sales@fao.org
Fax: (+39) 06 57053360
Sitio Web: <http://www.fao.org/catalog/inter-s.htm>

2006

Colección FAO: Agricultura N° 37

ISSN 0251-1371

EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACIÓN
Roma, 2006

Producido por la
Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica
Dirección de Información
FAO

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las denominaciones empleadas en los mapas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la FAO, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios o zonas marítimas, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La mención u omisión de compañías, sus productos o nombres comerciales específicos no implica, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, aprobación o juicio alguno.

ISBN 978-92-5-305600-2

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al:

Jefe de la
Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica
Dirección de Información
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia
o por correo electrónico a:
copyright@fao.org

Índice

Preámbulo	vi
Agradecimiento	ix
Siglas	xi
Nota explicativa	xiii

PARTE I

¿Permite la ayuda alimentaria conseguir la seguridad alimentaria?

1. Introducción y panorama general	3
Ayuda alimentaria y seguridad alimentaria	4
Sinopsis y resumen del informe	6
2. Marco para el debate	12
Programación de la ayuda alimentaria	12
La gobernanza de la ayuda alimentaria	18
La ayuda alimentaria en el contexto de la seguridad alimentaria	25
Conclusiones	36
3. Controversias económicas acerca de la ayuda alimentaria	38
Los medios de subsistencia y la ayuda alimentaria	39
¿Causa «dependencia» la ayuda alimentaria?	41
¿Perjudica la ayuda alimentaria a la agricultura local?	44
¿Altera la ayuda alimentaria el intercambio comercial?	53
Conclusiones	53
4. La ayuda alimentaria en la respuesta a situaciones de emergencia	57
Las emergencias repentinas	58
Emergencias de lenta aparición	63
Crisis complejas y prolongadas	67
Conclusiones	75
5. Lagunas normativas en emergencias complejas	76
Lagunas normativas	76
Desafíos en la adopción de decisiones y la respuesta	77
Mejora de la toma de decisiones y respuesta	81
Conclusiones	90
6. Conclusiones	91

Parte II

Examen mundial y por regiones: hechos y cifras

1. Tendencias de la subnutrición	99
2. Emergencias alimentarias y ayuda alimentaria	101
3. Asistencia externa a la agricultura	105
4. Producción agrícola, ganadera y alimentaria	107
5. Situación del suministro mundial de cereales	111
6. Tendencias de los precios internacionales de los productos básicos	113
7. Comercio agrícola	118
8. Pesca: producción, utilización y comercio	122
9. Silvicultura	125

Parte III

Anexo estadístico

Notas sobre los cuadros del Anexo	131
Cuadro A1 Países y territorios utilizados para fines estadísticos en esta publicación	136
Cuadro A2 Seguridad alimentaria y nutrición	138
Cuadro A3 Producción y productividad agrícolas	142
Cuadro A4 Indicadores de población y fuerza laboral (2004)	147
Cuadro A5 Aprovechamiento de la tierra	153
Cuadro A6 Indicadores comerciales	159
Cuadro A7 Indicadores económicos	164
Cuadro A8 Productividad total de los factores	170

Bibliografía	175
Capítulos especiales de <i>El estado mundial de la agricultura y la alimentación</i>	183
Publicaciones seleccionadas	185

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

La soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación deberían orientar la reforma de la ayuda alimentaria: una visión desde la sociedad civil	94
--	----

CUADRO

1. Envíos de ayuda alimentaria en cereales, julio/junio	103
---	-----

RECUADROS

Recuadro 1 Definición de ayuda alimentaria	13
Recuadro 2 Eficiencia perdida debido a la ayuda alimentaria condicionada	19
Recuadro 3 Evolución de la ayuda alimentaria: de la colocación de excedentes a la asistencia alimentaria	21
Recuadro 4 Libro blanco de CARE-USA sobre la política de ayuda alimentaria	26
Recuadro 5 Inseguridad alimentaria en contextos de crisis	28
Recuadro 6 Selección de la población beneficiaria	30
Recuadro 7 El riesgo moral a nivel comunitario	40
Recuadro 8 Dependencia y socorro humanitario	45
Recuadro 9 La experiencia con las compras locales del Programa Mundial de Alimentos	46
Recuadro 10 Los programas de alimentos por trabajo y la producción agrícola local	50
Recuadro 11 Ayuda alimentaria para el desarrollo del mercado	51
Recuadro 12 Repercusiones de la ayuda alimentaria en los patrones de consumo	55
Recuadro 13 Lagunas fundamentales de la respuesta en la sequía del Cuerno de África, 2005-2006	70
Recuadro 14 Programa de promoción de la transformación de los conflictos de las montañas de Nubia	72
Recuadro 15 Crisis con necesidades crónicas de financiación	74
Recuadro 16 El PMA y el Proyecto de fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia	79
Recuadro 17 Reforma del sistema de actividades humanitarias de las Naciones Unidas, 2005	88

FIGURAS

1. Países en crisis que requieren ayuda exterior, octubre de 2006	6
2. Envíos totales de ayuda alimentaria y precios de los cereales, 1970-2005	14
3. Niveles de envío de ayuda alimentaria en cereales por donantes, 1970-2005	15
4. Ayuda alimentaria en cereales por región beneficiaria, 1988-2005	15
5. Principales beneficiarios de la ayuda alimentaria, 2001-2005	17
6. Ayuda alimentaria en cereales por categorías, 1978-2005	18
7. La lucha contra la vulnerabilidad: la función de la ayuda alimentaria en la protección social	28
8. Efectos económicos de la ayuda alimentaria	39
9. Efectos de bienestar de la ayuda alimentaria	52
10. Peticiones de financiación y contribuciones	80
11. Tabla de referencia del marco integrado de clasificación de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria	84
12. Análisis de la situación en Somalia, previsión para después de la temporada Deyr 2005/06	87
13. Número de personas subnutridas por regiones, 2001-2003	99
14. Proporción de la población subnutrida por regiones, 2001-2003	100
15. Tendencia del número de personas subnutridas en los países en desarrollo, por regiones	100
16. Tendencia de la proporción de la población subnutrida en los países en desarrollo, por regiones	101
17. Receptores de ayuda alimentaria	102
18. Tendencia a largo plazo de la asistencia externa a la agricultura, 1975-2003	105
19. Compromisos de asistencia externa a la agricultura, por principales regiones receptoras	106
20. Cambios, en total y per cápita, en la producción agrícola y ganadera mundial	107
21. Cambios en la producción agrícola y ganadera	108
22. Tendencia a largo plazo de la producción alimentaria per cápita, por regiones y grupos de países	110
23. Producción y utilización mundiales de cereales	111
24. Reservas mundiales de cereales y relación entre reservas y utilización	112
25. Tendencias de los precios de los productos básicos	113
26. Cambio anual del valor de las exportaciones agrícolas mundiales	118
27. Exportaciones agrícolas mundiales	119
28. Exportaciones e importaciones agrícolas, por regiones y agrupación de países	120
29. Producción pesquera mundial, China y el resto del mundo	123
30. Exportaciones e importaciones de productos pesqueros: países desarrollados y países en desarrollo	124
31. Suministro per cápita de pescado procedente de la pesca de captura y de la acuicultura, China y el resto del mundo	124
32. Producción mundial de madera en rollo, 1966-2004	126
33. Producción de madera en rollo, países desarrollados y países en desarrollo, 1966-2004	127

Préambulo

Nadie con conciencia puede negar el imperativo moral de ayudar a las personas que son incapaces de alimentarse por sí mismas; en realidad, una de las formas más antiguas de ayuda externa es la ayuda alimentaria. Sin embargo, muchos observadores prudentes se preguntan si la ayuda alimentaria promueve eficazmente la seguridad alimentaria o, si por el contrario, en realidad provoca más daños que beneficios. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* estudia los problemas y controversias que giran en torno a la ayuda alimentaria y pretende clarificar la manera en que dicha ayuda puede apoyar mejoras sostenibles en la seguridad alimentaria.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estima que 854 millones de personas en el mundo carecen de alimentos suficientes para una vida activa y sana, una cifra que apenas ha variado desde comienzos de la década de 1990. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) suministra ayuda alimentaria de urgencia a millones de personas cada año (sólo en 2005, 73 millones) y el número crece de forma rápida, a medida que aumentan la dimensión y la frecuencia de las catástrofes provocadas por el hombre.

A pesar de la dimensión del desafío que representa la seguridad alimentaria mundial, la ayuda alimentaria es relativamente escasa en relación con la producción y el comercio mundiales, representando por término medio únicamente unos 10 millones de toneladas al año. Esta cantidad equivale a menos del 2 por ciento de las exportaciones mundiales de cereales y a menos del 0,5 por ciento de la producción mundial. La ayuda alimentaria ha cambiado considerablemente en los últimos años. Hasta hace aproximadamente una década, la mayor parte de la ayuda alimentaria se suministraba de forma bilateral entre gobiernos y se vendía en el mercado libre de países beneficiarios. Pero actualmente, alrededor del 75 por ciento de toda la ayuda

alimentaria se destina directamente a las personas que sufren hambre a través de operaciones de emergencia o de proyectos que combaten situaciones de hambre crónica.

Con todo merecimiento se ha atribuido a la ayuda alimentaria la salvación de millones de vidas. De hecho, suele ocurrir que la ayuda alimentaria es lo único que media entre un niño que se muere de hambre y la muerte. La ayuda alimentaria puede representar el único recurso disponible para evitar que un terremoto o un huracán arrastre a una comunidad entera a una crisis humanitaria. En algunos casos, la ayuda alimentaria distribuida a través de los programas de alimentación escolar proporciona el pequeño incentivo necesario que permita que una niña asista a la escuela, ayudando a romper el círculo vicioso que transmite la pobreza de generación en generación.

La ayuda alimentaria, sin embargo, suele ser criticada por ser una respuesta impulsada por el donante, que responde más a los intereses de éste que a las necesidades de seguridad alimentaria de los beneficiarios. Como muestra, las opiniones críticas apuntan al hecho de que la cantidad de ayuda alimentaria disponible de un año a otro varía de forma inversamente proporcional a los precios mundiales, aumentando cuando la oferta es abundante y los precios son bajos, y, en cambio, descendiendo cuando la oferta es escasa y los precios son altos –precisamente en el momento en que más se necesita la ayuda–.

Algunos detractores critican la ayuda alimentaria porque generaría «dependencia» en los beneficiarios, al provocar que desatiendan su propia responsabilidad para alcanzar la seguridad alimentaria. En los estudios empíricos se constata que los flujos de ayuda alimentaria generalmente son demasiado impredecibles y escasos como para que los beneficiarios dependan de los mismos, y que las preocupaciones que suscita esta

«dependencia» son infundadas a menudo. Sin embargo, las personas deberían poder contar con la disponibilidad de ayuda cuando sean incapaces de asegurar por sí mismas los alimentos adecuados.

Desde hace tiempo, los especialistas en desarrollo han mostrado su inquietud por el riesgo de que la ayuda alimentaria perjudique el desarrollo agrícola local. La ayuda alimentaria puede presionar a la baja los precios en los mercados locales en el caso de que no se gestione correctamente, poniendo en peligro potencialmente los medios de subsistencia de los productores y comerciantes locales sobre quienes recae la seguridad alimentaria a largo plazo. Los estudios muestran que estos efectos desestabilizadores de la ayuda alimentaria son más graves si la ayuda llega en un momento inoportuno o no se destina de forma precisa a los hogares necesitados.

A pesar de que los efectos de la ayuda alimentaria en los precios locales estén suficientemente documentados en la literatura, no existen, sin embargo, datos que indiquen que la ayuda alimentaria reduce significativamente la producción de alimentos en los países receptores. Este hecho puede deberse a que en muchos de estos países la producción depende más de las variaciones climáticas y de otros factores que de la demanda potencial. Además, puede que los consumidores que tienen los medios para comprar alimentos prefieran los alimentos de producción local cuando la ayuda alimentaria está disponible a precios similares. En algunos casos, la ayuda alimentaria puede realmente ayudar a los productores a conservar durante una crisis los bienes de equipo esenciales, permitiéndoles de esta forma reanudar la producción más rápidamente cuando la crisis finaliza.

El riesgo de que la ayuda alimentaria desplace las transacciones comerciales también ha sido reconocido desde hace tiempo. Aunque la ayuda alimentaria puede ser beneficiosa para los países receptores, permitiéndoles conservar sus escasas reservas de divisas, muchos exportadores comerciales la consideran como una forma de comercio desleal. Este fue justamente uno de los asuntos más polémicos debatidos en las negociaciones de la Ronda de Doha de la

Organización Mundial del Comercio (OMC), que acaban de concluir. En los estudios se constata que la ayuda alimentaria desplaza parcialmente las importaciones comerciales de los países receptores. El efecto de desplazamiento del comercio debido a la ayuda alimentaria, cuando ésta es un fenómeno a corto plazo, puede realmente fomentar las transacciones comerciales a largo plazo, quizá al estimular una demanda de alimentos más variados por parte del consumidor. Una ayuda alimentaria adecuadamente orientada a los hogares que padecen inseguridades y a las personas necesitadas puede reducir al mínimo el efecto de desplazamiento del comercio.

Se ha considerado que la adquisición de alimentos dentro del país o la región donde se necesitan ha sido una posible solución para los problemas relacionados con la importación directa de productos básicos alimenticios desde los países donantes. En 2005, alrededor del 15 por ciento de toda la ayuda alimentaria fue adquirida a nivel local o regional, lo cual permite reducir sin duda los costos de transacción –en dinero y tiempo– de las entregas de ayuda alimentaria y puede ayudar al desarrollo de la producción y los canales de distribución locales; sin embargo, hay que tener en cuenta la capacidad de estas transacciones para distorsionar los mercados locales, provocando un aumento de los precios de los alimentos para los consumidores que no reciben ayuda alimentaria.

A menudo, la ayuda alimentaria es esencial en la respuesta a las emergencias humanitarias, aunque hay muchos aspectos controvertidos en torno a la gestión de la ayuda alimentaria en estas circunstancias. La ayuda alimentaria tiende a dominar la respuesta de emergencia, aun cuando existan alimentos en abundancia, ya que a menudo es el único recurso disponible. Una mayor flexibilidad en la financiación y programación de la respuesta de emergencia, combinada con una mejora en la información, la evaluación de necesidades y el seguimiento, podría ser enormemente beneficiosa para reducir el sufrimiento humano y ahorrar los recursos escasos. Una respuesta más rápida con los recursos adecuados podría mitigar muchos problemas derivados de la seguridad alimentaria, antes

de que se conviertan en emergencias a gran escala que requieren intervenciones de enormes dimensiones y muy caras.

Por último, hay que recordar que más del 90 por ciento de las personas subnutridas en el mundo padecen hambre crónica. Para estas personas, el hambre es un problema diario, una urgencia para nadie más que para ellas mismas. La ayuda alimentaria puede constituir una parte esencial de una red de seguridad social que garantice el cumplimiento del derecho a la alimentación de la gente que es demasiado pobre o está demasiado enferma para alcanzar la seguridad alimentaria por su cuenta. La ayuda alimentaria sólo puede ser útil en determinadas situaciones –como los programas de nutrición suplementaria o las iniciativas de alimentos por escuela –pero no siempre constituye la intervención más eficaz o más adecuada.

En definitiva, el presente informe revela que la ayuda alimentaria puede ayudar a la seguridad alimentaria tanto en emergencias como en situaciones de hambre crónica *siempre y cuando se gestione de forma adecuada*. La mayor parte de las preocupaciones y controversias relacionadas con la ayuda alimentaria –dependencia, desincentivos para la producción y desplazamiento del comercio– están estrechamente vinculadas a las decisiones de la programación y gestión. Cuando la ayuda alimentaria llega a destiempo y está mal orientada, el riesgo de que se generen consecuencias adversas aumenta. En muchos casos, se utiliza la ayuda alimentaria porque es el único recurso disponible, y no porque sea la mejor solución al problema en cuestión. Se precisan más recursos para abordar la inseguridad alimentaria y éstos han de ser más flexibles. Es necesaria una mayor labor para diseñar y ejecutar las intervenciones de seguridad alimentaria que traten el problema de una forma más eficaz y eficiente, minimizando al mismo tiempo el riesgo de que se produzcan daños. Pero, en la medida de lo posible, más vale «enseñar y ayudar a pescar a las personas que darles el pescado». A largo plazo, es preciso concentrarse en medidas preventivas orientadas a aumentar la seguridad de la producción y de la productividad, en lugar de deber proporcionar en muy breve

plazo y en momentos de crisis una ayuda alimentaria que en tales circunstancias sería la única opción para salvar niños y madres hambrientos.

La ayuda alimentaria nunca es suficiente, por sí misma, para combatir las causas originarias del hambre y la malnutrición crónicas: la carencia de inversiones en infraestructura rural (especialmente el control del agua en pequeña escala, carreteras rurales, instalaciones de almacenamiento, etc.), una baja productividad agrícola y laboral que limita el poder adquisitivo de las familias pobres, mercados de funcionamiento deficiente que encarecen el costo real de los alimentos para los pobres, un acceso insuficiente a los créditos y los seguros entre los pobres, la exclusión social y diversas formas de discriminación, etc. Estos problemas fundamentales deben ser abordados si el mundo quiere alcanzar las metas fijadas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en los objetivos de desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el hambre y la pobreza extrema para el año 2015.



Jacques Diouf

DIRECTOR GENERAL DE LA FAO

Agradecimiento

La preparación de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* ha corrido a cargo de la Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo, bajo la supervisión y orientación generales de Prabhu Pingali, Director de la Dirección. El equipo básico para el informe de 2006 fue dirigido por Terri Raney, Economista Superior y Editora, y estuvo compuesto por Colin Andrews, André Croppenstedt, Emilia Rinaldi, Slobodanka Teodosijevic y Mette Wik. Stella di Lorenzo y Paola di Santo se han encargado del trabajo administrativo y de secretaría.

La **Parte I**, «¿Permite la ayuda alimentaria conseguir la seguridad alimentaria?» fue redactada por Terri Raney, con el concurso de Colin Andrews y Mette Wik, con aportaciones de numerosas personas de la FAO, de otras organizaciones internacionales y varios expertos independientes. Los documentos de antecedentes fueron preparados por Titus Awokuse, de la Universidad de Delaware, Christopher Barrett, de la Universidad de Cornell, y Sarah Lowder, en la actualidad en la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico. Las contribuciones del PMA a la preparación y revisión de este informe se reconocen con gratitud.

El informe se basa en gran medida en material preparado para la «Cumbre Internacional: Seguridad alimentaria y crisis en los países sujetos a emergencias complejas», organizada por la Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo, del 23 al 25 de septiembre de 2003 en Tívoli (Italia). El informe también se benefició del trabajo preparado para una consulta oficiosa de expertos en ayuda alimentaria en el contexto de la Ronda de Doha de la OMC, organizada por la Dirección de Productos Básicos y Comercio de la FAO, los días 27 y 28 de enero de 2005 en la Sede de la FAO en Roma. Los documentos sobre redes de seguridad social y ayuda alimentaria preparados para el Grupo de Trabajo Intergubernamental de la FAO para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una

alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional proporcionó material de referencia para el informe.

Las siguientes personas redactaron secciones del informe y/o aportaron documentación: Luca Alinovi, Colin Andrews, Titus Awokuse, Christopher Barrett, Sumiter Broca, Benjamin Davis, Margarita Flores, Ali Gurkan, Günter Hemrich, Panos Konandreas, Yasmeeen Khwaja, Sarah Lowder, Prabhu Pingali, Terri Raney, Jacky Sutton y Mette Wik.

El informe se benefició en gran medida del asesoramiento, las observaciones críticas, los análisis y la labor esencial de revisión de: Abdolreza Abbassian, Petros Aklilu, Luca Alinovi, Kym Anderson, Richard China, Alessandro De Matteis, Walter Falcon, Margarita Flores, Kisan Gunjal, Daniel Gustafson, Günter Hemrich, Henri Josserand, Panos Konandreas, Dennis Latimer, Ellen McCullough, Jennifer Nyberg, Prabhu Pingali, Luca Russo, Shahla Shapouri, Andrew Shepherd, Kostas Stamoulis, Randy Stringer, Patrick Webb y Sonali Wickrema. Sus contribuciones se reconocen con gratitud.

La **Parte II**, «Examen mundial y por regiones: hechos y cifras» fue preparada por Slobodanka Teodosijevic, con el concurso de André Croppenstedt y Emilia Rinaldi. Las aportaciones y datos de la Parte II provienen de la Dirección de Producción y Sanidad Animal, la Dirección de Productos Básicos y Comercio, la Dirección de Estadística, el Departamento de Pesca y el Departamento Forestal.

La **Parte III**, «Anexo estadístico», fue preparada por Kristian Jakobsen y Emilia Rinaldi con el concurso de André Croppenstedt, basándose en gran parte en los datos facilitados por la Dirección de Estadística. El CD-ROM ha sido preparado por la Dirección de Estadística.

El equipo está especialmente agradecido a los miembros de la Junta Asesora Externa de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, integrada por

Walter Falcon (Presidente), Bina Agarwal, Kym Anderson, Simeon Ehui, Franz Heidhues y Eugenia Muchnik, que formularon valiosas recomendaciones sobre el alcance y la orientación del informe.

El informe se benefició del trabajo de los editores, diseñadores y dibujantes de la Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la FAO.

Dos miembros ordinarios del equipo de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* abandonaron la Organización este año: Randy Stringer, antiguo Jefe del Servicio de Desarrollo Agrícola Comparado, y Stella di Lorenzo, antigua Secretaria adjunta al Jefe. Se echarán enormemente en falta sus aportaciones.

Siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
c.i.f.	Costo, seguro, flete
CAA	Convenio sobre la Ayuda Alimentaria
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE)
CIF	Clasificación integrada de la ayuda alimentaria y la fase humanitaria
CPA	Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (PMA)
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO)
EEB	Encefalopatía espongiforme bovina
ESA	Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo (FAO)
f.o.b.	Franco a bordo
FA	Fiebre aftosa
FAOSTAT	Base de datos estadísticos sustantivos de la FAO
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FSAU	Dependencia de Evaluación de la Seguridad Alimentaria (FAO)
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
INB	Ingreso nacional bruto
MGA	Medida global de la ayuda
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (Naciones Unidas)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental

ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PBIDA	Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PIB	Producto interno bruto
PMA	Países menos adelantados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Paridad del poder adquisitivo
PTF	Productividad total de los factores
RAIE	Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia
RMU	Requisitos de mercadeo usual
SCCE	Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (FAO)
SEA	Suministro de energía alimentaria
SENAC	Fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia
SICIAV	Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad
SMIA	Sistema mundial de información y alerta
SPLM	Movimiento Popular de Liberación del Sudán
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

Nota explicativa

El material estadístico utilizado en esta edición de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* se ha preparado a partir de la información de que disponía la FAO hasta octubre de 2006.

Símbolos

Se han empleado los símbolos siguientes:

– = ninguno o insignificante (en los cuadros);

... = no se dispone de datos (en los cuadros).

\$EE.UU. = dólares de los Estados Unidos de América

Años y unidades

Para indicar años o grupos de años se han empleado las fórmulas siguientes:

2003/04 = el ejercicio agrícola, comercial o fiscal comprendido entre el primero de esos años civiles y el siguiente;

2003-04 = el promedio de dos años civiles.

Salvo indicación en contrario, en la presente publicación se emplea siempre el sistema métrico decimal.

Estadísticas

Es posible que, a causa del redondeo efectuado, la suma de las cifras de los cuadros estadísticos no sea igual al total. Las variaciones anuales y los índices de variación se han calculado con cifras sin redondear.

Índices de la producción

Los índices FAO de la producción agrícola indican el nivel relativo del volumen agregado de la producción agrícola de cada año, en comparación con el período base 1989-91. Estos índices reflejan la suma de los volúmenes, a precios ponderados, de diversos productos agrícolas, después de deducir los volúmenes (igualmente ponderados) utilizados como semillas y piensos. El valor agregado resultante representa por lo tanto la producción disponible para cualquier uso a excepción de semillas y pienso.

Todos los índices, ya sean nacionales, regionales o mundiales, se han calculado según la fórmula de Laspeyres.

Los volúmenes de producción de cada producto se han ponderado según la media de los precios internacionales de 1989-91, y se han sumado para cada año. Los índices se han obtenido dividiendo la cifra agregada de un año dado por el valor agregado medio del período base 1989-91.

Índices del comercio

Los índices del comercio de productos agropecuarios tienen también como base el período 1989-91. Incluyen todos los productos y países que figuran en el *Anuario FAO de comercio*. En los índices correspondientes al total de productos alimenticios se incluyen los comestibles clasificados en general como «alimentos».

Los índices representan cambios registrados en los valores corrientes de las exportaciones (franco a bordo [f.o.b.] y de las importaciones (costo, seguro y flete [c.i.f.]), expresados en dólares EE.UU. Cuando algunos países valoran las importaciones a precios f.o.b., las cifras se ajustan para que se aproximen a los valores c.i.f.

Los índices de volumen y del valor unitario representan los cambios en la suma de los volúmenes ponderados en función de los precios, y de los valores unitarios de los productos que son objeto de comercio entre países. Los coeficientes de ponderación son, respectivamente, la media de los precios y volúmenes de 1989-91, que es el período de referencia utilizado para todas las series de números índices que calcula actualmente la FAO. Para el cálculo de los números índices se ha utilizado la fórmula de Laspeyres.



Parte I

¿PERMITE
LA AYUDA ALIMENTARIA
CONSEGUIR LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA?



Parte I





1. Introducción y panorama general

La ayuda alimentaria es una de las formas más antiguas de ayuda exterior y, a la vez, una de las más controvertidas. Aunque se reconozca su valor para salvar la vida de millones de personas y mejorar las condiciones de vida de muchas más, la ayuda alimentaria también representó un serio obstáculo en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales. Nada parece tan obvio como la necesidad de dar alimentos a personas que padecen hambre, aunque incluso esta respuesta, en apariencia benévola, es bastante más complicada de lo que parece. ¿Es la ayuda alimentaria más perjudicial que beneficiosa? Esta edición de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* pretende comprender los desafíos y oportunidades relacionados con la ayuda alimentaria, especialmente en situaciones de crisis, y las formas en las que tal ayuda puede –o no puede– apoyar mejoras sostenibles en la seguridad alimentaria.

Las cuestiones acerca de la capacidad de la ayuda alimentaria para presionar a la baja los precios de los productos básicos y erosionar el desarrollo agrícola a largo plazo de los países beneficiarios fueron planteadas por primera vez por T.W. Schultz (1960). Desde entonces, algunos especialistas en desarrollo han mostrado su preocupación ante la capacidad que presenta la ayuda alimentaria de desestabilizar los mercados locales, crear desincentivos para productores y comerciantes, y perjudicar la resistencia de las economías alimentarias.

La posibilidad de que la ayuda alimentaria pueda originar «dependencia» en los beneficiarios es, desde hace tiempo,

una preocupación de los responsables de formular las políticas tanto en las comunidades donantes como en los países beneficiarios. Lo que preocupa es que la ayuda alimentaria, al igual que otras formas de ayuda exterior, tenga la capacidad de influir en los incentivos de los receptores, de forma que los beneficios a corto plazo perjudican las estrategias de seguridad alimentaria sostenible a más largo plazo.

También se ha sostenido que la ayuda alimentaria puede convertir a los gobiernos beneficiarios en dependientes de recursos exteriores, permitiéndoles aplazar reformas necesarias o no asumir la responsabilidad de la seguridad alimentaria de sus pueblos. Al igual que otros recursos externos, la seguridad alimentaria puede ser acaparada por las elites locales que, debido a la incompetencia, la corrupción o la malevolencia, no la canalizan a los beneficiarios previstos.

Se ha criticado la ayuda alimentaria por el despilfarro al transferir recursos a personas necesitadas, principalmente porque casi un tercio de todos los recursos de ayuda alimentaria va a parar a las industrias alimentarias locales, empresas de transporte y otros intermediarios del país donante (Clay, Riley y Urey, 2005). Estas conclusiones refuerzan la imagen muy extendida de que la ayuda alimentaria es una respuesta dirigida por los donantes, diseñada más para subvencionar intereses locales en el país donante que para ayudar a los pobres en el exterior.

Algunos detractores dicen incluso que debería prohibirse la ayuda alimentaria en productos básicos, excepto en situaciones de

emergencia claramente definidas, en las que cumple una función humanitaria legítima (International Relations Center, 2005). Incluso en los casos de intervención en situaciones de emergencia, la política de ayuda alimentaria ha sido criticada por ser poco flexible y no ajustarse a los contextos particulares en los que se despliega. La evaluación de las necesidades de emergencia se rige por la «evaluación de las necesidades de ayuda alimentaria», que presupone que la ayuda alimentaria es el mecanismo de respuesta adecuado, y genera a menudo intervenciones excesivamente focalizadas.

Por su parte, los partidarios creen que la ayuda alimentaria es un mecanismo unívocamente eficaz para abordar tanto las necesidades humanitarias agudas y objetivos de seguridad alimentaria a largo plazo como la nutrición maternoinfantil, la asistencia a la escuela (particularmente por parte de las niñas), intervenciones en materia de salud en hogares afectados por el VIH/SIDA y obras públicas destinadas a construir infraestructuras productivas básicas (PMA, 2004). Asimismo, los partidarios abogan por el uso de la ayuda alimentaria como respuesta a crisis alimentarias así como para combatir el hambre crónica entre las poblaciones destinatarias de la ayuda y promover el desarrollo de la economía y del mercado en los países pobres.

Los agentes humanitarios sostienen que, mientras que el dinero en efectivo suele ser objeto de malversaciones con mucha frecuencia, no ocurre lo mismo con la ayuda alimentaria, ya que es menos fungible. Más aún, dentro de los hogares, se cree que las mujeres conservan más fácilmente el control de los recursos de ayuda alimentaria que del dinero en efectivo, y, en consecuencia, es más probable que canalicen la ayuda a los miembros más desfavorecidos de la familia (Emergency Nutrition Network, 2004).

Los investigadores muestran su preocupación ante el hecho de que la ayuda alimentaria sea un «recurso adicional» y, si se redujera la ayuda alimentaria, los donantes no sustituirían los productos básicos con una cantidad equivalente de dinero en efectivo y, por consiguiente, eliminar la ayuda alimentaria reduciría la cantidad total de ayuda externa. A la vez que reconocen la necesidad de sancionar el uso indebido de la ayuda alimentaria, advierten del riesgo de

restricciones excesivas, porque incluso una ayuda alimentaria mal gestionada salva vidas (Young, 2005).

Los partidarios manifiestan que la gestión de la ayuda alimentaria ha mejorado drásticamente en los últimos años y que se están aplicando activamente nuevas mejoras en la adquisición, distribución y seguimiento para minimizar las consecuencias negativas no pretendidas de la ayuda alimentaria. Pero los detractores dudan de que, con independencia del alcance de las medidas de planificación, se puedan evitar las perturbaciones generales del mercado relacionadas con transacciones de gran tamaño de ayuda alimentaria.

Ayuda alimentaria y seguridad alimentaria

En el mundo hay cerca de 850 millones de personas que padecen subnutrición, un número que apenas ha variado con respecto a las cifras de 1990 a 1992, en las que se basaron la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y los compromisos de los objetivos de desarrollo del Milenio para reducir el hambre a la mitad para 2015. La falta de avances en la reducción del hambre y el aumento del número, la complejidad y la duración de las crisis de seguridad alimentaria durante los últimos años, han suscitado la preocupación en todo el sistema de ayuda internacional acerca del alcance y la naturaleza de las respuestas de ayuda a la inseguridad alimentaria.

El volumen total de ayuda alimentaria varía de un año a otro, pero recientemente ha sido, por término medio, de 10 millones de toneladas al año (en su equivalente en grano). Esta cantidad equivale sólo al 2 por ciento, aproximadamente, del comercio mundial de cereales y a menos del 0,5 por ciento de la producción mundial de cereales. Cada año, la ayuda alimentaria distribuida por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) llega a cerca de 100 millones de personas, y la ayuda de donantes bilaterales probablemente llega a otros 100 millones de personas aproximadamente. Si toda la ayuda alimentaria proporcionada a nivel mundial se distribuyese de manera uniforme entre estos beneficiarios, cada persona recibiría tan solo 50 kilogramos de cereales por año.

Si la ayuda alimentaria se dividiese entre los 850 millones de personas subnutridas en el mundo, cada persona recibiría menos de 12 kilogramos. Resulta claro que la ayuda alimentaria es insuficiente para proporcionar seguridad alimentaria a todas las personas necesitadas.

La ayuda alimentaria no se distribuye de manera uniforme entre todas las personas vulnerables. El volumen relativamente pequeño de ayuda alimentaria disponible a escala mundial puede ser de mayor importancia para algunos países en determinados años. Por ejemplo, de 2001 a 2003, la ayuda alimentaria representaba el 22 por ciento del total del suministro alimentario, medido en términos calóricos, de la República Popular Democrática de Corea. Para Eritrea, la cifra era del 46 por ciento.

Aunque estos sean ejemplos extremos, otros 19 países dependían de la ayuda alimentaria para, al menos, el 5 por ciento del total de su suministro alimentario durante este período. Una década antes, de 1990 a 1992, el volumen de la ayuda alimentaria global era mayor, y un número mayor de países recibía una proporción significativa de su suministro total de alimentos en forma de ayuda alimentaria: 38 países recibían más del 5 por ciento, y de ellos, 10 países recibían al menos el 20 por ciento (FAO, 2006a). La ayuda alimentaria es primordial para la seguridad alimentaria inmediata de muchos países, aunque no está claro el grado en que la ayuda alimentaria puede influir en las estrategias de seguridad alimentaria a más largo plazo.

La ayuda alimentaria en contextos de crisis

Una parte creciente del conjunto de la ayuda alimentaria se suministra a personas que sufren crisis alimentarias. Actualmente, la ayuda alimentaria de urgencia supone entre la mitad y dos tercios de toda la ayuda alimentaria. En octubre de 2006, 39 países se enfrentaban a crisis alimentarias, necesitando ayuda de urgencia (Figura 1) (FAO, 2006b). Durante las últimas dos décadas, el número de situaciones de urgencia alimentaria ha aumentado de un promedio de 15 por año en la década de 1980 a más de 30 anuales desde 2000. Gran parte del incremento se ha producido

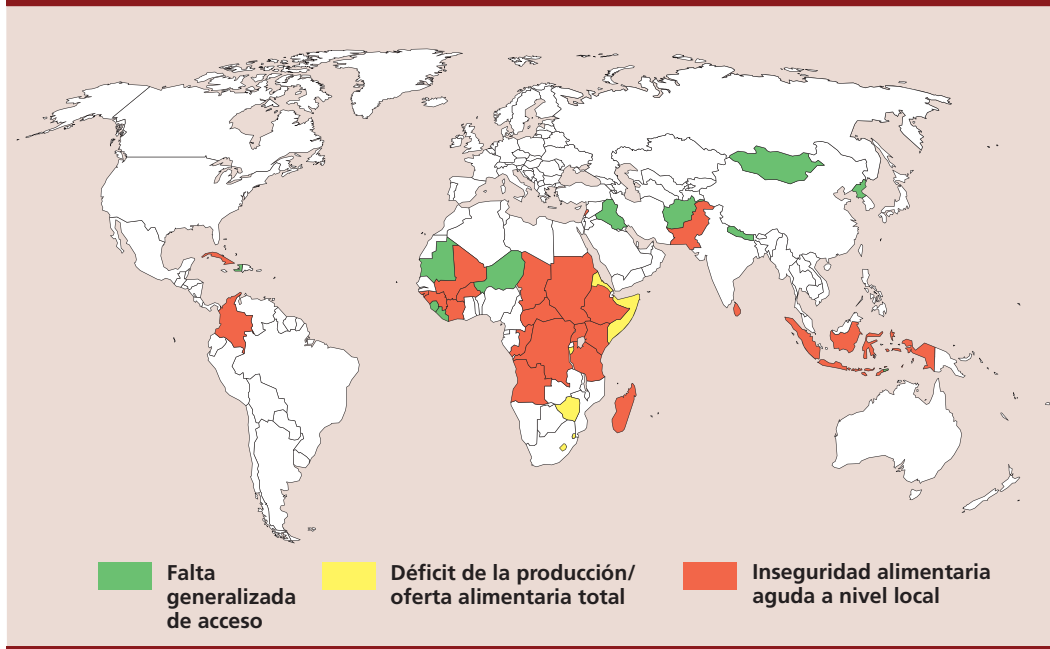
en África, donde el promedio anual de emergencias alimentarias se ha triplicado (FAO, 2004a).

Tal como se muestra en la Figura 1, pocas veces las crisis alimentarias son el resultado de una escasez absoluta en la disponibilidad de alimentos; lo más habitual es una falta generalizada de acceso a los alimentos. A menudo, la acción del hombre constituye la causa subyacente o el desencadenante de las crisis alimentarias, ya sea de una forma directa (a través de guerras y conflictos civiles) o indirecta, mediante su interacción con peligros naturales que, de lo contrario, tendrían una importancia menor. De los 39 países que se enfrentan a crisis alimentarias a mediados de 2006, en 25 casos la crisis está causada principalmente por un conflicto y sus consecuencias, o por una combinación de un conflicto y peligros naturales. La pandemia del VIH/SIDA, en sí misma un producto de las interacciones del hombre con riesgos naturales, también se cita frecuentemente como un factor determinante entre las causas de las crisis alimentarias, especialmente en África (FAO, 2006b).

Los factores humanos son especialmente culpables en las crisis prolongadas. Aproximadamente, 50 millones de personas en todo el mundo viven en una zona dominada por una crisis prolongada que ha durado cinco años o más. Etiopía, Somalia y Sudán, son ejemplos de países que han estado inmersos en una situación de crisis prolongada durante más de 15 años (FAO, 2004a). El suministro de ayuda humanitaria a personas que viven en estas condiciones, además de ser enormemente difícil, plantea dilemas de tipo ético.

Si bien apenas se discute la necesidad de suministrar ayuda alimentaria y otro tipo de ayuda a las personas atrapadas en situaciones de crisis, al mismo tiempo la gestión de la ayuda externa en estas situaciones está siendo objeto de una fuerte crítica. No obstante, la gente coincide en que, en el caso de que la ayuda alimentaria sea para mejorar la seguridad alimentaria, hay que orientar la ayuda adecuadamente para que llegue a las poblaciones necesitadas, los envíos de alimentos apropiados tienen que llegar de forma puntual (pero sólo mientras sean necesarios) y además se tienen que suministrar los recursos complementarios.

FIGURA 1
Países en crisis que requieren ayuda exterior, octubre de 2006



Fuente: FAO, 2006b.

Sinopsis y resumen del informe

Programación de la ayuda alimentaria, gobernanza y protección social

La programación de la ayuda alimentaria ha cambiado significativamente en los últimos años. La ayuda alimentaria en su conjunto ha bajado en relación con otros flujos de ayuda y la economía alimentaria mundial. Sin embargo, la ayuda alimentaria continúa siendo muy importante para algunos países en determinados años, y en ocasiones representa más de la mitad del suministro total de cereales.

La programación de la ayuda alimentaria se ha hecho más sensible a las necesidades de los beneficiarios, y obedece menos a los intereses de los donantes, aunque se continúen llevando a cabo muchas prácticas controvertidas. Actualmente, la mayor parte del total de la ayuda alimentaria se utiliza en situaciones de emergencia y se destina a personas y hogares vulnerables. Sin embargo, alrededor de una cuarta parte de toda la ayuda alimentaria todavía se vende en los mercados del país receptor. Al mismo tiempo, muchos donantes están sustituyendo las donaciones de productos básicos con dinero en efectivo, posibilitando la adquisición de más alimentos en el

propio país o en países vecinos. En 2005, alrededor del 15 por ciento de toda la ayuda alimentaria se adquirió en mercados locales o regionales.

Algunos economistas sostienen que, a pesar de un incremento de las donaciones en efectivo, hasta el 90 por ciento de toda la ayuda alimentaria sigue estando «condicionada» de una forma u otra. Alrededor de la mitad de toda la ayuda alimentaria está vinculada directamente a exigencias relativas a la adquisición, la elaboración y el transporte locales en el país donante. La mayoría de las donaciones en efectivo están condicionadas a otros requisitos de adquisición y distribución que pueden impedir al organismo de ejecución que utilice los canales más eficientes. A nivel mundial, se estima que los requisitos vinculantes son responsables de una pérdida de eficiencia del 30 por ciento de todos los recursos de ayuda alimentaria (Clay, Riley y Urey, 2005).

Durante tiempo, los mecanismos de buen gobierno han buscado equilibrar los intereses de los donantes y los beneficiarios, reconciliando a la vez los diversos objetivos asociados a la ayuda alimentaria: colocación de excedentes de productos básicos, sostenimiento de precios, promoción

comercial, política exterior y seguridad alimentaria. Sin haber sido nunca capaz de reconciliar estos objetivos contradictorios, el buen gobierno de la ayuda alimentaria tampoco ha seguido el ritmo de los últimos cambios en la programación de la ayuda alimentaria ni de las ideas actuales sobre la seguridad alimentaria y la protección social. Las peticiones de reformas del sistema de ayuda alimentaria internacional son crecientes, incluso aunque crezca la demanda de intervenciones humanitarias.

En el presente informe se sostiene que la ayuda alimentaria debería considerarse en un contexto más amplio de conceptos y estrategias en apoyo de la seguridad alimentaria y el bienestar social. Las redes de seguridad social comprenden una amplia gama de medidas que persiguen proporcionar ingresos y otras transferencias de consumo a los pobres y protección contra los riesgos asociados a los medios de vida a las personas vulnerables; la ayuda alimentaria puede ser un componente de una red de protección social orientada a sostener la seguridad alimentaria, pero no siempre es el instrumento más apropiado.

Para comprender la auténtica función de la ayuda alimentaria dentro de una red de seguridad social es preciso conocer la naturaleza de la seguridad alimentaria y los impedimentos que puedan limitar su efecto. Es posible afirmar que existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen acceso en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inoocuos, sin riesgo excesivo de perder este acceso. Esta definición tiene cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad.

La disponibilidad de alimentos en un país, ya sea procedente de la producción local, las importaciones locales o la ayuda alimentaria, es una condición necesaria, pero no suficiente, para la seguridad alimentaria. Las personas deben tener también acceso a los alimentos a través de su propia producción, compras en mercados locales o transferencias mediante redes de seguridad social de alimentos propiamente tales o medios para adquirirlos. La utilización significa la capacidad del individuo para absorber los nutrientes de los alimentos y, por consiguiente, destaca la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria, como el agua potable, el

saneamiento y la asistencia médica. La estabilidad pone de relieve la naturaleza dinámica de la seguridad alimentaria. La inseguridad alimentaria puede manifestarse de forma crónica, reflejando habitualmente una pobreza subyacente grave o situaciones reconocidas como «crisis».

La adecuación de la ayuda alimentaria en una situación determinada dependerá de qué aspecto de la ayuda alimentaria se haya puesto en peligro y por qué. Allí donde hay disponibilidad de alimentos y los mercados funcionan razonablemente bien, la ayuda alimentaria puede no ser la mejor intervención. El dinero en efectivo o los cupones pueden ser mucho más eficaces, económicamente más eficientes y menos perjudiciales para los sistemas alimentarios locales.

A menudo, la ayuda alimentaria es esencial en situaciones de emergencia, pero incluso en estos casos, hay cuatro elementos que deben ser tomados en consideración cuando se diseñan y ejecutan las intervenciones adecuadas: *i)* el grado en que afecta la crisis a las diferentes dimensiones de la inseguridad alimentaria a lo largo del tiempo; *ii)* el contexto económico, social y político de la crisis; *iii)* la naturaleza, magnitud y alcance de la crisis en sí misma y cómo afecta ésta a la capacidad de los gobiernos e instituciones locales para responder; y *iv)* la forma en que pueden afectar las intervenciones a la seguridad alimentaria a largo plazo.

Desplazamiento, desincentivos y dependencia

El riesgo de que la ayuda alimentaria desplace las exportaciones comerciales fue reconocido desde el comienzo de la era moderna de la ayuda alimentaria, en los años inmediatamente siguientes a la Segunda Guerra Mundial. El riesgo de que la ayuda alimentaria crease desincentivos para la producción agrícola y el desarrollo del mercado locales suscitó preocupación. Desde hace tiempo, los especialistas en desarrollo han temido que la ayuda alimentaria pueda crear «dependencia» en receptores y gobiernos.

La dependencia se produce cuando la expectativa de recibir ayuda alimentaria crea incentivos perversos que inducen a las personas a asumir un riesgo excesivo o a adoptar un comportamiento contraproducente con el objeto de recibir

ayuda. Los datos empíricos muestran que los flujos de ayuda alimentaria son, generalmente, demasiado impredecibles y reducidos para crear este tipo de dependencia. Dejando aparte algunos casos aislados, no existen pruebas ciertas de que la dependencia sea un problema generalizado. Sin embargo, las personas deberían poder depender de redes de seguridad adecuadas cuando sean incapaces de satisfacer por sí mismas sus propias necesidades alimentarias, tanto porque la alimentación es un derecho humano fundamental como porque puede ser parte esencial de una estrategia más amplia de reducción del hambre y mitigación de la pobreza.

La teoría económica sugiere que la ayuda alimentaria puede desplazar las transacciones comerciales. Sin embargo, los datos empíricos sobre este aspecto son sorprendentemente escasos. La ayuda alimentaria puede desplazar las importaciones comerciales del momento en cerca de un tercio del total de la ayuda. La literatura indica que el efecto de desplazamiento del comercio es efímero; las importaciones comerciales se recuperan rápidamente y pueden realmente crecer en los años posteriores a flujos de ayuda alimentaria.

Los datos registrados sobre el riesgo de que la ayuda alimentaria genere desincentivos para el desarrollo agrícola local son más bien contradictorios. Los datos muestran que grandes suministros de ayuda alimentaria presionan a la baja y desestabilizan los precios en los países beneficiarios, amenazando potencialmente los medios de subsistencia de los productores y comerciantes locales y socavando la resistencia de los sistemas alimentarios locales. Dando por hecho que la mayoría de personas, incluyendo a la población rural pobre, depende de los mercados para su seguridad alimentaria, esta situación podría tener consecuencias graves a largo plazo.

Es menos evidente que estos precios a largo plazo generen desincentivos para la producción local. Varios estudios han hallado una relación inversamente proporcional entre los flujos de ayuda alimentaria y la producción local, especialmente en las primeras décadas, cuando la mayor parte de la ayuda alimentaria no tenía un destinatario específico (Lappe y Collins, 1977; Jean-Baptiste, 1979; Jackson y Eade,

1982). Trabajos más recientes sugieren que estos estudios pueden haber tenido la dirección de la causalidad invertida. Dado que la ayuda alimentaria tiende a fluir a comunidades que ya sufren pobreza grave de carácter crónico y catástrofes frecuentes, la ayuda alimentaria guarda correlación con una baja productividad, aunque no causa necesariamente *baja* productividad. Es más, estudios más recientes constatan que los efectos de desincentivo para la producción pueden ser muy reducidos y aparentemente temporales (Maxwel, 1991; Barrett, Mohapatra y Snyder, 1999; Arndt y Tarp, 2001; Lowder, 2004).

Aunque los efectos cuantificables en la producción son pequeños, los datos empíricos sugieren que la ayuda alimentaria de productos básicos puede alterar los mercados locales y socavar la resistencia de los sistemas alimentarios locales. Por el contrario, cuando en una zona hay suficiente disponibilidad de alimentos y los mercados funcionan razonablemente bien, las transferencias de efectivo o los cupones para alimentos pueden estimular la producción, reforzar los sistemas alimentarios locales y fortalecer a los beneficiarios de una forma que la ayuda alimentaria tradicional no puede conseguir. La ayuda alimentaria es muy probablemente perjudicial cuando i) llega o se compra en el momento equivocado; ii) no está bien orientada a los hogares que sufren una mayor inseguridad alimentaria; o iii) el mercado local está escasamente integrado con mercados más amplios.

La ayuda alimentaria en la intervención en situaciones de emergencia

Sin duda, la ayuda alimentaria es un instrumento valioso para asegurar las necesidades nutricionales básicas de la gente afectada por crisis humanitarias –terremotos, huracanes, sequías, guerras, etc.– y gracias a ella se han salvado millones de vidas durante el pasado siglo. De forma igualmente importante, el suministro oportuno de ayuda alimentaria a personas que padecen una inseguridad alimentaria grave puede liberarles de la presión a que se ven sometidas para vender sus escasos bienes productivos, permitiendo que puedan reanudar sus medios de subsistencia tan pronto transcurre la crisis.

Sin embargo, la intervención en situaciones de emergencia suele padecer algunos problemas comunes. Normalmente, la ayuda alimentaria es el recurso más fácilmente disponible en situaciones de crisis –los donantes saben cómo darla y los organismos saben cómo suministrarla– de forma que se convierte en la respuesta por defecto. Aunque con frecuencia la ayuda alimentaria es esencial, no siempre es necesaria, y nunca es suficiente para satisfacer las necesidades de las personas afectadas por crisis.

Y además, la ayuda alimentaria de urgencia es una intervención relativamente cara y lenta, especialmente si se obtiene de un país donante. La experiencia muestra que las entregas oportunas de recursos adecuados pueden capacitar a las personas para enfrentarse a las situaciones de crisis y evitar una situación de inseguridad alimentaria grave. Habitualmente, los primeros llamamientos de ayuda se ignoran, de forma que situaciones de crisis que en principio son manejables, acaban convirtiéndose en crisis en toda su extensión, requiriendo una intervención a gran escala con un costo humano incalculable. Generalmente, las medidas de emergencia no son capaces de apreciar el grado en que la gente confía en los mercados para sus medios de subsistencia y su seguridad alimentaria. Las intervenciones dirigidas a infraestructuras y a restablecer vínculos de mercados a menudo pueden lograr mejoras duraderas en la seguridad alimentaria sin necesidad de envíos de ayuda alimentaria a gran escala.

Cuando las crisis se producen de forma repetida en un contexto de hambre crónica, los donantes y los beneficiarios pueden hallarse atrapados en una «trampa humanitaria», en la que se ignoran las estrategias orientadas al desarrollo. Cuanto más largas y complejas lleguen a ser las emergencias, más difícil es responder con los recursos adecuados en el momento preciso, de forma que los desafíos de los plazos y objetivos (tan importantes en todas las transacciones de ayuda alimentaria) tienen más difícil solución. Los donantes y los organismos deberían tener en cuenta un conjunto más amplio y flexible de intervenciones, comenzando con una mejor información y análisis para identificar las necesidades prioritarias reales de las poblaciones afectadas.

La ayuda alimentaria puede formar parte de la respuesta adecuada cuando los alimentos disponibles en una región sean insuficientes, muchos hogares adolezcan de acceso a alimentos suficientes y los mercados no estén funcionando adecuadamente. Pero frecuentemente se usa la ayuda alimentaria de una forma inadecuada por una variedad de razones: *i)* la ayuda alimentaria es el recurso más fácilmente disponible; *ii)* una información y un análisis inadecuados no identifican las necesidades reales de las poblaciones afectadas; y *iii)* los organismos de ejecución no valoran las complejas estrategias de subsistencia de los hogares vulnerables, especialmente el grado en que confían en los mercados para la seguridad alimentaria. En muchos casos, la ayuda alimentaria de urgencia se usa para abordar situaciones crónicas de inseguridad alimentaria y pobreza, desafíos que pueden ser tratados de forma eficaz únicamente con una estrategia de desarrollo más amplia.

Déficit en materia de políticas de intervención en emergencias prolongadas y complejas

El número y la envergadura de las crisis complejas y prolongadas han aumentado fuertemente durante la última década, especialmente en el África subsahariana. El predominio creciente de las crisis prolongadas ha generado problemas específicos para la comunidad humanitaria internacional, ya que los recursos para abordar las emergencias tienden a disminuir después de un corto período. Las intervenciones de seguridad alimentaria en crisis prolongadas han tendido a reflejar un conjunto limitado de respuestas, uniformes, basadas en la oferta, con un sesgo proclive a proyectos a corto plazo, dominados por el suministro de ayuda alimentaria e insumos agrícolas.

Esta deficiencia en materia de políticas proviene en parte de las insuficiencias del sistema para generar información y conocimientos actualizados acerca de las crisis complejas. También deriva de una incapacidad para producir respuestas oportunas, ajustadas al contexto, usando la considerable cantidad de información y conocimientos disponibles. A la vez, esta situación refleja un sistema de ayuda dividido entre organismos que se centran

en las urgencias humanitarias y otros que se centran en el desarrollo.

Dado que los organismos humanitarios controlan la mayor parte de los recursos de ayuda para crisis alimentarias prolongadas, tienden a dominar las respuestas tradicionales, en particular la ayuda alimentaria. En cada crisis, el fortalecimiento de los sistemas alimentarios debería basarse en un análisis de la dinámica de la resistencia y vulnerabilidad de la seguridad alimentaria. El análisis debería además tratar los factores causales en la evolución de la crisis.

Principales mensajes de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2006*

- La ayuda alimentaria debería ser considerada como una de las diversas opciones, dentro de un conjunto más amplio de medidas de protección social, tendentes a asegurar el acceso a los alimentos y ayudar a los hogares a gestionar el riesgo. El suministro directo de alimentos en lugar de dinero en efectivo o cupones para alimentos en una red de seguridad social depende de la disponibilidad de alimentos y de la naturaleza del funcionamiento de los mercados. En los sitios donde se dispone de los alimentos adecuados a través de mercados que permanecen accesibles a las personas afectadas por una crisis, la ayuda alimentaria puede no ser el recurso más apropiado.
- Los efectos económicos de la ayuda alimentaria son complejos y multidimensionales y, sorprendentemente, existen pocos datos empíricos fiables. Los datos empíricos de que se dispone no corroboran la opinión de que la ayuda alimentaria crea una «dependencia» negativa, dado que los flujos de ayuda alimentaria son demasiado imprevisibles y pequeños para alterar el comportamiento de los beneficiarios de forma habitual o sustancial. Las preocupaciones que suscita la dependencia no deberían usarse para privar a las personas necesitadas de la ayuda que requieren. Es más, las personas deberían poder depender de redes de seguridad social adecuadas.
- La ayuda alimentaria puede presionar a la baja y desestabilizar los precios de mercado en los países receptores. La ayuda alimentaria que llega en el momento inoportuno o está mal orientada suele desestabilizar los precios locales y socavar los medios de subsistencia de los productores y comerciantes locales de quienes depende la seguridad alimentaria sostenible.
- La ayuda alimentaria tiende a desplazar a corto plazo las exportaciones comerciales, aunque, en ciertas condiciones, puede tener un efecto estimulador a largo plazo. Las consecuencias de la ayuda alimentaria en las transacciones comerciales difieren según el tipo de programa y afectan de forma diferente a los distintos proveedores. Una ayuda alimentaria correctamente orientada puede reducir al mínimo el efecto de desplazamiento de las transacciones comerciales.
- Aunque la ayuda alimentaria de urgencia y otras redes de seguridad social son esenciales para prevenir que las adversidades transitorias empujen a las personas a la indigencia y hambre crónicas, por sí solas no pueden superar las causas económicas y sociales que subyacen a la pobreza y el hambre. Este desafío sólo puede ser abordado de forma eficaz como parte de una estrategia de desarrollo más amplia. Los donantes deberían evitar caer en la «trampa de la ayuda humanitaria» en la que hay tantos recursos dedicados a las emergencias que se ignoran las necesidades a largo plazo.
- En muchos niveles existe una laguna en materia de políticas entre la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria. Cubrir esta laguna requiere: *i)* mejorar el análisis de la seguridad alimentaria para asegurar que las respuestas estén basadas en las necesidades, sean estratégicas y oportunas; *ii)* incorporar la valoración de las necesidades como parte de un proceso vinculado a la supervisión y evaluación, más que a un acontecimiento excepcional impulsado por las necesidades de recursos; y *iii)* apoyar a las instituciones nacionales y regionales para que la seguridad

alimentaria se convierta en una materia de interés primario de las políticas, reforzada por las intervenciones a nivel mundial centradas en la reforma de los sistemas internacionales de ayuda alimentaria y actividades humanitarias.

- Las reformas en el sistema de ayuda alimentaria internacional son necesarias, aunque deberían realizarse considerando debidamente las necesidades de las personas cuyas vidas están en peligro. Gran parte del debate acerca de la ayuda alimentaria se fundamenta en datos empíricos sorprendentemente deficientes; sin embargo, sabemos que las consecuencias de la ayuda alimentaria están estrechamente relacionadas con los plazos y la selección de los destinatarios. Unas cuantas reformas básicas podrían mejorar la eficacia y eficiencia de la ayuda alimentaria, y, a la vez, tratar las preocupaciones legítimas en relación con el riesgo de causar consecuencias adversas. Las reformas deseables comprenden:

- *Eliminar las formas de ayuda alimentaria sin destinatario determinado.* La ayuda alimentaria que se vende en los mercados del país beneficiario suele desplazar las importaciones comerciales o distorsionar los mercados y los incentivos de producción locales, con efectos negativos a largo plazo en la seguridad alimentaria. En la práctica, esto supone eliminar la ayuda alimentaria por programa y la monetización de la ayuda para proyectos.
- *Desvincular la ayuda alimentaria de los requisitos de adquisición, elaboración y transporte locales.* Alrededor de un tercio de los recursos de la ayuda alimentaria mundial se desperdicia por culpa de estas exigencias. Muchos donantes han desvinculado la ayuda alimentaria de las exigencias de adquisiciones locales; otros también deberían contemplar hacerlo.
- *Usar la ayuda alimentaria en especie únicamente donde la inseguridad alimentaria esté causada por una escasez de alimentos.* En los lugares donde los alimentos

estén disponibles, pero los grupos vulnerables adolezcan de acceso a los alimentos, la ayuda selectiva en efectivo o cupones para alimentos serán más eficaces y eficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias sin socavar los mercados locales.

Las intervenciones que mejoran el funcionamiento de los mercados (reparando carreteras, por ejemplo) pueden ser más eficaces en el apoyo a la seguridad alimentaria sostenible que las intervenciones basadas en alimentos.

- *Usar la adquisición de ayuda alimentaria local y regional donde sea adecuada, pero sin sustituir la imposición de condiciones en origen por condiciones locales o regionales.* Este tipo de intervenciones puede provocar un aumento de los precios pagados por los consumidores pobres y puede crear unos incentivos de mercado insostenibles para productores y comerciantes de alimentos. Este aspecto refuerza la necesidad de realizar un seguimiento detallado del efecto de todas las intervenciones de ayuda alimentaria.
- *Mejorar los sistemas de información, análisis y seguimiento de las necesidades.* Estas reformas asegurarán que se realicen las intervenciones adecuadas y en el momento oportuno y que se minimicen las consecuencias negativas.

2. Marco para el debate

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

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

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

Programación de la ayuda alimentaria¹

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

Tendencias de la ayuda alimentaria en su conjunto

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

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

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

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

RECUADRO 1

Definición de ayuda alimentaria

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

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

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

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

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

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

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

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

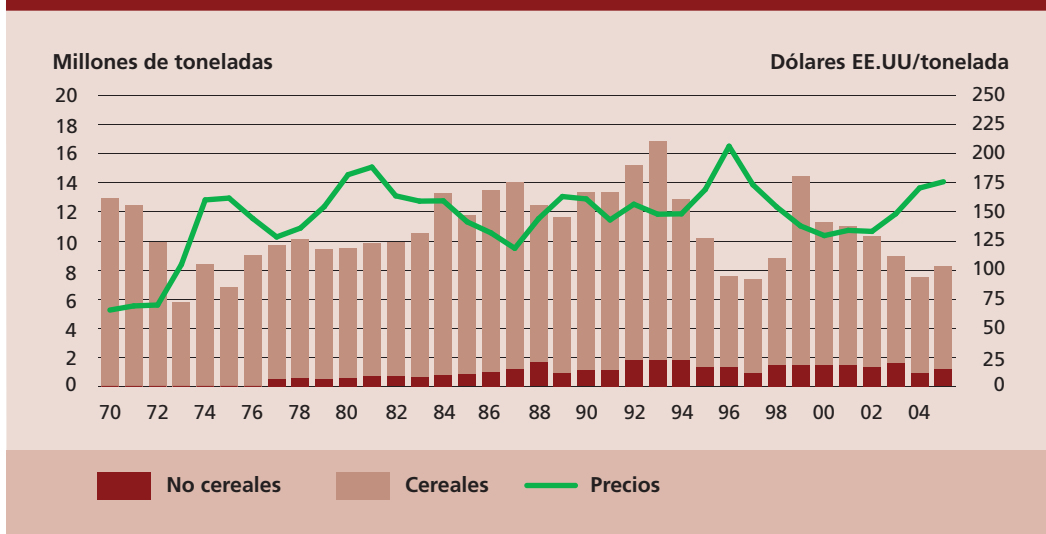
mundiales de los cereales prácticamente se triplicaron. A mediados de la década de 1990, las reformas normativas en materia de agricultura en los más importantes países productores de cereales condujeron a fuertes reducciones de los remanentes, que, juntamente con las malas cosechas en 1996, provocaron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

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

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

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

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



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

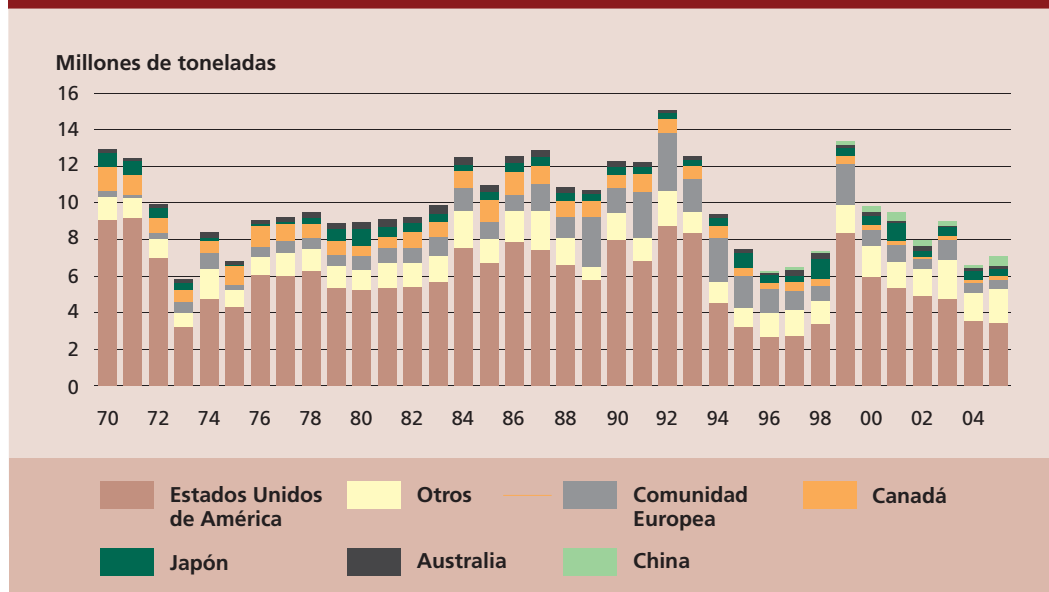
Fuente: FAO, 2006c.

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

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

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

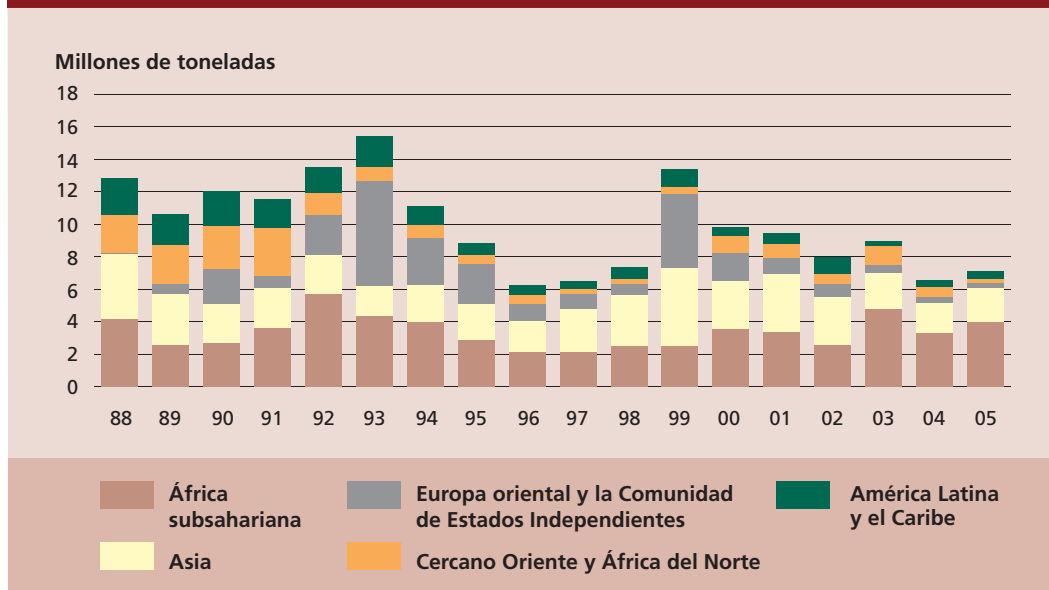
FIGURA 3
Niveles de envío de ayuda alimentaria en cereales por donantes, 1970-2005



Nota: Los datos de 2005 son provisionales.

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

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



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

Fuente: PMA, 2006.

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

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

Gestión de la ayuda alimentaria

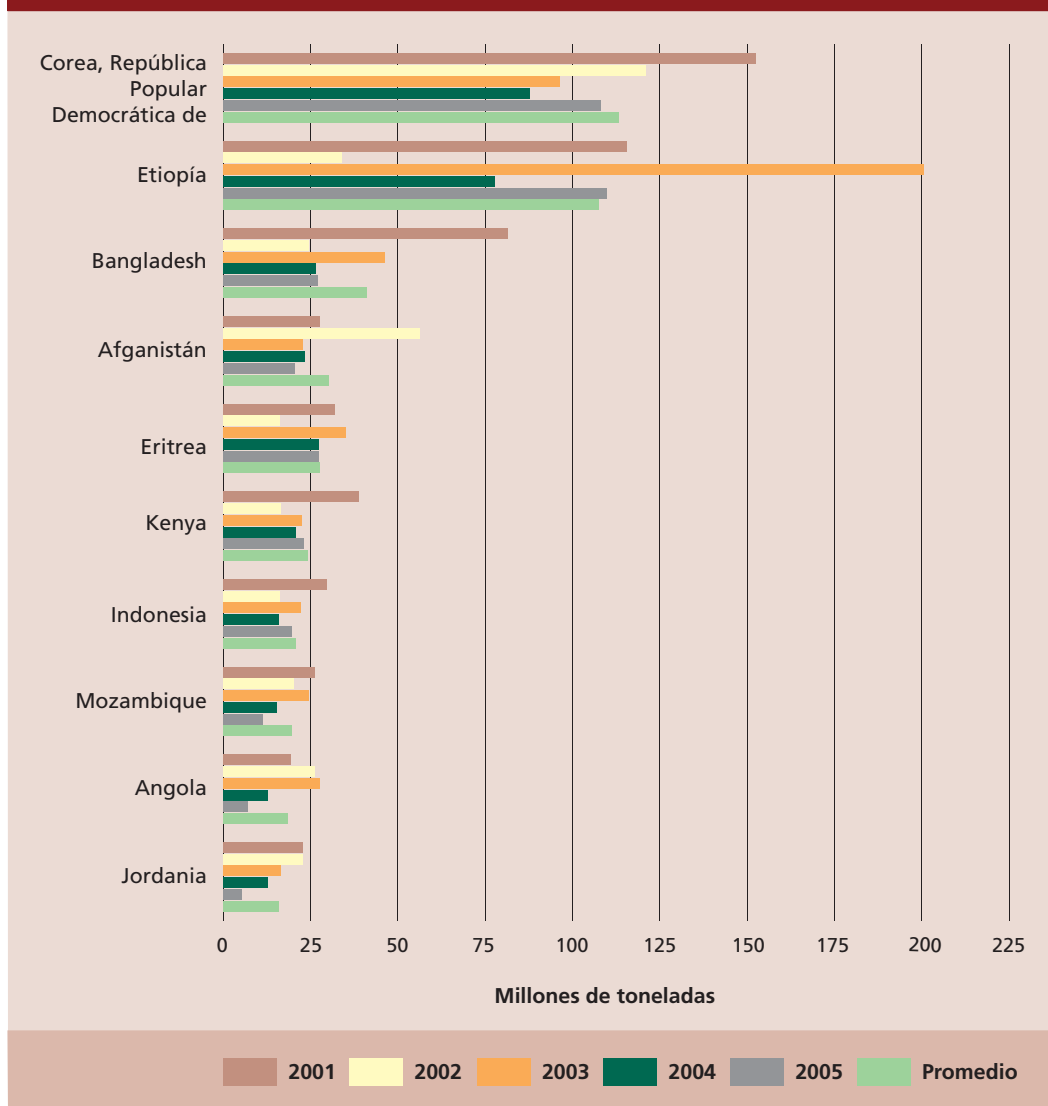
A menudo, la ayuda alimentaria se clasifica según la forma en que los donantes la suministran a los países beneficiarios, es decir, a través de un programa, un proyecto o unas operaciones de emergencia. La Figura 6 muestra el desglose de las entregas de ayuda alimentaria en cereales por categorías, desde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

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

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

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

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



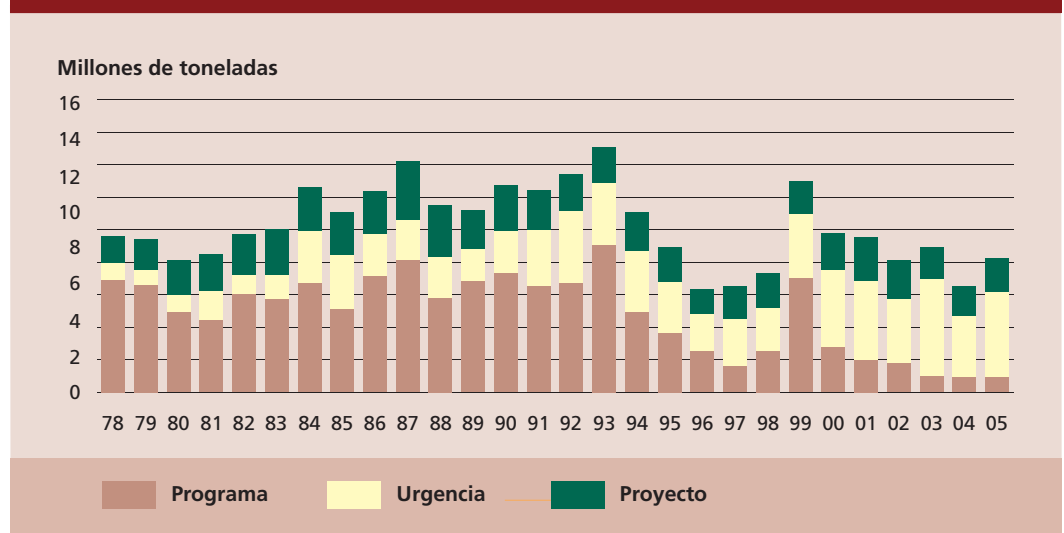
Nota: Los datos para 2005 son provisionales.

Fuente: PMA, 2006.

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

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

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



Nota: Los datos para 2005 son provisionales.

Fuente: PAM, 2006.

orientada a poblaciones determinadas que padecen inseguridad alimentaria.

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

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

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

La gobernanza de la ayuda alimentaria³

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

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

RECUADRO 2

Eficiencia perdida debido a la ayuda alimentaria condicionada

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes de la FAO

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

el consumo creciente de los países en desarrollo.

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

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

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

RECUADRO 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Convenio sobre la Ayuda Alimentaria

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

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

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

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

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

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

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

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

La Organización Mundial del Comercio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Modalidades de gestión de la ayuda alimentaria internacional

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

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

La ayuda alimentaria en el contexto de la seguridad alimentaria

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

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

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

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

RECUADRO 4

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

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

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

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

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

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

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

Protección social, redes de seguridad y seguridad alimentaria⁵

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

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

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

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

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

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

Fuente: CARE-USA, 2005.

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

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

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

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

RECUADRO 5 Inseguridad alimentaria en contextos de crisis

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

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

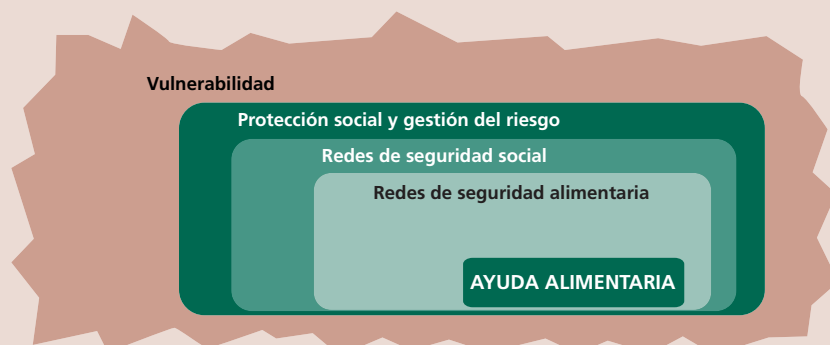
No obstante, las crisis de seguridad alimentaria todavía se tratan normalmente como fenómenos puramente transitorios (incluso cuando en la práctica puedan durar varios años), con una especial atención a las situaciones adversas que las desencadenan y las medidas inmediatas necesarias para restaurar niveles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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Fuente: Flores, Khwaja y White, 2005.

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

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

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

Crucios básicos para el diseño de redes de seguridad alimentaria

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

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

RECUADRO 6 Selección de la población beneficiaria

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

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

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

El estudio presenta cinco conclusiones generales:

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

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

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

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

mayor parte de las modalidades de programas.

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

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

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

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

Fuente: Coady, Grosh y Hoddinott, 2004.

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

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

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

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

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

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

mecanismos de autoselección presentan otras ventajas y desventajas.

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

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

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

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

Modalidades alternativas

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

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

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

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

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

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

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

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

Transferencias de efectivo, de cupones o de alimentos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ayuda alimentaria en apoyo a los resultados nutricionales

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Controversias económicas acerca de la ayuda alimentaria⁶

Aunque es innegable el imperativo moral para ayudar a la gente que padece hambre extrema, muchas personas cuestionan la eficacia de la ayuda alimentaria. De hecho, algunos se preguntan si este tipo de ayuda puede incluso ser contraproducente para reducir de forma sostenible el hambre y la pobreza a largo plazo.

La preocupación surge en gran parte debido a que los efectos definitivos de los programas de ayuda alimentaria, al igual que otras intervenciones en materia de políticas, no siempre son esperados. El concepto de efectos no esperados es un elemento principal de estudio de la ciencia económica. La idea básica es que las medidas de un agente –empresas, gobiernos, ONG, etc.– alteran los incentivos y las limitaciones a las que se enfrentan las demás partes, modificando su comportamiento.

No obstante, los efectos no esperados pueden ser positivos, al igual que la «mano invisible» de Adam Smith, en virtud de la cual las personas que actúan por interés propio (por ejemplo, elaborando y vendiendo pan para ganarse la vida), generan un resultado beneficioso para el conjunto de la sociedad (por ejemplo, permitiendo que se disponga de pan a precios asequibles en los mercados). De forma más frecuente, las personas piensan en términos negativos acerca de los efectos no esperados, cuando los beneficios pronosticados se reducen o desaparecen a causa una respuesta provocada por la intervención inicial.

La ayuda alimentaria puede tener algunos efectos negativos no buscados a nivel familiar, comunitario o nacional, pero las tres cuestiones más frecuentes son: *i*) si la ayuda alimentaria crea «dependencia»; *ii*) si desestabiliza el mercado local y el crecimiento agrícola; y *iii*) si altera los patrones del intercambio comercial.

Un aspecto fundamental que, a menudo, no se tiene en cuenta en los debates sobre este asunto, es que no toda la ayuda alimentaria es igual. Los estudios empíricos confirman que la ayuda alimentaria depende, de forma decisiva, de la manera en que se gestione (si se vende en mercados locales, se distribuye directamente entre los beneficiarios, o bien se entrega a cambio de trabajar o asistir a la escuela); del nivel de eficacia y rapidez con la que se identifique como destinatarios de la ayuda a las personas y los grupos necesitados; de si la ayuda debe tener procedencia local, regional o del país donante y si se acompaña de otros recursos complementarios.

Otro aspecto frecuentemente ignorado es que la ayuda alimentaria ha cambiado considerablemente en los últimos años, tal como se ha destacado en el capítulo anterior. Muchos de los informes que constatan los efectos negativos de la ayuda alimentaria (por ejemplo, Lappe y Collins, 1977; Jean-Baptiste, 1979; Jackson y Eade, 1982) datan de una época anterior, cuando la ayuda alimentaria consistía principalmente en ayuda para programas que se entregaba a los gobiernos receptores y se revendía en los mercados locales sin apenas tener como destinatarios determinados a las personas necesitadas. Desde entonces, se ha conseguido un gran avance en la fijación de los plazos y objetivos de la ayuda alimentaria, de forma que las consecuencias negativas son probablemente menos frecuentes y graves en la actualidad que en décadas anteriores. No obstante, alrededor de una cuarta parte de toda la ayuda alimentaria todavía se concede sin fijar destinatarios concretos, y los grandes desafíos siguen consistiendo en llevar a cabo la ayuda alimentaria de forma selectiva y en los plazos adecuados.

En este capítulo se presenta primero un marco conceptual para comprender los efectos potenciales de la ayuda alimentaria. A continuación, se analiza la bibliografía especializada sobre los tres principales

⁶ Este capítulo está basado en gran parte en Barrett (FAO, 2006e) y Awokuse (FAO, 2006f).

aspectos polémicos alrededor de la ayuda alimentaria, así como algunos problemas relacionados. El capítulo concluye con algunas pautas generales para minimizar el riesgo de las consecuencias negativas.

Los medios de subsistencia y la ayuda alimentaria

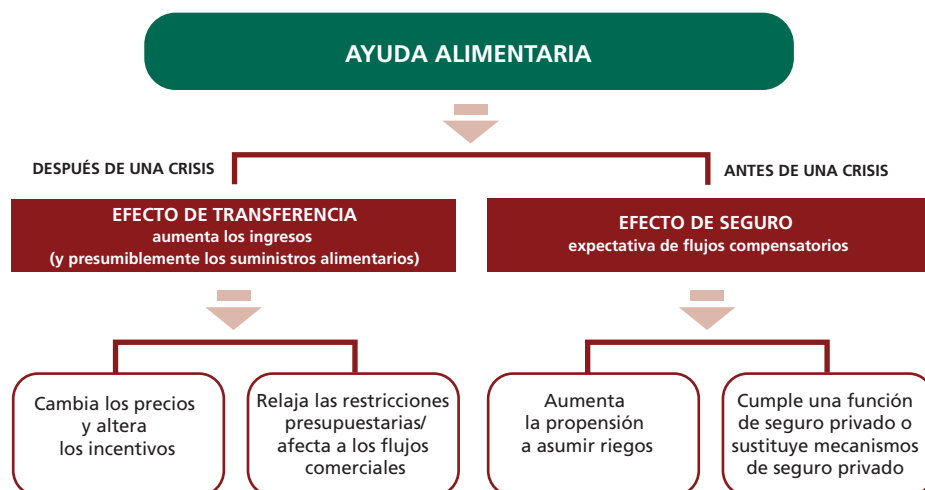
Para establecer los efectos positivos o negativos que pueden derivarse de la ayuda alimentaria, es sumamente útil tener en cuenta un marco conceptual. Un posible enfoque consiste en partir de la idea de que las familias controlan un conjunto de bienes que despliegan de forma estratégica y dinámica para obtener sus medios de subsistencia.

Estos bienes o recursos comprenden capital físico (aperos agrícolas, ganado), capital natural (tierra en propiedad o arrendada, acceso a recursos de propiedad común), capital humano (conocimiento teórico, habilidades y salud), capital financiero (dinero en efectivo, cuentas bancarias, remesas de fondos) y capital social (redes familiares y comunitarias, confianza y normas sociales, que facilitan la coordinación y cooperación). El bien más importante para muchos hogares pobres es su fuerza de trabajo: la capacidad física de los miembros de la familia para trabajar y generar ingresos.

Los hogares asignan sus recursos a una serie de actividades que incluyen la producción agrícola, el empleo asalariado (ejercidos localmente o en otro sitio por medio de la migración y las remesas) y las actividades no agrícolas. Las familias realizan esta asignación sobre la base de sus percepciones de los beneficios actuales y futuros de las distintas actividades, la fluctuación de estos beneficios y la medida en que se acercan o alejan de los mismos. Todas estas actividades generan ingresos, ya sea en especie o en dinero en efectivo, y conjuntamente constituyen los medios de subsistencia de las familias. Además, los hogares pueden obtener ingresos a través de transferencias procedentes de otras familias, de ONG o del gobierno. La ayuda alimentaria es una de las formas mediante las cuales los hogares pueden recibir transferencias de ingresos.

Teniendo en cuenta estos elementos, en la Figura 8 (adaptada de Lentz, Barrett y Hoddinott, 2005), se representa la posible repercusión de la ayuda alimentaria a un nivel muy general. La Figura muestra que los flujos de la ayuda alimentaria pueden tener dos clases de efectos muy extensos: un efecto seguro antes del flujo y un efecto de transferencia después de éste. Ambos efectos pueden alterar el comportamiento de las familias (por ejemplo, cambiando sus incentivos) y pueden generar resultados

FIGURA 8
Efectos económicos de la ayuda alimentaria



RECUADRO 7 El riesgo moral a nivel comunitario

¿Modifican las comunidades su comportamiento colectivo cuando reciben algún tipo de asistencia externa como la ayuda alimentaria? Algunos estudios parecieran confirmarlo. Por ejemplo, el Grupo URD (2005) informa de que en Afganistán algunas comunidades abandonaron el mantenimiento de bienes colectivos en previsión de pagos de ayuda alimentaria para los mismos proyectos.

Lentz, Barrett y Hoddinott (2005) denominan este tipo de riesgo moral de toda la comunidad como «oportunismo», definido como un comportamiento que conlleva el pleno uso de servicios externos de formas inesperadas, pero que no necesariamente desemboca en consecuencias negativas a largo plazo.

La adopción de decisiones de forma participativa parece mitigar este problema. Kibreab (1993), en una etnografía sobre los refugiados somalíes durante el período de 1979 a

1989, constató que el comportamiento oportunista era especialmente predominante en los programas que trataban a los refugiados como víctimas indefensas y, por consiguiente, no les imponían ninguna exigencia a cambio. Los organismos que llevaban a cabo programas mediante la participación comunitaria no constataron una falta de motivación por parte de los refugiados.

La adopción de decisiones de forma participativa durante la evaluación de proyectos de alimentos por trabajo puede ofrecer información sobre cuáles son los proyectos de obras públicas adecuados y si una comunidad desea el proyecto aunque no cuente con el incentivo de la ayuda alimentaria. El conocimiento de las comunidades de un marco temporal bien definido para la financiación puede atenuar el oportunismo (Harvey y Lind, 2005). Hasta la fecha, se ha investigado muy poco sobre estos fenómenos a nivel comunitario.

positivos o negativos para las familias o para la sociedad en su conjunto.

Si los hogares esperan que la ayuda alimentaria u otras formas de ayuda de urgencia estén disponibles cuando ocurra una crisis, esta expectativa puede proporcionarles algún tipo de seguridad, que puede sustituir otras primas de seguro oficiales u oficiosas (por ejemplo, seguros privados, remesas de fondos, intercambio de mano de obra familiar y programas de socorro por parte del gobierno) y dejar a las personas con menos capacidad de resistencia cuando ocurra una crisis, en caso de que no cuenten con ayudas externas. La expectativa de ayuda puede provocar una excesiva propensión a asumir riesgos, en el momento en que el seguro contra inundaciones o el auxilio en caso de catástrofe financiados por el gobierno inducen a la gente a construir sus casas en las zonas costeras bajas, expuestas a los huracanes. Este efecto se denomina «riesgo moral» (Recuadro 7).

Habitualmente se considera que el riesgo moral es un efecto negativo no buscado de

la ayuda alimentaria, en la medida en que puede aumentar la vulnerabilidad de la gente ante impactos adversos. Sin embargo, la creciente bibliografía especializada que analiza las trampas de la pobreza, destaca que los pobres, a menudo, tienen una excesiva aversión al riesgo. Su gestión demasiado prudente del riesgo les hace escoger estrategias de subsistencia de bajo riesgo, de bajo beneficio, que les deja sumidos en la pobreza y la vulnerabilidad permanentes. Proporcionar un seguro –con independencia de la forma en que se presente– a estas familias podría animarlas a asumir algo más de riesgo, un hecho que sería deseable como estrategia para la autosuficiencia a largo plazo (Dercon, 2004; Carter y Barrett, 2006).

Después de una crisis, el suministro de ayuda en forma de alimentos o en efectivo constituye una transferencia de ingresos (en efectivo o en especie) para los receptores. Por consiguiente, la ayuda hace aumentar la demanda local de alimentos. Cuando la ayuda alimentaria se suministra en especie,

provoca además un incremento de la oferta de alimentos. La ayuda alimentaria causa habitualmente un mayor crecimiento de la oferta que de la demanda, porque la demanda de alimentos aumenta más lentamente que los ingresos⁷.

Este hecho tiene dos efectos posibles. En primer lugar, ejercerá una presión a la baja sobre los precios locales de los alimentos, especialmente en el caso de que los mercados locales no estén bien integrados en mercados nacionales o mundiales más amplios. En segundo lugar, la ayuda alimentaria habitualmente desplazará algunas compras comerciales, ya sea de proveedores locales o extranjeros. Generalmente, ni los efectos de la reducción del precio ni del desplazamiento del mercado son intencionados, pero es de hecho imposible evitar uno o ambos efectos.

La ayuda alimentaria afecta a los mercados aunque los productos básicos no provengan del exterior. Cuando se proporciona la ayuda en forma de dinero en efectivo para la compra local de alimentos (véase el Recuadro 10, pág. 50) o en forma de transferencias directas de efectivo a los receptores, aumentan los precios locales. Algunas veces, este efecto es esperado, ya que las compras locales y regionales se justifican a menudo sobre la base de ayudar a establecer canales de comercialización.

Sin embargo, los efectos también pueden ser inesperados, cuando las compras locales causan un aumento de los precios de los alimentos, perjudicando de esta forma a los pobres, que son compradores netos que no se benefician de la distribución de la ayuda alimentaria. Los cambios en los precios o en el volumen de los alimentos comercializados localmente pueden tener tanto efectos positivos, intencionados, como efectos negativos, no deliberados. De hecho, es casi imposible que un programa de ayuda alimentaria tenga únicamente efectos positivos.

⁷ Este hecho se debe a la base lógica de la ley de Engel, según la cual la proporción de la renta de una persona gastada en alimentos disminuye a medida que aumentan los ingresos. En lenguaje económico, la propensión marginal al consumo de alimentos es menor que la unidad y baja cuando crece la renta. El hecho de que, a menudo, las familias en los países pobres gasten más del 50 por ciento de su renta en alimentos, mientras que los hogares en los países ricos habitualmente asignen menos de un 15 por ciento de su renta, es una manifestación de la ley de Engel.

¿Causa «dependencia» la ayuda alimentaria?

Con frecuencia, muchos de los efectos potencialmente negativos de la ayuda alimentaria se integran bajo la etiqueta genérica de «dependencia». Estos efectos pueden ocurrir a nivel familiar, comunitario o nacional. Se considera que existe dependencia cuando las intervenciones destinadas a satisfacer las necesidades actuales reducen la capacidad de los receptores para satisfacer sus propias necesidades en el futuro. Esta situación puede darse cuando el suministro de ayuda crea desincentivos para un comportamiento tendente a la autosuficiencia (por ejemplo, cosechando, obteniendo un trabajo, manteniendo los bienes comunitarios o llevando a cabo las reformas políticas adecuadas).

Es importante recordar que del debate acerca de los efectos de seguro se desprende que la ayuda alimentaria puede alterar el comportamiento de las personas únicamente si están bastante seguras de que contarán con la ayuda cuando la necesiten. Estudios empíricos recientes sugieren que la mayoría de hogares en países vulnerables no entiende quién es el destinatario de la ayuda alimentaria ni cuál es la cantidad por familia; por lo tanto, la ayuda alimentaria no puede proporcionar seguridad en caso de crisis (Bennett, 2001; Harvey y Lind, 2005).

Además, según diversos estudios, la cantidad de ayuda alimentaria recibida por los hogares normalmente es demasiado pequeña para que las familias confíen en ella (Barrett y Maxwell, 2005; Little, 2005; Lentz y Barrett, 2005). Little (2005) sostiene que las pequeñas cantidades y los plazos irregulares de las entregas disuaden a los etíopes de confiar en la ayuda alimentaria. Como resultado, los etíopes no ajustan su conducta en función de la expectativa de recibir ayuda alimentaria.

¿Convierte la ayuda alimentaria en perezosas a las personas?

Quizá la crítica más generalizada de la ayuda alimentaria es que puede desanimar a la gente para trabajar en sus propias granjas o en otros empleos, aumentando por consiguiente su dependencia de la ayuda

exterior. La teoría económica sugiere que la transferencia de ayuda alimentaria puede tener un efecto negativo sobre la mano de obra, porque estas transferencias son una forma de ingresos. En la medida en que aumentan los ingresos, la gente tiende a trabajar menos, simplemente porque incluso las personas acostumbradas a trabajar duro prefieren el ocio al trabajo (Kanbur, Keen y Tuomala, 1994). Cualquier transferencia de ingresos –ya sea o no en forma de alimento– disuade a los beneficiarios de trabajar, manteniéndose constantes todos los demás factores. La cuestión es averiguar la gravedad de dicho efecto.

Los datos empíricos demuestran que la oferta de mano de obra es más sensible a los cambios en la renta a medida que la gente aumenta su riqueza. Dicho de otra forma, como respuesta a una transferencia de renta, es más probable que la gente acomodada trabaje menos que la gente pobre. Los programas de ayuda alimentaria que incluyen a beneficiarios más ricos aumentan los efectos de desánimo de la mano de obra, al proporcionar beneficios a los que están más capacitados e interesados para emplear las transferencias en ocio en lugar de aumentar el consumo de alimentos.

En muchos casos, los informes que constatan que la ayuda alimentaria supone un desincentivo para la mano de obra parecen basarse en la existencia simultánea de la ayuda alimentaria y la pobreza, más que en una relación causal. Esta distinción entre causalidad y correlación es fundamental. Tal como sostiene Hoddinott (2003, pág. 2):

Los supuestos efectos de desincentivo [de la mano de obra] se basan en la premisa de que la recepción de ayuda alimentaria y otras características de los hogares no guardan correlación alguna. Es una afirmación contundente. Si la ayuda alimentaria va a parar a las aldeas más pobres... o a aldeas que sufren situaciones de crisis que reducen el beneficio para el trabajo, el efecto de desánimo atribuido consiste simplemente en captar la repercusión de esas otras características.

Otra forma de distorsión, ligeramente distinta, de la mano de obra puede producirse cuando los programas de alimentos por trabajo son relativamente más atractivos que el trabajo en las propias

granjas y negocios de los beneficiarios, ya sea porque los programas de alimentos por trabajo pagan de forma inmediata o porque la familia considera que los beneficios generados por los proyectos son superiores a los obtenidos por trabajar en su propio huerto. En este caso, los programas basados en la ayuda alimentaria absorben los recursos productivos de la producción privada local.

En teoría, una programación deficiente y unos sueldos, dentro del programa de alimentos por trabajo, por encima de los niveles del mercado pueden apartar la mano de obra de los usos locales particulares, especialmente cuando las exigencias de los programas de alimentos por trabajo provocan un descenso de la disponibilidad de mano de obra en la empresa familiar durante la fase fundamental del ciclo de producción (Jackson y Eade, 1982; Grassroots International, 1997; Lappe y Collins, 1977; Molla, 1990; Salisbury, 1992). Para los beneficiarios más expuestos a la inseguridad alimentaria, la participación en los programas de alimentos por trabajo puede proporcionar alimentos esenciales en la actualidad, a la vez que impide las inversiones en la productividad futura: es un ejemplo clásico una intervención positiva a corto plazo pero con consecuencias negativas a largo plazo.

Los efectos de distorsión de la ayuda alimentaria sobre la mano de obra parecen ser mínimos cuando la ayuda alimentaria se dirige adecuadamente a los receptores necesitados. Dicho de otra forma, cuando uno se encuentra con un problema aparente de desincentivo de la mano de obra, generalmente el problema se debe a una selección deficiente de los destinatarios y no a la falta de ética laboral entre los receptores pretendidos.

¿Convierte la ayuda alimentaria en egoístas a las personas?

La ayuda alimentaria también puede crear dependencia a través de su efecto sobre las estrategias de enfrentamiento disponibles para las familias y las comunidades. La preocupación en este caso se suscita porque la ayuda alimentaria y otras formas de ayuda pública externa pueden debilitar las redes de seguridad social oficiosas, haciendo más improbable que las personas se ayuden entre ellas y, en consecuencia, convirtiéndolas en

más dependientes de los futuros flujos de ayuda externa.

Dercon y Krishnan (2003) señalan que la ayuda alimentaria puede tener repercusiones contradictorias cuando existen pólizas de seguro oficiosas dentro de una comunidad. La ayuda alimentaria provoca un aumento de los ingresos de los hogares receptores, capacitándoles quizá para ayudar a otros hogares de la comunidad a través de transferencias privadas. Por su parte, la ayuda alimentaria también realiza la función de transferencia pública, haciendo disminuir la necesidad de transferencias privadas. Los autores encuentran pruebas de que las personas de comunidades que reciben ayuda alimentaria se ayudan entre sí menos que en las comunidades sin ayuda alimentaria. Los autores lo interpretan como una muestra de que la ayuda alimentaria perjudica los mecanismos de ayuda mutua en los que se basan las redes de seguridad social no oficiales.

Sin embargo, no se puede afirmar que la ayuda alimentaria socave tales mecanismos. Lentz y Barrett (2005) constatan que la recepción de ayuda alimentaria no tuvo una repercusión importante en la cantidad de remesas recibida por los hogares del sur de Etiopía y del norte de Kenya de 1999 a 2001 (véase también Abdulai, Barrett y Hoddinott, 2005). Los trabajos que estudian los efectos potencialmente negativos de la ayuda alimentaria sobre las remesas privadas demuestran que este hecho despierta menor preocupación que otros aspectos relativos a la ayuda alimentaria, como la alteración de los precios de productos alimentarios que compiten entre sí.

¿Fomenta la ayuda alimentaria un mal sistema de gobierno?

Algunos detractores han sostenido que la ayuda alimentaria puede hacer que los gobiernos sean dependientes de la ayuda externa en cuanto al presupuesto y la balanza de pagos. La ayuda alimentaria puede tener un efecto político negativo si el suministro de alimentos baratos permite a los gobiernos beneficiarios ignorar la necesidad de reformas políticas y desviar los recursos de desarrollo lejos del sector agrícola (Wallerstein, 1980). La ayuda alimentaria se considera un apoyo para los gobiernos que practican políticas que discriminan la

agricultura local, causando una escasez constante de disponibilidad de alimentos, que posteriormente tiene que ser cubierta con la ayuda alimentaria.

La ayuda alimentaria para programas, que dominó las corrientes mundiales hasta mediados de la década de 1990, puede ser entendida como una forma de ayuda a la balanza de pagos por parte del gobierno de un país donante al gobierno de un país receptor. De hecho, la ayuda alimentaria tiene por objetivo paliar las restricciones de la balanza de pagos, reduciendo los costos actuales de importación de los alimentos y los costos del servicio de la deuda asociados a las importaciones de alimentos (en el caso de la venta a crédito de alimentos en condiciones favorables) y, por consiguiente, puede ser considerado como un tipo de seguro de la balanza de pagos.

La ayuda alimentaria puede proporcionar un mecanismo de seguro para el presupuesto o la balanza de pagos, aunque únicamente si fluye de una forma prevista y cíclica en respuesta a las necesidades (por ejemplo, en el caso de que la ayuda alimentaria aumente cuando las divisas sean escasas, o cuando se incrementen los precios mundiales de los alimentos). La relación inversa simple que guardan los volúmenes de la ayuda alimentaria y los precios mundiales de los cereales, en la Figura 2 del capítulo anterior, sugiere la correlación contraria: las corrientes de ayuda alimentaria son anticíclicas en relación con la necesidad. Los programas de ayuda alimentaria representan menos de un cuarto de la ayuda alimentaria total, y su volumen es muy pequeño en relación con otros flujos de ayuda externa. Aunque algunos gobiernos dependen sin lugar a dudas de la ayuda externa, el volumen de la ayuda alimentaria es, en la mayoría de los casos, demasiado pequeño para crear dependencia.

Por otra parte, a veces se suele decir que la ayuda alimentaria puede ser utilizada para influenciar las políticas del gobierno receptor (Hopkins, 1984). Si la ayuda alimentaria proporciona el recurso principal necesario para mantener una política mal concebida, una restricción de las entregas puede acelerar las reformas necesarias, a pesar de las implicaciones morales y éticas de tal estrategia. Algunas veces, las condiciones vinculadas a la distribución de

ayuda alimentaria facilitan un impulso para las reformas políticas, pero esto sucede raramente, y la experiencia del uso de la ayuda alimentaria como medio para producir reformas útiles de políticas en el gobierno receptor generalmente ha sido un fracaso.

¿Puede ser positiva la dependencia?

Para los hogares afectados por una crisis o incapaces de mantenerse por sí mismos, como es el caso de los hogares sin adultos aptos para el trabajo, la dependencia de la ayuda externa puede resultar un hecho positivo. En realidad, un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos sugiere que la gente debería ser capaz de confiar en formas adecuadas de asistencia cuando sean incapaces de satisfacer sus propias necesidades. Desgraciadamente, la ayuda alimentaria rara vez es suficientemente fiable para proporcionar tal efecto de seguro.

Para distinguir esta dependencia, que mejora el bienestar, del término en su uso más común, peyorativo, Lentz, Barrett y Hoddinott (2005) se refieren al mismo como «dependencia positiva». Pensar en la dependencia en un contexto positivo es coherente con las «Directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional» de la FAO (FAO, 2004b).

Dada la escasez de datos empíricos en relación con la dependencia negativa de la ayuda alimentaria, esta preocupación parece exagerada, especialmente si se compara con el sufrimiento humano que puede originarse con el agotamiento prematuro de la ayuda. Barrett y Maxwell (2005, pág. 180) sostienen que:

... las tesis de la dependencia parecen tener la dirección de causalidad errónea. Las crisis causan cambios de comportamiento que pueden requerir varios tipos de redes de seguridad, incluyendo la ayuda alimentaria. Sin embargo, las cantidades de ayuda alimentaria transferida, en prácticamente todos los casos, son simplemente demasiado modestas para convertir a la gente en dependiente de las mismas, aunque pueden ayudar a mantenerlas vivas...

En el mismo sentido, Harvey y Lind (2005) sostienen que las preocupaciones sobre la dependencia no deberían priorizarse

en relación con el objetivo más directo de proporcionar ayuda humanitaria a la gente necesitada (Recuadro 8).

¿Perjudica la ayuda alimentaria a la agricultura local?

Mucho se ha escrito acerca de los posibles efectos de desincentivación de la ayuda alimentaria en los sectores agrícolas de los países receptores, desde el estudio de Schultz (1960) sobre el tema, que tuvo una gran influencia. Hay varias formas mediante las cuales la ayuda alimentaria puede perjudicar a las economías agrícolas (Maxwell y Singer, 1979; Maxwell, 1991).

Además de los efectos de desincentivación de la mano de obra, la ayuda alimentaria puede afectar a la producción de los hogares y del país en el caso de que reduzca o desestabilice los precios locales de los alimentos. Una mayor volatilidad de los precios aumenta la incertidumbre a la que se enfrentan los productores, los comerciantes locales y demás intermediarios del mercado, y puede desanimar la inversión en las instituciones locales del mercado. Por último, la disponibilidad prolongada de ayuda alimentaria puede socavar el entorno normativo para la agricultura, al enmascarar la necesidad de reformas normativas.

La ayuda alimentaria presiona a la baja y desestabiliza los precios del mercado

Una de las consecuencias más importantes de la ayuda alimentaria es su efecto sobre los precios de los alimentos. Los datos empíricos demuestran que los precios de los alimentos casi siempre disminuyen en los mercados locales inmediatamente después de una distribución de ayuda alimentaria.

Las distribuciones de ayuda alimentaria pueden provocar un descenso de los precios locales o nacionales de los alimentos en al menos tres formas. En primer lugar, la ayuda para programas y la ayuda para proyectos monetizada se venden en el mercado local, aumentando directamente la oferta. En segundo lugar, los hogares que reciben ayuda alimentaria rebajarán sus compras del producto básico recibido o de los sucedáneos producidos localmente; o bien, si además los hogares producen por su cuenta los productos básicos o sucedáneos, venderán

RECUADRO 8 Dependencia y socorro humanitario

P. Harvey y J. Lind¹

El objetivo de una intervención humanitaria debería ser salvar vidas y mitigar el sufrimiento en situaciones en las que la vida de las personas y sus medios de subsistencia se encuentran seriamente amenazados y las capacidades locales para enfrentarse a la crisis están siendo desbordadas. En esta situación, ser capaz de depender de la recepción de asistencia debería ser considerado como un hecho positivo. El objetivo no debería consistir en evitar la dependencia, sino en proporcionar una asistencia suficientemente segura y transparente de tal forma que aquellos que más la necesiten sepan qué pueden esperar, y puedan confiar en la misma como parte de sus propios esfuerzos para sobrevivir y recuperarse de la crisis.

En situaciones de inseguridad alimentaria crónica, en las que la ayuda de socorro se requiere regularmente, los organismos tienen que ocuparse de los efectos de la intervención de socorro, y encontrar las formas mediante las cuales

la ayuda puede reforzar los medios de subsistencia, así como proporcionar un alivio inmediato. No obstante, las raciones nunca deberían reducirse ni la ayuda debería ser retenida sin una prueba clara de que se han satisfecho las necesidades que inicialmente motivaron la intervención.

A menudo, la dependencia representa una forma de culpar a la ayuda humanitaria como uno de los síntomas más visibles de crisis, más que la causa. Eliminar la dependencia significa eliminar sus causas originales, ya suponga resolver conflictos, enfrentarse a la pobreza subyacente o a gobiernos corruptos. No obstante, a menudo esta no es la responsabilidad de los agentes humanitarios. El problema no radica en la ayuda y sus fracasos, sino en la carencia de otras formas de compromiso internacional con las crisis.

¹ Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.

más de su propia producción. Por último, los receptores podrán vender ayuda alimentaria para comprar otros artículos necesarios. Cada una de estas medidas hace aumentar la oferta o disminuir la demanda de productos de ayuda alimentaria y sus sucedáneos, presionando a la baja los precios de los alimentos.

Por su parte, las compras locales o regionales de ayuda alimentaria aumentan la demanda general de alimentos en la zona y pueden causar un aumento de los precios, a menos que los mercados locales estén bien integrados con mercados regionales e internacionales. Existen menos datos empíricos acerca de la repercusión en los precios de las compras locales y regionales, aunque a medida que estas transacciones se han hecho menos frecuentes en los últimos años, el Programa Mundial de Alimentos ha comenzado la supervisión de su repercusión en los mercados (Recuadro 9).

Algunos investigadores han constatado que la ayuda alimentaria vendida en los mercados locales causa una caída de los precios (Faminow, 1995; Clay, Dhiri y Benson, 1996; Tschirley y Howard, 2003). Barrett y Maxwell (2005) sostienen que la ayuda alimentaria monetizada para proyectos tiene los mayores efectos negativos en los precios locales del mercado. Aunque la ley de los Estados Unidos de América exija que todos los organismos operacionales que lleven a cabo una monetización demuestren que el producto básico monetizado no provoca una desincentivación importante en la agricultura local ni en comercialización interna, la eficacia de este sistema es objeto de debate (Ralyea, 1999).

La caída de los precios puede ser inevitable con respecto a la ayuda alimentaria en especie, pero la magnitud de la repercusión en el precio está sujeta a las condiciones del mercado y a la gestión de la operación de

RECUADRO 9

La experiencia con las compras locales del Programa Mundial de Alimentos

El Programa Mundial de Alimentos encargó varios estudios de países para analizar la adquisición local de ayuda alimentaria. Los informes demuestran que los efectos en la producción, estabilización de los precios y desarrollo de los mercados difieren según el país. Las diferencias son en gran parte resultado del tamaño y de la programación de las adquisiciones locales en relación con la producción total.

En Bolivia, Burkina Faso y Sudáfrica las compras del PMA suponían menos del 1 por ciento del total de la producción y, en consecuencia, su repercusión en los precios y la producción agrícolas era pequeña. En Nepal, una mayor transparencia de los programas de adquisición puede ayudar a sostener los precios (y, en consecuencia, los ingresos de los agricultores) inmediatamente después de la cosecha, porque los elaboradores de arroz incluirían esta demanda en sus decisiones de compra.

En Etiopía, aproximadamente el 20 por ciento del total de la ayuda alimentaria ha sido comprada localmente. Aunque, debido a que el grueso de las compras se ha realizado varios meses después de la cosecha, cuando los precios tienden a aumentar más que a disminuir, las adquisiciones locales no contribuyeron a desestabilizar los precios. Las adquisiciones posteriores beneficiaron principalmente a los comerciantes con cierta capacidad de almacenaje más que a los agricultores, que normalmente venden su producción inmediatamente después de la cosecha. Tal como ocurre a menudo con las operaciones de emergencia, las contribuciones de efectivo realizadas por los donantes de forma tardía o la necesidad de responder a necesidades repentinas limitaron la capacidad de adquisición del PMA durante la cosecha principal.

Todos salvo uno de los países estudiados (Sudáfrica, donde la actividad comercial está bien desarrollada) informaron de que las normas de licitación del PMA garantizaron las decisiones respetando la

libre competencia y contribuyeron a que los comerciantes locales adoptaran normas mercantiles más rigurosas. Sin embargo, estos informes también reseñan que las normas de licitación del PMA beneficiaron a los comerciantes más poderosos que contaban con la capacidad financiera y los recursos materiales para almacenar existencias. Algunos informes sugirieron procedimientos de licitación menos centralizados, que además beneficiarían a las cooperativas de comerciantes y agricultores más pequeños situadas fuera de los principales mercados finales. No obstante, se debería tener en cuenta que los procesos de licitación flexibles para estos grupos podrían llevar a un aumento del costo de la adquisición. Unos costos de adquisición más elevados supondrían una transferencia de recursos del PMA desde los más pobres entre los pobres a los agricultores menos pobres que producen excedentes comercializables.

Los estudios sobre Etiopía, Nepal y Uganda destacaron que el sector privado se había beneficiado de las compras locales. Los informes reseñaron la mejora de las infraestructuras en transportes y el aumento de la capacidad de almacenaje. El estudio sobre Etiopía también informó de la entrada de comerciantes privados y del aumento de la competencia, mientras que el estudio sobre Nepal describió la mejora de los equipos para moler el arroz y de otras instalaciones destinadas a la elaboración.

Fuentes: Salinas, Sagalovitch y Garnica (2005); Institut du Sahel, CILSS, 2005; Agridev Consult, 2005; Narma Consultancy, 2005; Vink *et al.*, 2005; y Serunkuuma and Associates Consult, 2005.

ayuda alimentaria. El alcance de la reducción de precios de los alimentos depende siempre en gran parte del grado de integración del mercado local en los mercados regional, nacional y mundial de alimentos más amplios, y de lo bien orientada y programada que esté la ayuda alimentaria.

Las alteraciones en la oferta relacionadas con los suministros de ayuda alimentaria y las alteraciones en la demanda asociadas con las compras locales desaparecen rápidamente en mercados bien integrados, generando habitualmente unos efectos moderados sobre los precios. Colding y Pinstrup-Andersen (2000) sostienen que para las economías poco abiertas⁸, los efectos de la ayuda alimentaria en los precios son limitados. Lind y Jallela (2005) constataron que la mayoría de agricultores sufrió una caída de precios de los cereales durante las distribuciones de ayuda alimentaria en Delanta Dawun (Etiopía), aunque los precios se estabilizaron al cabo de pocas semanas.

En mercados con un funcionamiento deficiente, segmentados a partir de canales comerciales más amplios, los movimientos de precios pueden ser más drásticos y más persistentes, reduciendo los beneficios de los productores, limitando la capacidad de los productores para pagar las deudas y por consiguiente, reduciendo tanto la capacidad como el incentivo para invertir en la mejora de la productividad agrícola. Barrett y Maxwell (2005) describen un hundimiento de los precios del sorgo en el sur de Somalia en 2000, relacionándolo, en parte, con unos suministros de ayuda alimentaria mal programados a Etiopía que cruzaron la frontera y entraron en el sur de Somalia. Tschirley, Donovan y Weber (1996) constataron que grandes cantidades de ayuda alimentaria de maíz entregadas a Mozambique provocaron una caída de los precios, tanto del maíz amarillo como del blanco. En cada uno de estos ejemplos, la mala programación de las entregas de ayuda alimentaria –una ayuda alimentaria que llegaba tarde, cuando la siguiente cosecha entraba en el mercado– es, en gran parte, culpa de efectos adversos en los precios del mercado.

La orientación y la programación de las entregas de ayuda alimentaria inciden principalmente en las futuras repercusiones de la ayuda alimentaria en los precios locales de los alimentos. Los hogares que reciben ayuda alimentaria comprarán menos alimentos en el mercado o venderán más de su propia producción. Este efecto será menor para los hogares expuestos a inseguridad alimentaria, cuya capacidad para comprar alimentos es muy limitada. El efecto será mayor para familias más acomodadas que reciben ayuda alimentaria debido a una deficiente selección de los destinatarios. De la misma forma, la ayuda alimentaria proporcionada durante la temporada de carestía entre las cosechas tiene efectos de desplazamiento relativamente pequeños en forma de compras comerciales realizadas por los hogares expuestos a inseguridad alimentaria, que, por definición, son incapaces de adquirir suficientes alimentos por su cuenta. La ayuda alimentaria mal dirigida o programada tiene gran probabilidad de alterar los precios del mercado, con posibles repercusiones negativas para la seguridad alimentaria.

En cambio, la ayuda alimentaria bien programada proporciona beneficios directos a los receptores y puede facilitar beneficios indirectos a los no receptores a través de su repercusión en los precios del mercado. Leach (1992), en su estudio sobre los refugiados liberianos en Sierra Leona durante el período de 1990 a 1991, constató que la ayuda alimentaria vendida por los receptores hizo disminuir el precio de los alimentos durante la estación de carestía, una época de inseguridad alimentaria tradicional para la comunidad de acogida. Los precios más bajos beneficiaron tanto a los hogares expuestos a la inseguridad alimentaria en la comunidad de acogida como a las familias de refugiados, en especial a aquellos que no recibían directamente ayuda alimentaria. Los comerciantes de productos complementarios (por ejemplo, jabón y verduras) también se enfrentaron a una demanda creciente por parte de los receptores de ayuda (Leach, 1992).

Bezuneh, Deaton and Norton (1988) y Barrett, Bezuneh y Aboud (2001) constataron que la ayuda alimentaria distribuida, ya fuera directamente o a través de los programas de alimentos por trabajo, a

⁸ Estas economías se denominan «precio aceptantes», porque su mercado es demasiado pequeño para influir en los precios mundiales.

los hogares en el norte de Kenya durante la temporada de carestía, promovió un aumento de las compras de insumos agrícolas como las semillas mejoradas, los fertilizantes y la mano de obra asalariada, provocando así un incremento de la productividad agrícola. En consecuencia, los efectos de las entregas de ayuda alimentaria en los precios no son necesariamente perjudiciales si los organismos operacionales pueden gestionar correctamente los objetivos y la programación de la distribución.

La paradoja de la producción

El efecto de la ayuda alimentaria, presionando a la baja y desestabilizando los precios, ¿constituye un freno para la producción agrícola local y nacional? A pesar de las expectativas teóricas y de muchas investigaciones empíricas sobre los posibles efectos de desincentivación de la ayuda alimentaria, los resultados son más bien contradictorios. Aunque algunos estudios iniciales sobre la ayuda alimentaria constataron empíricamente la existencia de efectos de contención sobre la producción, el resultado de los estudios recientes no corrobora la hipótesis de que la ayuda alimentaria tenga un efecto negativo importante en la producción agrícola local y nacional. Esto sucede porque en muchos de esos países la producción es influenciada por factores que son más importantes que los efectos a breve plazo de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, comprendidos los fenómenos naturales como los patrones climáticos y las plagas, y las inversiones que fomentan la producción como fertilizantes, semillas mejoradas y medidas de control de las aguas.

Mann (1967) constató que la ayuda alimentaria a la India provocó una significativa disminución de la producción agrícola. En un estudio posterior realizado en la India, Isenman y Singer (1977) comprobaron que el efecto de desincentivación había remitido considerablemente ante la mejora de las políticas gubernamentales de distribución de alimentos y unos volúmenes de ayuda alimentaria inferiores.

Singer, Wood y Jennings (1987) constataron que la ayuda alimentaria de la UE en forma de leche en polvo tuvo un efecto negativo en las industrias lecheras

locales en algunos países receptores. En un estudio comparativo de tres receptores de ayuda alimentaria del África subsahariana, Maxwell (1991) encontró pocas pruebas que demostraran los efectos de desincentivación de la ayuda alimentaria y sugirió que las consecuencias de la ayuda alimentaria en los precios y la producción locales dependen también de las instituciones y las políticas vigentes. Fitzpatrick y Storey (1989) también encontraron algunas pruebas de los efectos de desincentivación de la ayuda alimentaria.

Por otra parte, algunos estudios empíricos más recientes han llegado a la conclusión de que la ayuda alimentaria no parece reducir la producción agrícola local, al menos a largo plazo. Por ejemplo, Lavy (1990) utilizó métodos de elaboración de modelos basados en series temporales para investigar los efectos dinámicos de la ayuda alimentaria y no encontró que pusieran de manifiesto ningún efecto de desincentivación en países del África subsahariana. El autor constató más bien que las entregas de ayuda alimentaria animaron la producción local adicional de alimentos en casos en que la ayuda alimentaria complementaba la producción interna de cereales.

Barrett, Mohapatra y Snyder (1999) estudiaron la repercusión de la ayuda alimentaria de los Estados Unidos de América en la producción local y las importaciones de alimentos de los 18 mayores países receptores de ayuda alimentaria durante el período de 1961 a 1995. Los autores constataron que la producción local disminuyó ligeramente inmediatamente después de una entrega de ayuda alimentaria, pero que dicho efecto desaparecía casi por completo con el tiempo.

Lowder (2004) analizó datos de cuadros comparativos de países y no encontró efectos importantes de desincentivación de la producción agrícola local de las economías receptoras, con independencia de que se analizase un programa sin objetivos o una ayuda alimentaria para proyecto selectiva. Sus conclusiones son coherentes con los resultados de estudios anteriores (Maxwell, 1991; Arndt y Tarp, 2001). Entre otros estudios que investigaron las repercusiones de la ayuda alimentaria en los mercados receptores cabe citar los de Hoffman *et al.* (1994) y Tschirley, Donovan y Weber (1996).

Un estudio reciente elaborado por Abdulai, Barrett y Hoddinott (2005)

tampoco pudo demostrar la existencia de efectos importantes de desincentivación de la producción. Usando observaciones longitudinales repetidas de hogares, los autores pudieron refutar directamente las tesis de la existencia de desincentivos de la producción entre los agricultores etíopes de su ejemplo. Los autores encontraron que una correlación en apariencia negativa entre la ayuda alimentaria y la producción no reflejaba una relación causal. Más bien, la ayuda alimentaria va a parar a las comunidades que ya están sufriendo una productividad baja y perturbaciones. Los autores sostienen que sería más preciso decir que estos problemas *provocan* la ayuda alimentaria y no lo contrario.

Una investigación reciente realizada en Kenya sostiene que los productores eligen sus cultivos basándose en las tendencias de los precios a largo plazo, y no en las fluctuaciones a corto plazo. Por consiguiente, es más probable que los cambios en la producción se produzcan en zonas con crisis permanentes y ayuda alimentaria a largo plazo que debido a sucesos excepcionales como las respuestas ante emergencias (Deloitte Consulting, 2005).

¿De qué manera puede reconciliarse la evidencia de los efectos negativos en los precios con la ausencia de desincentivos importantes de la producción? La propuesta original de Schultz (1960) se basaba en algunos supuestos implícitos que no pueden mantenerse en la realidad. En primer lugar, se supone que el país receptor es una economía de mercado cerrada, en la que los precios se determinan localmente sin ninguna influencia externa por parte del comercio internacional. Para una economía abierta, esto equivaldría a asumir que la ayuda alimentaria es plenamente adicional a las importaciones comerciales. En segundo lugar, se considera que la cesta de ayuda alimentaria es idéntica a la cesta de alimentos producidos en el país. Por último, se supone que la ayuda alimentaria de ninguna forma está orientada a las personas expuestas a la inseguridad alimentaria y hacia los sectores pobres de la población. Si todos estos supuestos se mantuvieran, podría esperarse que la ayuda alimentaria hundiera la producción local.

Sin embargo, estos supuestos ya no reflejan las condiciones en los países

receptores o la naturaleza de la ayuda alimentaria. La mayoría de países receptores de ayuda alimentaria participan en el comercio internacional y sus gobiernos intervienen de forma significativa en los mercados alimentarios. La ayuda alimentaria suministrada, especialmente en situaciones de emergencia, difiere normalmente de forma considerable de los alimentos producidos localmente y, en consecuencia, ambos tipos de productos pueden complementarse más que competir entre sí. Además, una parte cada vez más importante de la ayuda alimentaria está dirigida a las personas necesitadas en situaciones de emergencia, con lo que, en consecuencia, la ayuda tendría unas repercusiones inferiores en los precios o la producción en los mercados locales.

Barrett, Mohapatra y Snyder (1999) sostienen que cuando reciben la ayuda alimentaria, las familias necesitadas pueden invertir más recursos para la producción al año siguiente. La ambigüedad de los datos existentes se debe a que este efecto positivo del insumo elimina el efecto negativo en los precios de la ayuda alimentaria. Todos los desincentivos negativos para el productor que podrían ser causados por la ayuda alimentaria se compensan al parecer con los beneficios del aumento de liquidez para las inversiones por parte de los pequeños productores.

Es más probable que se produzcan desincentivos de la producción cuando la ayuda alimentaria tenga lo que los productores esperan que sea un efecto negativo permanente en los precios de los productos, o cuando interrumpa la inversión normal o los ciclos de mantenimiento que consolidan o mejoran la productividad agrícola local. En consecuencia, los factores desencadenantes principales para estudiar son los efectos en los precios a medio y largo plazo y todas las perturbaciones en las actividades agrícolas causadas por el método usado y la programación de la distribución de alimentos (Recuadro 10). Ambos factores están impulsados en gran parte por variables de programación como los métodos de selección de los objetivos y de los plazos de las entregas.

La importancia de los mercados

Los efectos de la ayuda alimentaria en los comerciantes locales y otros intermediarios

RECUADRO 10

Los programas de alimentos por trabajo y la producción agrícola local

Las pruebas recogidas sugieren que la ayuda alimentaria, en forma de programas de alimentos por trabajo, puede perjudicar a la producción local, al animar a las familias a reasignar su mano de obra lejos de la producción en función de dichos programas. Las pruebas econométricas o etnográficas que avalan esta tesis son escasas, pero en cambio existen ejemplos en los que parece suceder lo contrario. En el caso de los programas de alimentos por trabajo para la conservación del suelo agrícola y el agua en Tigray, en el norte de Etiopía, aumentaron la mano de obra y las inversiones privadas en las granjas (Holden, Barrett y Hagos, 2006). Lo mismo ocurrió en el caso de los proyectos de alimentos por trabajo en la temporada de carestía, permitiendo a los pequeños productores comprar fertilizantes y contratar mano de obra asalariada para incrementar la actividad de los trabajadores en sus propios huertos en Baringo, distrito de Kenya central (Benuzeh, Deaton y Norton, 1988).

Los programas de alimentos por trabajo se usan a menudo para contrarrestar un «síndrome de dependencia» asociado a la distribución gratuita de alimentos. Sin embargo, las pruebas sugieren que los programas de alimentos por trabajo diseñados deficientemente pueden perjudicar más a la producción local que la distribución gratuita de alimentos. Ravallion (1991) opina que fijar correctamente los salarios provocaría una

autoselección de los hogares expuestos a la inseguridad alimentaria cuyo tiempo sea menos valioso que el de los hogares más acomodados. No obstante, Barrett y Clay (2003) sostienen que en economías estructuralmente pobres, el diseño de programas de alimentos por trabajo no es tan simple como determinar la tasa salarial adecuada. Los autores constataron que en las zonas rurales de Etiopía, los hogares con los ingresos más elevados tenían un exceso de mano de obra y en consecuencia un valor inferior (no superior) del tiempo; por consiguiente, estos hogares asignaban su mano de obra en función de los programas de alimentos por trabajo, en los cuales las familias más pobres no podían permitirse participar debido a la escasez de mano de obra.

Bennett (2001) sostiene que los programas de alimentos por trabajo en Camboya constituyen una fuente complementaria, pero no alternativa, de empleo y que los más pobres pocas veces participan debido a las limitaciones de mano de obra. La identificación de quién debería ser candidato para un programa de alimentos por trabajo, de las necesidades de mano de obra para la producción propia, de la duración esperada de la distribución, de los factores estructurales (como los bienes productivos disponibles para un hogar) y de los salarios locales puede ayudar a determinar la adecuación de los programas de alimentos por trabajo y los riesgos de causar una dependencia negativa.

comerciales no han sido investigados satisfactoriamente. Dada la importancia fundamental de los mercados para la seguridad alimentaria, resulta sorprendente esta laguna en la bibliografía sobre el tema. Los intermediarios comerciales desempeñan una función crucial para suavizar las fluctuaciones en el suministro de alimentos y los precios a lo largo del tiempo y en el espacio, pues compran y guardan productos básicos cuando la oferta es abundante (después de la cosecha) y los venden cuando

la oferta escasea (durante la «temporada de carestía» entre las cosechas). Si la ayuda alimentaria perjudica su capacidad para desempeñar esta función, se podrían generar consecuencias a largo plazo, que serían difíciles de verificar empíricamente.

La teoría económica y los datos empíricos indican que inyectar ayuda alimentaria en un mercado tendrá un efecto de contención y desestabilización de los precios, a menos que los mercados locales estén bien integrados con los mercados regionales

RECUADRO 11

Ayuda alimentaria para el desarrollo del mercado

Se ha atribuido a la ayuda alimentaria el fomento del desarrollo del mercado local, al contribuir a promover los canales competitivos, eficientes, mediante los cuales los alimentos pueden pasar de los productores a los consumidores finales. A través del mercado, las operaciones de ayuda alimentaria –ya sea en el lado de la oferta mediante la monetización de la ayuda alimentaria en especie, o en el lado de la demanda, a través de compras locales y regionales con recursos de efectivo de los donantes– algunas veces tienen un objetivo explícito de ayuda al desarrollo de los canales de comercialización de alimentos en zonas de bajos ingresos, donde los mercados funcionan de forma más bien deficiente. Por ejemplo, la ayuda alimentaria vendida a través de pequeños elaboradores y comerciantes de las aldeas puede ayudar a estimular la aparición de canales competitivos de distribución de alimentos (Abdulai, Barrett y Hazell, 2004; USDA, 2001).

El ejemplo más frecuentemente citado de ayuda alimentaria que ha sido usada para desarrollar un mercado local es la experiencia ocurrida en la India con la Operation Flood, de 1970 a 1995. Este proyecto fue muy útil para ayudar a establecer cooperativas de productores de leche y aumentar la adopción de tecnologías modernas en la producción y la elaboración de leche en aldeas situadas en zonas rurales de la India (Candler y Kumar, 1998; Doornbos *et al.*, 1990). El programa estaba destinado inicialmente a conectar las 18 mejores granjas de la India con los mercados lecheros de las cuatro principales ciudades: Delhi, Mumbai, Calcuta y Madrás. Para 1985 el programa se había extendido a 136 granjas conectadas a más de 290 mercados urbanos y había creado un sistema autosuficiente de 43 000 cooperativas rurales integrando a 4,25 millones de productores de leche.

e internacionales. Aquellos que vendan productos similares podrían sufrir pérdidas debido al descenso de la demanda, la caída de los precios o ambas cosas, y algunos serían posiblemente expulsados del mercado.

Por su parte, algunas veces se ha reconocido la función de la ayuda alimentaria como apoyo para el desarrollo de los canales de comercialización locales gracias al aumento del tamaño del mercado (Recuadro 11). De forma idéntica, la ayuda alimentaria libera recursos de los hogares para otras compras, de forma que pueden beneficiarse los comerciantes de otros productos básicos. La teoría también sugiere que las compras de ayuda alimentaria locales y regionales pueden causar un aumento de los precios y beneficiar potencialmente a los vendedores y a los comerciantes netos, que prevén estas tendencias de forma precisa.

Es probable que el efecto de bienestar de algunos cambios en los precios de alimentos causados por la ayuda alimentaria sea diverso. Este hecho puede entenderse mejor

pensando en las personas de una zona que reciben ayuda alimentaria en función de dos criterios: si reciben o no reciben ayuda alimentaria (receptores contra no receptores) y si son o no son vendedores netos o compradores netos de alimentos. La Figura 9 representa la matriz simple de dos por dos resultante.

En la Figura 9, la ayuda alimentaria en especie trae productos básicos en una zona y provoca una caída de los precios locales. Este hecho beneficia de forma inequívoca a los receptores de ayuda alimentaria y a los compradores netos de alimentos a través de los efectos de las transferencias directas de que disfrutaban los receptores, así como mediante los beneficios indirectos generados por el descenso de los precios de los alimentos que compran. Incluso los no receptores se benefician en la medida en que no sean compradores netos de alimentos, porque pueden permitirse comprar más alimentos cuando los precios son más bajos.

Los vendedores netos de alimentos se ven claramente desfavorecidos porque el precio

FIGURA 9
Efectos de bienestar de la ayuda alimentaria

TRANSFERENCIAS EN ESPECIE			COMPRAS LOCALES O REGIONALES		
	Compradores netos de alimentos	Vendedores netos de alimentos		Compradores netos de alimentos	Vendedores netos de alimentos
Receptores de ayuda alimentaria	MUY POSITIVOS	AMBIGUOS	Receptores de ayuda alimentaria	AMBIGUOS	MUY POSITIVOS
No receptores de ayuda alimentaria	POSITIVOS	NEGATIVOS	No receptores de ayuda alimentaria	NEGATIVOS	POSITIVOS

que reciben para sus productos es inferior. Este efecto negativo, sin embargo, podría quedar compensado si además recibieran ayuda alimentaria o alguna otra forma de transferencia compensatoria. Los efectos de bienestar en los vendedores netos de alimentos que además reciben ayuda son ambiguos, dependiendo del grado en que los efectos negativos, no buscados, de los precios equilibren los efectos positivos, buscados, de las transferencias. Este sencillo diagrama muestra tanto la prolongada preocupación acerca de los efectos adversos, no intencionados, en los agricultores que son vendedores netos como los beneficios buscados que perciben los compradores netos, que representan la mayoría de la población más pobre en casi todas las comunidades.

La Figura 9 también muestra los efectos de bienestar de las operaciones de compra locales y regionales, por ejemplo, de las intervenciones de ayuda alimentaria en los mercados locales. Cuando se compran los alimentos en el mercado local, se puede generar una presión al alza en los precios locales de los alimentos. Este hecho perjudica claramente a los compradores netos de alimentos que no son receptores de ayuda alimentaria, porque tienen que enfrentarse a precios más altos para los alimentos básicos, pero en cambio no disfrutan de nuevas transferencias. Los grandes beneficiados de las compras locales y regionales son los receptores de ayuda alimentaria que además son vendedores netos. De hecho, los vendedores netos de alimentos se benefician tanto si reciben ayuda alimentaria

como si no la reciben. Los receptores que son compradores netos pueden mejorar o empeorar su situación en función del grado en que los efectos negativos, no buscados, del aumento de precios compensen los efectos positivos, intencionados, de las transferencias de alimentos.

La Figuras 9 no refleja necesariamente las diferencias en la puntualidad de la entrega y la eficiencia de la adquisición asociada con las compras locales y regionales, que pueden afectar drásticamente a la eficacia de la selección de la población beneficiaria y, por consiguiente, una sencilla matriz de dos por dos no puede ofrecer un compendio de todos los efectos de bienestar, intencionados o no, de la ayuda alimentaria. No obstante, sí ofrece una simplificación útil de los efectos directos debidos exclusivamente a efectos provocados de forma involuntaria en los precios de los alimentos, quizá atenuados (o reforzados) por los efectos de las transferencias directas.

Mientras que son escasos los estudios cuantitativos sobre las repercusiones de la ayuda alimentaria en los intermediarios comerciales, algunos estudios de casos reales han demostrado que los comerciantes pueden responder de forma rápida y eficaz a la escasez de alimentos, incluso en situaciones de crisis. Por otra parte, tanto los suministros de ayuda alimentaria imprevistos o programados de forma deficiente como las intervenciones gubernamentales pueden perjudicar la capacidad de los comerciantes para intervenir. En el siguiente capítulo se informa de estos estudios de forma más detallada.

¿Altera la ayuda alimentaria el intercambio comercial?

La ayuda alimentaria provoca un crecimiento más rápido de la oferta de alimentos que de la demanda, tal como se ha expuesto anteriormente. El desequilibrio resultante entre la oferta y la demanda causa un determinado desplazamiento de las ventas comerciales de alimentos en las economías receptoras, ya sea por parte de los vendedores locales o de las importaciones comerciales. Las muestras de desplazamiento del mercado local sugieren que este efecto es probablemente pequeño, especialmente cuando la ayuda alimentaria está dirigida a la población necesitada en situaciones de emergencia. ¿Qué indican los datos acerca del desplazamiento en el comercio?

Algunos estudios iniciales sostuvieron que la ayuda alimentaria no urgente puede desplazar las importaciones comerciales de alimentos (von Braun y Huddleston, 1988; Saran y Konandreas, 1991; Clay, Pillai y Benson, 1998). Barrett, Mohapatra y Snyder (1999) concluyeron que los envíos de ayuda alimentaria desde los Estados Unidos de América reducían al mismo tiempo las exportaciones comerciales a los 18 países estudiados, aproximadamente, de un 30 por ciento a un 60 por ciento. A largo plazo, los autores constataron que el tráfico comercial en realidad aumentaba a causa de los envíos de ayuda alimentaria de los Estados Unidos de América, pero eran otros exportadores los que se beneficiaban en primer lugar y de forma más intensa.

En un estudio del Instituto Sueco de Economía Alimentaria y Agrícola (SLI, 2004) se comparó la ayuda alimentaria de los Estados Unidos de América con la de la UE y se encontraron efectos dispares en las importaciones comerciales. Mientras que este estudio comprobó que la ayuda de los Estados Unidos de América sustituía a las importaciones comerciales, la ayuda de la UE parecía causar un importante incremento en las importaciones comerciales de alimentos. La explicación de este hecho, aparentemente paradójico, se halla en los detalles del programa de ayuda de la UE, que permitía la reexportación de ayuda e imponía condiciones relacionadas con el comercio

en la recepción de la ayuda alimentaria. Además, el programa de ayuda de la UE se ofrecía simultáneamente con otras iniciativas de ayuda destinadas a fomentar la demanda (SLI, 2004).

El hecho de que la ayuda alimentaria afecte negativamente a los mercados internacionales de alimentos depende de la forma en que se obtiene la ayuda alimentaria, de lo bien integrado que esté el mercado de la economía receptora con el mercado mundial y de la demanda de variedad por parte del receptor (véase el Recuadro 12). Además, los efectos a largo plazo de la ayuda alimentaria dependen de los efectos dinámicos de los ingresos de la ayuda alimentaria y del grado en que éstos estimulen la demanda futura de alimentos. Dorosh *et al.* (2002) sostienen que la desincentivación de la importación será más fuerte cuando los precios locales caigan por debajo de los precios de las importaciones.

OCDE (2006) sostiene que la ayuda alimentaria y las importaciones comerciales son respuestas complementarias para las necesidades de seguridad alimentaria de urgencia. Sin embargo, los autores argumentan que la inflexibilidad relativa de la ayuda alimentaria en comparación con el dinero en efectivo puede impedir la recuperación de economías locales. Si el desplazamiento del comercio se minimiza mediante la selección adecuada de los hogares expuestos a la inseguridad alimentaria, tal como sugiere el estudio sobre la ayuda para programas en oposición a la ayuda dirigida, la ayuda de emergencia bien orientada parece que causa un menor desplazamiento del tráfico comercial (Lowder, 2004, Barrett y Maxwell, 2005). Cuando los precios locales caen por debajo de los precios de las importaciones, los comerciantes pueden perder la capacidad de importar alimentos, hecho que puede suponer una amenaza para su futuro como intermediarios y posiblemente alterar las futuras pautas comerciales.

Conclusiones

Los efectos de la ayuda alimentaria son complejos y multidimensionales. Las inquietudes que se han suscitado acerca

del riesgo de las consecuencias negativas han sido reconocidas durante tiempo y han tendido a concentrarse en torno a las siguientes cuestiones:

- ¿Crea dependencia la ayuda alimentaria de parte de los receptores a nivel familiar, comunitario y gubernamental?
- ¿Altera la ayuda alimentaria los precios del mercado, creando desincentivos para la producción agrícola y el desarrollo del mercado, perjudicando a los comerciantes locales y erosionando la resistencia de los sistemas alimentarios locales?
- ¿Desplaza la ayuda alimentaria el comercio?

Las respuestas breves a estas preguntas son: no, puede ser y sí. A pesar de la antigüedad de estas cuestiones y de la firme opinión que mantienen muchos observadores, existen relativamente pocos datos empíricos que permitan su evaluación. Es un hecho sorprendente, si se tienen en cuenta los cambios importantes que han tenido lugar en la programación de la ayuda alimentaria durante la pasada década y los llamamientos generalizados para impulsar la reforma de las políticas de ayuda alimentaria.

En teoría, la ayuda alimentaria puede tener dos tipos generales de efectos económicos: un efecto de seguro antes del flujo de ayuda alimentaria y un efecto de transferencia después del flujo. Estos efectos pueden tener consecuencias positivas o negativas.

Los efectos de seguro son especialmente relevantes para los debates sobre la dependencia y el riesgo moral. Si la ayuda alimentaria convierte a la gente en perezosa o anula las redes de seguridad oficiosas existentes, puede convertir a las comunidades en menos resistentes a las perturbaciones y más dependientes de los recursos externos. Si la gente espera la ayuda alimentaria para que «la saque» de dificultades, las formas de comportamiento que puede adoptar serán excesivamente arriesgadas. Si reciben grandes flujos de ayuda exterior, los gobiernos pueden ser menos sensibles a la necesidad de reformas. Aunque estas cuestiones son, desde un punto de vista intuitivo, atractivas, existen pocos datos empíricos que permitan verificarlas.

De hecho, una conclusión que surge del trabajo sobre la dependencia y la protección social es que la gente debería ser capaz

de depender de la recepción de asistencia adecuada cuando así lo necesite. Esta perspectiva respalda el enfoque basado en los derechos a la seguridad alimentaria comprendidos en las «Directrices voluntarias» de la FAO sobre el derecho a la alimentación. Esta dependencia positiva podría ayudar a romper el círculo de la pobreza y la inseguridad alimentaria, tal como se subrayó en el enfoque de la FAO (FAO, 2003) (véase la Contribución especial, pág. 94).

Los efectos de transferencia se producen porque la ayuda alimentaria proporciona recursos adicionales a los receptores que pueden usarse para aumentar su consumo de alimentos, otros bienes u ocio. Los efectos de transferencia de la ayuda alimentaria pueden tener consecuencias negativas inesperadas, porque socavan los incentivos para que las personas trabajen en sus propias granjas o en otras actividades para conseguir por ellas mismas la seguridad alimentaria.

Los datos empíricos demuestran que los efectos de desincentivación de la ayuda alimentaria en la mano de obra son pequeños, especialmente cuando la ayuda alimentaria está dirigida a los más pobres, a las personas más expuestas a la inseguridad alimentaria. Estas personas están tan necesitadas que las transferencias relativamente pequeñas disponibles a través de la ayuda alimentaria son demasiado insignificantes para llevarlas a trabajar menos. La selección de la población beneficiaria de la ayuda alimentaria, a través de los programas de alimentos por trabajo, ha sido usada para evitar la creación de desincentivos a la mano de obra, aunque este hecho puede ser problemático porque a menudo los más necesitados se enfrentan a limitaciones de mano de obra más estrictas que las familias más acomodadas. Las desincentivaciones para trabajar que se han observado se han atribuido generalmente a errores cometidos en la selección de los beneficiarios.

La ayuda alimentaria claramente presiona a la baja y desestabiliza los precios de los mercados locales. Estos efectos son mayores cuando la ayuda alimentaria está mal dirigida y mal programada, dado que no toda la ayuda va a parar al consumo adicional. Los mercados que no están bien integrados con mercados regionales e internacionales son especialmente vulnerables a los efectos

RECUADRO 12 Repercusiones de la ayuda alimentaria en los patrones de consumo

Parte de la justificación orientada al donante de la ayuda alimentaria ha sido el fomento de la exportación. Dado que las exportaciones desde donantes de zonas templadas suelen ser diferentes de los cultivos básicos de los países receptores en zonas tropicales, la lógica del fomento de la exportación conlleva necesariamente un esfuerzo para cambiar las preferencias de los consumidores, para habituarles a nuevos alimentos y, por lo tanto, estimular de forma endógena la demanda de alimentos a los que anteriormente no estaban habituados, o sólo representaban una pequeña parte de su dieta. Sin embargo, tal como muestran Barrett y Maxwell (2005), la ayuda alimentaria generalmente ha fracasado en su objetivo de promover el comercio.

La ayuda alimentaria que es relativamente inadecuada para las

costumbres locales puede alterar las pautas de consumo. Durante tiempo se creyó que los envíos masivos de trigo y arroz al Sahel africano durante las crisis alimentarias de mediados de las décadas de 1970 y de 1980 estimularon un cambio en la demanda de los consumidores, desde los cereales secundarios autóctonos (principalmente mijo y sorgo) a cultivos más occidentales, especialmente el trigo. Las entregas de ayuda alimentaria consistentes en cereales en las zonas de pastoreo del Cuerno de África durante la pasada década han sido consideradas inadecuadas para personas que dependen habitualmente de productos animales (Barrett y Maxwell, 2005). Los envíos excesivos de alimentos poco comunes pueden tener consecuencias adversas no buscadas.

de los precios relacionados con la ayuda alimentaria en especie. Desgraciadamente, éstas son precisamente las áreas en las que la ayuda alimentaria en especie puede ser más necesaria y más adecuada porque los mercados integrados de forma deficiente son menos capaces de responder a la escasez local. Este hecho confirma la importancia crucial de la selección de objetivos y la programación de la ayuda alimentaria y el seguimiento y evaluación detallados de su repercusión en el mercado.

Aunque están probadamente demostrados en la literatura los efectos de presión a la baja y desestabilización de los precios a corto plazo de la ayuda alimentaria, no hay datos recientes que sugieran que la producción agrícola local se vea afectada negativamente de forma considerable. Este hecho se debe a que en muchos países receptores la producción depende más de las variaciones climáticas y de otros factores que de una respuesta a las fluctuaciones a corto plazo de los precios. También puede deberse a la actitud de los agricultores que adoptan una perspectiva a largo plazo de los precios o a que los consumidores a menudo prefieren los productos locales cuando se dispone de

ayuda alimentaria a precios similares. Para las familias de subsistencia, que no producen para el mercado, la ayuda alimentaria puede estimular la producción mediante la liberación de recursos para invertir en herramientas y semillas.

La ayuda alimentaria aparentemente desplaza las importaciones comerciales a corto plazo de un 30 por ciento a un 60 por ciento aproximadamente. Un resultado convincente extraído de los datos empíricos es que los diferentes tipos de ayuda alimentaria generan distintos efectos en el comercio. Es más probable que la ayuda alimentaria sin destinatarios determinados que se vende en los mercados locales (ayuda por programas o ayuda monetizada para proyectos) altere, según los estudios, los canales normales del mercado que la ayuda selectiva suministrada para emergencias o a través de proyectos bien diseñados.

Al margen de las operaciones de emergencia, la ayuda alimentaria en especie puede desempeñar una función constructiva en proyectos específicos bien orientados, pero debería ser evaluada en relación con otros tipos de intervenciones de protección social. No se debería usar la ayuda alimentaria

simplemente porque se encuentra fácilmente disponible, un aspecto que se tratará en mayor profundidad en capítulos posteriores. Justamente porque la ayuda alimentaria en especie puede tener consecuencias que son complejas y de gran repercusión, debería ser usada únicamente cuando sea claramente superior a otras clases de intervenciones, incluyendo las que se basan en dinero en efectivo, para conseguir mejoras sostenibles en la seguridad alimentaria.

A menudo se promueven las compras locales y regionales de ayuda alimentaria como solución a las alteraciones en el mercado causadas por la ayuda alimentaria obtenida directamente de los países donantes. Las compras locales y regionales podrían superar algunas de las ineficiencias de las transferencias relacionadas con la ayuda condicionada, y también podrían estimular los mercados locales y regionales, contribuyendo al mismo tiempo a paliar las necesidades alimentarias de las personas que padecen hambre. No obstante, estas transacciones tienen también el riesgo de provocar un aumento de los precios para los consumidores pobres o estimular respuestas

insostenibles de la oferta. Además, hay que tomar en consideración los problemas de distribución, ya que los mayores productores y comerciantes se beneficiarán con mayor probabilidad que los operadores más pequeños. Dada la experiencia tan escasa con estos mecanismos, es importante seguir avanzando con precaución. Las compras locales y regionales deberían ser examinadas, pero no se debería exigir que se efectuasen en todos los casos, mientras que debería continuar el seguimiento minucioso de los mercados, como el iniciado por el PMA.

El descenso en los programas de ayuda alimentaria sin destinatarios determinados y el crecimiento de la ayuda alimentaria de urgencia han reducido la probabilidad de que se produzcan muchas de las consecuencias negativas vinculadas con la ayuda alimentaria, aunque en situaciones de crisis pueden surgir otros problemas. El siguiente capítulo trata cuestiones relacionadas con el uso de la ayuda alimentaria en situaciones de crisis, incluyendo las emergencias complejas en las que las catástrofes naturales se ven agravadas por un conflicto.

4. La ayuda alimentaria en la respuesta a situaciones de emergencia⁹

La inseguridad alimentaria transitoria está asociada al riesgo y las perturbaciones que causan «las reducciones temporales de la capacidad de la población para producir o comprar alimentos y otros productos básicos [que] perjudican el desarrollo a largo plazo y causan una pérdida de capital humano de la que se necesitan años para recuperarse», si es que realmente es posible una recuperación (Banco Mundial, 1986). El hundimiento repentino y drástico de la disponibilidad de alimentos, su utilización o el acceso a los mismos puede causar problemas permanentes, incluso la muerte, para aquellas personas que sufran estas crisis, incluso si la perturbación subyacente es efímera.

La ayuda alimentaria ha desempeñado una función inestimable al proporcionar las necesidades nutricionales básicas a las personas afectadas por una gran perturbación, y ha permitido salvar millones de vidas durante los últimos 50 años o más (Barrett y Maxwell, 2005). Los miembros más vulnerables de las poblaciones afectadas por una perturbación –en particular, niños y mujeres– habitualmente sufren de una forma desproporcionada la reducción del consumo de alimentos durante episodios de inseguridad alimentaria transitoria, y a menudo sufren incluso cuando otros miembros de la familia son capaces de protegerse por su cuenta de las grandes perturbaciones (Hoddinott, 2006). La ayuda alimentaria puede ser especialmente eficaz para satisfacer las necesidades de estos grupos vulnerables.

Igualmente importante, el suministro puntual de alimentos a personas expuestas

de forma extrema a la inseguridad alimentaria alivia la presión para vender los escasos bienes productivos, permitiendo a los receptores reanudar su avance hacia la consecución de una forma de subsistencia plenamente segura, una vez finalizada la crisis. La ayuda alimentaria es importante para satisfacer el derecho a la alimentación y proteger los bienes productivos, en especial el capital humano, que es el principal recurso de los pobres.

La importante función humanitaria desempeñada por la ayuda alimentaria ha sido explícitamente reconocida en el contexto de las negociaciones de la OMC sobre las subvenciones agrícolas, que se acordaron en un «Compartimento seguro» para ayuda alimentaria de urgencia (tratada en el Capítulo 2). La preponderancia de la ayuda alimentaria de urgencia en los flujos mundiales de ayuda alimentaria durante la pasada generación da testimonio del amplio reconocimiento de la efectividad de la ayuda alimentaria de urgencia respecto a otros tipos de ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria de urgencia continúa aumentando en cantidades absolutas y como parte de los flujos de ayuda alimentaria mundial, alcanzando el 64 por ciento del total en 2005.

La ayuda alimentaria de urgencia absorbe una parte incluso mayor de los recursos financieros destinados a la ayuda alimentaria, porque es más cara que la ayuda no de urgencia. Los flujos de ayuda urgente comprenden una parte bastante más extensa de los productos básicos más caros, aquellos que se usan para la alimentación terapéutica. Los costes de transporte y suministro asociados son también mucho más elevados en las emergencias, debido a la utilización de medios de distribución extraordinarios, a la mayor necesidad de seguridad en

⁹ Este capítulo está basado en un documento de trabajo elaborado por Barrett (FAO, 2006g) y Flores, Khwaja y White (2005).

emergencias derivadas de conflictos y a un ritmo más lento del suministro cuando las catástrofes naturales han dañado las infraestructuras utilizadas en la distribución.

Durante la última generación se ha registrado un considerable avance en la programación de la ayuda alimentaria en respuesta a situaciones de inseguridad alimentaria transitoria. El PMA es el principal protagonista de la ayuda alimentaria de urgencia, aunque una gran parte de la ayuda que maneja se distribuya localmente a través de ONG asociadas. El PMA y sus asociados han conseguido un gran avance en el desarrollo de sistemas de alerta, métodos de evaluación de necesidades urgentes y raciones de alimentación de urgencia y terapéuticas adecuadas desde un punto de vista nutricional. Asimismo, han sido pioneros en la introducción del uso de modernas tecnologías de comunicación, informativas y financieras para la respuesta a situaciones de emergencia. El avance conseguido en las dos últimas décadas ha sido impresionante y supone una consolidación y más inversiones.

En el Capítulo 2 se introdujo el concepto de la protección social y se abordó la función de la ayuda alimentaria en un marco más amplio de redes de seguridad social destinadas a garantizar un nivel mínimo de bienestar, incluyendo la seguridad alimentaria. En dicho capítulo se introdujeron también algunas consideraciones importantes acerca del diseño de redes de seguridad alimentaria, especialmente en situaciones de crisis. En el Capítulo 3 se examinaron las repercusiones económicas de la ayuda alimentaria, concluyendo, entre otras cosas, que la ayuda programada y orientada de forma deficiente estaba asociada a resultados negativos. Se consideró que era menos probable que la ayuda de urgencia causara daños, debido en gran parte a que está dirigida a personas que padecen una crisis. El presente capítulo parte del análisis conceptual y empírico de estos capítulos anteriores para examinar un gran número de estudios monográficos recientes sobre la respuesta a situaciones de emergencia.

Más allá de los desafíos materiales y políticos implicados en la respuesta a las situaciones de emergencia humanitaria –circunstancias de por sí difíciles y a menudo peligrosas– la intervención de situaciones de emergencia está afectada por una multitud de desafíos institucionales, conceptuales y

en materia de políticas. Estos desafíos se manifiestan en tres ámbitos principales:

- Las limitaciones, rigideces y carencias de recursos que llevan a: *i)* una excesiva confianza en la ayuda alimentaria en la respuesta general a situaciones de emergencia; *ii)* una financiación inadecuada y rígida para situaciones de crisis que carecen de atención suficiente por parte de los medios de comunicación; y *iii)* los obstáculos y retrasos que cuestan vidas y despilfarran recursos.
- Unos sistemas de información, análisis y seguimiento inadecuados –y una atención insuficiente prestada a los conocimientos disponibles– en el diseño de opciones de respuesta para abordar necesidades reales y prioritarias de personas y grupos vulnerables.
- Unas lagunas normativas, que forman parte de la brecha del «desarrollo humanitario» que impide posibles respuestas que aborden la naturaleza dinámica de las situaciones de crisis y sus interconexiones con las condiciones sociales, políticas y económicas subyacentes.

En realidad, cada situación de emergencia es particular y resulta peligroso generalizar en excesivo porque la respuesta debe ser específica para cada contexto. Sin embargo, hay ciertas diferencias útiles que deben establecerse entre las tres clases generales de situaciones de emergencia: emergencias repentinas, emergencias de lenta aparición y emergencias prolongadas y complejas. Los siguientes estudios de casos, agrupados por clases, revelan tanto un grado de dificultad cada vez mayor y una escala de éxitos cada vez más reducida en la satisfacción de los objetivos humanitarios inmediatos y en el empeño para establecer la base de una seguridad alimentaria sostenible y duradera.

Las emergencias repentinas

Habitualmente, las emergencias repentinas surgen en respuesta a catástrofes naturales que se producen prácticamente sin avisar o de forma súbita –ciclones, terremotos, huracanes, tsunamis y muchas inundaciones– aunque también pueden surgir en respuesta a epidemias de enfermedades o situaciones de violencia.

Tal como sugiere el término, la característica principal que distingue las emergencias repentinas de las de lenta aparición es el tiempo disponible para preparar la respuesta. Aunque uno pueda estar preparado para cualquier contingencia –y los profesionales que integran el personal de los organismos operacionales en el marco del sistema de las Naciones Unidas, gobiernos y las diversas organizaciones privadas voluntarias desempeñan generalmente una labor destacada en estas situaciones–, las emergencias repentinas no permiten una alerta previa con respecto a los detalles decisivos que deben configurar la respuesta.

Una de las consecuencias iniciales de muchas situaciones de crisis es el hundimiento de los sistemas de producción y distribución de alimentos. Este hecho altera a veces la disponibilidad de alimentos en la zona afectada, y va habitualmente acompañado de un deterioro en la capacidad de la gente para acceder a los alimentos adecuados y apropiados. Juntamente debido al daño causado al sistema alimentario, muchas crisis alteran también los servicios de suministro de agua y saneamiento e impiden la prestación de servicios médicos, lo cual puede crear problemas para una correcta utilización de los alimentos.

A menudo, la ayuda alimentaria es un elemento esencial de la respuesta humanitaria en estas situaciones de emergencia. Por ejemplo, las poblaciones atrapadas en un área de conflicto a menudo son incapaces de continuar con sus estrategias de subsistencia tradicionales y se convierten en refugiados o desplazados internos, que carecen tanto de alimentos como del dinero necesario para adquirirlos. A corto plazo, la ayuda alimentaria es la única opción para proteger el derecho a la alimentación de estos grupos, y a menudo constituye el elemento fundamental para prevenir la aparición de enfermedades relacionadas con la malnutrición y la venta de activos productivos elementales que comprometen el bienestar futuro de las personas vulnerables.

Aunque en algunas situaciones pueda ser necesaria, a menudo se pone demasiado énfasis en la ayuda alimentaria –especialmente la obtenida de países donantes– en las respuestas a emergencias repentinas. Las crisis de grandes dimensiones que destruyen las infraestructuras y la

producción agrícola locales casi siempre dejan a numerosos grupos de población necesitados de ayuda alimentaria. Sin embargo, la inseguridad alimentaria transitoria es con mayor frecuencia producto de una crisis del acceso a los alimentos que de la disponibilidad de los mismos.

Incluso en las situaciones de emergencia, las redes comerciales establecidas mantienen su capacidad de distribución, o consiguen restablecerse rápidamente, en especial en las áreas urbanas, y pueden ser utilizadas para ayudar a abastecer zonas más inaccesibles en las que la inseguridad alimentaria sea más intensa. Este hecho cuestiona la necesidad de un envío transoceánico de ayuda alimentaria lento y caro y premia el uso eficaz de las redes de abastecimiento locales y regionales. Allí donde las redes comerciales se han deteriorado a causa de unas infraestructuras dañadas o de la ruptura del orden civil, por ejemplo, unas intervenciones destinadas a reparar las carreteras y restablecer la seguridad pueden ser más eficaces y eficientes en función de los costos que el envío de ayuda alimentaria (Levine y Chastre, 2004).

El tsunami asiático: la crisis de Navidad

La respuesta a situaciones de emergencia repentina puede ser muy eficaz a pesar de la incapacidad para planificar por adelantado todos los detalles esenciales. La experiencia posterior al tsunami asiático del 26 de diciembre del 2004 quizá sea el mejor ejemplo reciente de respuesta eficaz a una emergencia repentina (Cosgrave, 2005; Webb, 2005; OMS, 2005). Esta fue una de las mayores catástrofes naturales registradas en la historia, el cuarto terremoto más importante de la era moderna y el tsunami más devastador que se recuerda.

Nada menos que 300 000 personas fallecieron o desaparecieron, más de 1,7 millones quedaron desplazadas y muchas más perdieron su empleo o los recursos imprescindibles para su subsistencia (por ejemplo, embarcaciones de pesca, tiendas, y ganado), que quedaron destruidos por el terremoto y el posterior tsunami. Se causaron daños aproximadamente por valor de 10 000 millones de dólares EE.UU. en dos continentes (Asia y África), todo en el intervalo de un día, y principalmente dentro de las dos horas posteriores al amanecer en la costa occidental de Sumatra.

La inseguridad alimentaria resultante era muy grave y generalizada, con una pronunciada caída del acceso a los alimentos y, en algunos casos, de la disponibilidad de alimentos, debido a la enorme perturbación sufrida por los medios de subsistencia y las infraestructuras. Las posibilidades de una catástrofe humanitaria y de una pérdida de vidas todavía mayor en las semanas y meses siguientes al tsunami eran muy verosímiles.

No obstante, la respuesta a los tsunamis fue casi tan imponente como el propio suceso en sí. Los donantes internacionales, tanto privados como públicos, respondieron de forma rápida y generosa, contribuyendo internacionalmente con unos 15 500 millones de dólares EE.UU., en su mayor parte sin ninguna restricción. Además, los donantes fueron extraordinariamente rápidos en convertir las promesas en desembolsos efectivos, reduciendo a una cuestión de días o semanas, en lugar de meses o años como ocurre a menudo, el intervalo decisivo de tiempo que transcurre entre el anuncio de las promesas y el desembolso para posibilitar las operaciones.

Esta respuesta rápida y generosa posibilitó iniciativas generalizadas de socorro en los momentos inmediatamente posteriores al terremoto y el tsunami, seguidos de una rápida transición a la rehabilitación; permitió un uso más flexible del dinero en efectivo y de los recursos no alimentarios para satisfacer las necesidades locales específicas; y atrajo a más organizaciones de lo acostumbrado a participar. Las entregas de ayuda alimentaria fueron rápidamente diseñadas para garantizar no solamente una disponibilidad suficiente de energía alimentaria para los receptores, sino también una disponibilidad de micronutrientes adecuados mediante galletas energéticas, fideos y aceite vegetal, sal yodada, etc.

Las zonas más devastadas pudieron comenzar el proceso de reconstrucción rápidamente, a pesar de las terribles pérdidas causadas por el terremoto y el tsunami. De forma notable, algunas organizaciones humanitarias se enfrentaron al problema extraordinario de tener que ponerse en contacto con los donantes para devolver los fondos innecesarios o para pedirles que reorientaran los recursos financieros hacia otras regiones afectadas, para las cuales las promesas de ayuda no llegaban a cubrir las

necesidades. Y lo que es más importante, las predicciones iniciales de un enorme aumento de la mortalidad, como consecuencia de enfermedades infecciosas y relacionadas con el hambre, nunca se materializaron.

Tal como ocurre frecuentemente en situaciones de emergencia repentina, la coordinación de la evaluación de las necesidades e intervenciones fue a veces deficiente, con un exceso de oferta de los servicios más comunes, como equipos médicos, y cierta insuficiencia de necesidades más elementales pero menos atractivas, como el agua potable. Algunas intervenciones prometidas, como la construcción de casas y embarcaciones, no se llevó a cabo de forma tan rápida o adecuada, y también se efectuaron algunas denuncias de violación de los derechos humanos en las áreas afectadas por el tsunami, incluyendo la discriminación en la distribución de ayuda, la reubicación forzada, los arrestos arbitrarios y la violencia por razón de género (ActionAid, 2006a).

Aunque quede margen para la mejora, incluso en respuestas tan eficaces como la del tsunami asiático, este episodio pone claramente de manifiesto la capacidad de la comunidad internacional para intervenir en una crisis humanitaria. Desgraciadamente, la respuesta al tsunami es algo atípica. Varias circunstancias especiales contribuyeron al éxito extraordinario de la respuesta al tsunami: la fecha de la catástrofe, después del día de Navidad y a finales del año natural, las sobrecogedoras imágenes de la catástrofe, la infraestructura institucional y material relativamente sólida que existe en muchos países de Asia meridional y sudoriental y la presencia de muchos turistas occidentales, entre otros factores. En especial, el tsunami atrajo la atención de la opinión pública, que, de forma demasiado frecuente, se muestra esquiva ante otros casos de situaciones de emergencia, generando una enorme voluntad política para intervenir de forma rápida, generosa y flexible con dinero en efectivo.

El terremoto en Pakistán: garantizar el acceso

La respuesta al terremoto de Pakistán en octubre de 2005 proporciona un ejemplo excelente de la necesidad de adaptar las iniciativas de respuesta a los aspectos

específicos de la seguridad alimentaria afectados por la emergencia (Nyberg, 2005). Antes del terremoto, Pakistán era un exportador neto de alimentos y había acabado de registrar una cosecha superior a la media. Antes de la catástrofe, las regiones más afectadas, la provincia de la Frontera del Noroeste y Azad Jammu Kashmir, eran dos de las regiones del país más expuestas a la inseguridad alimentaria, y ya importaban alimentos procedentes de áreas con excedentes o de países vecinos. El terremoto alteró enormemente las infraestructuras de estas regiones, lo cual requirió unos esfuerzos de logística extraordinarios para distribuir los alimentos. No obstante, los alimentos siguieron estando fácilmente disponibles en Pakistán, tuvieron efectos mínimos, si los hubo, en los precios locales, los incentivos a la producción o para la población urbana alejada de las zonas más cercanas al impacto. De forma adecuada, el Gobierno de Pakistán puso en marcha unos sistemas de compensación mediante dinero en efectivo para restablecer el acceso a la alimentación de las personas afectadas en las áreas urbanas y orientó la ayuda alimentaria de socorro hacia aquellas áreas en las que el acceso al mercado había quedado perjudicado de forma considerable. Con algunas excepciones importantes, los donantes suministraron principalmente dinero en efectivo para adquirir ayuda alimentaria de mercados locales y regionales, facilitando la respuesta y mejorando la eficiencia de los recursos de las operaciones. A la espera todavía que se faciliten valoraciones importantes de esta operación, los datos iniciales apuntan a que también fue en general un éxito.

Las emergencias silenciosas: los hogares en crisis

Existe finalmente una forma de emergencias repentinas a la que habitualmente se presta menos atención: las situaciones de crisis que afectan específicamente a hogares debido a accidentes, enfermedades graves repentinas (por ejemplo, la malaria, el cólera, o el dengue), la mortalidad, las malas cosechas o la pérdida de ganado, los incendios, robos y la pérdida súbita del empleo. Estas crisis son habituales, especialmente en las comunidades más pobres. Además, datos empíricos recientes sugieren que con

frecuencia esta forma de emergencia es responsable de que muchos hogares caigan en la pobreza duradera (Barrett *et al.*, 2006).

Dado que se trata de una crisis a nivel familiar, con una considerable variedad de experiencias entre los hogares y los individuos dentro de una región determinada, la inseguridad alimentaria grave que se origina es ignorada a menudo por los organismos humanitarios y de desarrollo en el transcurso de la planificación normal de la respuesta a las situaciones de emergencia. Estas son las emergencias generalizadas y a la vez silenciosas que no aparecen en las pantallas de televisión en las capitales financieras y políticas del mundo, pero que, sin embargo, constituyen una emergencia seria para los hogares afectados. Cuando los mecanismos de protección social, oficiales y oficiosos, no son capaces de facilitar la cobertura de seguro adecuada desde el comienzo de estas situaciones, el sufrimiento humano y las pérdidas económicas a más largo plazo resultantes de una crisis de breve duración pueden ser considerables (Dercon, 2004).

En el Capítulo 2 se trataron algunos ejemplos de mecanismos de protección social que pueden ser eficaces en estas situaciones. Las redes de seguridad, conceptualizadas y diseñadas de forma adecuada, pueden proteger a los más necesitados impidiendo que caigan en la indigencia y proporcionando el seguro necesario para animar a las poblaciones vulnerables a elegir estrategias de subsistencia de mayor riesgo, y mayor recompensa, que puedan facilitar la salida de una situación de pobreza crónica mediante una acumulación constante y una productividad mejorada de los bienes productivos (Barrett, 2005; Carter y Barrett, 2006).

Las redes de seguridad basadas en la seguridad alimentaria, como en el caso de los alimentos por trabajo o los alimentos por escuela, pueden ser útiles, pero casi siempre requieren otros recursos o actividades complementarios para proteger los bienes productivos de las personas vulnerables. En relación con la eficacia de los programas de alimentos por trabajo, los datos presentan altibajos (Ravallion, 1999; von Braun, Teklu y Webb, 1999; Barrett, Holden y Clay, 2004). Hay pocos datos empíricos que comparen de forma directa los costes y beneficios de

las intervenciones basadas en alimentos con las intervenciones basadas en efectivo, lo cual constituye una laguna grave en la bibliografía especializada (Save the Children UK/HelpAge International/Institute of Development Studies, 2005).

Un factor clave de la eficacia de las intervenciones basadas en alimentos es el de la presencia fiable y el funcionamiento de proveedores gubernamentales o de ONG. Los programas de alimentos por trabajo y otras redes de seguridad basadas en alimentos tienen que estar listos cuando los hogares sientan que necesitan ayuda. Mientras que los donantes y los organismos operacionales tienen a menudo tiempo para ofrecer nuevos programas como respuesta a catástrofes tanto de lenta aparición como repentinas, las emergencias a nivel familiar requieren una capacidad de respuesta preexistente para que tengan éxito. Este hecho no suele ocurrir habitualmente en los sitios en los que la vulnerabilidad viene generada por los conflictos o la mala gestión de los recursos públicos relacionada con una situación precaria del Estado, pero puede funcionar de forma eficaz y proporcionar un mecanismo de seguro de protección contra perturbaciones climáticas, económicas, ambientales y de la salud sufridas por algunos hogares en la región.

Lecciones extraídas de las emergencias repentinas

La ayuda alimentaria como respuesta a la inseguridad alimentaria transitoria relacionada con emergencias repentinas basadas en crisis de ámbito regional, como ciclones, terremotos, huracanes y tsunamis, se centra adecuadamente en la protección directa de las vidas humanas y los bienes productivos de las personas vulnerables, principalmente mediante el apoyo a la situación nutricional de los grupos directamente afectados por la catástrofe.

La eficacia de la respuesta depende de la identificación rápida de las personas afectadas y de un conocimiento de los aspectos de la seguridad alimentaria que están en peligro. ¿Está amenazada la disponibilidad de alimentos por culpa de la alteración de las infraestructuras de producción o comercialización local? ¿Quién ha sufrido una alteración de sus medios de

subsistencia? ¿Es este hecho causante de problemas graves de acceso a los alimentos?

El equilibrio requerido entre los recursos alimentarios y los no alimentarios (por ejemplo, salud, alojamiento, agua y dinero) tiene que ser evaluado de forma precisa, y la respuesta debe organizarse a la escala pertinente, con una demora mínima entre las promesas y el desembolso de los recursos. La coordinación interinstitucional en la evaluación de las necesidades profesionales entre los múltiples sectores e intervenciones resulta imprescindible para evitar una duplicación costosa de esfuerzos y déficit peligrosos en la cobertura.

Habitualmente, hay que prestar una mayor atención a las necesidades específicas de micronutrientes de las poblaciones afectadas y no sólo a las carencias de alimentos básicos en grandes cantidades. El compromiso con las instituciones y los mercados locales puede multiplicar de forma eficaz los recursos humanos, financieros y logísticos disponibles para abordar las necesidades humanas urgentes.

La gestión de la cadena de suministro es fundamental, especialmente por el hecho de que muchos países de ingresos bajos tienen unas infraestructuras portuarias, ferroviarias y viarias con una capacidad limitada, que obstaculiza a menudo el transporte y ralentiza la distribución de los productos. En repetidas ocasiones, esta situación ha resultado ser un problema en países sin litoral en la región central del África austral durante la pasada década. No obstante, los mayores avances se han producido, en general, en la ayuda alimentaria internacional como respuesta a emergencias repentinas.

Sin embargo, el progreso ha sido algo menor en el ámbito de la inseguridad alimentaria transitoria originada por perturbaciones que afectan a hogares o individuos determinados. Los programas de alimentos por trabajo y otros planes para garantizar el empleo han demostrado ser razonablemente eficaces como mecanismos de seguro para estas situaciones, aunque se necesita conocer más acerca las ventajas relativas de las iniciativas basadas en alimentos o en dinero en efectivo, y también deben considerarse las necesidades de los hogares que se enfrentan a graves limitaciones de disponibilidad de mano de obra.

Se ha aprendido mucho acerca de la forma de diseñar y gestionar estos proyectos: cómo fijar las tasas salariales adecuadas, supervisar adecuadamente los objetivos, garantizar la disponibilidad de recursos no laborales complementarios y la supervisión técnica de proyectos, etc. El desafío principal es diseñar, dotar de plantilla y proporcionar los recursos para programas fiables y duraderos que sean accesibles a las familias cuando éstas los necesiten. Esta red de seguridad debe proporcionar mecanismos de respuesta previsible para ayudar a los hogares a enfrentarse a situaciones adversas de forma eficaz y sin poner en peligro su bienestar futuro.

Emergencias de lenta aparición

Las emergencias de lenta aparición son, tal como sugiere su nombre, catástrofes que surgen lentamente y de forma predecible con el transcurso del tiempo. Los ejemplos principales son las crisis climáticas como la sequía, las crisis macroeconómicas (por ejemplo, las que están asociadas a la hiperinflación y a otras crisis financieras), los conflictos y pandemias que crecen lentamente (por ejemplo, el VIH/SIDA). Con las emergencias de lenta aparición, hay tiempo para prepararse antes de que la crisis golpee con toda su fuerza.

Muchas emergencias de lenta aparición ocurren con una alerta previa de varias semanas o meses. Estas alertas comprenden crisis estacionales frecuentes, como las inundaciones provocadas por el monzón en zonas costeras de Asia meridional o el hambre durante la estación seca en las regiones áridas o semiáridas de África, que son fenómenos regulares y predecibles. Este tipo de emergencias ofrece la oportunidad de una planificación previa, y los organismos operacionales a menudo distribuyen suministros en estas zonas unos meses antes del período de necesidad previsto.

Desgraciadamente, el margen de tiempo disponible para preparar emergencias de lenta aparición no siempre se aprovecha correctamente. Los sistemas de seguimiento y evaluación a menudo son inadecuados, y los donantes, habitualmente, son incapaces de responder hasta que el problema se convierte en una crisis en toda su dimensión, digna

de cobertura internacional por parte de los medios de comunicación.

La financiación constituye frecuentemente un problema en la preparación eficaz de las emergencias de lenta aparición –mucho más que para las emergencias repentinas. El problema es de voluntad política y el desafío de captar la atención de los responsables de la formulación de políticas y de la opinión pública en crisis que evolucionan lentamente, y lo que Moeller (1999) designa como «insensibilidad».

En una iniciativa experimental orientada a abordar este problema, frecuente, de la voluntad política y la financiación puntual, en marzo de 2006, el PMA anunció que pagaba a la compañía de seguros francesa AXA Re 930 000 dólares EE.UU. para una póliza de seguro de protección contra la sequía en Etiopía, que cubriría un desembolso de 7,1 millones de dólares EE.UU. para ayudar a unos 67 000 hogares en el caso de que las lluvias fueran insuficientes durante el período decisivo de marzo a octubre. La idea de este seguro indexado es usar indicadores independientes, verificables de forma objetiva, de la inminente inseguridad alimentaria transitoria para poner en marcha inmediatamente los pagos de acuerdo con las condiciones contractuales preestablecidas.

Sequía y plagas de la langosta en el Sahel: una oportunidad desaprovechada

La sequía y la plaga de la langosta en el Sahel, de 2004 a 2005, proporcionan un ejemplo desafortunado de cómo se desaprovecha un sistema de alerta eficaz. El daño a la producción de cultivos y ganadera era muy previsible al menos seis meses antes de la crisis, con un llamamiento internacional realizado por Níger en noviembre de 2004. A pesar de esta alerta, la emergencia fue ignorada hasta que en junio y julio de 2005 empezaron a aparecer en televisión las imágenes de niños muriendo de hambre. Sólo entonces los llamamientos mundiales para que se tomaran medidas provocaron la respuesta rápida, aunque tardía y tremendamente cara, de los donantes.

La sequía redujo la disponibilidad de buenas tierras de pastoreo, especialmente en Níger, obligando a los pastores pobres a vender su ganado a precios desfavorables y provocando un hundimiento de sus medios

de subsistencia. Aunque la disponibilidad general de suministros alimentarios se redujo sólo moderadamente, algunos países de la región prohibieron las exportaciones a países vecinos, creando una escasez de alimentos grave localizada en Níger. Esta situación forzó un aumento acusado de los precios en un momento en el que los ingresos habían caído drásticamente. La pobreza extrema y generalizada condujo rápidamente a una crisis humanitaria cuyos orígenes se encontraban principalmente en la inseguridad alimentaria crónica que las personas pobres de la región habían sufrido durante años. Las condiciones precarias dejaron a millones de personas expuestas a una vulnerabilidad extrema, y sólo a un paso previo de una situación de carencia de nutrientes que ponía en riesgo sus vidas.

Una pronta intervención para proteger los medios de subsistencia de los pastores pudo haber impedido la crisis. Una ayuda selectiva, relativamente pequeña, en forma de pienso para el ganado, alimentos o dinero en efectivo al comienzo de la sequía pudo haber evitado la crisis. Mantener las fronteras regionales abiertas para el comercio hubiera mitigado el efecto de los precios derivado de la moderada, y localizada, escasez de suministros. Este es un ejemplo clásico en el que la falta de responsabilidad y voluntad políticas condujo a un sufrimiento humano innecesario y a un uso ineficiente de los recursos.

Inundación en Bangladesh: preparación para la catástrofe

En algunas catástrofes de relativamente lenta aparición, el margen de tiempo previo se aprovecha bien. Por ejemplo, de julio a noviembre de 1998, Bangladesh sufrió sus inundaciones estacionales más catastróficas de la historia moderna¹⁰. En el punto álgido de la inundación, a mediados de septiembre, el agua había inundado el 66 por ciento del territorio nacional. Aunque el país sufre regularmente inundaciones por el desbordamiento de los ríos y el crecimiento de las mareas costeras, esta inundación superó considerablemente a las anteriores de 1954, 1974 y 1998.

¹⁰ Esta descripción se basa en Barrett y Maxwell (2005), que toma conceptos de Ravallion (1987), Kahn (1999) y del Ninno *et al.* (2001).

Las pérdidas de cosechas fueron enormes. En otoño de 1998, el país se enfrentó a una caída del 22 por ciento entre la producción y el consumo nacional, mientras que 20 millones de personas habían perdido sus hogares. La magnitud y la duración de la inundación despertaron la perspectiva sombría de la hambruna, tal como ocurrió de 1974 a 1975, cuando de 30 000 a 100 000 personas fallecieron como consecuencia de una inundación de dimensiones menores.

A pesar de la magnitud de la inundación y las pérdidas de producción asociadas, las interrupciones en los medios de transporte y el desplazamiento de familias, no se originó una crisis alimentaria importante. La principal razón es que las numerosas importaciones por parte del sector privado –posibilitadas por una liberalización del mercado y del comercio a principios de los años 1990 y por la inversión pública en infraestructuras de comercialización– estabilizaron los mercados de arroz, permitiendo al gobierno y a las ONG internacionales centrarse de forma eficaz en la atención de cerca de cuatro millones de hogares más necesitados mediante transferencias directas de alimentos.

Además, la cosecha de arroz en noviembre/diciembre de 1997 había sido mala, de forma que las existencias eran relativamente escasas, los precios aumentaron y el sector privado respondió con la importación de casi 900 000 toneladas de arroz de la India en los primeros cinco meses de 1998. Las importaciones del sector privado se reanudaron a un ritmo acelerado cuando empezaron las inundaciones. El Gobierno de Bangladesh eliminó los aranceles sobre las importaciones de arroz y facilitó el trasbordo y circulación de cereales desde el exterior y dentro de las fronteras.

Los precios de los cereales alimenticios, que habían aumentado poco antes de las inundaciones, permanecieron relativamente estables antes y después de las inundaciones, creciendo sólo un 7 por ciento en el período de agosto a noviembre en relación con el período de mayo a julio. En contraste, en 1974 a 1975 los precios del arroz subieron un 58 por ciento durante el mismo período y la hambruna resultante originó una gran mortalidad debido a que los precios de los alimentos básicos quedaron fuera del alcance de los pobres. La subida de precios

de 1974 no puede explicarse por las caídas de la producción –que en definitiva fueron menores que las de 1998– pero sí, en cambio, como consecuencia del funcionamiento deficiente de los mercados alimentarios locales y de los esfuerzos inadecuados para aprovechar la capacidad de los mercados y las instituciones locales para ayudar a prevenir una crisis inminente.

La disponibilidad a tiempo de alimentos en 1998 se vio apoyada sin duda por la donación inmediata de ayuda alimentaria de 650 000 toneladas cuando el gobierno buscó la ayuda internacional a finales de agosto. No obstante, el gobierno distribuyó en última instancia menos de una sexta parte de arroz que el sector privado, y los hogares confiaron mucho más en los préstamos privados que en las transferencias del gobierno o de las ONG para enfrentarse a las inundaciones. La clave para prevenir un desastre humanitario fue la rápida respuesta del sector privado –animado y ayudado de forma activa por el gobierno– que eficazmente estabilizó los precios del arroz durante la crisis, protegiendo de este modo de la inseguridad alimentaria a muchos hogares pobres durante el peor momento de las inundaciones.

Sequía en el África austral: mercados y señales confusas

Es previsible que la región del África austral sufra sequías de diversa gravedad dos o tres veces por década. El maíz blanco constituye una parte importante de los presupuestos alimentarios de los consumidores de ingresos medios y bajos de la región. Debido a que el maíz blanco tolera relativamente poco la sequía, estos acontecimientos pueden afectar negativamente a la seguridad alimentaria y a los medios de subsistencia futuros de millones de personas (Tschirley *et al.*, 2006)¹¹.

La escasez de alimentos que se produjo en muchos países de la región del África austral en 2002 y 2003, se debió a una producción que durante varios años consecutivos se situó por debajo de la media. Otro factor que motivó la crisis alimentaria, según los autores, fue el fracaso de la respuesta del gobierno y los donantes a las alertas y, en algunos casos, la crisis empeoró por las intervenciones del gobierno que impidieron

a los comerciantes intervenir para responder a la escasez de alimentos.

El sistema de alerta y respuesta funcionó durante este período. El sistema alertó a los gobiernos locales y a la comunidad internacional sobre la inminente escasez de alimentos durante la cosecha y facilitó estimaciones cuantitativas sobre el número de hogares afectados y la necesidad tanto de ayuda alimentaria como de importaciones comerciales. El sistema actualizó regularmente estas cifras, movilizó a la opinión pública y consiguió los recursos para satisfacer suficientemente las necesidades estimadas para mitigar la crisis.

No obstante, los autores sostienen que el coste humano fue superior al que debiera haber sido y que los precios de los alimentos se desestabilizaron inútilmente a causa de la intervención errática de los gobiernos en los mercados. Los autores sostienen que, en el caso de que se hubiera permitido funcionar a los mercados, con señales claras por parte del gobierno en función del tamaño y la programación de las distribuciones de la ayuda humanitaria, se hubiera podido mitigar la crisis humanitaria sin afectar negativamente a los mercados.

Según los autores, el Gobierno de Malawi no tuvo en cuenta el comercio no oficial (que se practicaba regularmente desde hacía varios años en las estaciones de escasez) e importó cantidades excesivamente grandes de cereales en concepto de ayuda alimentaria y para distribución comercial. Las importaciones de cereales realizadas a través del sector privado no oficial llegaron antes que las importaciones oficiales a través de los canales gubernamentales. Esta situación dejó al gobierno con grandes cantidades de cereales que únicamente pudo vender con pérdidas, y, como resultado, los precios en Malawi durante las temporadas 2002/03 y 2003/04 fueron excepcionalmente bajos, y determinaron que el almacenamiento privado no fuese rentable y que los incentivos de producción para los agricultores se redujeran.

El sector privado de Zambia tiene capacidad de importar cantidades considerables de cereales cuando sea necesario. Los autores constatan que las señales confusas provenientes de errores cometidos en el pasado por el gobierno forzaron al sector privado a reducir, antes

¹¹ Esta descripción se basa esencialmente en Tschirley *et al.* (2006).

que aumentar, las importaciones durante la escasez de alimentos. En consecuencia, los precios crecieron considerablemente. Una mejor coordinación entre los sectores público y privado permitiría al sector privado de Zambia importar las cantidades necesarias para mantener los precios estables en muchas futuras crisis.

Tschirley *et al.* (2006) sostienen que Mozambique proporciona un ejemplo de cómo los mercados pueden resolver los problemas derivados de las fluctuaciones en la cosecha de forma regular cuando el gobierno simplemente deja de intervenir. De las tres principales regiones de Mozambique, la septentrional produce excedentes de maíz cada año, la central normalmente, aunque no siempre, tiene excedentes, y la meridional siempre es deficitaria. En respuesta a esta pauta de producción y a las largas distancias y altos costes para el transporte del maíz desde el norte hasta el sur, Mozambique ha mantenido sus fronteras abiertas, exportando con regularidad el maíz procedente del norte (a Malawi) e importándolo al sur (desde Sudáfrica). Principalmente por esta razón, los precios se mantuvieron relativamente estables en Mozambique durante esta crisis. Los precios se situaron bastante por debajo de los de Zambia tanto en la campaña comercial de 2001/02 como en la de 2002/03. Los precios de Mozambique se situaron por debajo de los precios encarecidos de Malawi en la temporada 2001/02 y bastante por encima de los muy bajos precios de Malawi hacia el final de la temporada 2002/03.

Fundándose en numerosos estudios de casos de África austral, Takavarasha (2006) destaca los efectos negativos graves que las intervenciones impredecibles en el mercado por parte de un gobierno pueden tener sobre la seguridad alimentaria de otros países en la región. Shepherd (FAO, 2005d) ofrece algunas recomendaciones para mejorar la capacidad del sector privado para responder a las emergencias alimentarias en el África austral, incluyendo, entre otras, sistemas de información del mercado mejorados, mejores comunicaciones entre el gobierno y el sector privado, supresión de los controles sobre las importaciones y las exportaciones y facilitación del comercio mediante una mejora de las infraestructuras.

VIH/SIDA: una nueva clase de hambruna

Del mismo modo que existen formas idiosincrásicas de emergencias repentinas, hay también formas de emergencia de lenta aparición que afectan específicamente a individuos y familias. Estas formas se asocian principalmente a enfermedades infecciosas de lenta expansión, especialmente el VIH/SIDA, que de forma gradual y predecible pone en peligro el acceso a los alimentos y el uso de los mismos para la gente afectada y los familiares a su cargo. La naturaleza insidiosa de la pandemia del VIH/SIDA en el África subsahariana ha llevado a algunos comentaristas a etiquetarla como «una nueva variante de hambruna» (de Waal y Whiteside, 2003).

Desde que apareció la pandemia del VIH/SIDA, 25 millones de personas han muerto víctimas de la enfermedad. Otros 42 millones están viviendo con VIH (FAO, 2003b). A diferencia de otras muchas clases de crisis que causan inseguridad alimentaria transitoria, el VIH/SIDA a menudo se esconde bajo un velo de estigma y silencio, mientras va debilitando gradualmente las estrategias de supervivencia establecidas para abordar las crisis (por ejemplo, la migración de la mano de obra). Además, debido a que el VIH/SIDA infecta y mata principalmente a las personas en la franja de edad sexualmente activa, que por supuesto es el grupo demográfico económicamente más activo, las comunidades fuertemente afectadas por la pandemia del SIDA tienden a quedarse con familias compuestas, de forma desproporcionada, de miembros muy mayores y muy jóvenes (en consecuencia, con una tasa alta de personas a cargo). Estas familias son especialmente vulnerables a leves interrupciones en el acceso a los alimentos (Haddad y Gillespie, 2001; ONUSIDA y OMS, 2002).

La crisis alimentaria de 2002 y 2003 en el África austral puso de relieve la compleja interacción entre la inseguridad alimentaria transitoria asociada con una clásica emergencia de lenta aparición –sequía– y su nueva variante de catástrofe de lenta aparición, debido al VIH/SIDA (Barrett y Maxwell, 2005). Durante algunos años, el énfasis principal de la intervención en la pandemia del VIH/SIDA se situó en la concienciación y en la prevención, y en las intervenciones para ayudar a los individuos afectados.

Más recientemente, se ha reconocido un mayor número de repercusiones de la pandemia, así como la necesidad de aplicar un conjunto más amplio de intervenciones centradas en la población afectada y en los niveles de la prevención y el cuidado de la gente que vive con el SIDA, así como la atenuación de sus amplios efectos. La pandemia del SIDA se percibe actualmente por parte de muchos observadores como una nueva clase de emergencia completamente distinta, que necesita nuevos enfoques y una formulación en términos tanto de respuesta humanitaria como de mitigación.

Sin embargo, todavía no existe una serie de protocolos acerca de cómo abordar mejor esta forma más reciente de emergencia idiosincrásica de lenta aparición. La ayuda alimentaria se usa generalmente como un elemento principal de las redes de seguridad para atenuar el impacto de la pandemia del VIH/SIDA en casos importantes en el África subsahariana, aunque no está claro, en comparación con otro tipo de intervenciones, en qué medida son adecuadas o eficaces las respuestas al VIH/SIDA basadas en la ayuda alimentaria (Barrett y Maxwell, 2005).

Lecciones aprendidas en relación con emergencias de lenta aparición

Los individuos y las comunidades son resistentes. A menudo, el comportamiento dinámico por parte de los receptores que perciben los medios para enfrentarse a perturbaciones, cuando todavía tienen tiempo para proceder de esta manera, puede evitar una crisis por un coste muy inferior –en términos humanos y financieros– que el que exigiría una emergencia en toda su extensión. Frecuentemente, resultan innecesarios enormes envíos de ayuda alimentaria si se facilitan las entregas puntuales de recursos adecuados (incluyendo frecuentemente, entre otros, los alimentos) con el fin de dotar a las comunidades, los hogares y los individuos de la capacidad para enfrentarse a una futura perturbación antes de caer inmersos en la crisis.

Este constituye el motivo central tras el concepto emergente de las «redes de seguridad productivas», que actualmente se están experimentando en Etiopía, país que ha sufrido problemas frecuentes con catástrofes de lenta aparición, envíos de ayuda alimentaria a gran escala y un

creciente número de personas en situación de indigencia. También es una de las principales lecciones extraídas de casos más exitosos, como durante las inundaciones de Bangladesh de 1998. El refuerzo de las instituciones y los mercados locales es decisivo para la estrategia de aprovechar la resistencia natural de los sistemas sociales.

Los sistemas de información, la gestión de la cadena de suministro y el desembolso rápido de los fondos prometidos desempeñan una función esencial para garantizar una entrega y orientación de los recursos puntual y rentable para proteger la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia. En emergencias de lenta aparición, los sistemas de alerta desempeñan una función bastante más importante, permitiendo ganar tiempo para que la comunidad humanitaria internacional y los gobiernos receptores diseñen y ejecuten las respuestas adecuadas.

De esta forma se pone de relieve la importancia de la voluntad política para responder de forma rápida y suficiente a las alertas. El Procedimiento de llamamientos unificados creado por las Naciones Unidas en 1991 para movilizar recursos en respuesta a emergencias ha demostrado ser bastante ineficaz. El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, informó en octubre de 2005 de que los llamamientos de urgencia habían generado por término medio sólo el 16 por ciento de los fondos solicitados (Fleshman, 2006).

La movilización a tiempo de recursos ha demostrado ser problemática para las emergencias complejas y las operaciones prolongadas de socorro y recuperación, tratadas de forma más completa en la siguiente sección. El mundo debe desarrollar medios más eficaces para abordar las emergencias de lenta aparición que deberían, en principio, ser más fáciles de tratar que las catástrofes repentinas.

Crisis complejas y prolongadas

Las crisis complejas y prolongadas constituyen un tipo especial de emergencias de lenta aparición. Este tipo de crisis comprende situaciones en las que amplios sectores de la población se enfrentan

a situaciones que amenazan sus vidas y medios de subsistencia durante un período prolongado (años, e incluso décadas), con el Estado y otras instituciones de gobierno incapaces de facilitar niveles adecuados de protección o ayuda. El término ha sido usado con mayor frecuencia en los casos en que la vulnerabilidad está asociada a conflictos violentos o la inestabilidad política, como en Afganistán, Iraq, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán. Algunos podrían alegar, no obstante, que países como Malawi y Zambia, afectados por la pandemia del VIH/SIDA, cuyos efectos están agravados por sistemas de gobierno precarios y perturbaciones económicas y políticas periódicas, se encuentran también en una situación de crisis prolongada.

El número y la intensidad de crisis complejas asociadas a conflictos violentos han crecido considerablemente durante la pasada década, especialmente en el África subsahariana. Muchos factores, incluyendo intereses políticos, control de recursos, rivalidades étnicas e históricas, diferencias regionales y condiciones socioeconómicas se encuentran entre las causas que subyacen a estas crisis complejas (Grunewald, 2003).

El creciente predominio de estas crisis prolongadas y complejas ha creado problemas específicos para la comunidad humanitaria internacional debido a que los recursos para abordar las emergencias tienden a disminuir después de unos meses. Por ejemplo, ha habido problemas regulares de cortes en el racionamiento en campos de refugiados del sur y del oeste de Sudán, la República Democrática del Congo, Somalia y otros lugares, causados por descensos de la ayuda alimentaria en cartera para crisis prolongadas y complejas.

En emergencias complejas y prolongadas, la disponibilidad de recursos desciende frecuentemente por debajo de la mitad de las necesidades estimadas, obligando a los organismos de ayuda a tomar medidas drásticas como reducir a la mitad las raciones destinadas tanto a administrar los recursos escasos como a sensibilizar a los donantes para que atiendan las necesidades más acuciantes. Estos problemas se ven agravados por los desafíos que plantean los problemas de la seguridad del personal que participa en las operaciones de emergencia, y los

problemas políticos relacionados con la independencia operacional de los organismos humanitarios respecto a entidades políticas, en especial, a las partes beligerantes en un conflicto.

Las preocupaciones que suscitan las crisis prolongadas son de dos tipos. Una hace referencia a su duración prolongada e indefinida: son situaciones en las cuales no se puede esperar una transición sin problemas y automática de la emergencia humanitaria al desarrollo «normal». Las necesidades y prioridades de las poblaciones afectadas son diversas. Las respuestas adecuadas van desde las intervenciones inmediatas para salvar vidas, en las que la ayuda alimentaria desempeña una función importante, al fomento y protección de los medios de subsistencia y al apoyo a las infraestructuras, instituciones y servicios. Aparte de las cuestiones relacionadas con los principios humanitarios, se suscita aquí un problema en cuanto a la forma en que los diferentes objetivos, plazos así como organismos y organizaciones deben relacionarse entre sí en el plano técnico y administrativo.

El segundo tipo de preocupaciones es propio del carácter político de las crisis prolongadas y los desafíos que representan para los organismos que pretenden respetar los principios humanitarios fundamentales de imparcialidad, neutralidad e independencia. En los lugares en los que hay un conflicto e inestabilidad, las intervenciones no sólo se vuelven más complejas por el colapso y la inseguridad institucional, sino que además existen riesgos más elevados de consecuencias no intencionadas, tanto para los trabajadores que prestan ayuda humanitaria como para las poblaciones beneficiarias. En especial, las relaciones entre los suministradores de ayuda y los agentes políticos locales están cargadas de dilemas éticos y prácticos.

Los ejemplos mostrados a continuación revelan que todos los desafíos relacionados con la respuesta a situaciones de emergencia se intensifican en el caso de las emergencias complejas y prolongadas. Las restricciones en los recursos, las limitaciones analíticas y las lagunas normativas constituyen serios obstáculos para una respuesta eficaz. A pesar de las dificultades inherentes a estas situaciones, se requiere urgentemente llevar a cabo esfuerzos para superar las

limitaciones institucionales, conceptuales y normativas.

Guerra y seguridad alimentaria en Etiopía y Eritrea

La guerra de 1998 a 2000 entre Eritrea y Etiopía, dos de los países más pobres del mundo y más afectados por la inseguridad alimentaria, supuso un coste estimado de 80 000 vidas y desplazó a más de un millón de personas. White (2005) evaluó los costos tanto económicos como en términos de ayuda humanitaria del conflicto. El autor constató que los costos económicos para ambos países fueron enormes y que las implicaciones políticas todavía no están resueltas. Ya antes de la guerra, los dos países se enfrentaron a sucesivas crisis alimentarias provocadas por la sequía, la sobrepoblación de las zonas rurales y la degradación de la tierra cultivable.

Como resultado directo de la guerra, más de un millón de personas fueron desplazadas de las tierras de cultivo y desposeídas de sus bienes y medios de subsistencia; las operaciones humanitarias se vieron limitadas por las condiciones de seguridad, el cierre de fronteras y la imposibilidad de Etiopía para acceder a los puertos de Eritrea; y muchas personas sufrieron la pérdida de sus derechos a acceder a los alimentos en términos de capacidad para producir alimentos o para adquirirlos a través del comercio, las ventas o la transferencia.

Indirectamente, la guerra se cobró un precio incluso mayor en seguridad alimentaria. La envergadura del reclutamiento y el desplazamiento de la población en ambos países supusieron apartar de las actividades productivas a una gran cantidad de recursos humanos. El gasto nacional en el esfuerzo bélico fue enorme. Los costes estimados por el ministerio de hacienda de Etiopía se sitúan entre el 7 por ciento y el 20 por ciento del PIB. El porcentaje es bastante superior para la economía, mucho más pequeña, de Eritrea. Este nivel de gasto público podría haber tenido una repercusión positiva considerable si se hubiera dedicado a la seguridad alimentaria a largo plazo.

Y lo que es más importante, la ayuda para el desarrollo destinada a los dos países cayó drásticamente durante el período de guerra, debido a la condena del conflicto

por parte de los países donantes. Esta «condicionalidad basada en principios» evitó considerablemente las mejoras en medidas para afrontar la pobreza crónica extrema y fomentar la resistencia de los medios de subsistencia ante las sequías y otras crisis periódicas. Otra consecuencia de esta «condicionalidad basada en principios» fue la reticencia de los donantes a responder a los llamamientos de ayuda humanitaria, a pesar de las señales de una hambruna creciente. Los suministros de ayuda alimentaria sólo aumentaron después de que los medios de comunicación informaran de la hambruna. La reacción lenta de los donantes empeoró la crisis.

Los dos gobiernos todavía no han empezado a normalizar sus relaciones bilaterales después del acuerdo de paz en el año 2000, generando costes económicos considerables para ambos países, así como efectos directos en la situación de la seguridad alimentaria. Para Eritrea, el cierre de la frontera significa la pérdida de su principal mercado para las exportaciones y una importante fuente de importación de cereales y ganado. Para Etiopía, el boicot de los puertos de Eritrea supone aumentar más la diferencia entre la paridad de los precios de importación y exportación para cereales, con el consiguiente incremento de la inestabilidad de los precios.

Ambos países han perdido la confianza y el apoyo externo en un momento en el que están muy necesitados de ayuda para enfrentarse a la inseguridad alimentaria. La guerra fronteriza y las tensiones sin resolver han tenido efectos negativos en los medios de subsistencia que continúan sintiéndose en muchos aspectos. Los efectos de la guerra no son fácilmente aislables de otros factores políticos, demográficos y ambientales. La ayuda alimentaria y otros tipos de ayuda de emergencia pueden tratar con éxito crisis periódicas. Sin embargo, invertir el prolongado declive requiere un compromiso a largo plazo. Desde este punto de vista, las necesidades actuales en la región están siendo desatendidas (Recuadro 13).

Conflictos crónicos en Afganistán, Somalia y Sudán

Tanto los sistemas de información como las respuestas reflejan a menudo un predominio de enfoques a corto plazo. Estas deficiencias

RECUADRO 13

Lagunas fundamentales de la respuesta en la sequía del Cuerno de África, 2005-2006

Un estudio reciente realizado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) examinó la falta de conexión entre la programación a largo plazo y la respuesta a situaciones de emergencia durante la sequía del Cuerno de África en el período 2005-2006. Las Naciones Unidas estiman que al menos 11 millones de personas se encuentran en una situación de crisis en Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya y Somalia. El estudio se pregunta por qué la alerta, adecuada y oportuna (por ejemplo, FEWSNET y FAO/FSAU Somalia) no dio lugar a una respuesta rápida y adecuada, y destaca en qué grado una insuficiencia de la planificación de contingencias, una capacidad limitada de la programación de medios de subsistencia y unos mecanismos de financiación inflexibles condujeron a retrasos y deficiencias en las intervenciones destinadas a los medios de subsistencia, y el predominio de la ayuda alimentaria en la respuesta a la situación de emergencia.

Partiendo de datos secundarios y entrevistas, el análisis resalta la naturaleza mal entendida de las actividades de pastoreo, en particular, a través de las fronteras de Etiopía-Kenya-Somalia, informando de niveles de malnutrición por encima de los umbrales de la emergencia, pérdidas de hasta un 70 por ciento del

ganado y una migración masiva de pastores en búsqueda de agua, alimentos, trabajo y ayuda de socorro.

La crisis reflejó un contexto de inseguridad alimentaria crónica, en la que las alertas se activaban repetidamente, aunque para los agentes humanitarios y de desarrollo fue difícil diferenciar los síntomas de una situación de indigencia crónica de los propios de una situación inestable grave. En especial, la vulnerabilidad crónica de los pastores en el este de África se ha considerado como un indicador de que los medios de subsistencia son insostenibles y deben ser apoyados para llevar a cabo actividades agrícolas u otras labores productivas. Se ignora el conjunto de factores externos que han contribuido a socavar la resistencia de los pastores. La población dedicada al pastoreo sufre una marginación política y económica en la mayoría de países del Cuerno de África. Pocos gobiernos nacionales o agentes externos reconocen esta situación mediante respuestas normativas adecuadas que traten, por ejemplo, la cuestión del acceso a recursos naturales como la tierra y el agua.

Fuente: ODI, 2006.

son típicas de intervenciones de ayuda para apoyar a los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria en crisis de larga duración, y no se limitan sólo a África. Un estudio de la programación de los medios de subsistencia en Afganistán concluyó que:

La dinámica de los conflictos en Afganistán se había entendido mal, sobre todo en lo que respecta a sus efectos en los medios de subsistencia. Se ha impulsado la práctica de la ayuda mediante relaciones simplificadas acerca del país reforzadas a través de una programación a corto plazo basada en acciones humanitarias. El resultado ha sido un panorama monótono de intervenciones.

(Pain, 2002, pág. vi)

La política de ayuda en Afganistán todavía tiende a basarse en el supuesto de que la agricultura es el pilar de la seguridad alimentaria y la inversión agrícola resolverá por sí sola las necesidades de medios de subsistencia. Y ello a pesar de las pruebas contrarias, que sugieren que los hogares están diversificando sus estrategias de generación de ingresos de tal forma que actualmente la seguridad alimentaria se basa más en el comercio, en la migración estacional y en las remesas de fondos (Pain y Lautze, 2002).

Las intervenciones de ayuda concebidas y ejecutadas como proyectos técnicos, sin tener en cuenta el contexto político, corren el riesgo de intensificar las relaciones de

explotación de los destinatarios. Los ejemplos de esta situación son múltiples. El intento realizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el período de 1992 a 1993 para debilitar a los señores la guerra en Somalia, inundando el país con ayuda alimentaria para hacer caer los precios de los alimentos, tuvo el efecto perverso de aumentar la cantidad de alimentos que acabaron en manos de los señores de la guerra, debilitando al mismo tiempo la producción agrícola local (Natsios, 1997).

De forma similar, los intentos realizados por organismos de desarrollo con el objeto de impulsar la autonomía de las comunidades desplazadas dinka en el sur de Darfur (Sudán) a mediados de la década de 1990, mediante la sustitución de la ayuda alimentaria por insumos agrícolas y programas de créditos, no tuvo en cuenta las relaciones de subyugación en que estaban atrapados los dinka con respecto a otras comunidades de su entorno (principalmente, las árabes bagara), y en realidad hizo aumentar su dependencia (Duffield, 2002). Un estudio monográfico sobre las montañas Nubia en Sudán, sugiere el grado de delicadeza necesario en el análisis previo para responder de forma positiva en estos entornos tan complejos (Recuadro 14).

El conflicto en la región de los Grandes Lagos de África

La región de los Grandes Lagos en África central se ha visto afectada por conflictos durante más de una década. Con 3,8 millones de víctimas desde el comienzo del conflicto, la crisis en la República Democrática del Congo es la más mortífera desde la Segunda Guerra Mundial. Se calcula que 1 200 personas continúan muriendo cada día como consecuencia del conflicto, principalmente debido a enfermedades prevenibles y curables. La tasa de mortalidad materna, estimada en 1 837 fallecimientos por cada 100 000, podría ser una de las más elevadas del mundo, y el índice de prevalencia del VIH/SIDA continúa aumentando.

Un estudio realizado para Save the Children UK examinó las intervenciones de seguridad alimentaria en siete estudios de casos en tres países de la región de los Grandes Lagos en África central: Burundi, la República Democrática del Congo

y Uganda (Levine y Chastre, 2004). Se examinó la adecuación de las intervenciones para abordar los límites de la seguridad alimentaria a la que se enfrentaba la gente de esas zonas. Se trataron diferentes tipos de crisis, desde situaciones permanentes de grave inseguridad que afectaba a gente desplazada, hasta entornos rurales posteriores al conflicto, marcados por la sequía y la afluencia de los repatriados a las zonas urbanas afectadas por el conflicto o una catástrofe natural.

Levine y Chastre (2004) constataron que muchas, cuando no la mayoría, de las intervenciones de ayuda alimentaria eran incapaces de atender las necesidades prioritarias de la gente afectada por la crisis. Los organismos usaron el mismo conjunto limitado de respuestas en casi todas las circunstancias; estos enfoques trataron los síntomas y no las causas, se centraron específicamente en la ayuda alimentaria y la producción de alimentos y a menudo no fueron rentables. Debido a diversas presiones, las organizaciones fueron incapaces de analizar detenidamente la adecuación de las respuestas, de tal forma que, aún en los casos en los que se disponía de considerable información acerca de las personas afectadas y la forma en que se había alterado sus medios de subsistencia, este hecho no se tomaba en consideración en la respuesta.

El estudio mostró que en todas las emergencias se produjo una distribución de semillas y herramientas, aunque nunca se hubiera constatado que el acceso a las semillas y herramientas de los hogares beneficiarios había obstaculizado la producción. Esta circunstancia se había deducido simplemente del hecho de que muchos hogares no producían un excedente global comercializable. Las distribuciones de semillas y las intervenciones en materia de nutrición se basaron en una serie de supuestos discutibles, principalmente que las personas afectadas practicaban una agricultura de subsistencia desvinculada de los mercados y de estrategias de subsistencia.

En muchos casos, hubieran sido más adecuadas las transferencias de efectivo para promover los derechos, y la reconstrucción de carreteras para mejorar la seguridad y el acceso a los mercados. Desgraciadamente, los fondos de los donantes para las

RECUADRO 14

Programa de promoción de la transformación de los conflictos de las montañas de Nubia

Las montañas de Nubia albergan algunas de las áreas de secano más ricas y fértiles de Sudan. En el pasado, la producción alimentaria registraba frecuentemente excedentes. Desgraciadamente, el conflicto entre el Movimiento de Liberación Popular de Sudán (SPLM) y el Gobierno sudanés provocó un enorme desplazamiento interno de población, una interrupción completa del sistema de producción local y una inseguridad alimentaria recurrente.

Desde finales de los años 1980, la región de las montañas de Nubia se ha dividido entre el gobierno, que controla la mayor parte de las tierras agrícolas en las llanuras, y los núcleos urbanos, y el SPLM, que controla las cimas pobladas de las montañas. En las zonas controladas por el gobierno, la gente tenía acceso a la ayuda externa, como la asistencia alimentaria, durante la década de 1990, mientras que el gobierno no permitía la distribución de la ayuda externa en las áreas controladas por el SPLM. Por consiguiente, la ayuda externa se paralizó en gran parte en el período de 1999 a 2000, cuando algunas organizaciones de ayuda se retiraron de la región debido a que eran incapaces de llegar a la gente más necesitada en las

zonas del SPLM. Esta situación condujo a la iniciativa del Programa de promoción de la transformación de los conflictos de las montañas de Nubia.

Ayuda humanitaria basada en el debate sobre políticas

Cualquier respuesta humanitaria tuvo que tener en cuenta la dificultad de operar en un entorno donde la ayuda era usada como arma de guerra. Únicamente una iniciativa concertada basada en el debate sobre políticas entre los beligerantes y los principales agentes externos podía lograr que se superase la situación de parálisis que afectaba al suministro de ayuda humanitaria.

El alto grado de desconfianza entre las partes contendientes y las organizaciones internacionales que trabajaban en las dos partes enfrentadas requirió especial atención. Para reducir el nivel de sospecha y desplegar la intervención para la región, el Coordinador Residente y Coordinador de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas iniciaron un intenso proceso de consultas, de un año de duración, en el que intervinieron todas las partes asociadas al programa. Éstas incluían a nueve organismos de las Naciones Unidas,

transferencias de efectivo eran limitadas y en los programas destinados a la seguridad alimentaria pocas veces se incluyeron medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados. Asimismo, las intervenciones que no tuvieron carácter de socorro fueron muy inferiores en número a las necesarias para afrontar las condiciones de crisis. Esta situación es característica de las grandes deficiencias de la financiación de intervenciones humanitarias (véase también el Recuadro 15 y el Capítulo 5).

De acuerdo con Levine y Chastre (2004), aunque se demostrase que era posible realizar evaluaciones rápidas en la región de los Grandes Lagos a pesar de la inseguridad, pocas veces se realizaron estas evaluaciones, y cuando se llevaron a cabo no fueron hechas

en consulta con los organismos encargados ni compartidas con otros organismos. A menudo, los responsables del diseño de la respuesta fallaban en algo tan simple como preguntarse cuáles eran las necesidades reales. Y lo que es más preocupante: muchos dieron poca importancia a las lecciones que podían extraerse y a conocer las repercusiones de las intervenciones.

Pottier (2003) estudió el conflicto en la región de Ituri, en la República Democrática del Congo. Las disputas entre los hema y los lendu provocaron un conflicto abierto en 1999. El eje del conflicto era el acceso a la tierra y a sus ricos recursos. En virtud de la Ley Bakajika que regula la propiedad sobre la tierra, de 1973, y en agradecimiento al apoyo político prestado, se permitió a las

16 ONG internacionales, 24 ONG nacionales así como al Gobierno de Sudán y al SPLM. El programa tuvo por objeto permitir a todas las partes interesadas participar y contribuir a la respuesta para abordar las necesidades a corto y largo plazo de los habitantes de las montañas de Nubia.

Éxitos

- Todas las partes han apoyado el programa. Esta es la única iniciativa conjunta que las partes beligerantes han firmado durante el conflicto.
- El programa fue un factor clave en la fase inicial del acuerdo de alto el fuego en Sudán.
- Los asociados invirtieron recursos para adquirir una mejor comprensión de la economía alimentaria local e identificar los puntos para reforzarla, lo cual condujo a una situación de fuerte sostenibilidad y a poner énfasis en la creación de capacidad.
- La ayuda se suministra de acuerdo con la necesidad, otorgando prioridad a personas en campamentos de sustitución y a campesinos pobres.
- Los asuntos relacionados con la tenencia de tierras se han convertido en parte del proceso de paz en Sudán.

- Las compras locales de alimentos procedentes de las montañas de Nubia podrían ser intensificadas. La ayuda alimentaria debería estar limitada a las zonas de extrema necesidad, en las que es imposible cultivar.
- Una estructura de coordinación entusiasta facilitó una mayor eficacia de la ayuda a través del intercambio de información.

Lecciones que pueden extraerse

Este tipo de marco puede incorporar perspectivas a largo plazo en un contexto de emergencia a través de la participación de todas las partes y poniendo el énfasis en el control nacional, el desarrollo participativo con respecto al diseño de programas y la toma de decisiones, así como difusión colectiva. De esta forma, es posible romper el modelo de repuestas a la inseguridad alimentaria impulsadas desde el exterior y adoptar enfoques que se centren en la creación de capacidad, la agricultura sostenible y la recuperación del mercado, juntamente con la transformación del conflicto y la consolidación de la paz.

Fuente: Pantuliano, 2005.

elites de los hema adquirir tierras que los agricultores lendu consideraban ancestrales e inalienables. Los hema establecieron ranchos de ganado, muchos de los cuales fueron impulsados mediante proyectos de ayuda internacional durante la década de 1980. Las facciones rebeldes vinculadas con los hema controlan actualmente las riquezas minerales de la tierra. Los agricultores lendu han sido reducidos a la condición de ocupantes ilegales de sus antiguas tierras, trabajando como mineros o realizando otros servicios bajo distintas formas de trabajo forzoso (obligados por la amenaza del desahucio). La lealtad a los señores de la guerra está inducida más por la pobreza y la inseguridad alimentaria que por las creencias políticas.

Pottier sostiene que las partes implicadas en la consolidación de la paz y la recuperación de la agricultura deben examinar la dinámica social que otorga a los señores de la guerra el control férreo sobre la población. Asimismo, tienen que observar la situación de la tierra, la vulnerabilidad institucionalizada y la necesidad resultante de una protección y un régimen de trabajo institucionalizados. El desafío consiste en planificar la eliminación de las condiciones de inseguridad que otorga a los señores de la guerra el poder coactivo sobre los llamados «partidarios étnicos». Además de las medidas para proteger y estimular la reanudación de los mercados locales de alimentos después del conflicto, un compromiso de los organismos para llevar a cabo a una

RECUADRO 15 Crisis con necesidades crónicas de financiación

Existe una gran injusticia en el modo en que se recaudan y emplean los fondos destinados a la ayuda humanitaria. La situación en la República Democrática del Congo, en particular, es característica de un desequilibrio de este tipo. A pesar del terrible número de víctimas mortales del conflicto en ese país, el llamamiento unificado de las Naciones Unidas para recaudar 212 millones de dólares EE.UU. para la República Democrática del Congo únicamente consiguió reunir el 51 por ciento de la cantidad requerida. La respuesta al Plan de Acción de 2006, que exigía 681 millones de dólares EE.UU. para abordar las necesidades humanitarias, de recuperación y de reducción de la pobreza, hasta mediados de mayo de 2006 sólo había recogido 30 millones de dólares EE.UU., el 4 por ciento.

También en otras crisis, los flujos de ayuda humanitaria han sido irregulares e imprevisibles en el tiempo. Mientras que en 2004 la crisis humanitaria de Sudán recibió el 75 por ciento de sus necesidades financieras, en 2005 sólo obtuvo la mitad, y a mediados de 2006 había recibido menos del 20 por ciento. Estas tendencias a la baja están amenazando la viabilidad

de las actividades humanitarias, ya que las organizaciones humanitarias tienen compromisos y obligaciones que no pueden financiar. Las necesidades crónicas de financiación de determinados sectores también han provocado la erosión de capacidad de ayuda y un descenso en la calidad de la misma.

Los flujos de ayuda humanitaria están desequilibrados debido a una serie de razones: falta de difusión por los medios de comunicación, intereses económicos y estratégicos, voluntad política débil, diferencias en los valores sociales o una percepción por parte de los donantes de que sus aportaciones están siendo despilfarradas. Con independencia del motivo, el resultado es una «lotería humanitaria» que dictaminó que las personas necesitadas de la República Democrática del Congo recibieron cerca de 100 dólares EE.UU. en concepto de prestación de socorro en 2005, mientras que las víctimas del tsunami asiático recibieron una cantidad más de diez veces superior.

Fuente: ECOSOC, 2006.

reforma agraria en Ituri ayudaría a invertir la situación de los niveles extremadamente altos de inseguridad que afectan a la alimentación y a los medios de subsistencia y, en consecuencia, a debilitar su dominio.

Lecciones aprendidas en relación con las crisis prolongadas y complejas

Estos ejemplos muestran algunos desafíos para tratar la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas, que en su integridad están relacionados con la capacidad de respuesta y la participación internacional en contextos dinámicos complejos.

Habitualmente, los donantes y las organizaciones que ejecutan los programas de ayuda son incapaces de romper con los esquemas preestablecidos para las intervenciones, que normalmente se deciden desde la distancia. Existen deficiencias

en los sistemas de información y alerta, pero lo más grave es que parece haberse perdido la predisposición tanto para analizar y responder de forma creativa a las necesidades reales como para supervisar las consecuencias y adquirir enseñanzas. Las intervenciones de los organismos están basadas normalmente en la experiencia adquirida en otros entornos (en muchos casos, en zonas afectadas por catástrofes naturales), y se ha tendido a aplicar sin más las enseñanzas extraídas de estas experiencias a la situación en cuestión. Es más, se da el caso de que la ayuda alimentaria integra un conjunto muy variado de circunstancias, que cambian notablemente de un contexto a otro y a lo largo del tiempo y no pueden ser tratadas adecuadamente usando un conjunto uniformizado y delimitado de respuestas normativas.

Con unos mecanismos de financiación tan rígidos y anticuados, resulta prácticamente imposible que el sistema humanitario internacional pueda responder de una forma rápida, flexible y proporcionada a las emergencias complejas y prolongadas. A nivel institucional, los organismos humanitarios a menudo son reacios o incapaces de percatarse de que las intervenciones de ayuda en crisis prolongadas tienen inevitablemente tanto consecuencias sociopolíticas como técnicas y económicas que pueden pervertir el beneficio pretendido para las poblaciones afectadas. Ignorar esta dimensión política significa que las intervenciones, en el mejor de los casos, pueden tener consecuencias diversas y, en el peor de los casos, pueden exacerbar la difícil situación de las personas más expuestas a la inseguridad alimentaria.

Los avances en materia de respuesta humanitaria debatidos anteriormente en este capítulo, en el contexto de las emergencias repentinas, han provocado notables mejoras en las condiciones en los campamentos para refugiados y desplazados internos durante la pasada década. Sin embargo, todavía existe una importante laguna normativa para abordar las necesidades de la gente afectada por emergencias complejas.

Conclusiones

La comunidad humanitaria mundial ha desarrollado una amplia base de conocimientos adquiridos con la práctica para responder de forma eficaz a la inseguridad alimentaria transitoria relacionada con las emergencias, aunque está menos capacitada para enfrentarse a crisis de lenta aparición, en particular, las que pasan desapercibidas, son de poca importancia, complejas o prolongadas. Tal como ponen de manifiesto con toda viveza ejemplos como el tsunami de diciembre de 2004, los organismos humanitarios pueden responder con una rapidez y una habilidad impresionantes cuando disponen de los recursos para hacerlo.

A menudo, la ayuda alimentaria es el elemento clave del conjunto de recursos que componen la respuesta rápida a las situaciones de emergencia. Las intervenciones mediante ayuda alimentaria

de urgencia, bien orientadas y programadas, son decisivas para conseguir un aumento de la disponibilidad de alimentos a corto plazo y una mejora del acceso a los mismos para las personas en necesidad inmediata. Sin embargo, estas intervenciones son relativamente caras y propensas a retrasos en las adquisiciones y la logística, y en el caso de que no estén bien programadas y orientadas, pueden tener repercusiones negativas para la producción, el mercado y los medios de subsistencia.

Con el tipo adecuado de ayuda al comienzo de una crisis incipiente, se podría conseguir que muchos de los que se acaban convirtiendo en dependientes de la ayuda alimentaria eviten esta dependencia en una primera instancia, o puedan recuperar sus medios de subsistencia y reducir sus necesidades de alimentos de forma más rápida. Así se podría evitar que, al mismo tiempo, mueran de hambre o enfermen otras personas que sufren inseguridad alimentaria, pero que se encuentran fuera del alcance de la ayuda alimentaria debido a las limitaciones logísticas y de recursos.

Aunque a menudo sea necesaria, la ayuda alimentaria no es muchas veces la respuesta más adecuada y nunca es la única respuesta necesaria. Se tiende a hacer un uso excesivo de la ayuda alimentaria, ya que es el recurso que ofrece una disponibilidad más rápida y porque es lo que los donantes y los organismos saben hacer. Hay que prestar mucha más atención a los sistemas de información, análisis y seguimiento orientados a evaluar las necesidades reales y prioritarias de las personas afectadas y extraer las enseñanzas acerca de lo que funciona y lo que no funciona. La intervención eficaz en situaciones de emergencia debe ser apoyada mediante recursos flexibles, suficientes y en proporción con el problema.

El presente capítulo identifica las lagunas normativas que impiden una respuesta eficaz a las emergencias humanitarias. El siguiente capítulo trata estas lagunas normativas con más detalle, especialmente en emergencias complejas y prolongadas, y ofrece algunas propuestas para subsanarlas.

5. Lagunas normativas en emergencias complejas

Las intervenciones en situaciones de crisis dentro del ámbito de la seguridad alimentaria tienden a reflejar un conjunto limitado de respuestas dominadas por el suministro de ayuda alimentaria e insumos agrícolas. A medida que una crisis prolongada se hace más evidente y la evolución de la emergencia más predecible, las limitaciones de las respuestas tradicionales plantean nuevas preguntas. ¿De qué manera se pueden intensificar las respuestas de seguridad alimentaria para abordar las causas subyacentes a situaciones de crisis crónicas y prolongadas? ¿Cuándo se necesita la ayuda alimentaria y cómo se complementa con otras intervenciones? ¿Existe un punto intermedio de equilibrio entre la respuesta ideal a la crisis y la realidad, en la que algunas veces es posible que prevalezcan los factores políticos, de seguridad y programación?

Al responder a estas preguntas, aparecen deficiencias de las políticas en varios niveles. Para los donantes y los organismos internacionales, el desafío de responder a la evolución de emergencias a largo plazo revela la existencia de lagunas en el ámbito de la toma de decisiones y respuesta. Los donantes y los organismos internacionales prestan demasiada poca atención a distinguir las respuestas adecuadas en una crisis, cuando las intervenciones tienden a combatir los síntomas, más que las causas subyacentes.

Las lagunas en las políticas de toma de decisiones y en la respuesta están causadas por un conjunto de factores. A menudo, la información en una crisis está fragmentada, no puede ser objeto de comparación y no se usa de una forma estratégica (Maxwell y Watkins, 2003). Las respuestas de programas tienden a estar orientadas por evaluaciones de necesidades específicas, impulsadas por la disponibilidad de recursos y las capacidades de los organismos, sin establecer relación alguna con una constante vigilancia,

valoración y evaluación de las consecuencias (Darcy y Hoffmann, 2003). La financiación de emergencias complejas es irregular e impredecible, con un sesgo proclive a la programación a corto plazo.

En consecuencia, se requieren innovaciones de los programas para asegurar que los mecanismos de toma de decisiones y respuesta aborden tanto las prioridades inmediatas como las de plazo más largo. Mejorar los instrumentos de evaluación existentes y asegurar el uso de condiciones, definiciones y marcos comunes para analizar la seguridad alimentaria forma parte de la respuesta. Además, se requiere un esfuerzo adicional para abordar las deficiencias institucionales a nivel nacional e internacional.

Lagunas normativas

Últimamente, ha crecido la preocupación en torno al alcance y naturaleza de la respuesta internacional en emergencias complejas (Pingali, Alinovi y Sutton, 2005). Las crisis que se extienden a lo largo del tiempo exigen respuestas con un amplio horizonte de planificación y se deben adaptar, además, a circunstancias diversas. Sin embargo, hay pocas buenas prácticas consolidadas en este sentido.

Las últimas tendencias han provocado el resurgimiento del interés por lo que durante un tiempo se reconoció como una interfaz sumamente problemática entre los ámbitos de las actividades humanitarias y de desarrollo pertenecientes a la intervención de ayuda en emergencias complejas y crisis prolongadas. Hay síntomas de que estos dos dominios, que hasta ahora han representado formas organizativas separadas en lo que se refiere tanto a la estructura institucional, financiera, y del personal, como a sus distintos objetivos y principios, están mostrando una capacidad para converger.

Las lagunas en materia de políticas de seguridad alimentaria pueden ser consideradas como un aspecto de esta división entre los ámbitos de lo humanitario y del desarrollo, y salvar estos déficits, esto es, cubrir estas lagunas ha sido durante tiempo un tema de debate entre los profesionales y los analistas que se ocupan de las catástrofes y las emergencias (Flores, Khwaja y White, 2005). Para satisfacer este desafío se han diseñado diferentes marcos normativos (por ejemplo, «La Vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo» de la Comisión Europea [CE] y el enfoque de doble componente de la FAO).

Los donantes y los organismos internacionales han tenido dificultad en encontrar un acuerdo acerca de la dimensión y la gravedad relativas de una crisis determinada, fijar el punto a partir del cual una situación de crisis se convierte en «crítica» y el nivel en el que se requieren intervenciones para abordar necesidades transitorias, factores crónicos o ambas cosas a la vez (ODI, 2005a). El estudio monográfico sobre la reciente respuesta en la región del Cuerno de África (Recuadro 13 del capítulo anterior) muestra este desafío en el contexto de situaciones de emergencia compleja (ODI, 2006).

Lo más llamativo en el citado estudio es el nivel en el cual la relación entre las necesidades crónicas y transitorias parece estar en riesgo, generando unas intervenciones normativas que parecen ser incoherentes con la dimensión del conflicto y el colapso institucional en la región. Otro aspecto notable es la demora aparente de la comunidad internacional para responder a la crisis, a pesar de las predicciones de la información de alerta y evaluación. Esto guarda estrecha relación con el fuerte sesgo en la financiación, la cual favorece únicamente al sector de la «ayuda alimentaria», una cuestión tratada posteriormente.

Desafíos en la adopción de decisiones y la respuesta

Las lagunas normativas en la toma de decisiones y respuesta están originadas por una serie de factores diversos. Este capítulo se ocupa únicamente de tres ámbitos fundamentales: el uso de la información, la evaluación de necesidades y la naturaleza

de la financiación para emergencias complejas. Estas cuestiones se estudian de forma detallada, y posteriormente se ofrece un análisis de las soluciones posibles para mejorar las respuestas de programas.

Uso de información estratégica

A medida que las emergencias aumentan en frecuencia y gravedad, y la distinción entre crisis transitorias y crónicas se hace más difusa, han proliferado las demandas de una mejora del uso de la información humanitaria (Maxwell y Watkins, 2003). Teniendo en cuenta esta tendencia, un amplio conjunto de iniciativas se ha centrado en la mejora de los datos disponibles para los responsables de la adopción de decisiones a fin de abordar nuevas formas de concebir las relaciones entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo, y, asimismo, poder distinguir entre la vulnerabilidad aguda y la crónica: el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA); el Sistema de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV); la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y otras plataformas para compartir información en la Web como es el caso de Relief Web.

Persiste una serie de problemas relacionados con la información, hecho que subraya el grado en el cual tiene lugar algunas veces la toma de decisiones en ausencia de información crucial, situación que debería constituir la base para un conocimiento más nítido de la naturaleza que subyace a una crisis y de la respuesta eficaz ante la misma.

La capacidad de comparación y credibilidad de la información es una cuestión importante. La falta de normas, sistemas e indicadores en la gestión de la información de uso común para todo el sistema constituye una limitación en el apoyo a los requisitos operativos y de planificación estratégica. Esto se manifiesta especialmente allí donde se precisa un conjunto de información sectorial (por ejemplo, nutrición, agua y saneamiento y protección); en cambio, la información alternativa carece de capacidad para operar conjuntamente. A menudo se genera un exceso información y fragmentación, y se puede realmente incrementar la incertidumbre en el proceso de toma de

decisiones en las actividades humanitarias (Currion, 2006; OCAH, 2002). Es fundamental la difusión de información estratégica (por ejemplo, canales de información selectivos, formatos manejables) adaptada a un conjunto de usuarios de la información (por ejemplo, donantes, medios de comunicación y el sector privado).

El vínculo entre la información y la respuesta de programación es un problema relacionado con los anteriores. Por ejemplo, una cuestión suscitada en el contexto de la crisis humanitaria en el Níger revela la forma en que se interpretó la información, y el posterior análisis de las opciones de respuesta que conformó la toma de decisiones (ODI, 2005b). En el caso del Níger en 2005, se ha sostenido que la razón de ser de la estrategia de seguridad alimentaria llevada a cabo –ventas de cereales subvencionadas, bancos de cereales, alimentos y dinero en efectivo para el trabajo, suministro subvencionado de forrajes y atención veterinaria curativa y preventiva– no fue analizada o controlada apropiadamente, a pesar de disponerse de información que podría haber indicado que una respuesta de este tipo era inadecuada para las necesidades de la población seleccionada.

Evaluación de necesidades

Un ámbito especialmente controvertido afecta al grado en el cual los procesos de evaluación de necesidades han tendido a guiar las respuestas de los programas en situaciones de crisis. La fiabilidad y objetividad de los procesos de evaluación por parte de los organismos han sido ampliamente debatidas. Tal como afirman Darcy y Hofmann (2003, pág. 16), «la evaluación de las necesidades a menudo se combina con la formulación de respuestas, en formas que pueden conducir a una intervención impulsada por los recursos e impidiendo otras formas de intervención (quizá más adecuadas)». En consecuencia, los planteamientos comunes basados en las necesidades se han asociado con el análisis impulsado por la oferta acerca de las necesidades, resultando las evaluaciones realizadas anticipadamente incapaces de captar la naturaleza cambiante de las necesidades y los riesgos a medida que evolucionan las crisis.

Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, las controversias alrededor

de la evaluación de necesidades generan algunas inquietudes. Las evaluaciones de necesidades pocas veces son resultado de análisis intersectoriales, y muy a menudo reflejan tanto la experiencia de organismos como las prioridades institucionales. En consecuencia, el vínculo entre la evaluación de las necesidades y la programación eficaz ha sido tenue. Los procesos de evaluación han seguido siendo improvisados y difíciles de comparar y analizar.

Dentro del amplio campo de las «evaluaciones humanitarias», hay una serie de conceptos y términos diversos que son confundidos con facilidad, aunque conceptualmente sean distintos; es el caso de la Evaluación de las necesidades alimentarias de emergencia, la Evaluación de las necesidades de seguridad alimentaria de emergencia y la Evaluación de las necesidades en situaciones de emergencia (Haan, Majid y Darcy, 2006). En este contexto, la coordinación entre los organismos pertinentes y los responsables de la adopción de decisiones no ha sido fuerte y, en consecuencia, no se han favorecido los planteamientos de base empírica. Esto ha generado un ambiente de desconfianza y ha introducido sesgos en el modo como se evalúan las necesidades y se configura la respuesta (Darcy y Hoffmann, 2003).

En el ámbito de la ayuda alimentaria en particular, las evaluaciones humanitarias han sido objeto de críticas debido a la práctica de incorporar evaluaciones en los llamamientos de emergencia. En 2003, el PMA se propuso abordar estas cuestiones a través del Proyecto de fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia (SENAC). El progreso y el trabajo constante del SENAC merecen una atención especial y se destacan en el Recuadro 16.

Financiación para emergencias complejas

La estructura de financiación de las actividades humanitarias es un obstáculo en los procesos de toma de decisiones y respuesta, y no puede ser separada de la capacidad de los organismos para apoyar los esfuerzos iniciales de recuperación y desarrollo.

Tal como se ha expuesto en el capítulo anterior (véase el Recuadro 15), las tendencias de la financiación para emergencias complejas están caracterizadas

RECUADRO 16

El PMA y el Proyecto de fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia

La fiabilidad y objetividad de las evaluaciones de necesidades han sido objeto de una gran atención. En el caso del PMA, se han formulado críticas a la práctica de incorporar evaluaciones en los llamamientos de emergencia, hecho que supone un riesgo de generar distorsiones en el modo en que se presenta la información, y en particular, de dar un mayor relieve a la ayuda alimentaria e ignorar al mismo tiempo fórmulas alternativas para restaurar los medios de subsistencia, tanto en el transcurso como después de una emergencia. Estas preocupaciones se formularon especialmente en respuesta a las evaluaciones de necesidades de alimentos realizadas por el PMA en la crisis alimentaria del África austral en 2002.

En consecuencia, en 2004 la Junta Ejecutiva del PMA aprobó una normativa y un plan de ejecución de 30 meses para fortalecer su capacidad de evaluar las necesidades de emergencia. El Proyecto de fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de emergencia (SENAC) pretende reforzar la capacidad del PMA para evaluar necesidades humanitarias en el sector alimentario durante las emergencias mediante evaluaciones más precisas e imparciales.

El SENAC pretende: *i*) mejorar la responsabilidad y transparencia del PMA en Evaluaciones de las necesidades de

seguridad alimentaria de emergencia; *ii*) producir y comprobar mejor los métodos y directrices de evaluación; *iii*) mejorar la disponibilidad y gestión de la información previa a la crisis en países expuestos a emergencias frecuentes y prolongadas; y *iv*) intensificar la capacidad práctica del PMA mediante la utilización de especialistas en evaluación en sus seis oficinas regionales.

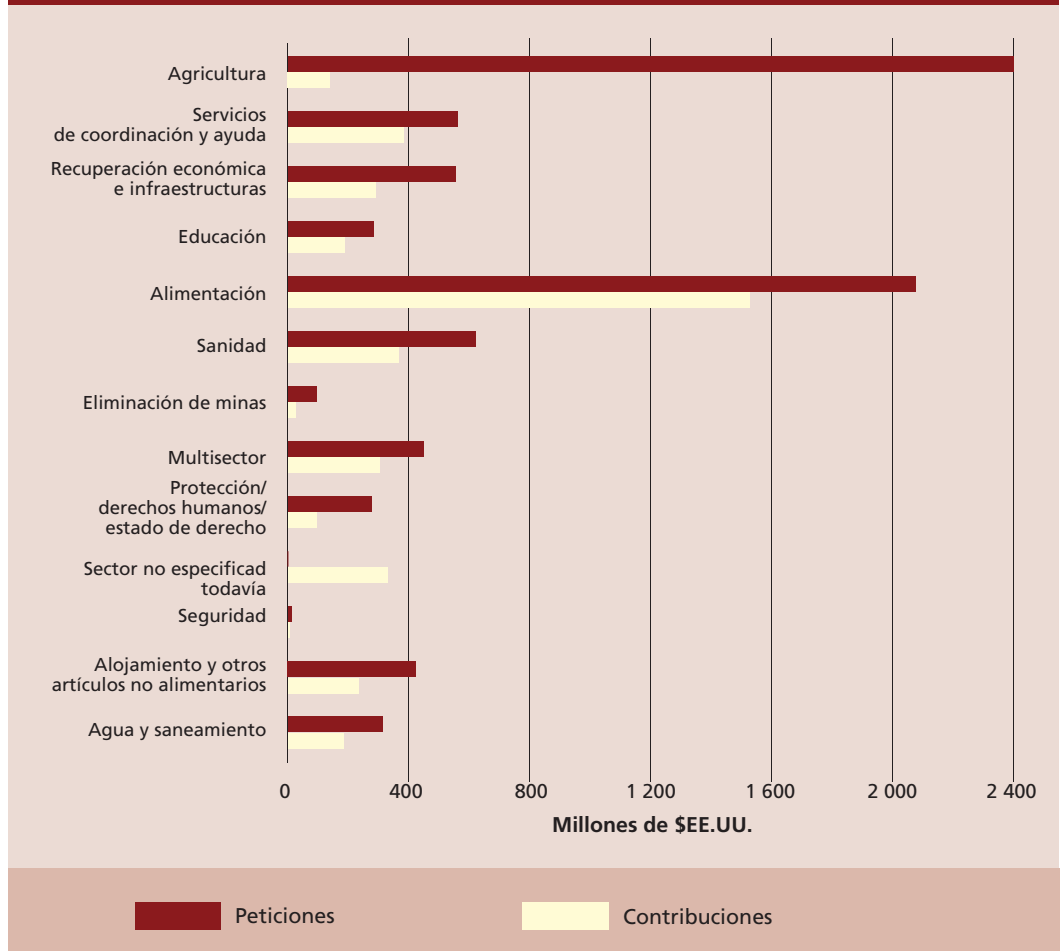
El SENAC está dirigido por un Comité directivo compuesto de representantes de los donantes y por un grupo asesor de expertos en seguridad alimentaria en representación del mundo académico, la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y ONG asociadas. Hasta la fecha, el trabajo ha dado como resultado la elaboración de unas directrices preliminares para la evaluación de las necesidades de seguridad alimentaria de emergencia, la preparación de estudios teóricos sobre algunos temas relacionados con la evaluación y la seguridad alimentaria, la realización de encuestas de base previas a las crisis y contribuciones a los sistemas de seguimiento de la seguridad alimentaria en varios países. Estos esfuerzos continuarán en 2007 y se consolidarán en 2008.

Fuente: PMA, 2005b.

por niveles de financiación bajos e impredecibles, que pueden variar entre las distintas crisis y los diferentes sectores (por ejemplo, la logística, la sanidad, la nutrición). El Procedimiento de llamamientos unificados de las Naciones Unidas es un mecanismo destinado a agilizar el enfoque adoptado por las instituciones de las Naciones Unidas y sus asociados en la petición de financiación de operaciones de socorro de emergencia. Desde su creación en el decenio de 1990, los donantes han satisfecho, por término medio, el 60 por ciento de la cantidad total pedida, con

la proporción para la ayuda alimentaria dentro del procedimiento de llamamientos unificados habitualmente más alta (Webb, 2003). De 1994 a 2001, la respuesta de los donantes a la petición de ayuda alimentaria del PMA en el marco del Procedimiento de llamamientos unificados de las Naciones Unidas alcanzó, por término medio, el 85 por ciento, en contraste con el 58 por ciento alcanzado para todos demás sectores juntos (OCAH, 2002). Esta tendencia queda resaltada en la Figura 10, que detalla las peticiones y compromisos del Procedimiento de llamamientos unificados a nivel mundial

FIGURA 10
Peticiones de financiación y contribuciones



Fuente: OCAH, Servicios de supervisión financiera.

en 2005 entre los principales sectores a partir de las cifras facilitadas por el Servicio de Control Financiero de la OCAH.

Las tendencias recientes muestran un progreso dispar en la ruptura de este ciclo de financiación insuficiente. En 2003, la iniciativa Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias supuso un compromiso entre los donantes para mejorar las prácticas de financiación en las emergencias humanitarias. Una parte central de la iniciativa incluyó un esfuerzo para «asignar financiación humanitaria en proporción a las necesidades y en base a la evaluación de necesidades». En esa época, la ayuda humanitaria había alcanzado el 10 por ciento del conjunto de la ayuda al desarrollo, que se había estabilizado en aproximadamente 5 700 millones de euros entre 1999 y 2002 (ECOSOC, 2006).

Aunque ha ayudado a promover las prácticas de buen donante, la iniciativa todavía no tiene un efecto importante en el flujo de fondos destinados a crisis o sectores con falta de financiación (ECOSOC, 2006). De 2003 a 2005, la ayuda alimentaria aumentó en más de 2 000 millones de euros en dos años consecutivos; sin embargo, el grueso del aumento registrado en la ayuda se ha destinado a catástrofes de grandes dimensiones como Afganistán, Iraq y los países afectados por el tsunami. Las reformas más recientes introducidas en el Fondo central para la acción en casos de emergencia son notables, y se tratarán más tarde.

Aunque la desproporción en la financiación se atribuye algunas veces al cansancio de los donantes, o al «efecto CNN», también hay que tener en cuenta algunos factores políticos y económicos.

La financiación para emergencias complejas queda comprometida por las expectativas de financiación a corto plazo en los presupuestos del donante, y la asignación de fondos del donante para organismos determinados de las Naciones Unidas u otros organismos internacionales (Levine y Chastre, 2004). En la práctica, esto impide la planificación a largo plazo, que es cada vez más necesaria, dado que los organismos están evolucionando en la profesionalización y fortalecimiento de su capacidad organizativa. Además, impulsa un entorno de ayuda cada vez más competitivo, en el que los organismos de las Naciones Unidas y los actores internacionales van a la caza de recursos limitados, a menudo para conjuntos muy variados de intervenciones, que incluyen el análisis normativo, el liderazgo, la coordinación y la prestación de servicios (Dalton *et al.*, 2003).

Más aún, el sesgo sectorial de la financiación se ha atribuido también a las deficiencias en el marco del sistema de las Naciones Unidas (Smillie y Minnear, 2003; Darcy y Hofmann, 2003). Tal como se ha dicho anteriormente, la presentación de análisis y el establecimiento de prioridades de respuesta pocas veces han obligado al organismo donante a ajustar la financiación. De forma idéntica, la coordinación entre los organismos y otros actores internacionales ha sido frecuentemente ineficaz, con ausencia de liderazgo por parte del Residente de las Naciones Unidas/Coordinador de actividades humanitarias y de otras autoridades locales. Por último, las respectivas capacidades de respuesta de los diferentes organismos también varían, hecho que fomenta la movilización reiterada de recursos alrededor de intervenciones suficientemente comprobadas. Estos factores han convergido para perpetuar un sesgo orientado a respuestas más tangibles y fungibles para satisfacer necesidades inmediatas.

Mejora de la toma de decisiones y respuesta

Para mejorar la toma de decisiones y la respuesta se requiere una serie de innovaciones con el objeto de intensificar el análisis y la evaluación y, asimismo, abordar las limitaciones institucionales a nivel

nacional e internacional. Las estrategias de consecución se examinarán ahora con más detalle, especialmente a partir de experiencias basadas en los países e interinstitucionales.

Vinculación de la información a la acción: la función del análisis

A menudo la toma de decisiones se lleva a cabo en ausencia de información fundamental –información que, por el contrario, debería constituir la base para comprender la naturaleza subyacente a una crisis y planificar una respuesta eficaz–.

Se necesita un análisis mejorado, que se centre en las siguientes áreas:

- *Un consenso técnico y un lenguaje común:* ya existe un conjunto de iniciativas para unificar los elementos centrales de análisis y respuesta de actividades humanitarias, por ejemplo el Seguimiento y evaluación normalizados del socorro y la transición, el Marco de análisis de necesidades de Procedimiento de llamamientos unificados, y el Proyecto Esfera, una carta de actividades humanitarias que establece las normas mínimas en materia de respuestas humanitarias. Se necesita una mejora en los métodos analíticos para la seguridad alimentaria a fin de asegurar una terminología, unas definiciones y unos marcos comunes. Se precisa una clarificación especial para clasificar y comparar la gravedad de las diversas situaciones posibles de seguridad alimentaria y sus consecuencias.
- *Un método basado en los indicios:* hay que asegurar que las respuestas se basen en una comprobación de la necesidad. Esto implica que la información de alerta básica pueda ser objeto de comparación y tenga credibilidad, y, además, que los organismos y los donantes muestren su voluntad para apoyar protocolos de respuesta más transparentes.
- *Respuestas estratégicas:* el menú de posibles intervenciones para mitigar una crisis necesita ser considerado en su conjunto, antes que recurrir a respuestas impulsadas desde la oferta. A menudo se ignoran los posibles criterios que podrían determinar la adecuación de una respuesta.

El incremento del ámbito del análisis normativo se ve limitado en cuanto a las respuestas humanitarias, porque los recursos se destinan prioritariamente a la evaluación de necesidades y la valoración de consecuencias (ODI, 2005a). Se ha sugerido que la ausencia de una base común para medir y comparar niveles de necesidad supone un gran obstáculo para la asignación de prioridades, la imparcialidad en la toma de decisiones y la asunción de responsabilidades. Esta circunstancia se hace especialmente patente en crisis crónicas, en las que, a menudo, el riesgo de la incapacidad por parte de las instituciones y los organismos estatales es evidente, bastante antes de que la crisis aparezca, aunque la movilización de respuestas surge únicamente durante situaciones extremas. En consecuencia, se necesita un análisis más global del problema, que identifique los aspectos estructurales relacionados con la inseguridad alimentaria crónica.

A este respecto, el cambio más significativo en el análisis de la seguridad alimentaria en los últimos años ha sido una comprensión global integrada de los medios de subsistencia. Sin embargo, esto presenta todavía muchos problemas (Maxwell, 2006). Aunque actualmente existe un amplio conocimiento de las categorías básicas de bienes y la mayoría de las estrategias de subsistencia dominantes, la atención se ha dirigido más recientemente a una mayor comprensión del contexto de vulnerabilidad y de las limitaciones institucionales y normativas para los medios de subsistencia.

Ante estos retos, el marco integrado de clasificación de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria (CIF), desarrollado por la FAO en Somalia pero usado ampliamente en la crisis causada por la sequía en la región del Cuerno de África, se reconoce cada vez más como un intento importante para reunir múltiples fuentes de información en un único análisis de seguridad alimentaria y necesidades humanitarias (FAO, 2006f). Tal como sostiene Maxwell (2006), y como se desarrolla en el estudio monográfico mencionado más adelante, la utilización de este instrumento pone de relieve lo lejos que tiene que ir el sector de seguridad humanitaria y alimentaria para alcanzar una «regla de oro» en relación con los indicadores, análisis y definiciones, aunque

de todas formas representa un avance hacia la dirección correcta.

La Clasificación integrada de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria es una escala uniformizada que integra información sobre seguridad alimentaria, nutrición y medios de subsistencia en una notificación clara sobre la gravedad de una crisis y las consecuencias para la respuesta humanitaria. La tabla de referencia de la CIF (Figura 11) proporciona detalles de las categorías principales de la fase: (1) Seguridad alimentaria en general, (2) Inseguridad alimentaria permanente, (3) Crisis aguda de alimentos y medios de subsistencia, (4) Emergencia humanitaria y (5) Hambruna/catástrofe humanitaria.

Cada fase está asociada a un conjunto amplio de resultados de referencia en el bienestar humano y en los medios de subsistencia. Las fases se fundamentan en normas y criterios internacionales para asegurar su solidez y su capacidad para someterse a comparaciones, e incluyen:

- *Plantillas de análisis*: para organizar las informaciones clave de forma transparente y facilitar el análisis a fin de corroborar una clasificación de la fase y orientar el análisis de respuesta.
- *Protocolos cartográficos*: un conjunto de instrumentos cartográficos y de comunicación visual uniformizados que transmiten de forma eficaz información clave referente al análisis de situación en un mapa determinado.
- *Tablas de población*: para comunicar de una forma sistemática y eficaz las estimaciones de población en base a límites administrativos, sistemas de subsistencia y distribución geográfica de los medios de subsistencia.

La CIF resume un análisis de situación, que es una fase decisiva en el análisis de la ayuda alimentaria, aunque a menudo se ignore su importancia. El análisis de la situación constituye la base para identificar los aspectos fundamentales de una situación (su gravedad, sus causas, su magnitud, etc.). De forma ideal, el análisis viene respaldado por un consenso amplio entre las principales partes interesadas, incluyendo gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y de las ONG, donantes, medios de comunicación y comunidades destinatarias.

Por ejemplo, la Figura 12 ofrece una representación gráfica del sistema de clasificación de la CIF basado en la última previsión de seguridad alimentaria de la Dependencia de Evaluación de la Seguridad Alimentaria para después de la temporada Deyr (la breve e irregular temporada de lluvias de octubre a enero) de 2005/06. En el mapa se destacan los siguientes aspectos particulares de la CIF para el análisis de la seguridad alimentaria.

Los aspectos clave incorporados a este mapa comprenden:

- *La gravedad:* La CIF incluye la escala completa de situaciones de seguridad alimentaria, desde la seguridad alimentaria generalizada hasta la hambruna. La CIF destaca la necesidad de intervenir en el ámbito de la seguridad alimentaria durante todas las fases y no únicamente cuando surge una emergencia. La inclusión de la Crisis aguda de alimentos y medios de subsistencia (Fase 3) subraya la importancia de comprender la dinámica de los medios de subsistencia y su relación con la seguridad alimentaria.
- *La cobertura geográfica:* La distribución geográfica de los medios de subsistencia constituye la unidad central de la CIF para el análisis espacial. Un análisis de la distribución geográfica de los medios de subsistencia permite entender mejor cómo la gente, dentro de un sistema de subsistencia determinado, obtiene habitualmente sus alimentos y sus ingresos y cuáles son sus pautas de gastos y estrategias para afrontar la situación. Se especifican los bienes de subsistencia, por ejemplo la característica de referencia clave, y se pone de relieve cómo las donaciones de medios de subsistencia se interrelacionan con las instituciones para facilitar (o perjudicar) los medios de subsistencia.
- *Causas próximas e inmediatas:* Las características de una crisis determinada se definen sobre la base de un conocimiento de los peligros, vulnerabilidades y causas subyacentes. En particular, el marco incorpora el riesgo, que indica la probabilidad de un peligro, la exposición y la vulnerabilidad de los sistemas de subsistencia.
- *Tendencia/escenarios previstos:* Mientras

que la clasificación de la fase describe la situación actual o inminente para un área determinada, los niveles de alerta se usan como un instrumento de predicción para informar del riesgo de una fase de agravamiento.

El valor operativo de la CIF radica no sólo en proporcionar los criterios para un análisis de situación coherente, sino también en vincular de forma explícita esta evolución con respuestas adecuadas basadas en el enfoque de doble componente de la FAO y otros marcos.

Actualmente, tanto la FAO como el PMA están aunando esfuerzos para integrar elementos del IPC en los trabajos conjuntos del componente de seguridad alimentaria del Marco de análisis de las necesidades del Procedimiento de llamamientos unificados, un instrumento para ayudar a los coordinadores humanitarios y los equipos de los países a organizar y presentar la información existente sobre necesidades humanitarias de una forma coherente y homogénea.

Mejora de la evaluación de las necesidades

El interés acerca de las prácticas de evaluación de las necesidades se ha centrado en integrar la evaluación como parte de una respuesta en curso vinculada a diferentes fases del ciclo del proyecto, más que a una actividad diseñada anticipadamente para justificar propuestas de financiación específicas. Un aspecto clave es la forma en que la función de la evaluación de necesidades puede ser reforzada para conformar los procesos de toma de decisiones, por ejemplo al determinar la conveniencia de la propia intervención, la naturaleza y dimensión de la misma, la priorización y asignación de recursos, así como el diseño y planificación de los programas (Darcy y Hoffmann, 2003).

En base a estas experiencias, se pueden señalar las siguientes prioridades:

- *La integración de la evaluación de necesidades en procesos en curso:* la evaluación de necesidades debería ser contextualizada como parte de un proceso continuo. Esto destaca la función de los sistemas de alerta y formación básica ya existentes, además de las posibles relaciones con el seguimiento y

FIGURA 11

Tabla de referencia del marco integrado de clasificación de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria

CLASIFICACIÓN DE LA FASE		RESULTADOS FUNDAMENTALES DE REFERENCIA (resultados actuales o inminentes en las vidas y medios de subsistencia; basados en la integración de indicios)	
1	SEGURIDAD ALIMENTARIA EN GENERAL	Tasa bruta de mortalidad	<0,5/10 000/día
		Malnutrición aguda	<3 por ciento (peso corporal/altura puntuación <-2 z)
		Retraso del crecimiento	<20 por ciento (altura/edad, puntuación <-2 z)
		Acceso a la alimentación/disponibilidad	Normalmente adecuada (>2 100 kcal ppp ¹ día), estable
		Diversidad de la alimentación	Cantidad y calidad de la diversidad constantes
		Acceso al agua/disponibilidad	Normalmente adecuada (>15 litros ppp día), estable
		Peligros	Probabilidad de moderada a baja
		Seguridad civil	Paz predominante y estructural
		Bienes de subsistencia	Utilización en general sostenible (de 5 bienes)
2	INSEGURIDAD ALIMENTARIA PERMANENTE	Tasa bruta de mortalidad	<0,5/10 000/día; TMM5 ² < 1/10 000/día
		Malnutrición aguda	>3 por ciento aunque <10 por ciento (peso corporal/altura, puntuación <-2 z), nivel normal, estable
		Retraso del crecimiento	>20 por ciento (peso/edad, puntuación <-2 z)
		Acceso a la alimentación/ disponibilidad	En el límite de lo aceptable (2 100 kcal ppp día); inestable
		Diversidad de la alimentación	Déficit permanente en la diversidad de la alimentación
		Acceso al agua/disponibilidad	En el límite de lo aceptable (15 litros ppp día); inestable
		Peligros	Frecuentes, con una alta vulnerabilidad de los medios de subsistencia
		Seguridad civil	Inestable; tensión perjudicial
		Afrontamiento	Estrategias en materia de seguros
		Bienes de subsistencia	Utilización perjudicial e insostenible (de 5 bienes)
		Estructural	Obstáculos notorios subyacentes a la seguridad alimentaria
3	CRISIS AGUDA DE ALIMENTOS Y MEDIOS DE SUBSISTENCIA	Tasa bruta de mortalidad	0,5-1/10 000/día, TMM5 1-2/10 000/día
		Malnutrición aguda	10-15 por ciento (peso corporal/altura, puntuación <-2 z), mayor de lo normal, en aumento
		Enfermedad	Epidémica; en aumento
		Acceso a la alimentación/disponibilidad	Falta de derechos; 2 100 kcal ppp día mediante el despojo de bienes
		Diversidad de la alimentación	Déficit agudo de diversidad de la alimentación
		Acceso al agua/disponibilidad	7,5-15 litros ppp día, acceso mediante el despojo de bienes
		Indigencia/desplazamiento	Emergente; difuso
		Seguridad civil	Conflicto de baja intensidad, extensión limitada
		Afrontamiento	Estrategias de crisis; Índice de Estrategia de Afrontamiento mayor que la referencia; en aumento
		Bienes de subsistencia	Reducción acelerada y crítica o pérdida de acceso
4	EMERGENCIA HUMANITARIA	Tasa bruta de mortalidad	1-2/10 000/día, >2x tasa de referencia, en aumento; TMM5 > 2/10 000/día
		Malnutrición aguda	>15 por ciento (peso corporal/altura, puntuación <-2 z), mayor de lo normal, en aumento
		Enfermedad	Pandemia
		Acceso a la alimentación/disponibilidad	Ausencia grave de derechos; incapacidad para alcanzar 2 100 kcal ppp día
		Diversidad de la alimentación	Regularmente 2 ó 3 o menos de los principales grupos de alimentos consumidos
		Acceso al agua/disponibilidad	<7,5 litros ppp día (sólo uso humano)
		Indigencia/desplazamiento	Concentrados; en aumento
		Seguridad civil	Conflicto de alta intensidad, extendido
		Afrontamiento	Estrategias de estrés; Índice de Estrategia de Afrontamiento significativamente mayor que la referencia
		Bienes de subsistencia	Agotamiento casi completo e irreversible o pérdida de acceso
5	HAMBRUNA/CATÁSTROFE HUMANITARIA	Tasa bruta de mortalidad	>2/10 000 /día (ejemplo: 6 000/1 000 000/30 días)
		Malnutrición aguda	>30 por ciento (peso corporal/altura, puntuación <-2 z)
		Enfermedad	Pandemia
		Acceso a la alimentación/disponibilidad	Carencia extrema de derechos; muy por debajo de 2 100 kcal ppp día
		Acceso al agua/disponibilidad	<4 litros ppp día (sólo uso humano)
		Indigencia/desplazamiento	A gran escala, concentrado
		Seguridad civil	Conflicto de alta intensidad, extendido
		Bienes de subsistencia	Pérdida completa real; destrucción

MARCO ESTRATÉGICO DE RESPUESTA

(paliar los efectos directos, apoyar los medios de subsistencia y analizar las causas subyacentes/estructurales)

-
- Asistencia estratégica a focos de inseguridad alimentaria
 - Inversión en sistemas de producción económicos y alimentarios
 - Desarrollo de sistemas de subsistencia basados en los principios de la sostenibilidad, la justicia y la igualdad
 - Prevención del surgimiento de obstáculos estructurales a la seguridad alimentaria
 - Campaña de promoción
-
- Formulación y ejecución de estrategias para aumentar la estabilidad, resistencia y fortaleza de sistemas de subsistencia, reduciendo de este modo el riesgo
 - Provisión de redes de seguridad para grupos de alto riesgo
 - Intervenciones para la utilización óptima y sostenible de los bienes de subsistencia
 - Creación de un plan de contingencia
 - Corrección de los obstáculos estructurales a la seguridad alimentaria
 - Supervisión estrecha de resultados relevantes e indicadores del proceso
 - Campaña de promoción
-
- Ayuda a los medios de subsistencia y protección de grupos vulnerables
 - Intervenciones estratégicas y complementarias para el acceso a los alimentos/disponibilidad de alimentos de forma inmediata y apoyo de los medios de subsistencia
 - Suministro selectivo de ayuda complementaria sectorial (por ejemplo, agua, vivienda, higiene, salud, etc.)
 - Intervenciones estratégicas en la comunidad a nivel nacional para crear, estabilizar rehabilitar o proteger los bienes de subsistencia prioritarios
 - Crear o ejecutar un plan de contingencia
 - Supervisión estrecha de resultados relevantes e indicadores del proceso
 - Uso de la crisis como oportunidad para corregir las causas estructurales subyacentes
 - Campaña de promoción
-
- Protección urgente de grupos vulnerables
 - Acceso a la alimentación a través de intervenciones complementarias de urgencia
 - Suministro selectivo de ayuda complementaria sectorial (por ejemplo, agua, vivienda, sanidad, salud, etc.)
 - Protección contra la pérdida completa del medio de subsistencia y/o promoción del acceso a los medios de subsistencia
 - Supervisión estrecha de los resultados relevantes y de los indicadores del proceso
 - Uso de la crisis como oportunidad para corregir las causas estructurales subyacentes
 - Campaña de promoción
-
- Protección urgente de vidas humanas y grupos vulnerables
 - Asistencia amplia con necesidades básicas (por ejemplo, alimentos, agua, vivienda, higiene, salud, etc.)
 - Revisiones normativas/jurídicas donde se precise
 - Negociaciones con intereses político-económicos diversos
 - Uso de la crisis como oportunidad para corregir las causas estructurales subyacentes
 - Campaña de promoción

evaluación de la seguridad alimentaria. Maxwell y Watkins (2003) se enfrentan a estos problemas vinculando la evaluación de las necesidades de seguridad alimentaria de urgencia con el sistema, más amplio, de información y análisis de la seguridad alimentaria. Un sistema de este tipo tiene algunos componentes precursores y posteriores al propio proceso de evaluación de necesidades, que tienen lugar de forma específica según se necesite. Los elementos precursores aportan rigor y eficiencia técnica, mientras que los componentes posteriores conectan la evaluación de necesidades con aplicaciones del programa, incluyendo el diseño, la promoción y la estrategia de salida (Haan, Majid y Darcy, 2006)

- *Colaboraciones interinstitucionales y conjuntas*: la naturaleza cambiante de las actividades de evaluación de necesidades apunta a un mayor ámbito para la evaluación interinstitucional y conjunta a fin de llegar a acuerdos sobre las necesidades existentes e identificar las respuestas prioritarias. Un ejemplo de planificación coordinada es el Marco de análisis de necesidades del Procedimiento de Llamamientos unificados, un instrumento para ayudar a los organismos de las Naciones Unidas a organizar la información actualmente existente sobre las necesidades humanitarias de una forma coherente y homogénea. Desde 2005 la FAO y el PMA han colaborado en una estrategia conjunta para ayudar a la sección de seguridad alimentaria del Marco de análisis de necesidades del Procedimiento de Llamamientos unificados (OCAH, 2006). Esta estrategia ha sido llevada a cabo a nivel mundial, regional y nacional, y ha supuesto el desarrollo de un método común para la evaluación de las necesidades de seguridad alimentaria y respuesta en países en los que se aplica el Procedimiento de Llamamientos unificados.

Las innovaciones principales de este método han incluido una ampliación y mejora del ámbito de evaluación de las necesidades de seguridad alimentaria, incluyendo: *i*) un análisis mejorado de la situación; *ii*) un

FIGURA 11 (conclusión)

Tabla de referencia del marco integrado de clasificación de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria

NIVELES DE ALERTA	PROBABILIDAD (de la fase de empeoramiento)	GRAVEDAD (de la fase de empeoramiento)	PELIGROS Y VULNERABILIDADES DE REFERENCIA	REPERCUSIONES PARA LA ACCIÓN
ALERTA	Todavía no precisada	No aplicable	Peligro: hecho ocurrido o previsto que perjudica a los medios de subsistencia; con vulnerabilidad baja o indeterminada Indicadores del proceso: pequeño cambio negativo en la situación de normalidad	Supervisión exhaustiva y análisis
RIESGO MODERADO	Probabilidad elevada	Especificada por la clase de fase prevista, y según indicado por el color de las líneas diagonales en el mapa	Peligro: hecho ocurrido o previsto que perjudica a los medios de subsistencia; con vulnerabilidad moderada Indicadores del proceso: importante cambio negativo a partir de una situación de normalidad	Supervisión exhaustiva y análisis Planificación alternativa Intensificación de las intervenciones de la fase actual
ALTO RIESGO	Probabilidad alta; más probable que improbable		Peligro: hecho importante ocurrido, o que sucederá con alta probabilidad, perjudicial para los medios de subsistencia; con vulnerabilidad alta Indicadores del proceso: cambios negativos importantes que agravan la situación	Intervenciones preventivas, con mayor urgencia para grupos de población de alto riesgo Campaña de promoción

¹ Por persona por día.² Tasa de mortalidad de menores de 5 años.

Fuente: FAO/FSAU, 2006.

análisis de las opciones de respuesta, y *iii*) supervisión y valoración. En particular, el intento de incluir un elemento de análisis de las opciones de respuesta es un desarrollo innovador y, asimismo, refleja la necesidad de vincular la evaluación y la programación de forma más exhaustiva.

Los organismos de las Naciones Unidas también están colaborando entre sí para llevar a cabo evaluaciones conjuntas, con el objetivo de identificar la «cesta» de necesidades interrelacionadas en la respuesta a la crisis. Por ejemplo, desde 2003, la FAO y el PMA trabajan conjuntamente para mejorar el proceso y la metodología de la Misión de evaluación de cultivos y suministro de alimentos que comprende un análisis crítico conjunto, debates sobre aspectos técnicos, consultoría y cursos prácticos con otros asociados interesados. Desde comienzos de 2004 la misión de evaluación ha incluido habitualmente «observadores» de organismos donantes para incrementar la transparencia y comprensión del proceso. En estas formas de colaboración pueden darse retrocesos, en la medida en que los

métodos de evaluación unificados pueden diluir el rigor metodológico y el análisis sectorial. Por consiguiente, las evaluaciones deberían tener en cuenta la necesidad de una coordinación más estrecha, pero con un análisis diferenciado para asegurar la integridad técnica de los sectores así como el máximo de coordinación (Haan, Majid y Darcy, 2006; Darcy y Hofmann, 2003).

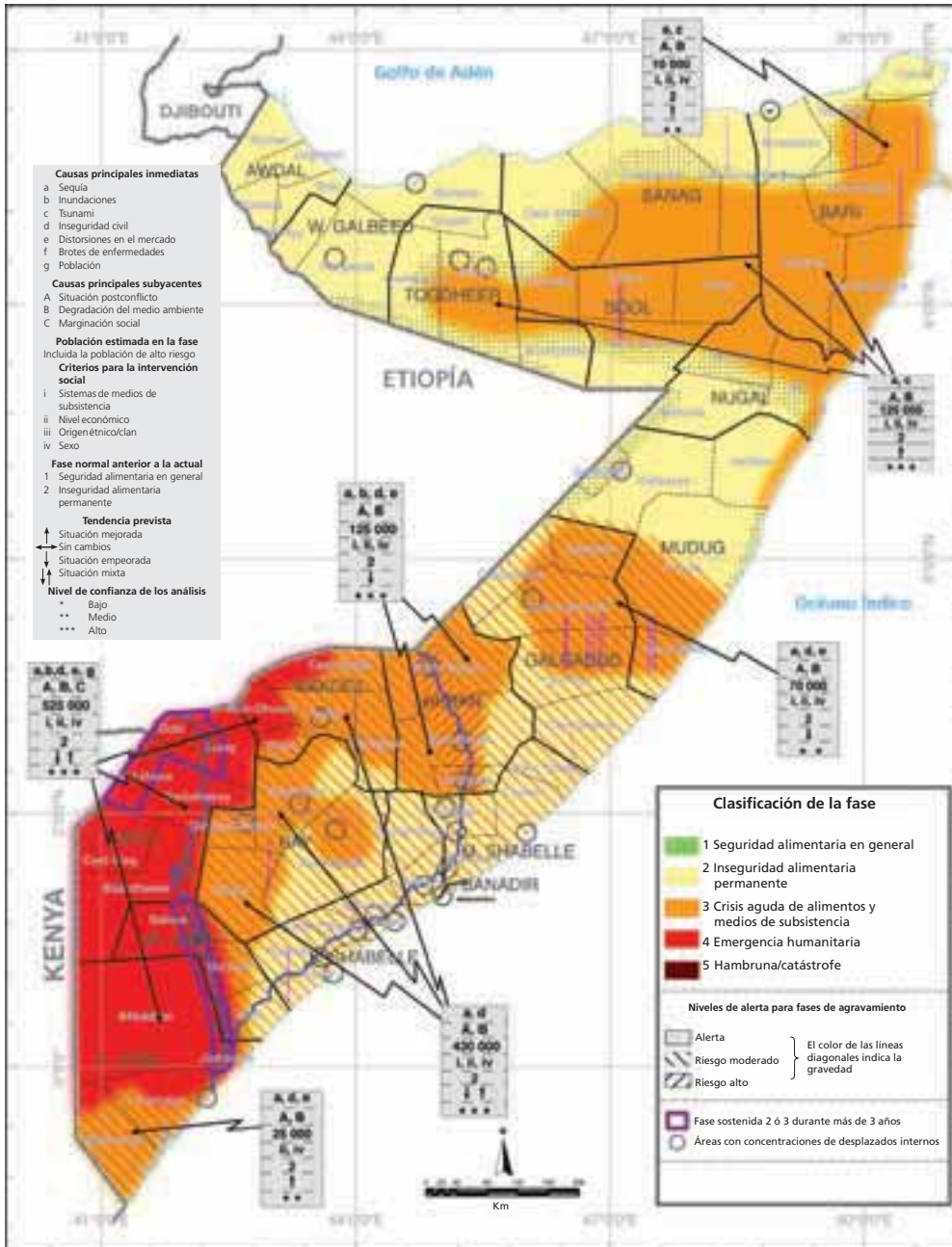
Fortalecimiento de la capacidad y el liderazgo de las instituciones

Es necesario apoyar la capacidad y el liderazgo de las instituciones para promover las prioridades de la seguridad alimentaria en la respuesta estratégica. A nivel internacional, nacional y regional, esto supone fijar el objetivo de asegurar que las dimensiones más amplias de la seguridad alimentaria se incorporen en las actividades de regulación y de programación.

Nivel internacional

Durante los últimos años, la capacidad de la comunidad internacional para satisfacer, de una forma oportuna y predecible, las

FIGURA 12
Análisis de la situación en Somalia, previsión para después de la temporada Deyr 2005/06



Notas: Las poblaciones estimadas no incluyen los desplazados internos o estimaciones relativas a las zonas urbanas y están redondeadas a la decena de millar más cercana. Para explicaciones de las categorías, véase <http://www.fsausomali.org>
 Los límites de región y distrito corresponden a los adoptados por el Gobierno de la República de Somalia en 1986.

Fuente: FAO/FSAU, 2006.

RECUADRO 17

Reforma del sistema de actividades humanitarias de las Naciones Unidas, 2005

En 2005, los Estados Miembros apoyaron una serie de mejoras para el sistema humanitario diseñadas para aumentar el grado de predicción, responsabilidad y eficacia de la respuesta humanitaria. Basadas en la orientación del Coordinador del Socorro de Emergencia junto con otros organismos asociados, las iniciativas derivaron en un Estudio de la respuesta humanitaria que recomendó lo siguiente:

- **Fortalecer la capacidad de respuesta humanitaria a través de un método de evaluación de grupo.** Cada grupo tiene un director asignado, que trabaja en un área de respuesta humanitaria en la que se han identificado las deficiencias en las respuestas. Los grupos están organizados tanto a nivel práctico como global.
- **Fortalecer el sistema de coordinación humanitario.** Requiere incorporar la extensa comunidad humanitaria,

intensificando la base de capacidad y conocimiento de los coordinadores humanitarios y mejorando el sistema coordinador general.

- **Asegurar una financiación predecible mediante un Fondo central para la acción en casos de emergencia.** El objetivo del fondo es proporcionar a las personas que trabajan en tareas humanitarias la financiación suficiente en el intervalo de 72 horas para empezar de forma acelerada las operaciones de socorro, en el momento en que un mayor número de vidas se encuentran en peligro. El servicio de donaciones del fondo se financiará mediante contribuciones voluntarias adicionales, con un objetivo de 500 millones de dólares EE.UU.

Fuente: OCAH, 2005.

necesidades de las poblaciones afectadas durante una crisis ha suscitado una preocupación creciente (OCAH, 2005). Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, se han señalado graves deficiencias en la coordinación y la capacidad de las actividades humanitarias. La integración de seguridad alimentaria, nutrición y medios de subsistencia en el marco del sector humanitario revela una mezcla confusa, tanto de prioridades como de capacidades. En directa relación con esto se encuentra el hecho de que las Naciones Unidas y los organismos internacionales exhiben un nivel bajo de preparación en términos de recursos humanos y capacidades sectoriales.

Tal como se describe en el Recuadro 17, el actual proceso de reforma de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas se diseña para abordar algunos de estos desafíos mediante la mejora de la predicción, responsabilidad y eficacia de la respuesta a la crisis. Las principales dimensiones del proceso de reforma pretenden fortalecer la capacidad de respuesta, la coordinación y los mecanismos de financiación. Un conjunto de

iniciativas complementarias están en curso, centradas en los criterios de evaluación comparativa, definiciones y financiación común a nivel nacional (ODI, 2005a).

La nueva arquitectura para la reforma humanitaria se centra principalmente en aspectos de gestión y técnicos, prioridades que han sido intensamente promovidas por donantes mediante la iniciativa de Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias. Aunque todavía se encuentre en una fase embrionaria, se pueden identificar algunas lecciones iniciales en relación con la seguridad alimentaria y las crisis prolongadas. En términos de mejora de la eficacia, se han identificado deficiencias de capacidad sistemática a través del método de grupo. Éste incluye nueve sectores con directores delegados que cubren: agua, saneamiento y nutrición (UNICEF); alojamiento durante catástrofes naturales (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja); gestión de la vivienda y de campamentos en conflictos y protección (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

[UNHCR]); sanidad (OMS); logística (PMA) y rápida recuperación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]).

Las experiencias de la respuesta al terremoto en Pakistán plantean cuestiones sobre si los grupos mantienen una rivalidad interinstitucional exacerbada, y en qué nivel se ha intensificado la participación de agentes locales o ajenos a las Naciones Unidas (ODI, 2005a; ActionAid, 2006b). La incorporación de los medios de subsistencia y estrategias de terminación –fundamental en el área de la seguridad alimentaria– sigue estando menos clara.

En relación con la capacidad de prever la financiación, el método del Fondo central para la acción en casos de emergencia está reconocido como una evolución positiva en la mejora de la respuesta humanitaria a nivel global, especialmente si se tienen en cuenta su énfasis en el despliegue de mecanismos de respuesta rápida y en centrar su atención en crisis olvidadas (ODI, 2005a; Oxfam, 2005). Sin embargo, todavía quedan pendientes algunas cuestiones acerca de las repercusiones financieras del Fondo, dado que representa una pequeña fracción de la financiación disponible para la respuesta humanitaria y no podría abordar más problemas subyacentes relacionados con la exactitud de análisis y las limitaciones de la capacidad.

Niveles nacionales y regionales

En los niveles nacionales y regionales, se pueden realizar esfuerzos mayores para apoyar los marcos normativos y de programación de tal forma que los objetivos de la seguridad alimentaria se incorporen a estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Desde 2005, tanto la FAO como la CE han estado trabajando para apoyar estas estrategias a través del Programa de información para la acción CE/FAO, que actualmente se centra en 20 países en contextos crónicos, transitorios y en transición.

El punto de acceso del programa es el apoyo a los marcos normativos y de programación para superar los métodos clásicos de generación de información y análisis, que tienden a ser sectoriales y guardan poca relación con los procesos de toma de decisiones, y asimismo para

asegurar la generación de resultados de programación y normativos relevantes para diversos contextos. Este método tiene lugar en contextos donde las instituciones públicas están debilitadas o son inexistentes y con predominio de intervenciones a corto plazo.

Por ejemplo, en el sur y el norte de Sudán se ha conseguido un avance significativo en la formulación del Sudan Institutional Capacity Programme: Food Security Information for Action. El objetivo general del programa es fortalecer «las capacidades humanas, físicas y organizativas... en la generación y utilización de información para las políticas y los programas relacionados con el análisis, supervisión y evaluación de la seguridad alimentaria» (FAO, 2005c). Esto debería conseguirse a través de los siguientes objetivos: *i)* se debería definir y convertir en operativo el marco normativo general para la seguridad alimentaria; *ii)* se debería constituir una organización institucional para mejorar la coordinación y fortalecer los vínculos verticales y horizontales; *iii)* se deberían diseñar políticas y programas eficaces, supervisados y evaluados para abordar las principales áreas prioritarias, y *iv)* la información relevante sobre seguridad alimentaria debería ser fácilmente accesible y manejable por todas las partes interesadas.

Hasta la fecha, el trabajo que se está realizando muestra algunas lecciones que tienen una amplia aplicación en el fortalecimiento de las instituciones. En primer lugar, es importante la coordinación de la ayuda desde los órganos superiores de la toma de decisiones, ya que la credibilidad de las futuras intervenciones, a menudo, dependerá de la ubicación institucional de este apoyo. Por ejemplo, tanto para el norte como para el sur de Sudán se recomienda crear dos consejos de seguridad alimentaria dependientes de la oficina del presidente, para garantizar que la seguridad alimentaria se priorice de forma eficaz. Sin embargo, como también ocurre en otros contextos, las consecuencias de una descentralización plantean nuevos problemas.

Además, se debería considerar prioritaria la relación entre los procesos de información y de toma de decisiones, y se deberían abordar las deficiencias en la información. Por ejemplo, en el norte de Sudán, las deficiencias principales comprenden un censo y unos datos básicos anticuados, la falta de

información uniforme, duplicación y acceso limitado a la información, y una colaboración insuficiente con otras situaciones crónicas y transitorias. Este constituye un ámbito de especial preocupación común y ha sido además el tema de una evaluación conjunta entre la Unión Africana (UA), la UE y la FAO sobre la eficacia de los sistemas de alerta en África (FAO, 2006h).

Conclusiones

El vínculo entre la inseguridad alimentaria aguda y la crónica plantea desafíos tanto a los donantes como a los organismos internacionales para acordar la gravedad relativa de las diferentes crisis y la adecuación de opciones de respuesta alternativa. Aunque los organismos están trabajando para introducir novedades en sus métodos de programación, perdura una deficiencia en las herramientas analíticas existentes y una falta de términos, definiciones y marcos comunes para analizar la seguridad alimentaria. Por consiguiente, la programación tiende a estar orientada por evaluaciones de necesidades específicas, impulsadas por intervenciones que se rigen por los recursos disponibles. Existe un sesgo en materia de políticas proclive a abordar

los síntomas de crisis, antes que las causas subyacentes a una situación dinámica. Esta situación se ve agravada por una financiación variable e imprevisible.

Se requieren estrategias más eficaces para evaluar la adecuación de las estrategias de seguridad alimentaria y para determinar dónde se necesita la ayuda alimentaria y dónde no hace falta. Las siguientes prioridades en la formulación de las políticas se han identificado para asegurar unas estrategias de respuesta que vinculen intervenciones de seguridad alimentaria inmediata con prioridades a medio y largo plazo:

- Mejorar el análisis de seguridad alimentaria para garantizar que las respuestas se basen en necesidades, y sean además estratégicas y oportunas.
- Incorporar la evaluación de necesidades como parte de un proceso orientado a la supervisión y valoración, en lugar de un suceso aislado impulsado por las exigencias de recursos.
- Fortalecer la capacidad y el liderazgo institucional a nivel internacional, nacional y regional para asegurar que las dimensiones más amplias de la seguridad alimentaria se tomen en cuenta en la formulación de políticas y programación.

6. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Contribución especial

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

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

RAZONES PARA EL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN

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

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

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

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

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

LA AYUDA ALIMENTARIA PUEDE PERJUDICAR LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

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

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

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

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

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

SE NECESITA UNA NUEVA ESTRUCTURA DE GOBIERNO PARA LA AYUDA ALIMENTARIA

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

Parte II

EXAMEN MUNDIAL Y POR REGIONES

Hechos y cifras



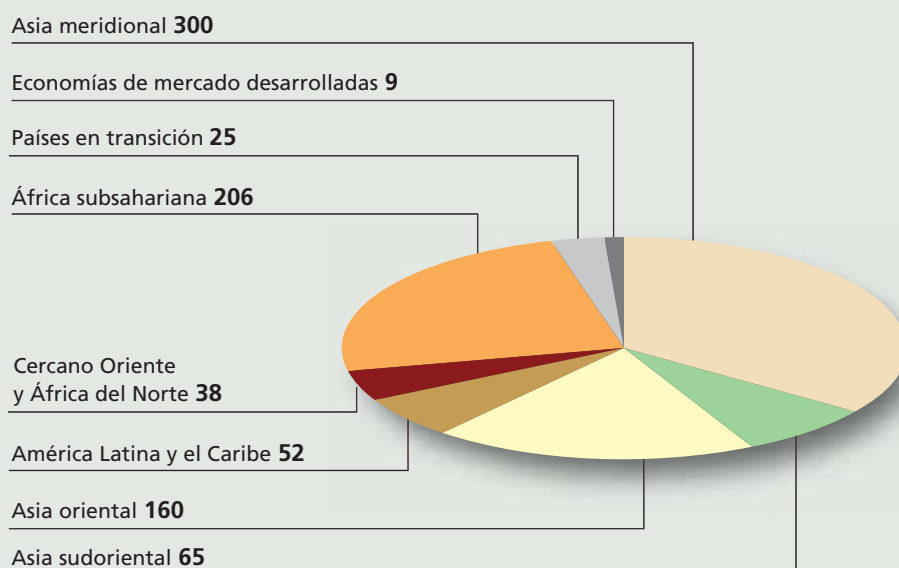
Parte II



1. TENDENCIAS DE LA SUBNUTRICIÓN

- La FAO calcula que durante el período 2001-03 el número total de personas afectadas por la subnutrición crónica en todo el mundo ascendía a 854 millones, de las cuales 820 millones vivían en países en desarrollo, 25 millones en países en transición y 9 millones en países con economías de mercado desarrolladas (Figura 13). Como en años anteriores, más de la mitad del número total de personas subnutridas (el 61 por ciento) vive en Asia y el Pacífico, mientras que el 24 por ciento del total vive en el África subsahariana. La prevalencia más alta de la subnutrición se da en el África subsahariana, donde la FAO calcula que las personas subnutridas representan el 32 por ciento de la población (Figura 14). Las tendencias a más largo plazo muestran que el número absoluto de personas subnutridas en los países en desarrollo ha disminuido ligeramente, mientras que la prevalencia de la subnutrición se ha reducido considerablemente, desde el 37 por ciento de la población total en 1969-1971 hasta el 17 por ciento en 2001-03 (Figuras 15 y 16). Si bien ello constituye un importante progreso, los avances han sido muy desiguales y se han ralentizado en los últimos años.
- La mayor parte de la mejora por lo que hace a la subnutrición durante los últimos 35 años se ha concentrado en Asia y el Pacífico, donde la prevalencia de la subnutrición se ha reducido en casi dos tercios. En el África subsahariana, la reducción muy limitada de la prevalencia de la subnutrición ha resultado abundantemente contrarrestada por el crecimiento demográfico, que ha tenido como consecuencia un gran aumento del número absoluto de personas subnutridas.
- Las tendencias regionales globales, no obstante, ocultan diferencias significativas entre subregiones. Dentro del África subsahariana, todas las subregiones excepto el África central han hecho progresos impresionantes en la reducción de la prevalencia de la subnutrición. En el África central, la proporción de personas subnutridas de la población total se ha incrementado de modo muy acusado,

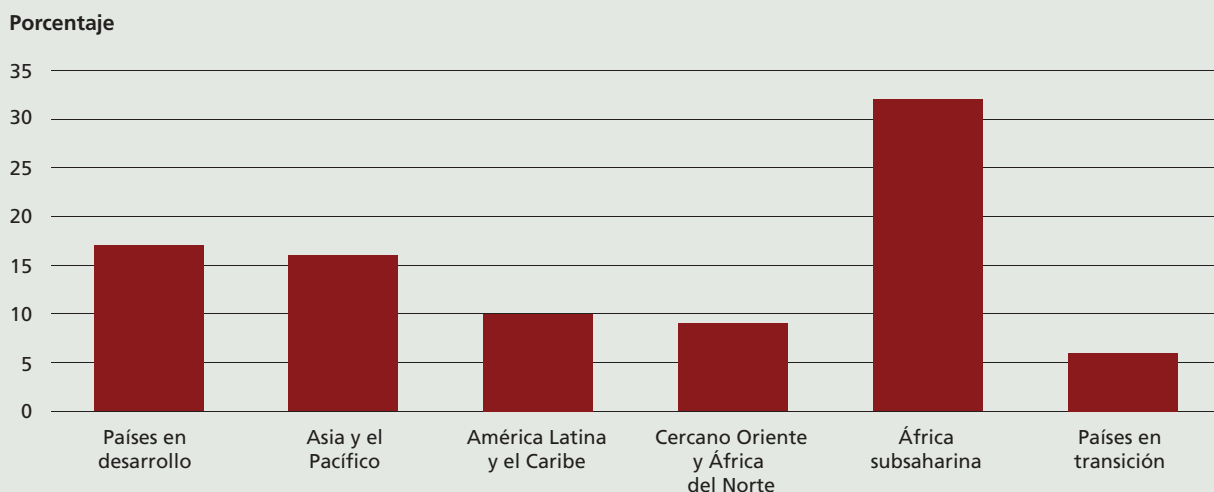
FIGURA 13
Número de personas subnutridas por regiones, 2001-2003 (millones)



Nota: Las cifras se han redondeado.

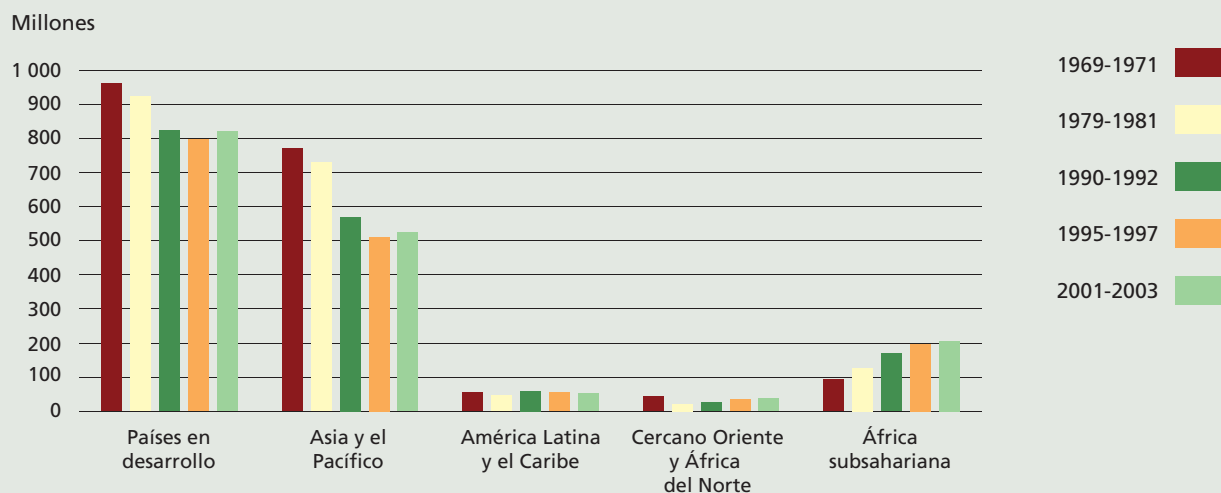
Fuente: FAO.

FIGURA 14
Proporción de la población subnutrida por regiones, 2001-2003



Fuente: FAO.

FIGURA 15
Tendencia del número de personas subnutridas en los países en desarrollo, por regiones



Fuente: FAO.

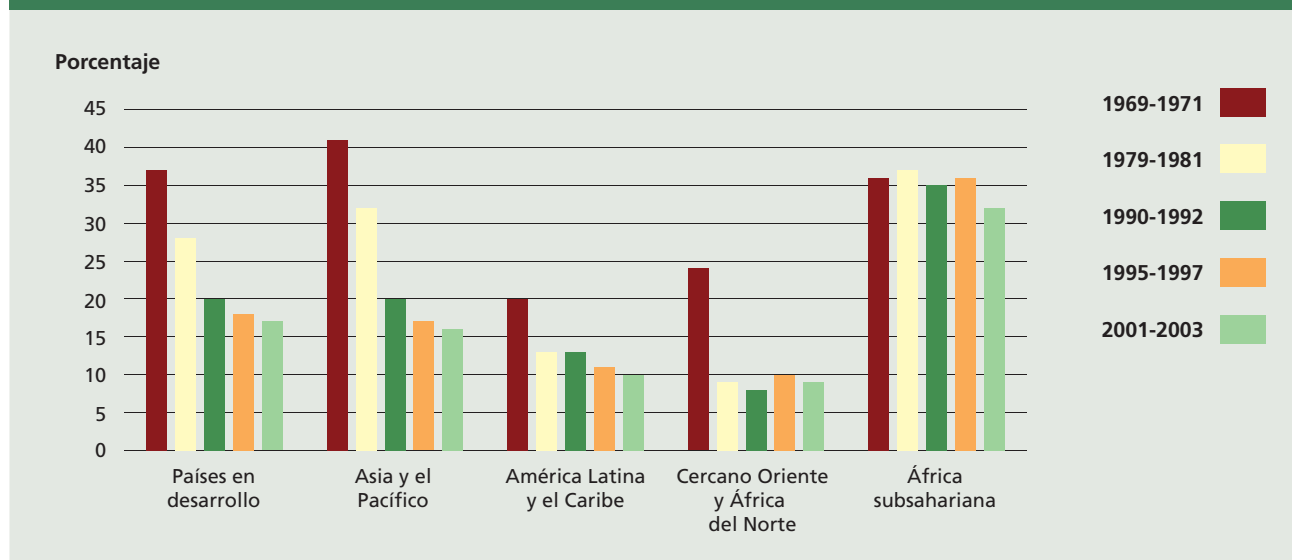
hasta el 56 por ciento, frente al 36 por ciento a comienzos de los años noventa.

- Un análisis de los cambios en la prevalencia de la subnutrición por países entre el período 1995-97 y el período 2001-03, revela que el porcentaje de personas subnutridas disminuyó en la mayoría de los países de todas las regiones,

mientras que en unos pocos países (Comoras, Eritrea, Guinea-Bissau, Liberia, la República Democrática del Congo y Sierra Leona) se registraron aumentos considerables debido a la mala gestión económica y a la inestabilidad política, combinadas con los efectos de las guerras de finales de los años noventa y principios del decenio actual.

FIGURA 16

Tendencia de la proporción de la población subnutrida en los países en desarrollo, por regiones



Fuente: FAO.

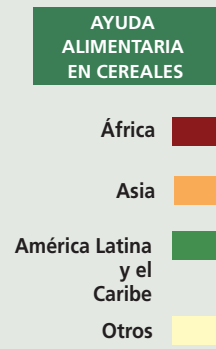
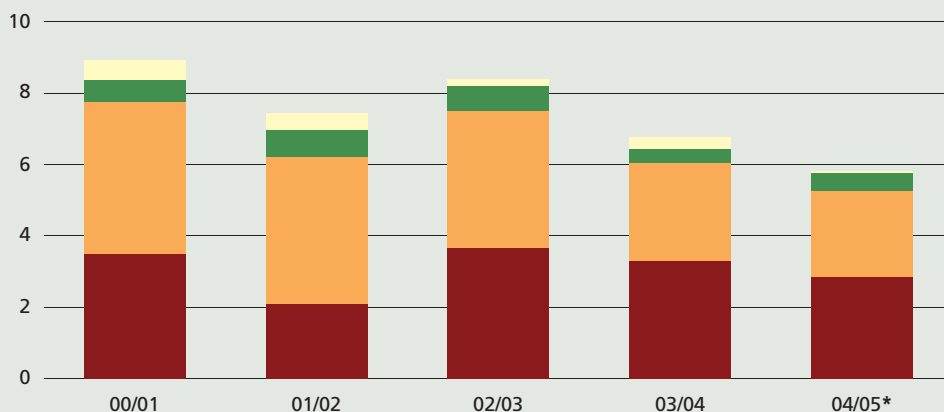
2. EMERGENCIAS ALIMENTARIAS Y AYUDA ALIMENTARIA

- Un gran número de personas y de países siguen estando afectados por emergencias alimentarias. En mayo de 2006, había 39 países en todo el mundo que se enfrentaban a una grave escasez alimentaria: específicamente, 24 en África, 9 en Asia, 5 en América Latina y 1 en Europa¹. Las causas son variadas, pero las principales son los conflictos civiles y las condiciones climáticas adversas, incluida la sequía. En muchos de esos países, la escasez alimentaria resulta agravada por los efectos de la pandemia de VIH/SIDA en la producción, la comercialización, el transporte y la utilización de alimentos.
- Los conflictos civiles y la existencia de personas desplazadas internamente o de refugiados originaron más de la mitad de las emergencias alimentarias señaladas en África en mayo de 2006. En todo el mundo, la proporción de emergencias alimentarias que pueden considerarse provocadas por el hombre ha aumentado con el paso del tiempo. De hecho, los factores de origen humano, incluidos los conflictos y las crisis económicas, constituyeron las causas principales del 48 por ciento de las emergencias alimentarias entre 1997 y 2006, en comparación con alrededor de un 41 por ciento durante el período comprendido entre 1986 y 1996. En muchos casos, las catástrofes naturales han resultado agravadas por desastres provocados por el hombre, que han conducido a emergencias prolongadas y complejas.
- La recurrencia y la persistencia de las emergencias a menudo agudizan la gravedad de sus efectos. A lo largo del período 1986-2006, 28 países experimentaron emergencias alimentarias durante más de la mitad de esos años. En particular, muchas emergencias complejas derivadas de conflictos han persistido y se han convertido en crisis a largo plazo. No menos de 12 países sufrieron emergencias durante 15 o más años a lo largo del

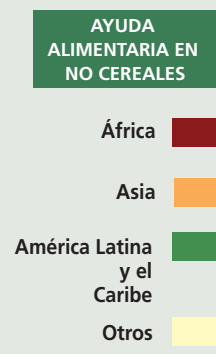
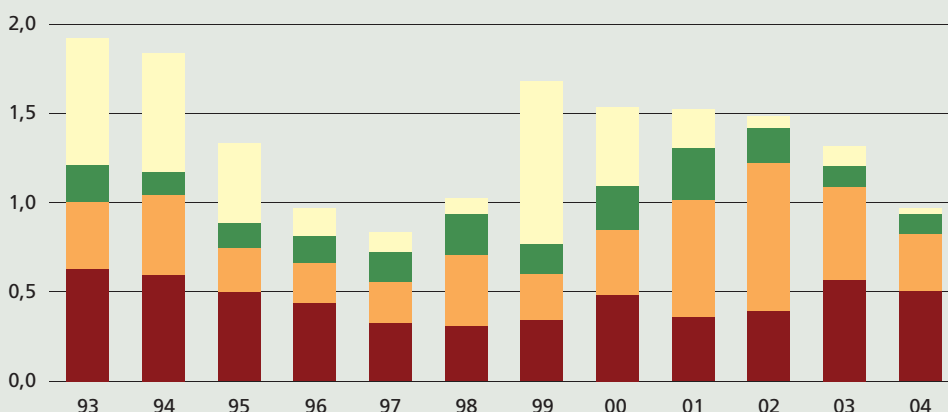
¹ Fuente: FAO, 2006b. Los países del Cercano Oriente situados en Asia se incluyen en dicho continente, mientras que los países del Cercano Oriente situados en África del Norte se incluyen en África.

FIGURA 17
Receptores de ayuda alimentaria
 (equivalente en grano)

Millones de toneladas



Millones de toneladas



* Estimación.

Nota: Los años se refieren al periodo de 12 meses comprendido entre julio y junio. Los países del Cercano Oriente situados en Asia se incluyen en dicho continente. Los países del Cercano Oriente situados en África del Norte se incluyen en África.

Fuente: PMA.

período 1986-2006 y, en la mayoría de los casos, las guerras o los conflictos civiles fueron un factor principal de esas emergencias. En contraste, muchos países que disfrutaban de economías y gobiernos relativamente estables pero que se ven afectados por condiciones climáticas desfavorables han aplicado programas de prevención y mitigación de las crisis y

han establecido canales eficaces para las actividades de socorro y rehabilitación. En estos países, una catástrofe natural no resulta necesariamente en una crisis humanitaria prolongada.

CUADRO 1

Envíos de ayuda alimentaria en cereales, julio/junio

(en miles de toneladas, equivalente en grano)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05*
Envíos totales	8 940	7 422	8 383	6 767	5 809
de los cuales:					
Trigo	5 797	4 770	5 677	4 082	3 621
Arroz	1 399	1 058	1 498	1 177	1 064
Cereales secundarios	1 744	1 594	1 208	1 507	1 124
con destino a:					
África	3 476	2 091	3 667	3 299	2 840
Asia	4 283	4 116	3 820	2 725	2 420
América Latina y el Caribe	596	758	725	401	502
Otros	585	458	171	342	47

* Estimación.

Fuente: PMA.

- Los envíos de ayuda alimentaria en forma de cereales disminuyeron hasta 5,8 millones de toneladas (equivalente en grano)² en 2004/05 (julio/junio), casi 1 millón de toneladas (el 14 por ciento) menos que en 2003/04, cuando el nivel ya se había reducido (Figura 17). Este nivel de ayuda alimentaria se acercó al nivel mínimo de todos los tiempos, alcanzado en 1996/97. La disminución de los envíos de ayuda alimentaria en cereales en 2004/05 contrastó con el repentino aumento de alrededor de 15 millones de toneladas (un 18 por ciento) de las importaciones de cereales en los 82 países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA).
- Los principales beneficiarios de la ayuda alimentaria en cereales en 2004/05 fueron el África oriental, el Asia oriental y el Cercano Oriente. Del número total de casi 90 países que recibieron ayuda alimentaria en 2004/05, los cinco mayores receptores fueron la República Popular Democrática de Corea, Sudán, Etiopía, Bangladesh y Eritrea. El año anterior, Iraq se situó en primer lugar, seguido por Etiopía, la República Popular Democrática de Corea, Zimbabwe y Bangladesh. También se proporciona ayuda alimentaria en forma de otros productos distintos de los cereales, aunque la cantidad en toneladas es relativamente pequeña. En 2005, la ayuda alimentaria en productos distintos de los cereales aumentó hasta poco más de 1 millón de toneladas, un ligero incremento desde las 969 000 toneladas del año 2004 (véase la Figura 17, y la Parte I, Figura 2).
- Con arreglo a las estimaciones más recientes (de enero de 2006) publicadas por el Comité de Ayuda Alimentaria, se prevé que los envíos totales de ayuda alimentaria en 2005/06 no variarán con respecto a 2004/05, cuando ascendieron a 8,7 millones de toneladas (en equivalente en trigo)³ (Cuadro 1 y Figura 17). Merece la pena señalar que la ayuda alimentaria total notificada por el Comité incluye no sólo la ayuda alimentaria en forma de cereales sino también productos cerealeros elaborados, leguminosas y otros productos, micronutrientes y productos enriquecidos, así como las

² Para expresar la ayuda alimentaria en cereales en equivalente en grano, se contabilizan las cantidades efectivas de trigo, arroz y cereales secundarios, mientras que para determinar el equivalente en grano de los productos cerealeros se emplean factores de conversión apropiados.

³ Los métodos para calcular el equivalente en trigo se establecen en el Reglamento del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1999.

contribuciones en efectivo para la compra de productos admisibles, todos los cuales se expresan en su equivalente en trigo. Además, el nivel de ayuda alimentaria en 2004/05, y con toda probabilidad en 2005/06, superará con creces los compromisos anuales mínimos globales de los miembros, fijados en alrededor de 5 millones de toneladas en virtud del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA) de 1999.

- Por lo que se refiere a las políticas, en 2004 comenzó la renegociación del CAA. No obstante, como los miembros preferían decididamente esperar a que concluyera la Ronda de Doha antes de acordar un nuevo Convenio, resolvieron prorrogar el Convenio existente (de 1999) por otros dos años a partir de julio de 2005⁴.

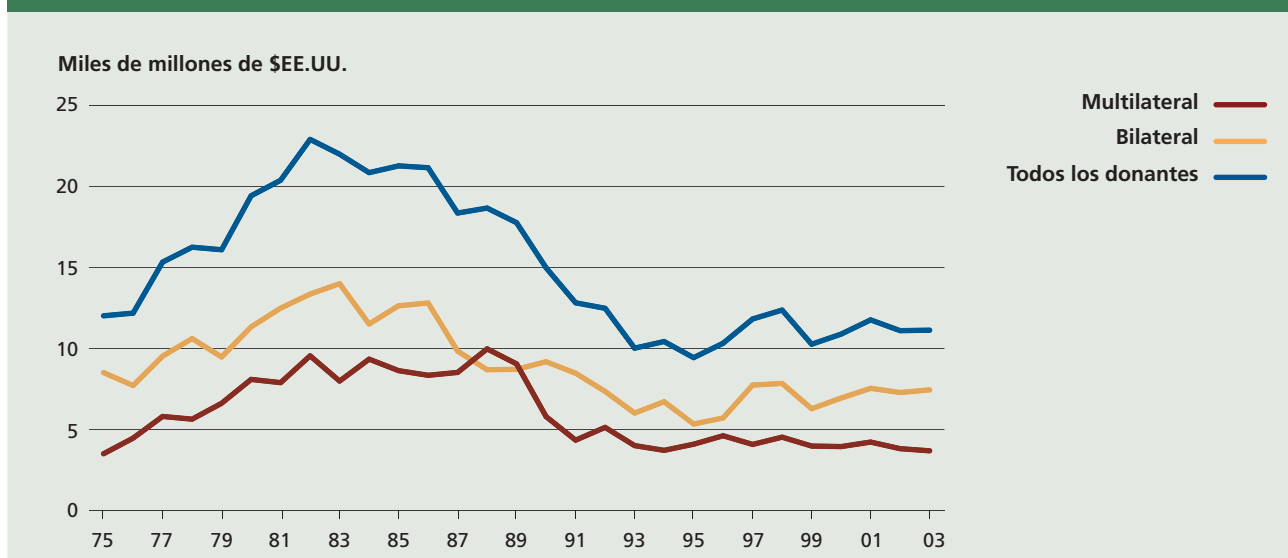
⁴ Los compromisos específicos de ayuda alimentaria de los miembros del Comité de Ayuda Alimentaria se expresan en toneladas, en valor, o en una combinación de ambos. Los compromisos anuales mínimos totales de los miembros incluyen 4 895 000 toneladas (de equivalente en trigo) más 130 millones de euros.

3. ASISTENCIA EXTERNA A LA AGRICULTURA

- Los compromisos de asistencia externa a la agricultura han oscilado entre 10 000 millones y 13 000 millones de dólares EE.UU. (en cifras reales), en los últimos años, tras disminuir de manera acusada durante los años ochenta y principios de los años noventa. Con arreglo a los datos preliminares, los compromisos oficiales externos totales, medidos en precios constantes de 2000, ascendieron a 11 100 millones de dólares EE.UU. en 2003, lo que representa una reducción del 10 por ciento desde 1998, la más pronunciada del último decenio (Figura 18). Las cifras para 2004 son preliminares.
- La distribución de la asistencia por región varía relativamente poco de un año a otro; en los últimos años, las mayores variaciones se registraron en Asia, América Latina y el Caribe y los países en transición. La asistencia externa al África subsahariana ha disminuido un 17 por ciento, desde 3 700 millones de dólares EE.UU. en 2002 hasta 3 000 millones de dólares EE.UU., en 2003 (Figura 19).
- La reducción de la asistencia tanto bilateral como multilateral ha contribuido a la significativa contracción de los niveles de asistencia en comparación con los de comienzos de los años ochenta. En conjunto, la asistencia multilateral ha fluctuado en mayor medida durante los últimos años, mientras que la asistencia bilateral se ha mantenido relativamente más constante. La proporción del total de la asistencia facilitada en condiciones de favor varía de un año a otro pero ha aumentado ligeramente; en los últimos años se ha situado entre el 70 y el 80 por ciento, en comparación con una proporción del 60 al 70 por ciento hasta mediados del decenio de 1980.

FIGURA 18

Tendencia a largo plazo de la asistencia externa a la agricultura, 1975-2003
(a precios constantes de 2000)

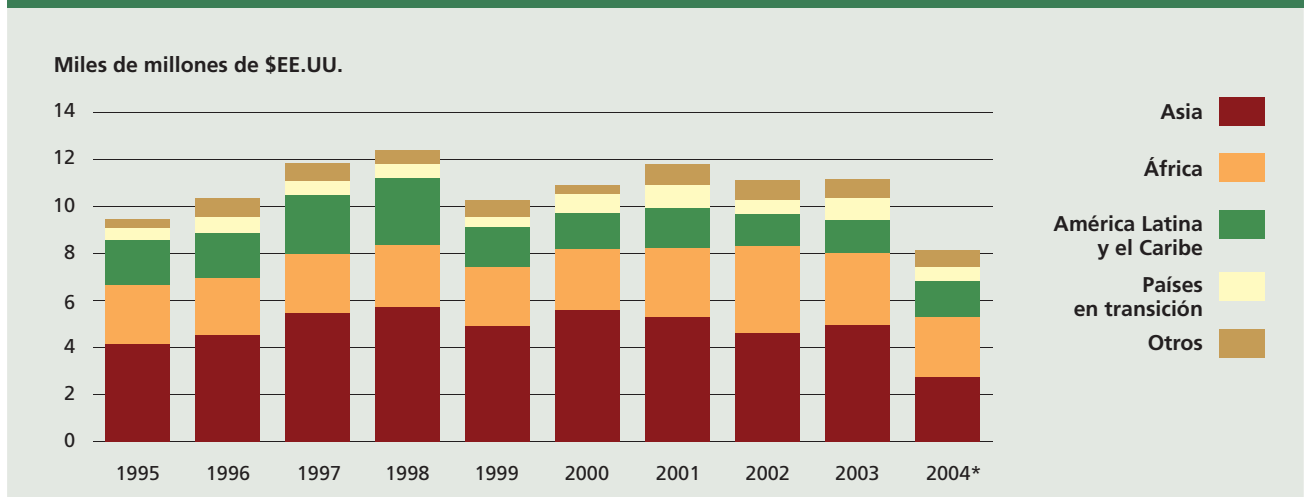


Fuente: FAO.

FIGURA 19

Compromisos de asistencia externa a la agricultura, por principales regiones receptoras

(a precios constantes de 2000)



* Estimación preliminar.

Fuente: FAO.

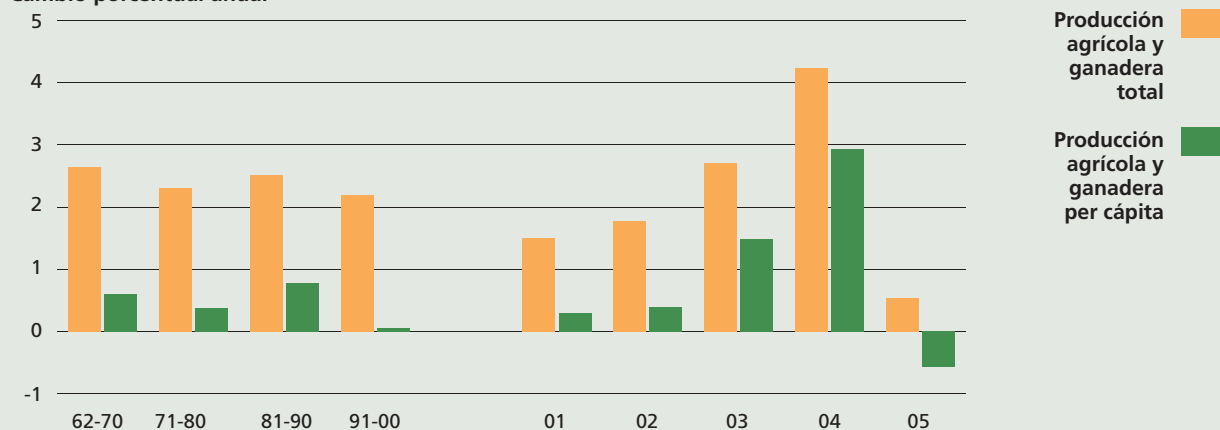
4. PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, GANADERA Y ALIMENTARIA

- En 2005, el crecimiento de la producción agrícola y ganadera mundial cayó hasta su tasa anual más baja desde principios de los años setenta, y muy por debajo de las tasas alcanzadas en 2003 y 2004 (Figuras 20 y 21). La disminución fue especialmente fuerte en los países desarrollados en conjunto, donde el crecimiento anual de la producción máximo de más del 5 por ciento en 2004 fue seguido por una tasa de crecimiento de -1,6 por ciento en 2005. La disminución global se debió principalmente a una drástica reducción del sector de los cultivos, especialmente en los países desarrollados, donde el crecimiento de la producción disminuyó desde más del 12 por ciento en 2004 hasta -4 por ciento en 2005. El crecimiento de la producción agrícola y ganadera total en los países en desarrollo se situó también por debajo del promedio de los decenios anteriores. El crecimiento de la producción agrícola y ganadera en los países en transición sigue fluctuando significativamente, desde el 6,9 por ciento en 2004 hasta una pequeña cifra negativa en 2005 (Figuras 20 y 21).
- Aunque el crecimiento de la producción en Asia y el Pacífico fue el más alto de todas las regiones, se situó muy por debajo de los niveles máximos alcanzados en 2003. En el África subsahariana se registró un año más de crecimiento débil, ya que éste alcanzó únicamente el 1,3 por ciento. La tasa de crecimiento en la región de América Latina y el Caribe, en 2005, inferior al 2 por ciento, quedó muy lejos de la tasa de crecimiento de la producción del 4,7 por ciento alcanzada en 2003.
- Si bien sigue creciendo más rápidamente que la agricultura de cultivos, la tasa de crecimiento de la producción ganadera mundial ha disminuido en los últimos dos años y es inferior al promedio de los últimos cuatro decenios. Expresadas per cápita, no obstante, las cifras provisionales correspondientes a 2005 indican que el crecimiento de la producción fue ligeramente superior al promedio de los últimos decenios. En el conjunto de los países en desarrollo, el crecimiento de la producción en términos

FIGURA 20

Cambios, en total y per cápita, en la producción agrícola y ganadera mundial

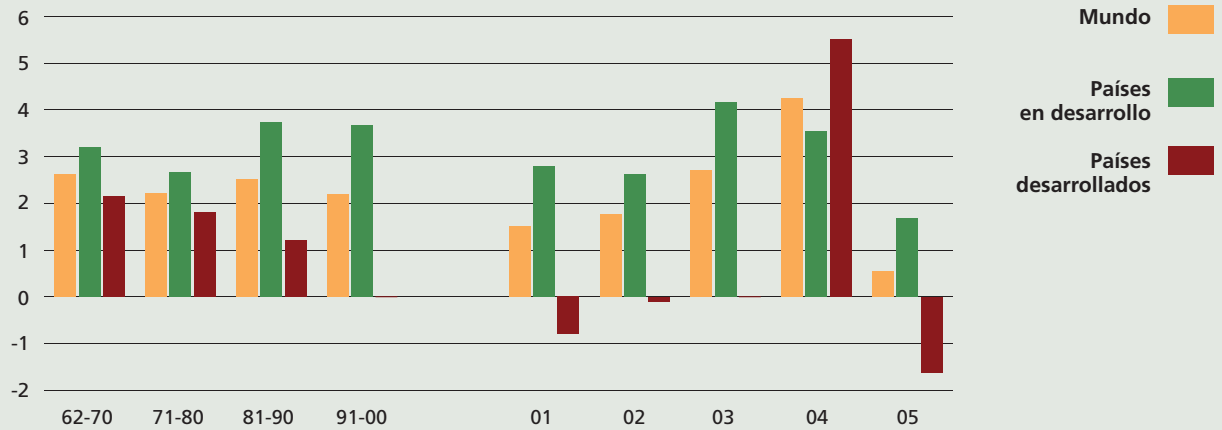
Cambio porcentual anual



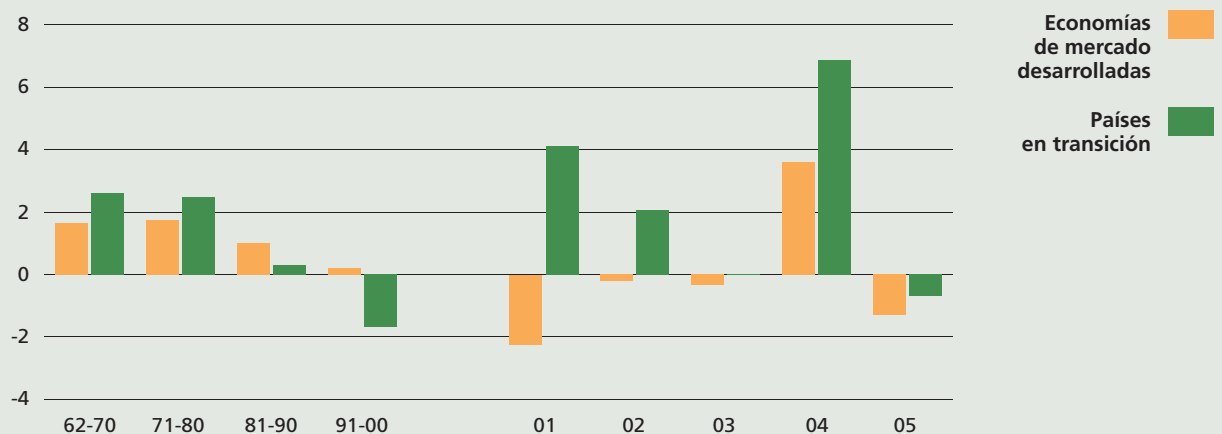
Fuente: FAO, FAOSTAT.

FIGURA 21
Cambios en la producción agrícola y ganadera

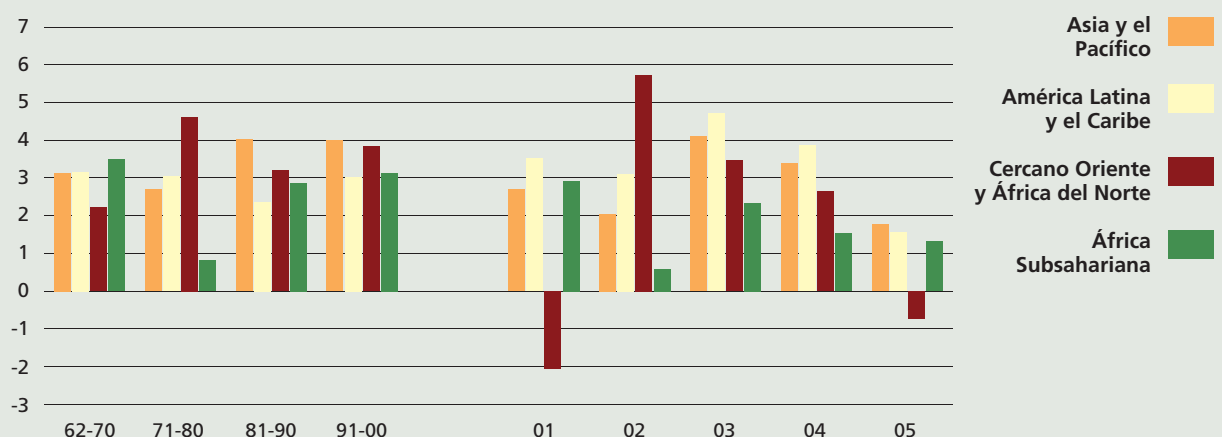
Cambio porcentual anual



Cambio porcentual anual



Cambio porcentual anual

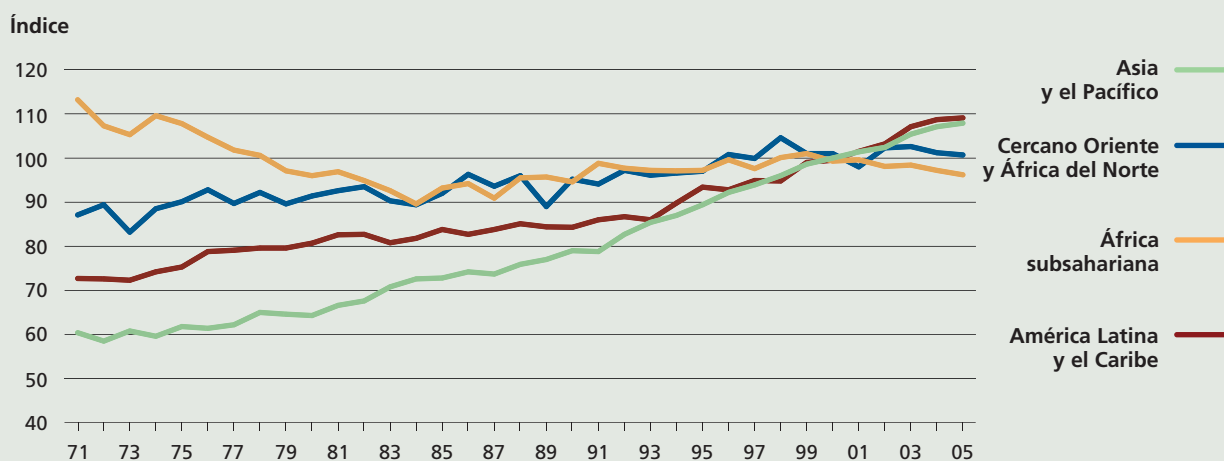
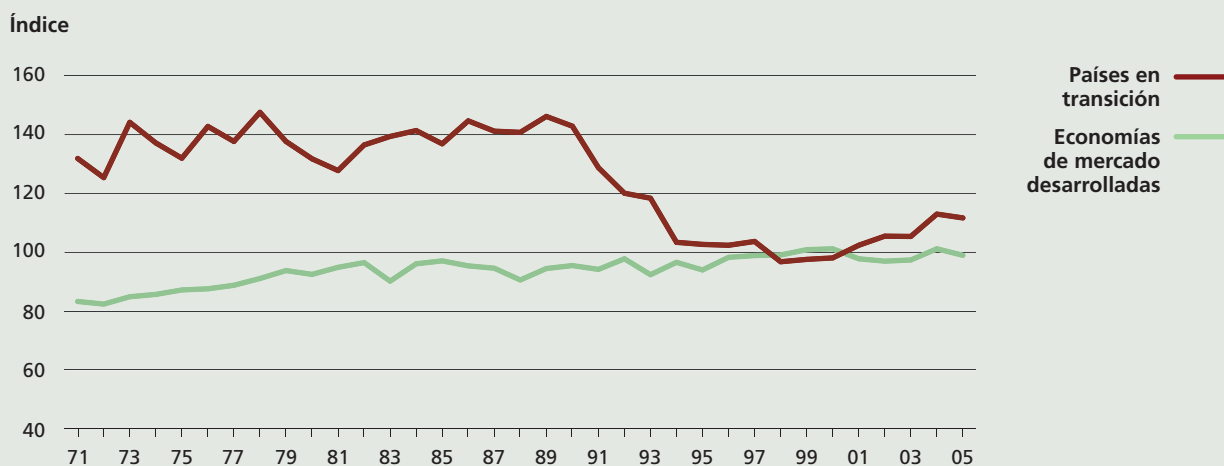
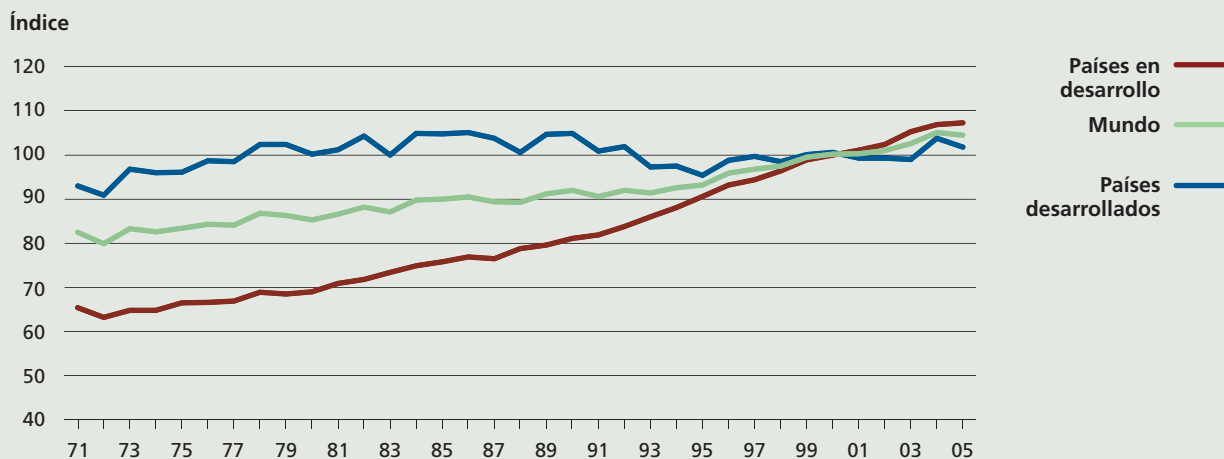


Fuente: FAO, FAOSTAT.

absolutos y per cápita sigue aumentando, pero a tasas más bajas que en años anteriores. La expansión del sector ganadero en los países en desarrollo, que registró tasas de crecimiento del 5 por ciento en el decenio de 1990, parece haber caído por debajo de las tasas máximas de crecimiento.

- La reducción de las tasas de crecimiento de la producción ganadera se ha debido a los brotes de enfermedades animales, en particular de gripe aviar, y los consiguientes temores de los consumidores, prohibiciones comerciales y descensos de los precios de las aves de corral. Muchos de los principales países consumidores e importadores de aves de corral de Europa, el Cercano Oriente y África han experimentado brotes de gripe aviar desde finales de 2005 cuyos efectos comerciales se han traducido en general en respuestas inmediatas y drásticas de los consumidores y en una multiplicación de las prohibiciones comerciales. Las preferencias de los consumidores se desplazaron a otros productos ganaderos, cuya producción creció pero no en la medida suficiente para compensar la disminución de la tasa de crecimiento de la producción de aves de corral en los países en desarrollo en conjunto.
 - Las tendencias de la producción ganadera en los países en desarrollo muestran un predominio de Asia y el Pacífico, y específicamente de China, donde las tasas sumamente elevadas de crecimiento de la producción ganadera registradas desde el comienzo del proceso de reforma económica iniciado a finales de los años setenta han empezado a flaquear en los últimos años. Efectivamente, en China se ha alcanzado un alto nivel de consumo de productos animales per cápita (en comparación con otros países con niveles de ingresos per cápita similares) que previsiblemente hará que se reduzca el crecimiento de la demanda de productos ganaderos en el futuro. En la India, la producción de carne está aumentando rápidamente, si bien se sitúa aún en niveles comparativamente bajos, mientras que las tasas de crecimiento de la producción lechera están disminuyendo.
- En Asia parece que las tasas de crecimiento alcanzaron sus niveles máximos en el decenio de 1990 y en la actualidad se están registrando tasas de crecimiento más modestas, aunque siguen siendo elevadas en comparación con otros países.
- En América Latina se registró un crecimiento robusto en 2004, seguido por un crecimiento más débil el año siguiente, en parte a causa de la disminución de la demanda internacional de productos avícolas. En el cuadro regional influye significativamente Brasil, con un crecimiento de la industria ganadera estimulado por las exportaciones, común a todos los productos ganaderos más importantes. En la región del Cercano Oriente y Asia occidental se registraron tasas de crecimiento más bajas en 2004 y 2005 en comparación con los decenios anteriores, lo que tuvo como resultado un estancamiento de la producción per cápita. La región se caracteriza por fluctuaciones muy pronunciadas debidas a la variabilidad de las condiciones climáticas en muchos países en los que el pastoreo es importante. De manera análoga, en el África subsahariana la producción total creció moderadamente pero la producción per cápita disminuyó ligeramente, con lo que se mantuvo la tendencia a la disminución de la producción per cápita observable durante los últimos tres años en la región en conjunto. En los países desarrollados y en transición, tanto la producción total como la producción per cápita no variaron prácticamente, lo que refleja el estancamiento demográfico y la saturación de los mercados.
 - En 2005, la producción de alimentos en cifras per cápita se redujo a nivel mundial, a consecuencia de las disminuciones regionales registradas en el África subsahariana, el Cercano Oriente y África del Norte, así como en los países desarrollados en su conjunto (Figura 22).

FIGURA 22
Tendencia a largo plazo de la producción alimentaria per cápita, por regiones y grupos de países
(Índice 1999-2001 = 100)



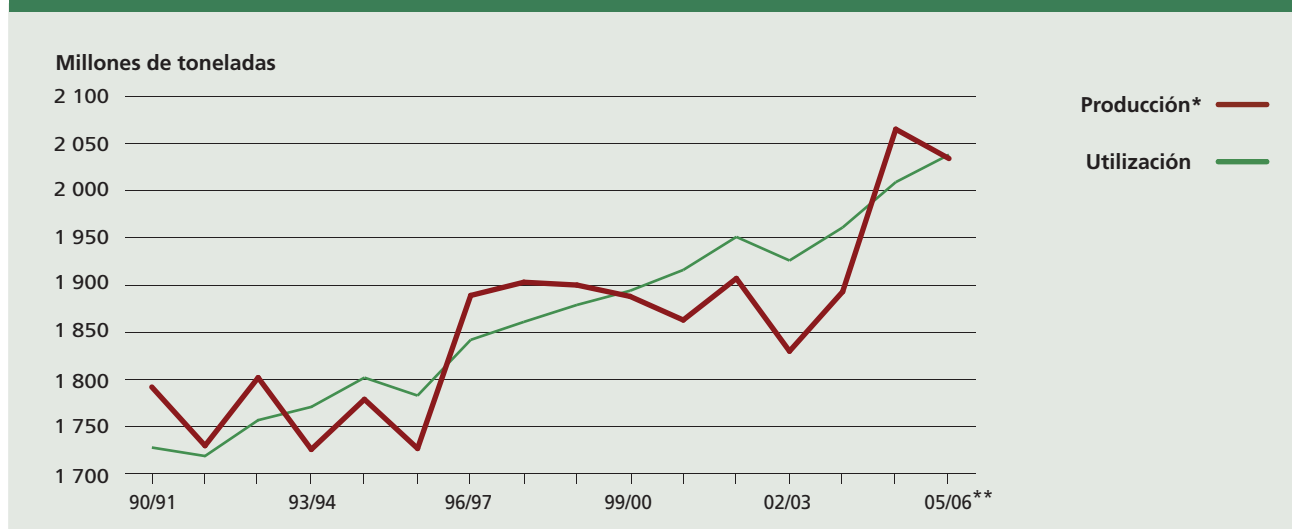
Fuente: FAO, FAOSTAT.

5. SITUACIÓN DEL SUMINISTRO MUNDIAL DE CEREALES

- La producción mundial de cereales, tras varios años de estancamiento, aumentó de manera pronunciada en 2004/05 y se situó en 2 065 millones de toneladas, un incremento del 9 por ciento con respecto al año anterior. Se mantuvo la tendencia al alza de la utilización mundial, pero ésta no superó la producción (Figura 23). La estimación más reciente de la producción mundial de cereales en 2005/06 realizada por la FAO indica una disminución⁵, debida principalmente a

la reducción de los rendimientos medios provocada por condiciones climáticas desfavorables en algunos países desarrollados. En los PBIDA, en 2005 se registró un incremento considerable, del 4,4 por ciento, con respecto al nivel del año anterior. Excluyendo China y la India, la producción total del resto de los PBIDA aumentó a una tasa más alta, del 8 por ciento, reflejo de las buenas cosechas de cereales en casi todas las subregiones del mundo, con la excepción de algunos países del África meridional, Marruecos y Somalia, donde se produjeron sequías.

FIGURA 23
Producción y utilización mundiales de cereales



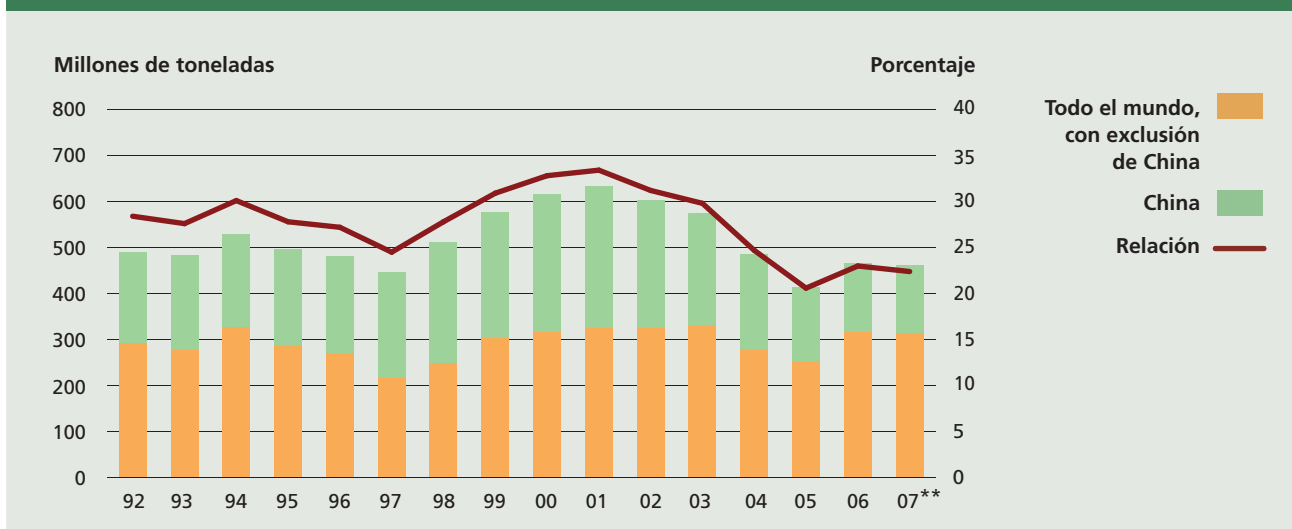
* Los datos se refieren al año civil del primer año indicado.

** Previsión.

Fuente: FAO.

⁵ FAO. *Perspectivas de las cosechas y situación alimentaria*, Nº 1, abril de 2006.

FIGURA 24
Reservas mundiales de cereales y relación entre reservas y utilización*



* Los datos sobre las reservas se basan en el conjunto de los remanentes al final de las campañas agrícolas nacionales y no representan niveles de reservas mundiales en ningún momento.

** Previsión.

Fuente: FAO.

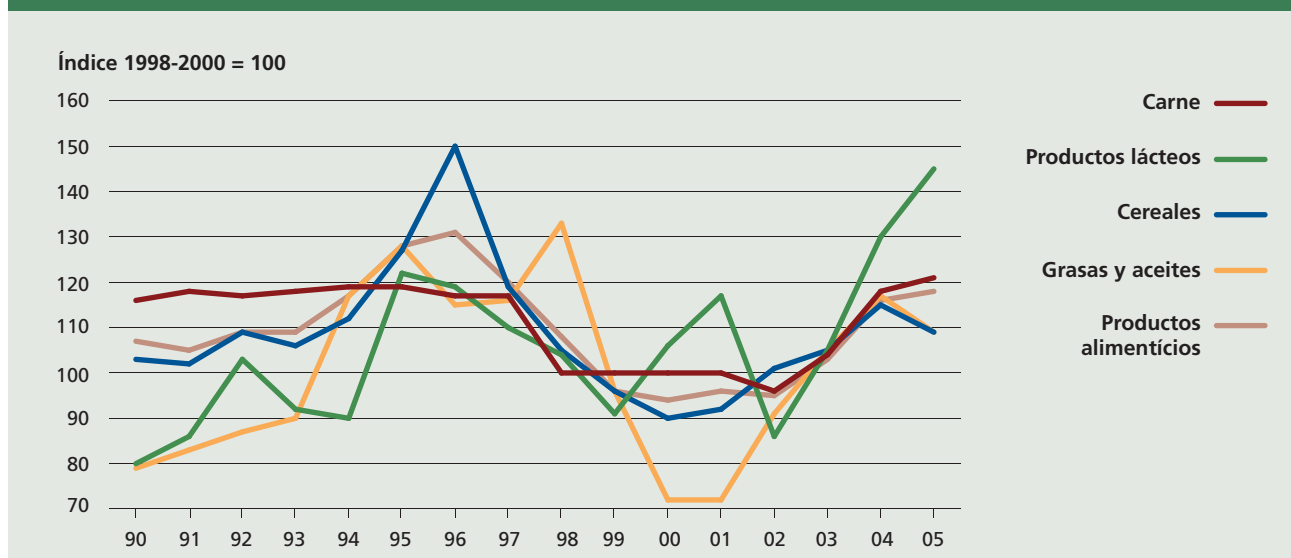
- En la campaña que terminó en 2006, se prevé que las reservas mundiales de cereales habrán disminuido hasta 462 millones de toneladas, esto es, 7 millones de toneladas, o un 1,6 por ciento, menos del nivel al inicio de la campaña. Esta disminución habría sido mucho mayor de no ser porque la reducción de la producción mundial de cereales en 2005 fue mitigada por el lento incremento de la utilización total de cereales en 2005/06. Con arreglo

a las estimaciones más recientes de la oferta y la demanda en 2005/06, la relación global entre reservas y utilización de cereales, que resulta de comparar el nivel de existencias al final de una campaña con la utilización en la campaña siguiente, se mantendrá cercana al 23 por ciento, nivel similar al de la campaña anterior y dos puntos porcentuales por encima del mínimo registrado en 2003/04 (Figura 24).

6. TENDENCIAS DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

- En 2005 los precios de varios productos alimenticios básicos alcanzaron sus niveles más altos desde el comienzo del decenio. Los precios de los productos lecheros impulsaron esta tendencia, con un aumento del 67 por ciento, seguidos por el azúcar (43 por ciento) y la carne (26 por ciento). En contraste, los precios de los cereales y aceites y grasas experimentaron disminuciones en 2005 (Figura 25).
- Durante el año 2005, los precios internacionales de los **aceites y grasas** vegetales disminuyeron como resultado de la producción récord de aceite de soja y de palma en todo el mundo. El consumo mundial de aceites y grasas fue inferior a la oferta, por lo que aumentaron las existencias mundiales y la relación entre reservas y utilización. En comparación con el año 2004, el índice de precios anual de los aceites y grasas se redujo en ocho puntos en 2005. En 2006, los precios aumentaron inicialmente al coincidir un incremento de la utilización mundial con una notable ralentización de la producción de aceite de palma y un déficit de capacidad de molturación de las cosechas de semillas. Se prevé que esta presión al alza sobre los precios no durará, ya que se espera que los abundantes suministros hagan que las existencias alcancen niveles récord.
- Los precios de los cereales se incrementaron en un 21 por ciento entre 2000 y 2005 y siguieron aumentando durante el primer semestre de 2006. El incremento de los precios mundiales tiene su origen en la perspectiva de una producción de **trigo** más baja, existencias limitadas y la fuerte demanda prevista. Se prevé que el balance en 2006/07 mostrará una acusada disminución de las existencias al final de la campaña, así como una reducción de la relación entre reservas y utilización hasta alrededor del 20 por ciento, el más bajo en más de tres decenios. En este contexto, e incluso

FIGURA 25
Tendencias de los precios de los productos básicos



(Continúa)

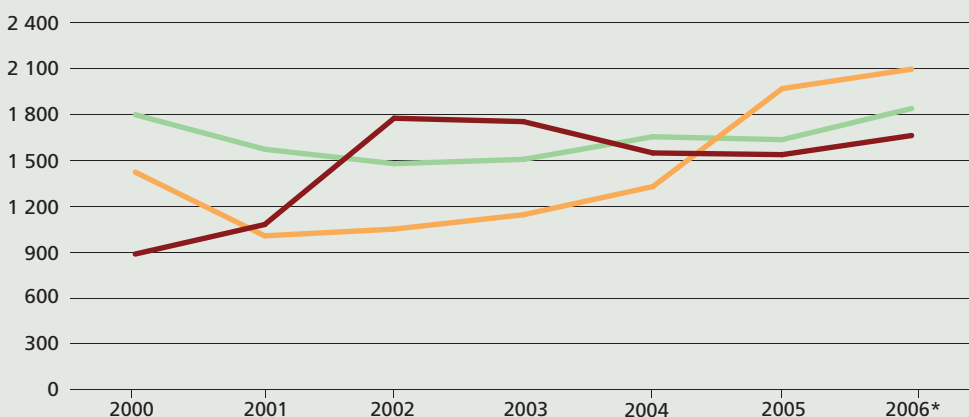
FIGURA 25 (conclusión)
Tendencias de los precios de los productos básicos

\$EE.UU./tonelada



AZÚCAR

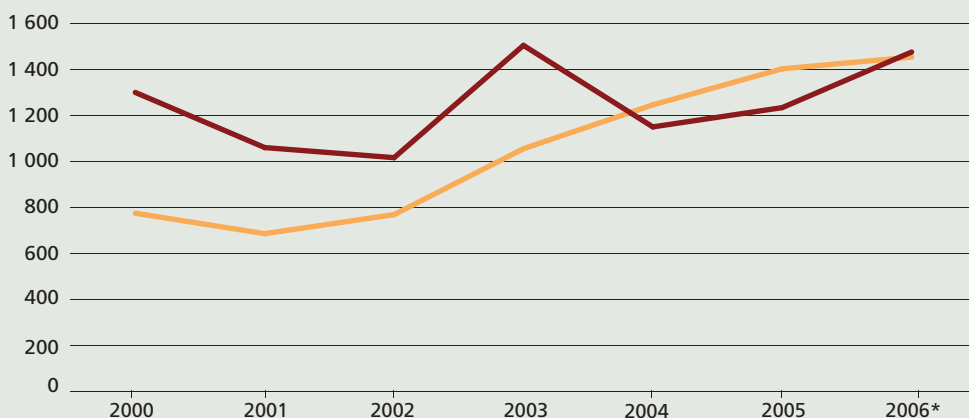
\$EE.UU./tonelada



BEBIDAS TROPICALES

Cacao
Café
Té

\$EE.UU./tonelada



MATERIAS PRIMAS

Algodón
Caucho

* Los datos relativos a 2006 se basan en un promedio de cinco meses en el caso del azúcar, el cacao, el café, el algodón y el caucho, y en un promedio de cuatro meses en el caso del té.

excluyendo problemas climáticos graves o inesperados en los próximos meses, es probable que los precios del trigo sigan siendo altos y volátiles durante la próxima campaña.

- Los mercados de **cereales secundarios** están viéndose afectados también por la disminución de las existencias y la reducción de la producción prevista. Los precios internacionales variaron poco durante la primera mitad de la campaña 2005/06, pero aumentaron posteriormente, estimulados por una robusta demanda del sector del etanol, una potencial recuperación de la utilización de piensos y una reducción de la oferta de exportación. Con arreglo a las indicaciones actuales sobre la producción, el balance entre la oferta y la demanda durante la nueva campaña será ajustado, tal como pone de manifiesto la pronunciada reducción prevista de las existencias mundiales y la relación entre reservas y utilización cercana al nivel más bajo de siempre.
- Las perspectivas relativas a la producción de **arroz** con cáscara en 2006 apuntan a un modesto crecimiento, reflejo de las preocupaciones acerca del aumento de los costos de producción y la disminución de la rentabilidad. Las existencias de arroz al final de la campaña comenzaron a aumentar en 2005 y seguirán aumentando probablemente durante la actual campaña, especialmente en China. El limitado aumento de la producción previsto podría causar una reducción de la disponibilidad per cápita de arroz destinado a la alimentación en 2006/07. Se prevé que los precios internacionales del arroz, que fueron particularmente florecientes en el primer trimestre de 2006, se mantendrán firmes durante algunos meses.
- Tras una breve recuperación en 2005, los mercados mundiales de **carne** resultaron afectados nuevamente por la preocupación causada por las enfermedades animales. Como se ha mencionado anteriormente, la respuesta de los consumidores a la creciente incidencia de la gripe aviar ha deprimido la demanda y los precios de las aves de corral. Las exportaciones de vacuno de América del Norte se han enfrentado a prohibiciones debidas a la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) y las exportaciones de carne roja de América del Sur se han visto afectadas por la fiebre aftosa (FA). Se prevé que los aumentos del consumo de carne registrarán su nivel más bajo en 25 años y que en 2006 aumentarán las restricciones al comercio, por lo que probablemente disminuirán la producción, el comercio y los precios mundiales de la carne.
- Los precios mundiales del **azúcar** alcanzaron su nivel más alto en 25 años en febrero de 2006, cuando los precios del azúcar en bruto superaron los 19 centavos de dólar EE.UU. por libra. El incremento fue causado principalmente por el aumento de los precios de la energía y, por tercer año consecutivo, por el constante déficit de la oferta en el mercado mundial de azúcar. Se prevé que los precios mundiales del azúcar durante el resto de la campaña 2005/06 se mantendrán firmes en sus niveles actuales, dado que las perspectivas actuales de la oferta y la demanda no apoyan un ulterior fortalecimiento.
- Los precios del **café** mantuvieron su tendencia alcista y se espera que se mantengan firmes, a causa principalmente del déficit de la oferta provocado por los daños a las cosechas causados por las condiciones climáticas, especialmente en Colombia, México, Perú y Viet Nam. El suministro de Brasil se ha reducido también debido al ciclo natural de producción bienal de los árboles de café arábica y a la fortaleza del real, que está reduciendo la competitividad e impulsando a los agricultores a dedicarse a otros cultivos. En 2005/06 se prevé que se producirá una reducción del 20 por ciento de los niveles de reservas y un incremento del 2 por ciento del consumo.
- Se prevé que los precios del **cacao** en grano se mantendrán firmes a causa del déficit de la oferta. La producción de cacao en grano se mantendrá estable, según las predicciones, ya

que su incremento en Côte d'Ivoire contrarrestará probablemente la reducción de las cosechas en Camerún y en Ghana. La molienda de cacao aumentará, pues Brasil, Ghana e Indonesia han invertido en instalaciones de elaboración con objeto de aumentar sus exportaciones. La demanda mundial de productos derivados del cacao, en especial de manteca de cacao, está aumentando.

- Los precios del **té** disminuyeron en 2005 y se encuentran muy por debajo del elevado nivel que alcanzaron a finales de los años noventa, lo que ha estimulado una demanda sostenida de todos los principales compradores excepto el Reino Unido, que ha trasladado algunas plantas de elaboración al Sur y ha reducido sus reexportaciones. La mayoría de los países productores han invertido en programas de promoción a fin de estimular la demanda. Algunos han optado también por estrategias de diferenciación de los productos y de agregación de valor tales como la comercialización de productos de té empaquetados y de té especiales.
- En 2005/06, el precio mundial del **algodón** osciló entre 1 dólar y 1,45 dólares EE.UU. por kilo, un pronunciado descenso desde el precio de 1,90 dólares por kilo alcanzado a finales de 2003 y comienzos de 2004; la disminución se debió a una rápida expansión de la oferta. Aproximadamente dos tercios del algodón mundial son producidos por pequeños agricultores con grandes posibilidades de ampliar las zonas plantadas de algodón rápidamente en respuesta a los cambios de los precios. Además, la rápida adopción por los principales productores de algodón de variedades transgénicas resistentes a los insectos ha contribuido considerablemente a reducir los costos de producción y a aumentar los rendimientos. En 2006/07, se prevé que la producción mundial de algodón alcanzará 25,5 millones de toneladas, casi 5 millones de toneladas más que en 2000/01.
- El precio del **caucho** natural ha aumentado considerablemente desde su mínimo histórico en 2001. El precio⁶ medio en 2005 fue más del doble de lo que era en 2001. Este incremento refleja un aumento del consumo mundial, especialmente en China, la India y el sudeste de Asia. China, el mayor importador mundial de caucho natural, importó 1,26 millones de toneladas en 2005, un incremento del 215 por ciento con respecto al año 1999. La producción mundial de caucho natural ha aumentado continuamente durante los últimos tres años hasta alcanzar 8,7 millones de toneladas en 2005. El alto precio y el aumento de la producción han determinado el incremento de los ingresos y la mejora de la seguridad alimentaria de los cultivadores de caucho natural en todo el mundo. Se prevé que la demanda mundial de caucho natural continuará aumentando dado que el crecimiento económico mundial sigue estimulando la demanda y los altos precios del petróleo siguen haciendo que el caucho natural sea más atractivo que el caucho sintético.
- Hacia finales de 2006, se ha observado un aumento de la inestabilidad de los mercados de productos básicos en conjunto, con una tendencia sostenida al alza de los precios de muchos productos. En los mercados agrícolas, aumentó la rigidez de la oferta y se fortaleció la demanda de algunos importantes productos alimenticios y cultivos forrajeros, mientras que en el sector energético el equilibrio más ajustado entre la oferta y la demanda tuvo como resultado un pronunciado aumento de los precios. En el marco de incertidumbres políticas y repuntes de los precios de la energía, los mercados agrícolas han tenido que enfrentarse también durante el último año a la incidencia anormal de las catástrofes naturales, como huracanes y enfermedades animales de rápida propagación.

⁶ RSS3 en Londres.

- Las señales actuales indican que varios productos básicos agrícolas experimentarán probablemente mayores aumentos de los precios. Ello es especialmente probable en el caso de los cereales, ya que se prevé que la demanda mundial de cereales excederá la oferta en la nueva campaña, por lo que las existencias disminuirán hasta un nivel peligrosamente bajo. Con respecto al azúcar, el riesgo principal sigue siendo la constante volatilidad de los precios. Por lo que hace al conjunto de semillas oleaginosas, así como a la carne y los productos lácteos, las perspectivas de los precios a corto plazo indican más bien un descenso.
- En este contexto, con unas perspectivas mixtas pero unos precios en general firmes, la FAO predice un aumento de más del 2 por ciento del costo total de las importaciones de alimentos en 2006 en comparación con el año anterior. Se espera que el incremento sea mayor en el caso de los cereales y el azúcar y menor en el caso de la carne. Dada la mayor proporción de las importaciones de alimentos y piensos que les corresponde, se prevé que el costo de las mismas para los países en desarrollo aumentará en un 3,5 por ciento, mientras que el costo de las importaciones de los PBIDA aumentará casi un 7,7 por ciento⁷.

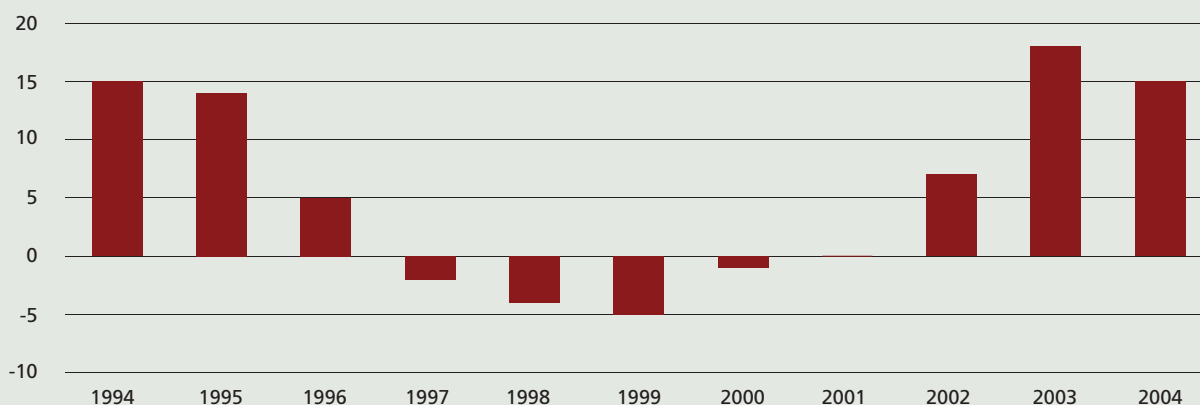
⁷ *Perspectivas alimentarias*, N° 1, junio de 2006. FAO.

7. COMERCIO AGRÍCOLA

- El valor de las exportaciones agrícolas mundiales aumentó considerablemente entre 2002 y 2004, tras varios años de estancamiento (Figura 26). La proporción del comercio total de mercancías correspondiente al comercio agrícola siguió exhibiendo una tendencia a la baja a largo plazo durante el decenio de 1990, ya que el comercio agrícola aumentó de forma más moderada que el de productos manufacturados. El reciente incremento de las exportaciones agrícolas ha hecho que la proporción del comercio total de mercancías correspondiente a la agricultura se estabilizase en el 7 por ciento, en comparación con cerca del 25 por ciento a comienzos de los años sesenta (Figura 27). En los países en desarrollo, las exportaciones agrícolas han pasado de representar el 50 por ciento de las exportaciones totales de mercancías a comienzos de los años sesenta hasta menos del 7 por ciento desde el año 2000. La disminución de la proporción correspondiente a la agricultura de las exportaciones totales de mercancías de los países en desarrollo refleja tanto un desplazamiento de su comercio hacia los productos manufacturados como el crecimiento relativamente lento del comercio agrícola.
- Hasta comienzos del decenio de 1990, en los países en desarrollo se registró un superávit del comercio agrícola la mayor parte de los años (Figura 28). La tendencia hacia un creciente déficit del comercio agrícola es incluso más pronunciada en los países menos adelantados (PMA). Los PMA se convirtieron en importadores netos de productos agrícolas a mediados de los años ochenta y para el final de los años noventa las importaciones representaban más del doble de las exportaciones. En las distintas regiones en desarrollo se observan grandes diferencias en relación con el comercio agrícola. En particular, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado un incremento de su superávit del comercio agrícola, que se inició hacia mediados del decenio de 1990. Al mismo tiempo, la región

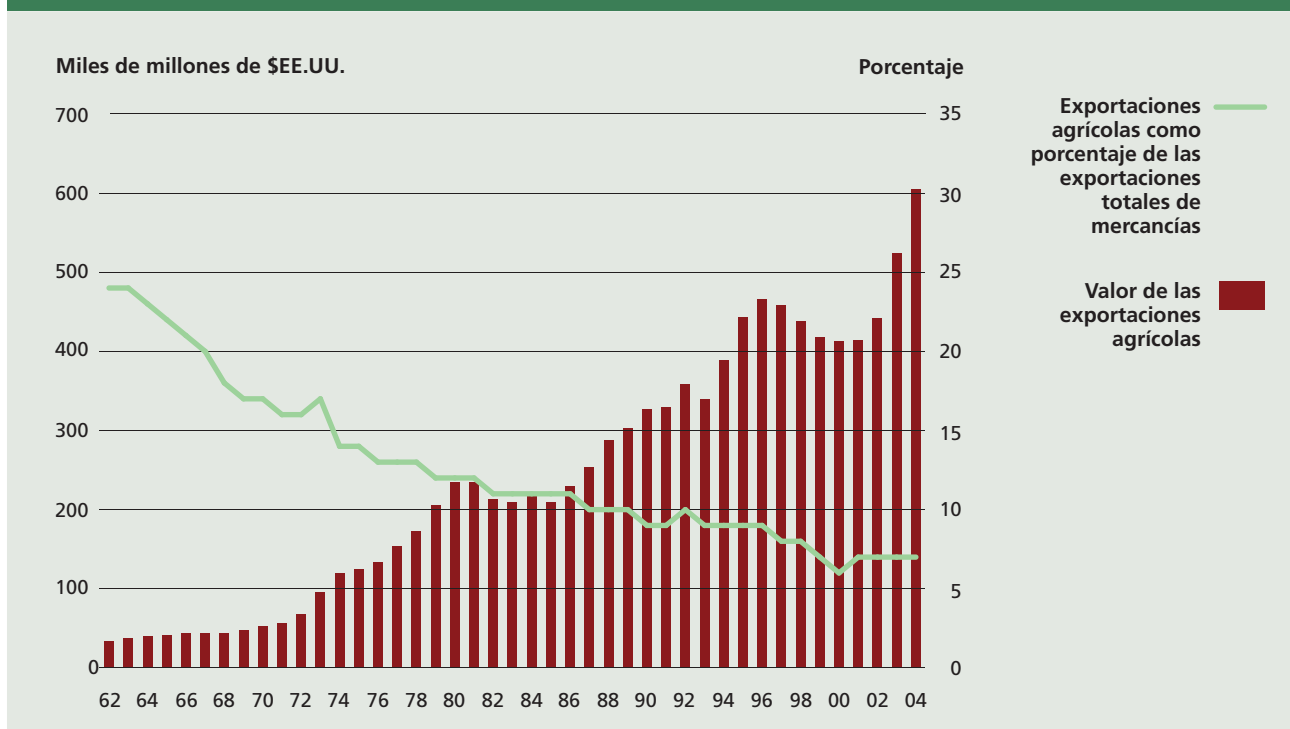
FIGURA 26
Cambio anual del valor de las exportaciones agrícolas mundiales
(en dólares EE.UU.)

Variación porcentual



Fuente: FAO.

FIGURA 27
Exportaciones agrícolas mundiales



Fuente: FAO.

de Asia y el Pacífico ha pasado a ser un importador agrícola neto, mientras que el significativo déficit estructural del Cercano Oriente y África del Norte no da señales de disminuir.

- En 2004, los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) aprobaron un acuerdo marco⁸ para establecer las modalidades relativas a la agricultura a fin de lograr la conclusión satisfactoria de la Ronda de Doha. En la siguiente Conferencia Ministerial de la OMC⁹ se acordó también que las ayudas internas incluyeran tres bandas de reducciones en la MGA¹⁰ total final consolidada y en la reducción general de las ayudas internas que distorsionan el comercio. Con respecto a la competencia de las exportaciones, se acordó eliminar todas las formas de subvenciones a la

exportación y todas las reglas restrictivas de las exportaciones para el final del año 2013. En relación con el acceso a los mercados, se acordó introducir cuatro bandas para estructurar los recortes de los aranceles. Se acordó que los países en desarrollo dispusieran de flexibilidad para designar ellos mismos un número apropiado de líneas arancelarias para productos especiales esenciales para la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de vida y el desarrollo rural. Además, los países en desarrollo podrán recurrir a un mecanismo especial de salvaguardia basado en la cantidad de importaciones y en precios mínimos a la importación. De manera similar, se reafirmó el derecho de los productores de algodón a una decisión explícita en el marco de las negociaciones sobre la agricultura y por medio del Subcomité sobre el Algodón.

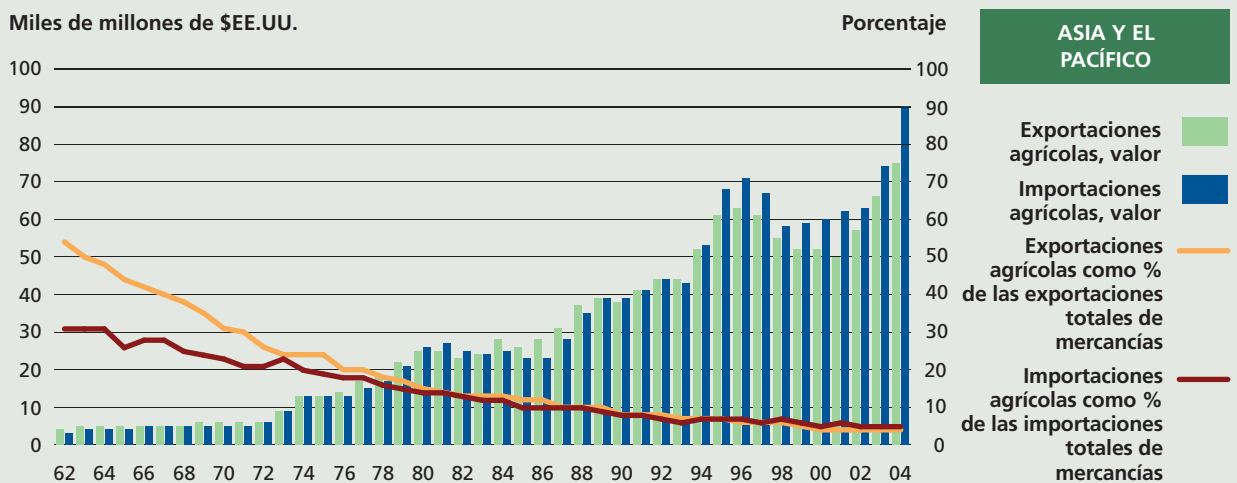
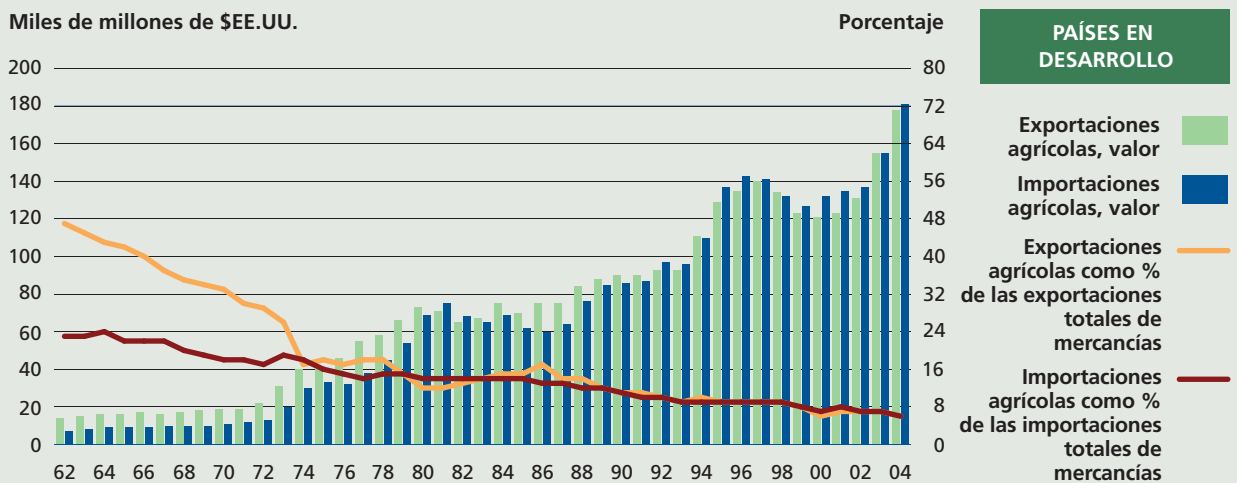
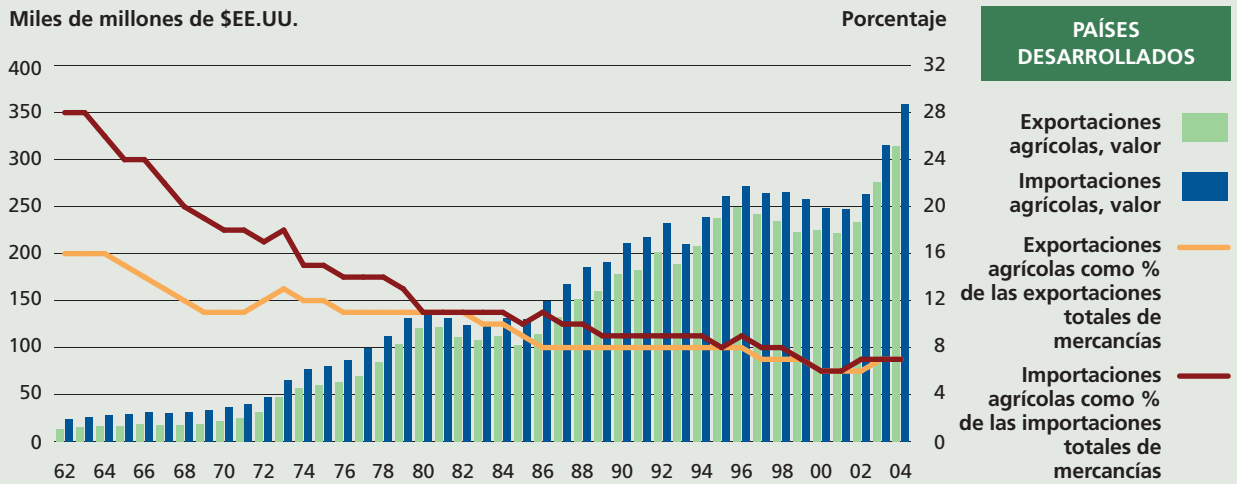
⁸ OMC, Programa de Trabajo de Doha, decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004, WT/L/579, Ginebra, agosto de 2004.

⁹ Región Administrativa Especial de Hong Kong, diciembre de 2005.

¹⁰ MGA: Medida global de ayuda.

- No se alcanzó un acuerdo en relación con numerosos parámetros numéricos necesarios para finalizar las modalidades citadas.

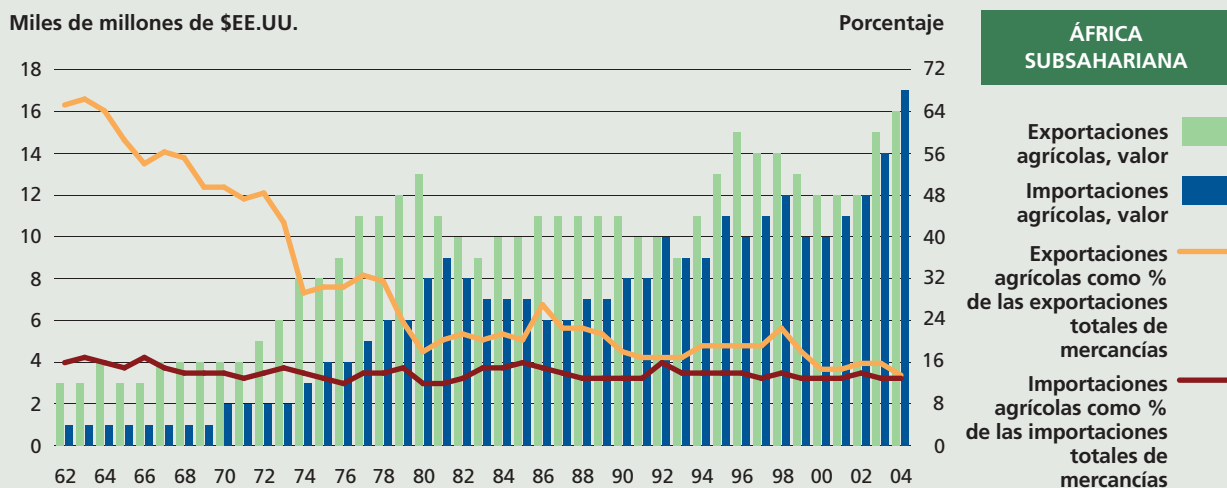
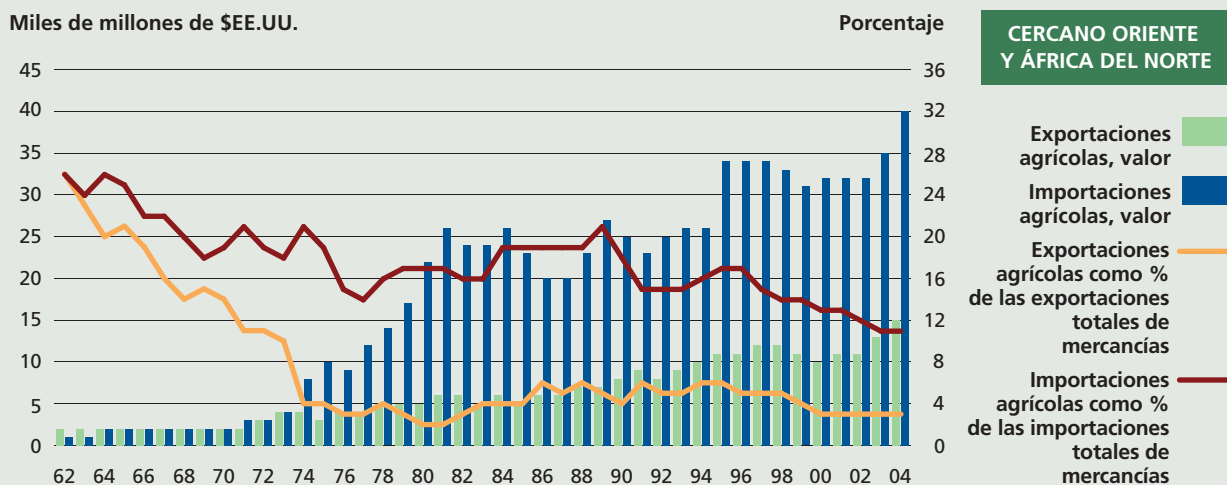
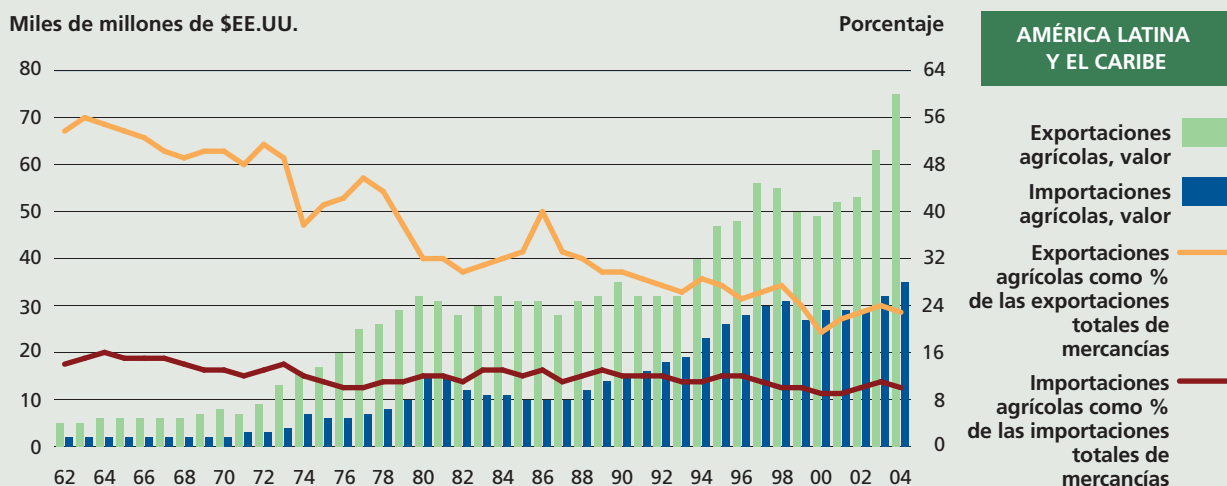
FIGURA 28
Exportaciones e importaciones agrícolas, por regiones y agrupación de países



(Continúa)

FIGURA 28 (conclusión)

Exportaciones e importaciones agrícolas, por regiones y agrupación de países

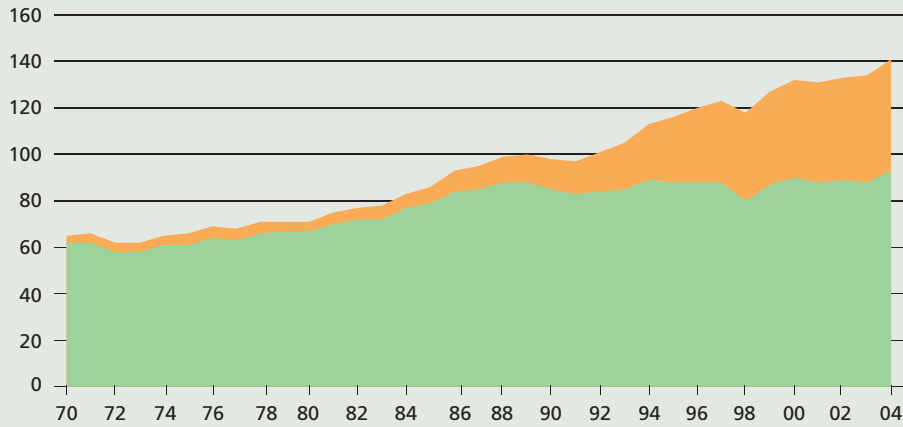


8. PESCA: PRODUCCIÓN, UTILIZACIÓN Y COMERCIO

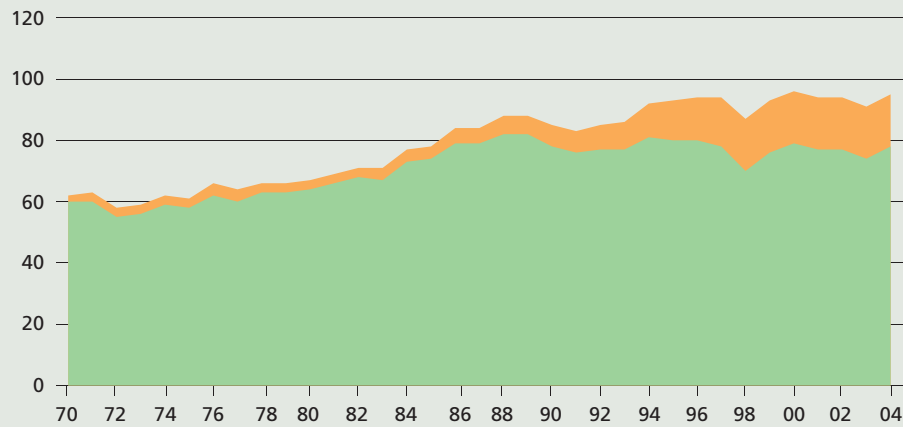
- La pesca desempeña una función importante en la economía alimentaria mundial. Alrededor de 40 millones de pescadores y piscicultores se ganan la vida con la pesca de captura y la acuicultura. A nivel mundial, el pescado proporciona alrededor del 16 por ciento de las proteínas animales consumidas, con variaciones desde un promedio del 22 por ciento en Asia hasta aproximadamente el 19 por ciento en África y cerca del 7 por ciento en América Latina y el Caribe. La evolución del suministro mundial de pescado durante el último decenio ha sido dominada por las tendencias en China, donde se ha registrado un crecimiento más robusto de la producción de pescado, en especial de la acuicultura continental, que ha hecho que el país pasara a ser el mayor productor de pescado del mundo.
- La producción pesquera total en 2004 ascendió a 140,5 millones de toneladas, de las que 45,5 millones correspondieron a la acuicultura (Figura 29). La producción mundial de la pesca de captura ascendió a 95 millones de toneladas, un aumento cercano al 5 por ciento desde 2003 (Figura 29). La mayor parte de las fluctuaciones de la producción de captura en los últimos años se ha debido a variaciones en las capturas de anchoveta en Perú, en las que influyen las condiciones climáticas (por ejemplo, El Niño). En 2004, China comunicó una producción de 16,9 millones de toneladas, un ligero incremento con respecto al año 2003. Otros grandes productores fueron Perú (9,6 millones de toneladas), los Estados Unidos de América (5 millones de toneladas), Chile (4,9 millones de toneladas), Indonesia (4,8 millones de toneladas) y Japón (4,4 millones de toneladas).
- La producción acuícola mundial ha venido aumentando rápidamente en los últimos años y representa en la actualidad el 32 por ciento de la producción pesquera total (Figura 29). La mayor parte del aumento ha correspondido a China, que actualmente representa más de dos tercios del volumen de la producción acuícola total (30,6 millones de toneladas en 2004).
- En 2004, el 40 por ciento (equivalente del peso vivo) de la producción pesquera mundial entra en el comercio internacional y su valor alcanzó los 71 500 millones de dólares EE.UU. Los países en desarrollo contribuyeron algo menos del 50 por ciento de esas exportaciones, y los nueve mayores exportadores representaron dos terceras partes del total de los países en desarrollo. Los países desarrollados absorbieron más del 80 por ciento del total de las importaciones pesqueras mundiales expresadas en valor (Figura 30). Japón y los Estados Unidos de América representaron en conjunto un 35 por ciento de las importaciones mundiales totales de productos pesqueros. La importancia de las importaciones de pescado como fuente de divisas para los países en desarrollo ha aumentado considerablemente. En la actualidad, las exportaciones netas acumuladas de productos pesqueros procedentes de los países en desarrollo (20 400 millones de dólares EE.UU. en 2004) superan con creces los ingresos de exportación procedentes de productos básicos principales como el café, los plátanos y el caucho.

FIGURA 29
Producción pesquera mundial, China y el resto del mundo

Millones de toneladas



Millones de toneladas



Millones de toneladas

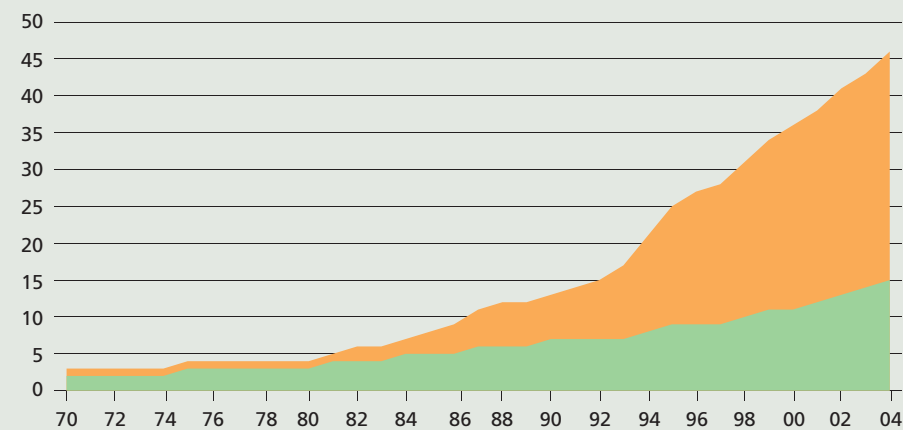
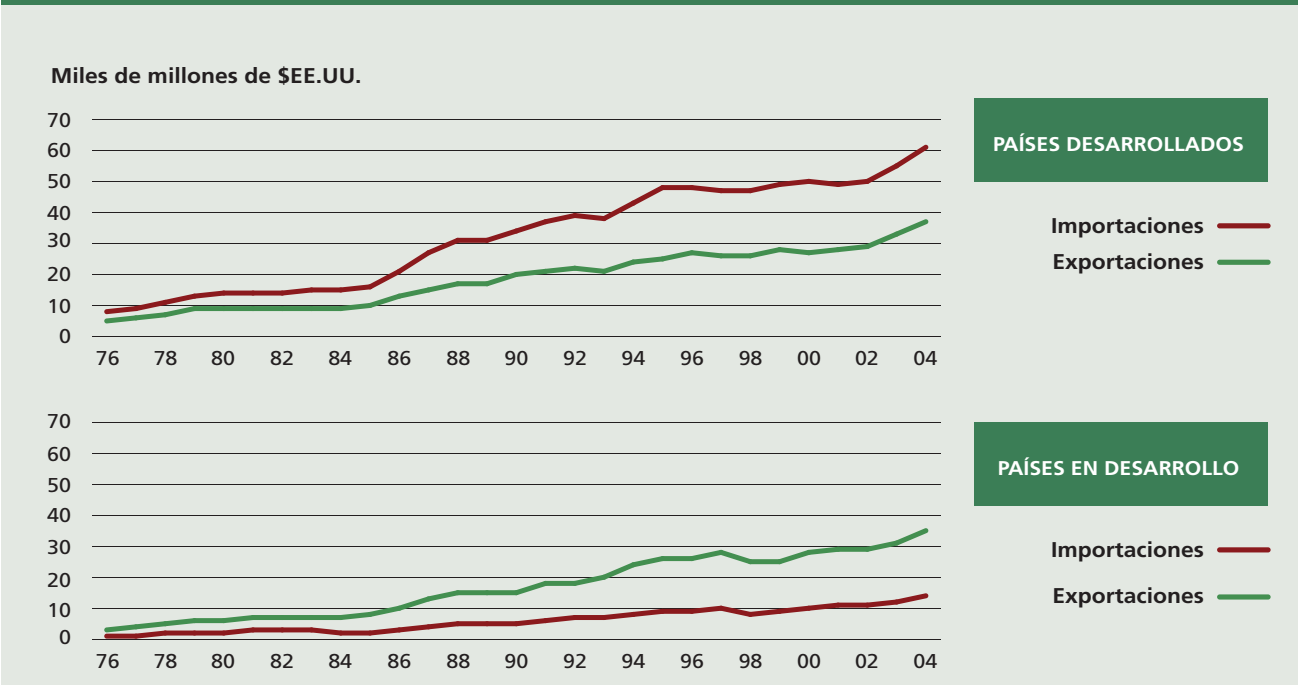


FIGURA 30

Exportaciones e importaciones de productos pesqueros: países desarrollados y países en desarrollo

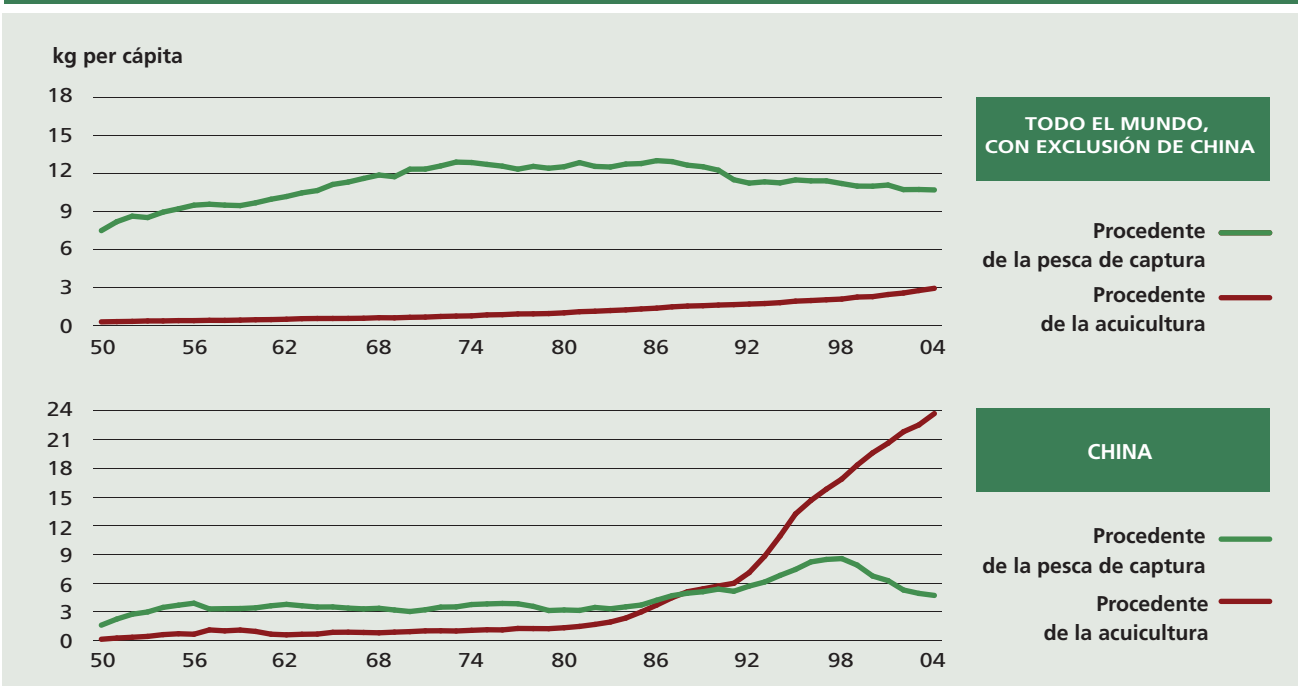


Nota: Los datos no incluyen la producción de mamíferos marinos, cocodrilos, corales, esponjas, moluscos y crustáceos y plantas acuáticas.

Fuente: FAO.

FIGURA 31

Suministro per cápita de pescado procedente de la pesca de captura y de la acuicultura, China y el resto del mundo



Nota: Los datos no incluyen la producción de mamíferos marinos, cocodrilos, corales, esponjas, moluscos y crustáceos y plantas acuáticas.

Fuente: FAO.

- En 2004 se calcula que se utilizaron para fines no alimentarios 34,5 millones de toneladas de la producción pesquera mundial, todas ellas procedentes de la pesca de captura, la mayoría de las cuales se convirtieron en harina para las industrias de la ganadería y la acuicultura. Los restantes 106 millones de toneladas de la producción mundial se destinaron al consumo humano directo. Por lo que hace al suministro per cápita, mientras que en los últimos años los suministros totales de pescado procedente de la pesca de captura destinado a la alimentación se han estancado, los suministros procedentes de la acuicultura se han incrementado considerablemente (Figura 31). Ello es particularmente cierto en China, donde los suministros per cápita procedentes de la acuicultura proporcionan alrededor del 83 por ciento de los suministros totales per cápita de pescado destinado a la alimentación, en comparación con un 21 por ciento únicamente en el resto del mundo.

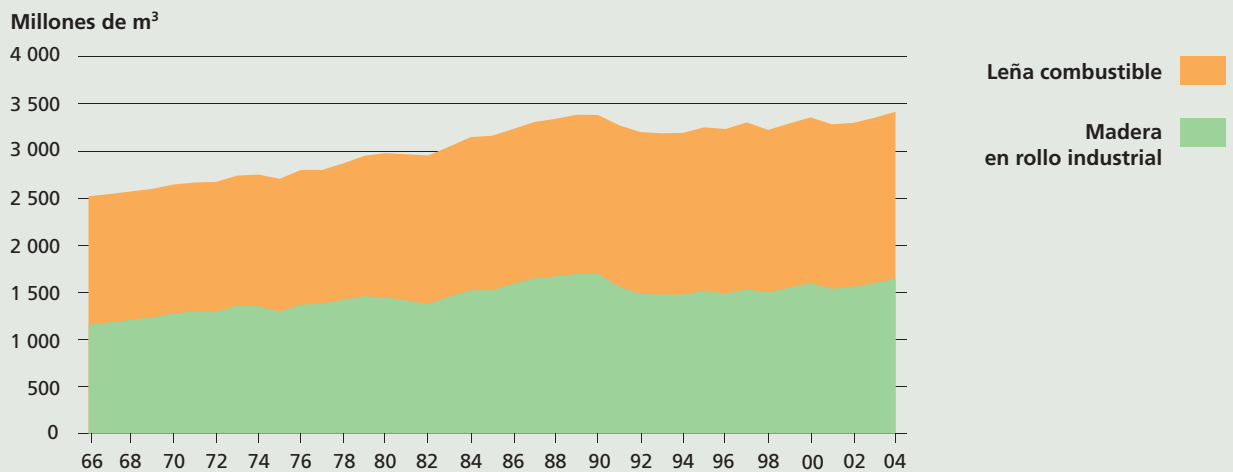
9. SILVICULTURA

- La producción mundial de madera en rollo alcanzó en 2004 3 418 millones de metros cúbicos, según las estimaciones, cerca de un 1,9 por ciento más que el año anterior (Figura 32). La producción total de madera en rollo ha venido aumentando de forma constante desde 2002 y en 2004 se alcanzó el nivel más alto de la historia. A nivel mundial, cerca del 50 por ciento de la madera en rollo se quema como combustible (52 por ciento de la producción total de madera en rollo en 2004). La inmensa mayoría de la leña combustible se utiliza en los países en desarrollo, donde la madera es a menudo la fuente más importante de energía. Aunque la proporción de la producción total de madera en rollo correspondiente a los países desarrollados está disminuyendo, estos países siguen representando la mayor proporción de la producción industrial de madera en rollo (más del 70 por ciento del total).
- En 2004, los países en desarrollo produjeron 2 098 millones de metros cúbicos, esto es, el 60 por ciento del total de la producción de madera en rollo (Figura 33). Casi el 80 por ciento de esa cifra correspondía a la producción de leña combustible, que sigue aumentando año tras año. La producción industrial de madera en rollo en los países en desarrollo disminuyó en un 5 por ciento entre 1996 y 2001 pero ha vuelto a alcanzar recientemente el nivel de producción de 1995. Esto se debe en parte a la expansión de los bosques plantados en los países en desarrollo.

- En los países desarrollados, la madera en rollo industrial representa alrededor del 87 por ciento de la producción de madera en rollo, mientras que la producción de leña combustible tiene una importancia relativamente marginal. La producción en los países desarrollados disminuyó también de

manera significativa a comienzos de los años noventa y sigue encontrándose muy por debajo de los niveles máximos alcanzados en 1989-1990. Esta tendencia se debe principalmente a los cambios en la producción en la Federación de Rusia y en los países de Europa oriental.

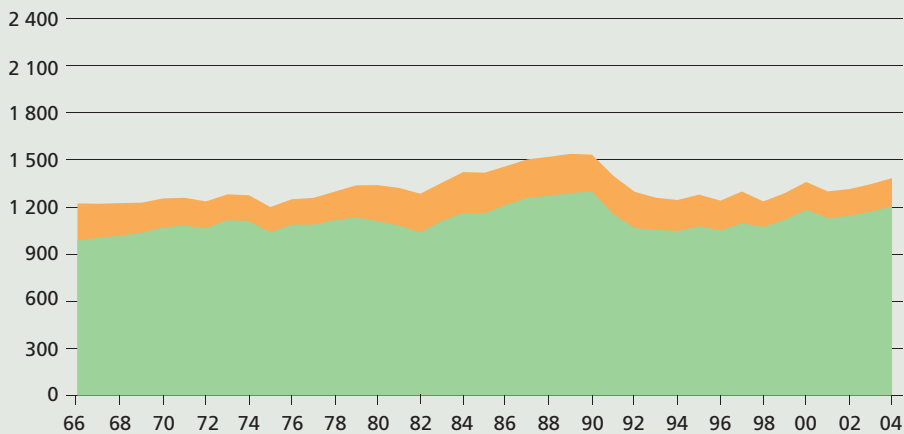
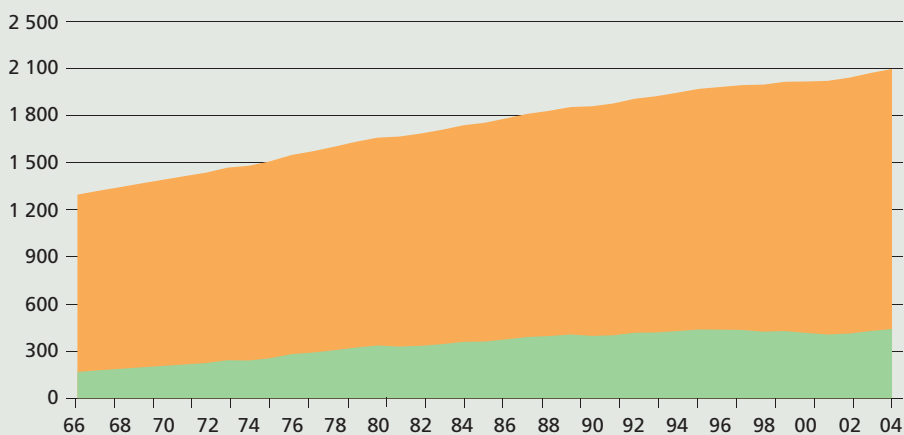
FIGURA 32
Producción mundial de madera en rollo, 1966-2004



Fuente: FAO.

FIGURA 33

Producción de madera en rollo, países desarrollados y países en desarrollo, 1966-2004

Millones de m³Millones de m³

Fuente: FAO.

Parte III

ANEXO ESTADÍSTICO

2002	1985
1995	2001
2000	1992
1986	1990
1999	1989

Parte III

2002 1985

1995 2001

2000 1992

1986 1990

1999 1989

Notas sobre los cuadros del Anexo

Símbolos

En los cuadros se utilizan los símbolos siguientes:

...	= no disponible
ha	= hectárea
hg/ha	= hectogramos por hectárea
hg	= hectogramo
PIB	= producto interno bruto
PNB	= producto nacional bruto
kcal/persona/día	= calorías por persona por día
kg	= kilogramo

Para separar los decimales de los enteros se usa una coma.

Notas técnicas

En los cuadros no figuran los países respecto de los cuales no se dispone de datos suficientes.

Las cifras que aparecen en los cuadros pueden haberse redondeado y, por tanto, diferir ligeramente de las obtenidas de FAOSTAT y de los indicadores de desarrollo mundial.

1. Seguridad alimentaria y nutrición (Cuadro A2)

Fuente: FAO

Subnutrición

Las estimaciones de la FAO sobre la prevalencia de la subnutrición se basan en cálculos de la cantidad de alimentos disponibles en cada país (suministro de energía alimentaria nacional, SEA) y en un índice de la desigualdad en la distribución derivado de encuestas de ingresos o gastos de los hogares.

A pesar de que no figuran por separado, las estimaciones provisionales correspondientes a Afganistán, Iraq, Papua Nueva Guinea y Somalia se han incluido en los respectivos totales agregados regionales.

Eritrea y Etiopía no eran entidades separadas en 1990-1992, pero las estimaciones del número y proporción de personas subnutridas en la ex República Democrática Popular de Etiopía se han incluido en los totales agregados regionales y subregionales correspondientes a ese período.

Símbolo empleado

Para indicar una proporción de personas subnutridas inferior al 2,5 por ciento, se ha utilizado un guión.

Suministro de energía alimentaria

Los suministros per cápita, expresados como peso de los productos, se han derivado de los suministros totales disponibles para el consumo humano (es decir, alimentos) dividiendo las cantidades de alimentos por las cifras de la población total que efectivamente ha compartido los suministros alimentarios durante el período de referencia. El suministro de energía alimentaria se pondera con respecto a la población total.

2. Producción y productividad agrícolas (Cuadro A3)

Fuente: FAO

Tasas de crecimiento anual agrícolas y per cápita de la producción de alimentos

Las tasas de crecimiento se refieren al nivel de cambio del volumen agregado de producción. Las cantidades de producción relativas a cada producto básico se ponderan con arreglo a la media de 1999-2001 de los precios internacionales de los productos básicos, y se suman para cada año.

3. Indicadores de población y fuerza laboral (Cuadro A4)

Fuente: FAO

Población total

Habitualmente se considera población total la que está presente en el lugar (población *de facto*), lo que incluye a todas las personas físicamente presentes dentro de las fronteras geográficas actuales de los países a mitad del período de referencia.

Población rural

Generalmente se define la zona urbana y se considera población rural el residuo correspondiente de la población total. En la práctica, el criterio de distinción entre las zonas urbanas y rurales difiere de un país a otro.

Población agrícola

La población agrícola se define como todas las personas que dependen de la agricultura, la caza, la pesca o la silvicultura para su subsistencia. Esta estimación comprende todas las personas que se dedican activamente a la agricultura, así como sus familiares a cargo que no trabajan.

Población económicamente activa

Comprende tanto las personas que tienen empleo como las que no lo tienen (inclusive las que buscan trabajo por primera vez).

Población económicamente activa en agricultura

La población económicamente activa en la agricultura es la parte de la población económicamente activa que trabaja o busca trabajo en la agricultura, la caza, la pesca o la silvicultura.

4. Indicadores del uso de la tierra (Cuadro A5)

Fuente: FAO

Superficie total de las tierras

Superficie total de tierras, con exclusión de las superficies ocupadas por las masas de agua interiores.

Superficie forestal y maderera

Superficie de tierras cubiertas por masas de árboles naturales o plantadas, sean o no productivas.

Superficie agrícola

La suma de la superficie de tierras cultivables, cultivos permanentes y pastos permanentes.

Tierras cultivables

Las tierras cultivables comprenden las cultivadas temporalmente (las de cultivos dobles se computan una sola vez), las praderas temporales destinadas al corte o el pastoreo, las tierras utilizadas para la horticultura comercial y los huertos familiares y las tierras mantenidas temporalmente en barbecho (menos de cinco años).

Cultivos permanentes

Tierra cultivada con especies que la ocupan durante períodos prolongados y no necesitan ser sembradas después de cada cosecha.

Pastos permanentes

Tierras utilizadas permanentemente (durante cinco años o más) para forrajes herbáceos, ya sean cultivados o silvestres (praderas o tierras de pastoreo silvestres).

Superficie regada

Los datos relativos al riego se relacionan con las superficies equipadas para proporcionar agua a los cultivos.

- *China*: los datos sobre la superficie regada comprenden únicamente las tierras agrícolas (con exclusión de los terrenos destinados a huertos y pastos).
- *Cuba*: los datos de Cuba se refieren únicamente al sector estatal.
- *Japón, República de Corea, Sri Lanka*: los datos se refieren únicamente al arroz de regadío.

Consumo de fertilizantes (uso)

Los datos se refieren al uso total de fertilizantes. Este valor se obtiene sumando los volúmenes de fertilizantes nitrogenados, fosfatados y a base de potasa, expresados como nutrientes de las plantas (N_2 , P_2O_5 y K_2O respectivamente).

5. Indicadores comerciales (Cuadro A6)

Fuente: FAO y Banco Mundial (*Indicadores del desarrollo mundial 2005*, CD-ROM y conjunto de datos en línea)

Los datos relativos a China se refieren a China continental y Taiwan, Provincia de China.

Comercio total de mercancías

Los datos se refieren al comercio total de mercancías. En general, el valor de las exportaciones se expresa en precios f.o.b. (franco a bordo) y las importaciones en precios c.i.f. (costo, seguro y flete).

Comercio agrícola

Los datos se refieren a la agricultura en sentido estricto, excluyendo los productos pesqueros y forestales.

Comercio alimentario

Los datos se refieren a alimentos y animales.

PIB agrícola

El valor añadido de la agricultura (porcentaje del PIB) se deriva de los datos del Banco Mundial sobre las cuentas nacionales y de los archivos

de datos de la OCDE sobre cuentas nacionales. La agricultura incluye la silvicultura, la pesca y la caza, así como la producción de cultivos y la producción ganadera.

Exportaciones agrícolas en relación con el PIB agrícola

Las cifras de las exportaciones agrícolas en relación con el PIB agrícola se han ponderado con respecto a la agricultura, valor añadido.

6. Indicadores económicos (Cuadro A7)

Fuente: Banco Mundial (*Indicadores del desarrollo mundial 2005*, CD-ROM y conjunto de datos en línea)

Ponderación: el INB per cápita (en dólares EE.UU. corrientes), el PNB per cápita (porcentaje de crecimiento anual) y el PIB per cápita, PPP (en dólares EE.UU. corrientes) se ponderaron con respecto a la población total. El PIB (porcentaje de crecimiento anual) y la agricultura, valor añadido (porcentaje del PIB) se ponderaron en relación con el PIB (en dólares EE.UU. constantes de 2000). La agricultura, valor añadido (porcentaje del crecimiento anual) se ponderó con respecto a la agricultura, valor añadido (en dólares EE.UU. constantes de 2000).

La agricultura, valor añadido por trabajador, se ponderó con respecto a la población económicamente activa en la agricultura.

Los datos relativos a China se refieren a China continental y Taiwan, Provincia de China.

Recuento de la pobreza nacional

La tasa nacional de pobreza es el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza del país. Las estimaciones nacionales se basan en estimaciones sobre subgrupos derivadas de encuestas por hogares y ponderadas con arreglo a la población.

INB per cápita (en dólares EE.UU. corrientes)

El INB per cápita es la renta nacional bruta convertida en dólares EE.UU. mediante el método del Atlas del Banco Mundial y dividida por la población a mediados de año.

PNB (tasa anual de crecimiento porcentual)

Tasa anual de crecimiento porcentual del PIB a los precios de mercado sobre la base de una moneda local constante. Los datos agregados se basan en dólares EE.UU. constantes de 2000.

PIB per cápita (tasa anual de crecimiento porcentual)

Tasa anual de crecimiento porcentual del PIB per cápita sobre la base de una moneda local constante. El PIB per cápita es el PIB dividido por la población a mediados de año.

PIB per cápita, PPP (en dólares internacionales corrientes)

PIB per cápita basado en la paridad de poder adquisitivo (PPP). El PIB medido en paridad de poder adquisitivo es el producto interno bruto convertido en dólares internacionales utilizando tipos de cambio correspondientes a la paridad de poder adquisitivo. Un dólar internacional tiene el mismo poder adquisitivo en relación con el PIB que un dólar EE.UU. en los Estados Unidos de América.

Agricultura, valor añadido por trabajador

El valor añadido de la agricultura por trabajador es un índice de la

productividad agrícola. El valor añadido en la agricultura corresponde a la producción del sector agrícola menos el valor de los insumos intermedios. La agricultura comprende el valor añadido de la silvicultura, la caza y la pesca, así como la explotación agrícola y la producción ganadera.

PIB, en dólares EE.UU. constantes de 2000

Los datos se proporcionan en dólares EE.UU. constantes de 2000. Las cifras del PIB en las monedas nacionales se han convertido en dólares utilizando los tipos de cambio oficiales de 2000.

7. Productividad total de los factores (Cuadro A8)

Fuente: FAO

La productividad total de los factores (PTF) es la cantidad de producción dividida por una medida de la cantidad de insumos empleados. El enfoque adoptado consiste en aplicar métodos de análisis envolvente de datos a los datos de producción e insumos obtenidos de FAOSTAT para calcular un índice de Malmquist de la PTF (Malmquist, 1953). Los datos abarcan los períodos 1961-1980 y 1981-2000. El cambio resultante en el índice de productividad total puede desglosarse en un componente de tecnología y uno de eficiencia técnica. Una ventaja peculiar del método de Malmquist es que no requiere informaciones sobre los precios de los insumos. Los datos utilizados son los siguientes: la Producción es la producción agrícola neta, con exclusión de las semillas y los piensos, en dólares internacionales constantes (1989-91); los Insumos son: Tierras: tierras cultivables y con cultivos perennes; Mano de obra: población total económicamente activa en la agricultura; Fertilizantes: consumo total (en el equivalente de nutrientes) de nitrógeno, potasa y fosfatos; Ganadería: la suma ponderada de camellos, búfalos, caballos, vacunos, asnos, cerdos, ovejas, cabras y aves de corral (utilizando las ponderaciones propuestas por Hayami y Ruttan, 1985); Capital físico: número de tractores en uso. Asimismo se ha incluido la proporción de tierras cultivables y tierras con cultivos perennes que se halla bajo riego, así como la proporción de tierras cultivables y tierras con cultivos perennes con respecto a la superficie agrícola (que incluye también los pastos permanentes).

Los datos correspondientes a Etiopía y Eritrea inician en 1993 en lugar de 1981.

Notas sobre países y regiones

Salvo que se indique otra cosa, los datos relativos a China incluyen informaciones sobre Hong Kong, Región Administrativa Especial; Macao, Región Administrativa Especial y Taiwan, Provincia de China.

Siempre que es posible, los datos relativos a Bélgica y Luxemburgo se indican por separado; sin embargo, en la mayoría de los casos antes de 2000 los datos sobre ambos países figuran agregados para Bélgica/Luxemburgo.

Siempre que es posible, se ofrecen por separado los datos para los dos países –Eritrea y Etiopía– surgidos de la ex República Democrática Popular de Etiopía. Los datos correspondientes a los años anteriores a 1992 figuran bajo Etiopía, R.D.P.

Los datos relativos a Yemen se refieren a ese país a partir de 1990; los que se refieren a años anteriores corresponden a datos agregados de la ex República Popular Democrática del Yemen y la ex República Árabe del Yemen, salvo indicación en contrario.

Sudáfrica se incluye bajo África subsahariana, y no bajo Países desarrollados.

CUADRO A1
Países y territorios utilizados para fines estadísticos en esta publicación

Países en desarrollo				Países desarrollados	
Asia y el Pacífico/ Lejano Oriente y Oceanía	América Latina y el Caribe	Cercano Oriente y África del Norte	África subsahariana	Economías de mercado desarrolladas	Países en transición
Samoa Americana	Anguila	Afganistán	Angola	Andorra	Albania
Bangladesh	Antigua y Barbuda	Argelia	Benin	Australia	Armenia
Bhután	Argentina	Bahrein	Botswana	Austria	Azerbaiyán
Brunei Darussalam	Aruba	Chipre	Burkina Faso	Bélgica/ Luxemburgo	Belarús
Camboya	Bahamas	Egipto	Burundi	Canadá	Bosnia y Herzegovina
China, RAE de Hong Kong	Barbados	Irán, República Islámica del	Camerún	Dinamarca	Bulgaria
China, RAE de Macao	Belice	Iraq	Cabo Verde	Islas Feroe	Croacia
China (continental)	Bermuda	Jordania	República Centroafricana	Finlandia	República Checa
China, Prov. de Taiwan	Bolivia	Kuwait	Chad	Francia	Estonia
Islas Cocos (Keeling)	Brasil	Libano	Comoras	Alemania	Georgia
Islas Cook (Keeling)	Islas Vírgenes Británicas	Jamahiriya Árabe Libia	Congo	Gibraltar	Hungría
Fiji	Islas Caimán	Marruecos	Congo, República Democrática del	Grecia	Kazajstán
Polinesia Francesa	Chile	Territorio Palestino Ocupado	Côte d'Ivoire	Groenlandia	Kirguistán
Guam	Colombia	Omán	Djibouti	Islandia	Letonia
India	Costa Rica	Qatar	Guinea Ecuatorial	Irlanda	Lituania
Indonesia	Cuba	Arabia Saudita	Eritrea	Israel	Macedonia, la ex República Yugoslava de
Kiribati	Dominica	República Árabe Siria	Etiopía	Italia	Moldova
Corea, República Popular Democrática de	República Dominicana	Túnez	Gabón	Japón	Polonia
Corea, República de	Ecuador	Turquía	Gambia	Liechtenstein	Rumania
Lao, República Democrática Popular	El Salvador	Emiratos Árabes Unidos	Ghana	Malta	Federación de Rusia
Malasia	Islas Malvinas (Falkland)	Yemen	Guinea	Mónaco	Serbia y Montenegro
Maldivas	Guayana francesa		Guinea-Bissau	Países Bajos	Eslovaquia
Islas Marshall	Granada		Kenya	Nueva Zelandia	Eslovenia
Micronesia, Estados Federados de	Guadalupe		Lesotho	Noruega	Tayikistán
Mongolia	Guatemala		Liberia	Portugal	Turkmenistán
Myanmar	Guyana		Madagascar	San Marino	Ucrania
Nauru	Haití		Malawi	España	Uzbekistán
Nepal	Honduras		Malí	Suecia	
Nueva Caledonia	Jamaica		Mauritania	Suiza	
Niue	Martinica		Mauricio	Reino Unido	
Isla Norfolk	México		Mozambique	Estados Unidos de América	
Islas Marianas septentrionales	Montserrat		Namibia		
Pakistán	Antillas Neerlandesas		Níger		
Palau	Nicaragua		Nigeria		
Papua Nueva Guinea	Panamá		Reunión		

CUADRO A1 (conclusión)

Países en desarrollo				Países desarrollados	
Asia y el Pacífico/ Lejano Oriente y Oceanía	América Latina y el Caribe	Cercano Oriente y África del Norte	África subsahariana	Economías de mercado desarrolladas	Países en transición
Filipinas	Paraguay		Rwanda		
Samoa	Perú		Santa Elena		
Singapur	Puerto Rico		Santo Tomé y Príncipe		
Islas Salomón	Saint Kitts y Nevis		Senegal		
Sri Lanka	Santa Lucía		Seychelles		
Tailandia	San Vicente y las Granadinas		Sierra Leona		
Timor-Leste	Suriname		Somalia		
Tokelau	Trinidad y Tabago		Sudáfrica		
Tonga	Islas Turcas y Caicos		Sudán		
Tuvalu	Islas Vírgenes (EE.UU.)		Swazilandia		
Vanuatu	Uruguay		Tanzanía, República Unida de		
Viet Nam	Venezuela, República Bolivariana de		Togo		
Islas Wallis y Futuna			Uganda		
			Zambia		
			Zimbabwe		

CUADRO A2
Seguridad alimentaria y nutrición

	Número de personas subnutridas (Millones)		Proporción de personas subnutridas en la población total (%)		Suministro de energía alimentaria (kcal/persona/día)			(Aumento porcentual anual medio) 1990-92-2001-03
	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03		
A NIVEL MUNDIAL	...	...	...	...	2 640	2 790	0,50
PAÍSES EN DESARROLLO	823,1	820,2	20	17	2 520	2 660	0,49	
ASIA Y EL PACÍFICO	569,7	524	20	16	2 510	2 670	0,56	
Bangladesh	39,2	43,1	35	30	2 070	2 200	0,56	
Brunei Darussalam	...	...	...	...	2 800	2 850	0,16
Camboya	4,4	4,6	43	33	1 860	2 060	0,93	
China	193,6	150	16	12	2 710	2 940	0,74	
Fiji	...	...	...	...	2 640	2 960	1,05
Polinesia Francesa	...	...	...	...	2 860	2 900	0,13
India	214,8	212	25	20	2 370	2 440	0,26	
Indonesia	16,4	13,8	9	6	2 700	2 880	0,59	
Kiribati	...	...	...	...	2 650	2 840	0,63
Corea, República Popular Democrática de	3,6	7,9	18	35	2 470	2 150	-1,25	
Corea, República de	0,8	0,8	—	—	3 000	3 040	0,12	
Lao, República Democrática Popular	1,2	1,2	29	21	2 110	2 320	0,87	
Malasia	0,5	0,6	3	3	2 830	2 870	0,13	
Maldivas	...	...	...	...	2 380	2 560	0,66
Mongolia	0,8	0,7	34	28	2 060	2 250	0,81	
Myanmar	4,0	2,7	10	5	2 630	2 900	0,89	
Nepal	3,9	4,1	20	17	2 340	2 450	0,42	
Nueva Caledonia	...	...	...	...	2 790	2 780	-0,03
Pakistán	27,8	35,2	24	23	2 300	2 340	0,16	
Filipinas	16,2	15,2	26	19	2 260	2 450	0,74	
Samoa	...	...	...	...	2 570	2 910	1,14
Islas Salomón	...	...	...	...	2 020	2 250	0,99
Sri Lanka	4,8	4,1	28	22	2 230	2 390	0,63	
Tailandia	16,8	13,4	30	21	2 200	2 410	0,83	
Timor-Leste	...	...	...	...	2 560	2 780	0,75
Vanuatu	...	...	...	...	2 530	2 590	0,21
Viet Nam	20,6	13,8	31	17	2 180	2 580	1,54	
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	59,4	52,4	13	10	2 700	2 870	0,56	
Argentina	0,7	0,9	...	...	3 000	2 980	-0,06
Bahamas	...	...	...	...	2 620	2 710	0,31
Barbados	...	...	...	...	3 060	3 100	0,12
Belice	...	...	...	...	2 650	2 840	0,63
Bolivia	1,9	2	28	23	2 110	2 220	0,46	
Brasil	18,5	14,4	12	8	2 810	3 060	0,78	
Chile	1,1	0,6	8	4	2 610	2 860	0,84	
Colombia	6,1	5,9	17	14	2 440	2 580	0,51	
Costa Rica	0,2	0,2	6	4	2 720	2 850	0,43	
Cuba	0,7	0,2	7	...	2 720	3 190	1,46	
Dominica	...	...	...	...	2 940	2 770	-0,54
República Dominicana	1,9	2,3	27	27	2 260	2 290	0,12	

CUADRO A2 (continuación)

	Número de personas subnutridas (Millones)		Proporción de personas subnutridas en la población total (%)		Suministro de energía alimentaria (kcal/personaldía)			(Aumento porcentual anual medio)
	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03	1990-92 -2001-03	
	Ecuador	0,9	0,6	8	5	2 510	2 710	0,70
El Salvador	0,6	0,7	12	11	2 490	2 560	0,25	
Granada	...	...	...	...	2 830	2 930	0,32
Guatemala	1,4	2,8	16	23	2 350	2 210	-0,56	
Guyana	0,2	0,1	21	9	2 350	2 730	1,37	
Haití	4,6	3,8	65	47	1 780	2 090	1,47	
Honduras	1,1	1,5	23	22	2 310	2 360	0,19	
Jamaica	0,3	0,3	14	10	2 500	2 680	0,63	
México	4,6	5,1	5	5	3 100	3 180	0,23	
Antillas Neerlandesas	...	...	...	...	2 510	2 590	0,29
Nicaragua	1,2	1,5	30	27	2 220	2 290	0,28	
Panamá	0,5	0,8	21	25	2 320	2 260	-0,24	
Paraguay	0,8	0,8	18	15	2 400	2 530	0,48	
Perú	9,3	3,3	42	12	1 960	2 570	2,49	
Saint Kitts y Nevis	...	...	...	...	2 580	2 700	0,41
Santa Lucía	...	...	...	...	2 740	2 950	0,67
San Vicente y las Granadinas	...	...	...	...	2 300	2 580	1,05
Suriname	0,1	0	13	10	2 530	2 660	0,46	
Trinidad y Tabago	0,2	0,1	13	11	2 630	2 760	0,44	
Uruguay	0,2	0,1	7	3	2 660	2 850	0,63	
Venezuela, República Bolivariana de	2,3	4,5	11	18	2 460	2 350	-0,42	
CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE	25	37,6	8	9	3 050	3 110	0,18	
Argelia	1,3	1,5	5	5	2 920	3 040	0,37	
Chipre	...	...	...	...	3 100	3 240	0,40
Egipto	2,5	2,4	4	3	3 200	3 350	0,42	
Irán, República Islámica del	2,1	2,7	4	4	2 980	3 090	0,33	
Jordania	0,1	0,4	4	7	2 820	2 680	-0,46	
Kuwait	0,5	0,1	24	5	2 340	3 060	2,47	
Líbano	0,1	0,1	...	3	3 160	3 170	0,03	
Jamahiriya Árabe Libia	0	0	...	...	3 270	3 330	0,17
Marruecos	1,5	1,9	6	6	3 030	3 070	0,12	
Arabia Saudita	0,7	0,9	4	4	2 770	2 820	0,16	
República Árabe Siria	0,7	0,6	5	4	2 830	3 060	0,71	
Túnez	0,1	0,1	...	...	3 150	3 250	0,28
Turquía	1	2	...	3	3 490	3 340	-0,40	
Emiratos Árabes Unidos	0,1	0,1	4	...	2 930	3 220	0,86	
Yemen	4,2	7,1	34	37	2 040	2 020	-0,09	
ÁFRICA SUBSAHARIANA	169	206,2	35	32	2 170	2 260	0,37	
Angola	5,6	5	58	38	1 780	2 070	1,38	
Benin	1	0,9	20	14	2 330	2 530	0,75	
Botswana	0,3	0,5	23	30	2 260	2 180	-0,33	
Burkina Faso	1,9	2,1	21	17	2 350	2 460	0,42	
Burundi	2,7	4,5	48	67	1 900	1 640	-1,33	
Camerún	4	4	33	25	2 120	2 270	0,62	
República Centroafricana	1,5	1,7	50	45	1 860	1 940	0,38	
Chad	3,5	2,7	58	33	1 780	2 160	1,77	

CUADRO A2 (continuación)

	Número de personas subnutridas (Millones)		Proporción de personas subnutridas en la población total (%)		Suministro de energía alimentaria (kcal/persona/día)			(Aumento porcentual anual medio) 1990-92-2001-03
	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03		
Comoras	...	...	...	...	1 910	1 750	-0,79
Congo	1,4	1,2	54	34	1 860	2 150	1,33	
Congo, Rep. Dem. del	12,2	37	31	72	2 170	1 610	-2,68	
Côte d'Ivoire	2,3	2,2	18	14	2 470	2 630	0,57	
Djibouti	...	...	...	...	1 800	2 220	1,92
Eritrea	...	2,9	...	73	...	1 520	...	
Etiopía	...	31,5	...	46	...	1 860	...	
Gabón	0,1	0,1	10	5	2 450	2 670	0,78	
Gambia	0,2	0,4	22	27	2 370	2 280	-0,35	
Ghana	5,8	2,4	37	12	2 080	2 650	2,23	
Guinea	2,5	2	39	24	2 110	2 420	1,25	
Guinea-Bissau	...	...	...	...	2 300	2 070	-0,95
Kenya	9,5	9,7	39	31	1 980	2 150	0,75	
Lesotho	0,3	0,2	17	12	2 440	2 620	0,65	
Liberia	0,7	1,6	34	49	2 210	1 940	-1,18	
Madagascar	4,3	6,5	35	38	2 080	2 040	-0,18	
Malawi	4,8	4	50	34	1 880	2 140	1,18	
Mali	2,7	3,5	29	28	2 220	2 220	0,00	
Mauritania	0,3	0,3	15	10	2 560	2 780	0,75	
Mauricio	0,1	0,1	6	6	2 890	2 960	0,22	
Mozambique	9,2	8,3	66	45	1 730	2 070	1,64	
Namibia	0,5	0,4	34	23	2 070	2 260	0,80	
Níger	3,2	3,7	41	32	2 020	2 160	0,61	
Nigeria	11,8	11,5	13	9	2 540	2 700	0,56	
Rwanda	2,8	3	43	36	1 950	2 070	0,54	
Santo Tomé y Príncipe	...	...	...	...	2 270	2 440	0,66
Senegal	1,8	2,2	23	23	2 280	2 310	0,12	
Seychelles	...	...	...	...	2 310	2 460	0,57
Sierra Leona	1,9	2,4	46	50	1 990	1 930	-0,28	
Sudáfrica	...	...	...	...	2 830	2 940	0,35
Sudán	7,9	8,8	31	27	2 170	2 260	0,37	
Swazilandia	0,1	0,2	14	19	2 450	2 360	-0,34	
Tanzanía, Rep. Unida de	9,9	16,1	37	44	2 050	1 960	-0,41	
Togo	1,2	1,2	33	25	2 150	2 320	0,69	
Uganda	4,2	4,6	24	19	2 270	2 380	0,43	
Zambia	4	5,1	48	47	1 930	1 930	0,00	
Zimbabwe	4,8	5,7	45	45	1 980	2 010	0,14	
ECONOMÍAS DE MERCADO DESARROLLADAS	...	...	...	...	3 330	3 490	0,43
Australia	...	...	...	...	3 170	3 120	-0,14
Austria	...	...	...	...	3 510	3 740	0,58
Bélgica	...	...	...	...	...	3 640	...
Canadá	...	...	...	...	3 060	3 590	1,46
Dinamarca	...	...	...	...	3 230	3 450	0,60
Finlandia	...	...	...	...	3 150	3 150	0,00
Francia	...	...	...	...	3 540	3 640	0,25
Alemania	...	...	...	...	3 390	3 490	0,26
Grecia	...	...	...	...	3 570	3 680	0,28

CUADRO A2 (conclusión)

	Número de personas subnutridas (Millones)		Proporción de personas subnutridas en la población total (%)		Suministro de energía alimentaria (kcal/personaldía)			(Aumento porcentual anual medio)
	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03	1990-92-2001-03	
	Islandia	3 100	3 240		0,40
Irlanda	...	...	...	...	3 620	3 690	0,17
Israel	...	...	...	...	3 410	3 680	0,70
Italia	...	...	...	...	3 590	3 670	0,20
Japón	...	...	...	...	2 810	2 770	-0,13
Luxemburgo	...	...	...	...	...	3 710	...
Malta	...	...	...	...	3 240	3 530	0,78
Países Bajos	...	...	...	...	3 340	3 440	0,27
Nueva Zelanda	...	...	...	...	3 200	3 200	0,00
Noruega	...	...	...	...	3 180	3 480	0,82
Portugal	...	...	...	...	3 450	3 750	0,76
España	...	...	...	...	3 300	3 410	0,30
Suecia	...	...	...	...	2 990	3 160	0,50
Suiza	...	...	...	...	3 310	3 500	0,51
Reino Unido	...	...	...	...	3 270	3 440	0,46
Estados Unidos de América	...	...	...	...	3 500	3 770	0,68
	1993-95	2001-03	1993-95	2001-03	1993-95	2001-03	1993-05-2001-03	
PAÍSES EN TRANSICIÓN	23,4	24,7	6	6	2 950	2 990	0,17	
Albania	0,2	0,2	5	6	2 870	2 860	-0,04	
Armenia	1,8	0,9	52	29	1 960	2 260	1,80	
Azerbaiján	2,6	0,8	34	10	2 140	2 620	2,56	
Belarús	0,1	0,3	...	3	3 190	2 960	-0,93	
Bosnia y Herzegovina	0,3	0,4	9	9	2 690	2 710	0,09	
Bulgaria	0,7	0,7	8	9	2 900	2 850	-0,22	
Croacia	0,7	0,3	16	7	2 520	2 770	1,19	
República Checa	0,2	0,1	...	...	3 080	3 240	0,64
Estonia	0,1	0	9	3	2 760	3 160	1,71	
Georgia	2,4	0,7	44	13	2 050	2 520	2,61	
Hungría	0,1	0	...	...	3 340	3 500	0,59
Kazajstán	0,2	1,2	...	8	3 280	2 710	-2,36	
Kirguistán	1	0,2	21	4	2 400	3 050	3,04	
Letonia	0,1	0,1	3	3	2 960	3 020	0,25	
Lituania	0,2	0	4	...	2 870	3 370	2,03	
Macedonia, la ex República Yugoslava de	0,3	0,1	15	7	2 520	2 800	1,33	
Moldova	0,2	0,5	5	11	2 930	2 730	-0,88	
Polonia	0,3	0,3	...	...	3 340	3 370	0,11
Rumania	0,3	0,1	...	...	3 210	3 520	1,16
Federación de Rusia	6,4	4,1	4	3	2 930	3 080	0,63	
Serbia y Montenegro	0,5	1,1	5	10	2 910	2 670	-1,07	
Eslovaquia	0,2	0,3	4	6	2 920	2 830	-0,39	
Eslovenia	0,1	0,1	3	3	2 950	2 970	0,08	
Tayikistán	1,2	3,8	22	61	2 310	1 840	-2,80	
Turkmenistán	0,5	0,4	12	8	2 550	2 750	0,95	
Ucrania	1,2	1,2	...	3	3 040	3 030	-0,04	
Uzbekistán	1,7	6,7	8	26	2 660	2 270	-1,96	

CUADRO A3
Producción y productividad agrícolas

	Producción agropecuaria		Producción de alimentos per cápita		Rendimiento en cereales	
	<i>(Tasa media de crecimiento anual [%])</i>				<i>(hg/ha)</i>	
	1986-1995	1996-2005	1986-1995	1996-2005	1993-1995	2003-2005
A NIVEL MUNDIAL	1,9	2,4	0,3	1,1	27 711	32 389
PAÍSES DESARROLLADOS	2,4	0,9	-0,6	0,2	35 245	39 255
PAÍSES EN DESARROLLO	3,7	3,3	-0,7	-0,0	19 057	21 747
ASIA Y EL PACÍFICO	4,1	3,5	-2,5	0,1	23 623	28 049
Bangladesh	1,3	3,8	-1,1	1,6	25 722	35 331
Bhután	1,9	-0,6	-0,1	-3,3	13 213	15 990
Brunei Darussalam	0,1	11,4	-2,6	8,8	18 553	11 225
Camboya	5,6	3,1	2,0	0,5	15 204	20 616
China (continental)	5,2	4,5	3,8	3,7	...	...
China, Provincia de Taiwan	0,7	-0,4	-0,4	-1,1	...	...
Fiji	2,6	-0,8	1,8	-1,9	24 083	23 197
Polinesia Francesa	0,2	0,4	-1,9	-1,2	...	...
Guam	1,3	2,3	-0,7	0,8	20 000	20 000
India	3,2	2,1	1,2	0,4	21 040	23 909
Indonesia	4,3	2,2	2,6	0,8	38 749	42 783
Kiribati	...	...	-2,2	1,2	...	...
Corea, Rep. Popular Democrática de	...	...	-1,8	1,9	44 548	34 077
Corea, República de	...	...	1,1	0,4	57 800	62 332
Lao, Rep. Democrática Popular	...	...	0,2	3,9	24 474	31 795
Malasia	4,5	3,9	1,8	1,7	30 514	32 928
Maldivas	2,3	1,9	-0,8	-1,1	11 905	10 000
Micronesia, Estados Federados de	...	0,0	...	-0,4	...	...
Mongolia	-1,1	-0,1	-3,3	-1,2	7 801	8 076
Myanmar	1,7	4,7	-0,1	3,2	28 946	35 919
Nepal	3,6	2,9	1,2	0,6	18 411	22 844
Nueva Caledonia	0,5	1,2	-1,7	-0,8	28 548	37 314
Pakistán	4,9	2,7	2,1	0,1	19 463	24 380
Papua Nueva Guinea	1,6	2,3	-0,9	-0,0	28 650	35 394
Filipinas	2,5	2,9	0,1	1,0	22 630	29 464
Samoa	-2,4	1,3	-3,0	0,4	...	...
Singapur	-12,0	-0,5	-14,1	-2,7	...	...
Islas Salomón	0,7	2,0	-2,5	-1,0	0	39 011
Sri Lanka	0,9	0,6	-0,4	-0,3	29 929	34 282
Tailandia	2,1	1,5	0,8	0,4	23 826	27 251
Timor-Leste	3,6	0,6	1,1	0,4	20 248	19 263
Tonga	-0,1	0,6	-0,3	-0,1	...	...
Vanuatu	0,7	1,3	-1,9	-1,2	5 308	5 385
Viet Nam	4,6	5,4	2,4	4,0	34 634	46 508
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	2,6	3,1	-0,2	-0,0	22 023	26 666
Antigua y Barbuda	0,1	0,8	-0,4	-0,2	17 579	15 764
Argentina	2,1	3,0	0,7	1,7	28 208	37 705
Bahamas	3,1	2,8	1,2	1,5	17 287	21 427
Barbados	-0,0	1,1	-0,4	0,7	26 722	78 156

CUADRO A3 (continuación)

	Producción agropecuaria		Producción de alimentos per cápita		Rendimiento en cereales	
	<i>(Tasa media de crecimiento anual [%])</i>				<i>(hg/ha)</i>	
	1986-1995	1996-2005	1986-1995	1996-2005	1993-1995	2003-2005
Belice	6,2	4,6	3,4	2,3	18 872	26 678
Bolivia	4,3	3,2	1,9	1,1	15 132	18 574
Brasil	3,4	4,0	1,6	2,7	23 841	31 500
Chile	5,5	2,7	3,8	1,4	44 026	56 213
Colombia	3,5	1,8	1,5	0,1	25 518	35 667
Costa Rica	5,1	1,3	2,5	-0,9	36 708	40 014
Cuba	-4,3	4,5	-5,1	4,2	16 971	30 757
Dominica	0,5	0,5	0,3	0,0	12 906	13 333
República Dominicana	-0,3	1,1	-2,0	-0,4	37 394	41 772
Ecuador	4,4	2,8	2,0	1,2	19 831	24 850
El Salvador	0,3	1,0	-1,4	-0,7	18 826	24 624
Islas Malvinas (Falkland)	0,8	-0,6	0,8	-3,4	...	...
Guayana francesa	9,8	-0,1	4,9	-3,0	33 652	38 916
Granada	-0,8	-0,1	-0,4	0,2	9 881	10 000
Guadalupe	-2,1	4,5	-3,5	3,6	0	0
Guatemala	3,4	1,6	0,8	-1,1	18 726	17 470
Guyana	4,5	1,2	4,6	0,9	36 850	37 950
Haití	-2,1	1,0	-4,1	-0,3	9 297	8 239
Honduras	3,2	5,3	0,2	2,6	13 934	10 954
Jamaica	...	...	2,1	-1,1	14 470	11 615
Martinica	-0,8	2,8	-1,6	2,1	...	...
México	2,1	1,8	0,2	0,3	25 592	28 718
Nicaragua	0,1	5,5	-2,5	2,8	17 312	17 779
Panamá	0,9	1,2	-1,2	-0,7	18 631	19 578
Paraguay	3,2	1,6	0,2	-0,8	20 735	22 236
Perú	3,2	4,6	1,2	2,9	27 449	33 992
Puerto Rico	-0,2	-1,2	-1,1	-1,8	15 477	17 308
Saint Kitts y Nevis	-1,7	-2,9	-2,0	-2,3	...	...
Santa Lucía	3,7	-3,0	2,2	-3,8	0	0
San Vicente y las Granadinas	-0,3	-0,8	-1,2	-1,4	33 333	31 550
Trinidad y Tabago	1,4	1,9	0,7	1,5	35 330	27 225
Uruguay	2,5	2,5	1,8	1,8	28 798	42 785
Venezuela, República Bolivariana de	1,6	1,8	-0,9	-0,2	29 495	33 287
CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE	3,0	2,7	1,1	0,4	22 683	24 478
Argelia	3,1	3,6	0,6	1,9	7 737	14 677
Bahrein	1,3	4,1	-2,3	1,6	...	...
Chipre	2,3	0,9	0,9	0,0	26 343	23 706
Egipto	4,0	3,8	1,8	1,8	59 201	75 283
Irán, República Islámica del	4,9	2,9	2,3	1,6	17 819	24 114
Jordania	...	...	1,5	-1,0	13 631	13 466
Kuwait	...	...	18,0	5,1	59 983	19 747
Líbano	...	...	4,4	-2,5	22 638	23 771
Jamahiriya Árabe Libia	2,9	1,3	0,6	-0,7	6 825	6 262
Marruecos	2,8	6,7	0,8	5,0	8 639	12 817

CUADRO A3 (continuación)

	Producción agropecuaria		Producción de alimentos per cápita		Rendimiento en cereales	
	<i>(Tasa media de crecimiento anual [%])</i>				<i>(hg/ha)</i>	
	1986-1995	1996-2005	1986-1995	1996-2005	1993-1995	2003-2005
Territorio Palestino Ocupado	...	2,7	...	-1,0	9 706	20 755
Omán	2,3	4,0	-1,5	0,9	21 845	23 316
Qatar	13,8	2,1	9,6	0,3	31 354	35 615
Arabia Saudita	5,0	3,5	1,0	0,4	42 644	44 304
Túnez	1,7	9,0	-0,3	7,8	10 685	15 391
Turquía	2,0	1,5	0,1	0,0	20 681	23 986
Emiratos Árabes Unidos	10,5	10,1	5,4	7,7	14 853	31 191
Yemen	4,1	3,0	-0,2	-0,5	11 020	7 719
ÁFRICA SUBSAHARIANA	3,3	2,6	-0,4	-0,2	12 808	13 357
Benín	6,5	4,4	3,2	1,7	9 875	11 473
Botswana	1,9	-1,7	-1,0	-3,2	3 252	5 139
Burkina Faso	4,2	4,8	1,3	1,8	8 584	9 592
Burundi	0,8	-0,0	-1,3	-1,9	13 286	13 359
Camerún	2,5	2,3	-0,4	0,2	10 343	16 130
Cabo Verde	8,2	2,0	6,0	-0,2	2 908	2 302
República Centroafricana	3,4	2,8	1,0	1,1	9 018	10 464
Chad	4,1	3,3	1,1	0,2	6 110	7 110
Comoras	3,3	1,6	0,4	-1,3	13 327	13 376
Congo	1,4	2,0	-1,9	-0,9	7 698	8 056
Congo, República Democrática del	0,4	-1,0	-2,8	-3,3	7 782	7 666
Côte d'Ivoire	3,0	1,8	-0,2	0,0	9 458	12 656
Djibouti	1,5	3,8	-2,6	1,4	16 667	16 111
Guinea Ecuatorial	3,3	-0,0	0,8	-2,6	...	...
Eritrea	...	2,8	...	-0,6	4 869	2 853
Etiopía	...	3,6	...	0,9	11 062	12 607
Gabón	2,0	1,4	-1,1	-0,8	18 482	16 410
Gambia	1,4	8,1	-2,3	4,9	11 293	11 549
Ghana	6,8	4,2	3,8	2,0	13 406	14 372
Guinea	3,6	3,0	0,4	1,1	11 777	14 760
Guinea-Bissau	2,7	3,3	-0,2	0,4	14 095	12 041
Kenya	...	...	-0,0	-0,1	17 108	14 085
Lesotho	...	...	-0,8	1,2	8 555	9 063
Liberia	-5,3	6,9	-5,2	1,3	11 061	8 889
Madagascar	1,2	1,2	-1,6	-1,7	19 391	23 208
Malawi	3,2	4,5	-0,0	2,2	12 329	11 498
Mali	4,3	3,2	1,6	0,3	7 969	8 723
Mauritania	1,7	1,7	-0,7	-1,2	7 629	10 755
Mauricio	0,5	0,9	-0,5	-0,1	39 417	34 363
Mozambique	2,0	3,2	0,1	1,1	5 793	9 210
Namibia	2,4	3,5	-1,3	1,3	2 988	4 414
Níger	4,8	5,0	1,4	1,3	3 106	3 938
Nigeria	7,3	2,3	4,2	-0,4	11 653	10 567
Reunión	3,5	1,2	1,7	-0,4	65 429	67 244
Rwanda	-2,2	6,1	-0,9	0,7	12 076	9 723
Santo Tomé y Príncipe	2,1	4,1	-0,2	1,5	22 359	24 242

CUADRO A3 (continuación)

	Producción agropecuaria		Producción de alimentos per cápita		Rendimiento en cereales	
	(Tasa media de crecimiento anual [%])				(hg/ha)	
	1986-1995	1996-2005	1986-1995	1996-2005	1993-1995	2003-2005
Senegal	3,5	3,6	0,8	1,1	8 203	11 227
Seychelles	1,6	-0,5	0,5	-1,4	...	...
Sierra Leona	0,4	0,2	-1,0	-2,5	11 813	12 229
Sudáfrica	0,4	3,7	-1,8	2,6	20 518	29 068
Sudán	3,2	3,1	0,9	0,8	4 788	5 103
Swazilandia	-0,6	0,9	-3,5	-0,6	16 075	11 137
Tanzanía, República Unida de	1,5	1,6	-1,8	-0,6	12 919	14 694
Togo	3,2	3,0	0,5	0,1	8 162	10 399
Uganda	3,2	2,5	-0,2	-0,7	15 357	16 670
Zambia	2,6	3,2	-0,3	1,5	16 839	15 842
Zimbabwe	-0,3	1,4	-3,1	0,3	11 540	6 759
ECONOMÍAS DE MERCADO DESARROLLADAS	0,5	1,0	-0,3	-0,4	46 523	49 038
Australia	2,1	1,9	0,6	0,8	17 059	19 602
Austria	0,9	0,6	0,2	0,5	53 379	57 376
Bélgica/Luxemburgo	2,0	...	1,6	...	67 256	0
Canadá	2,1	2,0	0,8	1,1	26 473	29 624
Dinamarca	0,8	0,1	0,6	-0,2	58 331	60 797
Finlandia	-0,7	1,1	-1,1	0,9	35 342	32 844
Francia	0,1	0,2	-0,4	-0,2	65 044	68 756
Alemania	-0,9	0,8	-1,4	0,6	58 819	64 974
Grecia	1,3	-0,8	0,7	-1,3	37 173	36 988
Islandia	-1,9	0,9	-2,9	-0,1	...	...
Irlanda	0,5	0,3	0,3	-0,8	61 830	73 905
Israel	0,7	2,0	-1,9	-0,3	26 782	35 546
Italia	-0,0	0,7	-0,1	0,7	47 320	50 568
Japón	...	...	-0,9	-1,1	56 271	58 069
Malta	3,3	0,2	2,3	-0,3	26 064	41 172
Países Bajos	0,8	-1,0	0,1	-1,5	76 440	80 364
Nueva Zelanda	0,9	2,3	-0,1	1,4	54 573	73 598
Noruega	-0,3	0,0	-0,8	-0,5	37 680	41 207
Portugal	2,9	0,5	3,0	0,4	21 420	26 829
España	-0,4	3,0	-0,7	2,7	22 671	30 400
Suecia	-1,0	0,3	-1,5	0,2	43 363	48 346
Suiza	-0,1	-0,1	-1,0	-0,1	62 202	61 504
Reino Unido	0,2	-0,8	-0,1	-1,1	66 176	70 969
Estados Unidos de América	1,0	1,8	-0,0	0,7	48 361	64 438
PAÍSES EN TRANSICIÓN	-4,0	0,7	-5,0	0,6	25 637	30 921
Albania	2,7	0,8	1,8	0,5	26 625	34 912
Armenia	0,1	1,8	3,2	3,6	16 626	19 779
Azerbaiyán	-11,0	5,3	-14,3	3,7	15 862	26 067
Belarús	-4,5	0,7	-10,5	1,8	23 774	28 875
Bosnia y Herzegovina	-8,8	3,5	-6,2	0,5	35 688	33 933
Bulgaria	-3,9	0,6	-1,4	-0,4	27 935	32 554

CUADRO A3 (conclusión)

	Producción agropecuaria		Producción de alimentos per cápita		Rendimiento en cereales	
	<i>(Tasa media de crecimiento anual [%])</i>				<i>(hg/ha)</i>	
	1986-1995	1996-2005	1986-1995	1996-2005	1993-1995	2003-2005
Croacia	0,3	1,0	-1,3	0,6	42 555	41 787
República Checa	-4,6	-0,7	-20,6	0,1	40 992	48 159
Estonia	-9,7	-0,1	-9,8	-0,4	18 152	23 344
Georgia	3,8	-0,3	-0,1	0,1	19 781	21 236
Hungría	-3,5	1,7	-2,3	2,8	37 062	47 179
Kazajstán	-16,2	3,4	-14,6	3,5	8 029	9 939
Kirguistán	-8,3	3,5	-5,0	2,7	19 684	28 382
Letonia	-14,9	0,4	-18,4	0,1	17 779	22 257
Lituania	-8,5	-1,2	-16,3	1,4	19 068	31 371
Macedonia, la ex República Yugoslava de	-2,9	1,3	-5,4	1,0	25 713	30 528
Moldova	0,1	-0,3	-6,7	-1,9	30 012	26 426
Polonia	-1,8	-0,9	-1,6	0,5	27 805	31 912
Rumania	-1,4	1,4	-0,5	0,7	27 602	32 552
Federación de Rusia	-7,9	0,8	-9,8	1,8	14 390	18 504
Serbia y Montenegro	3,2	0,3	-1,5	0,5	33 852	40 556
Eslovaquia	-3,0	-0,9	-3,6	0,5	40 665	41 103
Eslovenia	6,4	0,3	10,6	1,2	44 333	52 474
Tayikistán	-7,6	5,5	-6,4	2,5	9 943	21 972
Turkmenistán	4,0	9,0	16,4	1,0	22 150	28 826
Ucrania	-5,3	1,2	-10,4	0,4	28 813	24 349
Uzbekistán	0,2	2,4	-0,2	-0,5	17 304	35 902

CUADRO A4
Indicadores de población y fuerza laboral (2004)

	Población total	Población rural		Población agrícola		Población económicamente activa	Población económicamente activa en la agricultura	
	(Miles)	(Miles)	(% del total)	(Miles)	(% del total)	(Miles)	(Miles)	(%)
A NIVEL MUNDIAL	6 348 718	3 251 553	51	2 583 457	41	3 115 545	1 340 477	43
PAÍSES DESARROLLADOS	1 287 488	348 383	27	82 592	6	647 744	41 351	6
PAÍSES EN DESARROLLO	5 061 230	2 903 170	57	2 500 865	49	2 467 801	1 299 126	53
ASIA Y EL PACÍFICO	3 389 568	2 163 043	64	1 872 682	55	1 751 051	1 018 370	58
Samoa Americana	63	6	10	20	32	25	8	32
Bangladesh	149 664	112 836	75	77 454	52	76 756	39 723	52
Bhután	2 325	2 121	91	2 176	94	1 127	1 055	94
Brunei Darussalam	366	85	23	2	1	175	1	1
Camboya	14 482	11 694	81	9 922	69	7 300	5 001	69
China	1 320 892	794 634	60	849 417	64	792 611	510 010	64
Islas Cook	18	5	28	6	33	7	2	29
Fiji	847	401	47	322	38	354	134	38
Polinesia Francesa	248	119	48	78	31	109	34	31
Guam	165	10	6	46	28	80	21	26
India	1 081 229	772 785	71	559 656	52	478 801	276 687	58
Indonesia	222 611	118 394	53	92 276	41	110 673	50 531	46
Kiribati	89	46	52	23	26	39	10	26
Corea, República Popular Democrática de	22 776	8 793	39	6 206	27	11 751	3 202	27
Corea, República de	47 951	9 440	20	3 255	7	25 169	1 944	8
Lao, República Democrática Popular	5 787	4 565	79	4 385	76	2 933	2 223	76
Malasia	24 876	8 724	35	3 739	15	10 935	1 740	16
Maldivas	328	232	71	77	23	141	27	19
Islas Marshall	54	18	33	14	26	24	6	25
Micronesia, Estados Federados de	110	78	71	28	25	47	12	26
Mongolia	2 630	1 146	44	567	22	1 405	303	22
Myanmar	50 101	35 076	70	34 543	69	27 408	18 897	69
Nauru	13	0	0	3	23	6	1	17
Nepal	25 725	21 733	84	23 872	93	12 306	11 419	93
Nueva Caledonia	233	90	39	79	34	124	42	34
Niue	2	1	50	1	50	1	0	0
Islas Marianas Septentrionales	83	5	6	21	25	36	9	25
Pakistán	157 315	103 181	66	76 917	49	59 145	26 682	45
Palau	21	7	33	5	24	9	2	22
Papua Nueva Guinea	5 836	5 063	87	4 387	75	2 803	2 019	72
Filipinas	81 408	31 091	38	30 078	37	34 860	12 942	37
Samoa	180	140	78	56	31	65	20	31
Singapur	4 315	0	0	5	0	2 149	2	0
Islas Salomón	491	408	83	352	72	253	181	72
Sri Lanka	19 218	15 178	79	8 668	45	8 910	3 948	44
Tailandia	63 465	43 080	68	29 060	46	37 873	20 185	53
Timor-Leste	820	760	93	666	81	447	363	81
Tokelau	2	2	100	0	0	1	0	0
Tonga	105	70	67	33	31	39	12	31
Tuvalu	11	5	45	3	27	4	1	25

CUADRO A4 (continuación)

	Población total		Población rural		Población agrícola		Población económicamente activa		Población económicamente activa en la agricultura	
	(Miles)		(Miles)	(% del total)	(Miles)	(% del total)	(Miles)		(Miles)	(%)
Vanuatu	217		167	77	74	34	97		33	34
Viet Nam	82 481		60 839	74	54 185	66	44 047		28 936	66
Islas Wallis y Futuna	15		15	100	5	33	6		2	33
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	550 888		125 747	23	103 991	19	240 486		43 060	18
Anguila	12		0	0	3	25	6		1	17
Antigua y Barbuda	73		45	62	16	22	34		7	21
Argentina	38 871		3 755	10	3 585	9	16 381		1 455	9
Aruba	101		55	54	22	22	47		10	21
Bahamas	317		32	10	10	3	165		5	3
Barbados	271		129	48	10	4	152		5	3
Belice	261		135	52	77	30	94		28	30
Bermudas	82		0	0	2	2	42		1	2
Bolivia	8 973		3 244	36	3 762	42	3 755		1 619	43
Brasil	180 654		29 643	16	25 869	14	83 594		12 134	15
Islas Vírgenes Británicas	21		8	38	5	24	10		2	20
Islas Caimán	42		0	0	9	21	19		4	21
Chile	15 996		2 023	13	2 359	15	6 755		989	15
Colombia	44 914		10 359	23	8 386	19	20 020		3 666	18
Costa Rica	4 250		1 646	39	803	19	1 799		327	18
Cuba	11 328		2 756	24	1 679	15	5 688		727	13
Dominica	79		21	27	17	22	36		8	22
República Dominicana	8 872		3 571	40	1 337	15	3 956		561	14
Ecuador	13 192		4 983	38	3 270	25	5 347		1 242	23
El Salvador	6 614		2 629	40	1 999	30	2 953		782	26
Islas Malvinas (Falkland)	3		0	0	0	0	1		0	0
Guayana francesa	182		45	25	30	16	78		13	17
Granada	80		47	59	18	23	37		8	22
Guadalupe	443		3	1	11	2	206		5	2
Guatemala	12 661		6 740	53	6 006	47	4 792		2 089	44
Guyana	767		475	62	125	16	332		54	16
Haití	8 437		5 226	62	5 070	60	3 710		2 232	60
Honduras	7 099		3 832	54	2 204	31	2 798		789	28
Jamaica	2 676		1 280	48	512	19	1 364		261	19
Martinica	395		17	4	13	3	188		6	3
México	104 931		25 503	24	22 164	21	44 096		8 453	19
Montserrat	4		3	75	1	25	2		0	0
Antillas Neerlandesas	223		67	30	1	0	101		0	0
Nicaragua	5 597		2 363	42	1 003	18	2 285		392	17
Panamá	3 177		1 353	43	665	21	1 353		248	18
Paraguay	6 018		2 539	42	2 314	38	2 323		756	33
Perú	27 567		7 098	26	7 767	28	10 818		3 074	28
Puerto Rico	3 898		81	2	89	2	1 476		26	2
Saint Kitts y Nevis	42		28	67	9	21	19		4	21
Santa Lucía	150		104	69	33	22	69		15	22

CUADRO A4 (continuación)

	Población total	Población rural		Población agrícola		Población económicamente activa	Población económicamente activa en la agricultura	
	(Miles)	(Miles)	(% del total)	(Miles)	(% del total)	(Miles)	(Miles)	(%)
Saint-Pierre y Miquelon	6	1	17	0	0	3	0	0
San Vicente y las Granadinas	121	49	40	27	22	54	12	22
Suriname	439	103	23	80	18	172	31	18
Trinidad y Tabago	1 307	315	24	103	8	607	48	8
Islas Turcas y Caicos	21	11	52	5	24	10	2	20
Islas Vírgenes (EE.UU.)	112	7	6	24	21	52	11	21
Uruguay	3 439	248	7	368	11	1 564	189	12
Venezuela, República Bolivariana de	26 170	3 175	12	2 129	8	11 123	769	7
CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE	404 297	159 062	39	103 222	26	157 351	44 822	28
Argelia	32 339	13 160	41	7 406	23	12 033	2 800	23
Bahrein	739	71	10	6	1	352	3	1
Chipre	808	248	31	58	7	403	29	7
Egipto	73 390	42 488	58	24 954	34	27 902	8 594	31
Irán, República Islámica del	69 788	22 785	33	17 157	25	26 727	6 602	25
Iraq	25 856	8 500	33	2 152	8	7 318	609	8
Jordania	5 614	1 158	21	567	10	1 933	195	10
Kuwait	2 595	103	4	27	1	1 391	15	1
Líbano	3 708	439	12	105	3	1 412	40	3
Jamahiriya Árabe Libia	5 659	756	13	263	5	2 020	94	5
Marruecos	31 064	13 026	42	10 408	34	12 979	4 296	33
Omán	2 935	648	22	983	33	1 082	362	33
Qatar	619	49	8	6	1	341	3	1
Arabia Saudita	24 919	3 030	12	1 844	7	8 554	633	7
República Árabe Siria	18 223	9 078	50	4 771	26	6 250	1 636	26
Túnez	9 937	3 586	36	2 299	23	4 211	974	23
Turquía	72 320	24 133	33	20 484	28	34 269	14 854	43
Emiratos Árabes Unidos	3 051	449	15	122	4	1 667	67	4
Yemen	20 733	15 355	74	9 610	46	6 507	3 016	46
ÁFRICA SUBSAHARIANA	716 477	455 318	64	420 970	59	318 913	192 874	60
Angola	14 078	8 956	64	9 962	71	6 390	4 521	71
Benin	6 918	3 782	55	3 463	50	3 163	1 583	50
Botswana	1 795	867	48	783	44	808	352	44
Burkina Faso	13 393	10 962	82	12 345	92	6 235	5 747	92
Burundi	7 068	6 349	90	6 341	90	3 739	3 355	90
Camerún	16 296	7 789	48	7 807	48	6 807	3 728	55
Cabo Verde	473	205	43	96	20	196	40	20
República Centroafricana	3 912	2 213	57	2 705	69	1 827	1 264	69
Chad	8 854	6 612	75	6 319	71	4 021	2 870	71
Comoras	790	509	64	568	72	376	270	72
Congo	3 818	1 749	46	1 425	37	1 544	576	37
Congo, República Democrática del	54 417	36 988	68	33 355	61	22 644	13 880	61
Côte d'Ivoire	16 897	9 243	55	7 571	45	6 934	3 107	45

CUADRO A4 (continuación)

	Población total	Población rural		Población agrícola		Población económicamente activa	Población económicamente activa en la agricultura	
	(Miles)	(Miles)	(% del total)	(Miles)	(% del total)	(Miles)	(Miles)	(%)
Djibouti	712	114	16	547	77	354	272	77
Guinea Ecuatorial	507	258	51	348	69	209	143	68
Eritrea	4 297	3 426	80	3 278	76	2 101	1 603	76
Etiopía	72 420	60 926	84	58 408	81	31 683	25 553	81
Gabón	1 351	205	15	444	33	611	201	33
Gambia	1 462	1 080	74	1 137	78	743	577	78
Ghana	21 377	11 550	54	11 801	55	10 773	6 021	56
Guinea	8 620	5 523	64	7 095	82	4 248	3 497	82
Guinea-Bissau	1 538	1 003	65	1 257	82	660	540	82
Kenya	32 420	19 257	59	23 873	74	17 070	12 570	74
Lesotho	1 800	1 474	82	691	38	721	277	38
Liberia	3 487	1 824	52	2 284	66	1 318	863	65
Madagascar	17 901	13 119	73	12 974	72	8 582	6 220	72
Malawi	12 337	10 283	83	9 327	76	5 876	4 777	81
Mali	13 409	8 989	67	10 549	79	6 253	4 920	79
Mauritania	2 980	1 105	37	1 546	52	1 329	689	52
Mauricio	1 233	694	56	124	10	546	56	10
Mozambique	19 182	12 088	63	14 538	76	10 041	8 065	80
Namibia	2 011	1 348	67	921	46	801	306	38
Níger	12 415	9 597	77	10 782	87	5 675	4 928	87
Nigeria	127 117	66 717	52	37 827	30	50 940	15 159	30
Reunión	767	64	8	19	2	323	8	2
Rwanda	8 481	6 781	80	7 644	90	4 512	4 067	90
Santa Elena	5	3	60	3	60	2	1	50
Santo Tomé y Príncipe	165	102	62	102	62	76	47	62
Senegal	10 339	5 136	50	7 488	72	4 652	3 369	72
Seychelles	82	41	50	63	77	39	30	77
Sierra Leona	5 168	3 166	61	3 103	60	1 920	1 153	60
Somalia	10 312	6 681	65	7 150	69	4 368	3 028	69
Sudáfrica	45 214	19 153	42	5 621	12	18 897	1 570	8
Sudán	34 333	20 654	60	19 708	57	13 806	7 925	57
Swazilandia	1 083	827	76	343	32	376	119	32
Tanzanía, República Unida de	37 671	23 907	63	28 729	76	19 337	15 214	79
Togo	5 017	3 218	64	2 873	57	2 142	1 227	57
Uganda	26 699	23 414	88	20 533	77	12 743	9 953	78
Zambia	10 924	7 008	64	7 313	67	4 597	3 078	67
Zimbabwe	12 932	8 359	65	7 787	60	5 905	3 555	60
ECONOMÍAS DE MERCADO DESARROLLADAS	880 421	196 056	22	26 396	3	436 565	12 761	3
Andorra	73	7	10	6	8	33	3	9
Australia	19 913	1 484	7	853	4	10 174	436	4
Austria	8 120	2 778	34	352	4	3 745	162	4
Bélgica/Luxemburgo	10 799	322	3	172	2	4 405	70	2
Canadá	31 744	6 098	19	710	2	17 126	353	2

CUADRO A4 (continuación)

	Población total	Población rural		Población agrícola		Población económicamente activa	Población económicamente activa en la agricultura	
	(Miles)	(Miles)	(% del total)	(Miles)	(% del total)	(Miles)	(Miles)	(%)
Dinamarca	5 375	781	15	174	3	2 891	93	3
Islas Feroe	47	29	62	1	2	24	1	4
Finlandia	5 215	2 043	39	262	5	2 553	118	5
Francia	60 434	14 248	24	1 659	3	27 136	745	3
Alemania	82 526	9 712	12	1 724	2	40 242	841	2
Gibraltar	27	0	0	2	7	12	1	8
Grecia	10 977	4 243	39	1 285	12	4 827	707	15
Groenlandia	57	10	18	1	2	29	1	3
Islandia	292	20	7	22	8	166	12	7
Irlanda	3 999	1 587	40	354	9	1 730	153	9
Israel	6 560	526	8	150	2	2 879	66	2
Italia	57 346	18 614	32	2 505	4	25 165	1 099	4
Japón	127 800	44 129	35	3 895	3	68 111	2 172	3
Liechtenstein	34	26	76	1	3	16	0	0
Malta	396	32	8	5	1	151	2	1
Mónaco	35	0	0	1	3	16	0	0
Países Bajos	16 227	5 458	34	485	3	7 397	221	3
Nueva Zelanda	3 904	545	14	325	8	1 952	167	9
Noruega	4 552	940	21	205	5	2 348	95	4
Portugal	10 072	4 551	45	1 262	13	5 121	570	11
San Marino	28	3	11	2	7	13	1	8
España	41 128	9 627	23	2 472	6	18 405	1 113	6
Suecia	8 886	1 481	17	275	3	4 772	131	3
Suiza	7 164	2 350	33	422	6	3 795	143	4
Reino Unido	59 648	6 565	11	986	2	29 856	494	2
Estados Unidos de América	297 043	57 847	19	5 828	2	151 475	2 791	2
PAÍSES EN TRANSICIÓN	407 067	152 327	37	56 196	14	211 179	28 590	14
Albania	3 194	1 790	56	1 457	46	1 633	745	46
Armenia	3 052	1 116	37	348	11	1 645	188	11
Azerbaiyán	8 447	4 237	50	2 118	25	3 905	979	25
Belarús	9 852	2 851	29	1 113	11	5 364	606	11
Bosnia y Herzegovina	4 186	2 307	55	156	4	1 972	73	4
Bulgaria	7 829	2 338	30	458	6	4 067	222	5
Croacia	4 416	1 810	41	287	6	2 065	134	6
República Checa	10 226	2 630	26	742	7	5 697	413	7
Estonia	1 308	407	31	134	10	720	74	10
Georgia	5 074	2 452	48	905	18	2 626	468	18
Hungría	9 831	3 403	35	1 028	10	4 702	437	9
Kazajstán	15 403	6 901	45	2 773	18	7 749	1 246	16
Kirguistán	5 208	3 455	66	1 220	23	2 388	559	23
Letonia	2 286	794	35	245	11	1 264	135	11
Lituania	3 422	1 153	34	430	13	1 766	183	10
Macedonia, la ex República Yugoslava de	2 066	838	41	213	10	960	99	10

CUADRO A4 (conclusión)

	Población total	Población rural		Población agrícola		Población económicamente activa	Población económicamente activa en la agricultura	
	(Miles)	(Miles)	(% del total)	(Miles)	(% del total)	(Miles)	(Miles)	(%)
Moldova	4 263	2 310	54	835	20	2 234	438	20
Polonia	38 551	14 677	38	6 609	17	20 279	3 988	20
Rumania	22 280	10 169	46	2 534	11	10 747	1 338	12
Federación de Rusia	142 397	38 250	27	13 453	9	78 053	7 374	9
Serbia y Montenegro	10 519	5 045	48	1 768	17	5 102	857	17
Eslovaquia	5 407	2 299	43	438	8	3 004	244	8
Eslovenia	1 982	975	49	25	1	1 009	13	1
Tayikistán	6 298	4 770	76	1 961	31	2 671	832	31
Turkmenistán	4 940	2 688	54	1 572	32	2 289	728	32
Ucrania	48 151	15 845	33	6 748	14	25 162	3 188	13
Uzbekistán	26 479	16 817	64	6 626	25	12 106	3 029	25

CUADRO A5
Aprovechamiento de la tierra

	Superficie total de las tierras	Superficie forestal y maderera	Superficie agrícola	Superficie agrícola per cápita	Tierras cultivables	Cultivos permanentes	Pastos permanentes	Superficie regada	Consumo de fertilizantes
	(Miles de ha)			(ha/persona)	(% de la superficie agrícola)			(% de la superficie cultivable + cultivos permanentes)	(kg/ha de superficie cultivable)
	2003	2005	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2002
A NIVEL MUNDIAL	12 912 305	3 949 976	4 930 277	0,78	28,4	2,8	68,7	17,8	101,4
PAÍSES DESARROLLADOS	5 319 913	1 827 613	1 715 217	1,33	34,5	1,7	63,8	10,9	82,9
PAÍSES EN DESARROLLO	7 592 392	2 122 363	3 215 060	0,63	25,2	3,4	71,4	22,4	115,2
ASIA Y EL PACÍFICO	2 014 249	537 311	1 027 299	0,30	39,4	5,5	55,2	33,5	173,7
Samoa Americana	20	18	5	0,08	40,0	60,0	0,0	0,0	...
Bangladesh	13 017	871	9 019	0,06	88,4	4,9	6,7	56,1	178,5
Bhután	4 700	3 195	543	0,23	19,9	3,7	76,4	31,3	...
Brunei Darussalam	527	278	23	0,06	52,2	21,7	26,1	5,9	...
Camboya	17 652	10 447	5 307	0,37	69,7	2,0	28,3	7,1	...
China	932 743	197 290	554 851	0,42	25,7	2,2	72,1	35,3	277,7
Islas Cook	24	16	6	0,33	66,7	33,3	0,0	0,0	0,0
Fiji	1 827	1 000	460	0,54	43,5	18,5	38,0	1,1	61,5
Polinesia Francesa	366	105	45	0,18	6,7	48,9	44,4	4,0	434,7
Guam	55	26	20	0,12	10,0	50,0	40,0	0,0	...
India	297 319	67 701	180 804	0,17	88,8	5,1	6,1	32,9	100,4
Indonesia	181 157	88 495	45 577	0,20	46,1	29,4	24,5	13,1	142,5
Kiribati	73	2	37	0,42	5,4	94,6	0,0	0,0	...
Corea, República Popular Democrática de	12 041	6 187	2 950	0,13	91,5	6,8	1,7	50,3	98,6
Corea, República de	9 873	6 265	1 902	0,04	86,5	10,5	2,9	47,6	419,1
Lao, República Democrática Popular	23 080	16 142	1 909	0,33	49,8	4,2	46,0	17,0	7,4
Malasia	32 855	20 890	7 870	0,32	22,9	73,5	3,6	4,8	683,3
Maldivas	30	1	14	0,04	28,6	64,3	7,1	0,0	...
Islas Marshall	18	...	14	0,26	14,3	57,1	28,6	0,0	...
Micronesia, Estados Federados de	70	63	47	0,43	8,5	68,1	23,4	0,0	...
Mongolia	156 650	10 252	130 500	49,62	0,9	0,0	99,1	7,0	3,7
Myanmar	65 755	32 222	11 293	0,23	89,4	7,9	2,8	17,0	13,1
Nauru	2	0	0	0,00	...	...	...	...	...
Nepal	14 300	3 636	4 225	0,16	56,0	3,0	41,1	47,0	37,6
Nueva Caledonia	1 828	717	249	1,07	2,4	1,6	96,0	100,0	150,0
Niue	26	14	8	4,00	37,5	50,0	12,5	0,0	...
Isla Norfolk	4	...	1	...	0,0	0,0	100,0	...	...
Pakistán	77 088	1 902	25 130	0,16	77,4	2,7	19,9	90,6	152,3
Papua Nueva Guinea	45 286	29 437	1 050	0,18	21,4	61,9	16,7	0,0	52,4
Filipinas	29 817	7 162	12 200	0,15	46,7	41,0	12,3	14,5	126,8
Samoa	283	171	131	0,73	45,8	52,7	1,5	0,0	58,3
Singapur	67	2	2	0,00	50,0	50,0	0,0	0,0	2 418,0
Islas Salomón	2 799	2 172	117	0,24	15,4	50,4	34,2	0,0	...

CUADRO A5 (continuación)

	Superficie total de las tierras	Superficie forestal y maderera	Superficie agrícola	Superficie agrícola per cápita	Tierras cultivables	Cultivos permanentes	Pastos permanentes	Superficie regada	Consumo de fertilizantes
	(Miles de ha)			(ha/persona)	(% de la superficie agrícola)			(% de la superficie cultivable + cultivos permanentes)	(kg/ha de superficie cultivable)
	2003	2005	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2002
Sri Lanka	6 463	1 933	2 356	0,12	38,9	42,4	18,7	38,8	310,3
Tailandia	51 089	14 520	18 487	0,29	76,4	19,2	4,3	28,2	120,3
Timor-Leste	1 487	798	340	0,41	35,9	20,0	44,1	0,0	...
Tokelau	1	0	0	0,00	...	...	...	...	...
Tonga	72	4	30	0,29	50,0	36,7	13,3	0,0	...
Tuvalu	3	1	2	0,18	0,0	100,0	0,0	0,0	...
Vanuatu	1 219	440	147	0,68	13,6	57,8	28,6	0,0	...
Viet Nam	32 549	12 931	9 622	0,12	69,4	23,9	6,7	33,4	295,7
Islas Wallis y Futuna	14	5	6	0,40	16,7	83,3	0,0	0,0	...
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	2 017 994	924 127	726 124	1,32	19,7	2,7	77,5	11,4	92,4
Antigua y Barbuda	44	9	14	0,19	57,1	14,3	28,6	0,0	...
Argentina	273 669	33 021	128 747	3,31	21,7	0,8	77,6	5,4	26,5
Aruba	19	...	2	0,02	100,0	0,0	0,0	0,0	...
Bahamas	1 001	515	14	0,04	57,1	28,6	14,3	8,3	100,0
Barbados	43	2	19	0,07	84,2	5,3	10,5	29,4	50,7
Belice	2 281	1 653	152	0,58	46,1	21,1	32,9	2,9	67,1
Bermuda	5	1	1	0,01	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Bolivia	108 438	58 740	37 087	4,13	8,2	0,6	91,2	4,1	4,5
Brasil	845 942	477 698	263 600	1,46	22,4	2,9	74,7	4,4	130,2
Chile	74 880	16 121	15 242	0,95	13,0	2,1	84,9	82,4	229,6
Colombia	103 870	60 728	45 911	1,02	5,0	3,4	91,6	23,4	301,6
Costa Rica	5 106	2 391	2 865	0,67	7,9	10,5	81,7	20,6	673,6
Cuba	10 982	2 713	6 655	0,59	46,0	10,9	43,1	23,0	39,8
Dominica	75	46	23	0,29	21,7	69,6	8,7	0,0	108,6
República Dominicana	4 838	1 376	3 696	0,42	29,7	13,5	56,8	17,2	81,8
Ecuador	27 684	10 853	8 075	0,61	20,1	16,9	63,0	29,0	141,7
El Salvador	2 072	298	1 704	0,26	38,7	14,7	46,6	4,9	83,8
Islas Malvinas (Falkland)	1 217	0	1 130	376,67	0,0	0,0	100,0	...	...
Guayana francesa	8 815	8 063	23	0,13	52,2	17,4	30,4	12,5	100,0
Granada	34	4	13	0,16	15,4	76,9	7,7	0,0	...
Guadalupe	169	80	46	0,10	43,5	10,9	45,7	24,0	925,0
Guatemala	10 843	3 938	4 652	0,37	31,0	13,1	55,9	6,3	129,3
Guyana	19 685	15 104	1 740	2,27	27,6	1,7	70,7	29,4	37,2
Haití	2 756	105	1 590	0,19	49,1	20,1	30,8	8,4	17,9
Honduras	11 189	4 648	2 936	0,41	36,4	12,3	51,4	5,6	47,0
Jamaica	1 083	339	513	0,19	33,9	21,4	44,6	0,0	128,7
Martinica	106	46	32	0,08	31,3	34,4	34,4	33,3	1 770,0
México	190 869	64 238	107 300	1,02	23,1	2,3	74,6	23,2	69,0
Antillas Neerlandesas	80	1	8	0,04	100,0	0,0	0,0	0,0	...

CUADRO A5 (continuación)

	Superficie total de las tierras	Superficie forestal y maderera	Superficie agrícola	Superficie agrícola per cápita	Tierras cultivables	Cultivos permanentes	Pastos permanentes	Superficie regada	Consumo de fertilizantes
	(Miles de ha)			(ha/persona)	(% de la superficie agrícola)			(% de la superficie cultivable + cultivos permanentes)	(kg/ha de superficie cultivable)
	2003	2005	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2002
Nicaragua	12 140	5 189	6 976	1,25	27,6	3,4	69,0	2,8	27,9
Panamá	7 443	4 294	2 230	0,70	24,6	6,6	68,8	6,2	52,4
Paraguay	39 730	18 475	24 836	4,13	12,2	0,4	87,4	2,1	50,4
Perú	128 000	68 742	21 210	0,77	17,4	2,9	79,7	27,8	74,1
Puerto Rico	887	408	218	0,06	15,1	22,9	61,9	48,2	...
Saint Kitts y Nevis	36	5	10	0,24	70,0	10,0	20,0	0,0	242,9
Santa Lucía	61	17	20	0,13	20,0	70,0	10,0	16,7	335,8
San Vicente y las Granadinas	39	11	16	0,13	43,8	43,8	12,5	7,1	304,7
Suriname	15 600	14 776	89	0,20	65,2	11,2	23,6	75,0	96,6
Trinidad y Tabago	513	226	133	0,10	56,4	35,3	8,3	3,3	43,4
Islas Turcas y Caicos	43	34	1	0,05	100,0	0,0	0,0	0,0	...
Uruguay	17 502	1 506	14 955	4,35	9,2	0,3	90,6	14,9	94,1
Venezuela, República Bolivariana de	88 205	47 713	21 640	0,83	12,0	3,7	84,3	16,9	115,4
CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE	1 263 148	35 380	457 610	1,04	18,0	2,7	79,3	27,2	79,1
Afganistán	65 209	867	38 048	...	...	...	...	...	...
Argelia	238 174	2 277	39 956	1,24	18,9	1,7	79,4	6,9	13,0
Bahrein	71	...	10	0,01	20,0	40,0	40,0	66,7	50,0
Chipre	924	174	144	0,18	69,4	27,8	2,8	28,6	154,1
Egipto	99 545	67	3 424	0,05	85,3	14,7	0,0	99,9	434,2
Irán, República Islámica del	163 620	11 075	62 248	0,89	25,9	3,4	70,7	41,9	80,1
Iraq	43 737	822	10 019	0,39	...	...	...	...	...
Jordania	8 824	83	1 142	0,20	25,8	9,2	65,0	18,8	113,6
Kuwait	1 782	6	154	0,06	9,7	1,9	88,3	72,2	70,0
Líbano	1 023	136	329	0,09	51,7	43,5	4,9	33,2	231,9
Jamahiriyá Árabe Libia	175 954	217	15 450	2,73	11,7	2,2	86,1	21,9	34,1
Marruecos	44 630	4 364	30 376	0,98	27,9	2,9	69,1	15,4	47,0
Territorio Palestino Ocupado	602	9	345	...	22,9	33,6	43,5	7,7	...
Omán	30 950	2	1 080	0,37	3,4	4,0	92,6	90,0	330,6
Qatar	1 100	...	71	0,11	25,4	4,2	70,4	0,0	...
Arabia Saudita	214 969	2 728	173 798	6,97	2,1	0,1	97,8	42,7	105,9
República Árabe Siria	18 378	461	13 759	0,76	33,4	6,0	60,6	24,6	70,3
Túnez	15 536	1 056	9 784	0,98	28,5	21,9	49,6	8,0	36,6
Turquía	76 963	10 175	39 180	0,54	59,6	6,8	33,6	20,0	74,6
Emiratos Árabes Unidos	8 360	312	559	0,18	11,4	34,0	54,6	29,9	546,9
Yemen	52 797	549	17 734	0,86	8,7	0,7	90,6	33,0	7,5

CUADRO A5 (continuación)

	Superficie total de las tierras	Superficie forestal y maderera	Superficie agrícola	Superficie agrícola per cápita	Tierras cultivables	Cultivos permanentes	Pastos permanentes	Superficie regada	Consumo de fertilizantes
	(Miles de ha)			(ha/persona)	(% de la superficie agrícola)			(% de la superficie cultivable + cultivos permanentes)	(kg/ha de superficie cultivable)
	2003	2005	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2002
ÁFRICA SUBSAHARIANA	2 362 210	626 412	1 042 075	1,45	17,5	2,1	80,3	3,5	13,4
Angola	124 670	59 104	57 590	4,09	5,7	0,5	93,8	2,2	...
Benin	11 062	2 351	3 467	0,50	76,4	7,7	15,9	0,4	18,1
Botswana	56 673	11 943	25 980	14,47	1,5	0,0	98,5	0,3	12,2
Burkina Faso	27 360	6 794	10 900	0,81	44,4	0,6	55,0	0,5	0,3
Burundi	2 568	152	2 345	0,33	42,2	15,6	42,2	1,5	2,6
Camerún	46 540	21 245	9 160	0,56	65,1	13,1	21,8	0,4	5,9
Cabo Verde	403	84	74	0,16	62,2	4,1	33,8	6,1	4,8
República Centroafricana	62 298	22 755	5 149	1,32	37,5	1,8	60,7	0,1	0,3
Chad	125 920	11 921	48 630	5,49	7,4	0,1	92,5	0,8	4,9
Comoras	223	5	147	0,19	54,4	35,4	10,2	0,0	3,8
Congo	34 150	22 471	10 547	2,76	4,7	0,5	94,8	0,4	0,5
Congo, República Democrática del	226 705	133 610	22 800	0,42	29,4	4,8	65,8	0,1	1,6
Côte d'Ivoire	31 800	10 405	19 900	1,18	16,6	18,1	65,3	1,1	33,0
Djibouti	2 318	6	1 701	2,39	0,1	0,0	99,9	100,0	...
Guinea Ecuatorial	2 805	1 632	334	0,66	38,9	29,9	31,1	0,0	...
Eritrea	10 100	1 554	7 532	1,75	7,5	0,0	92,5	3,7	6,5
Etiopía	100 000	13 000	31 769	0,44	34,8	2,2	63,0	2,5	13,6
Gabón	25 767	21 775	5 160	3,82	6,3	3,3	90,4	1,4	0,9
Gambia	1 000	471	779	0,53	40,4	0,6	58,9	0,6	2,5
Ghana	22 754	5 517	14 735	0,69	28,4	14,9	56,7	0,5	7,4
Guinea	24 572	6 724	12 450	1,44	8,8	5,2	85,9	5,4	2,9
Guinea-Bissau	2 812	2 072	1 630	1,06	18,4	15,3	66,3	4,5	8,0
Kenya	56 914	3 522	26 512	0,82	17,5	2,1	80,3	2,0	30,7
Lesotho	3 035	8	2 334	1,30	14,1	0,2	85,7	0,9	34,2
Liberia	9 632	3 154	2 602	0,75	14,7	8,5	76,9	0,5	...
Madagascar	58 154	12 838	27 550	1,54	10,7	2,2	87,1	30,6	3,1
Malawi	9 408	3 402	4 440	0,36	55,2	3,2	41,7	2,2	78,8
Mali	122 019	12 572	34 700	2,59	13,4	0,1	86,5	5,0	9,0
Mauritania	102 522	267	39 750	13,34	1,2	0,0	98,7	0,0	5,9
Mauricio	203	37	113	0,09	88,5	5,3	6,2	20,8	250,0
Mozambique	78 409	19 262	48 580	2,53	9,0	0,5	90,6	2,6	5,7
Namibia	82 329	7 661	38 820	19,30	2,1	0,0	97,9	1,0	0,4
Níger	126 670	1 266	38 500	3,10	37,6	0,0	62,3	0,5	0,3
Nigeria	91 077	11 089	72 600	0,57	42,0	4,0	54,0	0,8	5,4
Reunión	250	84	49	0,06	71,4	8,2	20,4	30,8	142,9
Rwanda	2 467	480	1 935	0,23	62,0	14,0	24,0	0,6	12,7
Santa Elena	31	2	12	2,40	33,3	0,0	66,7	0,0	...
Santo Tomé y Príncipe	96	27	56	0,34	14,3	83,9	1,8	18,2	...
Senegal	19 253	8 673	8 157	0,79	30,2	0,6	69,3	4,8	13,6
Seychelles	46	40	7	0,09	14,3	85,7	0,0	0,0	17,0

CUADRO A5 (continuación)

	Superficie total de las tierras	Superficie forestal y maderera	Superficie agrícola	Superficie agrícola per cápita	Tierras cultivables	Cultivos permanentes	Pastos permanentes	Superficie regada	Consumo de fertilizantes
	(Miles de ha)			(ha/persona)	(% de la superficie agrícola)			(% de la superficie cultivable + cultivos permanentes)	(kg/ha de superficie cultivable)
	2003	2005	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2002
Sierra Leona	7 162	2 754	2 845	0,55	20,0	2,6	77,3	4,7	0,5
Somalia	62 734	7 131	44 071	4,27	...	...	...	...	...
Sudáfrica	121 447	9 203	99 640	2,20	14,8	1,0	84,2	9,5	65,4
Sudán	237 600	67 546	134 600	3,92	12,6	0,3	87,1	10,7	4,1
Swazilandia	1 720	541	1 392	1,29	12,8	1,0	86,2	26,0	39,3
Tanzania, República Unida de	88 359	35 257	48 100	1,28	8,3	2,3	89,4	3,6	1,8
Togo	5 439	386	3 630	0,72	69,1	3,3	27,5	0,3	6,8
Uganda	19 710	3 627	12 462	0,47	41,7	17,3	41,0	0,1	1,8
Zambia	74 339	42 452	35 289	3,23	14,9	0,1	85,0	2,9	12,4
Zimbabwe	38 685	17 540	20 550	1,59	15,7	0,6	83,7	5,2	34,2
ECONOMÍAS DE MERCADO DESARROLLADAS	3 057 790	941 966	1 084 752	1,23	32,0	2,1	65,9	11,4	119,0
Australia	768 230	163 678	439 500	22,07	10,8	0,1	89,1	5,3	47,9
Austria	8 245	3 862	3 397	0,42	40,9	2,1	57,0	0,3	149,7
Bélgica/Luxemburgo	3 282	728	1 519	0,14	53,8	1,6	44,6	4,8	353,7
Canadá	909 351	310 134	67 505	2,13	67,6	9,6	22,8	1,5	57,2
Dinamarca	4 243	500	2 658	0,49	85,3	0,3	14,4	19,7	131,1
Islas Feroe	140	...	3	0,06	100,0	0,0	0,0	0,0	...
Finlandia	30 459	22 500	2 246	0,43	98,4	0,4	1,2	2,9	132,6
Francia	55 010	15 554	29 690	0,49	62,1	3,8	34,1	13,3	215,1
Alemania	34 895	11 076	17 008	0,21	69,5	1,3	29,2	4,0	219,4
Gibraltar	1	0	0	0,00	...	...	...	...	...
Grecia	12 890	3 752	8 431	0,77	32,0	13,4	54,6	37,9	150,1
Groenlandia	41 045	...	235	4,12	0,0	0,0	100,0	...	...
Islandia	10 025	46	2 281	7,81	0,3	0,0	99,7	0,0	2 555,4
Irlanda	6 889	669	4 370	1,09	27,0	0,0	72,9	0,0	496,6
Israel	2 171	171	570	0,09	60,0	15,1	24,9	45,3	237,7
Italia	29 411	9 979	15 074	0,26	52,8	18,2	29,0	25,7	180,0
Japón	36 450	24 868	5 164	0,04	85,1	6,6	8,3	54,7	292,0
Liechtenstein	16	7	9	0,26	44,4	0,0	55,6	0,0	0,0
Malta	32	...	11	0,03	90,9	9,1	0,0	18,2	70,0
Países Bajos	3 388	365	1 930	0,12	47,3	1,7	51,1	59,9	368,4
Nueva Zelanda	26 799	8 309	17 235	4,41	8,7	10,9	80,4	8,5	568,6
Noruega	30 625	9 387	1 036	0,23	84,3	0,0	15,7	14,5	210,8
Portugal	9 150	3 783	3 748	0,37	42,4	19,2	38,3	28,1	130,2
España	49 921	17 915	30 185	0,73	45,5	16,5	38,0	20,2	157,2
Suecia	41 033	27 528	3 166	0,36	84,3	0,1	15,6	4,3	100,4
Suiza	4 000	1 221	1 525	0,21	26,8	1,6	71,6	5,8	227,5
Reino Unido	24 193	2 845	16 956	0,28	33,4	0,3	66,3	3,0	318,2
Estados Unidos de América	915 896	303 089	409 300	1,38	42,4	0,5	57,1	12,8	111,3

CUADRO A5 (conclusión)

	Superficie total de las tierras	Superficie forestal y maderera	Superficie agrícola	Superficie agrícola per cápita	Tierras cultivables	Cultivos permanentes	Pastos permanentes	Superficie regada	Consumo de fertilizantes
	(Miles de ha)			(ha/persona)	(% de la superficie agrícola)			(% de la superficie cultivable + cultivos permanentes)	(kg/ha de superficie cultivable)
	2003	2005	2003	2003	2003	2003	2003	2003	2002
PAÍSES EN TRANSICIÓN	2 262 123	885 647	630 465	1,55	38,7	1,1	60,2	10,2	31,6
Albania	2 740	794	1 121	0,35	51,6	10,8	37,6	50,5	61,2
Armenia	2 820	283	1 395	0,46	35,8	4,3	59,9	51,1	22,6
Azerbaiyán	8 260	936	4 702	0,56	38,0	4,8	57,2	72,3	9,9
Belarús	20 748	7 894	8 885	0,90	62,5	1,4	36,1	2,3	134,6
Bosnia y Herzegovina	5 120	2 185	2 148	0,51	46,7	4,5	48,7	0,3	32,5
Bulgaria	11 063	3 625	5 326	0,68	62,4	4,0	33,6	16,6	49,9
Croacia	5 592	2 135	3 137	0,71	46,5	4,0	49,5	0,7	117,8
República Checa	7 727	2 648	4 270	0,42	71,7	5,6	22,7	0,7	120,5
Estonia	4 239	2 284	829	0,63	65,7	1,9	32,3	0,7	49,6
Georgia	6 949	2 760	3 006	0,59	26,7	8,8	64,5	44,0	35,4
Hungría	9 209	1 976	5 866	0,60	78,6	3,3	18,1	4,8	108,7
Kazajstán	269 970	3 337	207 784	13,49	10,9	0,1	89,1	15,7	2,9
Kirguistán	19 180	869	10 730	2,06	12,2	0,5	87,3	78,5	21,1
Letonia	6 205	2 941	2 471	1,08	73,7	1,2	25,1	1,1	27,5
Lituania	6 268	2 099	3 484	1,02	84,0	1,7	14,3	0,2	66,3
Macedonia, la ex República Yugoslava de	2 543	906	1 242	0,60	45,6	3,7	50,7	9,0	39,4
Moldova	3 287	329	2 528	0,59	73,0	11,8	15,2	14,0	5,5
Polonia	30 624	9 192	16 169	0,42	77,8	1,9	20,2	0,8	120,1
Rumanía	22 995	6 370	14 717	0,66	64,0	3,1	32,9	31,2	34,6
Federación de Rusia	1 638 098	808 790	216 277	1,52	56,7	0,8	42,5	3,7	12,0
Serbia y Montenegro	10 200	2 694	5 595	0,53	60,6	5,8	33,6	0,9	90,8
Eslovaquia	4 808	1 929	2 438	0,45	58,8	5,4	35,8	11,7	86,8
Eslovenia	2 014	1 264	510	0,26	33,9	5,7	60,4	1,5	404,0
Tayikistán	13 996	410	4 255	0,68	21,9	3,0	75,2	68,3	30,0
Turkmenistán	46 993	4 127	32 966	6,67	6,7	0,2	93,1	79,4	44,5
Ucrania	57 935	9 575	41 355	0,86	78,5	2,2	19,3	6,6	18,1
Uzbekistán	42 540	3 295	27 259	1,03	17,2	1,2	81,5	84,9	152,8

CUADRO A6
Indicadores comerciales

	Exportaciones agrícolas	Importaciones agrícolas	Exportaciones agrícolas como porcentaje de las exportaciones totales	Importaciones agrícolas como porcentaje de las importaciones totales	Importaciones netas de alimentos	Exportaciones agrícolas en relación con el PIB agrícola
	(Millones de \$EE.UU.)	(Millones de \$EE.UU.)	(%)	(%)	(Miles de \$EE.UU.)	(%)
	2002-04	2002-04	2002-04	2002-04	2004	2002-04
A NIVEL MUNDIAL	523 820	549 289	7,1	7,3	19 140 980	37,6
PAÍSES DESARROLLADOS	365 923	389 880	7,0	7,0	22 701 263	85,0
PAÍSES EN DESARROLLO	157 897	159 410	7,4	8,1	-3 560 283	20,8
ASIA Y EL PACÍFICO	65 847	75 637	5,1	5,8	3 214 792	13,1
Samoa Americana	0	14	0,0	2,4	11 703	...
Bangladesh	106	1 740	1,5	16,8	1 250 500	1,0
Bhután	13	23	8,8	7,9	11 236	7,8
Brunei Darussalam	2	218	0,0	16,2	147 112	...
Camboya	44	152	1,9	5,6	51 788	3,1
China	16 228	24 152	3,6	5,7	-3 009 676	7,4
China, RAE de Hong Kong	3 500	8 131	...	...	3 875 089	...
China, RAE de Macao	48	372	...	...	176 239	...
Islas Cook	1	15	...	...	12 447	...
Fiji	193	156	29,8	13,2	-3 914	...
Polinesia Francesa	19	254	...	...	230 029	...
Guam	0	41	0,3	...	27 222	...
India	6 361	4 677	10,5	6,2	-3 836 651	5,7
Indonesia	7 533	4 584	11,6	10,1	1 449 165	20,6
Kiribati	1	14	53,7	32,2	11 536	37,1
Corea, Rep. Popular Dem. de	22	354	2,0	17,1	292 414	0,1
Corea, República de	1 904	9 745	0,9	5,3	5 731 470	184,8
Lao, Rep. Dem. Popular	17	98	5,1	20,7	47 598	...
Malasia	9 290	4 825	8,6	5,4	1 790 389	93,1
Maldivas	0	99	0,2	19,7	91 918	...
Mongolia	81	138	12,2	16,6	111 475	29,6
Myanmar	427	351	16,2	15,9	-152 561	...
Nauru	0	2	...	...	1 224	...
Nepal	109	259	16,5	15,4	56 908	4,8
Nueva Caledonia	3	178	...	...	158 561	...
Niue	0	1	...	...	327	...
Isla Norfolk	1	3	...	...	1 329	...
Pakistán	1 159	1 850	9,9	13,1	-509 533	6,5
Papua Nueva Guinea	346	204	16,2	14,7	-12 166	41,5
Filipinas	1 838	2 889	4,9	7,3	1 426 926	14,9
Samoa	6	33	43,7	22,7	33 423	...
Singapur	2 751	4 070	1,7	2,9	1 238 562	2 736,0
Sri Lanka	1 042	855	20,1	12,4	-178 311	33,8
Tailandia	10 126	3 445	12,4	4,4	-5 864 321	70,8
Timor-Leste	8	36	...	...	6 179	7,8
Tonga	13	22	82,1	22,7	6 380	31,3
Tuvalu	0	3	...	...	2 013	...
Vanuatu	14	18	49,8	17,1	10 462	...
Viet Nam	2 639	1 615	12,5	6,3	-1 479 699	29,5

CUADRO A6 (continuación)

	Exportaciones agrícolas	Importaciones agrícolas	Exportaciones agrícolas como porcentaje de las exportaciones totales	Importaciones agrícolas como porcentaje de las importaciones totales	Importaciones netas de alimentos	Exportaciones agrícolas en relación con el PIB agrícola
	(Millones de \$EE.UU.)	(Millones de \$EE.UU.)	(%)	(%)	(Miles de \$EE.UU.)	(%)
	2002-04	2002-04	2002-04	2002-04	2004	2002-04
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	63 832	32 219	16,0	8,3	-27 232 608	53,2
Antigua y Barbuda	1	30	1,8	7,1	21 262	...
Argentina	13 576	708	45,4	4,7	-9 925 666	105,6
Aruba	72	234	73,8	27,4	137 085	...
Bahamas	45	249	10,0	13,8	182 159	...
Barbados	71	169	27,5	14,1	61 252	...
Belice	117	70	59,3	13,1	-59 393	...
Bermudas	1	90	...	...	57 376	...
Bolivia	519	241	30,8	13,8	-253 074	47,2
Brasil	21 618	3 479	28,2	6,3	-15 507 155	47,9
Islas Vírgenes Británicas	0	18	...	...	9 926	...
Islas Caimán	0	39	...	...	19 803	...
Chile	3 799	1 436	15,9	7,0	-1 756 952	91,2
Colombia	2 978	1 710	21,7	11,8	-1 124 991	29,5
Costa Rica	1 793	600	30,5	7,8	-1 190 320	130,9
Cuba	630	880	38,2	18,3	471 813	...
Dominica	15	29	36,8	22,2	8 174	...
República Dominicana	605	797	11,1	9,8	183 240	27,9
Ecuador	1 887	646	29,8	9,3	-961 158	87,9
El Salvador	405	804	12,9	14,0	319 734	31,3
Islas Malvinas (Falkland)	8	0	...	...	125	...
Granada	18	35	51,9	14,5	10 893	54,9
Guatemala	1 326	870	49,5	12,5	-391 800	23,2
Guyana	177	90	33,1	15,0	-106 991	89,2
Haití	20	419	5,8	34,7	356 188	...
Honduras	637	556	45,7	16,4	-148 080	77,3
Jamaica	289	455	23,6	12,5	191 222	65,3
México	8 833	12 411	5,2	6,6	1 941 361	37,8
Antillas Neerlandesas	12	177	0,9	6,7	96 055	...
Nicaragua	425	292	66,4	15,0	-224 698	59,2
Panamá	288	495	32,5	15,4	108 070	30,9
Paraguay	947	237	74,4	10,4	-319 543	57,3
Perú	924	1 175	9,4	13,5	-50 899	16,2
Saint Kitts y Nevis	7	41	16,8	20,2	9 442	...
Santa Lucía	32	69	48,3	17,8	8 546	...
San Vicente y las Granadinas	27	40	71,6	19,9	10 266	92,2
Suriname	28	98	4,3	15,1	53 957	...
Trinidad y Tabago	193	368	3,7	8,9	242 908	165,1
Uruguay	1 275	322	54,6	13,3	-1 090 032	92,8
Venezuela, República Bolivariana de	234	1 840	0,8	14,1	1 377 287	...

CUADRO A6 (continuación)

	Exportaciones agrícolas	Importaciones agrícolas	Exportaciones agrícolas como porcentaje de las exportaciones totales	Importaciones agrícolas como porcentaje de las importaciones totales	Importaciones netas de alimentos	Exportaciones agrícolas en relación con el PIB agrícola
	(Millones de \$EE.UU.)	(Millones de \$EE.UU.)	(%)	(%)	(Miles de \$EE.UU.)	(%)
	2002-04	2002-04	2002-04	2002-04	2004	2002-04
CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE	13 384	37 291	3,4	11,6	19 549 702	13,8
Afganistán	60	389	17,7	18,0	204 672	...
Argelia	50	3 383	0,2	23,9	3 508 856	0,8
Bahrein	46	543	0,7	9,5	385 187	...
Chipre	245	547	27,0	11,7	301 641	...
Egipto	1 008	3 064	16,3	25,3	1 449 214	8,0
Irán, Rep. Islámica del	1 424	2 670	4,0	9,5	371 797	9,2
Iraq	58	1 746	0,4	12,8	1 386 997	3,6
Jordania	472	1 089	14,5	17,2	724 087	192,1
Kuwait	27	971	0,1	8,8	955 890	13,1
Líbano	226	1 304	15,7	17,0	922 283	17,9
Jamahiriya Árabe Libia	12	961	0,1	19,1	955 748	...
Marruecos	919	1 823	10,4	12,4	659 876	13,1
Territorio Palestino Ocupado	55	509	...	...	405 943	...
Omán	505	1 191	4,2	16,7	671 231	115,5
Qatar	16	477	0,1	9,6	358 122	...
Arabia Saudita	436	5 886	0,4	15,5	5 247 688	4,5
República Árabe Siria	966	1 008	16,4	18,2	262 427	18,2
Túnez	612	1 059	7,5	9,6	506 769	21,0
Turquía	4 755	3 970	9,7	5,5	-3 084 141	17,9
Emiratos Árabes Unidos	1 451	4 106	2,2	7,9	2 722 525	56,4
Yemen	102	984	2,7	27,9	837 562	6,2
ÁFRICA SUBSAHARIANA	14 834	14 263	12,4	12,5	907 831	20,3
Angola	2	838	0,0	16,7	650 666	0,1
Benin	223	260	43,4	33,9	277 586	19,8
Botswana	57	258	1,8	9,8	36 697	32,5
Burkina Faso	265	139	78,8	14,9	54 229	21,1
Burundi	25	32	42,3	21,0	16 173	11,1
Camerún	574	362	26,4	17,3	-65 987	10,8
Cabo Verde	0	96	2,1	28,5	80 929	0,5
República Centroafricana	22	26	16,6	19,4	8 504	3,4
Chad	110	68	10,9	6,4	3 930	12,5
Comoras	22	28	92,3	40,5	2 289	18,4
Congo	32	217	1,1	16,0	178 522	14,1
Congo, República Democrática del	28	300	2,0	19,3	271 678	1,0
Côte d'Ivoire	3 136	575	52,4	17,5	-2 281 747	98,3
Djibouti	18	172	47,9	74,3	84 196	...
Guinea Ecuatorial	4	45	0,1	4,1	15 072	...
Eritrea	1	98	6,2	20,2	114 271	1,5
Etiopía	393	407	71,2	17,9	90 190	11,6
Gabón	10	167	0,4	15,3	173 686	2,1

CUADRO A6 (continuación)

	Exportaciones agrícolas	Importaciones agrícolas	Exportaciones agrícolas como porcentaje de las exportaciones totales	Importaciones agrícolas como porcentaje de las importaciones totales	Importaciones netas de alimentos	Exportaciones agrícolas en relación con el PIB agrícola
	(Millones de \$EE.UU.)	(Millones de \$EE.UU.)	(%)	(%)	(Miles de \$EE.UU.)	(%)
	2002-04	2002-04	2002-04	2002-04	2004	2002-04
Gambia	20	102	199,5	57,3	112 174	19,0
Ghana	984	686	44,3	20,6	-583 773	35,5
Guinea	40	194	5,9	29,2	104 527	4,8
Guinea-Bissau	53	44	76,3	60,3	-29 819	37,0
Kenya	1 050	438	43,7	11,4	-608 195	29,0
Lesotho	5	74	1,0	6,6	44 251	3,3
Liberia	86	95	34,7	12,3	95 947	24,8
Madagascar	165	109	21,4	10,2	-42 225	12,7
Malawi	400	145	84,8	18,0	-58 661	61,8
Malí	298	160	31,6	13,7	24 619	21,0
Mauritania	16	295	4,7	68,1	219 316	6,5
Mauricio	363	356	19,1	14,6	-72 895	122,0
Mozambique	101	296	9,0	16,5	187 031	9,4
Namibia	232	217	16,7	11,1	-51 149	53,6
Níger	64	147	19,0	23,5	29 477	...
Nigeria	503	1 990	2,2	18,3	1 391 167	3,7
Rwanda	31	51	40,3	19,4	-4 388	4,2
Santa Elena	0	4	...	...	2 477	...
Santo Tomé y Príncipe	5	18	102,4	47,0	9 213	50,9
Senegal	162	706	12,8	29,1	593 053	15,1
Seychelles	3	64	1,1	14,5	32 252	14,6
Sierra Leona	11	152	12,2	53,4	111 131	2,6
Somalia	91	127	...	...	57 585	...
Sudáfrica	2 892	1 985	7,7	4,7	-680 005	56,1
Sudán	410	505	14,9	16,1	405 839	6,2
Swazilandia	227	109	14,8	7,5	-207 381	167,7
Tanzania, Rep. Unida de	394	318	35,1	15,1	18 312	9,1
Togo	117	93	21,1	12,6	-1 384	16,4
Uganda	242	219	41,5	17,4	-28 516	13,1
Zambia	211	159	18,7	9,8	-56 157	23,8
Zimbabwe	735	317	51,1	16,8	183 125	38,8
ECONOMÍAS DE MERCADO DESARROLLADAS	341 935	354 461	7,2	6,9	13 660 592	104,8
Australia	17 356	3 862	23,5	4,3	-11 579 563	...
Austria	5 763	6 255	5,9	6,3	985 683	130,7
Bélgica	22 512	19 830	8,7	8,3	-4 450 438	608,1
Canadá	18 215	14 037	6,5	5,6	-4 384 226	...
Dinamarca	11 458	6 058	17,1	10,3	-5 300 201	276,0
Islas Feroe	18	95	3,1	15,4	72 995	...
Finlandia	1 328	2 512	2,5	5,9	1 035 919	28,3
Francia	41 203	30 185	10,5	7,6	-5 693 852	100,8
Alemania	32 813	44 422	4,3	7,4	7 412 363	137,3
Grecia	2 871	4 758	22,0	11,1	2 572 538	27,9
Islandia	43	248	1,7	8,4	187 271	...

CUADRO A6 (conclusión)

	Exportaciones agrícolas	Importaciones agrícolas	Exportaciones agrícolas como porcentaje de las exportaciones totales	Importaciones agrícolas como porcentaje de las importaciones totales	Importaciones netas de alimentos	Exportaciones agrícolas en relación con el PIB agrícola
	(Millones de \$EE.UU.)	(Millones de \$EE.UU.)	(%)	(%)	(Miles de \$EE.UU.)	(%)
	2002-04	2002-04	2002-04	2002-04	2004	2002-04
Irlanda	7 634	4 399	8,0	7,9	-3 901 652	...
Israel	1 211	2 113	3,6	5,5	784 430	3,5
Italia	20 841	26 906	6,9	9,0	5 500 953	...
Japón	1 730	37 365	0,4	9,5	27 956 300	...
Luxemburgo	670	1 441	5,1	8,8	536 234	463,5
Malta	88	354	3,9	11,1	278 028	...
Países Bajos	40 749	24 427	13,6	9,1	-11 793 172	363,9
Nueva Zelandia	8 242	1 543	48,2	8,2	-7 305 016	...
Noruega	545	2 624	0,8	6,4	1 739 558	17,6
Portugal	2 066	4 961	6,6	10,5	3 045 420	43,9
España	20 729	16 357	13,4	7,8	-5 202 034	72,5
Suecia	2 800	5 685	2,7	6,8	2 753 655	58,5
Suiza	2 778	6 027	2,7	6,2	1 901 926	...
Reino Unido	17 678	35 202	5,7	8,7	19 688 966	110,4
Estados Unidos de América	60 595	52 796	8,1	3,9	-3 181 493	...
PAÍSES EN TRANSICIÓN	23 988	35 418	5,4	8,1	9 040 671	32,7
Albania	30	363	6,5	19,2	312 285	2,3
Armenia	71	229	11,1	19,0	185 019	10,8
Azerbaiyán	145	322	5,2	12,4	263 525	15,8
Belarús	850	1 158	8,0	9,3	65 913	50,3
Bosnia y Herzegovina	79	800	5,6	16,1	640 550	12,0
Bulgaria	866	664	11,2	6,0	-42 400	43,6
Croacia	610	1 178	9,6	8,5	709 516	30,7
República Checa	1 886	2 967	3,6	5,5	836 107	71,7
Estonia	391	775	7,4	10,5	250 175	110,2
Georgia	164	290	33,7	23,0	214 950	21,7
Hungría	3 150	1 752	7,1	3,6	-1 198 701	121,6
Kazajstán	664	652	4,7	7,0	67 336	26,7
Kirguistán	115	92	19,3	12,3	16 922	18,5
Letonia	308	915	10,1	16,8	369 359	70,7
Lituania	766	811	10,5	8,1	-134 886	73,4
Macedonia, la ex República Yugoslava de	233	341	16,8	14,2	203 858	46,1
Moldova	503	219	62,4	15,6	-28 519	127,3
Polonia	4 612	4 295	8,1	6,0	-1 883 934	49,9
Rumania	611	1 697	3,3	6,8	1 041 079	8,4
Federación de Rusia	2 125	10 906	1,5	14,0	7 451 171	9,9
Serbia y Montenegro	583	766	19,6	8,8	38 616	20,3
Eslovaquia	743	1 247	3,5	5,5	352 554	60,9
Eslovenia	468	913	3,6	6,4	489 191	72,0
Tayikistán	192	118	23,5	11,8	71 541	54,8
Turkmenistán	99	114	2,9	4,3	69 255	...
Ucrania	2 872	1 656	11,7	7,2	-1 220 088	47,9
Uzbekistán	852	177	25,6	6,3	-99 724	28,4

CUADRO A7
Indicadores económicos

	Recuento de la pobreza nacional	PNB per cápita	PIB	PIB per cápita	PIB per cápita, PPP	Agricultura, valor añadido		Agricultura, valor añadido por trabajador	
	(% de población)	(Dólares EE.UU. corrientes)	(Crecimiento porcentual anual)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. internacionales corrientes)	(% del PIB)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. constantes de 2000)	(Crecimiento porcentual anual)
	Último año	2004	1992-2004	1992-2004	2004	2004	1992-2004	2003	1992-2003
A NIVEL MUNDIAL	...	6 568	2,9	1,6	9 022	5,8	2,3	695	2,2
PAÍSES DESARROLLADOS	...	25 374	2,4	2,1	25 327	2,4	0,8	5 680	3,1
PAÍSES EN DESARROLLO	...	1 619	4,8	3,2	4 767	10,3	2,9	558	2,2
ASIA Y EL PACÍFICO	...	1 285	6,9	5,4	4 567	12,2	3,0	423	2,3
Bangladesh	49,8	440	5,1	2,9	1 870	21,0	3,1	313	2,1
Bhután	...	760	6,5	3,5	...	...	3,5	186	1,3
Camboya	...	350	7,1	4,7	2 423	32,9	3,4	300	1,1
China	...	1 500	10,2	9,2	5 896	13,1	3,9	349	2,9
China, RAE de Hong Kong	3,2	1,7	...	...	...	...	...
China, RAE de Macao	...	26 660	4,2	2,7	30 822	...	-0,3	...	...
Fiji	...	2 720	2,7	1,5	6 066	...	0,6	1 966	-0,4
Polinesia Francesa	2,1	0,2	...	...	...	...	...
India	28,6	620	6,1	4,3	3 139	21,1	2,9	406	1,6
Indonesia	...	1 140	4,1	2,7	3 609	15,4	2,7	547	1,2
Kiribati	...	970	4,1	1,9	...	...	-0,9	...	-0,9
Corea, República de	...	14 000	5,5	4,6	20 499	3,7	1,3	9 792	5,3
Lao, República Democrática Popular	...	390	6,4	3,8	1 954	46,8	4,8	460	2,3
Malasia	...	4 520	6,2	3,7	10 276	9,5	1,6	4 851	2,2
Maldivas	...	2 410	7,9	5,0	...	...	3,0	...	...
Islas Marshall	...	2 320	-0,4	-2,4	...	...	...	...	...
Micronesia, Estados Federados de	...	2 300	0,9	0,1	...	...	...	...	...
Mongolia	...	600	4,0	2,8	2 056	20,9	1,7	698	-1,4
Myanmar	8,2	6,6	...	...	7,0	...	...
Nepal	30,9	250	4,3	1,8	1 490	40,3	2,8	208	0,5
Nueva Caledonia	1,3	-1,1	...	...	...	...	...
Pakistán	...	600	3,9	1,4	2 225	22,3	3,4	695	1,6
Palau	...	6 870	1,4	0,5	...	...	...	...	...
Papua Nueva Guinea	...	560	3,3	0,9	2 543	...	4,3	443	1,1
Filipinas	...	1 170	3,6	1,5	4 614	13,7	2,2	1 040	1,2
Samoa	...	1 840	2,9	1,9	5 613	13,6	-1,9	1 645	1,2
Singapur	...	24 760	6,3	3,9	28 077	0,1	-2,0	32 073	1,4
Islas Salomón	...	560	1,0	-1,8	1 814	...	...	...	...
Sri Lanka	...	1 010	4,7	3,8	4 390	17,8	1,3	745	0,4
Tailandia	...	2 490	4,5	3,4	8 090	10,1	1,7	620	1,9
Timor-Leste	...	550	3,8	0,6	...	31,6	2,0	...	0,5
Tonga	...	1 860	2,6	2,0	7 870	28,9	2,0	...	4,1

CUADRO A7 (continuación)

	Recuento de la pobreza nacional	PNB per cápita	PIB	PIB per cápita	PIB per cápita, PPP	Agricultura, valor añadido		Agricultura, valor añadido por trabajador	
	(% de población)	(Dólares EE.UU. corrientes)	(Crecimiento porcentual anual)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. internacionales corrientes)	(% del PIB)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. constantes de 2000)	(Crecimiento porcentual anual)
	Último año	2004	1992-2004	1992-2004	2004	2004	1992-2004	2003	1992-2003
Vanuatu	...	1 390	2,0	-0,3	3 051	...	2,7	...	1,3
Viet Nam	28,9	540	7,6	6,0	2 745	21,8	4,2	296	2,8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	...	3 653	2,7	1,1	8 060	6,1	2,6	2 966	2,5
Antigua y Barbuda	...	9 480	3,4	1,7	12 586	...	1,2	...	-0,0
Argentina	...	3 580	2,8	1,6	13 298	10,4	2,5	9 627	3,0
Aruba	4,7	...	...	...	...	...	...
Bahamas	1,9	0,2	...	...	...	...	...
Barbados	2,1	1,7	...	...	-1,9	18 798	1,2
Belice	...	3 940	5,5	2,5	6 747	...	5,5	...	2,6
Bermuda	2,3	1,8	...	...	...	...	...
Bolivia	...	960	3,3	1,1	2 720	15,6	2,6	755	0,7
Brasil	...	3 000	2,6	1,1	8 195	10,4	4,0	3 227	5,6
Islas Caimán	5,3	...	...	...	...	...	...
Chile	...	5 220	5,5	4,0	10 874	3,8	-1,0	6 341	2,3
Colombia	...	2 020	2,7	0,9	7 256	11,5	-1,4	2 788	-1,6
Costa Rica	...	4 470	5,0	2,6	9 481	8,5	3,2	4 472	2,9
Dominica	...	3 670	0,8	0,9	5 643	...	-1,8	4 659	-0,8
República Dominicana	...	2 100	5,3	3,7	7 449	11,4	5,5	4 142	5,1
Ecuador	...	2 210	2,4	0,7	3 963	7,1	-0,6	1 491	-0,9
El Salvador	...	2 320	3,8	1,8	5 041	9,5	1,1	1 628	0,3
Granada	...	3 750	2,5	1,6	8 021	8,5	-0,1	3 645	2,1
Guatemala	56,2	2 190	3,6	1,2	4 313	22,5	2,5	2 247	0,3
Guyana	...	1 020	3,7	3,4	4 439	31,3	4,2	...	5,5
Haití	-1,4	-2,8	...	27,4	-3,3	460	-3,9
Honduras	...	1 040	3,3	0,7	2 876	...	2,8	1 223	1,9
Jamaica	18,7	3 300	1,0	0,2	4 163	5,5	-1,2	1 957	1,3
México	20,3	6 790	2,9	1,3	9 803	4,1	1,8	2 866	2,0
Antillas Neerlandesas
Nicaragua	...	830	3,5	1,3	3 634	19,2	4,8	1 988	4,9
Panamá	...	4 210	4,2	2,2	7 278	7,7	3,8	3 605	3,8
Paraguay	...	1 140	1,9	-0,7	4 813	27,2	3,1	2 544	1,5
Perú	...	2 360	4,0	2,3	5 678	10,1	4,6	1 770	3,7
Saint Kitts y Nevis	4,0	3,0	...	...	0,8	2 123	2,5
Santa Lucía	...	4 180	2,0	0,6	6 324	...	-5,3	1 738	-5,9
San Vicente y las Granadinas	...	3 400	2,5	1,9	6 398	8,9	1,7	2 477	1,7
Suriname	...	2 230	1,7	0,9	...	...	1,6	3 002	0,8
Trinidad y Tabago	...	8 730	4,3	3,8	12 182	0,9	0,4	2 135	2,7
Uruguay	...	3 900	2,1	1,4	9 421	11,4	3,3	7 363	2,9

CUADRO A7 (continuación)

	Recuento de la pobreza nacional	PNB per cápita	PIB	PIB per cápita	PIB per cápita, PPP	Agricultura, valor añadido		Agricultura, valor añadido por trabajador	
	(% de población)	(Dólares EE.UU. corrientes)	(Crecimiento porcentual anual)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. internacionales corrientes)	(% del PIB)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. constantes de 2000)	(Crecimiento porcentual anual)
	Último año	2004	1992-2004	1992-2004	2004	2004	1992-2004	2003	1992-2003
Islas Vírgenes (EE.UU.)
Venezuela, República Bolivariana de	...	4 030	1,3	-0,7	6 043	...	1,1	6 071	1,6
CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE	...	3 230	3,8	1,7	6 617	9,9	2,6	2 140	2,1
Afganistán	17,3	...	...	...	...	...	...
Argelia	...	2 270	2,9	1,1	6 603	9,8	4,4	2 113	1,8
Bahrein	...	14 370	5,2	2,5	20 758	...	...	...	...
Chipre	...	16 510	4,1	2,6	22 805	...	4,7	...	...
Egipto	16,7	1 250	4,5	2,5	4 211	15,1	3,2	1 996	2,2
Irán, República Islámica del	...	2 320	4,1	2,5	7 525	10,8	3,7	2 480	2,4
Iraq	6,6	26,1	...	...	0,3	...	...
Jordania	...	2 190	5,6	2,2	4 688	2,8	2,6	996	-2,4
Kuwait	...	22 470	6,0	-0,8	19 384	...	6,6	...	...
Líbano	...	6 010	4,2	2,3	5 837	6,9	2,7	45 298	5,7
Jamahiriyá Árabe Libia	...	4 400	3,5	1,5	...	...	...	...	...
Marruecos	...	1 570	2,8	1,2	4 309	15,9	5,8	1 711	5,9
Omán	...	9 070	4,2	1,9	15 259	1,9	4,0	...	...
Arabia Saudita	...	10 140	2,5	-0,2	...	4,0	1,7	14 618	5,5
República Árabe Siria	...	1 230	4,3	1,6	3 610	23,0	5,4	2 768	2,0
Túnez	...	2 650	4,7	3,3	7 768	12,6	3,0	2 639	1,3
Turquía	27	3 750	3,9	2,2	7 753	12,9	1,2	1 766	0,1
Emiratos Árabes Unidos	...	23 770	5,8	-0,8	24 056	2,7	9,8	...	...
Yemen	...	550	5,2	1,5	879	13,8	6,3	524	3,8
ÁFRICA SUBSAHARIANA	...	692	3,3	0,8	1 963	16,2	3,4	327	1,4
Angola	...	930	3,6	0,8	2 180	9,1	4,2	161	1,2
Benin	...	450	4,7	1,3	1 091	36,9	5,6	606	4,2
Botswana	...	4 360	5,1	3,6	9 945	2,6	-0,5	407	-2,7
Burkina Faso	46,4	350	4,1	1,1	1 169	30,8	4,3	164	0,7
Burundi	...	90	-0,7	-2,5	677	51,4	-0,1	101	-1,4
Camerún	40,2	810	2,8	0,5	2 174	44,2	5,8	1 215	4,9
Cabo Verde	...	1 720	5,8	3,3	5 727	6,8	4,7	1 666	4,5
República Centroafricana	...	310	0,9	-1,0	1 094	55,6	3,5	425	3,2
Chad	...	250	5,8	2,5	2 090	...	3,1	257	3,9
Comoras	...	560	2,1	-0,1	1 943	41,1	3,7	386	2,0

CUADRO A7 (continuación)

	Recuento de la pobreza nacional	PNB per cápita	PIB	PIB per cápita	PIB per cápita, PPP	Agricultura, valor añadido		Agricultura, valor añadido por trabajador	
	(% de población)	(Dólares EE.UU. corrientes)	(Crecimiento porcentual anual)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. internacionales corrientes)	(% del PIB)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. constantes de 2000)	(Crecimiento porcentual anual)
	Último año	2004	1992-2004	1992-2004	2004	2004	1992-2004	2003	1992-2003
Congo	...	760	2,0	-1,2	978	6,0	2,7	347	1,4
Congo, República Democrática del	...	110	-2,6	-5,2	705	...	0,3	...	-1,4
Côte d'Ivoire	...	760	1,7	-0,7	1 551	22,1	2,6	802	2,3
Djibouti	0,1	-2,3	1 993	...	1,0	...	-0,6
Guinea Ecuatorial	18,9	16,1	...	...	5,6	654	3,6
Eritrea	...	190	4,8	2,2	977	15,1	2,3	57	0,8
Etiopía	44,2	110	4,6	2,4	756	46,9	2,4	109	-1,3
Gabón	...	4 080	1,9	-0,6	6 623	8,1	1,0	1 805	1,2
Gambia	...	280	3,7	0,4	1 991	32,0	4,5	220	0,9
Ghana	...	380	4,4	2,0	2 240	37,9	3,7	346	0,9
Guinea	...	410	3,9	1,1	2 180	24,9	4,5	231	2,6
Guinea-Bissau	...	160	1,1	-1,9	722	62,6	3,7	252	1,1
Kenya	...	480	2,3	-0,3	1 140	26,8	2,1	148	-1,4
Lesotho	...	730	3,3	2,5	2 619	17,7	1,4	499	0,8
Liberia	...	120	6,2	1,8	...	...	...	...	...
Madagascar	...	290	2,5	-0,4	857	28,8	1,8	173	-0,6
Malawi	...	160	3,0	0,9	646	39,1	7,3	128	6,2
Malí	...	330	5,0	2,1	998	35,6	3,5	247	2,6
Mauritania	...	530	4,9	2,1	1 940	18,3	2,7	271	0,7
Mauricio	...	4 640	5,0	3,8	12 027	6,1	0,6	4 846	2,5
Mozambique	...	270	6,8	4,1	1 237	21,6	5,3	146	3,1
Namibia	...	2 380	4,1	1,5	7 418	9,9	2,6	1 036	1,8
Níger	...	210	2,5	-0,9	779	...	3,0	174	0,1
Nigeria	...	430	3,3	0,8	1 154	16,6	3,9	871	3,2
Rwanda	...	210	4,1	1,7	1 263	40,5	4,4	234	2,8
Santo Tomé y Príncipe	...	390	2,6	0,6	...	17,1	3,5	226	1,2
Senegal	...	630	3,7	1,2	1 713	17,0	3,1	265	0,6
Seychelles	...	8 190	2,6	1,3	16 652	2,6	0,1	554	-0,3
Sierra Leona	70,2	210	-1,9	-3,9	561	...	-9,9	295	-2,5
Somalia
Sudáfrica	...	3 630	2,5	0,6	11 192	3,4	1,0	2 251	2,5
Sudán	...	530	5,7	3,4	1 949	39,3	9,6	...	8,0
Swazilandia	...	1 660	2,9	0,2	5 638	12,6	-0,0	1 189	-0,6
Tanzania, República Unida de	35,7	320	4,2	1,6	674	44,8	3,7	290	1,4
Togo	...	310	2,8	-0,2	1 536	41,2	3,3	405	1,2
Uganda	37,7	250	6,6	3,2	1 478	32,2	3,9	231	1,7
Zambia	...	400	2,0	-0,2	943	20,9	4,8	210	3,6
Zimbabwe	...	620	-1,2	-2,6	2 065	17,8	0,7	...	1,0

CUADRO A7 (continuación)

	Recuento de la pobreza nacional	PNB per cápita	PIB	PIB per cápita	PIB per cápita, PPP	Agricultura, valor añadido		Agricultura, valor añadido por trabajador	
	(% de población)	(Dólares EE.UU. corrientes)	(Crecimiento porcentual anual)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. internacionales corrientes)	(% del PIB)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. constantes de 2000)	(Crecimiento porcentual anual)
	Último año	2004	1992-2004	1992-2004	2004	2004	1992-2004	2003	1992-2003
ECONOMÍAS DE MERCADO DESARROLLADAS	...	35 312	2,5	1,8	32 566	1,9	0,7	23 081	4,4
Australia	...	27 070	3,8	2,8	30 331	...	4,0	...	2,2
Austria	...	32 280	2,1	1,7	32 276	1,9	1,3	25 117	7,4
Bélgica	...	31 280	2,0	1,7	31 096	1,4	2,6	41 876	6,5
Canadá	...	28 310	3,2	2,2	31 263	...	0,7	...	2,5
Dinamarca	...	40 750	2,1	1,7	31 914	2,3	2,4	36 420	6,0
Finlandia	...	32 880	2,7	2,4	29 951	3,2	2,0	32 031	6,9
Francia	...	30 370	2,0	1,6	29 300	2,5	1,7	39 038	5,8
Alemania	...	30 690	1,5	1,2	28 303	1,1	0,5	22 911	6,4
Grecia	...	16 730	2,9	2,3	22 205	6,6	-0,1	9 144	1,1
Islandia	...	37 920	2,9	1,9	33 051	...	0,4	...	1,7
Irlanda	...	34 310	7,0	5,8	38 827	...	...	...	...
Israel	...	17 360	4,0	1,5	24 382	...	...	...	...
Italia	...	26 280	1,4	1,3	28 180	2,6	0,9	21 437	4,9
Japón	...	37 050	1,1	0,9	29 251	...	-2,4	...	3,3
Luxemburgo	...	56 380	4,5	3,2	69 961	0,6	1,6	...	...
Malta	46,3	12 050	3,3	2,5	18 879	...	...	...	...
Países Bajos	...	32 130	2,3	1,6	31 789	2,4	1,6	...	4,1
Nueva Zelanda	...	19 990	3,5	2,4	23 413	...	2,7	...	2,5
Noruega	...	51 810	3,1	2,6	38 454	1,6	1,4	38 043	3,7
Portugal	...	14 220	2,0	1,5	19 629	3,7	0,3	...	3,4
San Marino	...	...	2,5	...	13 825	...	...	...	...
España	...	21 530	2,8	2,1	25 047	3,5	0,6	15 656	4,5
Suecia	...	35 840	2,3	1,9	29 541	1,8	0,7	31 960	3,5
Suiza	...	49 600	1,1	0,5	33 040	...	-2,1	...	...
Reino Unido	...	33 630	2,7	2,4	30 821	1,0	0,1	26 471	1,4
Estados Unidos de América	...	41 440	3,3	2,1	39 676	...	3,8	...	6,0
PAÍSES EN TRANSICIÓN	...	3 672	1,9	2,1	8 963	7,0	0,8	2 007	2,5
Albania	25,4	2 120	5,6	6,0	4 978	24,7	5,6	1 393	6,6
Armenia	50,9	1 060	2,4	3,5	4 101	23,4	1,8	2 809	6,2
Azerbaiyán	49	940	0,0	-1,0	4 153	12,3	1,1	1 076	0,4
Belarús	41,9	2 140	1,6	1,9	6 970	11,0	-0,2	2 766	2,9
Bosnia y Herzegovina	19,5	2 040	19,5	18,4	7 032	11,9	4,4	...	13,9
Bulgaria	12,8	2 750	0,9	1,7	8 078	11,1	1,9	6 826	8,4
Croacia	...	6 820	2,1	2,3	12 191	8,2	-1,5	9 302	5,3
República Checa	...	9 130	2,1	2,1	19 408	3,1	2,2	5 280	3,5
Estonia	...	7 080	2,5	3,6	14 555	4,3	-2,4	3 440	1,2
Georgia	54,5	1 060	-1,9	-0,6	2 844	17,8	-4,4	1 503	4,1
Hungría	...	8 370	2,9	3,1	16 814	...	1,4	3 990	1,7

CUADRO A7 (conclusión)

	Recuento de la pobreza nacional	PNB per cápita	PIB	PIB per cápita	PIB per cápita, PPP	Agricultura, valor añadido		Agricultura, valor añadido por trabajador	
	(% de población)	(Dólares EE.UU. corrientes)	(Crecimiento porcentual anual)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. internacionales corrientes)	(% del PIB)	(Crecimiento porcentual anual)	(Dólares EE.UU. constantes de 2000)	(Crecimiento porcentual anual)
	Último año	2004	1992-2004	1992-2004	2004	2004	1992-2004	2003	1992-2003
Kazajstán	...	2 250	1,5	2,2	7 440	8,4	-0,6	1 436	-1,5
Kirguistán	47,6	400	-0,6	-1,5	1 935	36,6	2,8	961	3,5
Letonia	...	5 580	1,6	2,7	11 653	4,1	-2,5	2 513	2,9
Lituania	...	5 740	0,5	1,1	13 107	6,2	1,6	4 424	6,3
Macedonia, la ex República Yugoslava de	...	2 420	-0,0	-0,4	6 610	13,2	-0,6	3 096	3,0
Moldova	48,5	720	-3,6	-3,3	1 729	21,3	-6,1	706	-4,8
Polonia	...	6 100	4,3	4,3	12 974	3,4	2,0	1 397	3,1
Rumania	...	2 960	1,7	2,2	8 480	14,4	2,1	3 621	4,8
Federación de Rusia	...	3 400	-0,5	-0,3	9 902	5,0	-0,1	2 323	2,3
Serbia y Montenegro	...	2 680	2,9	5,7	...	18,6	-2,1	...	...
Eslovaquia	...	6 480	3,0	2,8	14 623	3,6	3,4	...	...
Eslovenia	...	14 770	3,1	3,2	20 939	...	-0,5	30 713	10,1
Tayikistán	...	280	-2,8	-4,1	1 202	24,2	-0,7	454	1,3
Turkmenistán	...	...	0,5	-1,4	...	...	3,2	1 352	4,1
Ucrania	19,5	1 270	-2,5	-1,8	6 394	12,1	-0,9	1 400	1,6
Uzbekistán	27,5	450	1,5	-0,2	1 869	31,1	2,6	1 601	2,0

CUADRO A8
Productividad total de los factores

	Variación de la productividad total de los factores		Variación de la eficiencia		Variación tecnológica	
	1961-1981	1981-2000	1961-1981	1981-2000	1961-1981	1981-2000
	<i>(Cambio porcentual anual promedio)</i>					
PAÍSES EN DESARROLLO	-2,6	1,7	0,0	-0,4	-2,6	2,0
ASIA Y EL PACÍFICO	-3,5	1,9	-0,1	-0,6	-3,4	2,5
Bangladesh	-3,2	1,1	0,0	0,0	-3,2	1,1
China (continental)	-4,4	3,6	0,0	0,0	-4,4	3,6
China, Provincia de Taiwan	0,5	0,3	0,0	0,0	0,5	0,3
Fiji	-0,4	-0,3	-0,1	-2,3	-0,2	2,0
India	-5,2	-1,0	0,0	-2,7	-5,2	1,7
Indonesia	-0,5	-1,1	0,0	0,0	-0,5	-1,1
Corea, República Popular Democrática de	1,0	1,6	-1,4	1,3	2,5	0,2
Corea, República de	-4,5	-1,2	0,0	0,0	-4,5	-1,2
Lao, Rep. Democrática Popular	-0,2	3,3	-0,6	1,9	0,5	1,4
Malasia	1,8	1,5	0,0	0,0	1,8	1,5
Mongolia	-8,3	3,9	-0,7	1,4	-7,7	2,5
Myanmar	0,0	1,8	0,6	0,5	-0,6	1,3
Nepal	-3,8	1,2	-0,2	0,0	-3,6	1,2
Pakistán	-0,7	2,7	-1,8	0,2	1,1	2,5
Filipinas	1,3	0,4	0,0	0,0	1,3	0,4
Sri Lanka	0,7	-0,2	0,2	-1	0,6	0,8
Tailandia	0,2	1,4	0,2	0,0	-0,1	1,4
Viet Nam	0,4	1,0	-0,2	-0,6	0,7	1,6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	-1,2	0,4	0,1	-0,1	-1,3	0,5
Argentina	-2,2	-3,4	0,0	0,0	-2,2	-3,4
Barbados	2,9	0,9	0,3	-1,8	2,6	2,7
Belice	2,0	1,0	1,4	-1,0	0,5	2,0
Bolivia	0,6	2,6	1	0,0	-0,4	2,6
Brasil	-3,0	1,1	0,0	0,0	-3	1,1
Chile	1,5	2,9	-0,2	0,1	1,7	2,8
Colombia	1,4	1,0	0,3	0,0	1,1	1,0
Costa Rica	2,6	2,8	1,0	0,3	1,6	2,4
Cuba	-0,9	0,2	-1,4	-1,6	0,5	1,8
República Dominicana	0,2	0,5	0,0	0,0	0,2	0,5
Ecuador	-1,4	1,3	0,0	0,1	-1,3	1,2
El Salvador	1,4	-0,1	0,3	-1,3	1,1	1,2
Guadalupe	-0,6	1,7	-2,4	0,1	1,8	1,6
Guatemala	2,1	0,8	0,7	0,0	1,4	0,8
Guyana	1,2	1,8	-0,3	0,8	1,5	1,0
Haití	-1,4	-0,2	0,0	0,0	-1,4	-0,2
Honduras	-1,3	0,4	0,3	-0,6	-1,6	1,0
Jamaica	0,6	1,6	0,3	-0,8	0,2	2,4
Martinica	-1,5	2,1	-1,4	0,0	-0,1	2,1
México	1,2	1,1	0,6	-0,6	0,6	1,7
Nicaragua	-4,3	1,5	-1,2	0,7	-3,1	0,9
Panamá	-0,2	0,5	-1,1	-0,5	0,9	1,0
Paraguay	-0,5	-1,9	0,0	0,0	-0,5	-1,9

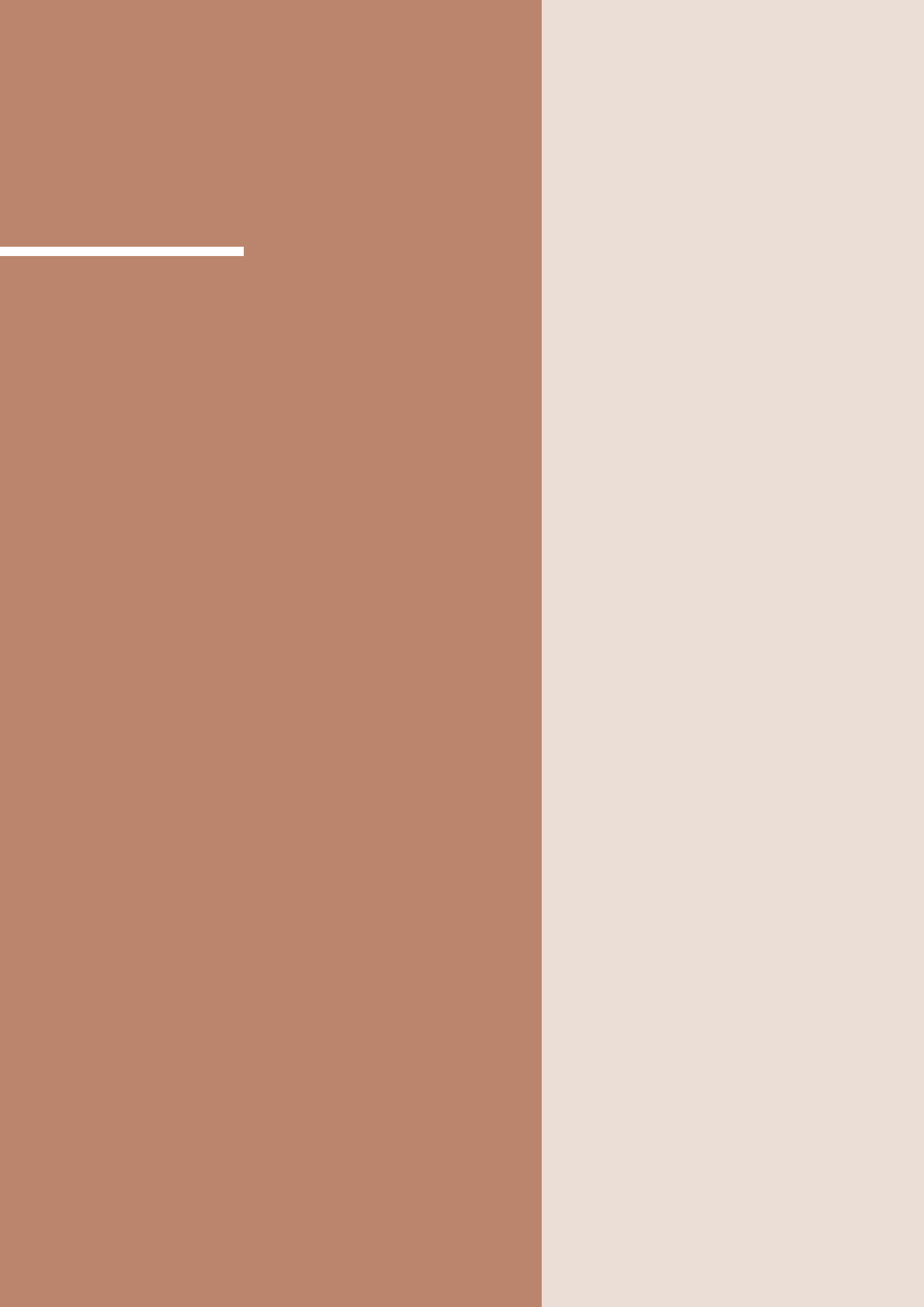
CUADRO A8 (continuación)

	Variación de la productividad total de los factores		Variación de la eficiencia		Variación tecnológica	
	1961-1981	1981-2000	1961-1981	1981-2000	1961-1981	1981-2000
	<i>(Cambio porcentual anual promedio)</i>					
Perú	-0,9	2,5	-0,9	0,5	0,0	2,0
Santa Lucía	-0,7	-3,0	0,0	-2,9	-0,7	-0,2
San Vicente y las Granadinas	-1,0	0,2	-2,9	1,4	1,9	-1,2
Suriname	3,3	-4,3	1,8	-4,0	1,4	-0,3
Trinidad y Tabago	-1,6	0,5	-0,7	-1,2	-0,9	1,7
Uruguay	-1,5	0,6	0,0	0,0	-1,5	0,6
Venezuela, República Bolivariana de	1,8	2,0	1,3	0,1	0,5	1,9
CERCANO ORIENTE Y ÁFRICA DEL NORTE	0,6	2,4	-0,2	0,2	0,7	2,1
Afganistán	-1,5	2,1	0,3	0,0	-1,7	2,1
Argelia	-0,8	3,2	-2,2	1,1	1,4	2,0
Chipre	3,3	4,4	-0,8	0,4	4,2	4,1
Egipto	1,1	2,1	0,0	0,0	1,1	2,1
Irán, República Islámica del	0,2	2,3	-0,2	0,0	0,3	2,3
Iraq	-3,1	-1,0	-2,3	-1,9	-0,8	0,9
Jordania	-3,4	1,6	-1,0	-0,1	-2,4	1,7
Líbano	3,8	2,7	0,0	0,0	3,8	2,7
Jamahiriyá Árabe Libia	4,6	4,5	3,5	2,0	1,1	2,4
Marruecos	1,7	2,9	0,6	1,2	1,1	1,7
Arabia Saudita	-3,3	4,8	-1,9	2,4	-1,4	2,3
República Árabe Siria	1,4	0,3	0,0	-0,1	1,4	0,4
Túnez	3,3	2,0	0,7	2,2	2,5	-0,2
Turquía	1,0	2,7	0,0	0,0	1,0	2,7
Yemen	-10,3	2,1	-3,3	1,6	-7,3	0,4
ÁFRICA SUBSAHARIANA	-3,7	1,9	0,1	-0,0	-3,8	2,0
Angola	-3,7	5,3	-3,5	4,1	-0,2	1,1
Benin	0,5	2,4	0,5	0,3	0,1	2,0
Botswana	-2,4	-2,2	-0,2	-1	-2,2	-1,2
Burkina Faso	-9,0	-0,5	-1,0	-2,5	-8,1	2,0
Burundi	-11,5	-0,4	0,0	0,0	-11,5	-0,4
Camerún	-6,8	1,1	0,0	0,0	-6,8	1,1
Chad	-3,1	0,2	0,0	0,0	-3,1	0,2
Congo	-2,3	-1,4	0,0	0,0	-2,3	-1,4
Côte d'Ivoire	-4,1	1,9	0,0	0,0	-4,1	1,9
Eritrea	...	-1,9	...	-2,2	...	0,3
Etiopía	...	3,7	...	0,0	...	3,7
Gabón	-5,2	2,9	0,0	0,0	-5,2	2,9
Gambia	-4,6	-0,7	-2,8	-0,5	-1,9	-0,2
Ghana	-6,6	4,3	0,0	0,0	-6,6	4,3
Guinea	-2,4	-1,4	0,0	0,0	-2,4	-1,4
Kenya	0,8	1,1	2,1	-0,4	-1,3	1,5
Lesotho	-2,9	-0,5	-2,7	-1,1	-0,2	0,6
Madagascar	-0,9	0,6	0,0	0,0	-0,9	0,6
Malawi	-0,8	2,6	-1,3	1,6	0,4	1,0

CUADRO A8 (conclusión)

	Variación de la productividad total de los factores		Variación de la eficiencia		Variación tecnológica	
	1961-1981	1981-2000	1961-1981	1981-2000	1961-1981	1981-2000
	<i>(Cambio porcentual anual promedio)</i>					
Malí	-5,2	-1,6	0,0	-2,2	-5,2	0,6
Mauricio	0,6	-0,3	0,0	0,0	0,6	-0,3
Mozambique	-2,3	0,6	0,0	-0,2	-2,3	0,8
Níger	-6,3	1,3	0,0	0,0	-6,3	1,3
Nigeria	-10,5	3,6	0,0	0,0	-10,5	3,6
Reunión	2,0	5,8	-1,1	2,6	3,2	3,1
Rwanda	1,6	0,6	0,0	0,0	1,6	0,6
Senegal	-3,4	0,2	-2,3	-0,3	-1,1	0,5
Sierra Leona	-0,6	1,5	-0,7	1,1	0,1	0,4
Sudán	-0,7	2,0	0,0	0,0	-0,7	2,0
Swazilandia	-0,4	1,9	0,1	0,5	-0,5	1,4
Tanzania, República Unida de	1,1	2,2	1,7	0,0	-0,6	2,2
Togo	-3,6	1,3	0,4	-0,3	-3,9	1,6
Uganda	1,6	-3,8	0,0	0,0	1,6	-3,8
Zambia	-0,4	1,4	-0,1	-1,2	-0,3	2,6
Zimbabwe	0,7	0,8	-0,7	-0,4	1,4	1,3
	1961-1981	1993-2000	1961-1981	1993-2000	1961-1981	1993-2000
PAÍSES EN TRANSICIÓN	...	1,9	...	0,0	...	1,8
Albania	...	5,8	...	4,0	...	1,7
Armenia	...	7,5	...	7,3	...	0,2
Azerbaiyán	...	8,1	...	6,1	...	1,9
Belarús	...	-1,7	...	-2,4	...	0,7
Bosnia y Herzegovina	...	-3,4	...	-2,8	...	-0,7
Bulgaria	...	4,3	...	1,4	...	2,9
Croacia	...	2,4	...	0,0	...	2,4
República Checa	...	-2,0	...	0,0	...	-2,0
Estonia	...	0,3	...	1,7	...	-1,4
Georgia	...	-0,4	...	-0,9	...	0,5
Hungría	...	0,0	...	0,0	...	0,0
Kazajstán	...	8,1	...	1,5	...	6,5
Kirguistán	...	3,9	...	1,5	...	2,1
Letonia	...	-0,9	...	0,0	...	-0,9
Lituania	...	-2,1	...	-1,3	...	-0,8
Macedonia, la ex República Yugoslava de	...	-6,9	...	-4,9	...	-2,1
Moldova	...	5,7	...	2,9	...	2,8
Polonia	...	-0,2	...	0,0	...	-0,2
Rumania	...	0,6	...	-0,9	...	1,5
Federación de Rusia	...	3,3	...	0,0	...	3,3
Serbia y Montenegro	...	-1,3	...	0,0	...	-1,3
Eslovaquia	...	-2,4	...	-1,7	...	-0,8
Eslovenia	...	2,3	...	0,0	...	2,3
Tayikistán	...	6,1	...	4,2	...	1,8
Turkmenistán	...	0,7	...	-1,5	...	2,2
Ucrania	...	2,8	...	0,0	...	2,8
Uzbekistán	...	-0,2	...	-1,2	...	1,0

- **Bibliografía**
- **Capítulos especiales de**
*El estado mundial de la agricultura
y la alimentación*
- **Publicaciones seleccionadas**



Bibliografía

- Abdulai, A., Barrett, C.B. y Hoddinott, J.** 2005. Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa. *World Development*, 33(10): 1689-1704.
- Abdulai, A., Barrett, C.B., y Hazell, P.** 2004. *Food aid for market development in sub-Saharan Africa*. Documento de trabajo del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington, DC.
- ActionAid.** 2006a. *Tsunami response. A human rights assessment*. ActionAid International, Johannesburgo, Sudáfrica.
- ActionAid.** 2006b. *The evolving UN cluster approach in the aftermath of the Pakistan earthquake: an NGO perspective*. ActionAid International, Johannesburgo, Sudáfrica.
- AgriDev Consult.** 2005. *Local and regional food procurement – an analytical review (Ethiopian case study)*. Addis Abeba. Informe no publicado preparado para el PMA.
- Arndt, C. y Tarp, F.** 2001. Who gets the goods? A general equilibrium perspective on food aid in Mozambique. *Food Policy*, 26:107-19.
- Banco Mundial.** 1986. *Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries*. Washington, DC.
- Barrett, C.B.** 2005. Rural poverty dynamics: development policy implications. En D. Colman y N. Vink, eds. *Reshaping agriculture's contributions to society*. Oxford, Reino Unido, Blackwell.
- Barrett, C.B. y Clay, D.C.** 2003. Self-targeting accuracy in the presence of imperfect factor markets: evidence from food-for-work in Ethiopia. *Journal of Development Studies*, 39(5): 152-180.
- Barrett, C.B. y Maxwell, D.G.** 2005. *Food aid after fifty years: recasting its role*. Nueva York, EE.UU., Routledge.
- Barrett, C.B. y Maxwell, D.G.** 2006. Towards a global food aid compact. *Food Policy*, 31(2): 105-118.
- Barrett, C.B., Bezuneh, M. y Aboud, A.** 2001. Income diversification, poverty traps and policy shocks in Côte d'Ivoire and Kenya. *Food Policy*, 26(4): 367-384.
- Barrett, C.B., Holden, S., y Clay, D.C.** 2004. Can food-for-work programmes reduce vulnerability? En S. Dercon, ed. *Insurance against poverty*. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Barrett, C.B., Mohapatra, S. y Snyder, D.L.** 1999. The dynamic effects of U.S. food aid. *Economic Inquiry*, 37(4): 647-656.
- Barrett, C.B., Marenya, P.P., McPeak, J.G., Minten, B., Murithi, F.M., Oluoch-Kosura, W., Place, F., Randrianarisoa, J.C., Rasambainarivo, J. y Wangila, J.** 2006. Welfare dynamics in rural Kenya and Madagascar. *Journal of Development Studies*, 42(1): 248-277.
- Bennett, J.** 2001. Safety nets and assets: food aid in Cambodia. *Journal of Humanitarian Assistance*, 2 de abril (disponible en: www.jha.ac/articles/a065.htm).
- Bezuneh, M., y Deaton, B.** 1997. Food aid impacts on safety nets: theory and evidence – A conceptual perspective on safety nets. *American Journal of Agricultural Economics*, 79(3): 672-77.
- Bezuneh, M., Deaton, B.J. y Norton, G.W.** 1988. Food aid impacts in rural Kenya. *American Journal of Agricultural Economics*, 70(1): 181-191.
- Brown, L., Yohannes, Y. y Webb, P.** 1994. Rural labor-intensive public works: impacts of participation on pre-schooler nutrition: evidence from Niger. *American Journal of Agricultural Economics*, 76(5):1213-18.
- Candler, W. y Kumar, N.** 1998. *India: the dairy revolution. The impact of dairy development in India and the World Bank contribution*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- CARE-USA.** 2005. *White Paper on Food Aid Policy – CARE-USA*. 23 de noviembre de 2005. Washington, D.C. (disponible en: http://www.care.org/newsroom/articles/2005/12/food_aid_whitepaper.pdf).
- Carter, M. y Barrett, C.B.** 2006. The economics of poverty traps and persistent poverty: an asset based approach. *Journal of Development Studies*, 42(2): 178-199.
- Castaneda, T.** 1998. The design, implementation and impact of food stamp programs in developing countries. Banco Mundial, Red de Desarrollo Humano, Washington, D.C.
- Clay, E.** 2005. *The changing meaning and role of food aid*. Presentado en FAO Informal Expert Consultation on Impacts of Food Aid on International and Domestic Markets, 27 y 28 de enero de 2005, FAO, Roma.
- Clay, E.** 2006. Food aid tying is the real problem: a response to the Barrett and Maxwell proposal. *Food Policy*, 31(2): 119-122.

- Clay, E. y Benson, C. 1990. Acquisition of commodities in developing countries for food aid in the 1980s. *Food Policy*, 15(1): 27-43.
- Clay, E., Dhiri, S. y Benson, C. 1996. *Joint evaluation of European Union programme food aid: synthesis report*. Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.
- Clay, E., Pillai, N. y Benson, C. 1998. *Food aid and food security in the 1990s: performance and effectiveness*. Documento de trabajo 113. Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.
- Clay, E., Riley, B. y Urey, I. 2005. *The development effectiveness of food aid: does tying matter?* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Comité de Asistencia para el Desarrollo. Informe DCD/CAD/EFE (2004)9.
- Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. 2004. *The targeting of transfers in developing countries: review of experience and lessons*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Colding, B. y Pinstrup-Andersen, P. 2000. Food aid as an instrument: past, present, and future. En F. Tarp, ed. *Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future*. Londres, Routledge.
- Cosgrave, J. 2005. *Tsunami evaluation coalition: initial findings*. Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (disponible en: <http://www.tsunami-evaluation.org/The+TEC+Synthesis+Report/Launch+of+the+Synthesis+Report.htm>).
- Curry, P. 2006. *Information technology requirements assessment report: Pakistan earthquake response, November–December 2005*. Emergency Capacity Building Project (disponible en: <http://www.ecbproject.org/publications/ECB4%20Pakistan%20Assessment%20Report.pdf>).
- Dalton, M., Kent, R., von Hippel, K. y Maurer, R. 2003. *Changes in humanitarian financing: implications for the United Nations*. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), Naciones Unidas (disponible en: <http://ochaonline.un.org/GetBin.asp?DocID=400>).
- Darcy, J. y Hofmann, C. 2003. *According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector*. Informe HPG 15. Humanitarian Policy Group, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), Londres.
- Deaton, A. 1997. *The analysis of household surveys*. Baltimore, Md, EE.UU., Johns Hopkins University Press.
- Del Ninno, C., Dorosh, P., Smith, L. y Roy, D. 2001. *The 1998 floods in Bangladesh: disaster impacts, household coping strategies, and response*. Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Deloitte Consulting. 2005. FY 2005 Title II Bellmon monetization and distribution study: Ethiopia.
- Dercon, S. 2004. *Insurance against poverty*. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Dercon, S. y Krishnan P. 2003. *Food aid and informal insurance*. The Centre for the Study of African Economies Working Paper Series 187. CSAE WPS/200-01. Oxford, Reino Unido.
- Devereaux, S. y Sabates-Wheeler, R. 2004. *Transformative social protection*. Documento de trabajo del IDS, 232. Instituto de Estudios sobre el Desarrollo. Octubre de 2004 (disponible en: <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp232.pdf>).
- de Waal, A. y Whiteside, A. 2003. New variant famine: AIDS and food crisis in southern Africa. *The Lancet*, 362: 1234-1237.
- Doornbos, M., van Dorsten, F., Mitra, M., y Terhal, P. 1990. *Dairy aid and development: India's Operation Flood*. Indo-Dutch Studies on Development Alternatives 3. Nueva Delhi/Londres, Sage Publications.
- Dorosh, P., Shahabuddin, Q., Aziz, M.A. y Farid, N. 2002. *Bumper crops, producer disincentives, and persistent poverty: implications for food aid programmes in Bangladesh*. Markets and Structural Studies Division Discusión Paper No. 43. Washington, DC, IIPA.
- Duffield, M. 2002. Aid and complicity: the case of war-displaced Southerners in the Northern Sudan. *Journal of Modern African Studies*, 40(1): 83-104.
- ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas). 2006. *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*. Informe del Secretario General. E/2006/67, A/61/79. Período de sesiones sustantivo del ECOSOC, 14 al 20 de julio de 2006.
- ENN (Emergency Nutrition Network). 2004. *Targeting food aid in emergencies*, por A. Taylor, J. Seaman y Save the Children UK. ENN Special Supplement Series, No. 1, julio de 2004 (disponible en: <http://www.ennonline.net/fex/22/supplement22.pdf>).
- Faminow, M. D. 1995. Issues in valuing food aid: the cash or in-kind controversy. *Food Policy*, 20 (1), 3-10.

- FAO.** 1953. *Colocación de excedentes agrícolas*. Séptimo período de sesiones de la Conferencia de la FAO, Resolución de la Conferencia 14/53. Roma.
- FAO.** 1954. *Disposal of agricultural surpluses*. FAO, Estudios sobre políticas de productos básicos, N° 5. Roma.
- FAO.** 1955. *Uses of agricultural surpluses to finance economic development in under-developed countries*. FAO, Estudios sobre políticas de productos básicos, N° 6. Roma.
- FAO.** 1959. *Consultative machinery and procedures and operations and adequacy of the FAO Principles of Surplus Disposal*, 34° período de sesiones, CCP/CSD/59/23 y Resolución de la Conferencia N° 11/59. Roma.
- FAO.** 1963. *Changing attitudes toward agricultural surpluses*. Comité de Problemas de Productos Básicos, 36° período de sesiones CCP/CSD/63/20 y Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes, CCP/CSD/63/27. Roma.
- FAO.** 1965. *Grey Area Panel Report*. Comité de Problemas de Productos Básicos, 38° período de sesiones, CCP 65/7 Suplemento 1, y Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes, CCP/CSD/65/19. Roma.
- FAO.** 1999. Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes, 37° informe al Comité de Problemas de Productos Básicos. CCP99/99. CCP, 62° período de sesiones, Roma, 12-15 de enero de 1999 (disponible en: <ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/ccp/ccp62/X0318s.doc>).
- FAO.** 2003a. *Programa de lucha contra el hambre. Enfoque de doble componente para la reducción del hambre: prioridades para la actuación a nivel nacional e internacional*. Noviembre, Roma.
- FAO.** 2003b. *Innovative policy instruments and evaluation in rural and agricultural development in Latin America and the Caribbean*, por B. Davis. En B. Davis, ed. *Current and emerging issues for economic analysis and policy Research, Volume II: Latin America and the Caribbean*. Roma.
- FAO.** 2003c. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2003*. Roma.
- FAO.** 2004a. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2004*. Roma.
- FAO.** 2004b. *Las redes de seguridad y el derecho a la alimentación*. Grupo de trabajo intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. IGWG RTFG/INF 3. Roma (disponible en: www.fao.org/docrep/meeting/007/J1444S.HTM).
- FAO.** 2004c. *Food aid and the right to food*. Grupo de Trabajo Intergubernamental para la Elaboración de un Conjunto de Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. GTIG RTFG /INF 6. Roma (disponible en: www.fao.org/righttofood/common/ecg/51623_en_INF6Food_Aid.pdf).
- FAO.** 2005a. *Food aid: a primer*, por S. Lowder y T. Raney. ESA Working Paper No. 05-05. Dirección de Economía Agrícola y del Desarrollo (ESA). Roma.
- FAO.** 2005b. *A historical background on food aid and key milestones*. Comité de Problemas de Productos Básicos, 65° período de sesiones, CCP/05/CRS.6. Roma, 11-13 de abril de 2005.
- FAO.** 2005c. *Food aid in the context of international and domestic markets and the Doha Round*. FAO Trade Policy Technical Notes No. 8 (disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/j5072e/j5072e00.pdf>).
- FAO.** 2005d. *Review of the role of the private sector in meeting food emergencies in Zambia*, por A. Shepherd. Roma (disponible en: <http://www.fao.org/ag/ags/subjects/es/>).
- FAO.** 2005e. *EC/FAO Food Security Programme - Phase II, Food Security Information for Action, Programme Workplan for the Republic of the Sudan (SIFSIA Project)* (disponible en: http://www.foodsecinfoaction.org/News/docs/wp_sudan.pdf).
- FAO.** 2006a. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2006*. Roma.
- FAO.** 2006b. *Crop prospects and food situation*, No. 3, octubre, Roma (disponible en: <http://www.fao.org/docrep/009/j8122e/j8122e02.htm>).
- FAO.** 2006c. Base de datos estadísticos FAOSTAT.
- FAO.** 2006d. *Food aid as part of a coherent strategy to advance food security objectives*, por C.B. Barrett. Documento de trabajo de la ESA 06-09. Roma.
- FAO.** 2006e. *Food aid's intended and unintended consequences*, por C.B. Barrett. Documento de trabajo de la ESA 06-05. Roma.
- FAO.** 2006f. *Assessing the impact of food aid on recipient countries: a survey*, por T.O. Awokuse. Documento de trabajo de la ESA, 06-11. Roma.
- FAO.** 2006g. *Food aid in response to acute food insecurity*, por C.B. Barrett. Documento de trabajo de la ESA 06-10. Roma.

- FAO. 2006h. *Planning for the future: an assessment of food security early warning systems in sub-Saharan Africa – Synthesis report*, por J. Tefft, M. McGuire y M. Maunder. Preparado para la Unión Africana, con ayuda financiera de la Comisión Europea. Roma.
- FAO/FSAU (Dependencia de Evaluación de la Seguridad Alimentaria). 2006. *Integrated food security and humanitarian phase classification: technical manual version 1*. Nairobi, FAO/FSAU Technical Series IV.11.
- Fitzpatrick, J. y Storey, A. 1989. Food aid and agricultural disincentives. *Food Policy*, 14: 241-247.
- Fleshman, M. 2006. Fixing the humanitarian aid system. *Africa Renewal*, 19(4): 6-9.
- Flores, M., Khwaja, Y. y White, P. 2005. Food security in protracted crises: building more effective policy frameworks. *Disasters*, 29(S1): S25-S51.
- Fraker, T. 1990. *The effects of food stamps on food consumption: a review of the literature*. Washington, DC, US Department of Agriculture, Food and Nutrition Service.
- Gebremedhin, B. y Swinton, S. 2001. Reconciling food-for-work project feasibility with food aid targeting in Tigray, Ethiopia. *Food Policy*, 26(1): 85-95.
- Grassroots International. 1997. *Feeding dependency, starving democracy: USAID policies in Haiti* (disponible en: http://www.grassrootsonline.org/haiti_food_security.html).
- Groupe URD (Urgence, Réhabilitation et Développement). 2005. *Afghanistan: real-time review of selected food aid and non-food programmes implemented in Afghanistan and implications for emergency food security assessments*. Roma, Proyecto de fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia (SENAC), Emergency Needs Assessment Branch, Programa Mundial de Alimentos (disponible en: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp085304.pdf#search=%22Groupe%20URD%20%22real-time%20review%22%22>).
- Grunewald, F. 2003. *Putting crisis management at the centre of development: a new paradigm to link emergency and development*. Presentado en la conferencia "Catastrophes in the Age of Globalization", 5-9 de enero de 2003, Tel Aviv.
- Haan, N., Majid, N. y Darcy, J. 2006. *A review of emergency food security assessment practice in Ethiopia: a commissioned report for the World Food Programme*. Humanitarian Policy Group Report, mayo de 2006. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar (disponible en: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2006/odi-hpg-eth-30may.pdf>).
- Haddad, L., Hoddinott, J. y Alderman, H., eds. 1997. *Intrahousehold resource allocation in developing countries: methods, models, and policy*. Baltimore, Md, EE.UU., Johns Hopkins University Press y Washington, DC, IIPA.
- Haddad, L. y Gillespie, S. 2001. *Effective food and nutrition policy responses to HIV/AIDS: what we know and what we need to know*. Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper, No. 112, Washington, DC, IIPA.
- Handa, S. y Davis, B. 2006. The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean. *Development Policy Review*, 24(5): 513-536.
- Harvey, P. y Lind, J. 2005. *Dependency and humanitarian relief: a critical analysis*. Humanitarian Policy Group Research Report 19. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Hayami, Y. y Ruttan, V.W. 1985. *Agricultural development: an international perspective*. 2ª edición. Baltimore, Md, EE.UU., Johns Hopkins University Press.
- Hoddinott, J. 2003. *Examining the incentive effects of food aid on household behaviour in rural Ethiopia*. Washington, DC, IIPA, y Roma, PMA.
- Hoddinott, J. 2006. Shocks and their consequences across and within households in rural Zimbabwe. *Journal of Development Studies*, 42(2): 301-321.
- Hoddinott, J. y Cohen, M.J. 2006. *The food aid convention: background, context and issues*. Washington, DC, IIPA.
- Hoffman, W.L., Gardner, B.L., Hueth, B.M. y Just, R.E. 1994. The impact of food aid on food subsidies in recipient countries. *American Journal of Agricultural Economics*, 76: 733-743.
- Holden, S., Barrett, C.B. y Hagos, F. 2006. Food-for-work for poverty reduction and promotion of sustainable land use: can it work? *Environment and Development Economics*, 11 (1): 15-38.
- Hopkins, R.F. 1984. The evolution of food aid: towards a development first regime. *Food Policy*, 9(4): 345-362.
- Institut du Sahel, Comité Permanent Inter-États de Lutte Contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS). 2005. *Impact of WFP's local and regional food purchases: a case study on Burkina Faso*. Bamako. Informe no publicado preparado para el PMA.
- International Relations Center. 2005. Congress rejects food aid for local development. *Bad Neighbor Policy* No. 1. 10 de octubre de 2005

- (disponible en: <http://ggn.irc-online.org/neighbor/1468>).
- Ilsenman, P.J. y Singer, H.W.** 1977. Food aid: disincentive effects and their policy implications. *Economic Development and Cultural Change*, 26: 205-237.
- Jackson, T. y Eade, D.** 1982. *Against the grain: the dilemma of project food aid*. Oxford, Reino Unido, Oxfam.
- Jean-Baptiste, C.** 1979. Development or dependency? *Food Monitor*, No. 9, p. 11.
- Kanbur, R., Keen, M. y Tuomala, M.** 1994. Labour supply and targeting alleviation programmes. *World Bank Economic Review*, 8(2): 191-211.
- Kahn, A.Z.M.O.** 1999. *Tigers and butterflies: the 1998 Bangladesh floods and food security*. Working Paper, Cambridge, Mass., EE.UU., Harvard University Asia Center.
- Kibreab, G.** 1993. The myth of dependency among camp refugees in Somalia: 1979-1989. *Journal of Refugee Studies*, 6: 321-349.
- Konandreas, P.** 1987. Responsiveness of food aid in cereals to fluctuations in supply in donor and recipient countries. En M. Bellamy y B. Greenshields, eds. *Agriculture and economic instability*, Aldershot, Reino Unido, Gower.
- Konandreas, P.** 2005. *Multilateral mechanisms governing food aid and the need for an enhanced role of the CSSD in the context of the new WTO disciplines on agriculture*. Documento de antecedentes presentado en la Consulta Oficiosa de Expertos sobre Ayuda Alimentaria, FAO, Roma, 27 y 28 de enero de 2005.
- Lappe, F.M. y Collins, J.** 1977. *Food first: beyond the myth of scarcity*. Nueva York, EE.UU., Ballantine Books.
- Lavy, V.** 1990. *Does food aid depress food production? The disincentive dilemma in the African context*. Working Paper No. 1406. Washington, DC, Banco Mundial.
- Leach, M.** 1992. *Dealing with displacement: refugee-host relations, food and forest resources in Sierra Leonian Mende communities during the Liberian influx, 1990-91*. Research Report No. 22. Brighton, Reino Unido, Instituto de Estudios sobre Desarrollo.
- Lentz, E. y Barrett, C.B.** 2005. *Food aid targeting, shocks and private transfers among East African pastoralists*. Documento de trabajo. Ithaca, NY, EE.UU., Cornell University (disponible en: <http://www.cfnpp.cornell.edu/images/wp170.pdf>).
- Lentz, E.C., Barrett, C.B. y Hoddinott, J.** 2005. *Food aid and dependency: implications for emergency food security assessments*. Roma, estudio de gabinete del Programa Mundial de Alimentos.
- Levine, S. y Chastre, C.** 2004. *Missing the point: an analysis of food security interventions in the Great Lakes'*. Humanitarian Practice Network (HPN) Paper. 47. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Lind, J. y Jalleta, T.** 2005. *Poverty, power and relief assistance: meanings and perception of "dependency" in Ethiopia*. Documento de antecedentes del Grupo de Política Humanitaria. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Little, P.** 2005. *Food aid dependency in rural Ethiopia: myth or reality?* Borrador de documento de trabajo. Lexington, Ky, EE.UU., University of Kentucky.
- Lowder, S.** 2004. *A post-Schultzian view of food aid, trade, and developing country cereal production: a panel data analysis*. Ohio State University (disertación doctoral) (disponible en: <http://aede.osu.edu/programmes/RuralFinance/PDFpor ciento20Docs/Dissertations/Lowder.Sarah.pdf>).
- Malmquist, S.** 1953. Index numbers and indifference surfaces. *Trabajos de estadística*, 4: 209-242.
- Mann, J.S.** 1967. The impact of PL 480 imports on prices and domestic supply of cereals in India. *Journal of Farm Economics*, 49: 131-146.
- Maxwell, D.** 2006. *Global trends in food aid*. Presentado en el Foro sobre ayuda alimentaria del PMA, Jartum, Sudán, 6-8 de junio de 2006 (disponible en: http://nutrition.tufts.edu/pdf/research/famine/food_aid_forum_kit/presentations/given_presentations_7_june_2006/maxwell_presentation.pdf).
- Maxwell, D. y Watkins, B.** 2003. Humanitarian information systems and emergencies in the Greater Horn of Africa: logical components and logical linkages. *Disasters*, 27(1): 72-90.
- Maxwell, S.** 1991. The disincentive effect of food aid: a pragmatic approach. En E. Clay y O. Stokke, eds. *Food aid reconsidered: assessing the impact on third world countries*. pp. 66-90. EADI Book Series 11. Londres, Frank Cass.
- Maxwell, S. y Singer, H.W.** 1979. Food aid to developing countries: a survey. *World Development*, 7: 225-247.
- Moeller, S.** 1999. *Compassion fatigue: how the media sell disease, famine, war and death*. Nueva York, EE.UU., Routledge.
- Molla, M.G.** 1990. *Politics of food aid: case of Bangladesh*. Dhaka, Academic Publishers.
- Naciones Unidas.** 1975. *Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación*, Roma, 5-16 de noviembre de 1974. Nueva York, EE.UU.

- Narma Consultancy Pvt. Ltd.** 2005. *Final report on local food procurement – an analytical review. Nepal Country Case Study*. Katmandú. Informe no publicado preparado para el PMA.
- Natsios, A.** 1997. Humanitarian relief intervention in Somalia: the economics of chaos. En W. Clarke y J. Herbst, eds. *Learning from Somalia: the lessons of armed humanitarian intervention*, pp. 77-97, Boulder, Colo., EE.UU., Westview Press.
- Nyberg, J.** 2005. *Market assessment and trader survey of earthquake affected areas of Pakistan Administered Kashmir*. El Cairo, Programa Mundial de Alimentos, Oficina Regional para el Medio Oriente, Asia Central y Europa Oriental (disponible en: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp084203.pdf>).
- OCAH (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas)**. 2002. *CAP (Consolidated Appeals Process) Mid-Year Review Status Report* (disponible en: http://www.reliefweb.int/appeals/2002/cap/MYR%20Status%20Report/CAPMYR2002_StatusReport_FinalFinal.doc).
- OCAH**. 2005. *Humanitarian response review: commissioned by the UN Emergency Relief Coordinator & Under Secretary General for Humanitarian Affairs* (disponible en: [http://www.humanitarianinfo.org/SriLanka/catalogue/Files/Reference/Humanitarian%20Response%20Review%20\(HRR\)/hrr_hrr.pdf](http://www.humanitarianinfo.org/SriLanka/catalogue/Files/Reference/Humanitarian%20Response%20Review%20(HRR)/hrr_hrr.pdf)).
- OCAH**. 2006. *CAP key documents: the needs analysis framework* (disponible en: <http://ochaonline.un.org/cap2005/DocView.asp?DocID=1620>).
- ODI (Instituto de Desarrollo de Ultramar)**. 2005a. *The currency of humanitarian reform*. Nota informativa del Humanitarian Policy Group (GPH), noviembre de 2005. Londres (disponible en: http://www.odi.org.uk/HPG/papers/Humanitarian_reform.pdf).
- ODI**. 2005b. *Humanitarian issues in Niger*. Nota informativa del GPH, agosto de 2005. Londres (disponible en: <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/HPGBriefingNote4.pdf>).
- ODI**. 2006. *Saving lives through livelihoods: critical gaps in the response to the drought in the Greater Horn of Africa*. Nota informativa del GPH, mayo de 2006. Londres (disponible en: http://www.odi.org.uk/hpg/papers/RAPID_HornAfricaBriefing.pdf).
- OMC (Organización Mundial del Comercio)**. 2005. Declaración Ministerial. WT/MIN(05)/DEC. 22, diciembre de 2005 (disponible en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm).
- OMC**. 2006. *Revised consolidated reference paper on possible modalities on export competition*. Agriculture negotiations, Chairperson's reference papers. 16 de junio de 2006 (disponible en: http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ref_paper_xcomp_e.pdf).
- OMS (Organización Mundial de la Salud)**. 2005. *Proceedings of the WHO conference on the health aspects of the tsunami disaster in Asia*. Phuket, Tailandia, 4-6 de mayo de 2005. Ginebra (disponible en: <http://www.who.int/hac/events/tsunamiconf/proceedings/en/print.html>).
- ONUSIDA y Organización Mundial de la Salud**. 2002. *AIDS epidemic update*. Ginebra (disponible en: <http://www.who.int/hiv/pub/epidemiology/epi2002/en/>).
- Oxfam**. 2005. *Predictable funding for humanitarian emergencies: a challenge to donors*. Nota informativa de Oxfam, 24 de octubre de 2005. Oxfam International (disponible en: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/conflict_disasters/downloads/bn_cerf.pdf).
- Pain, A.** 2002. *Understanding and monitoring livelihoods under conditions of chronic conflict: lessons from Afghanistan*. Documento de trabajo 187. Livelihoods and Chronic Conflict Working Paper Series. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar (disponible en: http://www.odi.org.uk/Publications/working_papers/wp187.pdf).
- Pain, A. y Lautze, S.** 2002. *Addressing livelihoods in Afghanistan*. Issues Paper Series. Kabul, Afghanistan Research and Evaluation Unit (disponible en: <http://www.areu.org.pk/publications/livelihoods/Addressing%20Livelihoods.pdf>).
- Pantuliano, S.** 2005. A "principled" approach to complex emergencies: testing a new aid delivery model in the Nuba Mountains. *Disasters*, 29(S1): S52-S67.
- Pingali, P., Alinovi, L. y Sutton, J.** 2005. Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience. *Disasters*, 29(S1): S5-S24.
- Peppiatt, D., Mitchell, J. y Holzmann, P.** 2001. *Cash transfers in emergencies: evaluating benefits and assessing risks*. HPN Paper No. 35, junio. Londres, ODI.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos)**. 2004. *Vulnerability, social protection, and food-based safety nets: theory, evidence and policy underpinnings*. Strategy, Policy and Programme Support Division. Roma.

- PMA.** 2005a. *Informe anual 2004*. Roma (disponible en: http://www.wfp.org/policies/annual_reports/documents/2004_wfp_annual_report.pdf).
- PMA.** 2005b. *Interim Review of the SENAC project, September 2005*. Roma (disponible en: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp085190.pdf>).
- PMA.** 2006. *Sistema internacional de información sobre ayuda alimentaria (INTERFAIS)* (disponible en: <http://www.wfp.org/interfais/#>).
- Pottier, J.** 2003. *Emergency in Ituri, DRC: political complexity, land and other challenges in restoring food security*. Documento presentado ante la Cumbre Internacional de la FAO sobre Seguridad alimentaria y crisis en los países sujetos a emergencias complejas. Tivoli, Italia, 23-25 de septiembre (disponible en: http://www.fao.org/crisisandhunger/root/tivoli_paper_en.htm).
- Presidencia da Republica, Gobierno del Brasil.** 2003. Decreto N° 4 675, abril de 2003. Brasilia, abril (disponible en: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4675.htm).
- Quisumbing, A.** 2003. Food aid and child nutrition in rural Ethiopia. *World Development*, 31(7): 1309-1324.
- Ralyea, B.** 1999. *P.L. 480 Title II cooperating sponsor monetization manual*. Food Aid Management Monetization Working Group (disponible en: <http://www.foodaid.org/pdfdocs/monetization/monetizationmanual/monetizationmanual.pdf>).
- Ravallion, M.** 1987. *Markets and famines*. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Ravallion, M.** 1991. Reaching the rural poor through public employment: arguments, lessons, and evidence from South Asia. *World Bank Research Observer*, 6(1): 153-76.
- Ravallion, M.** 1999. Appraising workfare. *World Bank Research Observer*, 14(1): 31-48.
- Rawlings, L.** 2004. A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. *International Social Security Review*. 58(2-3): 133-161.
- Rogers, B. y Coates, J.** 2002. *Food-based safety nets and related programs*. Social Safety Net Primer Series, Washington, DC, Banco Mundial.
- Russo, L., Luzot, A., Martella, A. y Wilhelm, L.** 2005. *Joint evaluation of the effectiveness and impact of the enabling development policy of the World Food Programme*. Roma, Developer's Research Network, Aide à la Décision Économique, Groupe-conseil Baastel Itée, Eco Consulting Group, y Nordic Consulting Group.
- Salinas, S.A., Sagalovitch, E.M y Garnica, R.E.** 2005. *Review of local food purchases by the World Food Programme in Bolivia*. La Paz. Informe no publicado preparado para el PMA.
- Salisbury, L.N.** 1992. *Enhancing development sustainability and eliminating food aid dependency: lessons from the World Food Programme*, Ithaca, NY, EE.UU. Cornell University (tesis).
- Saran, R. y Konandreas, P.** 1991. An additional resource? A global perspective on food aid flows in relation to development assistance. En E.J. Clay y O. Stokke, eds. *Food aid reconsidered: assessing the impact on third world countries*. EADI Book Series 11. Londres, Frank Cass.
- Save the Children UK/HelpAge International/ Institute of Development Studies.** 2005. *Making cash count: lessons from cash transfer schemes in east and southern Africa for supporting the most vulnerable children and households* (disponible en: <http://www.helpage.org/Resources/Researchreports>).
- Schultz, T.W.** 1960. Value of U.S. farm surpluses to underdeveloped countries. *Journal of Farm Economics*, 42(1960): 1019-1030.
- Sen, A.** 1981. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Serunkuuma and Associates Consult.** 2005. *Local and regional food procurement in Uganda: an analytical review*. Kampala. Informe no publicado preparado para el PMA.
- Singer, H., Wood, J., y Jennings, T.** 1987. *Food aid: the challenge and the opportunity*. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- SLI.** 2004. *EU:s och USA:s livsmedelsbistånd – effekter på local produktion och import* [Efectos de la ayuda alimentaria proveniente de la Unión Europea y de los Estados Unidos en la producción e importaciones nacionales]. Lund, Suecia, Livsmedelekonomiska institutet.
- Smillie, I. y Minnear, L.** 2003. *The quality of money: donor behaviour in humanitarian financing*. Somerville, Mass., EE.UU., Humanitarianism and War Project, The Feinstein International Famine Center, Tufts University (disponible en: http://hwproject.tufts.edu/new/pdf/donor_behav.pdf).
- Subbarao, K.** 2003. *Systemic shocks and social protection: role and effectiveness of public works programs*. Social Protection Discussion Paper Series, No. 0302, Washington, DC, Banco Mundial.

- Takavarasha, T.** 2006. *The role of the private sector in addressing food emergencies and vulnerabilities in Southern Africa: a summary of the literature*. Paper prepared for FAO/ University of Pretoria Workshop on Partnerships between Governments and Private Sector to Overcome Food Shortages. Pretoria 23 y 24 de marzo de 2006 (disponible en: <http://www.fao.org/ag/AGS/subjects/en/agmarket/esa/takavarasha.pdf>).
- Tschirley, D. y Howard, J.** 2003. *Title II food aid and agricultural development in Sub-Saharan Africa: towards a principled argument on when, and when not, to monetize*. MSU International Development Working Papers No. 91. East Lansing, Mich., EE.UU., Michigan State University.
- Tschirley, D., Donovan, C. y Weber, M.T.** 1996. Food aid and food markets: lessons from Mozambique. *Food Policy*, 21(1): 189-209.
- Tschirley, D., Hijhoff, J.J., Arlindo, P., Mwinga, B., Weber, M.T. y Jayne, T.S.** 2006. *Anticipating and responding to drought emergencies in Southern Africa: lessons from the 2002-2003 experience*. International Development Working Paper No. 89. Elaborado originalmente para las Conferencias regionales sobre los éxitos de la agricultura africana de la NEPAD, 22-25 de noviembre de 2004, Nairobi, Kenya (disponible en: <http://www.aec.msu.edu/agecon/fs2/papers/idwp.htm>).
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).** 1985. *Background paper and guide to addressing Bellmon Amendment concerns on potential food aid disincentives and storage*. Washington, DC, Bureau for Food for Peace and Private Voluntary Assistance (disponible en: http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/ffp/bellmon.htm).
- USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos).** 2001. *Report to Congress on Food Aid Monetization*. Washington, DC, Foreign Agricultural Service (disponible en: <http://www.fas.usda.gov/excredits/pl480/monetization.PDF>).
- Vink, N., Mkahabela, T., Meyer, F. y Kirsten, J.** 2005. *Food aid procurement in South Africa: an analytical review of WFP activities*. Stellenbosch y Pretoria. Informe no publicado preparado para el PMA.
- von Braun, J.** 2003. *Berlin statement on food aid*. Closing statement of the conference: Policies against hunger II: defining the role of food aid. 2-4 de septiembre de 2003 (disponible en: http://foodaid.zadi.de/index_en.html).
- von Braun, J. y Huddleston, B.** 1988. Implications of food aid for price policy in recipient countries. En J.W. Mellor y R. Ahmed, eds. *Agricultural price policy for developing countries*. Baltimore, MD, EE.UU., Johns Hopkins University Press.
- von Braun, J., Teklu, T. y Webb, P.** 1999. *Famine in Africa: causes, responses and prevention*. Baltimore, MD, EE.UU., Johns Hopkins University Press.
- Walker, P.** 1989. *Famine early warning systems: victims and destitution*. Londres, Earthscan.
- Wallerstein, M.B.** 1980. *Food for war – food for peace*. Cambridge, Mass., EE.UU., MIT Press.
- Webb, P.** 2003. *Food as aid: trends, needs and challenges in the 21st century*. Documentos ocasionales, N° 14. Roma, Programa Mundial de Alimentos (disponible en: <http://www.wfp.org/policies/policy/other/index.html>).
- Webb, P.** 2005. Food and nutrition concerns in Aceh after the tsunami. *Food and Nutrition Bulletin*, 26 (4): 393-396.
- Webb, P. y Kumar, S.** 1995. Food and cash for work in Ethiopia: experiences during famine and macroeconomic reform. En J. von Braun, ed. *Employment for poverty reduction and food security*. Washington, DC, IIPA.
- Yamano, T., Alderman, H., y Christiaensen, L.** 2005. Child growth, shocks, and food aid in rural Ethiopia. *American Journal of Agricultural Economics*, 87: 273-288.
- Young, L.** 2005. *Export competition disciplines in the Doha Round. Options for agriculture: from framework to modalities in market access/domestic support/export competition*. Trade Policy Issues Paper 3. The International Agricultural Trade Research Consortium & International Food & Agricultural Trade Policy Council (disponible en: <http://www2.montana.edu/lmyoung/pdf-files/IPC-IATRC-Trade-Policy-Issues-3.pdf>).

Capítulos especiales de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*

Además de la acostumbrada reseña sobre la situación mundial de la agricultura y la alimentación, en cada uno de estos informes, a partir de 1957, han figurado uno o más estudios especiales sobre problemas de interés a plazo más largo. En los años precedentes, los estudios especiales trataron los siguientes temas:

- 1957** Factores que influyen en el consumo de alimentos
Repercusión en la agricultura de algunos cambios institucionales de la posguerra
- 1958** El desarrollo de la agricultura y la alimentación en África al sur del Sahara
El desarrollo de las industrias forestales y su efecto sobre los montes del mundo
- 1959** Ingresos y niveles de vida rurales en países que pasan por etapas distintas de su desarrollo económico
Algunos problemas generales de fomento agrario en los países menos desarrollados, según las experiencias de la posguerra
- 1960** La programación del desarrollo agrícola
- 1961** La reforma agraria y los cambios institucionales
La extensión, la enseñanza y la investigación agrícolas en África, Asia y América Latina
- 1962** Papel de las industrias forestales en la superación del desarrollo económico insuficiente
La industria ganadera en los países menos desarrollados
- 1963** Factores básicos que influyen en el desarrollo de la productividad en la agricultura
El uso de fertilizantes: punta de lanza del desarrollo agrícola
- 1964** Nutrición proteica: necesidades y perspectivas
Los productos sintéticos y sus efectos sobre el comercio agrícola
- 1966** Agricultura e industrialización
El arroz en la economía alimentaria mundial
- 1967** Incentivos y frenos para la producción agrícola en los países en desarrollo
La ordenación de los recursos pesqueros
- 1968** El aumento de la productividad agrícola en los países en desarrollo mediante el mejoramiento tecnológico
La mejora del almacenamiento y su contribución a los suministros mundiales de alimentos
- 1969** Programas de mejora del mercadeo de productos agrícolas: enseñanzas de la experiencia reciente
Modernización institucional para promover el desarrollo forestal
- 1970** La agricultura al comenzar el Segundo Decenio para el Desarrollo
- 1971** La contaminación de las aguas del mar y sus efectos en los recursos vivos y la pesca
- 1972** La enseñanza y la capacitación para el desarrollo
Intensificación de la investigación agrícola en los países en desarrollo
- 1973** El empleo agrícola en los países en desarrollo
- 1974** Población, suministro de alimentos y desarrollo agrícola
- 1975** Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: análisis a plazo medio y evaluación

- 1976 Energía y agricultura
1977 El estado de los recursos naturales y el medio humano para la agricultura y la alimentación
1978 Problemas y estrategias en las regiones en desarrollo
1979 La silvicultura y el desarrollo rural
1980 La pesca marítima en la nueva era de la jurisdicción nacional
1981 La pobreza en la zona rural de los países en desarrollo y formas de mitigarla
1982 Producción pecuaria: perspectivas mundiales
1983 La mujer en el desarrollo agrícola
1984 Sistemas de urbanización, agricultura y alimentación
1985 Examen de la situación agrícola y alimentaria a mediados del decenio
1986 Financiación del desarrollo agrícola
1987-88 Cambios en las prioridades de la ciencia agrícola y la tecnología en los países en desarrollo
1989 Desarrollo sostenible y ordenación de los recursos naturales
1990 El ajuste estructural y la agricultura
1991 Políticas y cuestiones agrícolas: los años ochenta y perspectivas para los noventa
1992 La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambio
1993 Las políticas de recursos hídricos y la agricultura
1994 Dilemas del desarrollo y las políticas forestales
1995 Comercio agrícola: ¿comienzo de una nueva era?
1996 Seguridad alimentaria: dimensiones macroeconómicas
1997 La agroindustria y el desarrollo económico
1998 Los ingresos rurales no agrícolas en los países en desarrollo
2000 La alimentación y la agricultura en el mundo: enseñanzas de los cincuenta últimos años
2001 Los efectos económicos de las plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas
2002 La agricultura y los bienes públicos mundiales diez años después de la Cumbre para la Tierra
2003-04 La biotecnología agrícola: ¿una respuesta a las necesidades de los pobres?
2005 Comercio agrícola y pobreza: ¿puede el comercio obrar en favor en los pobres?

Publicaciones seleccionadas

PUBLICACIONES PRINCIPALES DE LA FAO

(disponibles en el sitio www.fao.org/sof)

El estado mundial de la agricultura y la alimentación
El estado de los mercados de productos básicos agrícolas
El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo
El estado mundial de la pesca y la acuicultura
Situación de los bosques del mundo

PUBLICACIONES DE LA DIRECCIÓN DE ECONOMÍA AGRÍCOLA Y DEL DESARROLLO (ESA)

(disponibles en el sitio www.fao.org/es/esa/pubs_wp.htm)

LIBROS Y ARTÍCULOS DE PERIÓDICOS

Handbook of agricultural economics, Vol. IIIA
 (Amsterdam: Elsevier Press) (de próxima publicación)
 (R. Evenson y P. Pingali, eds.)

The political economy of GM food
 Critical Writings in Agricultural Economics
 (Londres: Edward Elgar) (de próxima publicación)
 (R. Evenson y T. Raney, eds.)

Agricultural growth and economic development: a view through the globalization lens
 Presidential Address, 26th Conference of the International Association of Agricultural Economists, 12-18 de agosto de 2006, Australia
 (disponible en: ftp://ftp.fao.org/es/esa/var/pingali_aaea.pdf)
 (P. Pingali)

More calories or more diversity? An econometric evaluation of the impact of the PROGRESA and PROCAMPO transfer programs on food security in rural Mexico
Economía, (7)2 (de próxima publicación)
 (M. Ruiz, B. Davis, M. Stampini, P. Winters y S. Handa, 2006)

Economic impact of transgenic crops in developing countries
Current Opinion in Biotechnology, 17: 1-5
 (T. Raney, 2006)

A country on the move: international migration in post communist Albania
International Migration Review, 40(4): 767-785
 (G. Carletto, B. Davis, M. Stampini y A. Zezza, 2006)

The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean
Development Policy Review, 24(5): 513-536
 (S. Handa y B. Davis, 2006)

Discerning transient from chronic poverty in Nicaragua: measurement with a two period panel data set

European Journal of Development Research, (18)1: 105-130

(M. Stampini y B. Davis, 2006)

Monitoring poverty without consumption data: an application using the Albania Panel Survey

Eastern European Economics, (44)1: 59-82

(C. Azzari, G. Carletto, B. Davis y A. Zezza, 2006)

Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience

Disasters, 29(1): S5-S24

(P. Pingali, L. Alinovi y J. Sutton, 2005)

Food security in protracted crises: building more effective policy frameworks

Disasters, 29(1): S25-S51

(M. Flores, Y. Khwaja y P. White, 2005)

PERIÓDICOS

eJADE: Revista electrónica sobre economía agrícola y del desarrollo

(disponible en: www.fao.org/es/esa/ejade/vol_3/cover_es.htm)

DOCUMENTOS DE DEBATE DE LA ESA

06-11 *Evaluación de las repercusiones de la ayuda alimentaria en los países receptores: una encuesta*

(T.O. Awokuse)

06-10 *Ayuda alimentaria en respuesta a la inseguridad alimentaria aguda*

(C.B. Barrett)

06-09 *La ayuda alimentaria integrada en una estrategia coherente para hacer avanzar los objetivos de seguridad alimentaria*

(C.B. Barrett)

06-08 *Sectores menos favorecidos: perspectivas más allá de la agricultura y centradas en los servicios del ecosistema*

(L. Lipper, P. Pingali y M. Zurek)

06-07 *La experiencia de las transferencias condicionales de fondos en América Latina y el Caribe*

(S. Handa y B. Davis)

06-06 *Optar por migrar o migrar hacia el cambio: migración y opciones laborales en Albania*

(C. Azzari, G. Carletto, B. Davis y A. Zezza)

06-05 *Repercusiones deseadas y adversas de la ayuda alimentaria*

(C.B. Barrett)

06-04 *¿Cuándo se benefician los pobres de los pagos por servicios ambientales?*

(D. Zilberman, L. Lipper y N. McCarthy)

06-03 *Evaluación de las repercusiones de la creciente autosuficiencia en trigo y la promoción de subvenciones al consumo a través de la transferencia de efectivo en Egipto: un modelo de mercados múltiples*

(G.M. Siam)

- 06-02 *Estructura de los ingresos de los hogares y sus determinantes en el Egipto rural*
(A. Croppenstedt)
- 06-01 *Erradicar la pobreza extrema y el hambre: hacia un programa político congruente*
(P. Pingali, K. Stamoulis y R. Stringer)
- 05-06 *Medición de la eficacia técnica de los productores de trigo en Egipto*
(A. Croppenstedt)
- 05-05 *Ayuda alimentaria: texto de base*
(S. Lowder y T. Raney)
- 05-04 *Costos de transacción, instituciones e integración de los pequeños propietarios en el mercado. Los productores de papa en el Perú*
(I. Maltsoylou y A. Tanyeri-Abur)
- 05-03 *Caras conocidas, lugares conocidos: la función de las redes familiares y de la experiencia anterior para los emigrantes albaneses*
(Carletto, B. Davis y M. Stampini)
- 05-02 *Alejarse de la pobreza. Análisis espacial de la pobreza y la emigración en Albania*
(A. Zezza, G. Carletto y B. Davis)
- 05-01 *Seguimiento de la pobreza sin datos sobre el consumo: programa que utiliza el estudio del grupo de Albania*
(C. Azzarri, G. Carletto, B. Davis y A. Zezza)
- 04-22 *Inversión en agricultura para el crecimiento y la seguridad alimentaria en los países de ACP*
(J. Skoet, K. Stamoulis y A. Deuss)
- 04-21 *Estimación de la pobreza en el tiempo y el espacio: construcción de un índice cronológico de la pobreza en Costa Rica*
(R. Cavatassi, B. Davis y L. Lipper)
- 04-20 *¿Beneficiará a los pobres comprar carbón de la selva tropical? Datos de Costa Rica*
(S. Kerr, A. Pfaff, R. Cavatassi, B. Davis, L. Lipper, A. Sánchez y J. Hendy)
- 04-19 *Repercusiones de la pobreza en la deforestación: comportamiento y ubicación*
(S. Kerr, A. Pfaff, R. Cavatassi, B. Davis, L. Lipper, A. Sánchez y J. Timmins)
- 04-18 *Entender la vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria: lecciones aportadas por la descripción de la vulnerabilidad de los medios de subsistencia*
(C. Løvendal, M. Knowles y N. Horii)
- 04-17 *Occidentalización de la alimentación asiática y transformación de los sistemas alimentarios: consecuencias para la investigación y las políticas*
(P. Pingali)
- 04-16 *Determinación de los factores que repercuten en los costos de transacción de los campesinos en la compra de semillas*
(L.B. Badstue)
- 04-15 *Tipología de la pobreza, el ganado y los hogares en Nepal*
(I. Maltsoylou y K. Taniguchi)

- 04-14 *Capacidad nacional de investigación en biotecnología agrícola en países en vías de desarrollo*
(J. Cohen, J. Komen y J. Falck Zepeda)
- 04-13 *Movilidad interna y migración internacional en Albania*
(G. Carletto, B. Davis, M. Stampini, S. Trento y A. Zezza)
- 04-12 *Cuando el pobre se siente aún más pobre: combinación de medidas objetivas y subjetivas del bienestar en Albania*
(G. Carletto y A. Zezza)
- 04-11 *Inseguridad y vulnerabilidad alimentarias en Viet Nam: características de cuatro grupos vulnerables*
(Servicio de Seguridad Alimentaria y Análisis de Proyectos Agrícolas de la FAO)
- 04-10 *Inseguridad y vulnerabilidad alimentarias en Nepal: características de siete grupos vulnerables*
(Servicio de Seguridad Alimentaria y Análisis de Proyectos Agrícolas de la FAO)
- 04-09 *La opinión pública frente a la biotecnología agrícola*
(T.J. Hoban)
- 04-08 *El impacto económico de las innovaciones tecnológicas basadas en biotecnología*
(G. Traxler)
- 04-07 *Investigación privada y bienes públicos: consecuencias de la biotecnología para la biodiversidad*
(T. Raney y P. Pingali)
- 04-06 *Interacción entre el sector agrícola y la pandemia de VIH/SIDA: consecuencias para la política agrícola*
(T.S. Jayne, M. Villarreal, P. Pingali y G. Hemrich)
- 04-05 *La globalización de las dietas en India y la transformación de los sistemas de suministro de alimentos*
(P. Pingali e Y. Khwaja)
- 04-04 *Indicadores para las políticas agrícolas*
(T. Josling y A. Valdés)
- 04-03 *Abundancia de recursos, pobreza y desarrollo*
(E.H. Bulte, R. Damania y R.T. Deacon)
- 04-02 *Conflictos, desarrollo rural y seguridad alimentaria en África occidental*
(M. Flores)
- 04-01 *Métodos de valoración de beneficios ambientales en proyectos de inversión en silvicultura y cuencas hidrográficas*
(R. Cavatassi)
- 03-22 *Interrelaciones y generación de empleo rural no agrícola: un cambio en los desafíos y las políticas de Indonesia*
(S. Kristiansen)
- 03-21 *Asimetría de la información y concentración económica: el caso del huevo y la gallina en Indonesia oriental*
(S. Kristiansen)
- 03-20 *¿Benefician los futuros a los agricultores que los adoptan?*
(S.H. Lence)
- 03-19 *La inocuidad de los alimentos en los países en desarrollo*
(S. Henson)
- 03-18 *Seguridad alimentaria y la agricultura en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos: 10 años después de la Ronda de Uruguay*
(P. Pingali y R. Stringer)

- 03-17 *Marco teórico para el desarrollo nacional agrícola y rural y las estrategias y las políticas sobre seguridad alimentaria*
(K.G. Stamoulis y A. Zezza)
- 03-16 *¿Pueden las transferencias de fondos públicos reducir la migración en México? Estudio basado en datos experimentales aleatorizados*
(G. Stecklov, P. Winters, M. Stampini y B. Davis)
- 03-15 *Diversificación de la agricultura en el Asia meridional: tendencias y limitaciones*
(K. Dorjee, S. Broca y P. Pingali)
- 03-14 *Factores determinantes de la diversidad de cereales en las comunidades y granjas familiares de la altiplanicie del norte de Etiopía*
(S. Benin, B. Gebremedhin, M. Smale, J. Pender y S. Ehui)
- 03-13 *Cambio en el uso de la tierra, absorción de carbono y mitigación de la pobreza*
(L. Lipper y R. Cavatassi)
- 03-12 *Capital social y lecciones de pobreza de estudios de caso en México y América Central*
(M. Flores y F. Rello)

EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

2006

En El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2006 se examinan las problemáticas y controversias que rodean a la ayuda alimentaria y se intenta buscar la forma de preservar su función humanitaria esencial a la vez que se reduce al mínimo la posibilidad de efectos secundarios dañinos. Con razón se ha atribuido a la ayuda alimentaria el mérito de haber salvado millones de vidas; de hecho, es a menudo lo único que se interpone entre las personas vulnerables y la muerte. Sin embargo, la ayuda alimentaria recibe duras críticas por ser una respuesta impulsada por los donantes que crea dependencia por parte de sus receptores y debilita a los productores agrícolas y comerciantes locales, de quienes depende la seguridad alimentaria sostenible. Las demostraciones económicas relativas a estas cuestiones son sorprendentemente escasas, pero confirman que la oportunidad y el carácter selectivo de la ayuda alimentaria son fundamentales para alcanzar los objetivos inmediatos de seguridad alimentaria reduciendo al mínimo el potencial de perjuicio. Las reformas del sistema internacional de ayuda alimentaria son necesarias, pero deberían abordarse con prudencia porque hay vidas que están en juego.

Se adjunta a esta publicación el mini CD-ROM del Anuario estadístico de la FAO 2005-2006, Vol. 2/1, que contiene series cronológicas para 200 países en español, árabe, chino, francés e inglés.

ISBN 978-92-5-105480-2 ISBN 92-5-1-13171



TCPUB0005/1/12.05060