



NOTAS TÉCNICAS DE LA FAO SOBRE POLÍTICAS COMERCIALES

Cuestiones relacionadas con las negociaciones de la OMC sobre agricultura

Nº. 8. La ayuda alimentaria en el contexto de los mercados nacionales e internacionales y la Ronda de Doha

INDICE

1	Introducción	1
2	¿Qué significa la ayuda alimentaria internacional y cuál es su papel?	1
3	¿Cuáles son las características fundamentales y las principales tendencias en las corrientes de ayuda alimentaria?	3
4	¿Existe “consenso” sobre los efectos de la ayuda alimentaria en los mercados nacionales?	5
5	Cómo dirigir las cuestiones de ayuda alimentaria en las negociaciones comerciales multilaterales	6
6	Referencias	10

1 Introducción

En esta nota técnica¹ se examinan las principales novedades en el sistema de ayuda alimentaria internacional y las diferentes posiciones sobre la eficacia y repercusiones de dicha ayuda. Se pretende asimismo aclarar la terminología, definiciones y conceptos empleados en los debates sobre ayuda alimentaria, con vistas a mejorar el proceso de análisis y ayudar a centrar el debate con arreglo al Acuerdo Marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la Agricultura, aprobado el 1º de agosto de 2004, que ha propugnado negociaciones sobre las disciplinas de la ayuda alimentaria. Teniendo en cuenta que la ayuda alimentaria no es únicamente una preocupación relacionada con el comercio o el mercado sino, en primer lugar y ante todo, un asunto complejo y polémico en materia de desarrollo y cuestión humanitaria, todo intento de regular o someter a disciplina el sistema de ayuda alimentaria en el marco del comercio internacional se beneficiaría de la participación directa y activa de aquellos órganos internacionales con experiencia y conocimientos especializados en cuestiones de ayuda alimentaria. A su vez, establecer disciplinas en la ayuda alimentaria por conducto de un instrumento jurídico internacional, ampliamente aceptado y con un proceso de adjudicación bien determinado,

facilitará la ayuda alimentaria legítima y limitará los abusos relativos a ésta.

2 ¿Qué significa la ayuda alimentaria internacional y cuál es su papel?

Definir la ayuda alimentaria internacional y describir su función siguen siendo temas ampliamente debatidos. En términos generales, la expresión “ayuda alimentaria” se ha utilizado tradicionalmente para referirse a transacciones internacionales que resultan en el suministro de “ayuda en forma de un producto alimenticio en un país que se considera necesitado de dicha ayuda”. Esta descripción se crea en los años 50, cuando la acumulación de excedentes de alimentos (en su mayoría cereales) en algunos países desarrollados dio lugar a la idea de poder “dar salida” a esos excedentes mejorando al mismo tiempo la situación de seguridad alimentaria en países vulnerables. Esto motivó la creación, en 1954, de los Principios de la FAO sobre colocación de excedentes (en adelante, *los Principios*), “un código de conducta internacional que promueve la utilización constructiva de la colocación de excedentes de productos agrícolas, salvaguardando al mismo tiempo el interés de los exportadores comerciales y de los productores locales”.²

Posteriormente, en 1962, se creó el Programa Mundial de Alimentos (PMA), bajo el patrocinio conjunto de las Naciones Unidas y la FAO. Se marcaba así el inicio de la ayuda alimentaria

¹ Esta nota técnica se basa en los debates mantenidos en la consulta oficiosa de expertos que participan en cuestiones de ayuda alimentaria y desarrollo, celebrada el 27-28 de enero de 2005 en la sede de la FAO en Roma, pero no refleja necesariamente las opiniones de todos los participantes en la consulta.

² Las última actualización de los *Principios* se publicó en el año 2001 y tiene en cuenta el Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre la Agricultura (FAO, 2001).

multilateral. La firma del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA) en 1967 representó el siguiente hito en la evolución del régimen de ayuda alimentaria internacional. El tratado tenía como finalidad mejorar la capacidad de la comunidad internacional para responder a las necesidades de ayuda alimentaria garantizando un flujo previsible de ayuda alimentaria al año, independientemente de las fluctuaciones de los precios o el suministro. Los signatarios, es decir, los donantes de la ayuda alimentaria, se comprometieron a lograrlo llegando a un acuerdo sobre un nivel mínimo de ayuda alimentaria que estaban dispuestos a ofrecer. El Convenio sobre la Ayuda Alimentaria más reciente, acordado en 1999, establece los compromisos mínimos globales en torno a 5,5 millones de toneladas en equivalente de trigo.³

Sin embargo, ninguno de estos instrumentos internacionales relacionados con la ayuda alimentaria contiene una definición explícita. Más bien, la ayuda alimentaria suele definirse de forma implícita como una lista convenida de transacciones internacionales de alimentos que se considera que constituyen la ayuda alimentaria. De hecho, muchas de las cuestiones relacionadas con el tema en la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales giran también en torno a qué debe incluirse exactamente dentro de esos límites, centrando el principal interés en evitar las distorsiones del mercado que pudieran repercutir en las corrientes comerciales internacionales de productos alimenticios. Si bien la investigación empírica que determina hasta qué punto las diversas transacciones de ayuda alimentaria podrían distorsionar los mercados internacionales no es adecuada para proporcionar una orientación significativa a las actuales negociaciones comerciales internacionales, la utilización de tres conceptos importantes podría ayudar en la identificación de categorías generales de transacciones de ayuda alimentaria que ofrecerían un marco de clasificación funcional para su utilización en las negociaciones. Estos conceptos son: “adicionalidad en el consumo”, “ayuda alimentaria vinculada” y “legitimidad de la ayuda alimentaria”.

El concepto de adicionalidad es la justificación básica de los Requisitos de Mercado Usual (RMU) en los *Principios* y se refiere al consumo adicional que genera la ayuda alimentaria y que no se habría producido en caso de no haber sido suministrada.⁴ Pese a resultar difícil de medir en

la práctica, el grado en que la ayuda alimentaria desplaza las importaciones y/o frena la producción interna en los países receptores depende de hasta qué punto puede llegarse a la adicionalidad en el consumo. Pero es preciso reconocer que, dado que la ayuda alimentaria es a su vez una transferencia de recursos a los receptores y no todo ese incremento se va a dedicar al consumo de alimentos, no se llegará a la adicionalidad completa en el consumo. Dicho de otro modo, sería imposible evitar el “desplazamiento comercial” que la ayuda alimentaria provoca de forma completa. En el mejor de los casos, la adicionalidad en el consumo puede aumentarse al máximo “orientando selectivamente” la ayuda alimentaria a grupos de población vulnerables y expuestos a la inseguridad alimentaria cuyo acceso a los recursos para adquirir los alimentos que necesitan en los países receptores es limitado. Sin embargo, al igual que es difícil medir empíricamente la cantidad de consumo adicional generado por una transacción de ayuda alimentaria, resulta asimismo difícil identificar los grupos-objetivo y enviar los alimentos a esos grupos aun siendo posible identificarlos. No obstante, se han hecho ya muchos avances en el desarrollo de métodos de selección geográfica para grupos vulnerables (a saber, mapas de la pobreza) y medios estadísticos que mejoren estos análisis (Keyzer et al., 2003). Con todo, sigue siendo necesario recopilar datos detallados en los hogares de muchos países dentro de un marco coherente a fin de hacer operativos estos medios a nivel de campo.

El concepto de “ayuda alimentaria vinculada” está relacionado con el donante y se refiere a las prácticas de exigir a los países receptores que acepten o bien otras transacciones comerciales paralelamente a los envíos de ayuda alimentaria, o bien que los servicios utilizados para el envío de esta ayuda procedan de los países donantes. Aunque la primera práctica está ya sometida a disciplina en virtud del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre Agricultura (URAA), se reconoce que la segunda disminuye la eficacia de la ayuda alimentaria al retrasar el envío de los alimentos, aumentar los costos del envío y limitar por ello la cantidad de alimentos que podrían enviarse a los beneficiarios, sobre todo en las primeras etapas de emergencias, si se compara con métodos de envío más flexibles.

El concepto de “ayuda *alimentaria* vinculada”, tal y como aquí se utiliza, no debería confundirse con el de “ayuda vinculada”, que el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) define como “préstamos, donaciones o mecanismos de financiación asociados con un elemento de donación de al menos un 25 por ciento y definida como la ayuda que de hecho está ... vinculada a la adquisición

³ Konandreas (2005) tiene información de base más detallada sobre los orígenes.

⁴ Los RMU para un determinado país son los niveles normales de importaciones comerciales de los distintos cereales y se utilizan para garantizar que las importaciones comerciales en los países receptores no se sustituyen por envíos de ayuda alimentaria.

de bienes y/o servicios del país donante y/o un número limitado de países” (OCDE, 1987). Ya que en la definición anterior no se menciona de manera específica la forma que podrían adoptar los “préstamos o donaciones”, la ayuda alimentaria suele considerarse como “ayuda vinculada” si es proporcionada en forma de producto alimenticio por el donante, procedente de sus propios mercados. Por ello, casi el 90 por ciento de la ayuda alimentaria puede considerarse hoy en día ayuda vinculada (Clay, Riley y Urey, 2005), ya que suele suministrarse en forma de producto alimenticio en lugar de dinero efectivo. Éste se ha convertido en uno de los principales asuntos que debe abordarse en la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales, tal como se señaló en el Acuerdo Marco de Agosto (OMC, 2004). No obstante, tal y como se argumentará después, mientras esta ayuda se suministre en forma de alimentos a los beneficiarios finales que, de no ser así, no habrían podido acceder a los mismos, realmente no importaría si la ayuda se dona en forma de productos alimenticios o dinero, al menos dentro del contexto de los debates en materia de ayuda alimentaria, haciendo que no sea un problema del que tratar en las negociaciones.

El tercer concepto de “legitimidad” se remonta al origen del sistema de ayuda alimentaria, es decir, a hace casi cinco décadas cuando se introdujo por vez primera la idea de “colocación de excedentes” y las políticas de ayuda alimentaria estaban determinadas, en general, por la disponibilidad de existencias en los países donantes. Esto también se pone de manifiesto por una asociación muy estrecha y directa existente entre el volumen de flujos anuales de ayuda alimentaria y las existencias de los principales donantes durante esos años antes (véase Figura 1). El asunto de la legitimidad, si bien no suele estar presente en los debates generales sobre ayuda alimentaria, se trata en el Artículo 16 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y la Decisión de Marrakech (OMC, 2002) que añade una obligación por parte de los donantes Miembros de la OMC de “*examinar el nivel de ayuda alimentaria...y...establecer un nivel de compromisos en materia de ayuda alimentaria suficiente para satisfacer las necesidades legítimas de los países en desarrollo durante el programa de reforma*”. Por consiguiente, evaluar las necesidades legítimas de los países en desarrollo y ajustar o reformar el sistema de ayuda alimentaria internacional para abordar esas necesidades se ha convertido en un tema emergente que se espera que constituya un componente importante de todo nuevo régimen de ayuda alimentaria.

3 ¿Cuáles son las características fundamentales y las principales tendencias en las corrientes de ayuda alimentaria?⁵

Los cereales representan, en volumen, la mayor parte (más de un 80 por ciento) del total de la ayuda alimentaria. Los envíos de cereales como ayuda alimentaria han disminuido en los dos últimos decenios, sobre todo desde mediados de los noventa, debido principalmente a una reducción de los excedentes de cereales entre los principales donantes (véase Figura 2). También se suministran productos no cereales como ayuda alimentaria, aunque en menor volumen que los cereales y, al igual que éstos, sus cantidades han disminuido en los últimos años. Más del 90 por ciento del total de ayuda alimentaria es suministrado por sólo cinco donantes. El principal donante ha sido tradicionalmente los Estados Unidos, que suministra más del 50 por ciento del total de ayuda alimentaria.

El valor de los envíos de ayuda alimentaria expresado como proporción de los pagos en concepto de importaciones de alimentos de los países en desarrollo y como proporción de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) ha disminuido de forma importante en el último decenio (véase Figura 3). Esta evolución indica que la ayuda alimentaria ha perdido en gran parte su importancia como instrumento de la política de desarrollo y como mecanismo indirecto de sustentación de los precios en los países donantes. Este aspecto está también apoyado por la naturaleza cambiante de las modalidades de ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria de emergencia, que se define como la ayuda alimentaria suministrada para distribución directa en momentos de escasez alimentaria grave, constituye actualmente casi dos tercios del total de la ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria por programa, que representa en gran parte la transferencia de recursos en forma de alimentos para el sostenimiento de la balanza de pagos, ha bajado al 15-20 por ciento del total de las corrientes de ayuda alimentaria frente al nivel máximo del 60 por ciento registrado a comienzos de los noventa. La parte restante de ayuda alimentaria suele realizarse en forma de proyectos, que representan transferencias de productos alimenticios bien para su distribución a grupos-objetivo con fines de desarrollo o para monetización a fin de financiar otros trabajos relacionados con la seguridad alimentaria.

⁵ Los datos sobre los envíos/entregas de ayuda alimentaria son recopilados por el PMA. La FAO es la fuente para obtener las estimaciones del valor de la ayuda alimentaria y otras variables empleadas en este apartado.

Figura 1: Envíos de ayuda alimentaria de trigo y existencias iniciales de los principales exportadores de trigo

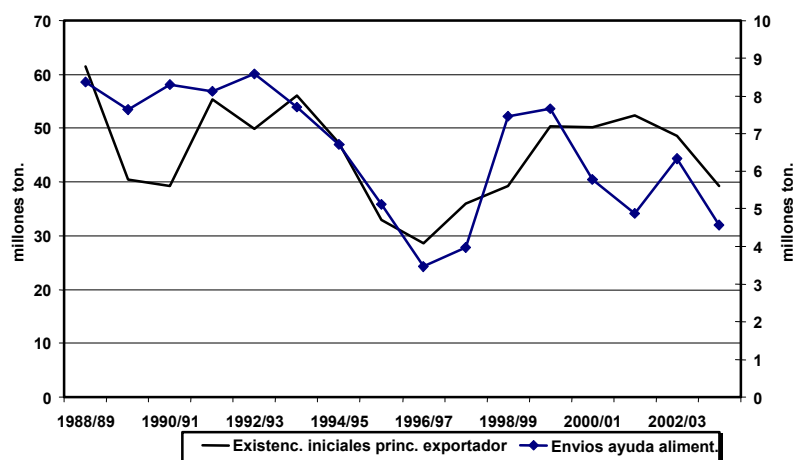


Figura 2: Volumen de los envíos de ayuda alimentaria a los países en desarrollo

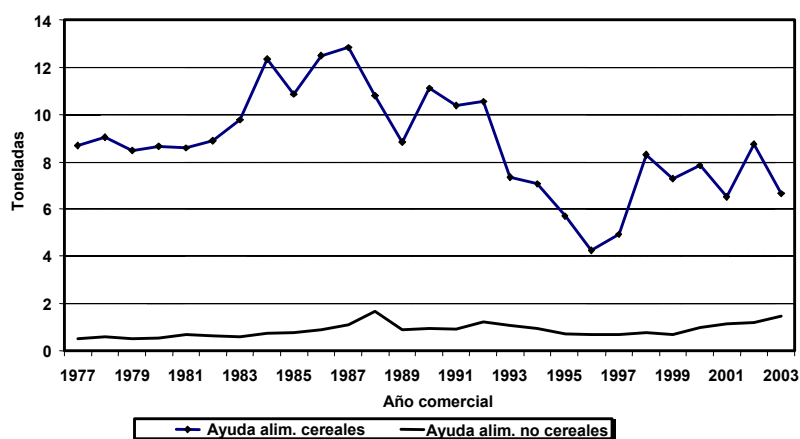


Figura 3: Proporción de la ayuda alimentaria sobre la asistencia oficial al desarrollo y sobre los pagos en concepto de importaciones de alimentos de los países en desarrollo

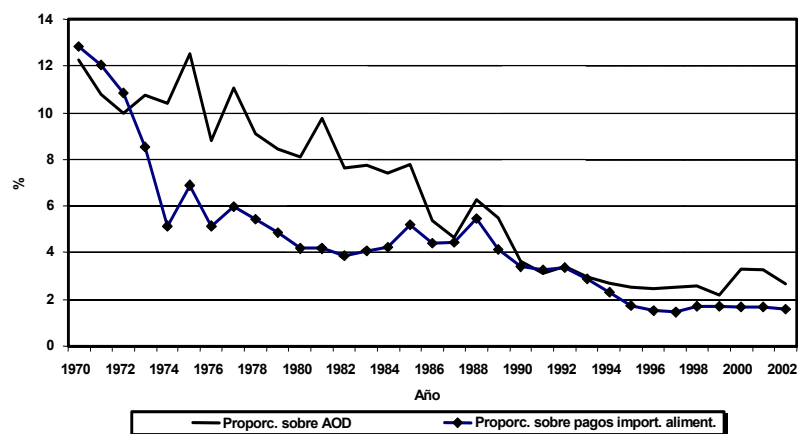
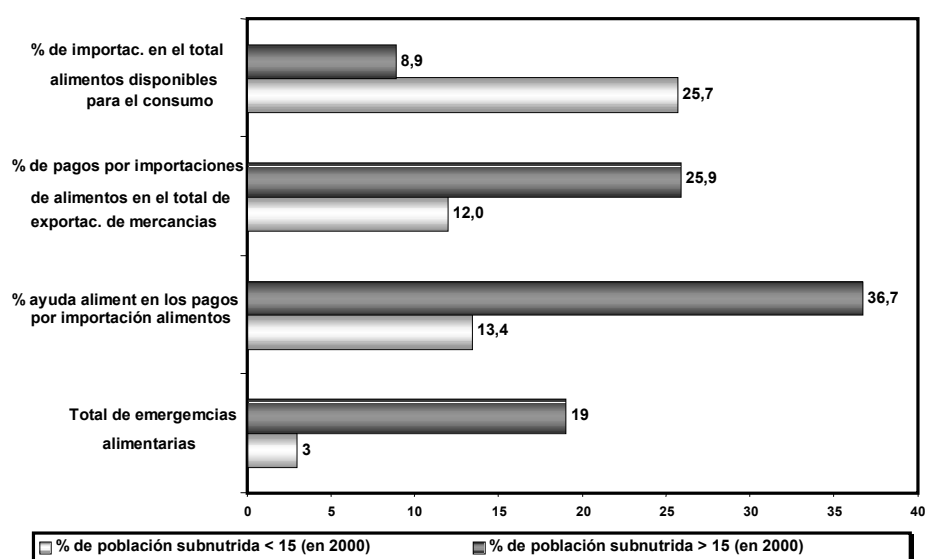


Figura 4: Perfiles de países en desarrollo en situación de seguridad y de inseguridad alimentaria con respecto a determinadas variables



Entre estas tres categorías generales, se considera que la ayuda alimentaria de emergencia tiene el menor efecto distorsionador en los mercados, pues tiende a suministrarse directamente a aquéllos que, de no ser así, no podrían tener acceso a los alimentos y, por consiguiente, quienes con mayor probabilidad van a consumir y no a vender los alimentos que reciben. La ayuda alimentaria por programa, por otro lado, se reconoce como la que más distorsiona el mercado, ya que se monetiza en su totalidad en el mercado libre, aumentando la oferta en los países receptores.⁶

Por lo que respecta a los beneficiarios, casi toda la ayuda alimentaria se ha destinado exclusivamente, la mayor parte de años, a los países en desarrollo, sobre todo a los países con bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), donde muchos dependen de la ayuda alimentaria para satisfacer sus necesidades alimentarias. Por término medio, la dependencia de la ayuda alimentaria aumentó hasta mediados de los ochenta, pero posteriormente se redujo en casi la

misma cifra. En la Figura 4 se muestra que los países con una inseguridad alimentaria relativamente mayor no sólo dependen de una mayor ayuda alimentaria y son más propensos a afrontar emergencias alimentarias, sino que también se encuentran bajo mayor presión económica:

- tienen un PIB muy inferior y menores niveles de desarrollo;
- su productividad económica es menor;
- su capacidad para importar los alimentos que necesita se ve más limitada; y por ello,
- paradójicamente, tienden a ser más autosuficientes desde el punto de vista alimentario.

4 ¿Existe “consenso” sobre los efectos de la ayuda alimentaria en los mercados nacionales?

Existen importantes diferencias entre las opiniones de los expertos respecto a la repercusión de la ayuda alimentaria en los mercados nacionales de los países receptores, debido en gran parte a la considerable falta de datos y otra información pertinente a nivel microeconómico y de los hogares en esos países. Los análisis que emplean datos a nivel global arrojan resultados contradictorios en función de la naturaleza del modelo y las técnicas estadísticas utilizadas en la estimación de los efectos (Abdulai, Barrett y Hoddinott, 2004). Los datos sobre ayuda alimentaria y flujos comerciales tienden a ser más

⁶ Los ingresos procedentes de las ventas podrían, por supuesto, utilizarse para mitigar el hambre y mejorar la seguridad alimentaria. Sin embargo, siendo éste el principal objetivo, resultaría más eficaz en función de los costos ofrecer la ayuda en dinero efectivo más que en forma de productos, aun cuando, como algunos alegaron, el nivel global de los recursos de ayuda se reduzca (Clay, Riley y Urey, 2005). Esto es especialmente así cuando se tienen en cuenta los efectos de desplazamiento comercial de las ventas en el mercado libre.

fidedignos en comparación con, por ejemplo, las estimaciones sobre consumo humano, ya que son las conclusiones que pueden extraerse de tipos similares de análisis que evalúan los efectos de la ayuda alimentaria en el desplazamiento de las importaciones comerciales.⁷ En general, en estos estudios sí se señala la existencia de un efecto de desplazamiento, lo que en cierta medida justifica la preocupación central de los intentos por disciplinar estas transacciones desde comienzos de los años 50. Las conclusiones de estos estudios señalan que una parte importante de la ayuda alimentaria recibida no va para consumo adicional. Pero descubrir el desplazamiento de las importaciones comerciales también indica que los envíos de ayuda alimentaria probablemente tendrán menores efectos desincentivadores a escala nacional, dependiendo del grado de desplazamiento de las importaciones.

Las cuestiones sobre el cambio de las pautas tradicionales de consumo y la creación de una dependencia de la ayuda alimentaria, así como sobre la medición de sus efectos beneficiosos siguen en gran medida sin resolverse. Existen, sin embargo, indicios que señalan que una parte importante de la ayuda alimentaria se ha enviado a esos países considerados más vulnerables y, por consiguiente, más necesitados (USDA, 2004; Gupta, Clements y Tiongson, 2004). Abordar de lleno las preocupaciones de aquéllos que se preocupan por las distorsiones que la ayuda alimentaria puede ocasionar en los mercados nacionales e internacionales si continúa suministrándose, así como por la pérdida de bienestar de los grupos de población más vulnerables que reciben ayuda alimentaria si ésta deja de suministrarse, requiere una focalización más precisa hacia el nivel de los hogares y los mercados locales, más que hacia el país como unidad principal de análisis.

Si bien existen diferencias de opinión sobre la repercusión de la ayuda alimentaria en los mercados nacionales e internacionales, hay un amplio acuerdo sobre la importancia de una orientación selectiva adecuada y la determinación del momento oportuno para garantizar que la ayuda alimentaria enviada motiva un consumo adicional, minimizando así las distorsiones del mercado y aumentando al máximo los efectos de bienestar de los grupos vulnerables. En tanto que la ayuda alimentaria de emergencia, por su propia naturaleza, refleja la más selectivamente orientada de las tres principales modalidades de ayuda alimentaria, los expertos consideran la mejora de las prácticas de selección dentro de la ayuda por proyecto como la razón principal de que tengan efectos de distorsión menores en comparación con la ayuda alimentaria por

programa. Una buena coordinación en el tiempo se considera también un componente fundamental para hacer más efectiva la orientación selectiva, sobre todo a la hora de responder a escaseces alimentarias imprevistas.

5 Cómo dirigir las cuestiones de ayuda alimentaria en las negociaciones comerciales multilaterales

La razón principal del constante debate sobre ayuda alimentaria en las negociaciones comerciales multilaterales es la argumentación de que algunos exportadores/donantes podrían utilizar alguna forma de transacción de ayuda alimentaria (bajo donaciones y/o ventas en condiciones de favor) para evitar restricciones en las subvenciones a la exportación. Es por esta razón por la cual el texto sobre ayuda alimentaria ha permanecido bajo el pilar de “competencia de las exportaciones” del Acuerdo sobre la Agricultura en la Ronda de Doha y, más recientemente, en el Marco de agosto, que establecía un “paralelismo” pleno entre la ayuda alimentaria y otras formas de subsidio a la exportación.

Con este telón de fondo, se han identificado al menos tres medidas fundamentales que los responsables de la formulación de políticas deben considerar. La *primera* se refiere a determinar/identificar el tipo o clase de ayuda alimentaria que puede ocasionar desplazamiento comercial; la *segunda* se refiere a ponerse de acuerdo sobre algunas disposiciones institucionales a escala internacional para la evaluación/estimación de necesidades de ayuda alimentaria “legítima”; y la *tercera* es establecer un mecanismo de vigilancia efectiva y presentación de informes sobre las corrientes de ayuda a fin de garantizar el cumplimiento de las disciplinas convenidas en virtud de la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

• ¿“Disociación” de la ayuda alimentaria?

Identificar los determinados tipos de transacciones de ayuda alimentaria que requieren ser regularizados para salvaguardar las transacciones comerciales no es, como ya se ha señalado, una tarea trivial. Podría, pues, resultar útil plantearse un sistema de clasificación simplificado en el que todas las transacciones de ayuda alimentaria se diferenciases en función de los distintos grados de adicionalidad en el consumo que se considera que generan.

Dada la tendencia al aumento de la proporción de ayuda alimentaria de emergencia, una dimensión general de todo el esquema de categorías es el eje emergencia/no emergencia. Por lo general, se admite que una gran parte de la ayuda alimentaria de emergencia lleva normalmente a un “consumo adicional” por parte de los beneficiarios finales. Sin embargo,

⁷ Incluso aquí debe procederse con cautela por la posibilidad de comercio informal en algunos de los países receptores.

cualquier efecto negativo de desplazamiento de las importaciones y/o desincentivos para la producción interna que se derive de malversaciones en los mercados locales de los países receptores se verá probablemente compensado por los beneficios procedentes del socorro humanitario inmediato que dicha ayuda proporcionase. Una segunda dimensión por la que puede elaborarse un esquema de categorías es el eje vinculada/no vinculada de ayuda alimentaria. Aunque esta dimensión no implica directamente el concepto de adicionalidad, puede abordar algunas de las cuestiones comerciales de interés. Además, dado que la ayuda alimentaria se considera por lo general un recurso determinado por las necesidades y que aumentar al máximo la adicionalidad en el consumo minimiza las distorsiones de los mercados nacionales e internacionales, todo esquema de categorías debe basarse necesariamente en la orientación selectiva hacia grupos de población vulnerables y con inseguridad alimentaria como beneficiarios finales de la ayuda alimentaria.⁸

Con esta idea general en mente, el esquema presentado en la Figura 5 es un marco que identifica, de forma muy general, las transacciones de ayuda alimentaria dirigidas a poblaciones vulnerables y con inseguridad alimentaria que pueden requerir diferentes grados de vigilancia y presentación de informes debido a las diferencias en el grado en que sus efectos distorsionan los mercados internacionales de alimentos frente a los beneficios que confieren. Las filas y columnas de la tabla representan los ejes de ayuda alimentaria de emergencia/no-emergencia y vinculada/vinculada, respectivamente. Los distintos tonos sombreados representan el grado de desplazamiento comercial apreciable.

Antes de explicar las razones de fondo sobre la manera en que las transacciones de ayuda alimentaria se han clasificado, es preciso ofrecer algunas cuestiones de definición y funcionamiento relativas a los conceptos de ayuda alimentaria de “emergencia” y de “vincular” la ayuda alimentaria.

En lo que respecta a las “emergencias”, qué constituye una emergencia, quién tiene autoridad para declarar dicha emergencia y cómo se determinan las necesidades de ayuda alimentaria en cada emergencia requiere un consenso desde

⁸ Es necesario utilizar el concepto de orientación selectiva, aun cuando pueda haber dificultades prácticas a la hora de identificar de forma precisa los grupos-objetivo y de garantizar que sólo ellos reciben dicha ayuda. Identificar determinadas categorías de hogares basándose en consideraciones *a priori* como los grupos más vulnerables e inseguros en materia alimentaria podría servir como vía para avanzar, hasta que pueda recopilarse información más fidedigna que permita una “cartografía del hambre” precisa.

el principio. En este contexto particular, “vincular”, como ya se ha observado, se refiere al requisito de que los servicios complementarios utilizados en el envío de ayuda alimentaria (por ejemplo, ensacado, elaboración, transporte, etc.) sean proporcionados por las propias empresas nacionales de los donantes.⁹

La ayuda alimentaria por programa ofrecida a gobiernos para la monetización abierta (no dirigida) o distribuciones no dirigidas no se consideraría ayuda alimentaria “legítima” en el sistema presentado en la Figura 5. Esto se debe a la premisa inicial del esquema de que los principales beneficiarios genuinos de la ayuda alimentaria son los grupos de población vulnerables y con inseguridad alimentaria, lo cual no es el caso en estas transacciones de ayuda alimentaria. Al enfocar la ayuda alimentaria desde una perspectiva basada en las necesidades, las cuestiones de hace largo tiempo relativas a donación frente a condiciones de favor y a producto frente a dinero efectivo se vuelven superfluas: la primera porque posiblemente los donantes no “prestan” los alimentos a los receptores finales que no hubiesen tenido los medios para comprarlos como primera medida o devolver el “préstamo”,¹⁰ y la segunda porque la ayuda, en la mayor parte de los casos, llegará a los receptores finales en forma de alimentos,¹¹ independientemente de la forma en la que la donación original se realizara.

⁹ Vincular en el sentido de exigir que las donaciones de ayuda alimentaria estén sujetas a la condición de realizar transacciones comerciales complementarias/distintas está ya sometido a disciplinas en el marco del Artículo 10.4 del actual Acuerdo sobre Agricultura y no viene aquí al caso.

¹⁰ Podría ser que los gobiernos de los países receptores prefiriesen garantizar los “préstamos alimenticios”, pero mientras los alimentos recibidos no se monetizan en el mercado libre sino que se dirijan a grupos vulnerables, la transacción podría considerarse “legítima” pero requiriendo vigilancia para garantizar que los efectos en el mercado se minimizan. Este tema se aborda a continuación.

¹¹ El esquema presentado incluye la monetización cerrada (dirigida), siempre que los receptores de los ingresos metálicos sean grupos vulnerables bien definidos.

Figura 5: Un esquema para clasificar las transacciones de ayuda alimentaria en función de su posible repercusión en los flujos comerciales de productos alimenticios

	VINCULADA	NO VINCULADA
NO-EMERGENCIA	Ayuda alimentaria monetizada y cerrada	
EMERGENCIA		
	Distorsión mínima- no preocupación de OMC	
	Vigilancia necesaria para garantizar que esta ayuda alimentaria se destina a emergencias de lento desarrollo y complejas - si no, posiblemente distorsionadora, por ello, presunta preocup. OMC	
	Vigilancia necesaria para garantizar que esa ayuda alimentaria está orientada a grupos de poblac. vulnerables bien definidos - si no, distorsionadora y por ello presunta preocupación de OMC	
	Estrecha vigilancia necesaria para asegurar que los ingresos en metálico se orientan a grupos poblac. vulnerables - si no, distorsionadora y, por eso, presunta preocupación para la OMC	

Volviendo a la clasificación de las transacciones de ayuda alimentaria, es previsible que la ayuda alimentaria ofrecida en condiciones de emergencia (actualmente constituye más del 60 por ciento del total de los envíos de ayuda alimentaria) sea la menos distorsionadora, como ya se indicó anteriormente. Además, si la ayuda alimentaria de emergencia es *no vinculada*, habría un grado máximo de flexibilidad para enviar alimentos con el mínimo retraso siempre que fuese preciso y la distorsión del comercio sería mínima y no requeriría ninguna supervisión por parte de la OMC. Si, por otro lado, la ayuda alimentaria es *vinculada*, los consiguientes retrasos entre el inicio del proceso, el transporte al puerto de envío y, finalmente, la distribución a los beneficiarios finales harían que estas transacciones sólo fuesen útiles para satisfacer necesidades de emergencias de lenta evolución (como las derivadas de sequías) o emergencias a largo plazo (como las emergencias complejas derivadas de conflictos). La vigilancia puede ser necesaria para garantizar que dicha ayuda alimentaria se destina realmente a esos tipos de emergencias.

Sin embargo, en todos los casos, una condición previa para aplicar sin dificultad este

aspecto del régimen propuesto es la existencia de un mecanismo internacional creíble, fiable, independiente y eficaz que pueda evaluar la naturaleza de las emergencias y necesidades de ayuda alimentaria derivadas de éstas (se examina en mayor detalle a continuación).

Dada la naturaleza de las transacciones de ayuda alimentaria en lo que respecta a las no emergencias, la preocupación por los efectos de distorsión comercial aumenta y se requiere una estrecha vigilancia. Un requisito previo para garantizar la reducción al mínimo de los efectos de distorsión del comercio surgidos de dichas transacciones es la identificación de los beneficiarios de dichas corrientes de ayuda alimentaria. La mayor parte de estas transacciones se destinaría a ofrecer apoyo a intervenciones basadas en la alimentación, tales como alimentos por trabajo, alimentación infantil, alimentación materno infantil, programas contra el VIH/SIDA, etc., donde sería de prever que parte de los alimentos se filtrasen en los mercados nacionales. El resto, tal vez las más delicadas de esas transacciones, son transacciones de ayuda alimentaria monetizada cerrada (dirigida), donde las ventas se realizan en condición de favor a determinados grupos vulnerables o de manera

que se beneficie directamente a estos grupos vulnerables (por ejemplo, la capitalización de un banco rural de cereales). Esta ayuda alimentaria incrementará los suministros en el mercado nacional pero, dependiendo de la eficacia de la orientación selectiva, también podría aumentar la demanda (Clark, 2005). Estas transacciones requieren estrecha vigilancia para garantizar que los beneficios que se otorga a los receptores son lo suficientemente cuantiosos como para tolerar cualquier efecto negativo.

Las categorías generales aquí identificadas, obviamente, no mencionan de forma específica todas las categorías de transacciones que se reconocen actualmente como ayuda alimentaria en el marco de los instrumentos jurídicos internacionales existentes. Las compras locales de ayuda alimentaria en los países receptores son un ejemplo importante. Estas transacciones no provocan, sin embargo, un desplazamiento de las importaciones. Como tampoco frenan la producción interna. Al contrario, al aumentar la demanda interna en las regiones excedentarias del país, estas compras pueden estimular la producción en esas zonas.¹² Estas transacciones de ayuda alimentaria bien pueden determinarse como que no requieren vigilancia internacional.

Las compras triangulares de ayuda alimentaria en otros países en desarrollo cercanos a los receptores son otro ejemplo importante. En los últimos años, casi el 10 por ciento de los envíos de ayuda alimentaria se ha originado mediante estas compras. Aunque podría ser posible que esta práctica desplazase las importaciones y frenase la producción interna en los países receptores, los efectos positivos de fomento del mercado en esos países donde se realizan las compras podrían considerarse en una perspectiva similar a la de las compras locales. El punto principal que aquí cabe explicar, es que el sistema presentado podría utilizarse como marco para clasificar determinadas transacciones de ayuda alimentaria en función de si los negociadores comerciales las consideran propensas a requerir distinto grado de vigilancia. Este marco podría utilizarse para simplificar los debates.

- *¿Quién vigilará, analizará y presentará informes sobre las transacciones de ayuda alimentaria incluidas en el régimen?*

El tipo de vigilancia, análisis y presentación de informes necesario para hacer funcional el anterior esquema requiere los conocimientos especializados, la experiencia, el personal y la capacidad organizativa que sólo existen en un número escaso de organismos especializados,

como la FAO, el PMA y el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria. Desde la perspectiva de los efectos de desplazamiento del comercio de determinados tipos de ayuda alimentaria, el Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (SCCE) de la FAO, de participación abierta a todos los países miembros de la FAO, cuenta ya con un procedimiento afianzado de presentación de informes, debidamente reconocido en el Artículo 10.4.b del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay. En el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, las obligaciones de presentación de informes de sus signatarios se hacen únicamente extensivas a sus "compromisos mínimos" convenidos. El PMA mantiene las bases de datos más exhaustivas y actualizadas sobre envíos de ayuda alimentaria, aunque los donantes no tienen obligación de presentarle informes. No debería resultar demasiado difícil combinar y reforzar los medios de estos órganos y, tal vez, de otros organismos pertinentes, con objeto de proporcionar la información y los análisis necesarios para mantener la vigilancia de las transacciones de ayuda alimentaria desde la perspectiva del comercio, reforzando también los objetivos básicos de seguridad alimentaria de las transacciones de ayuda alimentaria.¹³

En lo que concierne a la evaluación de las necesidades de ayuda alimentaria, actualmente la FAO, por conducto de su Sistema mundial de información y alerta (SMIA), y el PMA son los únicos organismos internacionales que realizan esta función en países que atraviesan situaciones de emergencia. Pese a algunas deficiencias en la metodología que utilizan con este fin, la cual se está mejorando actualmente, las suyas son las únicas evaluaciones independientes e imparciales de las necesidades de ayuda alimentaria en situaciones de emergencia.

Como ya se ha señalado, los instrumentos internacionales actuales que tratan directamente los asuntos en materia de ayuda alimentaria no presentan una serie unida de normas para someter las transacciones de ayuda alimentaria a unas disciplinas convenidas de forma generalizada. Para facilitar una ayuda alimentaria legítima y restringir los abusos de dicha ayuda, sigue siendo necesario un instrumento jurídico internacional de gran aceptación que tenga un proceso de adjudicación afianzado.

¹² Sin embargo, de ese modo, el aumento resultante de los precios podría desplazar del mercado a algunos consumidores de alimentos vulnerables, poniendo en peligro su seguridad alimentaria.

¹³ En última instancia, por supuesto, los órganos rectores de estas instituciones deberán decidir si estarían dispuestos a asumir tal responsabilidad.

6 Referencias

Abdulai, A., Barrett, C. B. & Hoddinott J. 2004. *Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa*. Documento de antecedentes presentado en la Consulta oficiosa de expertos sobre ayuda alimentaria de la FAO. Roma, 27-28 de enero. (disponible en: http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/ABH_june2004.pdf)

Barrett, C.B. 2003. *Food aid effectiveness: it's the targeting, stupid!* Servicio de Políticas, Dirección de Estrategias y Políticas, documento de trabajo del Programa Mundial de Alimentos. (disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=431261)

Clark, C.S. 2005. *Food aid – by other means*. Documento de antecedentes presentado en la Consulta oficiosa de expertos sobre ayuda alimentaria de la FAO. Roma, 27-28 de enero, 2005.

Clay, E., Riley, B. & Urey, I. 2005. *An assessment of the developmental effectiveness of food aid and the effects of its tying status*. Informe para el Grupo de Trabajo sobre eficacia de la ayuda y prácticas de los donantes del CAD. (DCD/DAC/EFF (2004/9) Dirección de Cooperación para el Desarrollo, OCDE. París. (Por publicar).

FAO. 2001. Procedimientos de presentación de informes y obligaciones consultivas en virtud de los principios de la FAO sobre colocación de excedentes: Guía para los miembros del Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes de la FAO, Roma 2001.

Gupta, S., Clements, B. & Tiongson, E.R. 2004. Foreign aid and consumption smoothing: evidence for global food aid, *Review of Development Economics*, 8(3): 379–390.

Keyzer, M., Merbis, M., Nubé, M., Sonneveld, B. & Voortman, R. 2003. *Food crisis management in sub-Saharan Africa: a bird's eye view of the continent*. Amsterdam (SOW-VU): Centro de Estudios Mundiales sobre Alimentación, *Vrije Universiteit*.

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 de la FAO. Roma, 27-28 de enero de 2005.

OCDE. 1987. (CAD) *Revised Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially United ODA*, París.

OMC. 2002. Decisión Ministerial de Marrakesh sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos, Documento número WT/GC/62/G/AG/13, 28 de junio de 2002, OMC, Ginebra.

OMC. 2004. *Programa de trabajo de Doha, Decisión adoptada por el Consejo General*, Documento número WT/L/579, 1 de agosto de 2004, OMC, Ginebra. (disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/draft_text_gc_dg_31july04_s.htm)

PMA. 2004. *The Food Aid Monitor - 2003 Food Aid Flows*, Roma, mayo de 2004.

USDA. 2004. *Food Security Assessment. Agriculture and Trade Report No. (GFA15)*, Washington DC: USDA-ERS. (disponible en: <http://www.ers.usda.gov/publications/GFA15/>)

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00100 Roma, Italia

Teléfono: (+39) 06 57051

Fax: (+39) 06 57053152

Correo electrónico: TradePolicyBriefs@fao.org

www.fao.org
