



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

70.º período de sesiones

Roma, 7-9 de octubre de 2014

**PAPEL DEL SUBCOMITÉ CONSULTIVO DE COLOCACIÓN DE
EXCEDENTES (SCCE) EN EL CONTEXTO DE LOS COMPROMISOS
DE LA OMC Y CAMINO A SEGUIR EN EL FUTURO**

Resumen

Este documento llega en respuesta a la recomendación formulada por el Comité de Problemas de Productos Básicos (CCP) en su 69.º período de sesiones, celebrado en 2012, según la cual debería emprenderse un examen oficial del Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (SCCE) para determinar qué función podría desempeñar el Subcomité en el contexto de los compromisos derivados de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el documento se proporcionan antecedentes empíricos sobre las corrientes de ayuda alimentaria de los últimos años, la situación actual de los avances institucionales recientes relacionados con la ayuda alimentaria y, sobre la base de las estructuras vigentes, se identifican las posibles maneras de avanzar hacia el establecimiento de un mecanismo eficaz de seguimiento de las transacciones de ayuda alimentaria en el futuro.

Medidas que se proponen al Comité

Se invita al Comité a:

- establecer un Grupo de trabajo compuesto por un pequeño número de miembros del CCP para examinar las ventajas y la viabilidad de las propuestas expuestas en este documento teniendo asimismo en cuenta las opiniones de las organizaciones pertinentes;
- fijar un marco temporal para que el Grupo de trabajo concluya su labor (un año sería adecuado) y prepare sus recomendaciones para que el CCP las examine;
- encargar a la Secretaría que organice un período extraordinario de sesiones del CCP para examinar las recomendaciones del Grupo de trabajo relativas al sucesor del SCCE.

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Boubaker Ben Belhassen

Secretario del Comité de Problemas de Productos Básicos (CCP)

Correo electrónico: boubaker.benbelhassen@fao.org

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mk965s

I. INTRODUCCIÓN

1. El Comité de Problemas de Productos Básicos (CCP) debatió por última vez el papel del Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (SCCE) de la FAO en su 65.º período de sesiones, celebrado en 2005, cuando las negociaciones sobre la Ronda de Doha estaban en pleno apogeo y se preveía que condujeran a nuevas disciplinas en materia de ayuda alimentaria. Se manifestó cierta preocupación sobre el mantenimiento de la pertinencia del SCCE y su capacidad de desempeñar su mandato. El seguimiento de las transacciones de ayuda alimentaria ha encontrado cada vez más dificultades en la medida en que los principales donantes no lograban hacer notificaciones en tiempo oportuno. Por lo tanto, se consideró apropiado realizar un examen exhaustivo del SCCE y las causas de los problemas con que había tropezado¹. En el 68.º período de sesiones del CCP, celebrado en 2010 (el último informe que el SCCE presentó al CCP), se manifestaron las preocupaciones renovadas por la situación de la presentación de informes al Comité, incluidas cuestiones sobre la duración y la frecuencia de sus reuniones. En el informe del SCCE se sugirió entonces que se “celebraran las reuniones con menos frecuencia o que se dejara abierta la posibilidad de celebrar reuniones extraordinarias si se presentaban cuestiones que se debieran debatir”². En su 69.º período de sesiones, celebrado en 2012, el CCP examinó la recomendación de la Secretaría de que “debería abandonarse el ciclo de reuniones periódicas del SCCE y se debería optar por celebrar reuniones especiales de este en función de las necesidades, o por un estudio oficial del SCCE en el que se determine si este debe mantenerse”³. El CCP coincidió en que “debería emprenderse un examen oficial del Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (SCCE) para determinar qué función podría desempeñar en el contexto de los compromisos derivados de la OMC”⁴.

2. En el presente documento se da respuesta a esta recomendación del CCP. Se proporcionan antecedentes fácticos sobre las corrientes de ayuda alimentaria de los últimos años, la situación actual de los avances institucionales recientes relacionados con la ayuda alimentaria y, sobre la base de las estructuras vigentes, se identifican las posibles maneras de avanzar hacia el establecimiento de un mecanismo eficaz de seguimiento de las transacciones de ayuda alimentaria en el futuro.

II. RESUMEN DE LAS TENDENCIAS DE LAS CORRIENTES DE AYUDA ALIMENTARIA

3. La importancia de la ayuda alimentaria como medio de transferencia de recursos ha disminuido durante los últimos dos decenios, cayendo de aproximadamente el 20 % de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) total en la década de 1960 a menos del 5 % en los últimos años. La ayuda alimentaria supone una pequeña proporción del comercio mundial de cereales (poco más del 1 % en los últimos años) y una parte mucho menor de la producción mundial total de cereales (menos del 0,2 %). Sin embargo, sigue siendo una fuente importante de suministro para varios países beneficiarios, ya que contribuye entre el 5 % y el 10 % aproximadamente a las importaciones netas de alimentos de algunos países que reciben ayuda alimentaria periódicamente. En cantidades absolutas, la ayuda alimentaria disminuyó de 16,9 millones de toneladas en 1993 a menos de 5 millones de toneladas en los últimos años.

4. Se proporcionaron alrededor de 150 tipos diferentes de productos alimenticios como parte de la ayuda alimentaria, donde los cereales representaban aproximadamente el 90 % del total de envíos. Si bien tradicionalmente unos pocos donantes (Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Japón y la Unión Europea y sus Estados miembros) han proporcionado bastante más del 90 % del total de

¹ Párr. 31 del informe del 65.º período de sesiones del CCP, 11-13 de abril de 2005.

² Párr. 10 del documento CCP 10/Inf.7, 68.º período de sesiones del CCP, 14-16 de junio de 2010.

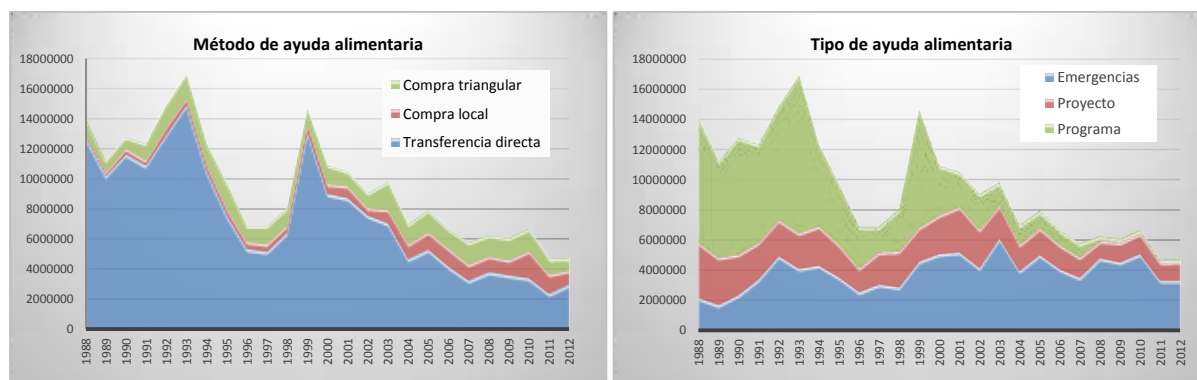
³ Párr. 8 del documento CCP 12/INF/11, 69.º período de sesiones del CCP, 28-30 de mayo de 2012.

⁴ Párr. 27 f) del documento C 2013/23, Informe del 69.º período de sesiones del CCP, 28-30 de mayo de 2012.

ayuda alimentaria, existen más de 100 países donantes que contribuyen con cantidades más pequeñas⁵, con frecuencia de manera esporádica, de los cuales algunos han pasado a ser importantes en los últimos años, en particular Brasil, China, Corea y la Federación de Rusia.

5. La mayor parte de la ayuda alimentaria sigue siendo en especie (transferencias directas) pero se está produciendo un aumento claro y positivo de la proporción de recursos en efectivo utilizados para respaldar las adquisiciones locales y las transacciones triangulares (Gráfico 1.1). En el caso de la mayor parte de los donantes, estas últimas representan al menos el 50 % de la ayuda alimentaria que prestan y, para algunos de ellos, casi el 100 %. Cerca de tres cuartos de la ayuda alimentaria de los últimos años se ha destinado a operaciones de emergencia. Este tipo de ayuda, orientada a segmentos vulnerables de la población (alrededor del 24 %), se corresponde, junto con la ayuda alimentaria en apoyo a proyectos, con el 97 % de la ayuda alimentaria total, siendo el resto ayuda alimentaria por programa (Gráfico 1.1). La mayoría de los donantes canalizan casi toda su ayuda alimentaria a operaciones de emergencia y apoyo a proyectos y solo unos pocos continúan realizando grandes asignaciones de ayuda alimentaria por programa.

Gráfico 1.1. Ayuda alimentaria total según métodos de distribución y tipos de uso



Fuente: base de datos del sistema de información sobre ayuda alimentaria (FAIS) del PMA.

6. Estas tendencias sugieren que la realidad de las prácticas de ayuda alimentaria de los donantes y el uso que se realiza de esta ayuda se aleja de los dos principales problemas del SCCE: el desplazamiento de mercados y los efectos disuasorios para la producción nacional. La disminución de la ayuda alimentaria en especie y el aumento de las transacciones triangulares y las adquisiciones locales, en conjunción con la reducción notable de los volúmenes totales de ayuda alimentaria, indican claramente que las preocupaciones sobre el desplazamiento comercial han bajado considerablemente. Al mismo tiempo, utilizar la ayuda alimentaria para emergencias, satisfaciendo las necesidades de las personas con un poder adquisitivo limitado, implicaría un consumo adicional gracias a este tipo de asistencia (es decir, un consumo que no se manifiesta por sí mismo en el mercado) y, por tanto, los posibles riesgos de desincentivar la producción nacional también se ven reducidos.

III. GOBERNANZA DE LA AYUDA ALIMENTARIA Y AVANCES RECIENTES

A. Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (SCCE) de la FAO

7. Los orígenes del SCCE se remontan a comienzos de la década de 1950, cuando a raíz de la acumulación de excedentes agrícolas en América del Norte surgió la idea de que se podría “dar salida”

⁵ Muchos de estos países están haciendo pequeñas contribuciones conjuntas en su moneda local al Programa Mundial de Alimentos (PMA) en relación con actividades dentro de sus fronteras nacionales.

a estos excedentes para ayudar a los países que atraviesan escaseces⁶. Este planteamiento condujo al establecimiento de los *Principios de la FAO sobre colocación de excedentes* (denominados en este documento los *Principios*): “código de conducta internacional adoptado por el Consejo de la FAO en 1954, que alienta el uso constructivo de abastecimientos agrícolas excedentes, salvaguardando al mismo tiempo los intereses de exportadores comerciales y productos locales”⁷. El SCCE se estableció en 1955 como órgano auxiliar del Comité de Problemas de Productos Básicos (CCP) de la FAO para supervisar la observancia de los *Principios*⁸. Se reúne en Washington, D.C. y cuenta con los servicios de la Oficina de Enlace para América del Norte.

8. El SCCE se centra sobre todo en la ayuda alimentaria “por programa”: productos básicos que se proporcionan en especie entre gobiernos a fin de que se moneticen en el mercado nacional del país beneficiario. Puesto que estas donaciones pueden desplazar el comercio, están estrictamente comprendidas en el mecanismo de seguimiento del SCCE, incluida la observancia de los *Principios*. A este respecto, en el artículo 10.4 b) del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay, en el pilar de competencia en las exportaciones, se establece una relación directa con los *Principios* (véase más adelante).

B. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

9. El PMA fue establecido en 1962 en respuesta al deseo de la comunidad internacional de ampliar la base de donantes mediante la creación de un mecanismo multilateral encaminado a canalizar la asistencia alimentaria. El alcance de las operaciones y los objetivos del PMA ha evolucionado en línea con el nivel de recursos distribuidos a través del Programa y las necesidades de ayuda alimentaria. Sin embargo, la intervención en situaciones de emergencia siempre ha sido fundamental para lograr su objetivo estratégico. Además, el PMA tiene como meta mejorar el estado nutricional de los grupos vulnerables en casos de inseguridad alimentaria crónica, así como para fortalecer la capacidad de los países de reducir el hambre, en particular a través de programas de trabajo que requieren gran mano de obra e intervenciones específicas en materia de nutrición. El PMA, en su asistencia, excluye la ayuda alimentaria por programa⁹, con lo que generalmente se asume que los riesgos de desplazamiento y disuasorios comerciales para la producción nacional son mínimos.

10. Si bien el PMA se enfoca principalmente en los aspectos operacionales de la prestación de asistencia alimentaria, su función relativa a la elaboración de las normas y disciplinas multilaterales que rigen la ayuda alimentaria es muy pertinente ahora que la mayor parte de esta ayuda se utiliza para brindar apoyo en situaciones de emergencia y a proyectos, dos tipos de asistencia que el PMA administra casi de manera exclusiva.

⁶ Los conocimientos de apoyo de este avance proceden de dos estudios sin precedentes realizados por la FAO en el momento en que se consideró la creación del SCCE: “Colocación de excedentes agrícolas”, Estudio sobre políticas de productos básicos n.º 5, 1954; y “Empleo de los excedentes agrícolas para financiar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados”, Estudios sobre políticas de productos básicos n.º 6, 1955.

⁷ Anexo G de los *Procedimientos de Información y Obligaciones de Consulta en Virtud de los Principios de la FAO sobre Colocación de Excedentes: Guía para los Estados Miembros del Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes de la FAO*, FAO, Roma 2001.

⁸ Pueden participar en el SCCE todos los Miembros de la FAO; en 2007 el Subcomité estaba integrado por 41 miembros, 16 observadores y siete organizaciones internacionales. Todos los países con gran interés en el comercio agrícola son miembros (tanto donantes como beneficiarios), con frecuencia representados por agregados comerciales de sus embajadas ubicadas en Washington, D.C.

⁹ Esto no ha sido siempre así. El PMA se ha visto involucrado en la venta de ayuda alimentaria en el mercado nacional orientada a recaudar fondos para el transporte interno y otras necesidades logísticas asociadas con la prestación de ayuda alimentaria de proyecto y de emergencia. En los últimos años se ha abandonado esta práctica ya que los recursos en efectivo proporcionados por los donantes cubren tales costos internos.

C. Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA) y Convenio sobre la Asistencia Alimentaria

11. En el primer Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA), celebrado en 1967, así como en los posteriores, se incluyó el compromiso por parte de sus miembros de proporcionar un tonelaje anual mínimo de ayuda alimentaria, con lo que se garantizaba una cantidad mínima de ayuda alimentaria durante los años de altos precios mundiales de los cereales¹⁰.

12. El CAA fue sustituido por el *Convenio sobre la Asistencia Alimentaria* en enero de 2013, que se basa en el alcance y los objetivos de los convenios anteriores pero amplía los productos abarcados a todas las formas de asistencia alimentaria (con inclusión de los productos básicos no alimentarios fundamentales para la alimentación y la nutrición) y presenta una lista global de los principios que deberán cumplirse en la prestación de asistencia alimentaria. Estos principios van mucho más allá del ámbito de los *Principios* del SCCE pero también abarcan las cuestiones específicas de pertinencia directa para el Subcomité, incluidas las encaminadas a evitar el desplazamiento comercial y los efectos adversos en la producción local.

13. El nuevo Convenio sobre la Asistencia Alimentaria hace referencia explícita a la primacía de la OMC en caso de que se hallasen contradicciones entre los principios del Convenio y las disciplinas de la OMC al declarar en el artículo 3 sobre la “Relación con otros acuerdos de la OMC” lo siguiente:

“Nada de lo dispuesto en el presente Convenio irá en detrimento de las obligaciones actuales o futuras de la OMC aplicables entre las Partes. En caso de conflicto entre tales obligaciones y el presente Convenio, prevalecerán las primeras. Lo dispuesto en el presente Convenio se entenderá sin perjuicio de las posiciones que una Parte pueda adoptar en cualquier negociación en la OMC”.

D. El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y el Proyecto de modalidades de la Ronda de Doha

14. Las disciplinas existentes de la OMC relativas a la ayuda alimentaria entraron en vigor en 1995, bajo el pilar de competencia en las exportaciones del Acuerdo sobre la Agricultura. Tenían el objetivo de evitar que la ayuda alimentaria se utilizara para eludir los compromisos sobre subvenciones a la exportación. En particular, en lo concerniente al SCCE, en el artículo 10.4 b) se estipula lo siguiente:

“Los Miembros donantes de ayuda alimentaria internacional se asegurarán de que todas las operaciones de ayuda alimentaria internacional, incluida la ayuda alimentaria bilateral monetizada, se realicen de conformidad con los Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta, con inclusión, según proceda, del sistema de Requisitos de Mercadeo Usual (RMU)”.

15. A pesar de la importancia de que el SCCE se convirtiese en un instrumento de cumplimiento en el marco de los derechos y las obligaciones de la OMC, los *Principios* seguían sin ser vinculantes. En el Acuerdo sobre la Agricultura no se establecía oficialmente una relación entre el Comité de Agricultura (responsable del seguimiento del Acuerdo en su totalidad) y el SCCE (responsable explícitamente del seguimiento de los *Principios* incluidos en el Acuerdo).

¹⁰ Los compromisos mínimos del CAA han variado a lo largo del tiempo del siguiente modo: unos 4,3 millones de toneladas del 1968 al 1980; unos 7,6 millones de toneladas del 1981 al 1986; unos 7,5 millones de toneladas del 1987 al 1995; unos 5,35 millones de toneladas del 1996 al 1999; y 4,895 millones de toneladas más 130 millones de euros del 1999 al 2012. Estos compromisos mínimos se superaron, con frecuencia por un margen considerable todos los años, como se puede apreciar en los envíos reales presentados en la Sección II.

16. La ayuda alimentaria se ha negociado en el marco de la Ronda de Doha en paralelo con otros aspectos de la competencia en las exportaciones a fin de protegerse contra la posibilidad de que se utilice la ayuda alimentaria como otra forma de otorgamiento de subvenciones. Si bien las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha se estancaron durante un tiempo tras las dificultades encontradas para alcanzar un acuerdo en julio de 2008, existe un alto grado de convergencia en relación con las disciplinas previstas sobre ayuda alimentaria recogidas en los textos del *Proyecto de modalidades* (véase el documento CCP 14/INF/10)¹¹.

17. Más allá de los principios generales de aplicación a todo tipo de ayuda alimentaria¹², se establece una clara distinción entre la ayuda alimentaria de emergencia y la no relacionada con emergencias. Supone una importante innovación en las nuevas disciplinas relativas a la ayuda alimentaria en el marco del *Proyecto de modalidades* la internalización de los conocimientos de las instituciones multilaterales del sector de la alimentación con objeto de determinar la legitimidad de diferentes formas de prestación y utilización de la ayuda alimentaria. Esto amplía las responsabilidades del seguimiento de la ayuda alimentaria más allá de la OMC y tiene repercusiones para el marco institucional y la colaboración necesaria.

IV. EVALUAR UNA FUNCIÓN FUTURA PARA UN MECANISMO SIMILAR AL SCCE

A. Actividades recientes del SCCE

18. La observancia de los *Principios* incluye una consulta previa y una notificación formal de las transacciones individuales de ayuda alimentaria a la Secretaría del SCCE. Se debe hacer una notificación por transacción y, por lo general, de manera inmediata, donde se debe incluir la información pertinente del producto en cuestión, cómo lo suministrará el donante y cómo se entregará y se utilizará en el país beneficiario. Normalmente, esta notificación, así como el examen por parte del SCCE, se realiza antes de la firma del acuerdo de asistencia y del envío del producto.

19. Entre su fundación en 1954 y su última reunión oficial, en enero de 2010, el SCCE ha celebrado alrededor de 470 reuniones¹³. Sin embargo, durante sus últimos 10 años de funcionamiento tan solo una pequeña parte del total de envíos de ayuda alimentaria se notificaron al SCCE: solo de un 2 % a un 4 % del volumen total de envíos de ayuda alimentaria, en comparación con un promedio del 67 % durante la década de 1990 y con porcentajes incluso por encima de estas cifras en decenios anteriores. Hasta mediados del decenio de 1990, las reuniones se celebraban una vez al mes a fin de supervisar la corriente constante de transacciones de ayuda alimentaria notificadas, posteriormente, una vez cada tres meses y durante los años más recientes de su funcionamiento, solo en caso necesario, generalmente dos o tres veces al año, y en 2010 no hubo ninguna reunión. Junto con la disminución de la frecuencia de las reuniones oficiales, se redujo también la asistencia.

20. La drástica reducción del volumen notificado al SCCE y el interés cada vez menor de sus miembros reflejan la gran disminución del volumen total de ayuda alimentaria y el alejamiento de una ayuda alimentaria en especie a favor de una ayuda de emergencia y con las poblaciones vulnerables como objetivo.

¹¹ *Proyecto revisado de modalidades para la agricultura*, TN/AG/W/4/Rev.4, OMC, 6 de diciembre de 2008.

¹² Estén impulsadas por la necesidad; revistan en su totalidad la forma de donación; no estén vinculadas directa ni indirectamente a las exportaciones comerciales de productos agropecuarios o de otros bienes y servicios; no estén vinculadas a objetivos de desarrollo de mercados de los Miembros donantes; no se reexporten en ninguna forma.

¹³ Además de en las reuniones oficiales, parte de la labor del Subcomité se realizó en consultas bilaterales celebradas entre las reuniones.

21. Además, los avances en materia de políticas realizados en el marco de la Ronda de Doha han conseguido esclarecer varias cuestiones y fomentar la confianza en relación con los riesgos de desplazamiento y disuasorios en la prestación de ayuda alimentaria. Los textos negociados fueron los primeros en “estabilizarse” en el marco del conjunto de textos sobre las modalidades para la agricultura. Los compromisos alcanzados en la OMC estuvieron bastante cerca del equilibrio posible entre el imperativo humanitario de prestar ayuda alimentaria y la necesidad de evitar el desplazamiento de mercados, lo que es reflejo de una buena medida de sentido práctico y proporcionalidad adoptada por las partes en la negociación en relación con las preocupaciones en torno a la ayuda alimentaria¹⁴. Estos compromisos también se presentaron en los debates celebrados en el SCCE y el Convenio sobre la Asistencia Alimentaria, donde las negociaciones de la OMC se consideraron una oportunidad para lograr la coherencia de las políticas en esta esfera. Si bien los miembros del SCCE y el Convenio reconocieron la necesidad de adaptar sus mecanismos institucionales y procedimientos operativos a la situación cambiante de la ayuda alimentaria, optaron por remitirse al proceso de la OMC¹⁵.

B. ¿Es necesario un instrumento similar al SCCE?

22. En el entorno actual de los mercados mundiales, caracterizado por mercados con suministro limitado y precios muy superiores a los de decenios pasados, en conjunción con un rápido aumento de las necesidades de emergencia, se reducen los riesgos de que la ayuda alimentaria plantee un problema de desplazamiento de mercados. Los niveles globales de ayuda alimentaria han sido siempre bajos y, puesto que las necesidades de emergencia absorben la mayor parte de cualquier ayuda alimentaria puesta a disposición, la ayuda alimentaria por programa en especie resulta insignificante.

23. Sin embargo, puede que esta situación no persista indefinidamente y las posibilidades de que haya oferta excesiva en el mercado mundial, como resultado de un aumento de la productividad o de cambios en las políticas, son reales. Aun cuando estos posibles episodios de sobreabundancia en el mercado sean cortos, a falta de disciplinas restrictivas que se puedan poner en práctica de manera eficaz, las presiones para encontrar puntos de venta en forma de ayuda alimentaria pueden ser fuertes. También existe la amenaza de que se produzca esta situación a causa de los nuevos donantes irregulares, los cuales han aparecido en los últimos años pero no están integrados en los mecanismos institucionales de ayuda alimentaria establecidos y las disciplinas conexas, y tienden a dar salida a la ayuda alimentaria en especie principalmente de manera bilateral como apoyo a los programas. En la medida en que estos nuevos donantes continúen siendo proveedores esporádicos de ayuda alimentaria por programa en especie, existe el riesgo de que dicha asistencia cree tensiones en el mercado, incluso de manera involuntaria.

24. Al concluir la Ronda de Doha se proporcionarían disciplinas mucho más sólidas en materia de ayuda alimentaria, en especial se podrían disminuir la ayuda alimentaria por programa en especie no relacionada con emergencias y los riesgos mencionados anteriormente. Sin embargo, el *Proyecto de modalidades* recoge algunas disposiciones relativas a la monetización en determinadas condiciones y, dependiendo de cómo se interpreten las disciplinas conexas, estas podrían proporcionar espacio para la ayuda alimentaria por programa. En consecuencia, si bien los textos aprobados en Doha sobre ayuda alimentaria (en caso de que efectivamente se cumplan) serían un avance enorme, no serían completamente infalibles a la hora de evitar posibles riesgos de que se produzcan comportamientos que desestabilicen los mercados a causa de una mala conducta en la prestación de ayuda alimentaria.

¹⁴ Los útiles conceptos de *sentido práctico* y *proporcionalidad* en la prestación de ayuda alimentaria se han presentado en Clay, E. (2012). “Trade Policy Options for Enhancing Food Aid Effectiveness”, ICTSD.

¹⁵ Naturalmente, resulta lógico dada la gran cantidad de miembros en común de todas estas organizaciones.

25. En ningún caso durante los diversos debates del CCP sobre la función del SCCE los miembros cuestionaron la necesidad de establecer un mecanismo para el seguimiento de las transacciones de ayuda alimentaria¹⁶. Lo que sí han puesto en duda es la eficacia del Subcomité en la forma actual pero no se ha llegado a propuestas convincentes para su fortalecimiento. Entre otros motivos, esto es debido al hecho de que el SCCE no forme parte integrante de su organización patrocinadora, al haber sido desvinculado de ella físicamente y sustantivamente¹⁷. A pesar de las buenas intenciones de todos los interesados, demostró ser una grave limitación el no poder acceder fácilmente a todo el potencial de los recursos de información, los conocimientos y la capacidad analítica con los que cuenta la FAO y otras organizaciones multilaterales relacionadas con la alimentación con sede en Roma en los planos mundial y nacional. La cuestión relativa a la ubicación del Subcomité ya se mencionó en 1968 cuando se observó que, si bien la sede del SCCE estaba en Washington desde el principio, no había "... razón para pensar que [tenía] que permanecer necesariamente en esta ciudad. A comienzos del decenio de 1950 Washington era el lugar lógico para la sede debido a que prácticamente todos los excedentes se encontraban en los Estados Unidos". El informe continuaba señalando que había "cierto número de factores que influyen en la selección de la sede, incluida la amplitud de funciones que se quiera dar al Subcomité en el futuro, la disponibilidad y competencia de los delegados, y la conveniencia de mantener una relación estrecha con otros órganos que se ocupan también del comercio de productos agrícolas"¹⁸.

26. La comprensión de estos problemas inherentes al funcionamiento del SCCE puede que sea la causa por la cual en el *Proyecto de modalidades* no se hace referencia al Subcomité, si bien en el Acuerdo sobre la Agricultura de 1995 (artículo 10.4) se incluyó explícitamente. Sin embargo, en el *Proyecto de modalidades* también se presta una atención especial a la función de las organizaciones multilaterales relacionadas con la alimentación en el establecimiento de la legitimidad de las transacciones de ayuda alimentaria. En consecuencia, es en esta dirección que se debe buscar el papel y la función nuevos de un mecanismo reformado similar al SCCE. El nuevo instrumento debería tener la capacidad de ofrecer las garantías necesarias a la comunidad de ayuda alimentaria y los miembros de la OMC en relación con su carácter imparcial, fiable y aplicable en el seguimiento del cumplimiento por parte de las transacciones de ayuda alimentaria de las disciplinas de la OMC en vigor y las que puedan establecerse en el futuro.

V. HACIA UN MECANISMO EFICAZ DE SEGUIMIENTO DE LA AYUDA ALIMENTARIA

27. Un mecanismo eficaz de seguimiento de la ayuda alimentaria debe tener las siguientes características:

- basarse en un sistema de notificación por transacción y de manera inmediata y no en una presentación de información retrospectiva *a posteriori*;
- en la medida de lo posible, evitar que los donantes dupliquen en sus obligaciones de notificación la misma información bajo diferentes formas a distintos órganos;
- en la medida de lo posible, evitar la duplicación en la supervisión del cumplimiento de los principios de ayuda alimentaria o las obligaciones y compromisos jurídicos que los donantes han establecido con diferentes instituciones u organizaciones;
- ser flexible de modo que cambie con el tiempo en paralelo a la evolución de las disciplinas internacionales sobre ayuda alimentaria;

¹⁶ Durante la preparación de este documento los miembros del SCCE entrevistados volvieron a confirmar la necesidad de contar con dicho mecanismo.

¹⁷ Algunas de estas cuestiones se han tratado en Konandreas, P., "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", un documento de antecedentes presentado en la Consulta oficiosa de expertos sobre ayuda alimentaria, celebrada en Roma el 27 y 28 de enero de 2005.

¹⁸ Documento CCP/CSD/68/44, titulado "Role of the Sub-committee (CSD) in Light of Current and Prospective Developments in Agricultural Surpluses and Food Aid", con fecha el 26 de julio de 1968 (párrafo 94).

- ser aplicable mediante la solicitud de una notificación oportuna obligatoria de la totalidad de las transacciones de ayuda alimentaria.

28. El seguimiento de los envíos de ayuda alimentaria para un posible desplazamiento de mercados exige, en primer lugar, la reunión de información (es decir, notificaciones) y, en segundo lugar, la evaluación de la legitimidad de las transacciones descritas en tales notificaciones. En ambos casos se necesita una capacidad especializada e imparcialidad.

29. En la medida de lo posible, el mecanismo de seguimiento debería basarse en los actuales sistemas de notificación demostrados en vez de crear nuevas estructuras. El sistema existente más amplio es el Sistema de información sobre ayuda alimentaria administrado por el PMA, aunque actualmente tiene algunas limitaciones en relación con la oportunidad y el contenido de la información notificada.

30. La evaluación de las transacciones notificadas debería encomendarse a una secretaría con acceso a información relacionada y capacidad analítica demostrada para evaluar dicha información. Como se reconoce en el *Proyecto de modalidades*, las organizaciones multilaterales pertinentes tienen la competencia para supervisar las situaciones de seguridad alimentaria en el plano nacional y evaluar el desplazamiento perjudicial de los mercados y los efectos disuasorios que puedan tener lugar. El Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA) de la FAO y el PMA llevan a cabo evaluaciones nacionales conjuntas a la vez que respaldan la información y la capacidad analítica específica por producto disponibles en la División de Comercio y Mercados de la FAO, donde se encuentran las secretarías del SMIA y el CCP.

31. Con objeto de basarse en los sistemas actuales y funcionales del sistema multilateral, las siguientes consideraciones son pertinentes para la creación de un mecanismo nuevo y eficaz de seguimiento de la ayuda alimentaria como sucesor del SCCE.

Establecimiento de la nueva secretaría para el seguimiento de la ayuda alimentaria en Roma y ampliación de su base institucional

32. Al ubicar la nueva secretaría en Roma se proporciona acceso directo a la base de información y a una masa crítica de capacidad analítica pertinente, no solo en la FAO sino también en otras instituciones clave del ámbito de la alimentación (el PMA y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA]) con sede en Roma, así como en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). Reconociendo las cuestiones más amplias relacionadas con la prestación de ayuda alimentaria y su utilización eficaz, así como la competencia y el conocimiento especializado de estas instituciones del ámbito de la alimentación con sede en Roma, la nueva secretaría podría asimismo incluir a representantes de estas organizaciones en caso necesario.

33. Además del traslado de su secretaría, otro cambio importante de carácter semántico atañe al abandono de la noción anacrónica de “colocación de excedentes” en la denominación del nuevo mecanismo. El nombre del sucesor del SCCE podría simplemente ser Subcomité Consultivo de Ayuda Alimentaria (SCAA) y podría seguir afiliado y presentar informes al CCP.

34. A diferencia de la secretaría del actual SCCE, la del nuevo SCAA tendría una función notable en la evaluación de las transacciones de ayuda alimentaria antes de presentar sus recomendaciones en las reuniones del SCAA para pedir la aprobación de los miembros. En último lugar, sería necesario que el SCAA estableciese un programa periódico para la presentación de informes al Comité de Agricultura de la OMC. La frecuencia en que se presenten los informes se puede corresponder con la de los períodos de sesiones trimestrales periódicos del Comité.

Fortalecimiento del Sistema de información sobre ayuda alimentaria del PMA

35. El Sistema de información sobre ayuda alimentaria del PMA debería convertirse en el componente de información del SCAA. Puede que sea necesario reforzarlo a fin de registrar las transacciones de ayuda alimentaria de inmediato, de modo que se pueda supervisar de manera oportuna. Para ello, puede que solo se deban realizar cambios marginales en la estructura de la base de datos actual a fin de incluir también la información básica de apoyo específica de la transacción que haría posible una evaluación posterior de la legitimidad de la ayuda alimentaria. En lo concerniente al

calendario de las notificaciones que deben realizar los donantes, se pueden adoptar prácticas similares a las que se han utilizado en el SCCE, a través de las cuales la ayuda alimentaria no relacionada con emergencias se notifica antes de su envío, mientras que la ayuda alimentaria en apoyo de situaciones de emergencia se puede comunicar *a posteriori*, en intervalos predeterminados, tal como está también estipulado en el *Proyecto de modalidades* para este tipo de ayuda alimentaria.

Establecimiento de obligaciones jurídicas para la notificación de las transacciones de ayuda alimentaria

36. Si bien es comprensible que las disciplinas de la OMC exijan un mecanismo integrado de seguimiento y vigilancia, lo ideal sería que este estuviera basado en sistemas de las organizaciones pertinentes y no que fuera independiente de ellas. Este último caso iría en contra de los principios de eficiencia y eficacia del sistema de seguimiento de la ayuda alimentaria mencionados anteriormente, como el de evitar que los donantes dupliquen sus informes, así como la duplicación (y las posibles diferencias sustanciales) en la supervisión del cumplimiento por parte de diferentes instituciones. Por lo tanto, sería necesario establecer una relación operativa entre el Comité de Agricultura de la OMC (responsable del seguimiento del Comité en conjunto) y el SCAA (responsable del seguimiento de las transacciones de ayuda alimentaria). A este respecto, los donantes tendrían la obligación de notificar a este último todas sus transacciones de ayuda alimentaria, las cuales, a su vez, se comunicarían al Comité de Agricultura tras evaluar su legitimidad.

Cambio hacia una medida basada en las necesidades en el establecimiento de ayuda alimentaria legítima

37. El instrumento operativo que ha venido utilizando el SCCE para garantizar el cumplimiento de los *Principios* es el requisito de mercadeo usual (RMU), un compromiso contraído por el país beneficiario de mantener un nivel normal de importaciones comerciales del mismo producto especificadas en la transacción en condiciones concesionales, además de la ayuda alimentaria recibida. El concepto de RMU no se ha aceptado a escala mundial¹⁹ y puede que no garantice un volumen adicional de ayuda alimentaria, lo que constituye una condición previa para evitar el desplazamiento y los efectos disuasorios. Este concepto podría sustituirse por un principio “impulsado por las necesidades”, el cual es fundamental para racionalizar la prestación de ayuda alimentaria y se encuentra entre los primeros principios mencionados en el *Proyecto de modalidades* y el Convenio sobre la Asistencia Alimentaria. Un seguimiento de las transacciones de ayuda alimentaria basado en las necesidades proporcionaría un criterio más convincente que la medida relativa a los RMU para salvaguardar los intereses tanto de los exportadores comerciales como de los productores locales.

Aprovechamiento pleno de las evaluaciones de las necesidades de ayuda alimentaria realizadas por el SMIA y el PMA

38. El principio impulsado por las necesidades relativo a la prestación de ayuda alimentaria en conjunción la función de supervisión asignada a los organismos multilaterales en el *Proyecto de modalidades* plantea una excelente oportunidad al SCAA para aprovechar la capacidad de evaluación fidedigna, oportuna y exhaustiva de las necesidades y los conocimientos relacionados disponibles en Roma. El SMIA, en colaboración con el PMA, cuenta con un historial en las evaluaciones específicas por países de la situación de la oferta y la demanda de alimentos básicos²⁰. Estas evaluaciones se han

¹⁹ Cabe señalar que de los 46 miembros del SCCE en 1992, unos 28 no suscribieron la Resolución 2/55 del Consejo, que establecía el mecanismo de los RMU (“Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta de los Estados Miembros”, Roma, 1992, párrafos 58 y 59); esta cuestión se ha mencionado en varias ocasiones durante las reuniones del Subcomité. En el SCCE también se ha argumentado que las RMU ejercen una presión económica indebida en los países beneficiarios que distorsiona el aspecto humanitario de la ayuda alimentaria.

²⁰ Las evaluaciones de la seguridad alimentaria específicas por países del SMIA y el PMA recogen una gran cantidad de información oportuna relativa a la seguridad alimentaria, con frecuencia datos específicos de cada producto sobre las perspectivas de los cultivos locales, variaciones de los precios de los mercados, volúmenes de existencias, importaciones comerciales previstas, demanda efectiva, necesidades de intervención en el sector de la nutrición a escala nacional, identificación de los grupos de población subalimentados específicos, etc.

realizado de forma continuada durante muchos años e incluyen cálculos tanto de las necesidades de ayuda alimentaria de emergencia como de los déficits estructurales de los países expuestos a la inseguridad alimentaria, teniendo en cuenta su capacidad de importar comercialmente. El SMIA, en colaboración con el PMA, supervisa la situación de los países vulnerables y comunica sus conclusiones a los donantes a través de informes especiales y alertas especiales específicas por países en los casos en que haya situaciones de emergencia.

39. Este sistema claramente establecido, fiable, práctico y oportuno, que goza de la confianza de la comunidad de donantes, podría llegar a ser la base para el mecanismo del SCAA en el establecimiento de las necesidades legítimas de ayuda alimentaria²¹. Este sistema, junto con la documentación de antecedentes específica de cada transacción que los donantes comunican al Sistema de información sobre ayuda alimentaria, podría ser el punto de partida para la evaluación de los méritos de cada una de las transacciones de ayuda alimentaria.

VI. ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL CCP Y PASOS SIGUIENTES

40. Las tendencias del mercado mundial de alimentos y el desarrollo institucional de los últimos años han disminuido los riesgos de que la ayuda alimentaria se convierta en una cuestión comercial controvertida a corto o medio plazo. Existe, en cambio, la necesidad de contar a escala internacional con un sistema de notificación de ayuda alimentaria eficiente y con la capacidad de evaluar la legitimidad de las transacciones de ayuda alimentaria comunicadas. Sin embargo, la habilidad del actual SCCE de desempeñar sus funciones ha experimentado deficiencias tanto sustantivas como operacionales. En este documento se determinan los criterios básicos para un mecanismo eficaz de seguimiento de la ayuda alimentaria y los problemas fundamentales que deben abordarse al crear un sucesor al SCCE sobre la base de los instrumentos actuales y demostrados en el marco de las instituciones multilaterales pertinentes.

41. Si bien el SCCE se mantiene inactivo y seguirá así mientras los mercados mundiales de alimentos continúen siendo estrechos, debe establecerse un órgano sucesor según las pautas sugeridas más arriba. El impulso en el ámbito institucional y de las políticas en vista del alto grado de completitud de las disciplinas del *Proyecto de modalidades* de la OMC establecido en la Ronda de Doha y el Convenio sobre la Asistencia Alimentaria recientemente acordado hace que el establecimiento del sucesor sea oportuno. Las condiciones dominantes en el mercado mundial también propician un debate objetivo sobre las cuestiones planteadas.

42. Se invita al Comité a examinar las siguientes medidas:

- establecer un Grupo de trabajo compuesto por un pequeño número de miembros del CCP para examinar las ventajas y la viabilidad de las propuestas expuestas en este documento teniendo asimismo en cuenta las opiniones de las organizaciones pertinentes;
- fijar un marco temporal para que el Grupo de trabajo concluya su labor (un año sería adecuado) y prepare sus recomendaciones para que el CCP las examine;
- encargar a la Secretaría que organice un período extraordinario de sesiones del CCP para examinar las recomendaciones del Grupo de trabajo relativas al sucesor del SCCE.

²¹ El Sistema de información sobre el mercado agrícola (SIMA), recientemente establecido por el G-20, también es un importante proveedor de información sobre los mercados. Tiene su sede en Roma y colabora estrechamente con el SMIA. El SIMA goza del apoyo y la confianza de un gran número de países (tanto exportadores como importadores), así como del apoyo analítico de nada menos que 10 organizaciones internacionales pertinentes, las cuales componen su Secretaría.