

Adaptar el Convenio sobre Ayuda Alimentaria a la realidad del siglo XXI

Algunas propuestas para intervenir de forma más eficaz

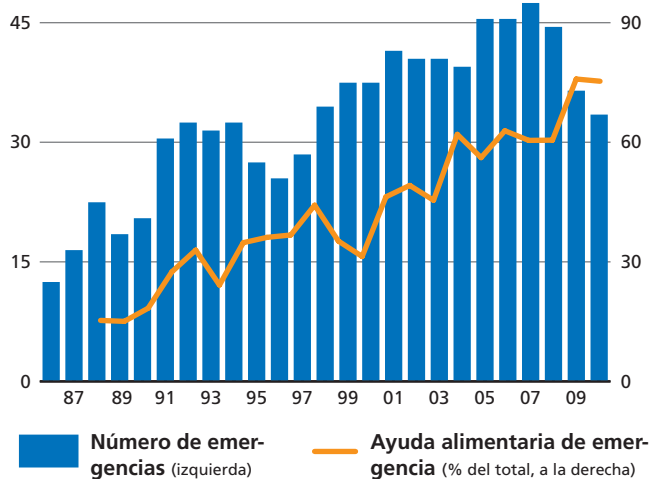
Las situaciones de emergencia se han hecho cada vez más frecuente durante los últimos 25 años, a menudo acompañadas de inseguridad alimentaria crónica y aguda en los países afectados. Las respuestas a estas crisis se han centrado por regla general en hacer frente a las necesidades humanitarias inmediatas, como pone en evidencia el incremento del porcentaje de ayuda alimentaria que se destina a las emergencias (Gráfico 1). Sin embargo, alcanzar una seguridad alimentaria duradera requerirá a menudo un enfoque de desarrollo integral que combine las medidas de socorro a corto plazo con las estrategias de mitigación a más largo plazo. Un reformado Convenio sobre Ayuda Alimentaria (CAA) podría proporcionar el marco institucional que favoreciese intervenciones más eficaces.

- Las necesidades de ayuda alimentaria han cambiado
- La falta de un marco multilateral coherente que gobierne las intervenciones de ayuda alimentaria reduce su eficacia
- La reforma del Convenio sobre Ayuda Alimentaria podría ser un primer paso importante

diversas ocasiones, con un último Convenio que data de 1999. Con los años, los componentes del Convenio han seguido siendo en su mayor parte los mismos. Entre las modificaciones importantes figura el aumento de los tipos de donativos admitidos más allá de los cereales (por ej. legumbres, tubérculos y azúcar) y el centrarse en cuestiones más amplias de desarrollo y seguridad alimentaria.

A pesar de estos ajustes, muchos creen que el Convenio ya no se adapta a las necesidades de la ayuda alimentaria de hoy en día. Además, el actual Convenio debía haber expirado en 2002, y ha sido ampliado de forma repetida desde entonces. La renegociación formal se dejó a un lado mientras los países miembros esperaban el resultado de las negociaciones sobre agricultura de la Ronda de Doha, especialmente las relacionadas con la ayuda alimentaria.

Gráfico 1: Emergencias y ayuda alimentaria de emergencia



Fuente: SMIA y base de datos FAIS (2010).

¿Qué es el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria?

Existen diversas disposiciones para gobernar la ayuda alimentaria a nivel internacional. Entre ellas figura el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, de especial importancia ya que es el único instrumento legal para garantizar un mínimo de ayuda alimentaria.¹

Creado en 1967 para “llevar a cabo un programa de ayuda alimentaria con la ayuda de donativos en beneficio de los países en desarrollo”, el CAA ha sido renovado en

Nuevos desafíos, viejos mecanismos

Cada vez está más admitido que hacer frente a una emergencia atendiendo tan sólo las necesidades humanitarias de carácter urgente no supondrá una solución sostenible. Las intervenciones deben por el contrario planearse con un horizonte a más largo plazo y atacar las razones subyacentes de la inseguridad alimentaria. Esta respuesta completa incluye medidas para incrementar la productividad, apoyar los canales de comercialización y el suministro de insumos básicos para la producción alimentaria.

Las pautas actuales de la ayuda alimentaria no reflejan esta realidad. Cerca del 80 por ciento del total de las ayudas se canalizan mediante iniciativas de ayuda de emergencia, frente a menos del 20 por ciento en 1990. Aunque este cambio no sorprende si se considera el notable incremento de las crisis alimentarias, también evidencia que el foco de las intervenciones reside con demasiada frecuencia en atender los síntomas de las emergencias, pero no sus causas. Las operaciones de ayuda alimentaria que promueven un mayor desarrollo económico y agrícola -denominadas “ayuda alimentaria para proyectos”- supusieron menos del 20 por ciento del total en 2008.

El presente Informe de Política fue producido por el Departamento de Desarrollo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Sus opiniones no reflejan necesariamente la posición oficial de la FAO o de sus Estados Miembros. Se permite la reproducción del material contenido en los Informes de Política. A cambio, la FAO requiere el adecuado reconocimiento y citación de la fuente original, así como una copia de la publicación.

La mayor atención a las medidas de socorro a corto plazo, combinadas con un apoyo limitado a la agricultura local, no es solamente menos eficaz para superar las razones estructurales para la inseguridad alimentaria, sino que puede incluso reducir los incentivos para invertir en agricultura y en la producción doméstica de alimentos.

Iniciativas recientes

El aumento del hambre en el mundo tras la crisis de los precios alimentarios en 2007-08 y la recesión económica del pasado año, han catalizado los esfuerzos para reexaminar las intervenciones de seguridad alimentaria a nivel internacional. Este proceso fue fomentado por iniciativas para combatir el hambre de forma más eficaz. La cumbre del G8 en L'Aquila, la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria (todos ellos en 2009) han fortalecido el movimiento hacia enfoques globales de la seguridad alimentaria. Con independencia de la CAA, varios donantes han comenzado ya a reajustar sus intervenciones.

Mientras que la ayuda alimentaria ha sido distribuida tradicionalmente como ayuda en especie, un número creciente de donantes utiliza ahora sistemas de compra en los propios países objetivo. Las compras a nivel local resultan en general más asequibles que la ayuda en especie y pueden generar beneficios en el desarrollo de los mercados y los campesinos locales.

Algunos donantes también se esfuerzan por una mejor integración de las intervenciones de emergencia y las de desarrollo a largo plazo. La Unión Europea, por ejemplo, contempla un traspaso rápido a mecanismos de seguridad alimentaria estructural a la hora de responder a las emergencias. Estas medidas deberían restablecer los medios de subsistencia de las poblaciones afectadas y fortalecer su capacidad de resistencia ante las crisis futuras.

Estos ejemplos ilustran cómo antes se partía básicamente de enfoques parciales y ad hoc en las intervenciones de seguridad alimentaria. También demuestran un consenso general entre los donantes sobre los principios que deben guiar las intervenciones de ayuda alimentaria.

Hacia un nuevo Convenio sobre Ayuda Alimentaria

El proceso de reforma del CAA ha estado parado en gran parte debido a la incertidumbre sobre las negociaciones de la Ronda de Doha. Considerando el elevado nivel de convergencia en referencia a las disciplinas de la ayuda alimentaria en el Proyecto de modalidades para la agricultura, la revisión del CAA debería no obstante avanzar y concluirse sin mayor demora. Las disposiciones específicas del nuevo Convenio tendrán entonces que ser

incorporadas y "legalizadas" en el marco de un acuerdo final de la Ronda de Doha. Los cambios siguientes parecen realizables:

El nuevo CAA debería considerar la incorporación de insumos agrícolas -como semillas, fertilizante y aperos agrícolas- como parte de las contribuciones de los donantes bajo el Convenio. Ello ayudaría a agilizar la recuperación de los países afectados por las emergencias y evitar su continua dependencia de la ayuda alimentaria externa. Teniendo en cuenta que muchos nuevos donantes han comenzado a suministrar ayuda alimentaria (por ej. China, la República de Corea y Rusia), el reformado CAA debería ampliar también su base de miembros para representar mejor las iniciativas en curso.

Ya que los recursos actuales apenas cubren las necesidades de emergencia, uno de los elementos esenciales de la reforma sería ampliar los compromisos mínimos del CAA. Proporcionar al Convenio la financiación adecuada sería positivo a nivel económico, ya que las intervenciones en el último momento tienden a ser más costosas. Si las necesidades genuinas resultan ser menores que las previstas, unas disposiciones flexibles de financiación pueden permitir a los donantes traspasar los donativos entre años contables. Así se incrementaría la eficacia del Convenio, haciendo que hubiera más fondos y recursos disponibles en el momento de las emergencias.

Resulta una afortunada coincidencia que el replanteamiento de las estrategias de los donantes para la seguridad alimentaria tenga lugar en un momento en que los mecanismos internacionales relacionados con la seguridad alimentaria se encuentran en fase de negociación. El Convenio sobre Ayuda Alimentaria debería utilizar esta ventana de oportunidad para adaptarse mejor a la realidad del Siglo XXI.

1 Los compromisos hacen referencia a una cantidad de alimentos, con independencia del precio actual. En diciembre de 2009, los países miembros del Convenio sobre Ayuda Alimentaria eran: Argentina, Australia, Canadá, la Unión Europea y sus países miembros, Japón, Noruega, Suiza, y Estados Unidos.

Mayor información

- Konandreas, P (2010): Promoting agricultural inputs under the Food Aid Convention to increase food production in emergency-prone developing countries. FAO Working Paper. www.fao.org/emergencias/resources/publications
- El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo - La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas, FAO 2010. www.fao.org/publications/sofi/es

Para más información sobre este Informe, por favor póngase en contacto con la Dirección de Comercio y Mercado de la FAO: ES-Policy-Briefs@fao.org.