

A wireframe globe is centered in the upper half of the page, with a light-colored arrow pointing to the left positioned behind its upper right portion.

Parte I

¿PERMITE
LA AYUDA ALIMENTARIA
CONSEGUIR LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA?



Parte I





1. Introducción y panorama general

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ayuda alimentaria y seguridad alimentaria

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

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

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

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

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

La ayuda alimentaria en contextos de crisis

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

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

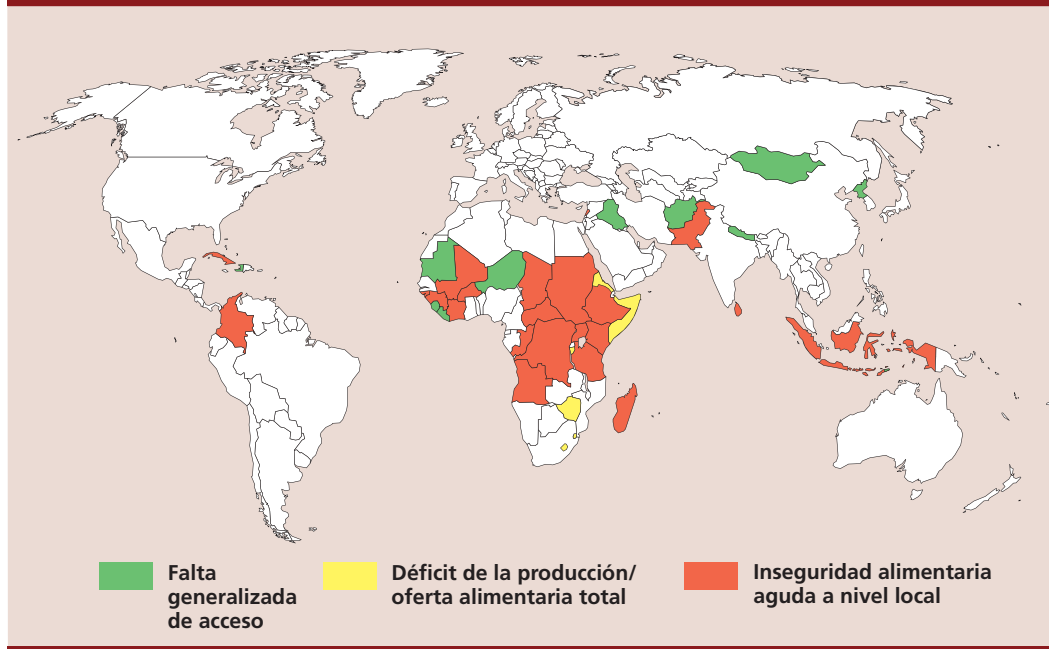
Tal como se muestra en la Figura 1, pocas veces las crisis alimentarias son el resultado de una escasez absoluta en la disponibilidad de alimentos; lo más habitual es una falta generalizada de acceso a los alimentos. A menudo, la acción del hombre constituye la causa subyacente o el desencadenante de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

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

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

FIGURA 1

Países en crisis que requieren ayuda exterior, octubre de 2006



Fuente: FAO, 2006b.

Sinopsis y resumen del informe

Programación de la ayuda alimentaria, gobernanza y protección social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desplazamiento, desincentivos y dependencia

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

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

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

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

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

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

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

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

La ayuda alimentaria en la intervención en situaciones de emergencia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Eliminar las formas de ayuda alimentaria sin destinatario determinado.* La ayuda alimentaria que se vende en los mercados del país beneficiario suele desplazar las importaciones comerciales o distorsionar los mercados y los incentivos de producción locales, con efectos negativos a largo plazo en la seguridad alimentaria. En la práctica, esto supone eliminar la ayuda alimentaria por programa y la monetización de la ayuda para proyectos.
 - *Desvincular la ayuda alimentaria de los requisitos de adquisición, elaboración y transporte locales.* Alrededor de un tercio de los recursos de la ayuda alimentaria mundial se desperdicia por culpa de estas exigencias. Muchos donantes han desvinculado la ayuda alimentaria de las exigencias de adquisiciones locales; otros también deberían contemplar hacerlo.
 - *Usar la ayuda alimentaria en especie únicamente donde la inseguridad alimentaria esté causada por una escasez de alimentos.* En los lugares donde los alimentos
- estén disponibles, pero los grupos vulnerables adolezcan de acceso a los alimentos, la ayuda selectiva en efectivo o cupones para alimentos serán más eficaces y eficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias sin socavar los mercados locales. Las intervenciones que mejoran el funcionamiento de los mercados (reparando carreteras, por ejemplo) pueden ser más eficaces en el apoyo a la seguridad alimentaria sostenible que las intervenciones basadas en alimentos.
- *Usar la adquisición de ayuda alimentaria local y regional donde sea adecuada, pero sin sustituir la imposición de condiciones en origen por condiciones locales o regionales.* Este tipo de intervenciones puede provocar un aumento de los precios pagados por los consumidores pobres y puede crear unos incentivos de mercado insostenibles para productores y comerciantes de alimentos. Este aspecto refuerza la necesidad de realizar un seguimiento detallado del efecto de todas las intervenciones de ayuda alimentaria.
 - *Mejorar los sistemas de información, análisis y seguimiento de las necesidades.* Estas reformas asegurarán que se realicen las intervenciones adecuadas y en el momento oportuno y que se minimicen las consecuencias negativas.