

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

LA ACCIÓN INTERNACIONAL CONTRA EL HAMBRE Y  
LA AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO DE LA  
UNIÓN EUROPEA

ELENA LÓPEZ-ALMANSA BEAUS

UNIVERSITAT DE VALENCIA  
Servei de Publicacions  
2005

Aquesta Tesi Doctoral va ser presentada a València el dia 23 de Juliol de 2005 davant un tribunal format per:

- D. Vincenzo Ferrari
- D<sup>a</sup>. Pilar Pozo Serrano
- D<sup>a</sup>. Ruth Zimmerling
- D. Romualdo Bermejo García
- D. Luis Pérez-Prat Durban

Va ser dirigida per:  
D. Consuelo Ramón Chornet

©Copyright: Servei de Publicacions  
Elena López-Almansa Beaus

---

Depòsit legal:  
I.S.B.N.:84-370-6374-4

Edita: Universitat de València  
Servei de Publicacions  
C/ Artes Gráficas, 13 bajo  
46010 València  
Spain  
Telèfon: 963864115

**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**Departamento de Derecho Internacional**

---



**La acción internacional contra el hambre y**  
***la ayuda alimentaria al desarrollo***  
**de la Unión Europea**

**TESIS DOCTORAL**

*Presentada por:*

Elena López-Almansa Beaus

*Dirigida por:*

Dra. D<sup>a</sup> Consuelo Ramón Chornet

Valencia, Abril de 2005

**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**  
**Facultad de Derecho**  
**Departamento de Derecho Internacional**

**LA ACCIÓN INTERNACIONAL CONTRA EL HAMBRE  
Y LA AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO  
DE LA UNIÓN EUROPEA**

**TESIS DOCTORAL**

**Presentada por:**

Elena López-Almansa Beaus

**Dirigida por:**

Dra. D<sup>a</sup> Consuelo Ramón Chornet

Valencia, abril de 2005

## ÍNDICE

<b>Abreviaturas/Abbreviations</b> .....	xv
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Introduction</b> .....	8

### **PRIMERA PARTE: EL HAMBRE COMO PRESUPUESTO DE LA AYUDA ALIMENTARIA**..... 15

#### **CAPÍTULO I.- APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DEL HAMBRE Y A SUS CAUSAS**..... 17

I.1- Descripción del fenómeno del hambre.....	18
A) Algunas matizaciones terminológicas.....	18
B) Cuestionamiento de los índices de medición del hambre.....	26
C) Efectos de la malnutrición a corto y a largo plazo: repercusión del problema en el ámbito internacional.....	32
I.2- La explicación del fenómeno del hambre: teorías en conflicto.....	39
A) El hambre como fruto de la tensión existente entre producción y población.....	40
i.- Líneas maestras del pensamiento de Malthus y los Neomaltusianos.....	40
ii.- Puntos débiles de este enfoque reduccionista .....	45
B) La Teoría de las Titularidades de Amartya Sen.....	47
i.- Revisión de los elementos centrales de la teoría de Malthus.....	49
ii.- Las virtudes de la nueva comprensión del hambre a través de los derechos de acceso o “entitlements”.....	52
I.3- Causas y posibles soluciones.....	58
A) La pobreza como principal contexto del hambre endémica.....	61
i.- Delimitación conceptual.....	62

ii.- Hambre y pobreza endémica, ¿relación de causalidad o círculo vicioso?.....	64
iii.- Las causas de la pobreza en cuanto causas del hambre.....	66
a) Factores económicos.....	68
b) Factores políticos.....	71
c) Factores sociales.....	74
B) Otras causas del hambre.....	76
i.- Factores naturales.....	76
ii.- Factores relacionados con la producción.....	80
iii.- Factores relacionados con la población.....	85
a) ¿El excesivo crecimiento demográfico?.....	85
b) Emigración masiva a las ciudades.....	89
iv.- Conflictos armados, desplazados y refugiados.....	91
C) Propuestas actuales para la eliminación del hambre. La biotecnología como panacea hacia una solución definitiva.....	95

## **CAPÍTULO II.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN EN LA PRÁCTICA INTERNACIONAL..... 99**

II.1- La seguridad alimentaria como objetivo de las políticas contra el hambre.....	99
A) La progresiva delimitación de la noción de seguridad alimentaria: desde la seguridad alimentaria nacional a la seguridad alimentaria percibida por el individuo.....	100
B) Algunas observaciones acerca de la definición vigente.....	107
i.- Distinción entre la seguridad de los suministros alimentarios ( <i>food supply security</i> ) y la seguridad de los alimentos ( <i>food safety</i> ).....	107
ii.- Análisis de los factores de los que depende la seguridad alimentaria.....	111

C) Utilidad del concepto en la lucha contra el hambre.....	116
i.- La doble aportación de la seguridad alimentaria como objetivo de las políticas y como principio organizativo.....	117
ii.- La compatibilidad de los objetivos de seguridad alimentaria y desarrollo sostenible.....	120
D) Conexión entre la seguridad alimentaria y el derecho a los alimentos.....	122
II.2- La propuesta del derecho a la alimentación para hacer frente al hambre.....	124
A) El derecho humano a la alimentación: aspectos generales.....	127
i.- Configuración básica del derecho a los alimentos por el Derecho Internacional.....	127
ii.- El desigual reconocimiento del derecho a la alimentación por los diferentes ordenamientos jurídicos.....	135
a) Escasa realización en las legislaciones nacionales.....	135
b) La consolidación del derecho en los textos internacionales.....	138
B) El derecho a los alimentos en el Derecho Internacional: aspectos controvertidos.....	143
i.- Naturaleza: superación de las tradicionales disquisiciones doctrinales en torno a los derechos económicos, sociales y culturales.....	144
ii.- Contenido: el proceso de progresiva definición del contenido del derecho y de las correspondientes obligaciones de los Estados.....	147
a) Los primeros impulsos por concretar el derecho.....	148
b) Revitalización del proceso de concreción: desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 hasta la Observación General nº 12.....	152
c) La Observación General nº 12, reflejo del estado actual del Derecho Internacional. Especial atención a la ayuda alimentaria.....	155

d) Los hitos del siglo XXI.....	159
C) El camino hacia su justiciabilidad.....	161
i.- La indudable justiciabilidad en abstracto del derecho a la alimentación.....	162
ii.- La justiciabilidad en concreto del derecho a los alimentos.....	164
a) La justiciabilidad del derecho en el ámbito nacional.....	165
b) La justiciabilidad del derecho en el ámbito regional.....	166
c) La justiciabilidad del derecho en el ámbito internacional.....	166

**SEGUNDA PARTE: EL ACTUAL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO.....** 169

**CAPÍTULO I.- CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.....** 172

I.1- Problemas de definición y clasificación de la ayuda alimentaria.....	172
A) Los obstáculos planteados por la ausencia de una definición jurídica precisa de la ayuda alimentaria.....	173
B) La creciente complejidad de la clasificación de la ayuda.....	181
i.- Según el canal de suministro de la ayuda.....	182
ii.- Según los objetivos de la ayuda: <i>ayuda alimentaria al desarrollo</i> y de emergencia.....	183
iii.- Según el modo de proporcionar la ayuda.....	187
a) Tipología.....	187
b) La adquisición de los productos en países en desarrollo.....	189
iv.- Otras acciones complementarias en la Unión Europea: la tendencia a combinar la ayuda alimentaria con las nuevas operaciones de seguridad alimentaria.....	193



I.2- La progresiva configuración del régimen internacional de ayuda alimentaria.....	198
A) La evolución de los objetivos y principios del régimen de ayuda alimentaria desde el Plan Marshall hasta la actualidad.....	198
i.- Rasgos del régimen originario de ayuda alimentaria internacional.....	199
ii.- La introducción de la seguridad alimentaria como objetivo de la ayuda y su repercusión en el régimen: de la ayuda alimentaria de emergencia, a la <i>ayuda alimentaria al desarrollo</i> integrada en estrategias de seguridad alimentaria. Especial atención a la Unión Europea.....	203
a) La introducción de la seguridad alimentaria en el régimen internacional de ayuda alimentaria.....	203
b) El cambio de orientación en la Unión Europea.....	204
iii.- El abandono de los principios originarios.....	206
B) La ayuda alimentaria en la práctica internacional: entre la indiferencia gubernamental y la atención doctrinal.....	208
i.- La pasividad de las Cumbres internacionales respecto a la ayuda alimentaria ¿y el hambre?.....	209
a) La escasa atención prestada a la ayuda alimentaria en las conferencias celebradas hasta los años 90.....	209
b) Permanencia en el olvido en las numerosas conferencias de la última década.....	214
b.a- Hasta 1996.....	215
b.b- La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996.....	219
b.c- La Cumbre del Milenio.....	227
b.d- La primera cumbre sobre financiación del desarrollo.....	229
b.e- La Cumbre Mundial sobre la Alimentación <i>Cinco Años Después</i> .....	233
b.f- La Cumbre de Johannesburgo.....	238

ii.- El peso de la comunidad epistemológica en la configuración del régimen de ayuda alimentaria.....	246
---	-----

**CAPÍTULO II.- LAS NORMAS MULTILATERALES EN MATERIA DE AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO..... 253**

II.1- La ayuda alimentaria en las Declaraciones internacionales relacionadas con el hambre, una ausencia significativa.....	253
---	-----

II.2- La ausencia de una orientación clara y coherente en los instrumentos gubernamentales sobre <i>ayuda alimentaria al desarrollo</i> .....	256
---	-----

A) Examen de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales en materia de ayuda alimentaria.....	257
---	-----

B) Los Principios sobre Colocación de los Excedentes y Obligaciones de Consulta de los Estados Miembros, primera expresión de las barreras comerciales a la ayuda.....	260
--	-----

C) La seguridad alimentaria en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999.....	265
---	-----

i.- La relevancia de los Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos.....	265
--	-----

ii.- Antecedentes: análisis de los convenios de ayuda alimentaria desde 1967 a 1999.....	266
--	-----

iii.- El Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 y su contribución a la seguridad alimentaria.....	272
---	-----

D) La ayuda alimentaria en el Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos.....	279
--	-----

E) La introducción de refuerzos a los intereses comerciales: el Acuerdo sobre Agricultura y la Decisión de Marrakech.....	283
---	-----

II.3- Códigos de conducta sobre ayuda alimentaria: el Proyecto Esfera del CICR y otros códigos regionales.....	289
--	-----

A) El Proyecto Esfera y la protección de los intereses de los receptores de ayuda de emergencia.....	291
--	-----

B) Los intentos aislados de códigos de conducta regionales.....	296
---	-----

i.- La Carta del Sahel.....	296
-----------------------------	-----

ii.- La Carta del Cuerno de África.....	299
---	-----

iii.- Iniciativa no gubernamental europea.....	300
iv.- Los Principios de las Organizaciones Voluntarias Privadas estadounidenses.....	301
C) Necesidad de una Carta multilateral de ayuda y seguridad alimentaria.....	302
<b>CAPÍTULO III.- PRINCIPALES ORGANIZACIONES Y ÓRGANOS INTERNACIONALES MULTILATERALES IMPLICADOS EN LA AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO.....</b>	<b>305</b>
III.1- La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).....	306
A) Órganos con incidencia en la <i>ayuda alimentaria al desarrollo</i> .....	313
i.- El Subcomité Consultivo sobre Colocación de los Excedentes y Obligaciones Consultivas (CSSD).....	313
ii.- El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSAM)....	316
B) Principales programas.....	318
i.- El Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación (SMIA).....	318
ii.- El Sistema de Información y de Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV).....	321
iii.- El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA).....	323
III.2- El Programa Mundial de Alimentos, principal canal multilateral de ayuda alimentaria internacional.....	327
III.3- El Comité de Agricultura de la OMC: guardián de la liberalización del comercio.....	334
III.4- El Comité de Ayuda Alimentaria y su vigilancia del Convenio sobre Ayuda Alimentaria.....	336
III.5- El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE como órgano vital para la definición y evaluación de la ayuda.....	341
III.6- Consideraciones finales.....	346

<b>CAPÍTULO IV.- POSICIONAMIENTO CRÍTICO EN TORNO A LA AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO.....</b>	<b>349</b>
IV.1- Antecedentes: revisión de la discusión tradicional sobre los efectos perversos de la ayuda alimentaria.....	350
A) ¿Un instrumento con inevitables efectos negativos?.....	352
i.- Desmitificación de los efectos desincentivadores.....	352
ii.- Los efectos relacionados con su gestión y distribución.....	357
iii.- Las críticas relacionadas con las finalidades de la ayuda.....	358
B) Sobre los efectos positivos de la ayuda alimentaria.....	362
IV.2- Reflexión sobre la ayuda alimentaria como fuente de desarrollo.....	366
A) El debate doctrinal en torno a la contribución de la ayuda alimentaria al desarrollo.....	367
i.- 1960-1980: aportaciones de Singer. Identificación de las condiciones en las que la ayuda alimentaria puede contribuir al desarrollo.....	368
ii.- Proliferación de estudios en la década de los 80.....	372
iii.- Los “tránsfugas” del siglo XXI: introducción de las críticas a la eficiencia de la ayuda medida según el criterio de coste-efectividad o rentabilidad. La necesidad de corregirlo con el criterio de los receptores o de relación coste-beneficio.....	374
iv.- La aplicación del criterio de los receptores para medir la eficacia de la <i>ayuda alimentaria al desarrollo</i> .....	377
B) La concentración como solución para incrementar la eficiencia y la eficacia de la <i>ayuda alimentaria al desarrollo</i> .....	381
i.- Propuesta de parte de la comunidad epistemológica.....	381
ii.- Acerca de su aplicación práctica.....	385

**TERCERA PARTE: EL PAPEL DE LA AYUDA ALIMENTARIA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO EN EL RÉGIMEN DE LA UNIÓN EUROPEA**..... 389

**CAPÍTULO I.- EL RÉGIMEN DE AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO DE LA UE: ORGANIZACIÓN Y NORMAS IMPLICADAS**..... 392

I.1- La organización de la *ayuda alimentaria al desarrollo* prestada por la Unión Europea..... 393

A) Panorama actual: de la clara distribución de competencias a los problemas de organización dentro de la Comisión..... 393

i.- La competencia complementaria entre los Estados Miembros y las instituciones de la Unión..... 394

ii.- Presencia reforzada de los intereses nacionales en la distribución de poderes entre la Comisión y el Consejo..... 397

iii.- Dentro de los Servicios y Direcciones Generales de la Comisión: estado actual del proceso de reforma y aglutinamiento de las Direcciones Generales..... 402

B) Implicaciones de la inminente reforma de la política de cooperación al desarrollo en la organización de *ayuda alimentaria al desarrollo* de la UE..... 405

I.2- La orientación de las normas comunitarias hacia la seguridad alimentaria.....411

A) Regulación básica..... 412

i.- Normas sobre financiación de la ayuda alimentaria..... 414

ii.- Normas sobre las formas de ejecución y movilización de la ayuda alimentaria..... 416

iii.- Normas generales sobre ayuda alimentaria: multiplicidad de textos hasta el Reglamento nº 1292/96..... 417

iv.- Breve referencia a las normas sobre ayuda humanitaria y su aplicación..... 421

B) Atención especial al Reglamento del Consejo (CE) nº 1292/96.... 424

i.- Principales rasgos de la norma de cabecera del Derecho de la UE sobre ayuda alimentaria..... 425

ii.- Pros y contras del cambio operado en el régimen jurídico comunitario de *ayuda alimentaria al desarrollo*..... 430

**CAPÍTULO II.- ANÁLISIS DE UN SUPUESTO PRÁCTICO: LA OPERACIÓN ABUNDANCIA, REFLEJO DE LOS PROBLEMAS SUSCITADOS POR LA AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO** ..... 432

II.1- Introducción a la Operación Abundancia, gran proyecto de desarrollo de la industria láctea de la India ..... 434

A) Antecedentes: la India como receptor de ayuda alimentaria ..... 435

B) Contenido del proyecto y régimen jurídico aplicable ..... 442

i.- Descripción de la “Operación Abundancia” ..... 442

ii.- Normas de la UE aplicables ..... 447

a) Operación Abundancia-I ..... 447

b) Operación Abundancia-II ..... 449

c) Operación Abundancia-III ..... 451

II.2- Valoración del proyecto. Las lecciones de la Operación Abundancia acerca de la eficacia y la eficiencia de la *ayuda alimentaria al desarrollo*..... 453

A) La controvertida eficacia del proyecto: cuestionamiento de su impacto en el desarrollo y seguridad alimentaria de la India..... 453

i.- Contribución imprecisa al incremento de la disponibilidad láctea ..... 455

ii.- Impacto socioeconómico discriminatorio, incluso para las mujeres ..... 457

iii.- Dependencia ¿de quién? ..... 461

iv.- Valoración global: las enseñanzas de la Operación Abundancia para otras acciones de ayuda alimentaria ..... 464

B) Reflejo de la posible eficiencia de la *ayuda alimentaria al desarrollo*: la ayuda alimentaria puede ser un instrumento para lograr el desarrollo si se perfeccionan su diseño y aplicación ..... 467

II.3.- El régimen jurídico comunitario de <i>ayuda alimentaria al desarrollo</i> posterior a la Operación Abundancia: confirmación del cambio de dirección y persistencia de algunas críticas .....	470
---	-----

**CHAPTER III.- THE EUROPEAN UNION POLICY OF *DEVELOPMENT FOOD AID* POST 1996..... 478**

III.1- European Union's food aid in the context of international aid and the Union's Official Development Assistance.....	479
---	-----

A) Trends in global food aid.....	479
-----------------------------------	-----

i.- Quantitative evolution.....	480
---------------------------------	-----

ii.- Qualitative evolution.....	481
---------------------------------	-----

B) The weight of the European Union in the multilateral ODA.....	483
--	-----

C) The volume of the food aid of the Union.....	484
---	-----

D) The growing importance of the community food aid programme.....	485
--	-----

III.2- The execution of community regulations on <i>development food aid</i> . Special attention to the most controversial aspects.....	486
---	-----

A) The type of <i>development food aid</i> used: the impulse of new practices.....	488
--	-----

B) Aid supply channels.....	490
-----------------------------	-----

C) Recipients of the aid.....	493
-------------------------------	-----

III.3- The position of the European Union on certain fields under regulation.....	496
---	-----

A) Status of the tying of food aid.....	496
---	-----

B) Food aid and biotechnology: an open matter.....	500
--	-----

i.- Introduction to genetic engineering and underlying concerns.....	501
--	-----

ii.- The controversial introduction of transgenics in international food aid. Main attitudes.....	507
---	-----

a) Behaviour of the recipients: hypothesis of rejection or conflict.....	508
--	-----

b) Attitude of the donors and international agencies.....	513
iii.- Debate on legality and necessity.....	515
a) Genetically modified food aid. Humanitarian imposition or the absolute right to refuse it?.....	516
b) Are genetically modified organisms necessary to achieve food security and to put an end to hunger?.....	519
<b>Conclusiones.....</b>	<b>525</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>xxi</b>
<b>ADENDA.- Versión del Capítulo III de la Tercera Parte en castellano.....</b>	<b>lxxvii</b>
<b>CAPÍTULO III.- LA POLÍTICA DE AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA DESPUÉS DE 1996.....</b>	<b>lxxix</b>
III.1- La ayuda alimentaria de la Unión Europea en el contexto de la ayuda internacional y la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión.....	lxxx
A) Las tendencias de la ayuda alimentaria global .....	lxxxii
i.- Evolución cuantitativa.....	lxxxii
ii.- Evolución cualitativa .....	lxxxiii
B) El peso de la Unión Europea en la AOD multilateral.....	lxxxiv
C) El volumen de la ayuda alimentaria de la Unión.....	lxxxvi
D) La creciente importancia del programa comunitario de ayuda alimentaria.....	lxxxvii
III.2- La ejecución de las normas comunitarias sobre <i>ayuda alimentaria al desarrollo</i> . Especial atención a los aspectos más conflictivos.....	lxxxviii
A) El tipo de <i>ayuda alimentaria al desarrollo</i> empleado: el impulso de nuevas prácticas .....	lxxxix
B) Los canales de suministro de la ayuda .....	xcii
C) Los destinatarios de la ayuda .....	xcv



III.3- La posición de la Unión Europea en determinados ámbitos de desarrollo progresivo.....	xcviii
A) Estado de la vinculación de la ayuda alimentaria.....	xcix
B) Ayuda alimentaria y biotecnología: cuestión abierta.....	cii
i.- Introducción a la ingeniería genética y a las preocupaciones subyacentes.....	civ
ii.- La controvertida introducción de los transgénicos en la ayuda alimentaria internacional. Principales posturas.....	cx
a) Comportamiento de los destinatarios: supuestos de rechazo o conflicto .....	cxí
b) Actitud de los donantes y los organismos internacionales.....	cxvi
iii.- Debate sobre su legalidad y necesidad .....	cxix
a) Ayuda alimentaria modificada genéticamente. ¿Imposición humanitaria o derecho absoluto a rechazarla?.....	cxix
b) ¿Son necesarios los alimentos modificados genéticamente para lograr la seguridad alimentaria y acabar con el hambre? .....	cxix



## **ABREVIATURA S/ABBREVIATIONS**

ADPIC.....	Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)
ACNUR.....	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
AIC.....	Acuerdo Internacional de Cereales, International Grains Agreement (IGA)
AIF.....	Asociación Internacional de Fomento, International Development Association (IDA)
AO.....	Ayuda Oficial, Official Assistance (OA)
AOD.....	Ayuda Oficial al Desarrollo, Official Development Assistance (ODA)
APD.....	Ayuda Pública al Desarrollo, Public Development Assistance (PDA)
BAD.....	Grupo del Banco Africano de Desarrollo, African Development Bank Group (ADB)
BID.....	Banco Interamericano de Desarrollo, Interamerican Development Bank (IDB)
BM.....	Grupo del Banco Mundial, World Bank Group (WB)
CAD.....	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, OECD Development Assistance Committee (DAC)
CAM.....	Consejo Alimentario Mundial, World Food Council (WFC)
CARE.....	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CCC.....	Convenio sobre el Comercio de Cereales, Grains Trade Convention (GTC)
CE.....	Comunidad Europea, European Community (EC)

CEE.....	Comunidad Económica Europea, European Economic Community (EEC)
CIC.....	Consejo Internacional de Cereales, International Grains Council (IGC)
CICR.....	Comité Internacional de la Cruz Roja, International Committee of the Red Cross (ICRC)
CILSS.....	Comité Interestatal de Lucha contra la Sequía en el Sahel, Comité Permanent Inter États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel, Permanent Interstate Committee for Drought Control in the Sahel
CMA.....	Cumbre Mundial sobre la Alimentación, World Food Summit (WFS)
CMA+5.....	Cumbre Mundial sobre la Alimentación <i>Cinco Años Después</i> , World Food Summit <i>Five Years Later</i> (WFS + 5)
CNUCED.....	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)
CNUMAD.....	Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro, 1992
COMITÉ DESC.....	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)
CPPB.....	Comité de Problemas sobre Productos Básicos, Committee on Commodity Problems (CCP)
CRS.....	Catholic Relief Services
CSAM.....	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Committee on World Food Security (CFS)
CSSD.....	Subcomité Consultivo sobre Colocación de los Excedentes y Obligaciones Consultivas, Consultative Subcommittee on Surplus Disposal and Consultative Obligations
DUDH.....	Declaración Universal de Derechos Humanos, Universal Declaration of Human Rights (UDHR)

*Abreviaturas/Abbreviations*

EMPRES.....	Sistema de Prevención de Emergencia de Plagas y Enfermedades Transfronterizas de los Animales y las Plantas, Emergency Prevention System for Transboundary Animal and Plant Pests and Diseases
EUROPEAID.....	Oficina de Cooperación EuropeAid, EuropeAid Co-operation Office
FAM.....	Food Aid Management
FAO.....	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Food and Agriculture Organization of the United Nations
FICR.....	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)
FMI.....	Fondo Monetario Internacional, International Monetary Fund (IMF)
GACAP.....	Generally Accepted Commodity Accountability Principles
GATT.....	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, General Agreement on Tariffs and Trade
GCIAI.....	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional, Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)
GTIG.....	Grupo de Trabajo Intergubernamental, Intergovernmental Working Group (IGWG)
GTI-SICIAV.....	Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre el SICIAV, Inter-Agency Working Group on FIVIMS (IAWG-FIVIMS)
FED.....	Fondo Europeo de Desarrollo, European Development Fund (EDF)
FIDA.....	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, International Fund for Agricultural Development (IFAD)
IGAD.....	Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, Intergovernmental Authority on Development
LOWA .....	FAO Liaison Office for North America
NEI.....	Nuevos Estados Independientes, New Independent States (NIS)

OACNUR.....	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
OCDE.....	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
OCHA.....	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECE.....	Organización Europea para la Cooperación Económica, Organisation for European Economic Co-operation (OEEC)
OG n° 12.....	Observación General n° 12 del Comité DESC, General Comment No.12 of the CESCR
OIT.....	Organización Internacional del Trabajo, International Labour Organization (ILO)
OMC.....	Organización Mundial del Comercio, World Trade Organization (WTO)
OMG.....	Organismo Modificado Genéticamente, Genetically Modified Organism (GMO)
OMM.....	Organización Meteorológica Mundial, World Meteorological Organization (WMO)
OMS.....	Organización Mundial de la Salud, World Health Organization (WHO)
ONG.....	Organización No Gubernamental, Non-Governmental Organization (NGO)
ONU.....	Organización de las Naciones Unidas, United Nations (UN)
OVM.....	Organismo Vivo Modificado, Living Modified Organism (LMO)
OVP.....	Organización Voluntaria Privada, Private Voluntary Organization (PVO)
PAC.....	Política Agrícola Común, Common Agricultural Policy (CAP)
PBIDA.....	Países de Bajos Ingresos y con Déficit de Alimentos, Low-Income Food Deficit Countries (LIFDCs)

*Abreviaturas/Abbreviations*

PECO.....	Países de Europa Central y Oriental, Central and Eastern Europe Countries (CEECs)
PESA.....	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, Special Programme for Food Security (SPFS)
PESC.....	Política Exterior y de Seguridad Común, Common Foreign and Security Policy (CFSP)
PIDCP.....	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)
PIDESC....	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)
PMA.....	Programa Mundial de Alimentos, World Food Programme (WFP)
PNB.....	Producto Nacional Bruto, Gross Domestic Product (GDP)
PNUD.....	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, United Nations Development Programme (UNDP)
DELP.....	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)
PTUM.....	Países y Territorios de Ultramar, Overseas Countries and Territories (OCT)
RAIE.....	Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia, International Emergency Food Reserve (IEFR)
RMU.....	Requisitos de Mercadeo Usual, Usual Marketing Requirements (UMR)
SADC.....	Comunidad de Desarrollo de África Austral, Southern African Development Community
SADCC.....	Conferencia de Coordinación del Sur de África, Southern African Development Coordination Conference
SAIA.....	Sistemas de Alerta y de Información sobre la Alimentación, Early Warning and Food Information Systems (EWFIS)
SAF.....	Seguridad Alimentaria Familiar, Household Food Security (HFS)
SAN.....	Seguridad Alimentaria Nacional, National Food Security (NFS)

SICIAV.....	Sistema de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad, Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems (FIVIMS)
SMIA.....	Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación, Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture (GIEWS)
TCE.....	Tratado de la Comunidad Europea, EC Treaty
TCEE.....	Tratado de la Comunidad Económica Europea, EEC Treaty
UE.....	Unión Europea, European Union (EU)
UNICEF.....	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, United Nations Children´s Fund
UNBRO .....	United Nations Border Relief Operation
UNRRA.....	Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas, United Nations Relief and Rehabilitation Administration
UNRWA.....	Agencia de las Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees
USAID.....	Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional, United States Agency for International Development
USDA.....	Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos, United States Department of Agriculture



## **INTRODUCCIÓN**

### *Objeto y límites*

El hambre, puntual o endémica, es una realidad trágica a la que nos venimos enfrentando desde los albores de la humanidad y cuya incidencia sigue siendo decisiva en nuestros días si atendemos a las cifras del último Informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre el Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, publicado a finales del año pasado. Podría decirse, empleando la expresión del actual Presidente de Brasil, Luis Ignacio Lula da Silva, que este flagelo constituye el arma de destrucción masiva más cruel.

Las nefastas repercusiones del fenómeno del hambre en la vida de millones de personas dan cuenta de su gravedad. Priva de salud a sus víctimas y engendra niños “de segunda clase”, en una intensa búsqueda por el sustento que les aboca incluso a emigrar a otros países. Agrava y/o provoca el SIDA, con la carga socioeconómica que esta enfermedad acarrea para los países en desarrollo. Además, es fuente y consecuencia de inestabilidad, pobreza y subdesarrollo, como acredita el hecho de que la mayoría de los conflictos internos afloran en países de precaria situación alimentaria (Côte d’Ivoire, Uganda, República Democrática del Congo, Liberia...). A este círculo vicioso se unen las políticas internas e internacionales, las primeras encaminadas hacia objetivos lejanos a la seguridad alimentaria y la realización del derecho humano a la alimentación, y las segundas fallidas en su aparente intento por suplir la incapacidad de los Estados afectados para hacer frente al hambre por sí mismos. Una buena muestra de lo afirmado es el escándalo desencadenado con el fin del programa de las Naciones Unidas “Petróleo por Alimentos”, en Irak, en el que se ha puesto de manifiesto como la corrupción del gobierno iraquí y algunas medidas internacionales (en especial, los embargos o sanciones económicas) en vez de contribuir a solucionar el hambre y el subdesarrollo los agravan. Por otro lado, los propios nacionales de los países en conflicto perpetúan la situación, al emplear el hambre como arma de guerra para vencer a la parte contendiente contraria (como ha sucedido en Sudán), o incluso para atraer la ayuda internacional.

Así pues, esta terrible lacra constituye una cuestión mundial en nuestros días y su resolución exige una respuesta concertada en el ámbito internacional. De hecho, en el último decenio no son pocas las conferencias internacionales que se han preocupado más o menos directamente de esta cuestión, destacando entre las más recientes: la Cumbre Mundial sobre la Alimentación *Cinco Años Después* (2002), la Conferencia de Monterrey (2002), la Cumbre de Johannesburgo (2002), el Foro Mundial sobre la Reforma Agraria (2004) y el Foro Económico Mundial de Davos (2005). Algunos de los actuales mandatarios mundiales (Lula da Silva, Rodríguez Zapatero, Lagos, Chirac...) siguen haciendo declaraciones al respecto, aprovechando cualquier situación que lo propicie, como el reciente Encuentro para la Lucha contra el Hambre y la Pobreza que tuvo lugar a finales de septiembre de 2004. Pero también se movilizan otros actores institucionales y privados, sobre todo tras la creación en el año 2002 de la *Alianza Mundial contra el Hambre*. Por otro lado, las últimas catástrofes naturales (los terremotos y tsunamis del Sureste de Asia en diciembre de 2004, las plagas de langosta del desierto en el Norte de África, el terremoto de Irán...) y otros acontecimientos internacionales (el fiasco de Irak, el conflicto de Darfur...) han convertido el hambre en un tema de plena actualidad.

Pese a todo y hasta la fecha, los intentos de la comunidad internacional por erradicar el problema han resultado insuficientes. Algo falla, pues, si bien no podemos afirmar que exista una única solución, sí pueden identificarse unos elementos troncales de cualquier actuación verdaderamente tendente a su erradicación, muchos de los cuales están ausentes en la acción internacional. Durante el desarrollo de la primera etapa de este trabajo y en el transcurso de una estancia de investigación en Ginebra con el profesor Condorelli, la profundización en estos elementos troncales constituyó una de las claves en la búsqueda de la resolución del fenómeno del hambre. Entre ellos, tiene especial relevancia la reestructuración de las relaciones económicas internacionales conforme a justicia, según la visión ofrecida por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación en su última obra<sup>1</sup>.

Conscientes de la complejidad y amplitud del tema que pretendemos abordar, centraremos nuestra investigación en las posibilidades que tiene actualmente uno de los

---

<sup>1</sup> J. ZIEGLER, *Los nuevos amos del mundo y aquellos que se les resisten*, Colección Imago Mundi, Vol. 29, Eds. Destino, 2003.

más importantes instrumentos de los que dispone la comunidad internacional en la lucha contra el hambre en el mundo. Nos referimos a la ayuda alimentaria<sup>2</sup> y a su verdadera contribución en la batalla contra el hambre. Estos dos aspectos constituirán el eje en torno al cual discurra nuestro trabajo. De entre sus múltiples aportaciones, es de destacar como esta ayuda contribuye al desarrollo de los países más atrasados de la comunidad internacional, dado que su papel no se limita (únicamente) a mitigar el hambre, que constituye en sí misma su razón de ser, sino que puede y debe ser empleada para lograr el desarrollo económico, social y humano de los afectados<sup>3</sup>. Es entonces cuando podemos hablar de *ayuda alimentaria al desarrollo* en sentido estricto, en contraposición a la *ayuda alimentaria humanitaria*, más conocida pero de proyección más limitada en el tiempo<sup>4</sup>.

En consecuencia, de entre las diversas modalidades de ayuda alimentaria que se conocen en función de sus finalidades, la *ayuda alimentaria al desarrollo* recibirá una especial atención por nuestra parte. Esta elección obedece a varios motivos, principalmente a su carácter novedoso (frente a los numerosos estudios existentes sobre ayuda humanitaria), su mayor alcance en cuanto solución al hambre (en la medida en que propugna soluciones a largo plazo) y por la controversia que suscita (la ayuda alimentaria de emergencia, por el contrario, no suele negarse por casi ningún autor, por fundarse en motivos humanitarios, ser limitada en el tiempo y susceptible de menor uso político y económico encubierto por el donante). Y esto es así porque, a pesar de sus indudables beneficios a largo plazo, durante décadas la *ayuda alimentaria al desarrollo*

---

<sup>2</sup> La ayuda alimentaria consiste en la transferencia de alimentos y/o dinero ligado a compras alimenticias, por un país desarrollado a otro en vías de desarrollo. Ofrecemos esta definición con carácter provisional, ya que posteriormente examinaremos la controversia existente en torno a la misma, inconclusa hasta la fecha. Se corresponde con la definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y es compartida por autores tales como E. Clay, K. Pérez de Armiño y H. Singer.

<sup>3</sup> A. J. FONSECA, *Food Aid for Relief and Development. An Evaluation*, Indian Social Institute, New Delhi, 1983, p. 6, señala: “(f)ood aid finds its meaning and purpose in the relief of hunger. If there were no hungry people, food aid would lose all its significance... Once hunger is relieved, food aid is utilised for developing human resources”.

<sup>4</sup> Atendiendo a los objetivos de la ayuda, encontramos dos modalidades de ayuda alimentaria a los países en desarrollo, la *ayuda alimentaria al desarrollo* y la *ayuda alimentaria humanitaria o de emergencia*. Deben diferenciarse porque cada una de ellas se rige por normas e instituciones propias. La *ayuda alimentaria al desarrollo* abarca un período de tiempo más dilatado y posee la finalidad de contribuir al desarrollo, mientras que la *ayuda alimentaria humanitaria* (una parte de la ayuda humanitaria) tiene por objeto suplir las carencias inmediatas y/o subsiguientes (en el caso de desplazados y refugiados) a conflictos o desastres naturales. Sobre esta cuestión, *vid.* el Capítulo I.1.B.ii de la Segunda Parte y el Capítulo I.2.A.iv. de la Tercera Parte.

ha sido relegada a un segundo plano por la normativa y la práctica internacionales, empeñadas en hallar efectos negativos de carácter absoluto en este tipo de ayuda, optando preferentemente por la *ayuda alimentaria humanitaria* y por la ayuda a largo plazo no alimentaria (sobre todo ayuda financiera). Este desinterés ha sido fruto de la confluencia de ciertas motivaciones en la prestación de la ayuda<sup>5</sup>, la mayoría de las veces decantada a favor de intereses ajenos al desarrollo. Pero también se debe a la impronta que ha dejado en la ayuda su propio origen, el cual la hacía depender de los excedentes agrícolas de los países donantes. No obstante, el impulso otorgado a este instrumento por la doctrina científica ha posibilitado mantenerlo y dotarlo de rasgos más acordes con su naturaleza pro-desarrollo. El acceso a los fondos del Overseas Development Institute, la London School of Economics y el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, bajo la supervisión del profesor Edward Clay, nos permitió corroborar este extremo.

Uno de los regímenes regionales más acordes con esta percepción doctrinal es el de la Unión Europea (UE), sensible a las deficiencias del mecanismo pero también consciente de su aptitud para mejorar la situación de los países en desarrollo a largo plazo y de modo duradero<sup>6</sup>. La realización de una investigación sobre “The EU Food Aid Regime today: Law and Practice”, bajo la dirección del profesor Francis Snyder en el Centro de Estudios de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, nos sirvió para desarrollar esta diferencia cualitativa de la ayuda alimentaria de la Unión<sup>7</sup> de la que

---

<sup>5</sup> Al proporcionar ayuda alimentaria se dan cita intereses comerciales (deshacerse de excedentes, abrir nuevos mercados...), políticos (asistir a los países “afines” o “amigos”, influir en los países receptores o crear vínculos de dependencia) y de desarrollo (salvar vidas y contribuir a la seguridad alimentaria y el desarrollo de los receptores). *Vid.* el Capítulo IV.1.A.iii de la Segunda Parte.

<sup>6</sup> La norma que cristaliza esta nueva dirección es el Reglamento del Consejo (CE) nº 1292/96 de 27 de junio de 1996, *sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria*, D. O. L 166 de 5 de julio de 1996, pp. 1-11.

Como es sabido, la Unión Europea es una idea de síntesis que responde a una concepción común, global y coherente del proceso de integración progresiva de pueblos y Estados. Hasta el momento, y mientras no entre en vigor el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, no tiene atribuida expresamente personalidad jurídica internacional. Las que sí la tienen son las comunidades europeas, actualmente la Comunidad Europea (CE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEE). La política de ayuda alimentaria forma parte del pilar comunitario (de la política de cooperación al desarrollo) y su fundamento se halla en el Tratado de la Comunidad Europea (Tratado CE).

<sup>7</sup> La *ayuda alimentaria al desarrollo* comunitaria es de mayor calidad, que no cantidad, en relación a la de los otros grandes donantes. El fruto de esta investigación fue el artículo E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, “The EU Food Aid Regime today: Law and Practice”, en A. MAHIOU y F. SNYDER (eds.), *Food Security and Food Safety in International Law*, Brill Publishers for the Hague Academy of International Law, en prensa.

hemos dejado constancia en la tesis. Su peculiaridad se debe a la propia naturaleza de la Comunidad Europea<sup>8</sup>, y es el fruto de una evolución en la concepción de la ayuda, inicialmente concedida en función de los excedentes agrícolas generados por la Política Agrícola Común (PAC), y gradualmente convertida en uno de los instrumentos de la política de cooperación al desarrollo de la UE. Por eso, dedicaremos especial atención a la *ayuda alimentaria al desarrollo* de este donante, y veremos cómo emplea la Unión un medio de acción tan controvertido.

La cuestión es espinosa<sup>9</sup> y no por haber sido abordada con anterioridad peca de obsoleta, pues ha sido tratada desde otros enfoques que no se han centrado en la *ayuda alimentaria al desarrollo* en el sentido de esta investigación. Además, creemos que nuestro estudio está justificado por la relevancia y actualidad del tema, que fundamentamos en varios motivos. En primer término, el reto que implica analizar una materia sobre la que existe, todavía, un vacío importante dado que son pocos los estudios realizados desde el Derecho Internacional Público y son escasas las investigaciones teóricas sobre este ámbito de la ayuda al desarrollo. Además, porque al abordar el tema de la *ayuda alimentaria al desarrollo* como medida frente al hambre, se pretenden aportar soluciones tendentes a su erradicación mediante un estudio crítico de sus causas y principales consecuencias. Al propio tiempo, nuestra investigación quisiera contribuir a denunciar una situación que, conocida por todos, es a su vez olvidada por muchos. La pertinencia de un análisis del papel de la *ayuda alimentaria al desarrollo* en el ámbito de la Unión Europea es evidente si tenemos en cuenta la necesidad de revisar con cierta perspectiva temporal los cambios que se han producido desde la entrada en vigor del Reglamento nº 1292/96 en 1996. Efectivamente, transcurridos casi nueve años es importante adoptar una postura en relación a los nuevos desafíos que se plantean a la ayuda. Máxime si pensamos en la “revolución” que ha significado la aplicación de la ingeniería genética a las estrategias más actuales de la lucha contra el hambre. Es más,

---

<sup>8</sup> J. A. SOTILLO LORENZO - *La ayuda alimentaria de la Comunidad Europea: una nueva estrategia en la política comunitaria de cooperación para el desarrollo*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología/Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, 1990, p. 601, conclusión 22 -, afirmaba al respecto: “...En cuanto consideramos que la naturaleza de la Comunidad Europea mejora cualitativamente la ayuda alimentaria en comparación con la que conceden otros donantes, a una mayor integración comunitaria corresponderá, en buena medida, una mayor eficacia cuantitativa y cualitativa en la aplicación de la ayuda alimentaria”.

<sup>9</sup> La ayuda alimentaria constituye uno de los instrumentos más polémicos de la cooperación al desarrollo, lo que le vale la denominación de “oveja negra”.

con la ronda de negociaciones en curso sobre el Acuerdo de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el debate en torno a la aplicación de la biotecnología en esta esfera, la materia ha cobrado, si cabe, mayor actualidad y puede verse modificada inminentemente.

Sin duda, el estudio de estas cuestiones se presenta como una tarea compleja cuyas dificultades derivan de varios factores. Desde su naturaleza multidisciplinar (se dan cita diferentes disciplinas, Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales, Filosofía Política o Derecho Internacional Económico), hasta el dinamismo y la inestabilidad de la *ayuda alimentaria al desarrollo*, en gran medida dependiente de las políticas y presupuestos de los donantes y sujeta a las interferencias de intereses comerciales materializados en las normas de la OMC (fundamentalmente el Acuerdo sobre Agricultura).

### *Estructura*

En cuanto a su estructura, el trabajo está organizado en tres partes. La Primera Parte tiene un carácter preliminar y pretende realizar una aproximación iusinternacionalista al fenómeno del hambre como presupuesto de la ayuda alimentaria, con especial consideración a sus causas y soluciones, así como un estudio de los dos enfoques empleados en la práctica internacional para afrontar este problema mundial, a saber, la seguridad alimentaria y el derecho a los alimentos.

La Segunda Parte aborda el actual régimen internacional de *ayuda alimentaria al desarrollo*. El Capítulo I posee una finalidad introductoria a la ayuda alimentaria en general y analiza las dificultades que emergen a la hora de ofrecer una definición del instrumento y clasificarlo, así como la evolución que ha sufrido el régimen internacional desde sus comienzos. A continuación, los dos siguientes capítulos (II y III) se ocupan de los principales aspectos del régimen de *ayuda alimentaria al desarrollo*, concretamente de los diversos textos, organizaciones y órganos internacionales con incidencia en la ayuda, con el propósito de examinar la articulación de intereses en conflicto realizada en el ámbito multilateral. Por último, el Cuarto Capítulo reflexiona sobre las críticas que en la actualidad se formulan a la *ayuda alimentaria al desarrollo*, su veracidad y el modo de evitarlas.

Finalmente, la Tercera Parte analiza el papel otorgado a la *ayuda alimentaria al desarrollo* en la Unión Europea. Primero, se examina la organización y la normativa de la Unión sobre *ayuda alimentaria al desarrollo* (Capítulo I). Seguidamente, a través de un supuesto práctico de ayuda alimentaria se intenta justificar la nueva configuración de la normativa comunitaria (Capítulo II). Y, por último, se atiende a la práctica establecida en esta materia para comprobar si la orientación de la *ayuda alimentaria al desarrollo* de la UE realmente se materializa (Capítulo III).

## **INTRODUCTION**

### *Purpose and limits*

Hunger, either endemic or temporary, constitutes a tragic reality that we have been confronting since the dawn of humanity and whose incidence is still decisive given the figures of the last Report on the State of Food Insecurity in the World by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), which was published at the end of last year. It could be said, by using the expression of the current President of Brazil Luis Ignacio Lula da Silva, this scourge represents the cruellest weapon of mass destruction.

The disastrous repercussions of the phenomenon of hunger on the lives of millions of people provide evidence of its seriousness. It deprives its victims of health and engenders “second class” children, in an intense search for sustenance that even forces them to emigrate to other countries. It aggravates and/or causes AIDS, with the consequent socio-economic charge that this illness entails for developing countries. Moreover, it is the origin and consequence of instability, poverty and underdevelopment, as proved by the fact that most of the internal conflicts arise in countries with a precarious food situation (Ivory Coast, Uganda, Democratic Republic of Congo, Liberia...). Internal and international policies add to this vicious circle, the former orientated toward objectives far from food security and the realization of the right to food, and the latter failed in their apparent attempt to make up the affected State’s inability to face hunger by itself. A good example of the aforesaid is the scandal triggered by the end of the United Nations’ s Oil- for- Food Programme, in Iraq, in which it has been highlighted how the corruption of the government of Iraq and some international measures (specially, the embargoes or economic sanctions) instead of contributing to solve problems of hunger and underdevelopment aggravate them. On the other hand, the same nationals of the countries in conflict perpetuate the situation, when using hunger as a war weapon in order to beat the adversary (as occurred in Sudan) or even to attract international aid.



Hence, this terrible blight constitutes a global issue nowadays and its solution requires a consensual international response. In fact, in the last decade several international conferences more or less directly have expressed concern about this matter, standing out among the more recent: the World Food Summit *Five Years Later* (2002), the Monterrey Conference (2002), the Johannesburg Summit (2002), the World Forum on Agricultural Reform (2004) and the World Economic Forum of Davos (2005). Some of the current Heads of State of the world (Lula da Silva, Rodríguez Zapatero, Lagos, Chirac...) continue to make statements, availing themselves of every situation that is conducive to it, like the recent Meeting for the Fight against Hunger and Poverty held at the end of September 2004. But other institutional and private actors are also being mobilized, especially after the creation of the *International Alliance against Hunger* in 2002. In addition, recent natural catastrophes (the earthquakes and tsunamis in Southeast Asia in December 2004, the plague of locusts in the desert of North Africa, the earthquake in Iran...) and other international events (The Iraq fiasco, the Darfur conflict...) have made hunger a current affair.

In spite of everything and until now, the attempts of the international community to eradicate the problem have been most unsatisfactory. Something fails since, even if there is not a unique remedy, we can identify the main elements of the action truly aimed toward its solution, many of them absent in the international action. In the first phase of this work and while doing research in Geneva with Professor Condorelli, the in-depth study of these main elements represented one of the clues in the search for a solution to the phenomenon of hunger. Among them, the restructuring of international economic relations is of special relevance, according to the view of the latest book by the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food<sup>10</sup>.

Being aware of the complexity and extent of the subject that we intend to deal with, we will focus our research on the current possibilities of one of the most important instruments of the international action against hunger. We refer to food aid<sup>11</sup> and to its

---

<sup>10</sup> J. ZIEGLER, *Los nuevos amos del mundo y aquellos que se les resisten*, Colección Imago Mundi, Vol. 29, Eds. Destino, 2003.

<sup>11</sup> Food aid consists in the transfer of food goods and/or money linked to food purchases from a developed country to a developing country. We offer this as a provisional definition, since we will examine later the unfinished controversy that surrounds it. It is in keeping with the definition of Official

real contribution to the fight against hunger. Among its various contributions, it has to be underlined how this aid contributes to the development of the least developed countries of the international community, since its role is not limited (solely) to the mitigation of hunger (which constitutes its reason for being), but it can (and should) also be utilized to achieve the economic, social and human development of the affected<sup>12</sup>. It is then when we can talk about *development food aid* in the strict sense of the word, in comparison to *humanitarian food aid*, which is better known but has a much more limited scope in time<sup>13</sup>.

In consequence, among the different sorts of food aid known according to their objectives, we are going to pay special attention to *development food aid*. This choice is made on several grounds, but mainly its originality (as opposed to the studies regarding humanitarian food aid), its wider scope as a solution to hunger (since it supports long-term solutions) and its controversial nature (emergency food aid, on the contrary, is not usually denied by the academics, as it is based on humanitarian reasons, it is limited in time and it is less susceptible of being used covertly by the donor for its own economic and political interests). This is so because, in spite of its indubitable long-term benefits, *development food aid* has been pushed into the background by the international rules and practice, as they insist on finding absolute negative effects in this kind of aid and opt preferentially for humanitarian food aid and long-term aid which is not in the form of food (particularly financial aid). This lack of interest has been the result of the confluence of certain motivations in the provision of the aid<sup>14</sup>, which most of the time

---

Development Assistance (ODA) of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), and is shared by scholars such as E. Clay, K. Pérez de Armiño and H. Singer.

<sup>12</sup> A. J. FONSECA, *Food Aid for Relief and Development. An Evaluation*, Indian Social Institute, New Delhi, 1983, p. 6, states: '(f)ood aid finds its meaning and purpose in the relief of hunger. If there were no hungry people, food aid would lose all its significance... Once hunger is relieved, food aid is utilised for developing human resources'.

<sup>13</sup> Following the classification criteria of the objectives of the aid, we find two types of food aid to the developing countries: *development food aid* and *humanitarian (or emergency) food aid*. Both should be distinguished because each is governed by its own norms and institutions. *Development food aid* covers a wider period of time and aims to contribute to development, while the goal of humanitarian food aid (a part of humanitarian aid) is to make up for the immediate and/or subsequent (in the case of displaced persons and refugees) food shortages due to conflicts and natural catastrophes. On this question, *vid.* Chapter I.1.B.ii of the Second Part and Chapter I.2.A.iv of the Third Part.

<sup>14</sup> Different interests coincide in the supply of food aid, that is: commercial interests (to get rid of surpluses, to open new markets...), political interests (to aid 'friendly' and 'close' countries, to have an influence on the recipient countries or to create bonds of dependence) and developmental interests (to

favour interests other than development. But it is also due to the mark left in the aid by its very origins, in which food aid depended on the agricultural surpluses of the donor countries. Nevertheless, the impetus given to the instrument by scholars has preserved it and has endowed it with features more appropriate to its developmental nature. The access to the funds of the Overseas Development Institute, the London School of Economics and the Institute of Development Studies of the University of Sussex, under the supervision of Professor Edward Clay, allowed us to corroborate this point.

One of the regional regimes that is more in accordance with this academic view is that of the European Union (EU), as it is not only sensitive to the shortcomings of the instrument but also conscious of its ability to improve the situation of the developing countries in the long run and in a lasting way<sup>15</sup>. The carrying out of an investigation on 'The EU Food Aid Regime today: Law and Practice', under the direction of Professor Francis Snyder in the Centre for Studies of the Hague Academy of International Law, permitted us to develop this qualitative difference in the food aid of the Union<sup>16</sup> that we have expressed in the thesis. This peculiarity is due to the very nature of the European Community<sup>17</sup>, and is the result of an evolution in the conception of the instrument, initially conceded according to the agricultural surpluses generated by the Common

---

save lives and contribute to the food security and development of the recipient). *Vid.* Chapter IV.1.A.iii. of the Second Part.

<sup>15</sup> The norm that crystallizes this new direction is Council Regulation (EC) No. 1292/96 of 27 June 1996, *on food aid policy and food aid management and special operations in support of food security*, O. J. L 166, of 5 July 1996, p. 1-11.

As is well known, the European Union is an idea of synthesis responding to a common, global and coherent conception of the process of gradual integration of peoples and States. At the moment and as long as the Treaty establishing a Constitution for Europe does not come into force, it does not expressly have a legal international personality attributed. Those that do have it are the European Communities, currently the European Community (EC) and the European Community for Atomic Energy (ECAE). The food aid policy belongs to the communitarian pillar (to the policy of cooperation for development) and has its foundation in the Treaty of the European Community (EC Treaty).

<sup>16</sup> EU *development food aid* is of higher quality (not quantity) than that of the other main donors. The result of this research was the paper by E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, 'The EU Food Aid Regime today: Law and Practice', in A. MAHIOU and F. SNYDER (eds.), *Food Security and Food Safety in International Law*, Brill Publishers for the Hague Academy of International Law, in press.

<sup>17</sup> In this respect, J. A. SOTILLO LORENZO - *La ayuda alimentaria de la Comunidad Europea: una nueva estrategia en la política comunitaria de cooperación para el desarrollo*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología/Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, 1990, p. 601, conclusión 22 -, stated: '...En cuanto consideramos que la naturaleza de la Comunidad Europea mejora cualitativamente la ayuda alimentaria en comparación con la que conceden otros donantes, a una mayor integración comunitaria corresponderá, en buena medida, una mayor eficacia cuantitativa y cualitativa en la aplicación de la ayuda alimentaria'.

Agricultural Policy (CAP), and has gradually become one of the instruments of the EU Policy of Cooperation for Development. Consequently, we will pay special attention to the *development food aid* of this donor and we will look at how the EU uses this controversial measure.

The issue is thorny<sup>18</sup> and, even if it has been dealt with before, is not obsolete; because it has been tackled from other approaches which were not centred on *development food aid* in the sense of this research. Moreover, we believe that our study is justified by the relevance and topicality of the matter, on the grounds of several motives. First of all, the challenge involved in the analysis of a subject in which there is still a gap, since there are few studies developed from the perspective of Public International Law and little academic research on this field of development assistance. Moreover, since by dealing with the subject of *development food aid* as a measure against hunger we intend to contribute with real solutions to the problem, through a critical study of its causes and main consequences. At the same time, our investigation would like to contribute to denounce a situation known by all but forgotten by many. The timeliness of an analysis of the role of food aid in the EU is obvious if we consider the need to review the changes that have occurred since the entry into force of Regulation No. 1292/96 in 1996 with a certain distance in time. Indeed, after nine years it is important to take a stand on the new challenges that the aid faces. Particularly, if we consider the 'revolution' implied by the application of genetic engineering to the more current strategies of the fight against hunger. Moreover, with the ongoing round of negotiations on the Agriculture Agreement of the World Trade Organization (WTO) and the discussion relating the application of biotechnology in this field, the matter has become current and can be modified imminently.

There is no room for doubt that the study of these questions is a complex task due to several factors. From the multidisciplinary nature of this sphere (as several disciplines concur, Public International Law, International Relations, Political Philosophy or International Economic Law), to the dynamism and instability of the instrument, as it is not only dependent to a large extent on the politics and budgets of

---

<sup>18</sup> Food aid constitutes one of the more controversial instruments of cooperation for development, the so-called 'black sheep'.

the donors, but also subject to interferences from the donors' commercial interests materialized in the norms of the WTO (mainly the Agreement on Agriculture).

### *Structure*

As far as its structure, the work is organized in three parts. The First Part has a preliminary character and intends to tackle the phenomenon of hunger as the starting point of food aid from a Public International Law perspective and with special consideration to its causes and solutions, besides studying the approaches of the international practice to face this global problem, that is, food security and the right to food.

The Second Part is devoted to the current international regime of *development food aid*. The First Chapter has an introductory objective to food aid in general and not only analyses the difficulties that arise when defining and classifying the instrument but also examines the evolution experienced by the international regime from its beginnings. Then, the following two chapters (II and III) deal with the main aspects of the regime of *development food aid*, that is, the various texts, international organizations and bodies with impact on the aid, in order to consider the multilateral articulation of conflicting interests. Lastly, the Fourth Chapter reflects on the present criticisms that are put forward against *development food aid*, their veracity and the way of avoiding them.

Finally, the Third Part analyses the role of *development food aid* in the EU. First of all, it examines the Union's organization and regulation of *development food aid* (Chapter I). Next, it attempts to justify the new configuration of the Community regulation through the study of a food aid operation (Chapter II). And thirdly and lastly, it considers established practice in this subject so as to check if the orientation of EU *development food aid* is really materialized (Chapter III).



## **PRIMERA PARTE:**

### **El hambre como presupuesto de la ayuda alimentaria**





La ayuda alimentaria constituye uno de los múltiples medios tendentes a la resolución del problema del hambre en el mundo. De este modo, encuentra en el hambre su razón de ser, y este problema se convierte en el presupuesto de la ayuda.

Es así que resulta imprescindible tomar como punto de partida de la investigación el hambre, para poder comprender la razón de ser de este medio de acción, sus objetivos y sus limitaciones.

Sobre la base de estas consideraciones, dedicaremos la primera parte de la tesis a examinar los aspectos más interesantes del fenómeno del hambre desde la perspectiva del Derecho Internacional.

Comenzaremos con una aproximación al problema y a sus causas (Capítulo I). Estaremos entonces en condiciones de examinar los planteamientos que se han desarrollado en la práctica internacional para hacerle frente, a saber, la seguridad alimentaria y el derecho a acceder a una alimentación adecuada (Capítulo 2).

## **CAPÍTULO I.- APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DEL HAMBRE Y A SUS CAUSAS**

El hambre ha sido una constante a lo largo de la humanidad. Quizás, su persistencia pudiera deberse a una inadecuada comprensión del fenómeno.

Por eso, ofreceremos en primer lugar una descripción actualizada del problema (Capítulo I.1). Seguidamente, repasaremos las teorías desarrolladas para explicarlo (Capítulo I.2). Por último, prestaremos especial atención a su causalidad (Capítulo I.3).

La importancia de la cuestión radica en el hecho de que las raíces de todo problema condicionan las medidas que deben ejecutarse para solucionarlo.

## **1) Descripción del fenómeno del hambre**

El hambre constituye un problema actual de índole mundial e intensidad preocupante. Para ofrecer una visión crítica de la magnitud del fenómeno en nuestros días, desdoblaremos la tarea en tres fases.

Primero, aclararemos el concepto mismo de hambre y aportaremos cifras indicativas de su incidencia por personas y por países (Capítulo I.1.A). A continuación, pondremos de relieve la relatividad de esas cifras y su “justificación” (Capítulo I.1.B). Finalmente, un análisis de los efectos de esta lacra nos permitirá acreditar la naturaleza mundial del problema y la necesidad de afrontarlo desde el Derecho Internacional (Capítulo I.1.C).

### A) Algunas matizaciones terminológicas

Antes de describir el fenómeno, resulta conveniente realizar unas puntualizaciones terminológicas, porque el término “hambre” no es unívoco, y admite una clasificación con la que debe familiarizarse todo aquel que se aproxime a sus confines. La palabra comprende dos supuestos<sup>19</sup> diferentes que resulta imprescindible distinguir por cuanto uno puede darse independientemente de que se dé el otro, y debe aclararse en que sentido la emplearemos en esta investigación. Corrientemente, se hace uso del término para referirse a la sensación que acompaña y traduce la imperiosa necesidad orgánica de alimentarse que experimenta todo ser humano (tener o experimentar hambre). Pero, a la vez, “hambre” significa el estado biológico de desequilibrio resultante de la no satisfacción parcial o integral de esta necesidad, o el síntoma del estado biológico producido por una alimentación insuficiente (sufrir hambre). En esta tesis, usaremos el término para referirnos a la segunda acepción y lo equipararemos a los de inseguridad alimentaria<sup>20</sup> y malnutrición<sup>21</sup>: el hambre es la falta

---

<sup>19</sup> J. DE CASTRO, *El Hambre Problema Universal*, Editorial La Pléyade, Buenos Aires, 1969, pp. 15-23.

<sup>20</sup> C. CAMPBELL, “Food Insecurity: Definitions and measurement”, New York, Cornell University, marzo 1990, también equipara el hambre a la inseguridad alimentaria. Referencia tomada de WORLD HUNGER PROGRAM, “Definitions Concerned With Food Security, Hunger, Undernutrition, and Poverty-Hunger”, Watson Institute for International Studies, Brown University, en [http://www.brown.edu/Departments/World\\_Hunger\\_Program/hungerweb/intro/hunger.html](http://www.brown.edu/Departments/World_Hunger_Program/hungerweb/intro/hunger.html) (abril 2003) En el mismo sitio se reproducen otras definiciones de hambre. El hambre es “... *the most common and broadly descriptive term and the most difficult to define specifically*”, *ibidem* recoge esta cita de U.S.

de acceso a alimentos suficientes cuantitativa (atendiendo a las calorías ingeridas) y cualitativamente (según el valor nutricional). Porque si la vinculásemos al apetito, dejaríamos fuera los supuestos de mala nutrición, como por ejemplo comer alimentos que sacian pero insuficientes desde el punto de vista calórico y nutricional, o dietas más variadas en nutrientes pero con exceso de grasa.

Así pues, el hambre o nutrición pobre puede deberse a la ingerencia de insuficiente energía (sentido cuantitativo) y/o la falta de proteínas o micronutrientes (sentido cualitativo)<sup>22</sup>. De ahí que, según los componentes que faltan en la alimentación, deba distinguirse entre hambre energética y hambre cualitativa.

Por un lado, para no sufrir hambre, el hombre necesita de una ingesta mínima de calorías<sup>23</sup>, esto es, de un combustible en forma de alimentación<sup>24</sup>, sin el cual sufre HAMBRE CUANTITATIVA, HAMBRE ENERGÉTICA, HAMBRE GLOBAL O SUBALIMENTACIÓN, que le puede llevar hasta la muerte.

Pero, además de energía, el hombre debe procurarse diversas sustancias indispensables para la formación y renovación de sus tejidos y el buen equilibrio del

---

House of Representatives, Subcommittee on Domestic Marketing, Consumer Relations and Nutrition of the Committee on Agriculture (1984), "Hunger in the United States and related issues, Testimony by I.H. ROSENBERG", Serial No. 98-63, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, p. 116.

La inseguridad alimentaria es la falta de acceso a suficientes alimentos, bien crónica (dieta inadecuada continuamente por la incapacidad de adquirir alimentos), bien transitoria (descenso temporal del acceso familiar a suficientes alimentos), S. REUTLINGER y J. VAN HOLST PELLEKAAN/WORLD BANK, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, A World Bank policy study, World Bank/International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C., 1986, p. 1. CAMPBELL, *ibidem*, ofrece una definición más elaborada "IA existe cuando la disponibilidad de alimentos adecuados nutricionalmente y seguros, o la capacidad de adquirir alimentos aceptables personalmente por vías socialmente aceptables, es limitada o incierta para una persona", traducción libre de la autora.

<sup>21</sup> Los hambrientos son los malnutridos por falta de calorías y/o nutrientes, E. CLAY y J. SHAW (eds.), *Poverty, development and food: essays in honour of H. W. Singer on his 75<sup>th</sup> birthday*, The Macmillan Press Ltd., Basingstoke, 1987, pp. 10-11. Al igual que Clay y Shaw, tan sólo equiparamos el hambre a la malnutrición en un sentido coloquial, pues somos conscientes de que técnicamente no son lo mismo.

<sup>22</sup> Vid. L. CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *Food Security: From concept to action. A status quaestionis*, Université Catholique de Louvain, ABOS, Bruxelles, 1995, p. 19 nota a pie 1. En consecuencia, está malnutrido tanto el que no tiene suficiente para comer, como el que no come suficiente de la comida adecuada.

<sup>23</sup> Una caloría es la cantidad de calor necesaria para elevar un grado la temperatura de un gramo de agua.

<sup>24</sup> Puesto que todo esfuerzo efectuado por el hombre es el resultado de una transformación de energía que se opera en él a través de complejos procesos.

organismo humano. Se trata de una cuarentena de principios químicos esenciales<sup>25</sup> cuya falta prolongada entraña perturbaciones en el organismo o HAMBRE PARCIAL, HAMBRE ESPECÍFICA, CARENCIAS ALIMENTARIAS O MALA NUTRICIÓN. Las causas de esas deficiencias cualitativas pueden ser energéticas (subnutrición, comer poco), o no serlo (hipernutrición, comer demasiado), porque, muy al contrario de lo que pudiera parecer inicialmente, incluso en los países en desarrollo se están dando cada vez más casos de hambre parcial combinada con un exceso calórico. No obstante, en la mayoría de casos de subnutrición suelen faltar ambos (energía y proteínas)<sup>26</sup>, y no sólo, como se consideraba anteriormente, proteínas<sup>27</sup>.

Aparte de proteínas pueden faltar otros muchos micronutrientes. Las principales deficiencias de micronutrientes son la falta de hierro, yodo y vitamina A. El hierro es imprescindible para transportar oxígeno en la sangre, y sin embargo su deficiencia es la más común en la actualidad, sobre todo en el Sur de Asia y África, donde afecta fundamentalmente a las mujeres en edad fértil<sup>28</sup>. Además, los países en desarrollo también son propensos a sufrir graves deficiencias de yodo, debido a circunstancias medioambientales (áreas montañosas, heladas) y/o meteorológicas (fuertes lluvias o inundaciones) que desalinizan las tierras, y por ende privan de yodo a las plantas y animales alimentados con ellas. Tampoco se libran estos países de la deficiencia de vitamina A, la cual hace estragos fundamentalmente en los niños<sup>29</sup>. En ambos casos, falten proteínas u otros micronutrientes, la alimentación es desequilibrada y carece de las sustancias esenciales para una vida sana. Sus repercusiones no son triviales: las

---

<sup>25</sup> Los principales son los prótidos (se encuentran sobre todo en la carne, los huevos, la leche, pero también en algunas plantas y ciertas frutas); los glúcidos (azúcares, féculas); los lípidos (grasas); diversos minerales (esencialmente hierro, calcio, sodio y yodo); y las vitaminas.

<sup>26</sup> Algunos la denominan “protein-energy malnutrition” (PEM), L. DEROSE y S. MILLMAN “Introduction”, en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN (eds.), *Who’s hungry? And how do we know? Food shortage, poverty, and deprivation*, United Nations University Press, Tokyo, 1998, Capítulo 1, pp. 1-19, p. 6.

<sup>27</sup> En la actualidad no se asocia la deficiencia de proteínas a toda dieta vegetariana, sino que sólo se da cuando no se ingieren los elementos que suplen la carencia de proteínas de la dieta vegetariana.

<sup>28</sup> La disponibilidad de hierro depende de la fuente. El de leche humana se absorbe mejor, seguido del hierro de animales, y por último el de cereales y vegetales. Y en los países en desarrollo la tercera fuente es la más común, porque las otras dos también adolecen de falta de hierro.

<sup>29</sup> Se estima que en 1994 esta deficiencia afectó a 231 millones de niños, la mitad de los cuales se hallaba en sólo tres países: Bangladesh, India e Indonesia, L. DEROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Introduction”) p. 10.

deficiencias de micronutrientes o “hambre oculta”<sup>30</sup> acarrear niveles elevados de enfermedad y discapacidad, limitación de las capacidades mentales y físicas, acortamiento de la vida y disminución de la productividad, ensombreciendo el futuro de los países por falta de “mano de obra” apta para sacarles de su miserable situación.

Además de distinguir el hambre según los componentes que faltan en la alimentación, se han desarrollado otros criterios para clasificar las situaciones de inanición. Uno de los más aceptados atiende a la duración del estado en el tiempo. No hay que confundir el hambre endémica (“endemic hunger” o hambre crónica o simplemente hambre) con las hambrunas (“famine”, hambre pasajera o accidente), pues la primera constituye un fenómeno más profundo y difícil de resolver.

Una vez aclarados los conceptos, veamos cual es la magnitud del problema en la actualidad. Los datos más recientes acerca de la situación de inanición imperante en los países en desarrollo son asombrosos, y no hacen sino confirmar que la labor internacional tendente a su erradicación resulta insuficiente e inapropiada. La FAO<sup>31</sup> describe el fenómeno:

---

<sup>30</sup> Esta malnutrición por falta de micronutrientes afecta a más de 2.000 millones de personas en todo el mundo, pero es menos conocida. H. DE HAEN, Subdirector General del Departamento Económico y Social de la FAO, explica esta calificación: “(e)l concepto de “hambre oculta” denota déficit de vitaminas y minerales. La mala salud y la pérdida de potencial humano debidos a la falta de micronutrientes son enormes, pero estos efectos a menudo han estado ocultos por la evidencia más gráfica de la malnutrición por falta de consumo de proteínas y energía, el hambre crónica y la muerte por inanición”. Vid. el Comunicado de prensa de la FAO del año 2002 sito en <http://www.fao.org/spanish/newsroom/news/2002/9703-es.html> (junio 2002)

<sup>31</sup> Vid. FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002. Inseguridad alimentaria: la población se ve obligada a convivir con el hambre y teme morir de inanición*, FAO, Roma, 2002, pp. 6-13, - en <http://www.fao.org/docrep/005/y7352s/y7352s00.htm> (enero 2004)-; FAO, Hoja de datos sobre “El espectro de la malnutrición”, <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/fsheets/malnutrition.pdf> (julio 2003); FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003. Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio*, FAO, Roma, 2003, pp. 6-9, - en <http://www.fao.org/docrep/006/j0083s/j0083s99.htm> (marzo 2004)-; y FAO, *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2004. Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio*, FAO, Roma, 2004, en [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm) (noviembre 2004) Asimismo, vid. la Nota del COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL emanada de su 28º período de sesiones sobre “Evaluación de la seguridad alimentaria mundial”, Roma, 6-8 junio 2002, sita en [http://www.fao.org/DO\\_CREP/MEETING/004/Y6441s00.HTM](http://www.fao.org/DO_CREP/MEETING/004/Y6441s00.HTM) (septiembre 2003). Otro documento de interés también se halla en la red, FAO, “Situación nutricional y vulnerabilidad. El espectro de la malnutrición”, en <http://www.fao.org/docrep/x8200s/x8200s04.htm> (septiembre 2003)

- Una de cada cinco personas del mundo en desarrollo padece subnutrición crónica: un total de 799 millones.
- Para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (en adelante, CMA) de 1996 de reducir el hambre a la mitad para el año 2015, el número de personas hambrientas tiene que disminuir en 24 millones al año<sup>32</sup>, mientras que en la actualidad la reducción es de sólo 2,5 millones al año.
- Entre el 50 y el 60 % de los 12 millones de muertes anuales de niños están relacionadas con la malnutrición<sup>33</sup>. Porque en el mundo en desarrollo 153 millones de niños de menos de cinco años sufren insuficiencia ponderal (subnutrición crónica), y ésta incrementa el riesgo de contraer enfermedades comunes<sup>34</sup> y de fallecer<sup>35</sup> como consecuencia de ellas. De hecho, cada año mueren 11 millones de niños de menos de cinco años como consecuencia de enfermedades infecciosas, la mitad a causa de la diarrea, las enfermedades respiratorias agudas, el paludismo y el sarampión.

---

<sup>32</sup> Este objetivo se recoge en la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996*, párrafo segundo, partiéndose de la existencia de 800 millones de personas en todo el mundo que se encuentran en situación de desnutrición, en <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm> (enero 2002). Posteriormente se renueva en la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después* (párrafo vigésimo segundo), texto en el cual se indica explícitamente la necesidad de acelerar el ritmo de reducción del hambre (párrafo vigésimo cuarto), en [http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#P1382\\_147249](http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#P1382_147249) (diciembre de 2003)

<sup>33</sup> Concretamente, 18 niños de menos de 5 años mueren cada minuto, L. CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *op. cit.* p. 13. Asimismo, Jean Ziegler (Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación) denuncia que cada 7 segundos muere un niño de menos de 10 años como consecuencia, directa o indirecta, del hambre: J. ZIEGLER/ASAMBLEA GENERAL, *El derecho a la alimentación. Informe preliminar sobre el derecho a la alimentación preparado por Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación*, 23 julio 2001, Doc. [A/56/210](#), par. 4; y J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 9 febrero 2004, Doc. [E/CN.4/2004/10](#), par. 4. Todos los documentos del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación se encuentran en la red, <http://www.ohchr.org/spanish/issues/food/> (junio 2004)

<sup>34</sup> Desde 9 veces más, en el caso de la diarrea, hasta dos o tres tratándose del paludismo y las enfermedades respiratorias. Sobre estos datos *vid.* FAO, *op. cit.* (*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002*) pp. 6-13.

<sup>35</sup> 2,5 veces mayor si la malnutrición es ligera, 4,6 si es moderada, y 8,4 veces si es grave. *Ibidem.*

- Hay más de 2000 millones de personas que sufren deficiencias de micronutrientes:
  - \* Anemia: 2000 millones de personas, de las cuales el 52 % son mujeres embarazadas<sup>36</sup> y el 39 % niños menores de cinco años.
  - \* Deficiencia de yodo: 740 millones de personas.
  - \* Deficiencia de vitamina A: 100-140 millones de niños.
  - \* Retraso del crecimiento: 177 millones de niños<sup>37</sup>.
  - \* Peso bajo al nacer: alrededor del 17 % de los recién nacidos y hasta un 50 % en algunos de los países menos adelantados.
  
- La pérdida mundial de productividad social a causa de deficiencias acumulativas de micronutrientes ascendió a 46 millones de años de vida productiva sólo en 1990.

Todas las anteriores manifestaciones de las hambrunas y la deficiente nutrición de los habitantes de los países en desarrollo suponen comprometer radicalmente el papel de estas naciones en la comunidad internacional. Porque, habida cuenta de que su prioridad es subsistir a toda costa (o enriquecerse por todos los medios, en el caso de los dirigentes de estos países), no se adoptan políticas (nacionales e internacionales) tendentes a su desarrollo e integración a largo plazo. Además, las perniciosas repercusiones que conllevan para la salud impiden a la población adoptar una postura reactiva, estar capacitados para suplir la falta de voluntad política, y trabajar por su propio desarrollo económico y social. Esto es lógico, los hambrientos no poseen una visión de futuro, ya que el mañana no importa si no pueden paliar el hambre del presente.

---

<sup>36</sup> Con estas cifras, no es de extrañar que se hable de una “feminización de la pobreza”, MANOS UNIDAS, Folleto Informativo “Una historia de solidaridad. Manos Unidas y la ayuda al desarrollo”, nº 0, p. 15.

<sup>37</sup> La Nota del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial citada *supra* nota 31 (“Evaluación...”) analiza especialmente la malnutrición infantil y el retraso del crecimiento (o baja estatura de los niños en relación a su edad), ofreciendo datos esperanzadores obtenidos de la Organización Mundial de la Salud: la prevalencia del retraso del crecimiento entre niños menores de cinco años ha disminuido progresivamente en los países en desarrollo desde 1980 hasta las previsiones de 2005.

Pasando a analizar la denominada “geografía del hambre”<sup>38</sup>, el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Alimentación señala que es Asia el continente más afectado (515 millones de personas subalimentadas)<sup>39</sup>. Pero la valoración es diferente si tenemos en cuenta el número de afectados en relación a la población (expresado como % de la población total), ya que en tal caso es África subsahariana la que se halla a la cabeza en número de malnutridos: el 34 % de su población<sup>40</sup>. De Castro fue más lejos, hallando una coincidencia casi total entre el mapa del hambre, el del subdesarrollo, y el de la colonización: casi toda Europa, los Estados Unidos, Canadá y lo que era la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) ignoraban el hambre, la cual azotaba a África, Asia y América Latina. Reproduciendo sus propias palabras: “(l)as potencias coloniales sostuvieron en los territorios sometidos una economía de tipo mercantil dominada por ellas, extrayendo por una parte, de sus territorios, materias primas necesarias a su expansión industrial o comercial; vendiéndoles, por otra, productos fabricados por ellas, impidiéndoles así desarrollar sus propias industrias de transformación, por miedo a la competencia. La dependencia económica creada y mantenida en los países colonizadores es, en gran parte, responsable del hambre crónica que sufren hoy las poblaciones de estos países (...) no se trata aquí de juzgar al colonialismo en su conjunto, sino de comprobar que la economía mundial, tal como fue instaurada por las grandes potencias en el curso de los dos últimos siglos, encierra a los países subdesarrollados en el círculo vicioso de la miseria y el hambre”<sup>41</sup>. Sin embargo, la colonización no era el único factor responsable

---

<sup>38</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.*, trata de esta cuestión en pp. 25-50.

<sup>39</sup> Asia es el continente con mayor prevalencia de bajo peso al nacer, con el 70 % de los raquíuticos del mundo, y la prevalencia más alta de anemia del mundo (la mitad de las mujeres anémicas viven en el subcontinente Indio), UN-ACC/SCN y ASIAN DEVELOPMENT BANK, *What works? A Review of the Efficacy and Effectiveness of Nutrition Interventions*, ACC/SCN Nutrition Policy Paper No. 19/ADB Nutrition and Development Series No. 5, Geneva/Manila, September 2001, por L. ALLEN (Department of Nutrition, University of California, Davis) and S. GILLESPIE (IFPRI), pp. v-vii. Véase asimismo la tabla de la página 7 (*ibidem*), sobre incidencia estimada y número estimado de niños con peso bajo al nacer y crecimiento intrauterino retrasado en el año 2000.

<sup>40</sup> J. ZIEGLER/ASAMBLEA GENERAL, *El derecho a la alimentación. Informe preliminar sobre el derecho a la alimentación preparado por Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación*, 23 julio 2001, Doc. [A/56/210](#), par. 5. También la FAO coincide con Ziegler en esa valoración, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002*, pp. 8-9. Para datos de años anteriores (años 90) *vid.* L. CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *op. cit.* p. 52; y sobre la situación de seguridad alimentaria por países y los visos de que cambie *ibidem* toma en pp. 53-54 unas tablas de D. TAYLOR y T. PHILIPS (*Background Paper on Food Security*, University of Guelph, Centre for Food Security, Guelph, Ontario, 1991, p. 55).

<sup>41</sup> *Op. cit.* pp. 29-32, cita de pp. 30-31.



del hambre colectiva, sino, ¿cómo se explicaría que los países ricos experimentasen este mal?

No obstante, aunque el hambre no sea patrimonio exclusivo de los países en desarrollo, es en ellos donde el problema se agudiza, no sólo por su mayor magnitud<sup>42</sup>, sino sobre todo debido a la falta de medios para eludirla definitivamente. Para ilustrarlo, basta traer a colación algunos datos de 1969<sup>43</sup>: la esperanza de vida de un recién nacido en la India era de 32 años y 69 en EEUU; los países ricos contaban con un médico cada 1000 o menos de 1000 habitantes en tanto que los pobres no tenían más que un médico por cada 10.000, 50.000 e incluso 60.000; la mortalidad infantil era 185 cada 1000 nacidos vivos en India y 26,4 en los Estados Unidos; los 19 países más ricos que representaban en conjunto sólo el 19 % de la población terrestre acaparaban las tres cuartas partes de la renta mundial, mientras que millones de hombres de los países subdesarrollados no tenían 50 dólares por año para subsistir; y el 11% de los cereales, el 75 % de las materias grasas y el 64% del azúcar consumidos por los países en abundancia les eran proporcionados por el tercer mundo hambriento.

Las cifras ofrecidas hasta el momento reflejan la situación de años anteriores (hasta el 2002), aunque desgraciadamente cambian muy lentamente<sup>44</sup>. De suerte que puede aventurarse que son todavía válidas para describir la situación actual: un mundo dividido en pequeñas zonas de riqueza y prosperidad e inmensas zonas de miseria y subdesarrollo, en zonas donde reina la abundancia mientras que en las regiones pobres millones de personas mueren de inanición. Y este abismo, que separa a los países ricos que nadan en la abundancia de los pobres que luchan por sobrevivir, en vez de disminuir se agranda de año en año.

---

<sup>42</sup> La FAO estima que en 1999-2001 había en todo el mundo 842 millones de personas subnutridas, de las cuales 10 millones pertenecían a los países industrializados, 34 a los países en transición y 798 a los países en desarrollo. FAO, *op. cit.* (*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003*) p. 6.

<sup>43</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* pp. 26-28.

<sup>44</sup> Aunque a primera vista entre 1990 y 1999 ha disminuido el número de personas subalimentadas 39 millones, esta disminución es fruto de los progresos acometidos en China, Tailandia, Indonesia y Nigeria. Es más, en la mayoría de países en desarrollo el número de personas subalimentadas ha aumentado, FAO, *El Estado de Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2001. Inseguridad alimentaria: la población se ve obligada a convivir con el hambre, y teme morir de inanición*, FAO, Roma, 2001, p. 2, en <http://www.fao.org/docrep/003/y1500s/y1500s00.htm> (junio 2004)

## B) Cuestionamiento de los índices de medición del hambre

Una vez percibida la intensidad del problema, nos planteamos una serie de dudas sobre la objetividad, exactitud y coordinación de los datos numéricos emanados de las diferentes fuentes. Hartwig de Haen<sup>45</sup> pone de relieve esa contradicción: por un lado destaca la importancia de las cifras sobre el hambre “*porque nos informan de la gravedad del problema... y de la ubicación de las personas que lo padecen*” y “*nos recuerdan la distancia que queda todavía para que se cumpla el objetivo de la... Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996*”, pero a la vez reconoce la dificultad de comparar los cálculos de la FAO acerca del número de hambrientos en diferentes años, pues “*(l)os nuevos cálculos no sólo incorporan datos más recientes, sino que además corrigen los anteriores... De esta manera, la FAO a menudo tiene que revisar sus cálculos anteriores de disponibilidad de alimentos y cifras de personas subnutridas*”<sup>46</sup>.

Es cierto que el fenómeno del hambre es demasiado complejo para ofrecer criterios de medición similares para todos los países, pero si, como de hecho ocurre, los indicadores empleados para un país en concreto varían ¿no parece más bien que este caos de datos lo sea intencionadamente? Así se producen cifras del hambre “a la carta”, fácilmente manipulables para justificar una acción u omisión, difícilmente valorables de no ser un experto. Porque, a fin de cuentas los obstáculos de la lucha contra el hambre son el poder económico y la falta de voluntad política. Para ilustrarlo basta analizar los criterios que a lo largo del tiempo se han empleado para medir el hambre<sup>47</sup>, sus divergencias, su imposible comparación, su cínica redefinición y las paradojas de todo el intento hipócrita de clarificar y uniformizar lo que no interesa esclarecer.

---

<sup>45</sup> H. DE HAEN, *op. cit.*

<sup>46</sup> A pesar de la dificultad, intenta justificar la divergencia de datos entre los años 1997-1999 y 1999-2000, y la aplicación de la nueva base de datos al primero de los períodos, alegando que los países revisan su información anterior después de los cálculos. Al final incurre en la retórica habitual, achacando el incremento de las cifras del hambre producido entre ambos lapsos de tiempo al crecimiento demográfico, y no a la falta de idoneidad de las medidas internacionales contra la inanición.

<sup>47</sup> Sobre la medición del hambre *vid.* L. DEROSE y S. MILLMAN, “Measuring hunger”, en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN (eds.), *Who’s hungry? And how do we know? Food shortage, poverty, and deprivation*, United Nations University Press, Tokyo, 1998, Capítulo 2, pp. 20-52. Asimismo, R. FOGEL, “Nutrition, Physiological Capital, and Equity”, *International Conference on The right to food and the costs of hunger*, International Jacques Maritain Institute/National Italian FAO liaison Committee, Rome (Italy), 20-21 June 2003.

En relación con esta cuestión, en 1994 Peter Uvin<sup>48</sup> puso de relieve que las estimaciones de la incidencia del hambre varían considerablemente, desde aquellos que afirman que el mundo hoy está mucho mejor alimentado que en el pasado, hasta quienes sostienen que el hambre azota a dos tercios de la humanidad. Como argumentó Uvin y sigue siendo válido en la actualidad, las discrepancias se deben a la dificultad de definir el hambre en términos científicos: si no existe una definición común del fenómeno, ¿cómo va a haber unos criterios uniformes de medición? Los cálculos varían, e incluso podría ser que lo hiciesen maliciosamente, por motivos políticos de los gobiernos de los países en desarrollo o desarrollados, o por mantener la reputación de las organizaciones internacionales.

A continuación, Uvin probó la veracidad de sus apreciaciones examinando los métodos existentes. En primer lugar, puso en entredicho la fiabilidad de uno de los métodos más relevantes de medición, aquél que consistía en comparar la energía realmente ingerida diariamente con los niveles mínimos requeridos de la misma. Y constató que en función del punto de corte encontrábamos más o menos malnutridos, ya que la FAO, el Banco Mundial y la Agencia de Desarrollo de EEUU, tomando como base diferentes mínimos, llegaban a apreciaciones divergentes sobre su número<sup>49</sup>. Asimismo, añadió que existía un debate entre los especialistas en nutrición sobre la cantidad de nutrientes y proteínas que son esenciales para el hombre y el aporte calórico de los alimentos, el cual se trasladaba a los criterios utilizados por los organismos anteriores provocando más variaciones en el número de afectados por el hambre. Por último, señaló que la incertidumbre se agravaba aún más, al no existir acuerdo ni sobre la disponibilidad mundial de productos alimenticios, ni sobre su distribución entre la población, y ni siquiera sobre la población de cada país.

Los otros métodos tampoco estaban exentos de críticas. Por un lado, el antropométrico, basado en medir el tamaño de las características físicas de las personas, consistente en comparar el peso-edad, peso-estatura, estatura-edad o la grasa del brazo<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> P. UVIN, *The International Organization of Hunger*, Kegan Paul International, London, 1994, pp. 63 y ss.

<sup>49</sup> Vid. P. UVIN, *op. cit.* pp. 64-65.

<sup>50</sup> Es el perímetro braquial o "MUAC" (mid-upper arm circumference). Esta expresión alude a la medida del perímetro del brazo por encima del codo. Constituye una medida indirecta para evaluar dos

de los habitantes del Tercer Mundo con una referencia<sup>51</sup> para concluir si existe o no malnutrición. Los problemas que planteaba eran relevantes: no existía acuerdo sobre quien era esa persona de referencia, y cabía la posibilidad de que la naturaleza o factores hereditarios afectasen a las características antropomórficas. En segundo lugar, el método presupuestario se basaba en medir el gasto del hogar en productos alimenticios y también era susceptible de objeciones: la información disponible era muy poca y a alto coste, y se basaba en hipótesis que podían no corresponderse con la realidad (por ejemplo, los malnutridos podían preferir gastar dinero en productos como cerveza y coca-cola, y no en comida).

Otro trabajo posterior (de 1996) se ocupó de las divergencias de los datos emanados del BM. Trataba de ofrecer una solución a las diferencias dentro del propio método de cuantificación de la pobreza (principal causa del hambre) empleado por el Banco Mundial<sup>52</sup>, el cual medía la pobreza basándose en unos mínimos niveles de renta o consumo que satisfacían las necesidades básicas (obteniéndose la información de encuestas a los hogares sobre gastos y rentas, y expresándose a nivel mundial en dólares diarios de poder adquisitivo). El problema era obvio: lo necesario para satisfacer las necesidades básicas varía en función del tiempo y la sociedad. Por ello, se intentó elaborar una técnica que permitiese comparar los datos sobre pobreza emanados de diferentes encuestas a lo largo del tiempo, lo que ocurre es que se seguía tomando como criterio principal la renta/consumo, con lo que persistían las insuficiencias<sup>53</sup>.

---

componentes importantes del cuerpo: la grasa y la masa sin grasa. La primera es importante por tratarse del primer almacén de grasa, y la segunda (normalmente músculo) es un buen indicador de las reservas de proteínas. Vid. FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001*, Glosario.

Otras medidas de la grasa son “*skinfolds or the body mass index*”, L. DEROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Measuring hunger”) p. 38.

<sup>51</sup> “(A) *presumably healthy and well-nourished reference population*”, L. DEROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Measuring hunger”) p. 37.

<sup>52</sup> WB, “How Should We Assess Poverty Using Data from Different Surveys?”, *Poverty Lines*, No. 3, September 1996. Acerca de la medición de la pobreza por el Banco Mundial, *vid.* WB/POVERTY NET, “Understanding and Responding to Poverty- Measuring Poverty”, <http://www.worldbank.org/poverty/mission/up2.htm> (mayo 2003)

Otro trabajo más reciente sobre los aspectos criticables de la cuantificación de la pobreza es el de I. OLIVIÉ, “Evolución reciente de la pobreza y el hambre en el mundo: ¿qué nos dicen los datos?”, *ARI (Análisis del Real Instituto Elcano)*, nº 17, enero 2005, pp. 19-23.

<sup>53</sup> De ahí que se percibiese la necesidad de ampliar los indicadores de la pobreza a otros diferentes de la renta, como encontramos reflejado desde el año 2000 en los Informes de Desarrollo Mundial del BM. El último es del año 2004, BANCO MUNDIAL, *Informe sobre Desarrollo Mundial 2004, Hacer que los servicios funcionen para los pobres*, en

El siguiente análisis corrió a cargo de Mercedes de Onis, Edward A. Frongillo y Monika Blössner<sup>54</sup>. Centrarón la cuestión en uno de los indicadores antropométricos (el retraso del crecimiento) y en relación exclusivamente con la malnutrición infantil. Partían de la constatación del mismo problema, llegando a conclusiones similares: “(a)unque se han realizado muchos estudios sobre los niños desde los años setenta, la imposibilidad de compararlos ha dificultado la vigilancia de la evolución de la malnutrición infantil... Durante los años ochenta y noventa se realizaron numerosas encuestas nutricionales, pero en ellas se emplearon indicadores antropométricos, sistemas de notificación, puntos críticos y valores de referencia diferentes, lo que dificulta la comparación de los estudios”<sup>55</sup>. Ante este hecho, la Organización Mundial de la Salud (OMS) trató de recopilar y normalizar los datos en 1986 con la creación del Banco Mundial de Datos sobre Crecimiento y Malnutrición Infantil, actualizando los resultados en 1997, y estos especialistas volvieron a ponerlos al día en el año 2000, con el artículo citado. Sin embargo, de nuevo se puso de manifiesto la inseguridad, parcialidad y escasa objetividad de los cálculos, atendiendo a diversos motivos. En primer lugar, la definición del retraso del crecimiento o estatura baja para la edad, excesivamente tributaria de determinados Estados<sup>56</sup>. En segundo, y como reconocieron

---

<http://lnweb18.worldbank.org/ext/language.nsf/0/BCAE336810E6011485256DA90063BD99?OpenDocument> (enero 2004)

<sup>54</sup> La Dra. de Onis es médico adscrito al Departamento de Nutrición para la Salud y el Desarrollo de la Organización Mundial de la Salud, mientras que Monika Blössner es oficial técnico del mismo departamento. El que resta (E. Frongillo) es profesor asociado de nutrición pública de la Universidad de Cornell, Ithaca, Nueva York. Vid. M. DE ONIS, E. A. FRONGILLO y M. BLÖSSNER, “¿Está disminuyendo la malnutrición? Análisis de la evolución del nivel de malnutrición infantil desde 1980”, *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, Recopilación de artículos nº 4, 2001, pp. 100-110. El artículo se publicó en inglés en el *Bulletin of the World Health Organization*, 2000, 78 (10), pp. 1222-1233.

<sup>55</sup> M. DE ONIS, E. A. FRONGILLO y M. BLÖSSNER, *op. cit.* p. 1.

<sup>56</sup> Concretamente se definía como “la proporción de niños situados por debajo de – 2 desviaciones estándar (DE) del valor de la mediana de referencia internacional establecida por el NCHS (*National Center for Health Statistics o Centro Nacional de Estadísticas Sanitarias de los Estados Unidos de América*)/OMS” (el subrayado es nuestro), M. DE ONIS, E. A. FRONGILLO y M. BLÖSSNER, *op. cit.* p. 101.

L. DEROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Measuring hunger”) pp. 43-47, incidieron en la controvertida cuestión de la selección del estándar apropiado para las medidas antropométricas. En el ámbito internacional la OMS ha recomendado el empleo de ese estándar del NCHS, basado en la experiencia de niños de EEUU. En la actualidad esta referencia es ampliamente aceptada, aunque algunos países han optado por apartarse de ella y desarrollar estándares locales. Millman y DeRose fueron conscientes de la ineptitud del estándar norteamericano para evaluar la malnutrición de los niños de países en desarrollo, por la diferente alimentación de cada uno de ellos (“formula- fed”, no “breast- fed” como los de los países en desarrollo, *vid. infra* nota 78). No obstante, a la vez, criticaron el empleo de otras referencias, p. 45: “(i)mplications of this choice (de diferentes estándares) for our understanding of hunger are not trivial... Different anthropometric standards can yield very different estimates of the prevalence of malnutrition in

los propios autores<sup>57</sup>, no sólo no se tenían datos de todos los países incluidos en cada región, sino que incluso dentro de los datos obrantes “*no había suficientes países con encuestas correspondientes a más de dos años*”. Además, también se aceptaron otros elementos que impedían que el estudio fuera completo como la falta de datos suficientes para determinar las tendencias en algunas subregiones y las limitaciones inherentes a la modelización estadística.

Más recientemente, la FAO también se ha hecho eco de esta problemática, y en junio de 2002 ha patrocinado un simposio científico internacional con el objeto de examinar los diversos métodos de cuantificar la subnutrición<sup>58</sup>. En él se han comparado los cinco métodos principales. En primer lugar, el de la FAO<sup>59</sup>, sobre la prevalencia de la subnutrición, basado en cálculos sobre el volumen de alimentos disponibles en cada país (suministro de energía alimentaria nacional) y un indicador de desigualdad de la distribución del consumo de energía alimentaria por persona tomado de las encuestas sobre ingresos/gastos de los hogares. Combina la información procedente de hojas de balance de alimentos y de encuestas de ingresos y gastos de los hogares, y define la proporción de personas subnutridas en la población total como la parte de la distribución que está por debajo de un nivel mínimo de necesidades energéticas. Su insuficiencia estriba en que las hojas de balance de alimentos no tienen en cuenta la importancia de las raíces y tubérculos, productos importantes en las dietas de los países en desarrollo.

El segundo método, basado en las encuestas sobre ingresos y gastos de los hogares, calcula el promedio del consumo de alimentos y de la ingesta energética de cada hogar y averigua la proporción de hogares de un país cuya ingesta energética está

---

*the same population... the choice of standard can also affect the analyst's understanding of which groups within a population are worse off*".

<sup>57</sup> M. DE ONIS, E. A. FRONGILLO y M. BLÖSSNER, *op. cit.* pp. 101-102. Sólo se consiguieron datos de 106 países, y entre estos, sólo había más de un punto de datos (esto es, con datos de más de una encuesta) de 65.

<sup>58</sup> En *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002*, *op. cit.* p. 8, la FAO toma nota de su celebración. Encontramos el “Resumen de Orientación” del simposio en FAO/FIVIMS, <http://www.fivims.net/static.jsp?lang=en&page=ISS.xml> (junio 2004)

<sup>59</sup> Es el método reflejado en los cuadros de FAO, *op. cit.* (*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002*) pp. 31-35.

por debajo de un nivel mínimo de energía. El problema radica en que no tiene debidamente en cuenta los alimentos que se consumen fuera del hogar.

El tercer método, basado en las encuestas sobre ingestión alimentaria individual, mide la ingestión de alimentos a nivel individual, para compararla con las necesidades de energía alimentaria y obtener la proporción de la población con ingesta energética insuficiente. Sin embargo, se desconocen en gran medida los niveles de actividad para poder evaluar con exactitud las necesidades de energía alimentaria de cada persona u hogar, y poderlo llevar a cabo en los países en desarrollo requiere un volumen considerable de recursos humanos y financieros.

Otro método, el basado en las encuestas antropométricas sobre niños y adultos, estudia el estado nutricional de los sujetos y diagnostica desnutrición cuando las mediciones antropométricas de las personas en términos de peso y estatura están por debajo de los patrones de referencia internacionales. A las críticas desarrolladas por Uvin en 1991, se añade la dificultad de realizar mediciones antropométricas, puesto que necesita que se indique correctamente la edad, lo que resulta problemático en sociedades tradicionales.

El quinto y último método se basa en las encuestas de evaluación cualitativa e indicativa, como la medida de inseguridad alimentaria adoptada en los Estados Unidos. Este método cualitativo es innovador y acertado por cuanto mide la forma en que las personas perciben la inseguridad alimentaria y el hambre, habida cuenta de que el hambre no sólo es un problema biológico sino también social<sup>60</sup>, pero no sirve por sí sólo para identificar a los hambrientos por su parcialidad y excesiva subjetividad.

En definitiva, se ha corroborado el valor relativo que aún en la actualidad debe dotársele a cualquier cifra que pretenda cuantificar la incidencia de la malnutrición en el mundo. Todos los métodos resultan insuficientes por sí solos para cuantificar el hambre mundial, si bien, como cada uno mide aspectos diferentes de la seguridad alimentaria (a

---

<sup>60</sup> P. UVIN, *op. cit.* p. 73, ya había puesto de manifiesto la necesidad de este tipo de encuestas cualitativas.

saber, el 1º la disponibilidad, el 2º y el 3º el acceso, el 4º la utilización<sup>61</sup> y el último la estabilidad del acceso o vulnerabilidad) conviene utilizar los cinco de forma complementaria<sup>62</sup>. Además, aún siendo ciertas las anteriores valoraciones críticas oponibles al carácter absoluto de los números y magnitudes ofrecidos por las diferentes instancias acerca del hambre y su incidencia, no por ello deben infravalorarse. Habida cuenta de que coinciden en la tendencia global del fenómeno, se trata de datos útiles que reflejan la evolución en líneas generales de este problema de dimensiones internacionales<sup>63</sup>.

### C) Efectos de la malnutrición a corto y largo plazo: repercusión del problema en el ámbito internacional

El hambre del Tercer Mundo constituye un problema de índole internacional. Si bien repercute de modo inmediato sobre la salud y el futuro de los individuos que la sufren<sup>64</sup>, también alcanza a las familias (empobrecimiento, dispersión familiar, migración), el orden social, y las regiones y países (despoblación, pérdida económica, conflicto social). De esta manera, la malnutrición deja de ser una desgracia individual, y pasa a constituir un obstáculo para el desarrollo de los países que la sufren<sup>65</sup> y la

---

<sup>61</sup> En 1998, L. DEROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Measuring hunger”) p. 38, ya advirtieron que la antropometría no bastaba por sí sola para “*diagnose nutritional problems in individuals*”.

<sup>62</sup> Se trata del método del “conjunto de indicadores”.

<sup>63</sup> Así concluía Uvin su análisis, *op. cit.* pp. 70-72. En el mismo sentido, L. DE ROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Measuring hunger”) p. 35: “(w)e draw attention to the methodological difficulties in the study of hunger, not to create pessimism about our ability to measure hunger but to inform comparisons between results derived from different practices... the most commonly used methods are likely to yield reliable data about trends in food security. Employing even faulty methodologies consistently gives us a picture of how the balance of food supply and requirements is changing, and can even help identify what factors are influencing the changes”.

<sup>64</sup> Sobre los efectos de la malnutrición en la salud *vid.* S. OSMANI, “Famine, Demography and Endemic Poverty”, en *A world without famine? New approaches to Aid and Development*, H. O’NEILL y J. TOYE (eds.), Macmillan Press Ltd, London, 1998, pp. 161-195, pp. 182-184. En la misma obra, N. DOWER, “A world without Hunger: an Ethical Imperative”, pp. 24-47, p. 29, insiste en las consecuencias de la hambruna: inanición, malnutrición, enfermedades, muerte...: “(i)n themselves they involve physical suffering, bodily malfunctioning, weakness and mental pain (wretchedness, helplessness, powerlessness, indignity associated with the perception that they are starving. They also lead to illnesses and diseases, loss or lack of capacities, and premature death. In addition they undermine, as does severe poverty more generally, the possibility of rational autonomy and the exercise of an individual’s powers to make choices and lead to a meaningful life”. Otros autores también se preocupan de la cuestión, *vid.* J. DE CASTRO, *op. cit.* pp. 20-23; y L. ROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Introduction”) pp. 6-15.

<sup>65</sup> Así lo advierte el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 10 enero 2002, Doc. E/CN.4/2002/58, par. 23.



estabilidad de la comunidad internacional; priva de sujetos capaces de trabajar, disminuye la productividad, aumenta el crecimiento demográfico<sup>66</sup>, incentiva el absentismo en la escuela y la explotación infantil, y afecta a la situación económica de los países en desarrollo<sup>67</sup>, provocando un círculo vicioso de pobreza, enfermedad y conflicto que acaba por comprometer a todos los Estados y a la sociedad internacional. Como señala la OMS “(i)n addition to the human suffering, the loss in human potential translates into social and economic costs that no country can afford”<sup>68</sup>. Nos enfrentamos a un fenómeno implacable. Aunque los individuos intenten evitarlo y sobrellevarlo poniendo en marcha mecanismos físicos<sup>69</sup> de resistencia y estrategias de supervivencia (“coping mechanisms”)<sup>70</sup>, aún a costa de su salud, finalmente el hambre los envuelve y marca con sus efectos en la salud y el estado psicológico.

La dificultad de escapar de su espectro desolador se debe a la complejidad de sus causas y el alcance de sus consecuencias, descubiertas gracias a los avances científicos

---

<sup>66</sup> La combinación de una educación precaria y tasas de mortalidad más altas entre las familias hambrientas crea un contexto en el que limitar el tamaño de la familia tiene poco sentido económico, *vid.* L. DEROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Introduction”) p. 15. Porque “(c)uantos más hijos tiene una familia pobre, hay más posibilidades de que alguno sobreviva para trabajar en los campos o en la ciudad y contribuir a los pequeños ingresos de la familia, además de cuidar de sus padres cuando sean ancianos. Las altas tasas de natalidad son síntomas de los fallos del sistema social – inadecuadas rentas familiares, nutrición, educación, servicios sanitarios y seguridad en la vejez”, WORLD HUNGER PROGRAM, “Myths and facts about hunger”, Watson Institute for International Studies, Brown University, en [http://www.brown.edu/Department/World.../hungerweb/intro/6\\_myths\\_and\\_facts.html](http://www.brown.edu/Department/World.../hungerweb/intro/6_myths_and_facts.html) (mayo 2003), traducción libre de la autora. *Vid. infra* Capítulo I.3.B.iii.a de la Primera Parte, pp. 85 y ss.

<sup>67</sup> FAO, *op. cit.* (*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002*) p. 10. Por ejemplo, la anemia reduce el Producto Interior Bruto (PIB) entre un 0,5 y un 1,8 por ciento en varios Países en Vías de Desarrollo, y el efecto conjunto del retraso del crecimiento, la carencia de yodo y la carencia de hierro reducen el PIB entre un 2 y un 4 por ciento al año.

<sup>68</sup> WHO, “Fact Sheet No. 119”, November 1996, en <http://www.who.int/inf-fs/en/fact119.html> (mayo 2003)

<sup>69</sup> El cuerpo se adapta a la ingesta inadecuada de energía, reduciéndose la tasa de metabolismo basal (el uso de energía para alimentar procesos esenciales para la vida, como la respiración y la circulación), con los riesgos que ello conlleva para la salud.

<sup>70</sup> Por ejemplo, la estrategia que prima a los trabajadores (por ser los miembros más productivos) en la distribución familiar de alimentos, margina más a los dependientes, socava su estado nutricional, y puede perjudicar la producción alimentaria local, desviando mano de obra hacia otras actividades. Otros mecanismos de resistencia pueden ser alimentarse de saltamontes cuando estos se comen los cultivos (Malawi), de los granos recolectados por las hormigas (Ghana) o de tortas o albóndigas de barro, mantequilla y sal (Haití, Zambia), según se desprende de D. G. MCNEIL Jr., “Cuando no hay comida bien valen tortas de barro y saltamontes”, *El País*, The New York Times (Mundo), 3 de junio de 2004, p. 2. L. DEROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Introduction”) pp. 13-14, subrayan las desventajas de estas estrategias, llamadas erróneamente “coping mechanisms”. Perjudican la salud y el estado nutricional e incluso pueden alterar permanentemente las relaciones de clase y étnicas dentro de las comunidades y regiones.

y la experiencia de los últimos treinta años. A nivel individual, los efectos perjudiciales de la malnutrición son muchos y variados<sup>71</sup>, dependiendo del nutriente en déficit o superávit, la edad, la salud, y el estado reproductivo<sup>72</sup>. A. Eide<sup>73</sup> trae a colación un elenco ejemplificativo de los efectos derivados de la malnutrición y su incidencia en la salud, tomándolo de la Directora General de la Organización Mundial de la Salud (OMS): “208 millones de personas padecen un retraso del crecimiento, y 49 millones sufren emaciación ; más de 900 millones tienen bocio, 16 millones sufren un retraso grave y otros 50 millones están afectados por otras formas de daño cerebral por carencia de yodo ; 3 millones de niños están expuestos a un mayor riesgo de infección, ceguera y muerte debido a avitaminosis A; la anemia y la carencia de hierro afectan a más de 2.000 millones de personas en todo el mundo; y alrededor de 22 millones de niños y más de 200 millones de adultos son obesos y, por consiguiente, están muy expuestos a una serie de enfermedades no transmisibles graves y a otras amenazas para la salud”. Asimismo, debemos tener en cuenta que las carencias alimentarias pueden ser fácilmente identificables, pero también permanecer “ocultas”, sin delatar su existencia con signos exteriores en la salud del individuo, pero no por ello dejan de ser perniciosas.

Concretamente, las consecuencias fisiológicas del hambre abarcan el corto, medio y largo plazo. Aumenta el riesgo de contraer enfermedades<sup>74</sup>; lleva a la población

---

<sup>71</sup> Acerca de los efectos del hambre a corto y largo plazo, *vid.* la hoja de datos de la FAO ya citada (“El espectro de la malnutrición”).

<sup>72</sup> L. DEROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Introduction”) p. 6.

<sup>73</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS/SUBCOMISIÓN DE PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIONES Y PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS, A. EIDE, *El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación presentado por el Sr. Asbjorn Eide en cumplimiento de la decisión 1998/106 de la Subcomisión*, Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, 28 junio de 1999, par. 14, en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/f2a1081671c28fbb802567c90049e63e?OpenDocument> (junio 2004). En la nota a pie 8 se refiere al SIDA: “(l)a carga de VIH/SIDA, especialmente en el África al sur del Sáhara, agrava el problema, por cuanto los hogares más afectados pueden perder del todo su capacidad de sustento, al quedar las familias compuestas principalmente por niños y ancianos. Aunque esta trágica situación cae fuera del ámbito del derecho a la alimentación, sus repercusiones en la realización de este derecho no pueden pasarse por alto”.

<sup>74</sup> La OMS lo reconoce: “... hundreds of millions suffer from diseases caused by unsafe food or by unbalanced food intake”, WHO, *op. cit.* (“Fact Sheet No. 119”)

La relación entre hambre y enfermedad es recíproca y de sinergia: la enfermedad deteriora el estado nutricional y la malnutrición aumenta la susceptibilidad a las enfermedades. La inanición conlleva un elevado número de enfermedades típicas, las denominadas enfermedades de carencias, cuya su gravedad es variable y sus posibles combinaciones infinitas: beri- beri, pelagra, edemas, escorbuto, kwashiorkor (desnutrición proteica calórica), bocio, afecciones oculares...Las más peligrosas se deben a la falta prolongada de proteínas (provoca la degradación de ciertos caracteres antropológicos (talla, peso,

a la debilidad, la apatía, la irritabilidad y el letargo; produce pérdida de peso<sup>75</sup>; provoca dificultades de concentración; y reduce la capacidad de trabajo. La ingesta elevada de energía y deficientes hábitos alimenticios, conducen a un haz diferente de problemas: obesidad, cardiopatía, ataques apopléjicos, ciertos tipos de cáncer, diabetes, hipertensión, y otras enfermedades crónicas. Además, priva al hombre de su libertad, en palabras de De Castro: “(n)ingún factor exterior hiere tanto al hombre como el alimentario. El hambre, en efecto, no lo marca solamente en su cuerpo, sino en su alma: lo “deshumaniza”. Un hombre que tiene hambre no es, no puede ser, un hombre libre; es el prisionero de su hambre, no tiene sino un deseo, un pensamiento, un fin: comer. Después, si el hambre se prolonga, cae en una profunda apatía y pierde, poco a poco, todo deseo, aún el de alimentarse”<sup>76</sup>.

La combinación de todos los efectos “alimenta” el ciclo de hambre y pobreza familiar, y agrava el problema: hay menos productividad, a la vez que se incrementa la demanda de cuidados médicos, convirtiéndose en una carga socioeconómica para los países en desarrollo.

---

complejión...), disminuye la resistencia del organismo a las enfermedades infecciosas (tuberculosis, neumonía, tífus...), y además provoca acumulación de grasa en el hígado, anemia grave y los terribles “edemas del hambre” (mirada triste, vientre hinchado), de vitaminas, y de ciertas grasas y sales minerales. Por eso, las hambres específicas (por falta de sustancias básicas) suelen ser más mortales y más frecuentes que el hambre global aguda (por falta de calorías). L. DEROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Introduction”) p. 8.

A las enfermedades típicas, se añade crecientemente el VIH/SIDA. Sus consecuencias erosionan la situación alimentaria a corto y largo plazo: aumenta la morbilidad de los jóvenes (principal mano de obra productiva), la población está excesivamente cargada de ancianos y menores (muchos huérfanos), se incrementa la responsabilidad de las mujeres (el 30 % de los hogares de las zonas afectadas están a su cargo), los cultivos se enfocan a la subsistencia o se abandonan, los niños se ven obligados a dejar las escuelas para trabajar o cuidar de sus parientes enfermos, los hogares se ven forzados a vender sus bienes para pagar gastos médicos y funerales o sobrevivir. La epidemia se ha cobrado muchas vidas y se prevé que en este decenio se cobrará más que todos los desastres y guerras de los últimos 50 años. *Vid.* “La inseguridad alimentaria y el VIH/SIDA”, en FAO *op. cit.* (*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003*) pp. 10-11.

<sup>75</sup> Primero se consumen las reservas de grasa del cuerpo, luego la masa corporal y el músculo e incluso tejido de los órganos, más tarde lleva a atrofia y a caquexia, y al final desemboca en la muerte.

<sup>76</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* pp. 22-23. En el mismo sentido, S. BERLUSCONI, “Declaración de la ceremonia inaugural de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después”, 10 junio 2002: “(u)na persona que sufre hambre no es una persona libre. No padecer hambre es un derecho fundamental sin el que no pueden existir todos los demás derechos”, en el Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación cinco años después, Anexo I, disponible en [http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106Sb.htm#P156\\_10372](http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106Sb.htm#P156_10372) (mayo 2003)

Existen sujetos vulnerables en los que la inanición deja una impronta mayor. En las madres, la anemia por deficiencia de hierro provoca el 20 % de las muertes en Asia y África), y la falta de yodo aumenta la incidencia de abortos y muertes prenatales. En los niños, les hace más proclives a convertirse en adultos menos productivos, en desventaja, futuras víctimas de hambre y pobreza. Porque frena o interrumpe su crecimiento físico (atrofia, raquitismo, debilidad); provoca ceguera (debido a la deficiencia de la vitamina A, la cual también implica mayor vulnerabilidad a las enfermedades infecciosas); reduce su socialización e interacción con el medio, lo cual es vital para su aprendizaje y maduración; produce problemas en el desarrollo mental<sup>77</sup>; reduce su capacidad intelectual, y conlleva mayores tasas de fracaso escolar y de mortandad por sarampión, diarrea, paludismo, meningitis y enfermedades respiratorias. Y en muchas ocasiones la malnutrición les atrapa desde su nacimiento. Sus madres, también malnutridas (durante el embarazo o su infancia), les traen al mundo marcados por la inanición, con bajo peso, más riesgo de mortalidad, y sin posibilidades de una buena alimentación<sup>78</sup>. Así, el problema se agrava a largo plazo<sup>79</sup>, al transmitirse los efectos del hambre de generación en generación<sup>80</sup>:

*“las madres malnutridas (...) están dando a luz a niños de bajo peso al nacer que no sólo corren un riesgo inmediato mayor sino que sufren también un retraso del crecimiento en los primeros años, quedando doblemente desfavorecidos por sus limitaciones físicas y mentales. En algunas sociedades esto afecta a la mitad de la población, y hay nuevas pruebas de que (...) las niñas con un crecimiento insuficiente*

---

<sup>77</sup> Provoca lesiones cerebrales por deficiencia de yodo, como retrasos, discapacidad física y mental y cretinismo. Para describirlo L. DEROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Introduction”) p. 10, recurren a Scrimshaw “*profound mental deficiency, a characteristic appearance, a shuffling gait, and a spastic dysphagia*”.

<sup>78</sup> La malnutrición de las madres limita su capacidad de dar el pecho (garantía de salud y desarrollo para el bebé), y al mismo tiempo no pueden acceder a otras alternativas (como la leche en polvo).

<sup>79</sup> Se caracterizan por déficits funcionales durante la vida adulta y disminuye su capacidad de trabajo, todo lo cual repercute en la productividad económica, *vid.* M. DE ONÍS, E. FRONGILLO y M. BLÖSSNER, *op. cit.* p. 100.

<sup>80</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS/SUBCOMISIÓN DE PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIONES Y PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS/A. EIDE, *op. cit.* (*El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación presentado por el Sr. Ashjorn Eide en cumplimiento de la decisión 1998/106 de la Subcomisión*) par. 22. Acerca de la malnutrición en el ciclo vital, *vid.* asimismo L. DEROSE y S. MILLMAN, *op. cit.* (“Introduction”) pp. 12-14; y UN-ACC/SCN y ASIAN DEVELOPMENT BANK, *op. cit.* (*What works? A Review of the Efficacy and Effectiveness of Nutrition Interventions*) p. 2.

*se convierten en adultas malnutridas que luego, en la gestación, traspasan a la nueva generación los efectos a largo plazo de su propio desarrollo defectuoso durante la vida fetal”.*

En suma, los efectos del hambre dan cuenta de la gravedad y complejidad del fenómeno y lo configuran como problema mundial. La reacción de la comunidad internacional viene reclamada por los datos fácticos, tanto por el número de malnutridos, como por su concentración en determinadas regiones del globo y los efectos que acarrea. ¿Pero por qué se preocupan los gobiernos, sociedades e individuos por el hambre? La reacción obedece a motivaciones morales, y/o económicas y/o jurídicas.

En primer lugar, bien derivadas de creencias religiosas o de la ética personal, razones morales y humanitarias pueden hacer que los individuos se preocupen por el sino de los más desfavorecidos (pobres y hambrientos)<sup>81</sup>. Es una obligación ética, de caridad. Con motivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, numerosas personalidades lo resaltaron en sus declaraciones, entre ellas, Boutros Boutros-Gali y Jacques Diouf. El primero afirmó

*“el problema del hambre no es sólo una cuestión económica, social o política, sino también una cuestión ética y moral. Porque el hambre es un atentado directo no sólo contra la integridad física de la persona humana, sino también contra su dignidad misma. El hambre es un insulto a los valores fundamentales de la comunidad internacional. Y somos perfectamente conscientes de que una sociedad se condenaría al oprobio y el descrédito si, a finales del siglo XX, siguiera manteniendo lo que Su Santidad ha llamado tan acertadamente “las estructuras del hambre”<sup>82</sup>.*

Por su parte, Jacques Diouf desarrolló más los argumentos a favor de esta obligación:

---

<sup>81</sup> P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *The World Food Problem. Tackling the Causes of Undernutrition in the Third World*, Lynne Rienner Publishers, United States of America, 1999, 2nd ed., pp. 233-234 reproducen la declaración del Papa en la CMA, en la que se alude al bien común, al bien de todos y cada uno de los individuos, a la responsabilidad que tiene todo individuo respecto al resto.

<sup>82</sup> B. BOUTROS-GHALI, “Declaración de la ceremonia inaugural de la Cumbre Mundial sobre alimentación de 1996”, en el Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, Primera parte, Anexo I, p. 14. Para acceder al informe ir a <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm> (mayo 2003)

“(a)nte todo, la pertenencia a un mismo género humano, formado por seres con iguales derechos y obligaciones, dentro del cual, en palabras del escritor argentino Jorge Luis Borges, “un hombre cualquiera es todos los hombres”.

*En segundo lugar, el hecho de que los 5 700 millones de hombres y mujeres de todas las edades vivan ahora, gracias a los progresos de las comunicaciones, en una aldea que ha adquirido una dimensión planetaria.*

*Y, sobre todo, el hecho de que el ideal platónico de la “ciudad justa” haya arraigado profundamente en el corazón de todos los seres humanos, ya que, como enseña Confucio, “el hombre de bien coloca la justicia por encima de todo”<sup>83</sup>.*

En segundo lugar, ocuparse del hambre tiene su traducción económica, en términos de productividad, lo que se denomina los costes del hambre. De ahí que se cuantifique económicamente la consecución del objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de reducir el número de personas subnutridas a la mitad: produciría un valor de más 120.000 dólares EEUU<sup>84</sup>. Interesa actuar, porque redundaría en beneficio de todos. Debe acabarse con la división de la humanidad, ayudar a los países en desarrollo a quebrar el círculo vicioso de la pobreza no es solo una actuación derivada de la caridad sino también una tarea impuesta por el egoísmo<sup>85</sup>.

Por último, si se admite la existencia y consolidación de un derecho a los alimentos, acabar con el hambre tiene una traducción jurídica. En esta esfera, luchar contra el hambre deja de ser una actividad voluntaria para convertirse en un imperativo jurídico. Aunque no interesase económicamente o no opere la conciencia o ética individual, existe la obligación jurídica de “actuar”<sup>86</sup>. La malnutrición debe combatirse,

---

<sup>83</sup> J. DIOUF, “Declaración de la ceremonia inaugural de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996”, *ibidem* p. 17.

<sup>84</sup> “Esa cifra corresponde a los efectos económicos de una vida más prolongada, sana y productiva para varios centenares de millones de personas liberadas del hambre”, *vid.* FAO, *op. cit.* (*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002*), p. 10. Esta idea fue el hilo conductor de las intervenciones de la Conferencia Internacional sobre *The right to food and the cost of hunger*, organizada por el Instituto Internacional Jacques Maritain, el Comité Nacional de Relaciones entre el Gobierno Italiano y la FAO y el Ministerio Italiano de Agricultura, a la que asistimos en Roma los días 20 y 21 de junio de 2003.

<sup>85</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* pp. 74-76.

<sup>86</sup> El término comprende tanto las actuaciones positivas (acciones), como las negativas (omisiones), *vid.* P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* pp. 234-235. Trataremos del derecho a los alimentos en esta parte, Capítulo II.2.

en cuanto constituye la vulneración de un interés jurídico amparado por el Derecho Internacional.

## 2) La explicación del fenómeno del hambre: teorías en conflicto

El hambre como fenómeno colectivo ha existido siempre, abarcando a lo largo de la historia diferentes regiones y períodos de tiempo determinados, bien como consecuencia de las malas cosechas, de condiciones meteorológicas adversas, o de causas producidas por el hombre, como guerras y conflictos. Pero, coinciden la mayoría de los estudiosos en señalar la peculiaridad del hambre de nuestro tiempo. Ello es debido en primer lugar a su concreción en determinados pueblos y países como algo endémico<sup>87</sup> y que no se debe, generalmente, a catástrofes naturales o guerras, ya que el hambre es preexistente a las mismas, las cuales no hacen sino agravarla. Pero, sobre todo, la especialidad del hambre actual es que hay posibilidades reales de que no exista y sólo factores político-económicos y la falta de solidaridad humana hacen que este desafío no se resuelva de modo definitivo.

Su persistencia podría deberse a un enfoque desacertado del problema y de sus causas, pues *“la aproximación que se hace a un problema condiciona la soluciones que son abogadas y realizadas”*<sup>88</sup>. Por eso, conviene profundizar en los posicionamientos teóricos que se han desarrollado para explicar el fenómeno del hambre mundial. La importancia de distinguirlos obedece a que cada uno de ellos conduce a la adopción de diferentes medidas para paliar el hambre, y según se opte por uno u otro se contribuirá o no a la solución del problema mundial.

En primer lugar, examinaremos la perspectiva de Malthus y sus adeptos, su teoría reduccionista sobre las causas del hambre (basada en la interrelación de dos variables: la insuficiente producción alimentaria y el excesivo crecimiento demográfico, Capítulo I.2.A.i) y las debilidades del enfoque (Capítulo I.2.A.ii).

---

<sup>87</sup> MANOS UNIDAS, *op. cit.* pp. 9-12. Los países que padecen actualmente *“unas condiciones de pobreza generalizada que en ocasiones llegan a la desnutrición crónica y al hambre”* son, todavía, países al Sur del paralelo 30° (exceptuando Australia y Nueva Zelanda), *ibidem* p. 10.

<sup>88</sup> P. UVIN, *op. cit.* p. 80. Traducción libre de la autora.

A continuación, prestaremos atención a las críticas que Amartya Sen efectúa a la anterior postura (Capítulo I.2.B.i) y a las virtudes de su construcción alternativa de las “titularidades o entitlements” (Capítulo I.2.B.ii). En este caso, la principal causa del hambre ya no es la relación entre producción y población, sino la pobreza o falta de acceso a los alimentos.

#### A) El hambre como fruto de la tensión existente entre producción y población

Las relaciones entre el hambre, la producción y disponibilidad de alimentos, y la población, son el núcleo de un grupo de teorías cuyo principal exponente es Thomas Malthus.

En primer lugar, se examinará la tesis predecesora en la que se inspiran el resto, para después pasar a dar unas breves pinceladas a las principales corrientes de pensamiento de sus seguidores. Esta limitación obedece a la necesidad de acotar el estudio a aquellas construcciones doctrinales que poseen mayor incidencia práctica y apoyan la perspectiva de nuestra investigación.

##### *i.- Líneas maestras del pensamiento de Malthus y los Neomaltusianos*

Thomas Malthus (1766-1834), hijo de un discípulo de Jean- Jacques Rousseau e impulsado por los debates que sostenía con su padre acerca de las teorías de “perfectibilidad de la sociedad” de William Goldwin y el Marqués de Condorcet, decidió plasmar sus propias reflexiones por escrito. Fruto de estas inquietudes fue su “Essay on Population” (1798)<sup>89</sup>, como reacción frente al futuro utópico que vislumbraban los otros autores. Este famoso ensayo sufrió varias revisiones. Es merecedora de especial atención la de 1803, por cuanto en ella se introdujo la posibilidad de frenar la tendencia natural de crecimiento de la población a través del autodomínio moral o abstinencia voluntaria que no conducía ni a la miseria ni al vicio.

---

<sup>89</sup> El título completo de la obra, publicada inicialmente en el anonimato, es *An Essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society with Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and Other Writers*, J. Johnson, 1<sup>st</sup> ed, 1798. De ensayo no tenía mucho, con una extensión que rondaba las 600 páginas. La encontramos en Library of Economics and Liberty <http://www.econlib.org/library/Malthus/malPop1.html> (junio 2004) Otra reproducción electrónica de 139 páginas se editó en el año 2001 por Electronic Book Co., Londres, en



Esto suponía inculcar a las clases inferiores las ventajas y la moralidad de la clase media<sup>90</sup>, de modo que los propios pobres, una vez experimentadas las facilidades de un nivel de vida superior, apuntasen a conseguirlo ganando mayores rentas antes de comenzar a fundar una familia.

La relevancia de esta aportación a la literatura de la época fue notable, como puso de manifiesto el propio Charles Darwin<sup>91</sup>, ya que del conjunto de la teoría de Malthus se percibía una visión de la pobreza y el hambre diferente, como afortunados “*natural outcomes of population growth and food supply*”<sup>92</sup>, y estrechamente relacionada con una concepción del hombre naturalista, en la que los seres humanos tienden a reproducirse en exceso y por ello resulta necesaria una regulación del tamaño de las familias para que “*man’s misery of famine (dont’ t) become globally epidemic and eventually consume*”<sup>93</sup>. Pero la Teoría de Selección Natural de Darwin y las tesis de Malthus contemplaban de modo distinto el fenómeno del hambre y la pobreza. El segundo, congruentemente con sus profundas creencias religiosas, las concebía como la manera en que Dios evita que los hombres sean perezosos.

El pesimismo maltusiano partía de una consideración fundamental, de la cual se derivaba el conjunto de la construcción: la cantidad de comida producida (producción o disponibilidad alimentaria) y el número de personas (población) son las dos únicas variables que determinan la situación alimentaria mundial, y por tanto la existencia o no

---

[http://www.theacademiclibrary.com/login\\_cat.asp?filename=1843270056&libcode=EBP](http://www.theacademiclibrary.com/login_cat.asp?filename=1843270056&libcode=EBP) (noviembre 2003)

<sup>90</sup> Vid. THE HISTORY OF ECONOMIC THOUGHT WEBSITE, “Thomas Robert Malthus, 1766-1834”, en <http://cepa.newschool.edu/het/profiles/malthus.htm> (abril 2003) Recoge algunos de los medios que Malthus propuso para lograrlo: “*introduction of universal suffrage, state-run education for the poor and... the elimination of the Poor Laws and the establishment of an unfettered nation-wide labour market*”.

<sup>91</sup> Empleando palabras de su autobiografía recogidas en *infra* nota 92 “(i)n october 1838, that is, fifteen months after I had begun my systematic inquiry, I happened to read for amusement Malthus on Population, and being well prepared to appreciate the struggle for existence which everywhere goes from long- continued observation of the habits of animals and plants, it at once struck me that under these circumstances favourable variations would tend to be preserved, and unfavourable ones to be destroyed. The results of this would be the formation of a new species. Here, then I had at last got a theory by which to work”. Malthus estimuló a otros muchos autores, provocando incluso denuncias que le comparaban con Satanás y le tachaban de cruel ateo, *vid.* P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* p. 102.

<sup>92</sup> La expresión se recoge en UNIVERSITY OF CALIFORNIA (BERKELEY) MUSEUM OF PALEONTOLOGY (UCMP), Discover the History of Life, Evolution, History of evolutionary thought, “Thomas Malthus (1766-1834)”, en <http://www.ucmp.berkeley.edu/history/malthus.html> (abril 2003)

del hambre en el mundo. Las dos variables se concebían como factores naturales que constituían la base de una de las principales restricciones a las que se enfrenta la humanidad: sin comida no se puede hacer nada - *primum vivere, deinde philosophare* -. De la relación entre ambos elementos derivaba su aceptación del hambre como un hecho natural que tiene que ocurrir inevitablemente, puesto que el número de personas crece de forma geométrica (2, 4, 8, 16, 32, 64, 128, 256), mientras que la cantidad de alimentos disponibles para alimentarlos sólo puede progresar a una *ratio* aritmética (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9)<sup>94</sup>. Su obsesión por frenar esa tendencia y equilibrar las dos variables, le llevó a afirmar que para que no haya hambre resulta indispensable una disminución de las tasas de crecimiento de la población de modo que aumenten los alimentos disponibles.

Ésta era la primera ocasión en la que se formulaba la hipótesis según la cual la población puede aumentar más allá de un punto crítico<sup>95</sup>. No obstante, anteriormente un matemático, Condorcet<sup>96</sup>, había sostenido que el crecimiento demográfico podía conducir a una disminución continua del bienestar y la felicidad, y había preparado el camino a Malthus al vaticinar que se produciría un aumento del número de hombres por encima de sus medios de subsistencia, lo cual traería consigo “*ou bien une diminution continue du bonheur et de la population, dans un mouvement vraiment rétrograde ou,*

---

<sup>93</sup> Se introduce la negación al extracto de *ibidem*.

<sup>94</sup> La conclusión de Malthus ante el diferente ritmo de crecimiento de las subsistencias y de la población era siniestra: “(u)n homme qui naît dans un monde déjà occupé, au grand banquet de la nature ne trouve point de couvert mis pour lui. La Nature lui commande de s’en aller et ne tarde pas à mettre sa menace à exécution”. J. BOURRINET, “L’Union Européenne entre sécurité et insécurité alimentaire”, en J. BOURRINET y F. SNYDER (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l’ Union européenne*, Travaux du CERIC, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 19-27, p. 19. Sobre la relación entre producción y población en el pensamiento de Malthus, *vid.* P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* p. 101.

<sup>95</sup> A. SEN, “Population, ressources alimentaires et liberté”, en A. SEN, *Un Nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Editions Odile Jacob, Paris, 2000, pp. 207-228, pp. 216-218.

<sup>96</sup> A su vez, el Marqués de Condorcet era discípulo de Turgot, quien a mitad del siglo XVIII había constatado las dificultades de un control completo de la producción agrícola, y señalaba la existencia de una amenaza latente, ineluctable y recurrente para los consumidores. J. BOURRINET, *op. cit.* (“L’Union Européenne entre sécurité et insécurité alimentaire”) p. 19, reproduce un extracto de la obra de Turgot (tomado de G. Schelle, *Oeuvres de Turgot et documents le concernant*, Paris, Alean, 1923, t. II. p. 123): “(l)’abondance et la stérilité se succèdent avec une variété qui n’est assujettie à aucune règle et dont les vicissitudes ne se compensent que dans une assez longue suite d’années... Il y aura toujours quelque canton où le peuple mourra de faim et chaque canton en particulier aura son tour et passera de l’excès du superflu aux horreurs de la disette”. Sobre Turgot *vid.* <http://cepa.newschool.edu/het/profiles/turgot.htm> (enero 2004)

*au moins, une sorte d' oscillation entre le bien et le mal*<sup>97</sup>. Pero Malthus discrepaba de su predecesor inmediato, quien estimaba posible la reducción voluntaria de las tasas de fertilidad fundada en decisiones racionales por las que los individuos elegían voluntariamente familias menos numerosas<sup>98</sup>, mientras que Malthus sostenía la necesidad de una reducción forzosa de las tasas de crecimiento demográfico.

Los controles del crecimiento de la población podían ser preventivos o positivos. Los primeros eran fruto del autodomínio moral, por el que los individuos ajustaban su fertilidad en aras a mantener un nivel de vida convencional (por ejemplo, posponer el matrimonio). Sustituyendo a los anteriores<sup>99</sup>, los controles positivos derivaban de la convicción de que existía una relación causal entre pobreza y crecimiento demográfico débil, por lo que sólo “*la dificultad de procurarse en cantidad suficiente la subsistencia necesaria en la vida*” podía invertir la evolución demográfica<sup>100</sup>. El hambre se situaba entre los controles positivos<sup>101</sup>, como la guerra, las epidemias, la peste y las plagas. Se concebía como una válvula de escape de la miseria o un mecanismo de ajuste que proporcionaba socorro temporal a los supervivientes pobres. A largo plazo, reportaba beneficios para el nivel de vida, por la combinación de sus efectos: reducción de la fertilidad, selección natural de los sujetos “mejor dotados genéticamente” y descenso de la mortalidad.

En un extracto del “*Essay On Population*”, se condensan las ideas fundamentales de este determinista: “*(unchecked) population growth always exceeds the growth of means of subsistence. Actual (checked) population growth is kept in line with food supply growth by “positive checks” (starvation, disease and the like, elevating the death*

---

<sup>97</sup> Sen reproduce estas palabras de Condorcet, A. SEN, *op. cit.* (“*Population, ressources alimentaires et liberté*”) p. 216.

<sup>98</sup> Condorcet afirmaba que llegaría un momento en el que los individuos “*sauront que, s'ils ont un devoir à l'égard de ceux qui ne sont pas encore nés, ce devoir n'est pas de leur donner la vie, mais de leur apporter le bonheur*”, A. SEN, *op. cit.* (“*Population, ressources alimentaires et liberté*”) p. 216.

<sup>99</sup> Malthus no confiaba en el autodomínio moral, el cual consideraba que cedía ante la pasión sexual. Por tanto, los hombres no podían por sí solos limitar la fertilidad.

<sup>100</sup> Este pasaje aparece en A. SEN, *op. cit.* (“*Population, ressources alimentaires et liberté*”) p. 217. Traducción libre de la autora.

<sup>101</sup> S. OSMANI, *op. cit.* (“*Famine, Demography and Endemic Poverty*”) pp. 163-167. P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* p. 102, comentan que el hambre se consideraba como el último recurso para controlar el crecimiento demográfico.

*rate) and “preventive checks” (i.e. postponement of marriage, etc. that keep down the birth rate), both of which are characterized by “misery and vice”... actual population always has a tendency to push above the food supply. Because of this tendency, any attempt to ameliorate the condition of the lower classes by increasing their incomes or improving agricultural productivity would be fruitless, as the extra means of subsistence would be completely absorbed by an induced boost in population. As long as this tendency remains..., the “perfectibility” of society will always be out of reach”<sup>102</sup>.*

Con la inspiración de las ideas de Malthus, podemos identificar un conjunto de autores que mantienen viva esta teoría hasta nuestros días. La escuela neomaltusiana puede ser agrupada en torno a tres posturas, en función de la diferente concepción del hambre que poseen cada una de ellas. Se consignan sucintamente, al tratarse de construcciones filosóficas cuya única aportación a los efectos de esta tesis es seguir el camino erróneo de Malthus en diversas variantes, por lo que sus enfoques siguen siendo excesivamente reduccionistas y proponen desacertados remedios contra el hambre.

La primera hipótesis, post-maltusiana como las que le siguen, contempla el hambre como el perpetuador principal de la pobreza. Comparte la concepción de Malthus del hambre como regulador de la población, pero añade su calificación de mecanismo de perpetuación de la pobreza endémica<sup>103</sup>.

La siguiente postura es antitética de la que precede, por no importar el hambre a largo plazo, ni demográficamente ni desde el punto de vista de la pobreza<sup>104</sup>.

La última concepción es una mezcla de las dos anteriores, puesto que toma algunas de las premisas de la tercera a la vez que mantiene que el hambre puede tener

---

<sup>102</sup> THE HISTORY OF ECONOMIC THOUGHT WEBSITE, *loc. cit.*

<sup>103</sup> Esa perpetuación se explica por una cadena causal: el hambre afecta a la mortalidad (haciendo que ésta aumente mientras azota a la población y posteriormente disminuya), la cual a su vez afecta a la fertilidad (que aumenta o decae en función de lo que ocurra con la mortalidad) y ello conduce a la pobreza (pues la producción de alimentos se enfoca hacia la autosuficiencia, en vez de tender al crecimiento). *Vid.* S. OSMANI, *op. cit.* (“Famine, Demography and Endemic Poverty”), pp. 167-171.

<sup>104</sup> La teoría en cuestión critica los postulados de la anterior. Por su complejidad y la innecesariedad de desarrollo a los efectos de este trabajo, nos remitimos a S. OSMANI, *op. cit.* (“Famine, Demography and Endemic Poverty”) pp. 171-178.

efectos importantes en los procesos de pobreza endémica incluso a largo plazo. Ésta hipótesis, suscrita por Osmani<sup>105</sup>, incide en las consecuencias adversas que entraña el hambre para los niveles de vida a largo plazo de la población, las cuales pueden ser de orden no-demográfico (la venta - irreversible - de las posesiones, la malnutrición, y la ruptura de las bases institucionales de la moral económica), así como demográfico (se invierte la diferencia de sexo en la tasa de mortalidad (la de los hombres aumenta más en comparación con la de las mujeres), y las tasas de fertilidad a largo plazo son altas y reacias al control).

En el ámbito internacional, constatamos la existencia de un principio neomaltusiano<sup>106</sup>, el cual concibe el hambre como el resultado de la relación competitiva entre dos variables: la producción alimentaria y el crecimiento demográfico, esto es, las causas del hambre son la falta de comida y/o tasas demasiado elevadas de crecimiento demográfico. Pero este principio coexiste con otro: el principio de que el hambre está causada por la pobreza; según el cual las personas sufren malnutrición porque carecen de medios para comprar suficientes alimentos para evitar el hambre, o lo que es lo mismo, por falta de renta. La existencia o no de un equilibrio entre dos principios diferentes explica el grado de efectividad de la acción internacional para erradicar el hambre. Como prima el neomaltusiano la respuesta internacional no ha conseguido grandes resultados.

*ii.- Puntos débiles de este enfoque reduccionista*

El pensamiento reduccionista de Malthus y sus seguidores ha sido negado por la realidad de los últimos 200 años, en los que la producción alimentaria se las ha ingeniado para seguir el crecimiento de la población. Su popularidad radica, conforme reflejan las palabras tomadas por Uvin de Wilber, en que “*it combines scientific appearance with sufficient vagueness to explain everything*”<sup>107</sup>.

La producción no evita ni provoca el hambre, conforme acreditan los siguientes hechos:

---

<sup>105</sup> *Ibidem* pp. 178-190.

<sup>106</sup> En este sentido, P. UVIN, *op. cit.* p. 76.

1) Hoy en día, como en el pasado y en el futuro, hay comida de sobra para alimentar a toda la población mundial, y la producción alimentaria potencial sigue aumentando; por tanto, si el hambre existe no es por ninguna necesidad inevitable, sino por una elección política societaria sobre la distribución de los recursos escasos. Así lo ha constatado el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación en reiteradas ocasiones: “(l)a FAO nous apprend que la terre pourrait, au stade actuel du développement de ses forces productives agricoles, nourrir normalement 12 milliards d’êtres humains: «nourrir normalement» signifie fournir à chaque individu une nourriture équivalant à 2700 calories par jour”<sup>108</sup>; “(le monde) produit déjà assez de nourriture pour nourrir une population mondiale de 6, 2 milliards d’êtres humains”<sup>109</sup>.

2) Cambiar la situación de inanición no supone un gran coste económico (por ejemplo, el 2 % del grano mundial proporcionaría comida a más de un billón de necesitados), sobre todo si se compara con los gastos destinados a otras actividades, como las militares. Teniendo en cuenta el uso que las sociedades dan a los recursos de los que disponen, la cuantía necesaria para intentar con seriedad acabar con el hambre es alta pero no prohibitiva. Así, se corrobora que el hambre es una cuestión de distribución, preferencia, poder y elección, y no de necesidad técnica o de suerte inevitable.

3) Con mucha frecuencia el hambre se da en países inmersos en conflictos internos o internacionales.

4) El problema de la injusta y desigual distribución de alimentos, y por tanto de malnutrición, no sólo lo es entre los diferentes países, sino también dentro de cada país, entre los distintos individuos. Por eso hay hambrientos en los países desarrollados, y en los países de rentas bajas con déficits alimentarios hay individuos no afectados por el hambre.

---

<sup>107</sup> P. UVIN, *op. cit.* p. 75.

<sup>108</sup> J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación. Informe presentado por Jean Ziegler, Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación*, 7 febrero 2001, Doc. E/CN.4/2001/53, par. 5.

<sup>109</sup> J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación. Informe presentado por Jean Ziegler, Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación*, 10 enero 2002, Doc. E/CN.4/2002/58, par. 21.

Consecuentemente, los principios maltusianos y neomaltusianos constituyen falsas representaciones de la realidad que, en la práctica, perpetúan la situación de hambruna preexistente, al concebir el hambre como un hecho natural ajeno al control humano que debe aceptarse racionalmente. Porque este problema mundial no es meramente técnico ni natural, sino más bien de talante distributivo y político. Sus causas van más allá de la disposición de alimentos insuficientes y remiten a la falta de acceso a los alimentos (la pobreza). Por lo tanto, el hambre no debe ser aceptada sin más como un sino inevitable, sino que se puede solventar siempre que haya voluntad política y se pongan en práctica las medidas apropiadas para garantizar el derecho a una alimentación adecuada.

La teoría de Sen, centrada en la pobreza como causa del hambre, también critica los postulados maltusianos y consigue afrontar el problema con más acierto. Solamente desde este enfoque se plantea la cuestión como política y se ofrecen soluciones para prevenir o eliminar la inanición. A continuación, analizamos su aportación.

#### B) La Teoría de las Titularidades de Amartya Sen

Otro tipo de aproximación al fenómeno del hambre se preocupa no ya sólo de la producción alimentaria, sino de los factores que impiden a un individuo acceder a alimentos suficientes. El máximo exponente de este grupo de autores es el premio Nobel de Economía Amartya Sen, quien desarrolló la mejor metodología<sup>110</sup> existente en la actualidad para comprender la multiplicidad de factores heterogéneos que provocan la inanición. La pieza clave de su construcción es la noción de titularidad o “entitlement”, entendida como la capacidad de una persona de exigir alimentos, dependiente de un haz de factores de índole económica, política y social<sup>111</sup>. En esta línea, el hambre y la inanición se dan cuando el conjunto de titularidades de cada uno, es decir la cantidad total de bienes que uno puede reivindicar o disponer efectivamente, es insuficiente.

---

<sup>110</sup> Vid., entre otras, A. SEN, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981; “Ingredients of famine analysis: availability and entitlements”, *Quarterly Journal of Economics*, August 1981, pp. 433-464; y “Famines”, *World Development*, Vol. 8 No. 9, September 1980, pp. 613-621.

Desde este nuevo enfoque no se dejan de lado las preocupaciones por la producción y la disponibilidad de alimentos, sino que se les otorga el valor que les corresponde, como una de las muchas variables relevantes a la hora de paliar el hambre. En consecuencia, se asume que el crecimiento de la producción alimentaria a una tasa mayor que la del crecimiento de la población no elimina por sí sólo el hambre ni asegura que ésta no vaya a hacer mella en los individuos. Porque los incrementos de la producción de alimentos solamente contribuyen a la seguridad alimentaria o inexistencia de hambre si crean titularidades para los hambrientos, esto es, si esos productos alimenticios disponibles los producen los propios pobres para su autoconsumo, para venderlos o por trabajar para otro:“(i)ncrmentar la producción alimentaria no conduce necesariamente a una disminución del hambre. Pueden ser necesarios cambios en cualquiera de las variables que determinan las titularidades, las cuales incluyen, entre otras, las oportunidades de trabajo, la posibilidad de vender cultivos de exportación a un precio razonable, el sistema de tenencia de la tierra y seguridad social, etc. La mayoría de estas variables están relacionadas con la política y la distribución: son de naturaleza política”<sup>112</sup>.

Sen intentó desarrollar un análisis general de las causas del hambre, basándose en las tres grandes hambrunas (Bengala 1943, Etiopía 1971 y Bangladesh 1974), en términos de cambios en el “exchange entitlement”: “while several famines recently have been interpreted in the FAD light arguing that food availability did go down sharply leading to the respective famines, a closer examination shows that this has often not been the case at all”<sup>113</sup>. Los argumentos tradicionales en términos de “supply failure” no bastaban por sí solos para explicar estos desastres, y las desgracias de la gente eran resultado de cambios en las estructuras de la demanda. Esto le motivó a elaborar una teoría novedosa que partía de una refutación de las claves del pensamiento malthusiano.

---

<sup>111</sup> Uvin recoge la definición de titularidad, P. UVIN, *op. cit.* pp. 84-85: “the person’s ability to command food ... - that - ... depends on economic as well as political processes, on cultural and social organization, on domestic and international factors”.

<sup>112</sup> P. UVIN, *op. cit.* p. 85. Traducción libre de la autora.



*i.- Revisión de los elementos centrales de la teoría de Malthus*

Amartya Sen desarrolla un planteamiento diferente, radicalmente opuesto al de Malthus, que arranca de la constatación de la parcialidad, relatividad, falsedad e insuficiencia de los argumentos del autor del Ensayo sobre la Población. Desvirtúa las tres claves de su construcción, referentes a la producción, la población y la inevitabilidad del hambre en cuanto hecho natural.

Respecto al primero, Sen<sup>114</sup> imputa a Malthus la comisión de un error de diagnóstico. No es cierto que la tasa demográfica sobrepase los medios de subsistencia ni que exista una crisis alimentaria mundial, ya que la propia FAO ha constatado un aumento de la producción por habitante. Sin embargo, observa que el crecimiento de la producción alimentaria mundial se ha venido produciendo en un contexto de descenso continuo de los precios alimentarios (con lo que esto supone de efecto disuasivo de la producción), y en consecuencia son cada vez más evanescentes las incitaciones económicas en este campo. Como la producción alimentaria comercial depende de los mercados y los precios, actualmente esa producción viene frenada por la debilidad de la demanda y los bajos precios. Todo ello refleja el nivel de pobreza de los individuos malnutridos. Pero si se postulase un aumento de la producción como solución, se produciría una intensificación mayor de los cultivos y persistirían las diferencias de productividad entre las diferentes partes del mundo. De este modo, Sen encuentra razones más que suficientes para criticar a Malthus:

*“(c)ette vision réductrice, focalisée sur la production et ignorant les droits – les droits d’ accès à l’alimentation, en particulier- n’aboutit à aucun résultat constructif. Au contraire: si les politiques publiques devaient se fonder exclusivement sur les chiffres de la production alimentaire mondiale, elles seraient condamnées à ignorer les situations de malnutrition, voire les menaces de famine ... Si le “pessimisme malthusien” est un piètre instrument de prédiction en matière de situation alimentaire, l’ “optimisme malthusien”, son contraire, peut abandonner à un sort funeste des millions d’ affamés, quand les responsables se laissent aveugler par les chiffres de*

---

<sup>113</sup> A. SEN, *op. cit.* (“Famines”) p. 614.

<sup>114</sup> A. SEN, *op. cit.* (“Population, ressources alimentaires et liberté”) pp. 208-211.

*production, sans décélérer aucun des signes avant-coureurs du désastre. Des théories mal bâties peuvent tuer et l'obsession malthusienne d'une ratio nourriture/population a beaucoup de sang sur les mains*"<sup>115</sup>.

En segundo lugar, una vez descartada la hipotética existencia de una crisis alimentaria mundial, Sen desvirtúa el segundo de los elementos que sustentan las tesis de Malthus: la población y su influencia en la malnutrición. Sin ignorar las cifras de crecimiento demográfico<sup>116</sup>, las matiza, al constatar que este ritmo de crecimiento se va ralentizando por diversos factores. La problemática surge al tratar de las políticas públicas favorecedoras de esta disminución.

Las políticas coercitivas consideran aceptable el constreñimiento, además de satisfactorio, puesto que parten de la creencia malthusiana de que en su defecto el ritmo de crecimiento demográfico será insostenible. Sen<sup>117</sup> las rechaza, si bien reconoce que de producirse un crecimiento desmesurado de la población nos encontraríamos ante grandes dificultades no sólo alimentarias sino también medioambientales y habría que buscar los medios para reducir el crecimiento demográfico. Por eso, analiza la historia en búsqueda de alternativas, y constata que *“la reducción de la fertilidad ha aparecido siempre unida al desarrollo económico y social”*<sup>118</sup>. En cierto modo, ello supone dar la razón a Malthus, y no a Condorcet. Pero superando tal simplificación, el desarrollo es fruto de la combinación de diversos factores: *“tels que l'augmentation du revenu par habitant, la diffusion de l'éducation, la progressive émancipation économique des femmes, la réduction du taux de mortalité et la généralisation des possibilités de planning familial, soit, pour une bonne part, ce qu'on appelle le développement*

---

<sup>115</sup> *Ibidem* p. 212.

<sup>116</sup> Es consciente del alto ritmo de crecimiento de la población mundial. Así señala: *“(a)u cours du siècle écoulé, l'accélération de la démographie a été phénoménale. Il a fallu plusieurs millions d'années à l'espèce humaine pour franchir le seuil du milliard d'individus, puis cent vingt-trois ans pour atteindre le deuxième milliard, trente-trois ans pour le troisième, quatorze ans pour le quatrième, treize ans pour le cinquième et les projections des Nations-Unies estiment qu'il ne faudra pas plus de onze ans avant le sixième milliard. De 1980 à 1990, le nombre d'habitants s'est accru de 923 millions, soit un chiffre comparable à celui de la population mondiale totale, à l'époque de Malthus”*. A. SEN, *ibidem* p. 213.

<sup>117</sup> A. SEN, *ibidem* pp. 213-226.

<sup>118</sup> *Ibidem* p. 217, traducción libre de la autora.

*sociale*”<sup>119</sup>. Así, Sen se desmarca de esa posible similitud con Malthus, y, centrándose fundamentalmente en las mujeres, halla una conexión estrecha entre la reducción de la voluntaria de las tasas de natalidad y su educación e inserción en el mundo laboral, porque éstas tienen una influencia decisiva sobre su autonomía y su peso en las decisiones. En consecuencia: “*la elección de familias de tamaño reducido depende de otros factores distintos a la mera dificultad de procurarse en cantidad suficiente la subsistencia necesaria en la vida*”<sup>120</sup>.

Habida cuenta de lo que antecede, las políticas coercitivas no son el único medio de reducir la fertilidad, y, puesto que implican “*empiétements ... sur un certain nombre de droits possédant une valeur intrinsèque*”<sup>121</sup> y su contribución a reducir las tasas de fertilidad es menor en comparación con la del desarrollo económico y social<sup>122</sup>, Sen aboga por otro tipo de medidas a la hora de enfrentarse a un crecimiento desmesurado de la población e incentivar una reducción voluntaria de las tasas de natalidad (las políticas públicas voluntarias tendentes a la consecución del desarrollo social y especialmente centradas en la igualdad de sexos).

En tercer y último lugar, el profesor Sen ofrece una visión distinta del hambre, y lejos de caer en el pesimismo fatalista que la considera inmutable, afirma que “*políticas adecuadas pueden contribuir a erradicar esta calamidad... Lo esencial, hoy en día, consiste en elaborar políticas y programas que se apoyen en encuestas analíticas y*

---

<sup>119</sup> *Ibidem* p. 218. Más adelante, p. 222, vuelve a referirse a ellos: “*l’apport des programmes sociaux et économiques de long terme dans la réduction de la fertilité, en particulier les mesures de généralisation de l’éducation (pour les deux sexes), de diffusion de la santé, d’accès des femmes au travail et, plus récemment, les mesures de stimulation de la croissance économique*”.

<sup>120</sup> *Ibidem* p. 219, traducción libre de la autora. Sobre este punto, *vid. ibidem* pp. 219-221.

<sup>121</sup> *Ibidem* p. 221. En las páginas siguientes Sen ejemplifica los efectos secundarios nefastos de este tipo de política: abandono de niños, incremento de la mortalidad infantil de las niñas, interrupciones de embarazos en función del sexo del feto... etc. Asimismo (pp. 222 y 225) alude a la violación de derechos que conllevan, aparte del derecho a procrear, las siguientes medidas coercitivas: el expolio de bienes, el chantaje a través de la quema de viviendas, el establecimiento de la esterilización como condición para beneficiarse de ayudas o de servicios sanitarios, y la privación de los derechos de sufragio pasivo y activo.

<sup>122</sup> Sen lo acredita en *ibidem* (“*Population, ressources alimentaires et liberté*”) pp. 223-224.

*estudios empíricos*”<sup>123</sup>, de lo que deduce la naturaleza política del problema al que nos enfrentamos. Empleando sus propias palabras:

*“(h)unger in the modern world is more intolerable than past hunger not because it is typically more intense, but because it is now so unnecessary. The enormous expansion of productive power that has taken place over the last few centuries has made it possible, for the first time in history, to guarantee adequate food for all. It is in this context that the persistence of chronic hunger and the recurrence of violent famines must be seen as morally outrageous and politically unacceptable. If politics is the ‘art of the possible’ then conquering world hunger has become a political issue in a way it could not have been in the past”*<sup>124</sup>.

En consecuencia, no hace falta seguir engañándose (como hacen los maltusianos), ni continuar creyendo que únicamente podemos aceptar el hambre y no luchar contra ella. Porque políticas acertadas pueden impulsar que se den progresivamente las condiciones económicas, sociales y políticas que permitan a la comunidad internacional dar solución a este problema que nos incumbe a todos. Entonces, la solución queda condicionada a la puesta en práctica de esa voluntad política, aunque sea más fácil llenarse la boca con buenas intenciones que exteriorizarlas por cauces efectivos.

*ii.- Las virtudes de la nueva comprensión del hambre a través de los derechos de acceso o “entitlements”*

Conforme hemos adelantado, el enfoque de partida propuesto por Sen para analizar el problema del hambre en el mundo, íntimamente ligado al análisis de las causas de este fenómeno, ya no es el maltusiano. Aparece condensado en un nuevo término: los derechos de acceso o “entitlements”, o “...- les- libertés substantielles dont disposent les personnes et les familles pour s’appropriier des ressources suffisantes de

---

<sup>123</sup> A. SEN, “Famines et autres crises”, en *Un nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Eds. Odile Jacob, Paris, 2000, pp. 165-192, p. 165, traducción libre de la autora. Añade Sen, *ibidem*: “(t)out un ensemble d’analyses récentes, d’ordre économique, politique et social montre qu’il est possible d’identifier les mesures conduisant à l’élimination des famines et à une réduction spectaculaire de la malnutrition chronique”.

<sup>124</sup> Las reproduce P. UVIN, *op. cit.* pp. 81- 82.

*nourriture, en les cultivant elles-mêmes ... ou bien en se les procurant sur le marché*<sup>125</sup>.

El concepto acuñado por el Nobel es multidisciplinar, abarca diversos factores y disciplinas, lo que le confiere riqueza y una mayor aptitud para ofrecer verdaderas soluciones al problema de fondo.

El acierto de la construcción radica en que toma conciencia del funcionamiento de los sistemas económicos contemporáneos, en los que “*la distribución de la comida no está regida por criterios caritativos ni por un sistema de reparto automático*”<sup>126</sup>, sino que la capacidad de procurarse alimentos debe ganarse<sup>127</sup>. Las titularidades reflejan este contexto económico: lo relevante no es la cantidad total de alimentos disponibles en el mercado (producción, disponibilidad), sino los derechos de acceder a la misma (acceso). Y los derechos al acceso a alimentos suficientes pueden fundarse en diferentes títulos, o categorías de “entitlements”<sup>128</sup>: la titularidad basada en la producción (se tiene derecho a poseer lo que se elabora por uno mismo bien con los recursos propios, bien con recursos arrendados a terceros); la basada en el intercambio (se tiene derecho a lo obtenido intercambiando el trabajo de uno mismo o algo que le pertenece)<sup>129</sup>; y la titularidad derivada de transferencias (se tiene derecho a lo que se

---

<sup>125</sup> A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 166.

<sup>126</sup> A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 167. Traducción libre de la autora.

<sup>127</sup> “*To understand why people go hungry you must stop thinking about food as something farmers grow for others to eat, and begin thinking about it as something companies produce for other people to buy. Food is a commodity... agricultural producers choose to grow, not only what people will and can buy, but they grow things for which they will get the best price ... people who don't have enough money to buy food (and more than one billion people earn less than 1.00 dollar a day), simply don't count in the food equation*”. Éste es el enfoque de R. H. ROBBINS y G. BOBBIE (eds), *VI Readings on Poverty, Hunger and Economic Development*, Section B “Food as a Commodity”, en *The Online Global Problems Reader*, en [http://faculty.plattsburgh.edu/richard.robbins/legacy/global\\_problems\\_reader\\_nf.htm](http://faculty.plattsburgh.edu/richard.robbins/legacy/global_problems_reader_nf.htm) (junio 2003) Estas lecturas siguen la orientación y completan la Parte II del libro de R. H. ROBBINS, *Global Problems and the Culture of Capitalism*, Part II “The Global Impact of the Culture of Capitalism”, Allyn and Bacon Publishers, 2001, 2<sup>nd</sup> ed.

<sup>128</sup> P. UVIN, *op. cit.* p. 85, se refiere a ellos empleando los siguientes términos: “*production-based entitlement... exchange-based entitlement... transfer entitlement*”. C. GOLAY, *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, Mémoire, Institut Universitaire Des Hautes Études Internationales, Université de Genève, septembre 2002, accesible en <http://www.droitshumains.org/alimentation/pdf/justiciabilité.pdf> (julio 2003), pp. 16-17, distingue (como Sen) un cuarta categoría (el trabajo), incluida aquí en la segunda categoría.

<sup>129</sup> “*Exchange entitlement' means the amount of real goods and services any person is entitled to have (depending on the institutional characteristics and the market system) in exchange for his labour or services to the society (or the market)*”, D. R. BASU, “Sen's Analysis of Famine: A Critique”, *Journal of Development Studies*, Vol. 22 No. 3, April 1986, pp. 598-603, p. 602 nota a pie 1.

percibe voluntariamente de su legítimo propietario, por herencia, donación o transferencia)<sup>130</sup>.

Haciendo uso de esta terminología, el hambre es la falta de acceso a los alimentos por carecer de los antedichos títulos, ya sea de uno o de la combinación de los tres, y aparece ligada a todo el contexto económico y social que influencia la capacidad del individuo de procurarse alimentos (no sólo a la producción y el desarrollo de la agricultura), ya que “(l) *la malnutrition, la faim et la famine sont influencées par toute l’activité économique et sociale*”<sup>131</sup>.

Por eso, para comprender y afrontar el hambre deben conocerse las interdependencias económicas y sociales que explican su aparición. Ello supone, en primer lugar, dilucidar el conjunto de factores de los que dependen los derechos de acceso<sup>132</sup>: la dotación<sup>133</sup>, en forma de fuerza de trabajo o de propiedad hipotecaria (engendra derechos de acceso poniéndose al servicio de la producción de alimentos bien directa (agricultura) o indirectamente (salario)); la tecnología (determina las posibilidades de producción y su uso); y las condiciones de intercambio (o “*la capacité de vendre et d’acheter des biens et le mode de fixation des prix relatifs pour les différents produits*”). Y, en segundo lugar, percatarse de que los factores anteriores dependen a su vez de otras condiciones atinentes a la coyuntura económica y social. Por ejemplo, la dotación depende de las remuneraciones y el mercado de trabajo, y estos a su vez dependen de las posibilidades de producción de los diversos sectores de actividad. Y las condiciones de intercambio dependen de la ausencia de grandes variaciones entre los precios relativos de los productos o entre los salarios y los precios, variaciones que pueden darse en una multiplicidad de ocasiones: sequía, inundación, boom económico limitado a determinados sectores, retracción general del mercado de

---

<sup>130</sup> La ayuda alimentaria puede adscribirse a los tres tipos de titularidades. A primera vista pertenecería al tercero, pero en función de la forma que revista puede formar parte de los otros grupos. Por ejemplo, en el caso de permutas financieras (swaps) se incluye en la segunda categoría de titularidades, y lo mismo sucede en las operaciones de ayuda alimentaria en las que se proporcionan alimentos a cambio de trabajo (“proyectos de alimentos por trabajo”).

<sup>131</sup> A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 167.

<sup>132</sup> Sobre este punto *vid. ibidem* pp. 167-169. Las citas inmediatamente posteriores proceden de esta misma fuente.

trabajo, fenómeno de pánico por rumor de penuria alimentaria... etc. En suma, la noción de derechos de acceso permite a Sen probar que “*la compréhension des causes de la famine exige une analyse de la totalité des mécanismes économiques et non un simple calcul comptable concernant la production et l’offre de nourriture*”<sup>134</sup>.

La validez de esta teoría se corrobora por el contenido de las críticas que se han formulado a la misma. Sen estimuló la discusión doctrinal, de tal modo que si bien se ha criticado su pensamiento, las más de las veces sólo lo ha sido por cuestiones puntuales<sup>135</sup>, y en los casos que ha sido atacado todo su enfoque, no se ha hecho con fundamento ni proponiendo una visión alternativa. Además, en sus respuestas a las críticas ha podido fortalecer los cimientos de su construcción doctrinal.

Una de las principales críticas a la construcción de Sen se debe a Bowbrick<sup>136</sup>, quien analiza especialmente la hambruna de Bengala de 1943, a través de una sistemática que divide los errores de Sen en aquellos que refutan totalmente su tesis y aquellos otros que la refutan parcialmente<sup>137</sup>. Su postura es osada, en primer lugar por adherirse excesivamente a antiguas teorías doctrinales que se han revelado como insuficientes para resolver el hambre mundial y lo perpetúan (al no partir de un diagnóstico acertado de sus causas). En segundo lugar, por la gravedad y poca justificación de las acusaciones: defectos de las citas, errores fácticos, contradicciones... Atribuye a Sen el desprecio del descenso de la cantidad de alimentos disponibles como causa del hambre e incluso la posibilidad de que su teoría sea objeto de muy diferentes interpretaciones. Tras las críticas, dice proponer un modelo alternativo para examinar el

---

<sup>133</sup> “*La dotation*” o “*la propriété de ressources productives ou de richesses auxquelles est associé un prix sur le marché*”.

<sup>134</sup> A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 169.

<sup>135</sup> Un artículo de Basu examina el análisis de Sen sobre la hambruna de Bengala a, y halla en su teoría unas lagunas muy específicas. Basu demuestra que, a pesar de que el análisis de Sen es esclarecedor, no explica la interrelación entre la clase gobernante y el resto de la población que determina en último término el “exchange entitlement”. D. R. BASU, *op. cit.*

<sup>136</sup> P. BOWBRICK, “The causes of famine. A refutation of professor Sen’s theory”, *Food Policy*, Vol. 11 No. 2, May 1986, pp. 105-124.

<sup>137</sup> La crítica la realiza en dos frentes: el de las causas del hambre y el de sus remedios, a los cuales tacha de equivocados y vaticina que empeorarán la situación. P. BOWBRICK, *op. cit.* p. 124, traducción libre de la autora: “...*Cualquier análisis que subestime el grado de escasez, como el de Sen, es peligroso-llevará a medidas de socorro inadecuadas y a un empeoramiento de la hambruna*”.

hambre, que no es ni la teoría de los “entitlements” de Sen ni el dogma contrario (el enfoque FAD, “food availability decline”<sup>138</sup>), aunque no lo define más que a sensu contrario. Sin embargo, no yerra del todo en sus apreciaciones, al ser consciente de la variedad de factores que pueden causar las hambrunas (una caída de la oferta de comida, un aumento de la demanda de alimentos (ej. por la afluencia de refugiados), una redistribución de la comida disponible (ej. con hiperinflación o desempleo significando que algunas personas no pueden permitirse comprar comida), o problemas de escasez en determinadas estaciones, causados por problemas de transporte, etc.) y de la dificultad de aislar las causas concretas de una hambruna, “*because a famine caused by crop failure, for example, will necessarily be accompanied by speculation, a redistribution of income, reduced purchasing power by some groups and by regional shortages*”<sup>139</sup>.

La respuesta de Sen a tales críticas es brillante, acertada, elegante y completa. Rebate íntegramente las principales pegadas que Bowbrick formula a su teoría general sobre las causas y remedios del hambre. Los comentarios son incisivos: “*(a) Although Mr Bowbrick’s anger cannot be faulted, the same, I am afraid, cannot be said of his arguments*”; “*... There are, of course, remarks here and there in his paper that seem very similar to things that others say*”; “*... his remarkable ability to distort with seemingly effortless ease*”; y “*(i) must, however, say in Mr Bowbrick’s favour that he is commendably neutral between distorting my views and misreading the implications of his own arguments. Perhaps there is justice in the world after all*”<sup>140</sup>. La réplica destruye las bases de la refutación de Bowbrick, plagadas de confusiones conceptuales, tergiversaciones o exposiciones incorrectas de las pruebas empíricas, y deformaciones sistemáticas de las opiniones que trata de rebatir. Dejando de lado la hambruna de Bengala por no incumbir a los efectos de esta investigación, resultan de interés las primeras y las terceras.

---

<sup>138</sup> Este enfoque se basa en la teoría de Adam Smith, quien postulaba que en la práctica todas las hambrunas estaban causadas por un repentino descenso de la oferta de alimentos. Lo siguieron los economistas “modernos”, alegando que tales hambrunas eran la regla general, pero que ocasionalmente podían ser causadas por otros factores.

<sup>139</sup> P. BOWBRICK, *op. cit.* p. 106.

<sup>140</sup> A. SEN, “The causes of famine. A reply”, *Food Policy*, Vol. 11 No. 2, May 1986, pp. 125-132, *vid.* especialmente p. 125 (primera cita), nota a pie 4 de la p. 126 (segunda cita) y pp. 132 (dos últimas citas).



Bowbrick confunde diferentes conceptos, lo que acaba afectando a las políticas que son necesarias (los remedios). Confunde el FAD (“Food Availability Decline”) y la escasez (“shortage”) o la inadecuación (“inadequacy”) de la disponibilidad alimentaria. El FAD es el descenso de la oferta alimenticia a lo largo del tiempo, mientras que los conceptos de inadecuación y escasez de la oferta se refieren al tamaño de la oferta alimentaria *vis-à-vis* algo más (ej. demanda o necesidades) y en un momento determinado de tiempo. Decir que una hambruna no fue causada por un FAD no supone (como Bowbrick cree) que haya alimentos adecuados disponibles<sup>141</sup> ni que no hubiese escasez real<sup>142</sup>. Puede haber escasez sin FAD, ninguna implica a la otra<sup>143</sup>. No es cierto que ignore la oferta alimentaria al tratar de las hambrunas<sup>144</sup>, lo que sucede es que rechaza la concentración exclusiva en la oferta.

Por lo tanto, se pone de manifiesto el escaso valor de las críticas efectuadas a Sen y la consistencia y congruencia de toda su teoría de los “entitlements” y la causalidad del hambre. La teoría de Sen es mucho más acertada que la de Malthus para estudiar el problema. Malthus se basa en elementos desvirtuados sobradamente por la situación actual de la disponibilidad global de alimentos y la tendencia de crecimiento demográfico: hay comida de sobra para todos los habitantes del planeta y las tasas de natalidad no son tan elevadas a medida que se va introduciendo el desarrollo económico y social en los países en desarrollo. Además, si fuese cierto que ambas variables inciden en las hambrunas hasta el punto de evitarlas o provocarlas ya se habría puesto de manifiesto después de tantos años, y no ha sido así.

El concepto de titularidades de Sen incorpora el principio de que el hambre está causada por la pobreza o falta de acceso a los alimentos, y no por la mera falta de comida. Además, a la hora de afrontar y explicar el hambre reconduce nuestra atención a la interacción de un haz de factores económicos, culturales, políticos y naturales. De este modo, la construcción del Nobel de Economía supone introducir savia nueva en el debate acerca de la inanición, impulsa la evolución doctrinal y, si hay voluntad, la

---

<sup>141</sup> P. BOWBRICK, *op. cit.* p. 121.

<sup>142</sup> *Ibidem* p.122.

<sup>143</sup> A. SEN, *op. cit.* (“The causes of famine. A reply”) p. 126.

<sup>144</sup> P. BOWBRICK, *op. cit.* p.106; y A. SEN, *op. cit.* (“The causes of famine. A reply”) p.132.

práctica. Sirviéndonos de su teoría estamos en condiciones de aportar soluciones, de renovar el debate, porque nos abre los ojos a las verdaderas causas del hambre.

No obstante, la cuestión de los remedios<sup>145</sup> o medidas para solventar el hambre será tratada parcialmente en esta investigación, acotada en torno a un instrumento (la ayuda alimentaria) y sin la pretensión de ofrecer la solución global al problema. Veremos las causas del hambre, como punto de partida de la tesis, para enfocarla bien y centrar la discusión acerca de los remedios sólo en la ayuda alimentaria, desde esa perspectiva causal y no otra. *Porque a largo plazo la ayuda alimentaria no contribuiría a mitigar el hambre si sólo se pretendiese suplir la falta de producción.*

### **3) Causas y posibles soluciones**

Una vez descrito el fenómeno del hambre y las construcciones doctrinales desarrolladas para comprenderlo, debemos examinar las raíces del problema. Porque en función de la perspectiva adoptada por los actores internacionales, se aplicarán unas medidas contra la inanición u otras. Y la efectividad de esas medidas dependerá de si se atacan sus raíces. Unas malas medidas no sólo no mitigan el hambre sino que pueden llegar a agravarla<sup>146</sup>.

En la línea de la dicotomía de las ideas de Sen y Malthus, podemos distinguir dos tipos de aproximaciones a la causalidad del hambre: la reduccionista que asocia inversamente el hambre y la producción, y la realista (y constructiva), consciente de la multiplicidad de factores que impiden a los sujetos acceder a los alimentos. Ya hemos advertido de la preeminencia de los postulados maltusianos y neomaltusianos en la comunidad internacional, calados en los objetivos y medidas adoptados. A menudo, las hambrunas se han visto como fallos de producción y las medidas adoptadas han tratado de paliar ese déficit, de ahí el fracaso de la acción internacional contra el hambre.

---

<sup>145</sup> A. SEN, *op. cit.* (“The causes of famine. A reply”) pp. 126- 127 y P. BOWBRICK, *op. cit.* pp. 106-109 y 123-124.

<sup>146</sup> El origen del hambre determina las medidas adoptadas para solucionarla. Una causalidad desacertada trae consigo unas medidas inadecuadas. L. F. DEROSE y S. R. MILLMAN, *op. cit.* (“Introduction”) pp. 2-3.

Ejemplos de esfuerzos internacionales en esta dirección hay muchos: ayuda alimentaria centrada exclusivamente en incrementar la oferta alimenticia disponible en las situaciones de hambruna; la Revolución Verde o el intento de incrementar la capacidad productiva de la agricultura tras la Segunda Guerra Mundial... Y, actualmente, esta preocupación mueve la actual investigación sobre agrobiotecnología.

Optar por ese enfoque simplista excesivamente preocupado por la disponibilidad alimenticia a largo plazo acaba pasando factura, baste recordar el espectro de inanición que acabamos de describir. Resulta imprescindible conjugar la producción con otros muchos factores, ya que la investigación reciente sobre el hambre y las hambrunas (particularmente el trabajo de Sen) han puesto de manifiesto que éstas se dan incluso en casos de disponibilidad alimentaria más que suficiente: “*(h)emos constatado que el problema de la aplicación del Derecho a la Alimentación y de la inseguridad alimentaria de la persona no se deriva de la insuficiencia en la producción de alimentos -aún cuando este aspecto no se debe descuidar- sino del acceso a una alimentación adecuada de los que sufren hambre*”<sup>147</sup>. En esos supuestos la principal causa del hambre no es la falta de productos alimenticios sino la falta de acceso a los alimentos, debido al deficiente poder adquisitivo de los individuos o familias (a nivel micro) o de los países (nivel macro).

Así pues, adoptamos la perspectiva de Sen como punto de partida de nuestro análisis sobre el origen del hambre. En consecuencia, para dar con las verdaderas causas de las hambrunas y el hambre endémica deberemos descubrir cuales son los factores que influyen en los derechos de acceso a los alimentos o entitlements. La respuesta no será unívoca (a diferencia de los postulados maltusianos) y dependerá del país, la familia, el clima... y otras circunstancias variables a lo largo del tiempo<sup>148</sup>. Por eso, la solución no es aumentar los suministros alimentarios totales (no tiene porque mejorar la

---

<sup>147</sup> INSTITUTO INTERNACIONAL JACQUES MARITAIN, “Conclusiones”, Seminario internacional *Derecho a la alimentación: un desafío para la paz y el desarrollo en el siglo XXI*, Roma, 17-19 septiembre 2001, conclusión nº 3, en <http://www.maritain.org/ita/segretariato/word/conclusioni%20es.doc> (agosto 2003). Otros llegan a la misma conclusión. P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.*, se refieren a las causas de la subnutrición como “*nutrition impact vehicles*” (*op. cit.* p. 93) y aluden al acceso como causa del hambre reproduciendo una cita de Reutlinger y otros (*op. cit.* p. 95): “*(t)he world has ample food. The growth of global food production has been faster than the unprecedented population growth of the past forty years.... Yet many poor countries and hundreds of millions of poor people do not share this abundance. They suffer from a lack of food security, caused mainly by a lack of purchasing power*”.

situación), sino desarrollar y asegurar mecanismos de “entitlement” o acceso a los alimentos.

Ofreceremos un panorama general de las diversas causas posibles, pero las efectivas causas del hambre de un sujeto en particular dependerán del concreto contexto en el que viva. Empleando las palabras del profesor Sen, “*el derrumbamiento de los derechos de acceso que conduce a las hambrunas puede tener orígenes diversos. Toda tentativa de combatirlas y, más aún, prevenirlas debe tener en cuenta esta pluralidad de causas... las hambrunas no tienen más que un rasgo común: su diversidad. Toda tentativa de comprenderlas en términos de disponibilidad alimentaria por habitante no puede conducir más que a un `impasse`”*<sup>149</sup>.

Sin embargo, antes de entrar a examinar los orígenes del problema alimentario, conviene aclarar el criterio al que obedece el tratamiento separado de los factores desencadenantes del hambre<sup>150</sup>. Estos son de dos tipos, estructural y detonante, y su distinción se justifica por su diferente peso en el proceso causal que conduce al hambre. Con el término factor estructural, se alude a una situación de vulnerabilidad preexistente caracterizada por un precario equilibrio alimentario. Este contexto conlleva una mayor susceptibilidad de sufrir hambre, y se caracteriza por la pobreza y el hambre endémica.

Por otro lado, existen una serie de factores detonantes, que pueden ser episódicos, ligados a fenómenos naturales, conflictos o crisis económicas. Son elementos secundarios, a pesar de ser más visibles, y la gravedad de sus efectos depende de la situación previa estructural sobre la que operan. De ahí la especial significación de la sistemática adoptada.

---

<sup>148</sup> Algunos de los factores heterogéneos que pueden provocar el fallo de los “entitlements” son la escasez, el desempleo, el aumento de los precios de otros productos, los conflictos...

<sup>149</sup> A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) pp. 169 y 172. Traducción libre de la autora.

<sup>150</sup> Sobre este punto *vid.* J. A. ALONSO (dir.), G. ANGULO, J. ATIENZA y R. GALLARDO, *Estrategia para la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores/Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1ª ed., junio 1999, Capítulo 9 epígrafe 2, “Ayuda Alimentaria”, pp. 335- 344, p. 337, en <http://www.mae.es/documento/0/000/000/006/aalimentaria.pdf> (junio 2004)

Se desechan otros posibles métodos para abordar la cuestión, puesto que el empleado se considera más clarificador. Entre esos otros<sup>151</sup>, destaca el de Christiaensen y Tollens<sup>152</sup>, quienes dividen las causas del hambre en endógenas y exógenas. Las primeras suelen ser consecuencia de malas políticas de las autoridades nacionales o de los donantes (ej. política agrícola nacional, política del tipo de cambio, ritmo de crecimiento del sector agrícola, incremento de la diferencia de rentas, urbanización, crecimiento demográfico rápido...) Las segundas revelan las debilidades inherentes del sistema alimentario de los países donantes y receptores, y son, entre otras, el clima, la guerra, la sequía, el descenso de los precios mundiales del mercado, la Política Agrícola Común de la UE, el contexto económico internacional, los mercados alimentarios mundiales y otros “shocks” exógenos.

Con sujeción al criterio distintivo adoptado, trataremos primero del factor estructural causante del hambre -la pobreza- (Capítulo I.3.A) y a continuación de los principales factores detonantes (Capítulo I.3.B). Concluiremos con una valoración de las repercusiones de esta causalidad en las soluciones al problema (Capítulo I.3.B).

#### A) La pobreza como principal contexto del hambre endémica

Una vez subrayada la incidencia de la pobreza en el hambre, conviene tratar con mayor detalle de esta causa de la malnutrición. Primero, delimitando el concepto (Capítulo I.3.A.i). En segundo lugar, matizando la relación que existe entre el hambre y la pobreza (Capítulo I.3.A.ii). Y, en último lugar, examinando la pluralidad de factores desencadenantes de la pobreza, en tanto en cuanto son, a su vez, factores que desembocan en hambre (Capítulo I.3.A.iii).

---

<sup>151</sup> L. F. DEROSE y S. R. MILLMAN, *op. cit.* (“Introduction”), distinguen tres niveles de organización social para facilitar el análisis de las posibles causas del hambre, sobre las cuales encontramos una tabla en p. 3. La falta de acceso y la malnutrición (“food poverty” y “food deprivation”) pueden deberse a muchos factores, uno de los cuáles es la disponibilidad (“food shortage”).

<sup>152</sup> L. CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *op. cit.* pp. 50 y 56. Hablan de causas de la inseguridad alimentaria (concretamente de los factores determinantes para la creación de la seguridad alimentaria), pero se equiparan a las causas del hambre por ser la seguridad alimentaria un concepto político emanado para hacer frente al hambre. Los factores de riesgo políticos, económicos y sociales (a estos últimos los denomina demográficos) se hallan en *ibidem* p. 57.

*i.- Delimitación conceptual*

Sin lugar a dudas, la pobreza constituye la principal causa de la pérdida de los derechos de acceso a los alimentos. El hecho de que un país o un individuo la experimente, y su magnitud, son cruciales para determinar la existencia e intensidad del hambre. Porque la pobreza constituye el caldo de cultivo idóneo para la pérdida o debilitación de los “entitlements”. Ya lo decía Sen: “(a) la hora de analizar las causas de las hambrunas, es importante estudiar la prevalencia de la pobreza en la región o el país implicado”<sup>153</sup>.

Sus garras atrapan a los individuos, casi absolutamente incapaces de salir de ella, privados de multitud de necesidades básicas y proclives al hambre, la enfermedad y la muerte: “... en el Tercer Mundo la pobreza ha sido la causa de la muerte de 36 millones de personas el año 2000 por enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias fácilmente curables, tales como la diarrea, el paludismo y la tuberculosis. Entre estas víctimas se contabilizan 34.000 niños que mueren cada día por malnutrición y enfermedad, por lo que su derecho a la vida es totalmente ignorado. Esta triste realidad se debe a que 1.300 millones de personas viven en la pobreza absoluta y de ellas 828 millones pasan hambre...”<sup>154</sup>.

También alcanzan a las agrupaciones sociales y comprometen el futuro de familias, regiones y países. La pobreza desencadena otros factores detonantes del hambre, como los conflictos<sup>155</sup>, y priva a los países de infraestructura idónea para desarrollar sus posibilidades. Esto trae consigo un ciclo de concentración del conocimiento, avances, productividad, capital, inversiones y tecnología en los países

---

<sup>153</sup> A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 176. Traducción libre de la autora.

<sup>154</sup> C. VILLÁN DURÁN, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”, *Agenda ONU*, Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España, nº 4, 2001, pp. 57-94, p. 63. Es el texto de una ponencia presentada en el seminario “Basta de hambre”, organizado por la Asociación para las Naciones Unidas en España y la Tercera Edad para el Tercer Mundo en Barcelona los días 19 y 20 de octubre de 2001.

<sup>155</sup> *Ibidem* p. 64: “... el hambre, la pobreza y el subdesarrollo de los pueblos ... son las causas profundas de todos los conflictos sociales que afloran en las sociedades nacionales, originando con frecuencia conflictos armados de carácter interno –lo más a menudo- o internacional”.

industrializados, y por tanto una menor participación de los países en desarrollo en el comercio mundial<sup>156</sup>.

La definición del término admite matices. Desde una visión puramente económica, como la del Informe de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural 10 años de seguimiento (1988), se identifica con la “... *incapacity to become inserted in the socioeconomic environment in a way that continually allows for the satisfaction of the basic necessities of life continually*”<sup>157</sup>. Pero la pobreza no es un concepto simple ni unidimensional, y al igual que el concepto de desarrollo ha evolucionado para incluir aspectos no económicos, sino de bienestar a largo plazo. No se trata solamente de una carencia de renta o de recursos financieros, “*pues también incluye la noción de vulnerabilidad, las bajas capacidades humanas, la falta de poder,... y la falta de acceso a una alimentación adecuada, a agua potable, a una educación, a la salud, a un trabajo, a la tierra, a los recursos naturales, a créditos, a la información, a la infraestructura, y a una participación política*”<sup>158</sup>. Por eso, el Informe de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) emplea el Índice de Pobreza Humana (IPH), para referirse a la privación en cuanto al desarrollo

---

<sup>156</sup> En el mundo interrelacionado actual algo no funciona correctamente cuando los países ricos lo son cada vez más y los pobres no logran salir de su pobreza a pesar del esfuerzo que hacen por lograrlo. Las causas inmediatas son muchas, pero sobre todo la raíz estriba en la injusta estructuración de las relaciones entre el Norte y el Sur.

<sup>157</sup> Informe de la *Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural 10 años de seguimiento* (1988), Pobreza Rural en Latinoamérica y el Caribe, Roma (Italia), 1988, FAO, p. 7. Extraemos la cita de WORLD HUNGER PROGRAM, “Definitions Concerned With Food Security, Hunger, Undernutrition, and Poverty- Poverty”, Watson Institute for International Studies, Brown University, en [http://www.brown.edu/Departments/World\\_Hunger\\_Program/hungerweb/intro/poverty.html](http://www.brown.edu/Departments/World_Hunger_Program/hungerweb/intro/poverty.html) (abril 2003)

<sup>158</sup> Ésta es la amplia definición de la Comisión Europea, *vid.* EUROPEAN COMMISSION, *Fighting Hunger. Food Security at the heart of Poverty Reduction*, The European Commission’s vision and approach, October 2001, p. 8. Traducción libre de la autora.

En la misma línea se pronuncian M. IGLESIA-CARUNCHO, P. JAIME y M. CASTILLO, *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional*, Fundación IPADE/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación UCM/Dirección General de Inmigración Cooperación al Desarrollo y Voluntariado-Consejería de Servicios Sociales Comunidad de Madrid, Madrid, julio 2003, p. 23: “*entender la pobreza... como carencia de capacidades y opciones para lograr un nivel de vida digno (un empleo, salud, educación...)*”.

humano y reflejar la distribución del progreso de los países en desarrollo hacia su consecución<sup>159</sup>.

Su clasificación es rica en distinciones. La pobreza puede ser absoluta (“...*that income below which a set of basic necessities cannot be afforded*”) o relativa (“...*population earning less than one third of the national average income*”)<sup>160</sup>; también puede ser crónica (la mayor parte de o toda la vida), cíclica (durante fases del ciclo de la vida, ej. niños, ancianos ...), o estacional (cuando las rentas caen bajo del umbral de la pobreza durante determinados meses del año o por desastres naturales exógenos).

*ii.- Hambre y pobreza endémica, ¿relación de causalidad o círculo vicioso?*

La reacción de los pobres al sufrir hambre no es de resignada pasividad y aceptación, sino de lucha por protegerse, a través de la adopción de “*coping strategies*”<sup>161</sup>. Combinando lo anterior con las respuestas demográficas al hambre, se han formulado varias hipótesis acerca de la afectación o no de la pobreza endémica por parte del hambre. Como se vio en otra sede<sup>162</sup>, el primero en formular una de estas hipótesis fue Robert Malthus, con su concepción del hambre como válvula de escape de la miseria, no su causa. Las teorías post-maltusianas son diversas: unas conciben el hambre como el perpetuador principal de la pobreza, otras sostienen la irrelevancia del

---

<sup>159</sup> El Informe de Desarrollo Humano del PNUD valora el nivel de bienestar a largo plazo, no sólo las rentas. Puede accederse a todos ellos (desde el primero del año 1990 al último de 2003) en [http://hdr.undp.org/reports/view\\_reports.cfm?type=1](http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1). Distingue el IPH de los países en desarrollo (IPH-1) y el de los países industrializados (IPH-2), por cuanto de los segundos se disponen de más datos y la privación humana varía con las condiciones sociales y económicas de una comunidad. El IPH-1 mide la privación de las mismas dimensiones del desarrollo humano básico que el IDH. Las variables utilizadas son el porcentaje de personas que se estima que morirá antes de los 40 años de edad, el porcentaje de adultos analfabetos y la privación en cuanto al aprovisionamiento económico general (público y privado) reflejado por el porcentaje de población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños con peso insuficiente. PNUD/REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, “IDH-Glosario-Índice de Pobreza Humana e IPH-1” <http://www.pnud.org.ve/idh/phh1.asp> y <http://www.pnud.org.ve/idh/pobreza.asp> (junio 2004)

<sup>160</sup> WORLD HUNGER PROGRAM, *op. cit.* (“Definitions Concerned With Food Security, Hunger, Undernutrition, and Poverty-Poverty”).

<sup>161</sup> Son los mecanismos de resistencia o estrategias de supervivencia a las que se recurre en caso de sufrir penurias alimenticias, como por ejemplo alimentar a los miembros de la familia que trabajan o vender los bienes para adquirir alimentos. *Vid. supra* nota 70.

<sup>162</sup> *Vid.* el análisis efectuado en el apartado dedicado al reduccionismo de Malthus y los neomaltusianos.



hambre a largo plazo ni demográficamente ni desde el punto de vista de la pobreza, y las últimas no dejan de atribuir consecuencias perniciosas al hambre a largo plazo.

Superando estas estériles disquisiciones doctrinales, debemos descender a la realidad y su exigencia de soluciones prácticas. Desde esta óptica, resulta obvia la existencia de una relación que une a la pobreza y el hambre. La Comisión Europea no lo duda: “*tackling hunger... is the first step in fighting poverty*”<sup>163</sup>. Asimismo, Amartya Sen<sup>164</sup> une ambos desastres al constatar que “*(d)ans de vastes zones de la planète, la malnutrition endémique accompagne la pauvreté, elle affaiblit des centaines de millions de personnes, pour certaines jusqu’à l’extinction, opérant un prélèvement qui obéit à une implacable rigueur statistique*”, para acabarlos calificando de tragedias evitables aceptadas por el mundo moderno. Pero es en otro artículo donde se refiere explícitamente a esa relación: “*(l)a propension aux famines s’accroît en relation directe de l’appauvrissement de la population et de la diminution des fonds publics... la malnutrition et la disette y ont progressé, en conséquence de leur pauvreté structurelle et de la vulnérabilité des droits d’accès de secteurs entiers de la population. Il est donc essentiel de comprendre les processus grâce auxquels un individu ou une famille établit ses droits d’accès à sa subsistance*”<sup>165</sup>. El PMA participa también de esta visión, y concibe a la ayuda alimentaria como un disuasor eficaz de la pobreza<sup>166</sup>.

Sin embargo, la relación verdaderamente existente entre ambos desastres no se limita a ser de causa a efecto en un único sentido. Hambre y pobreza son causas y consecuencias recíprocas, lo que se viene denominando el círculo vicioso del hambre y la pobreza endémica. Entre las manifestaciones doctrinales en este sentido, destaca la de Josué De Castro, y su descripción del fenómeno por el que cuatro plagas sociales

---

<sup>163</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.* (*Fighting Hunger. Food Security at the heart of Poverty Reduction*) p. 2.

<sup>164</sup> En *op. cit.* (“Population, ressources alimentaires et liberté”) p. 207.

<sup>165</sup> Vid. A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 180.

<sup>166</sup> El PMA considera que “*(h)unger is not just a manifestation of poverty, it perpetuates poverty*”, FAO, *Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead For Food Aid*, paper prepared by the WFP in response to a request from the Director General of FAO, as part of the technical preparations for the WFS, January 1996, p. 1. Por eso, “*WFP believes that food aid can be one of the most effective deterrents against poverty*”. Vid. WFP, “About WFP-Introduction-Development” en <http://www.wfp.org/index.asp?section=1> (junio 2002)

(pobreza, enfermedad, ignorancia y hambre) son interdependientes y, por lo tanto, constituyen a la vez causa y consecuencia de las restantes: “*es en las regiones en las que los niveles de vida son más bajos donde castigan las grandes enfermedades masivas, donde la población sufre hambre crónica y el analfabetismo está más extendido*”<sup>167</sup>.

Es lógico, un ingreso más elevado permite al individuo alimentarse mejor, por lo tanto mejorar su salud, lo que le da la posibilidad de aumentar su rendimiento, o sea de ganar más y por lo tanto de pagar a sus hijos una mejor educación, lo que le dará a su vez la posibilidad de tener una renta más elevada. En definitiva, el hambre es causa y consecuencia de la miseria y la pobreza, según consta en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. *Cinco años después: “el hambre es tanto causa como efecto de la pobreza extrema... y la erradicación del hambre es un paso decisivo para mitigar la pobreza y la desigualdad”*<sup>168</sup>.

### *iii.- Las causas de la pobreza en cuanto causas del hambre*

Llegado este punto, constituye una tarea insoslayable tratar de los elementos que poseen una relación de causalidad con la pobreza. Porque si el hambre está causada por la pobreza, no por factores ligados a la producción o disponibilidad de alimentos, va de suyo que las verdaderas causas del hambre son el conjunto de factores sociales, económicos y políticos que a su vez provocan la pobreza<sup>169</sup>.

Esta afirmación encaja perfectamente en la teoría de Amartya Sen<sup>170</sup>, quien reconoce que las hambrunas son fruto de los factores atinentes al contexto económico, político y social que condicionan la titularidad y el ejercicio de los derechos de acceso.

---

<sup>167</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.*, pp. 51- 52. Los pasajes reproducidos a continuación pertenecen a estas páginas.

<sup>168</sup> Cfr. el párrafo 9 de la Declaración.

<sup>169</sup> Esta es la visión de P. UVIN, *op. cit.* p. 84: “(p)overty, then, and not failing food availability, explains the incidence of malnutrition. Yet, the reasoning should not stop there: poverty itself is the outcome of the interaction between different social, economic and political processes. It is the latter that constitute the real causes of hunger- and it is these that have to be analyzed and changed in order to eradicate hunger”.

<sup>170</sup> *Op. cit.* (“Famines et autres crises”) pp. 169-173.

Otro autor coetáneo, De Castro, también había descubierto que el núcleo del problema no eran ni la producción ni la población (ni sus pronósticos pesimistas) con las que estaban obsesionados Malthus y los neomaltusianos, ya que las subsistencias no habían dejado de aumentar en el mundo más rápidamente que la población. El obstáculo era distributivo, pues el acrecentamiento de la producción alimentaria no se había reflejado en el consumo, sino que “(l)a mayor parte, en efecto, (había ido) a engrosar los stocks ya elevados de los países industrializados, sobre todo de los Estados Unidos (Informe de la X sesión de la Conferencia de la FAO). Además, los precios de los productos agrícolas provenientes de los países subdesarrollados (cacao, café, azúcar) no (habían) cesado de sufrir fluctuaciones importantes en los mercados mundiales, lo que (había tenido) para la economía de estos países consecuencias a veces catastróficas. Es así que durante la recesión de 1958, numerosos países subdesarrollados perdieron en sus balances de exportaciones muchas veces lo que (habían recibido) bajo la forma de ayuda del extranjero”<sup>171</sup>.

Por tanto, las verdaderas causas del hambre y pobreza endémicas son de orden socioeconómico. Al igual que para que cualquier sistema económico funcione normalmente debe integrar efectivamente todas las partes que lo componen, para que la economía mundial funcione debe integrar a todos los países y regiones del mundo. El hambre no es un problema de producción, sino de equilibrio en el interior del país y entre los países. En un mundo de contradicciones económicas y sociales, desintegrado y dividido, ese balance se descompensa<sup>172</sup>. El problema no es técnico, habida cuenta de los progresos experimentados, sino político y humano.

---

<sup>171</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* pp. 59-81, cita de pp. 59-60.

<sup>172</sup> En esta línea, Sotillo define el hambre “como una de las manifestaciones de una sociedad internacional conflictiva. Consideramos...que el hambre es una muestra de la violencia estructural que tiene su causa en la estructura de la sociedad internacional, basada en la desigualdad de poder, que conlleva una desigualdad en el reparto de los recursos”, *vid.* J. A. SOTILLO LORENZO, *op. cit.* p. 7.

Desde esta perspectiva, compartida por otros muchos autores<sup>173</sup>, se identifican otras causas de inanición diferentes a la producción alimentaria. La pobreza y la malnutrición no dependen sólo de la producción y el desarrollo agrícola, también se explican, simultánea o exclusivamente, por interdependencias económicas, políticas y sociales que impiden acceder a los recursos de base<sup>174</sup>. Todos estos factores políticos, económicos y sociales abocaban (y abocan) a los países en desarrollo a la pobreza: “... *it remains undeniable that socio-economic processes are central to an understanding of famine, and that in the extreme, they can cause famine. Starvation, if it occurs, is the outcome of long processes of marginalisation and impoverishment*”<sup>175</sup>. Vamos a ver cada uno de ellos por separado.

#### a) Factores económicos

A pesar de existir suficientes cantidades de alimentos en un país o región en desarrollo, el hambre puede subvenir a sus habitantes debido a circunstancias de carácter económico. El acceso a los alimentos no depende sólo ni principalmente de la producción, sino también de la coyuntura económica, tanto para los que producen los

---

<sup>173</sup> La introducción de otras causas socioeconómicas del hambre comenzó a efectuarse en los setenta por los marxistas. Postulaban una visión alternativa de las hambrunas como resultado de procesos socioeconómicos a largo plazo que dejan a las poblaciones empobrecidas y vulnerables a “shocks” climáticos que de otro modo no habrían causado excesiva penuria. El siguiente paso, de considerar el hambre como un hecho natural, a vislumbrar las causas económicas y sociales, fue el añadir otras causas de talante político. A. DE WAAL, “Famine and human rights”, *Development in Practice. An Oxfam Journal*, 1991, Vol. 1 No. 2, pp. 77-83.

Entre los autores contemporáneos, *vid.* M. J. COHEN y D. REEVES, investigadores del Instituto Bread for the World de Silver Spring (Maryland, EEUU) “Causes of Hunger”, *2020 Vision Brief*, No. 19, May 1995, International Food Policy Research Institute, en <http://www.ifpri.org/2020/briefs/number19.htm> (junio 2004): “(h)unger is one piece of a complex of interrelated social ills. It is linked intricately to global economic, political, and social power structures; modes of development and consumption; population dynamics; and social biases based on race ethnicity, gender, and age”. Asimismo, L. F. DEROSE, “Food poverty”, en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN (eds.), *Who’s hungry? And how do we know? Food shortage, poverty, and deprivation*, United Nations University Press, Tokio, 1998, Capítulo 4, pp. 92-130, pp. 93-106, trata de los factores que influyen en el acceso a los alimentos.

<sup>174</sup> Por eso, una disminución de la producción no afecta a todos los sectores de la población. En caso de disminución de la producción alimentaria, el hambre se debe además a otros factores, como, por ejemplo, la sequía. En consecuencia, los campesinos pierden sus cultivos y sus ingresos, mientras que otros grupos cuyos ingresos provienen de actividades no-agrícolas pueden seguir adelante en época de crisis encontrando nuevos canales de aprovisionamiento. A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 173, se refiere a este fenómeno: “... *les famines ne frappent pas sans discrimination, le sort s’aligne sur la fortune*”.

<sup>175</sup> A. DE WAAL, *op. cit.* (“Famine and human rights”) p. 77.

bienes alimenticios como los que no<sup>176</sup>. Los que no producen bienes alimentarios o no poseen los bienes alimentarios que producen deben utilizar la facultad de adquirir comida en el mercado. Ésta depende de toda una serie de factores (sus ingresos, el precio de mercado y la importancia de sus gastos de primera necesidad no alimentarios) que a su vez están sujetos al contexto económico.

También los derechos de acceso de los productores de los alimentos aparecen relacionados con la coyuntura económica. Porque en las sociedades en desarrollo venden los productos producidos para adquirir otros, y en caso de que varíen las tasas de cambio se puede romper el equilibrio que permite a los productores acceder a alimentos suficientes. Por ejemplo, en caso de sequía suelen transformarse los hábitos alimenticios, pues los alimentos de ganadería son más caros (al subir sus precios) que los productos de base, y los individuos dejan de consumir estos productos, con lo que los productores de los mismos no pueden adquirir productos alimentarios básicos necesarios para sobrevivir.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es de extrañar que, con bastante asiduidad, las circunstancias económicas devengan causas del hambre. Y esto se ha agravado con los procesos de mundialización de la economía, puesto que se debilita la capacidad de cada Estado de hacer frente a las necesidades de los grupos más vulnerables de la población<sup>177</sup>.

En consecuencia, podemos identificar dos tipos de factores económicos influyentes en el acceso a los alimentos: internos (o endógenos, dentro del sistema alimentario nacional) y externos (relacionados con el orden alimentario mundial). Dentro de los primeros, algunas circunstancias económicas internas con repercusiones en la situación alimentaria de los habitantes de los países en desarrollo son el desempleo o desaparición de una parte de la población activa, el aumento del poder adquisitivo de determinadas capas de la población (o incremento de la demanda) y la desaparición o

---

<sup>176</sup> Por este motivo, definiremos la seguridad alimentaria como el acceso físico y económico a los alimentos, *vid. infra* Capítulo II.1 de esta parte, pp. 99 y ss.

<sup>177</sup> INSTITUTO JACQUES MARITAIN, “Hacia la realización del Derecho a la Alimentación. El Código de Conducta”, p. 1, en <http://www.maritain.org/ita/segretariato/word/dossier-esp.doc> (enero 2004). En esta situación de “reducida” soberanía estatal y limitado papel de los gobiernos, los derechos humanos, indivisibles y vinculados entre sí, adquieren una importancia fundamental. Entre ellos, el derecho a la alimentación.

reducción de actividades de una parte de la población activa (producida o por mutaciones económicas o deslocalizaciones, o por fluctuaciones coyunturales). Muchos de estos supuestos acarrearán un descenso considerable de los ingresos, y todos suponen el aumento de los precios y, en defecto de sistemas de protección social<sup>178</sup>, la pobreza.

Otro factor económico interno de envergadura, es la ausencia de una diversificación de las fuentes de crecimiento y de renta. Porque el crecimiento económico requiere una diversificación de las actividades económicas (ej. industria, extracción minera...), y si se escoge exclusivamente una opción económica (como la actividad agrícola y los cultivos de autoconsumo, o los cultivos de exportación) no se logra el desarrollo ni se resuelve el problema alimentario. Para que las economías sean fuertes resulta imprescindible desarrollar otros sectores aparte de la producción agrícola, ya que la diversificación de las estructuras de producción (sustitutiva de la estrategia de expansión prioritaria de la agricultura) permite mejorar la seguridad de las rentas, pues *“(l) a répartition du revenu en progression a permis aux citoyens de ces pays un meilleur accès aux produits alimentaires, malgré la baisse de la production nationale”*<sup>179</sup>.

Por otro lado, los factores económicos externos que provocan pobreza y hambre son más complejos. Esos aspectos del orden económico mundial (o factores económicos internacionales) sobrepasan el ámbito de la tesis, pero deben tenerse en cuenta como posibles causas del hambre.

La visión del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación es sumamente ilustrativa de la incidencia de la economía mundial en el hambre, aunque haya sido tachado de exagerado. A pesar de que la FAO dice que podría alimentarse al doble de la población mundial, hay hambre. Ziegler sostiene que el desequilibrio se produce porque el control del mundo está en las manos de las oligarquías transnacionales. En su último

---

<sup>178</sup> En los países en desarrollo, menos del 10 % de la población que trabaja está cubierta por la Seguridad Social. W. VAN GINNEKEN, *Extending social security: Policies for developing countries*, Extension of Social Security, Paper No. 13, Service Social Security Policy and Development Branch, ILO, Geneva, 2003, en <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/download/esspaper13.pdf> (junio 2004)

<sup>179</sup> A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 180. Sen es un firme defensor de esta postura, *ibidem* pp. 180-190, especialmente p. 180: *“(i)l est indispensable de prendre en compte les diverses incitations susceptibles de favoriser la croissance de la production - agricole en particulier - et des revenus. Au-delà d’une politique des prix incitative, cette orientation passe par l’encouragement à l’innovation technique, l’aide à la formation et à l’amélioration de la productivité, dans l’agriculture comme dans les autres domaines”*.

libro<sup>180</sup> critica enérgicamente al capitalismo mundializado, al que se refiere como “depredador”. Los “mercenarios” de este poder económico son las instituciones financieras y comerciales internacionales (Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organización Mundial del Comercio (OMC)) que aplican el consenso de Washington<sup>181</sup> y pretenden conseguir la rápida liberalización total de los mercados, la liquidación de toda instancia reguladora (Estado u organización internacional) y la instauración de una gobernanza global sin Estado. Su justificación es el pretexto de que una vez liberalizado el mercado suficientemente se redistribuirán automáticamente las riquezas, pero es mucha la literatura convencida del incremento de las desigualdades que provoca la mundialización y escéptica acerca de las bondades de la liberalización económica<sup>182</sup>.

#### b) Factores políticos

Los factores económicos generadores de pobreza y hambre no se evitan sólo por medios económicos, sino que dependen de la voluntad política de aplicar las medidas

---

<sup>180</sup> J. ZIEGLER, *op. cit.* (*Los nuevos amos del mundo y aquellos que se les resisten*). Concentra las ideas del mismo en una entrevista de *El País*, 15 de abril de 2001, “El hambre es nuestro escándalo”, en <http://www.elpais.es/suplementos/domingo/20010415/entrevista.html> (enero 2004) Asimismo, *vid.* Entrevista a Jean Ziegler en *Courrier International*, 13 de noviembre de 2002, en <http://www.courrierinternational.com/interview/avec/ziegler.htm> (enero 2004)

<sup>181</sup> Se trata de una serie de acuerdos informales concluidos a lo largo de los 80 y 90 entre las principales sociedades transcontinentales, los bancos de Wall Street, la Reserva federal americana y los organismos financieros internacionales (FMI, BM).

<sup>182</sup> La mundialización es el fenómeno de transformación económica que sacude a las sociedades contemporáneas desde hace veinte años y tiende a lograr la integración económica caracterizada por un rápido crecimiento del comercio internacional abierto, de las inversiones extranjeras directas y de los flujos financieros transnacionales. Este fenómeno puede achacarse, siguiendo a Eddy Lee, tanto “a la oleada de liberalización económica (reducción de barreras al comercio internacional, fomento de la inversión extranjera y desreglamentación de los mercados financieros) que recorre todos los continentes” como instrumento más eficaz para garantizar la prosperidad económica, así como al desarrollo tecnológico, el cual ha ampliado la gama y el volumen de los bienes y servicios que pueden ser objeto de comercio internacional, E. LEE, “Mundialización y empleo: ¿Se justifican los temores?”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 115 nº 5, 1996, pp. 527-541, p. 527.

Para algunos, ha sido un instrumento de progreso (al haber creado riqueza, abierto nuevas oportunidades y ofrecido un entorno propicio al espíritu de iniciativa y la actividad empresarial), mientras que para otros ha agravado las desigualdades y la inseguridad, en especial para los países en desarrollo, porque impulsa el desempleo y la desigualdad salarial en los países industrializados y en desarrollo. *Vid.* E. LEE, “Mundialización y normas del trabajo. Puntos del debate”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 116 nº 2, pp. 189-206; A. SEN, “Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 116 nº 2, 1997, pp. 169-188; G. SPYROPOULOS, “Encadrement social de la mondialisation de l'économie: bilan et perspectives d'avenir de l'action normative au niveau international dans le domaine du travail”, *Droit social*, no 6, 1996, pp. 551-561.

económicas apropiadas<sup>183</sup>. De hecho, las respuestas nacionales e internacionales frente al hambre suelen fallar por razones políticas y no técnicas<sup>184</sup>. Porque la prevención y la acción frente a las causas del hambre incumbe tanto a las instituciones gubernamentales e internacionales como a un conjunto de organizaciones diversas. Y la predisposición de estos actores en aras a proteger los derechos de acceso así como “*la percepción y la comprensión que acompañen al ejercicio del poder*”<sup>185</sup> son, en consecuencia, decisivos para adoptar las medidas de toda naturaleza (económicas, sociales...) que sean aptas para evitar o paliar el hambre.

De este modo, para prevenir las hambrunas o atajarlas, una vez perdidos los derechos de acceso a los recursos alimentarios, es asimismo de vital importancia el contexto político del país afectado o susceptible de serlo<sup>186</sup>. Por tanto, los interrogantes acerca de las políticas públicas y su eficacia no son baladíes. El condicionamiento de sus artífices por influencias políticas, sociales y culturales explica su contenido, más aún cuando a ello se suma la distancia política y social existente entre los dirigentes y los dirigidos<sup>187</sup>.

Las políticas deben ser constructivas. Debe garantizarse un nivel mínimo de ingresos y restaurarse los derechos de acceso de los afectados por la tormenta económica y el hambre, para evitar que se produzcan exportaciones de alimentos<sup>188</sup>.

---

<sup>183</sup> P. UVIN, *op. cit.* p. 80, trae a colación una frase de Nicole Ball en su crítica de la política alimentaria: “*world hunger is a political problem. It can only be solved by political means*”.

<sup>184</sup> Sobre este punto véase S. DEVEREUX, “Famine in the Twentieth Century”, *IDS Working Paper No. 105*, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, January 2000, p. 29. Para un sumario del mismo *vid.* “The failure to fight famine: is policy to blame?”, en la base de datos de id21 society and economy (financiada por el Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido) <http://www.id21.org/society/2asd1.html> (septiembre 2003)

<sup>185</sup> A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 174, traducción libre de la autora.

<sup>186</sup> Los factores políticos del hambre los comenzó a desarrollar Sen. De Waal los trata, *op. cit.* (“Famine and human rights”) p. 81. Cuando el hambre azota a una sociedad sin libre prensa ni instituciones políticas democráticas hay poca presión en el gobierno para hacer algo al respecto, pero cuando hay derechos políticos (a la información, a la libre asociación, a la representación) los pobres pueden presionar para que se satisfagan sus necesidades.

<sup>187</sup> Sen recapitula estas observaciones: “*(l)a prévention des famines met en jeu des mesures si faciles que la véritable énigme tient à ce qu’elles continuent à sévir. La distance cultivée par les gouvernants à l’égard de ceux qu’ils gouvernent – le gouffre maintenu entre “nous” et “eux” – est l’une des clés d’explication les plus constantes du phénomène*”. A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 179.



Además de frenarse los flujos de alimentos hacia otros países, debe, sobre todo,<sup>189</sup> instaurarse una política de compensación de rentas para los necesitados, creando empleo y sistemas de seguro por desempleo. El coste de estas medidas es ínfimo, teniendo en cuenta su eficacia para paliar las situaciones de hambre de una parte de la población. Porque su participación dentro de la renta y el consumo nacionales no sobrepasa el 5 %, con lo que los recursos necesarios para restaurarlos no son desmesurados, siempre que se implementen medidas preventivas eficaces<sup>190</sup>. El obstáculo actual, tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, es la falta de la imprescindible voluntad de los gobernantes. Porque prima la seguridad sobre el resto de derechos humanos, y ello se traduce en excesivos gastos militares, desviando los recursos de áreas importantes para la seguridad alimentaria, como la educación, la sanidad y la producción alimentaria.

Y a lo anterior se une el excesivo empleo del hambre como arma política, empleando el término acuñado por Sylvie Brunel<sup>191</sup>. El hambre se utiliza para atraer ayuda y solidaridad internacional: *“(e)n el mundo actual, ninguna hambruna es gratuita ni espontánea. El hambre es una estrategia increíblemente cínica puesta en marcha por los gobiernos y los regímenes militares privados de ingresos seguros tras el fin de la guerra fría. En vez de matar de hambre a sus enemigos... hacen pasar hambre a sus*

---

<sup>188</sup> A. SEN, *ibidem* pp. 176-177, trata de este tipo de hambrunas: *“les famines d’effondrement”*. Se dan cuando se produce un hundimiento general de la economía que derrumba el poder adquisitivo de los consumidores, y los “stocks” de alimentos se exportan a los países con mayor poder adquisitivo. Esta exportación es consecuencia del funcionamiento del mercado: las fuerzas del mercado impulsan los movimientos de mercancías hacia los lugares donde los consumidores están dispuestos a pagar el mejor precio.

<sup>189</sup> Decimos “sobre todo” por cuanto frenar las exportaciones no soluciona el problema de fondo: el empobrecimiento de las víctimas del hambre. Por eso es necesario que las políticas se centren en las capas más pobres de la población, cuyos derechos de acceso son más frágiles.

<sup>190</sup> P. UVIN, *op. cit.* p. 81, ejemplifica este extremo de varios modos. Uno de ellos denuncia que el 2% de los cereales mundiales alimentarían a 1 billón de necesitados. I. RAMONET, “The politics of hunger”, *Le monde diplomatique*, November 1998, sito en <http://www.zmag.org/crisescurevts/hunger.htm> (julio 2003), lo cuantifica también empleando datos de la ONU: *“(t)he UN calculates that the whole of the world population’s basic needs for food, drinking water, education and medical care could be covered by a levy of less than 4 % on the accumulated wealth of the 225 largest fortunes. To satisfy all the world’s sanitation and food requirements would cost only 13 billion dollars, hardly as much as the people of the United States and the European Union spend each year on perfume”*. Lo que ocurre es que estas cifras son intencionadamente tergiversadoras, pues la ONU traslada la responsabilidad a la solidaridad individual (la cual se ha probado insuficiente), aunque es cierto que convendría cambiar los hábitos de consumo. A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”), p. 173, se refiere a estas medidas: *“(s)on efficacité dépend moins de l’ampleur des coûts que du contrôle de leur affectation et du moment choisi”*.

<sup>191</sup> S. BRUNEL y J. BODIN, *Géopolitique de la faim. Quand la faim est une arme*, Rapport annuel d’Action contre la faim, P.U.F. (Presses Universitaires de France), Paris, 1998, 1<sup>ère</sup> éd.

*propias poblaciones para atraer a los medios y la compasión internacional, fuentes inagotables de dinero, comida y programas políticos*”<sup>192</sup>. Pero también se recurre al hambre para apoyar determinadas posturas políticas internas. Por ejemplo, en Somalia, Sudán, Liberia, Corea del Norte y Afganistán, los gobiernos y los líderes militares han secuestrado a personas inocentes para matarlas de hambre únicamente con fines políticos; y en Sierra Leona, los hombres del “ex Corporal Foday Sankoh’s Revolutionary United Front (RUF)” cortaban las manos de los campesinos con machetes para impedirles cultivar la tierra.

En síntesis, el hambre es un hecho de naturaleza política en tres sentidos. Su existencia se debe a factores políticos, su empeoramiento puede derivarse de opciones políticas (el empleo del hambre como arma política) y su eliminación también depende de factores políticos<sup>193</sup>. Siguiendo a De Rose y Millman, “(a)t each of these three levels, vulnerability to hunger, its social distribution, and corrective response clearly have a political dimension. The explicit or implicit promise of food security comprises an essential aspect of the social contract between political leaders and their constituents. And end to hunger cannot come about without political leaders who make ending hunger a priority and devote resources to this end (Barraclough 1989). Politicians are important social actors shaping the economic, social, and cultural framework for community organization. Specific descriptions of political obligations are also contained in the emergent concept of the human right to food (Messer 1996; Oshaug et al. 1994)”<sup>194</sup>.

### c) Factores sociales

Aparte de factores políticos y económicos, existen otros factores sociales diversos con incidencia en la pobreza y el hambre. A nadie le son ajenas las hambrunas provocadas por la discriminación racial y la lucha entre grupos étnicos en Sudáfrica,

---

<sup>192</sup> I. RAMONET, *op. cit.*, traducción libre de la autora.

<sup>193</sup> La solución del hambre es política, pues las condiciones climáticas o mediambientales son menos importantes que la política influenciando la producción y distribución de alimentos. E. MESSER, “Conclusions”, en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN, *Who’s Hungry? And how do we know? Food Shortage, Poverty, and Deprivation*, United Nations University Press, Tokyo, 1998, Capítulo 7, pp. 181-188, p. 181.

Irak y Sudán, por citar algunos ejemplos. Fruto de estas luchas, y consecuencia de la utilización de la comida como arma, son un número alarmante de personas hambrientas y malnutridas<sup>195</sup>.

Por otro lado, la discriminación por razón de sexo que todavía existe universalmente, se agudiza en los países en desarrollo. Las mujeres trabajan más horas que los hombres, compaginando las tareas domésticas con sus cometidos laborales externos al hogar, aunque con salarios sensiblemente inferiores<sup>196</sup>. Las disparidades de género no han desaparecido y por ejemplo frente al IDG (Índice de Desarrollo Humano ajustado para tomar en cuenta la desigualdad de género) de 0,941 correspondiente a Noruega, encontramos tasas de menos de 0,3 en países como Nigeria<sup>197</sup>. A pesar de la sobrecarga de responsabilidades, siguen siendo el sector de la población más afectado por la malnutrición, el analfabetismo y los desplazamientos, todo lo cual se traslada a sus hijos. De este modo, la discriminación acaba por afectar a la seguridad alimentaria de los hogares, de los pueblos, de las naciones y del mundo, habida cuenta de la generalización de esta discriminación y sus efectos directos sobre el acceso a los alimentos.

Otros dos factores sociales que obstaculizan el acceso a los alimentos son la mala comprensión de las necesidades nutricionales, debido a una precaria educación nutricional (las mujeres que comen menos para dar a luz niños más pequeños y tener un parto más fácil), y las reglas culturales de consumo (como las culturas con dietas basadas en cereales almidonados<sup>198</sup>).

---

<sup>194</sup> L. F. DEROSE y S. R. MILLMAN, *op. cit.* ("Introduction") p. 5.

<sup>195</sup> M. J. COHEN y D. REEVES, *op. cit.*, ilustran las consecuencias del racismo y el etnocentrismo: según estimaciones de las Naciones Unidas, en 1994 murieron 2,5 millones de sudaneses a causa del hambre y las enfermedades subyacentes.

<sup>196</sup> Sobre este punto también efectúan especial hincapié M. J. COHEN y D. REEVES, *op. cit.* Señalan que los salarios de las mujeres, en relación con los de los hombres en puestos de trabajo equivalentes, son, de media, de un 30 a un 40 % más bajos.

<sup>197</sup> A más disparidad de género, menos IDG. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Mundi Prensa, 2003, Tabla 22, pp. 320 y ss, en [http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03\\_sp\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03_sp_complete.pdf) (junio 2004)

<sup>198</sup> Los niños pequeños no tienen la capacidad estomacal para comer lo suficiente para satisfacer sus necesidades calóricas.

## B) Otras causas del hambre

Conforme a la advertencia inicial, a la pobreza hay que añadir una serie de factores detonantes que influyen en la existencia del hambre, aunque no bastan por sí mismos, aisladamente, para explicar su pervivencia en el mundo: “*demographic, economic and political theories (of famine causation), each embodies the reductionist perspective of disciplinary specialisation*”<sup>199</sup>.

Debemos puntualizar que el elenco elegido no es taxativo, sino que los factores escogidos lo son por su mayor relevancia y actualidad, en unos casos (los factores ligados al medioambiente -Capítulo I.3.B.i- y a los conflictos armados -Capítulo I.3.B.iv-), o por su carácter controvertido, en otros (la producción -Capítulo I.3.B.ii- y las tasas de crecimiento de la población -Capítulo I.3.B.iii.a-).

### *i.- Factores naturales*

Por causas de índole natural entendemos el haz de factores relacionados con el medioambiente que influyen en la existencia de la malnutrición, descartando definiciones más extensas en las que se incluyen hasta los factores demográficos<sup>200</sup>. Abarcan todo tipo de acontecimientos naturales con repercusión en el medioambiente y en el acceso a los alimentos (sequía, desertificación, ciclones, lluvias, duro invierno, inundaciones, tormentas tropicales, mosca de la fruta...), así como las actividades humanas emprendidas (desacertadamente) para hacerles frente<sup>201</sup>. La Comisión Europea es consciente de estos problemas y su relación de causalidad con la pobreza y el hambre: “*(e)nvironmental problems are an important cause of food insecurity and poverty. Many of the critical natural resources that rural people rely on for their*

---

<sup>199</sup> S. DEVEREUX, *op. cit.* (“Famine in the Twentieth Century”) p. 1.

<sup>200</sup> Como la de J. DE CASTRO, *op. cit.* p. 52: “*el producto de una naturaleza avara o de una población superabundante*”.

<sup>201</sup> Estos diversos aspectos los aborda Beatriz Núñez Santiago, centrándose fundamentalmente en la región de Latinoamérica y el Caribe, al esbozar las calamidades sufridas por su agroecosistema (desertificación, deforestación, erosión, contaminación de las aguas, salinización, pérdida de la diversidad biológica y uniformidad genética de los cultivos) y las diversas manifestaciones de su deterioro ambiental. B. NUÑEZ SANTIAGO *Políticas Públicas y Derecho Alimentario. Del GATT a la OMC en Latinoamérica y el Caribe*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 23.

*livelihoods are being degraded by processes such as soil erosion and fertility decline, deforestation, overfishing, overgrazing, contamination of water resources and loss of biodiversity”*<sup>202</sup>.

La incidencia de estos factores en el hambre es residual. De hecho, los desastres naturales no llegan a causar ni siquiera el 10 % de la inanición, que está provocada principalmente por la falta de acceso a comida suficiente y nutritiva por carecer de recursos para comprarla o producirla (pobreza)<sup>203</sup>. No obstante, aunque es cierto que a menudo el hambre no tiene exclusivamente una causa natural, estos factores pueden desencadenar inanición y desnutrición en los países en desarrollo. Porque al operar sobre un contexto previo de pobreza y vulnerabilidad, las repercusiones de los cataclismos en la situación alimentaria de estos países son más severas y dramáticas: *“es porque son subdesarrollados que estos países son, paralelamente, tributarios de la sequía, de las inundaciones u otras catástrofes naturales que sufren, y no lo contrario, es decir que no es porque son tributarios de los caprichos de la naturaleza que están subdesarrollados. ¿La prueba? Francia- que estaba en la situación en la que se encuentran los países subdesarrollados hoy- sufrió dieciséis hambrunas generales en el curso del siglo XVIII. Se estima que el 5 % de su población sucumbió entre 1769 y 1770”*<sup>204</sup>.

La ubicación de la mayoría de los países del Tercer Mundo en la zona tropical y ecuatorial del globo, zona calurosa caracterizada por períodos de sequía, lluvias abundantes y ciclones<sup>205</sup>, les convierte en lugares con una alta probabilidad de sufrir

---

<sup>202</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.* (*Fighting Hunger. Food Security at the heart of Poverty Reduction*) p. 7. La *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial* también recordó la contribución de estos factores naturales al hambre, *vid.* párrafos quinto y octavo *in fine*, en los cuales se alude a la degradación del medioambiente, las plagas, la sequía, la desertificación, la sobrepesca y la erosión de la diversidad biológica.

<sup>203</sup> Con este razonamiento se desvirtúa otro mito acerca del hambre, como lo hace también el World Hunger Program, anteriormente integrado en el Instituto Watson de Estudios Internacionales de la Universidad de Brown, WORLD HUNGER PROGRAM, *op. cit.* (“Myths and facts about hunger”). El primer mito que hemos desacreditado es el de la relación entre producción y hambre.

<sup>204</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* p. 56.

<sup>205</sup> La FAO, Hoja de datos “Ayuda alimentaria para salvar y mejorar vidas humanas” <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/fsheets.wfp.pdf> (junio 2002), sostiene que la causa más frecuente de intervención del PMA en todo el mundo (en casos de catástrofe natural) es la sequía, seguida por las inundaciones. Concretamente, en los años noventa el 53 % de las intervenciones en caso de catástrofes naturales fueron motivadas por la sequía: 102 situaciones de urgencia de 1988 a 1998, es

este tipo de catástrofes. Si a lo anterior unimos el hecho de que la mayor parte de los habitantes de estos países son campesinos, entonces se descubre el problema, ya que los desastres naturales entrañan la destrucción de la producción de autoconsumo y privan a las familias de sus actividades y sus bienes, o lo que es lo mismo, de sus derechos de acceso.

Sin embargo, el acaecer de estos fenómenos no es ajeno a la actividad humana. Por ejemplo, la sequía es consecuencia tanto de los cambios climáticos naturales como de las modificaciones de la capa de ozono y el efecto invernadero causado por la contaminación, ya que el calentamiento de la Tierra influye en el ecosistema natural, altera la distribución de las lluvias e incrementa la variabilidad del tiempo. Todo ello repercute negativamente en el crecimiento de las plantas, e incluso afecta colateralmente a los patógenos de la flora y las plagas de insectos, comprometiendo gravemente la productividad agrícola<sup>206</sup>.

Por otro lado, los desiertos avanzan, debido a la pobreza del suelo, las fuertes precipitaciones y la carencia de vegetación, lo cual empuja a los ganaderos y campesinos a buscar zonas verdes para roturar y cultivar. Y el hombre, nuevamente, reacciona agravando la situación, recurriendo a roturaciones intensivas que destruyen el humus<sup>207</sup>, acrecientan los vientos y el efecto erosivo de las aguas de lluvia, y conllevan un exceso de irrigación. Las consecuencias para la nutrición son nefastas “... *sur le plan alimentaire, la raréfaction de la faune sauvage réduit la ration en protéines et celle du couvert végétal les apports de la cueillette dans l'alimentation. Le bilan sanitaire du Sahel est éloquent: un 30 % des enfants sont dénutris, 20 à 50 % des habitants souffrent d'anémie modérée ou sévère. Les carences sont nombreuses (vitamines A et B, riboflavine, iode, calcium, zinc) et invalidantes ...- dans les forêts - la couche d'humus*

---

decir, el doble con respecto a las crisis alimentarias causadas por las inundaciones. En el año 2000, más de 100 millones de personas en más de 20 países se vieron gravemente afectadas por la sequía. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial confirma la prevalencia de la sequía, ofreciendo datos concretos sobre la ayuda alimentaria de urgencia, *vid.* COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, *op. cit.* (“Evaluación de la seguridad alimentaria mundial”) pp. 6-8.

<sup>206</sup> Para un estudio especializado en estas cuestiones medioambientales y las siguientes *vid.* H. W. KINDALL y D. PIMENTEL, “Constraints on the expansion of the global food supply”, sito en <http://www.dieoff.org/page36.htm> (abril 2003), publicado en *Ambio*, Vol. 23 No. 3, May 1994, The Royal Swedish Academy of Sciences. Advierten: “(t)here may be decline or loss of ecosystems that are unable to accommodate a rapid climate change”.

*est souvent faible car la chaleur et l'humidité qui règnent dans les forêts entraînent une rapide minéralisation de la biomasse qu'elles procurent, ce qui favorise l'apparition d'une couche dure, la latérite, totalement infertile après quelques années de mise en culture du sol, si on ne respecte pas une période de jachère*<sup>208</sup>. Es así como las prácticas agrícolas desafortunadas aceleran la degradación del suelo, hipotecando la productividad agrícola y las perspectivas de autosuficiencia de estos países, pues: “... it takes from 200 to 1000 years, averaging about 500 years, to form 2.5 cm (1 inch) of topsoil under normal agricultural conditions. Throughout the world current soil losses range from about 20 to 300 t ha yr, with substantial amounts of nitrogen and other vital nutrients also lost. Topsoil is being lost at 16 to 300 times faster than it can be replaced”<sup>209</sup>. Por lo tanto, la sobreexplotación del medio ambiente y los recursos naturales acaba perjudicando especialmente a las personas pobres y hambrientas, cuya inseguridad alimentaria aumenta al verse obligados a trasladarse a peores tierras o incluso a las ciudades<sup>210</sup>.

Respecto a la desertificación, sucede exactamente lo mismo. El término no designa el avance de los desiertos actuales sino la formación, expansión o intensificación de las extensiones degradadas de suelo y cubierta vegetal. Las causas de esta degradación del suelo de tierra seca son varias: la deforestación, el sobrepastoreo, la tierra de cultivo y la bioindustrial<sup>211</sup>. La primacía de una u otra causa depende de la región analizada, así en Asia, Europa y América del Sur prima la deforestación, mientras que el pastoreo es la principal causa de desertificación en África y Asia austral, y en América del Norte prima la causa ligada a la tierra de cultivo.

---

<sup>207</sup> Es la capa superficial del suelo, constituida por la descomposición de materiales animales y vegetales.

<sup>208</sup> P. CHAPPELLE y M. GRIMALDI, *Développement, environnement, coopération*, L'événement européen: Initiatives et débats no 23-24, Seuil, Paris, septembre 1993, p. 22.

<sup>209</sup> Cita de H. W. KINDALL y D. PIMENTEL, *op. cit.*

<sup>210</sup> La ONG de desarrollo Freedom from Hunger se pronuncia sobre esta sobrecarga del medio ambiente como factor que contribuye al hambre mundial, FREEDOM FROM HUNGER, “Hunger Information-Causes” en <http://www.freefromhunger.org> (diciembre 2003): “(o)ver consumption by wealthy nations and rapid population growth in poor nations strain natural resources and make it harder for poor people to feed themselves”. M. J. COHEN y D. REEVES, *op. cit.*, también son conscientes de las repercusiones de abusar de los recursos naturales: “(f)resh water, land, forests, and fisheries are today being used at or beyond capacity. In the competition for resources, poor and hungry people, lacking economic and political clout, become even more marginalized. Especially in countries where landholdings are inequitable, poor families are forced to move onto fragile land and often to overcrowded cities”.

<sup>211</sup> FAO, Ficha sobre “Las principales causas de la degradación de los suelos de tierras secas”, sita en <http://www.fao.org/NOTICIAS/factfile/FF9710-S.HTM> (abril 2002)

Por eso, sin infravalorar todos estos fenómenos, debemos denunciar que puede evitarse su incidencia en la situación alimentaria de los países en desarrollo, adoptando determinadas precauciones. Hay medios viables para preverlos y atajarlos o minimizar sus repercusiones nocivas, como los sistemas de alerta rápida, el almacenamiento de reservas alimenticias, la ayuda alimentaria de emergencia y la puesta en marcha de tecnologías y prácticas agrícolas sostenibles<sup>212</sup>. Por ello, nos sorprende que sigan teniendo hoy en día un gran impacto sobre millones de personas, si bien en forma de hambrunas y no de hambre endémica<sup>213</sup>. Como la adopción de tales medidas queda en manos de los políticos<sup>214</sup>, parece que es a ellos a quienes habría que imputarles la culpa, tanto por omisión (inacción) como por acción (adopción de medidas inapropiadas para solventar el problema a largo plazo).

#### *ii.- Factores relacionados con la producción*

La existencia del hambre suele asociarse también a otro tipo de factores ligados a la producción, si bien en muchos casos dotándoles de excesivo protagonismo. Este grupo no incluye exclusivamente la cantidad de alimentos disponibles, sino que abarca desde las políticas agrícolas adoptadas por los países en desarrollo, hasta el desarrollo y expansión de la tecnología en los mismos. Por las múltiples ramificaciones de estas cuestiones, se va a efectuar un análisis conjunto de los aspectos más interesantes.

El examen de estos elementos es congruente con la concepción del hambre de Sen y con el enfoque adoptado en esta tesis. Si bien la disponibilidad no es la causa primordial del hambre, no por ello deja de ser un factor importante en la problemática.

---

<sup>212</sup> I. RAMONET, *op. cit.*: “... there is nothing inevitable about this. Climatic problems are often predictable. When humanitarian organisations like Action Against Hunger are able to intervene, they can often nip a famine in the bud in a matter of weeks ... Climate has become a marginal factor in major famines. It is man who is starving man”.

<sup>213</sup> Según se infiere de la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, par. 10.

<sup>214</sup> Como también sostiene Sen, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 188, la magnitud de las crisis agrícolas provocadas por catástrofes naturales depende de las orientaciones políticas. Si se ponen en marcha medidas efectivas, tanto preventivas (tales como la fijación de los precios, y las inversiones en irrigación, infraestructuras e investigación agronómica) como paliativas (en caso de derrumbamiento de la producción agrícola, son medidas redistributivas, como la creación de empleos públicos), pueden aminorarse las consecuencias de estas catástrofes, asegurándose o restaurándose los derechos de acceso.



La causa principal es el acceso, y éste puede faltar por escasez de alimentos, pues en tal caso aumentan los precios de los alimentos y dificultan a los pobres adquirir las provisiones adecuadas<sup>215</sup>.

Los problemas alimentarios que sufren actualmente los países del Tercer Mundo pueden explicarse por las opciones económicas que han determinado el acceso del hombre a la tierra y su manera de tratarla. El derecho a la tierra y al agua es el derecho esencial del agricultor, el que condiciona su trabajo, y sin embargo se respeta desigualmente en los países en desarrollo. Además, la tierra no se considera un recurso colectivo sino un premio o recompensa individual, un bien intercambiable en un mercado que escapa al control de la legalidad y en el que los poderosos propietarios compran al sector público<sup>216</sup>. Amparados por este sistema, predominan inmensos territorios de grandes y ricos terratenientes donde se practica una agricultura extensiva enfocada a la exportación, y no se deja casi espacio para explotaciones familiares<sup>217</sup>.

Los orígenes de esta opción económica se remontan a la independencia de los países del Tercer Mundo. El objetivo de las políticas ha sido encontrar recursos financieros para el crecimiento de la producción y servirse de la agricultura como un medio para asistir al sector industrial. La consiguiente marginación de la agricultura y la importación de la revolución industrial sin una previa revolución agrícola son rasgos característicos de la mayoría de los países que sufren o han sufrido hambre<sup>218</sup>. La doctrina ya lo había vaticinado más de veinte años antes: “(a)u total, l’agriculture, dans la plupart des modèles de développement, doit non seulement supporter, au niveau des investissements, le contre-coup des priorités reconnues à l’industrie ; mais elle voit, en outre, ses liaisons avec l’ensemble de l’économie nationale remises en cause en aval et

---

<sup>215</sup> La disponibilidad acaba afectando al poder adquisitivo de los individuos, y por tanto al acceso a los alimentos. P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* p. 96.

<sup>216</sup> Por esta razón, su destino viene marcado por intereses políticos (so pretexto de políticas de desarrollo).

<sup>217</sup> Por ejemplo, esto ocurría en Pakistán. Para una descripción minuciosa de esta situación y de la norma que tiende a hacerle frente en la provincia de Sindo, *vid.* D. DAWN, “Land Disposal Ordinance: a sign of hope”, April 2002, en <http://www.pakissan.com/english/issues/land.disposal.ordinance.sign.hope.shtml> (mayo 2003)

<sup>218</sup> Lo suscribe A. GRJEBINE, *La nouvelle économie internationale: de la crise mondiale au développement aut centré*, Collection L’Economiste, Presses Universitaires de France, Paris, 1980, p. 13: “à l’inverse des pays du centre où la révolution agricole a précédé la révolution industrielle, les pays de la périphérie ont importé la seconde sans avoir amorcé la première”.

*en amont. L'exode rural qui s'explique beaucoup plus par la misère des campagnes que par le progrès de l'industrialisation prive, d'autre part, ce secteur des éléments susceptibles d'y introduire changement et innovation. Il se traduit aussi par la désintégration des systèmes d'alimentation traditionnels avant que d'autres formes d'activités économiques puissent offrir de nouveaux moyens de subsistance à une paysannerie déracinée. Ainsi l'agriculture, le plus souvent placée en tête des priorités dans les déclarations officielles, est, en réalité, fréquemment victime des politiques de développement. En effet, non seulement les objectifs annoncés ne sont pas réalisés, mais l'agriculture tend à devenir un secteur «traditionnel», isolé, face à une industrialisation présentée comme le seul moyen de moderniser les économies nationales»<sup>219</sup>.*

Otra elección de las autoridades políticas plagada de contraindicaciones es la de la agricultura exclusivamente de exportación. Si bien su objetivo es integrarse en el mercado mundial, procurarse divisas para equilibrar la balanza de pagos así como adquirir equipos y tecnologías necesarios para la aceleración del proceso de desarrollo; en cambio produce resultados desastrosos. La mayoría de los países en desarrollo ofrecen en el mercado los mismos productos, lo que provoca un descenso de los precios y la pérdida de beneficios, no compensando el coste de los préstamos recibidos, y viéndose obligados a reducir la producción, con la subsiguiente crisis de desempleo. La renta fácil de la agricultura de exportación hace estragos, arruinando la agricultura tradicional y saqueando los campos del Tercer Mundo, el cual debe recurrir a importaciones productos alimenticios, agravándose el endeudamiento. Estas son, pues, las consecuencias del sacrificio de la agricultura de subsistencia a los imperativos de los mercados internacionales, y la prueba de que el error de la elección política es también una causa de la pobreza de numerosos países. Entonces, presos del engranaje de la quiebra, algunos de estos países encuentran soluciones más rentables aprovisionando el mercado de la droga de los países occidentales.

A las desacertadas decisiones politico-económicas, debemos añadir otras circunstancias que empeoran la situación. El limitado acceso de los países en desarrollo a los progresos alcanzados en el dominio de la ciencia y de la tecnología restringe sus medios y conocimientos, conllevando magras cosechas de tierras no obstante fértiles.

---

<sup>219</sup> J. BOURRINET y M. FLORY (dirs.), *L'ordre alimentaire mondial*, Collection Coopération et développement série Ouvrages 4, Economica, Paris, 1982, p. 32.

Encima, muchos de ellos se hayan inmersos en conflictos, despilfarrándose ingentes cantidades de dinero en gastos militares<sup>220</sup>.

Aunque todo lo que antecede es cierto, y debe reforzarse la agricultura como elemento clave de la lucha contra el hambre, debemos otorgarle una relevancia moderada. La producción agrícola de los países en desarrollo es importante, pero no vital. Incluso firmes defensores del apoyo al sector agrícola reconocen que aunque se cambiase la historia (y se hubiese incrementado la producción agrícola y modernizado la agricultura), no habría desaparecido el riesgo de hambre. Porque entre otras cosas sólo puede incrementarse la producción a un determinado ritmo (al económica y técnicamente posible) y existen otros muchos enigmas que impiden que la productividad llegue a los países en desarrollo. En la lucha contra el hambre no bastan el incremento de la producción agrícola y el desarrollo sostenible, la solución estriba en su reparto<sup>221</sup>. Como los productos alimenticios están disponibles en el mercado internacional, no es necesario centrarse en el crecimiento de la producción agrícola, sino más bien en los mecanismos que determinan su distribución<sup>222</sup>.

Esto remite a lo que se viene sosteniendo: el problema del hambre no estriba en la insuficiencia de alimentos<sup>223</sup>, radica en el acceso a los mismos y su distribución. Baste observar las notables diferencias de renta y consumo que existen en el mundo:

---

<sup>220</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.*, p. 53, “... un gran bombardero cuesta más o menos lo que sería necesario invertir para transformar 7.500 hectáreas de desierto en tierra cultivada”.

<sup>221</sup> J. BOURRINET, “L’ Union Européenne entre sécurité et insécurité alimentaire”, en J. BOURRINET y F. SNYDER (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l’ Union européenne*, Travaux du CERIC, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 19-27, pp. 20-22.

<sup>222</sup> Debe ajustarse oferta y demanda alimenticia. J. BOURRINET, *op. cit.* (“L’ Union Européenne entre sécurité et insécurité alimentaire”) p. 22 : “(m)ais la sécurité alimentaire ne saurait résulter des seules performances techniques et économiques de la production agricole ou de l’efficacité des modèles de développement économique. Il faut garantir l’ajustement entre demande effective de produits alimentaires et offre de ces mêmes produits pour tous les individus et groupes sociaux. Cet objectif est considéré comme l’un des éléments essentiels du respect des droits de l’homme qui engloberaient un droit à l’alimentation pourtant sur l’accès à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante (...) L’éradication de l’insécurité alimentaire requiert donc un approvisionnement alimentaire en quantité suffisante, de qualité satisfaisante et dont la distribution permette de répondre à l’ensemble des demandes”.

<sup>223</sup> La ONG Freedom from Hunger refuerza todas las argumentaciones aducidas hasta ahora y tacha de incorrecta la tesis según la cual el hambre está producida por factores ligados a la producción: “... *hunger is not- as many people believe – caused by food shortages. Although rapid population growth and topsoil loss may lead to temporary shortages, on the whole, global food supplies still outpace rising demand*”. Se toma de FREEDOM FROM HUNGER, *loc. cit.* (“Hunger Information- Causes”)

*“(t)wenty percent of the world’s population - mostly in industrial countries – receives 85 percent of the world’s income and accounts for 80 percent of consumption, producing two-thirds of all greenhouse gases and 90 percent of ozone-depleting chlorofluorocarbons. This level of consumption is not sustainable at the global level”*<sup>224</sup>.

El problema no es de débil crecimiento de la producción alimentaria, sino de anemia general de crecimiento económico<sup>225</sup>. La cuestión clave radica en conseguir fuertes tasas de crecimiento económico, de manera que se aminore a la vez la necesidad de proteger los derechos de acceso de todos<sup>226</sup>. Y este crecimiento aparece ligado a la diversificación de actividades, a la expansión de otros sectores productivos. Además, no conviene que las rentas de los habitantes de estos países en desarrollo dependan sólo de la producción alimentaria.

Por tanto, se ha vuelto a poner de relieve que la causalidad y potencial solución al hambre no se halla en la disponibilidad global de alimentos, sino en los derechos de acceso, es decir, en el contexto económico, político, social y cultural: *“(f)ood is not in short supply. In fact, food products have never been so abundant. There is enough available to provide each of the Earth’s inhabitants with at least 2.700 calories a day. But production alone is not enough. The people who need the food must be able to buy it and consume it. And that is precisely the problem”*<sup>227</sup>. Este planteamiento desmitifica el tópico de la insuficiencia de los alimentos disponibles para alimentar a todo el mundo, y traslada el problema del hambre de la producción a la accesibilidad, a fin de cuentas, a la pobreza<sup>228</sup>.

---

<sup>224</sup> Vid. M. J. COHEN y D. REEVES, *op. cit.*

<sup>225</sup> A. SEN, *op. cit.* (“Famines et autres crises”) p. 181.

<sup>226</sup> *Ibidem* pp. 180- 190.

<sup>227</sup> I. RAMONET, *op. cit.*

<sup>228</sup> El World Hunger Program, anteriormente integrado en el Instituto Watson de Estudios Internacionales de la Universidad de Brown, comparte estas conclusiones: *“(t)here is enough food: the problem is that some people cannot afford to pay the price of available food. World hunger and malnutrition is a matter*

iii.- Factores relacionados con la población

¿Cuál es la relación existente entre el hambre y la población? ¿También erraron Malthus y sus seguidores en su visión demográficamente pesimista? ¿Existen conductas que pueden agravar las consecuencias de una situación preexistente de pobreza y convertir a los vulnerables en víctimas de la inanición? Para averiguarlo, abordamos dos aspectos del comportamiento de aquéllos que se hallan en situación alimentaria comprometida: el incremento de la tasa de natalidad y el éxodo a las ciudades.

Estas dos conductas son bastante frecuentes, puesto que la pobreza suele concentrarse en zonas rurales<sup>229</sup>. En estas áreas los habitantes dependen casi totalmente de la agricultura y el desarrollo rural para subsistir, lo que les convierte en extremadamente proclives a sufrir hambre debido a factores naturales y/o políticos. Entonces, a la vista de tales riesgos, los pobres suelen reaccionar incrementando las tasas de natalidad y/o emigrando a las ciudades, para así intentar huir de un sino fatal impregnado de hambre y sufrimiento. La cuestión estriba en saber hasta que punto esas conductas son a su vez factores desencadenantes del hambre.

a) ¿El excesivo crecimiento demográfico?

Habiendo descartado que las hambrunas se deban fundamentalmente a problemas de producción alimentaria, el siguiente interrogante gira en torno a si hay una relación entre fecundidad y pobreza, esto es, si el crecimiento exacerbado de la población en el Tercer Mundo podría ser una de las causas de la penuria alimentaria por la que éste atraviesa, o atravesará, porque actualmente el aumento de la producción rebasa con creces el crecimiento demográfico pero puede llegar un momento en que esto no siga siendo así.

Los científicos Kindall y Pimentel recorren las tasas demográficas a lo largo de la historia, desde el lento crecimiento del pasado, hasta su aceleración en los albores del

---

*of poverty and accessibility, not production*”, WORLD HUNGER PROGRAM, *op. cit.* (“Myths and facts about hunger”).

<sup>229</sup> El 70 % de los pobres del mundo viven en zonas rurales, cfr. par. 9 de la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*.

siglo XX. Sus exageradas proyecciones de futuro, llevan a predecir una población mundial de 10 billones de personas en el año 2050<sup>230</sup>. La explicación de tales tasas de natalidad la encontramos en las raíces culturales de estas sociedades de campesinos, al tratarse de sociedades que continúan siendo natalistas. Así, la demanda de hijos responde tanto a una necesidad económica (son necesarios brazos jóvenes para cultivar la tierra y realizar las tareas artesanales), como a un reconocimiento social (confieren prestigio). Es más, la alta natalidad está causada por la pobreza y el hambre: “(c)uantos más hijos tiene una familia pobre, hay más posibilidades de que alguno sobreviva para trabajar en los campos o en la ciudad y contribuir a los pequeños ingresos de la familia, además de cuidar de sus padres cuando sean ancianos. Las altas tasas de natalidad son síntomas de los fallos del sistema social – inadecuadas rentas familiares, nutrición, educación, servicios sanitarios y seguridad en la vejez”<sup>231</sup>.

El enorme potencial humano de estos países se traduce en excedentes de mano de obra, o lo que es lo mismo, en un gran número de parados. Si se añade a lo anterior que la disminución o ausencia de renta entraña una disminución del consumo y no viene contrarrestada por un aumento de los precios, se deriva que se genera más paro y exclusión social. Por otro lado, entre los afortunados que trabajan la situación no es tan fácil como parece. Los efectos de la malnutrición han sido tratados: paralización de la acción de los hombres, que pierden sus reflejos primarios y poseen una esperanza de vida reducida, pero sobre todo se vuelven apáticos y tienen pereza intelectual, lo cual afecta a su iniciativa creativa y a su productividad.

No obstante, no se trata de un problema exclusivo de alta natalidad (puesto que el mundo produce hoy suficientes víveres como para alimentar a todos sus habitantes), sino más bien de injusto y desigual reparto de recursos, disposición y riqueza en el

---

<sup>230</sup> H. W. KINDALL y D. PIMENTEL, *op. cit.* La tendencia indicada por los autores es exagerada, aunque orientativa de la hipotética magnitud del problema demográfico según la opinión de algunos autores. Estos datos les permiten dotar de prioridad absoluta al incremento de la producción, para lo cual es imprescindible, a su modo de ver, una reducción de las tasas de natalidad. Ello supone magnificar la trascendencia de la disponibilidad de alimentos para el hambre, porque los alimentos son suficientes, lo han sido siempre y las previsiones indican que lo seguirán siendo.

<sup>231</sup> Es una traducción libre de la autora de las convicciones del World Hunger Program, anteriormente integrado en el Instituto Watson de Estudios Internacionales de la Universidad de Brown, WORLD HUNGER PROGRAM, *op. cit.* (“Myths and facts about hunger”).

planeta<sup>232</sup>. La causa del hambre endémica no es la excesiva capacidad de reproducción del hombre. Más bien sucede al contrario, el hambre y la miseria reinantes en ciertas regiones son responsables de su “relativa superpoblación”, porque “(u)n mecanismo biológico psicológico y sociológico, extremadamente complejo y delicado, hace del hambre un factor de gran fecundidad”<sup>233</sup>, y además los progresos de la medicina y de la higiene hacen bajar rápidamente la tasa de mortalidad de los países en desarrollo. Cuando confluyen los dos factores, como ocurre en muchos de estos países en desarrollo, se experimentan dificultades demográficas caracterizadas por un rápido crecimiento de sus poblaciones<sup>234</sup>. Por tanto, no parece del todo acertada la aplicación de políticas coercitivas de control o planificación de la natalidad<sup>235</sup>. Conforme avalan los hechos, el coeficiente de natalidad tiende a bajar cuando el nivel de vida se eleva. De este modo, la solución a los problemas demográficos no es ejercer una presión artificial sobre la tasa de natalidad, sino mejorar las condiciones de vida de las poblaciones<sup>236</sup>. Sería más efectivo y razonable adoptar políticas tendentes a aproximar a estos países al desarrollo.

---

<sup>232</sup> El pretendido problema demográfico no es tal problema, si la producción ha podido seguir sobrepasando las tasas de crecimiento demográfico con creces (P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* p. 112, tabla de p. 113), sobre todo con el gran crecimiento demográfico de la segunda mitad del siglo XX (el más rápido de la historia). El problema radica en la distribución de los alimentos, porque “if the world’s food supply were evenly divided among the people of the world, there would be enough food for everybody”, *ibidem* p. 114.

<sup>233</sup> L. F. DEROSE y S. F. MILLMAN, *op. cit.* (“Introduction”) p. 15, traducción libre de la autora. La combinación de una educación precaria y tasas de mortalidad más altas entre las familias hambrientas crean un contexto en el que limitar el tamaño de la familia tiene poco sentido económico. Hay muchos otras vías a través de las cuales la pobreza contribuye al crecimiento demográfico, pero las necesidades de trabajadores en las familias son elevadas, especialmente donde las condiciones agrícolas son pobres y donde la diversificación de renta es un medio importante de asegurar que algo de renta estará disponible. La alta mortalidad reduce la disponibilidad de mano de obra, y la alta mortalidad infantil requiere que se adopten “coping strategies” de disminución de riesgos consistentes en aumentar el número de nacimientos. Puede parecer contraproducente que las familias con pocos recursos no quieran limitar el número de vías a través de las cuales esos recursos necesitarán ser divididos, pero esta paradoja puede ser comprendida mejor en este contexto de lucha constante por el “entitlement to food”.

<sup>234</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* pp. 57-59.

<sup>235</sup> En 1994 los países en desarrollo participaron en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 5-13 septiembre de 1994), obteniendo de los ricos el compromiso de prestarles una ayuda financiera para poner a punto programas de control de natalidad. El éxito de estos programas depende de conseguir primero reducir la pobreza, ya que ésta contribuye a mantener una alta tasa de fecundidad. Sobre la Conferencia y la revisión de su Programa de Acción efectuada por la Asamblea General en 1999, *vid.* UNFPA (FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS) “ICPD & MDG Follow Up” <http://www.unfpa.org/icpd/index.htm> (junio 2004)

<sup>236</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* p. 58. Al respecto del ejercicio de una presión artificial sobre las tasas de natalidad, afirma que esto “no puede hacerse sin provocar graves desórdenes”.

Por todo ello, la solución es doble: poner en marcha un desarrollo sostenible para todos los Estados, porque es un hecho constatado que allí donde crece el bienestar y el desarrollo social disminuye la natalidad<sup>237</sup>; y modificar los hábitos alimenticios<sup>238</sup>, para llegar a un consumo razonable en todos los lugares del mundo. Ya que “*si l’on veut que les pays privés d’autosuffisance alimentaire- et pour certains quasiment d’agricultures- reconquièrent leur droit à se nourrir eux-mêmes et se réapproprient leur territoire en l’aménagement dans un sens résolument écologique, il faut bien en passer par une remise en cause du modèle alimentaire dominant, celui du Nord, celui de l’agriculture d’élevage, et donc du modèle de développement extérieur qu’il induit et qui a été proposé au Sud depuis quarante ans*”<sup>239</sup>.

Entonces, cabe preguntarse porqué formuló Malthus su teoría. Su pesimismo intentaba explicar la situación de Inglaterra a finales del siglo XVIII, época en la que reinaba el paro y el hambre mientras se producía la Revolución Industrial. De Castro lo desarrolla: “*Malthus no tenía por lo tanto razón. No es verdad que la población del mundo crezca en proporción geométrica, en tanto que las subsistencias aumentan sólo en proporción aritmética. Malthus “inventó” su famosa “ley” a fines del siglo XVIII, en la época de la primera revolución industrial. Inglaterra atravesaba entonces una grave crisis económica y social: debía enfrentar “excedentes” de mano de obra, provocados por la introducción de nuevas máquinas, en tanto que el hambre asolaba al país. Fue esta la situación particular la que llevó a Malthus a afirmar que si la miseria reina*

---

<sup>237</sup> A. SEN dedica parte de un artículo a demostrarlo, *vid. op. cit.* (“Population, ressources alimentaires et liberté”) pp. 212-227. Afirma el autor que la moderación de las tasas de natalidad no puede acometerse por vías coercitivas (como en China), puesto que los otros medios no sólo son respetuosos con los derechos y las libertades de todos los seres humanos, sino que también son más eficaces y traen consigo menos efectos colaterales. Por tanto, Sen da la razón a Malthus en este punto: la reducción de las tasas de fertilidad no es enteramente voluntaria (como vaticinaba Condorcet), más bien aparece presionada (de un modo natural y libre, por contraposición al forzado) por sendos factores naturales: el desarrollo económico, y (sobre todo) el desarrollo social. El segundo de ellos incluye “*l’augmentation du revenu par habitant, la diffusion de l’éducation, la progressive émancipation économique des femmes, la réduction du taux de mortalité et la généralisation des possibilités de planning familial*”, *ibidem* p. 218.

En otro artículo, A. SEN se centra en la relación entre las mujeres y el descenso de las tasas de fertilidad: A. SEN, “Le rôle actif des femmes et le changement social”, en *Un nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Editions Odile Jacob, Paris, 2000, pp. 193-206. *Vid.* especialmente pp. 201-203.

<sup>238</sup> Respecto a la modificación de las dietas *vid.* H. W. KINDALL y D. PIMENTEL, *op. cit.* Con dietas más basadas en proteínas vegetales, que no animales, se maximizarían los recursos naturales al disponerse de una cantidad adicional de cereales (la que hasta ahora se destina a alimentar al ganado, esto es, un 38 % de los cereales mundiales) para el consumo humano directo.

<sup>239</sup> P. CHAPELLE y M. GRIMALDI, *op. cit.* pp. 37-38.



*sobre la tierra, es porque hay demasiados hombres. Llegó incluso a escribir: “Un hombre que nace en un mundo ya ocupado, si no puede obtener de sus padres la subsistencia que puede pedirles con justicia, y si la sociedad no necesita de su trabajo, no tiene ningún derecho a reclamar la menor porción de alimento y en realidad, está de más. En el gran banquete de la naturaleza, no hay cubierto puesto para él, ella le pide que se vaya”*<sup>240</sup>.

De este modo, la realidad ha privado de razón a Malthus también en lo que se refiere a sus previsiones de crecimiento demográfico. Es cierto que desde 1800 la población ha aumentado, pero se constata que el crecimiento se halla abocado a pararse a través de lo que los demógrafos denominan la “transición demográfica”. Esta teoría justifica, además, la innecesidad de medidas coercitivas para que descienda la fertilidad, porque parte de la constatación de que a medida que los pueblos se desarrollan, voluntariamente desciende la fertilidad<sup>241</sup>.

#### b) Emigración masiva a las ciudades

Otro tipo de problemas relacionados con la población derivan de los desplazamientos de la población desde las zonas rurales a las urbanas, bien en búsqueda de un salario, bien huyendo de conflictos en sus regiones de origen. En esta sede se trata del primer caso, ya que el segundo está relacionado con los conflictos (tratados en el siguiente punto).

---

<sup>240</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* pp. 58-59.

<sup>241</sup> Sobre la misma, *vid.* P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* pp. 102-112. La teoría ofrece un modelo general sobre la evolución de las tasas de natalidad y mortalidad de la población desde el patrón preindustrial al moderno, reflejado en una curva con forma de S representativa del crecimiento demográfico a lo largo del tiempo. La transición atraviesa cuatro fases: estado preindustrial (altas tasas de natalidad superiores a las de mortalidad y ausencia de control sobre la fertilidad), introducción de servicios de salud (desciende la mortalidad, no la natalidad), descenso de la natalidad, y Estado moderno (ambas tasas bajas, y estabilización del tamaño de la población). Pues bien, esta transición ha finalizado en los países desarrollados, mientras que en los países en desarrollo se halla a mitad camino, en la tercera fase. Unos afirman que el proceso concluirá satisfactoriamente (P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* p. 107 y p. 109). Otros, la visión menos optimista de la transición demográfica, señalan que muchos países en desarrollo caerán en la trampa demográfica que conducirá a la estabilización pero a través de altas tasas tanto de mortandad como de natalidad. Si no hay acuerdo en torno a esa cuestión, lógicamente tampoco lo hay sobre las perspectivas de aumento de la población mundial. Lo que sí es cierto es que el SIDA aumentará las tasas de mortalidad, principalmente en los países en desarrollo, donde la incidencia es asombrosa.

Las regiones rurales poseen pocos recursos financieros y técnicos, escasas oportunidades de ingresos e insumos, además de precarias infraestructuras, servicios públicos y sistemas de producción y distribución. Por eso, muchos de sus habitantes, los que pueden, abandonan sus hogares con la esperanza de un futuro mejor en que sus familias puedan acceder a los alimentos<sup>242</sup>.

A simple vista, el hecho de que un miembro de la familia emigre puede parecer positivo para la situación alimentaria familiar, al reducirse el número de personas a alimentar y/o incrementarse la renta potencial para adquirir alimentos, ya que dan acceso a las familias a mercados de trabajo lejanos donde los sueldos son mayores o fluctúan. Sin embargo, no todo son beneficios, las migraciones conllevan desventajas para los que se quedan en las zonas rurales que pueden incluso provocar el resultado inverso y poner en riesgo de hambre al núcleo familiar rural<sup>243</sup>. Entre esos “efectos colaterales” para las zonas rurales se encuentran la insuficiencia de mano de obra para mantener la producción doméstica, la inestabilidad de los envíos de dinero<sup>244</sup>, o incluso el incremento de las presiones alimentarias de estas zonas<sup>245</sup>.

El problema se agrava porque este fenómeno se da con frecuencia y en una escala notable en la mayoría de los países en desarrollo, donde mayoría de la población desnutrida es rural. El éxodo excesivo hacia los suburbios de las ciudades las sobrecarga, no estando preparadas para recibirlo. Además, en el extrarradio de las urbes tercermundistas la higiene y el empleo brillan por su ausencia, y a menudo se recurre a la prostitución para ganarse los alimentos, con la consiguiente propagación del SIDA. La pobreza campa a sus anchas, manifestándose también en deficiencias de

---

<sup>242</sup> Esas consecuencias de la penosa situación en el campo las recoge el Plan de Acción de la CMA de 1996 (par. 31). Aunque en épocas de crisis tener un familiar emigrante puede servir de ayuda, la capacidad de emigrar en esas épocas se limita por la pobreza.

<sup>243</sup> L. F. DEROSE, *op. cit.* (“Food Poverty”) pp. 103-104.

<sup>244</sup> No se manda con regularidad porque, como en los países en desarrollo las vías para mandar dinero están subdesarrolladas, se suele proporcionar cuando se hacen visitas o a través de un amigo de confianza. En el primer supuesto, la regularidad depende de la frecuencia de las visitas, cuanto más vuelven a casa y más integrados están en la familia, más regularidad.

<sup>245</sup> Pues puede ocurrir que mientras los emigrantes buscan trabajo sus familias rurales les tengan que enviar alimentos, constituyendo una carga adicional para las zonas rurales que cuentan con menos brazos de trabajo.

infraestructura y de educación, resintiendo “la salud reduciendo el aprovechamiento biológico de los escasos alimentos y agudizando las derivaciones de la desnutrición”<sup>246</sup>.

iv.- Conflictos armados, desplazados y refugiados

Los conflictos armados merecen una especial atención como causa del hambre, habida cuenta de las cifras actuales y pasadas y sus repercusiones en el acceso a los alimentos<sup>247</sup>.

A lo largo de la historia, ésta ha sido una importante fuente de vulnerabilidad al hambre o factor detonante, y hoy en día lo sigue siendo, por encima de las catástrofes naturales<sup>248</sup>. Esto explica el incremento de la ayuda alimentaria de emergencia a nivel mundial (del 10 % a finales de los 70 a alrededor del 42 % en 1997), y en el Programa Mundial de Alimentos (de 10-15 % a 70 %) <sup>249</sup>. Pero los conflictos actuales son más complejos que en el pasado. La complejidad no lo es tanto en su manifestación de sufrimiento humano (muy similar al de otras emergencias), sino sobre todo en su escala (a menudo regional, no nacional) y en la complejidad de sus causas y posible solución, normalmente de dimensiones políticas y militares<sup>250</sup>. Resulta preocupante que cada vez

---

<sup>246</sup> Cita de B. NÚÑEZ SANTIAGO, *op. cit.* pp. 20-21. Habida cuenta de estas repercusiones, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (par. 5 *in fine*) consideró prioritaria la revitalización de las zonas rurales.

<sup>247</sup> Porque con los conflictos se impide el acceso de los individuos a alimentos suficientes, ya que se estanca la actividad económica, se dejan de producir y vender alimentos, se abandonan los cultivos, y se consumen las reservas alimenticias.

<sup>248</sup> El Programa Mundial de Alimentos (PMA) pone de manifiesto el cambio experimentado en los últimos 25 años en la naturaleza y dimensión de las situaciones de urgencia, siendo los conflictos (no ya las sequías y demás catástrofes naturales) el origen principal de las hambrunas. PAM, “Le droit à la nourriture dans les situations d’urgence”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 15-19, p. 15.

Como dice Messer, “(...) “famine that kills” in recent times is almost always associated with conflict, either directly or indirectly”, E. MESSER, “Conflict as a cause of hunger”, en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN, *Who’s Hungry? And how do we know? Food Shortage, Poverty, and Deprivation*, United Nations University Press, Tokyo, 1998, Capítulo 6, pp. 164-180, p. 179.

<sup>249</sup> Cifras de PAM, *op. cit.* (“Le droit à la nourriture dans les situations d’urgence”) p. 16.

<sup>250</sup> FAO, *op. cit.* (*Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead For Food Aid*) pp. 44-45. “(t)he rise in “complex emergencies” has meant that acute hunger is increasingly found in the presence of political instability which compounds inadequate past investments, infrastructure deficiencies, rapid population growth and environmental limitations to increased productivity. All of these makes the task of tackling hunger more difficult”, *ibidem* p. 5.

sean más civiles las víctimas de violaciones de Derecho Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, debido al empleo de nuevas tácticas militares, como el bloqueo del acceso a la ayuda alimentaria por razones políticas o militares y la provocación de desplazamientos forzados de población<sup>251</sup>.

Sostenemos un concepto amplio de conflicto<sup>252</sup>, que comprende los conflictos armados; el empleo del hambre como arma, esto es, como instrumento al servicio de los intereses políticos, militares y estratégicos (por ejemplo, destruyendo reservas de alimentos o impidiendo el acceso de la asistencia alimentaria -denegándose el acceso a los alimentos- a los civiles de una zona de guerra para forzarles a la rendición)<sup>253</sup>, y las sanciones económicas<sup>254</sup>. De este modo, se incluyen tanto las medidas represivas y

---

<sup>251</sup> De hecho, el número de desplazados no ha cesado de aumentar. Por ejemplo, el PMA estima que el número de desplazados dentro del territorio nacional es de 20 a 25 millones de personas en más de 40 países, mientras que los refugiados ascienden a 13 o 14 millones. PAM, *op. cit.* (“Le droit à la nourriture dans les situations d’urgence”) p. 16.

<sup>252</sup> Messer lo denomina “food war”, en *op. cit.* (“Conflict as a cause of hunger”) p. 164: “(a) “food war” is defined here as “the deliberate use of hunger as a weapon or hunger suffered as a consequence of armed conflict” (Messer 1990)”.

<sup>253</sup> Una de las vías por las que los conflictos pueden llevar a la escasez de alimentos es la utilización de los alimentos como arma. Un claro ejemplo fue Sudán en 1990, donde las fuerzas gubernamentales y de la oposición provocaron la hambruna para controlar a los territorios y las poblaciones, y restringieron el acceso a la ayuda alimentaria. Se hace pasar hambre a los enemigos hasta la rendición, destruyendo o apropiándose de los “stocks” alimenticios, el ganado u otros recursos; acabando con las fuentes de alimentos o los medios de vida, incluida la destrucción de los mercados en las áreas rurales y urbanas; minando o contaminando los recursos acuáticos o las tierras... Lograda la escasez de alimentos, conjugada con otros factores (plagas, enfermedades, destrucción de instalaciones sanitarias, reclutamiento militar obligatorio que les impide trabajar...), ya está lista su perdurabilidad durante muchos años, sobre todo cuando los conflictos interactúan con desastres naturales. Los derechos humanos entraron en la acción contra el hambre por esta vía del “hambre causada por el hombre” (la utilización del hambre como arma), A. DE WAAL, *op. cit.* (“Famine and human rights”) pp. 79-80.

<sup>254</sup> Otro supuesto de hambre relacionada con los conflictos, más controvertido, son las sanciones económicas. Hay quienes afirman que la solución no es dejar de adoptarlas, porque la culpa es de los regímenes represivos y no de las sanciones. Otros, partidarios de impedir su adopción, alegan que aunque los alimentos y medicinas esenciales se excluyen del embargo las economías se resienten. Los pobres tienen menos acceso a la nutrición y medicina (por los recortes en el petróleo y otros bienes esenciales para transportar la comida), lo que conduce al incremento de los precios de los alimentos, la escasez de medicinas y la reducción del poder adquisitivo. Los más afectados son los más vulnerables: en Irak, tras la Guerra del Golfo, el bloqueo económico del Consejo de Seguridad (impuesto a Irak desde 1991 hasta mayo de 2003) provocó en 5 años un exceso de muertes infantiles de unas 500.000 personas, *vid.* J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación*, 7 febrero 2001, Doc. E.CN.4/2001/53, par. 31. Por eso en 1996, para intentar aliviar el efecto de las sanciones sobre la población civil, se creó el controvertido programa de las Naciones Unidas “Petróleo por Alimentos”, por el que se permitió al gobierno de Sadam Hussein vender crudo para financiar la compra de artículos de primera necesidad.

Sobre las sanciones económicas, *vid.* L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Cooperación política y comunidades europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Universidad Autónoma, Madrid, 1991; y C. RAMÓN CHORNET, “Observaciones sobre las sanciones económicas del

políticas gubernamentales que niegan o restringen el acceso a los recursos productivos y a la renta, como las prácticas discriminatorias como el apartheid de Sudáfrica.

Estamos ante factores detonantes de hambre y malnutrición que amenazan la capacidad de millones de personas de acceder a alimentos suficientes. Una vez desencadenados, las regiones que los sufren son proclives a conocer el hambre en mayor o menor medida; porque los conflictos pueden provocarla bien por afectar a la disponibilidad de alimentos, bien por afectar a los derechos de acceso (afectan a los tres tipos de “entitlements”<sup>255</sup>), bien por darse ambos.

En concreto, pueden afectar a los “entitlements” a corto, medio y largo plazo, y desencadenar hambrunas puntuales e incluso agravan las situaciones de hambre endémica. En las regiones o países afectados, se estanca la actividad económica, se frena la producción y la venta de alimentos, se abandonan los cultivos, se consumen las reservas alimenticias, se destruyen y/o roban el ganado y los aperos de labranza, se reorientan las políticas y se centran los gastos en la crisis (olvidando los gastos “a largo plazo”, en la salud pública, el desarrollo...) <sup>256</sup>.

Los problemas se agravan, porque los alimentos disponibles (domésticos o de ayuda externa de emergencia) se distribuyen defectuosamente, con lo que ello supone para el estado nutricional y de salud de determinados sectores de la población. Aparte de los casos en los que se utiliza el hambre como arma, el acceso a los alimentos que finalmente lleguen a las familias y comunidades es selectivo. El hombre que emigra por trabajo o se alista forzosamente come, pero los niños, las mujeres y los ancianos que

---

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su repercusión en el comercio internacional: el caso de Irak”, en AAVV, *Estudios de Derecho Mercantil en Homenaje al Profesor Manuel Broseta Pont. Tomo II*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pp. 3.075-3.091, especialmente pp. 3.083-3.091.

<sup>255</sup> Inciden en el uso de la tierra, los mercados alimentarios y de productos, los medios de vida, la salud... E. MESSER, *op. cit.* (“Conflict as a cause of hunger”) p. 166. Acaban produciendo inseguridad alimentaria al menos temporal o transitoria, L. CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *op. cit.* p. 27.

<sup>256</sup> Los gobiernos invierten menos en salud, favoreciendo los gastos militares y de defensa, y dejando de invertir también en seguridad alimentaria y desarrollo (lo que disminuiría el riesgo de hambre de los más vulnerables). En definitiva, se transforma toda la economía alrededor de objetivos militares, desapareciendo las múltiples y diversificadas fuentes de renta.

permanecen en sus casas (carentes de poder por su edad o sexo) son vulnerables a la enfermedad, la muerte y la malnutrición<sup>257</sup>.

Pero las consecuencias alimentarias de los conflictos no se limitan a los países afectados, sino que suelen extenderse a los vecinos, debido al gran número de refugiados que generan. Grandes masas de personas escapan de las zonas de conflicto, huyendo a otros países y dejando a su paso una estela de recursos naturales devastados (ganado, árboles...) Una vez asentados, estos refugiados trastornan los sistemas alimentarios y economías de las localidades; puesto que crean una demanda adicional de alimentos y otros productos básicos que no puede ser absorbida por la oferta, hay escasez, suben los precios; además, como necesitan dinero para comprar alimentos, y venden su ganado y demás bienes, provocan también el descenso de los precios. Cesado el conflicto, su vuelta a casa vuelve a suponer un trauma para la economía, como sucedió en las áreas de acogida de Malawi cuando los refugiados de Mozambique volvieron a sus tierras nativas tras años de residencia.

Por último, debe tenerse en cuenta que todas estas repercusiones de los conflictos no se acotan al período de efervescencia, sino que acaban por afectar al futuro de los países a más largo plazo, dejando un legado del que es difícil escapar: los países y regiones carecen de estabilidad política y económica, disminuye la demanda, descienden las inversiones domésticas y extranjeras, los hogares son vulnerables al hambre durante largos períodos de tiempo, las comunidades quedan diezmadas y despobladas por pérdidas materiales y humanas, y las naciones observan la destrucción y erosión de los pasados logros de desarrollo<sup>258</sup>. Este legado sigue comprometiendo la situación alimentaria de los individuos, países y regiones, mientras no se solucionen las condiciones que llevaron al conflicto<sup>259</sup>.

---

<sup>257</sup> En Somalia en 1992 murieron el 90 % de los niños menores de 5 años. E. MESSER, *op. cit.* ("Conflict as a cause of hunger") p. 172.

<sup>258</sup> FAO, *op. cit.* (*Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead For Food Aid*) p. 5.

<sup>259</sup> "(F)ood wars and the conditions leading up to them remain a legacy of armed conflict that is not easily remedied without outside assistance", E. MESSER, *op. cit.* ("Conflict as a cause of hunger") p. 171.

Las condiciones preexistentes a los conflictos que los suelen desencadenar son de orden político, económico, social y cultural: regímenes de tierra que favorecen las desigualdades sociales; agricultura de exportación (no de subsistencia) que beneficia a los propietarios por encima de los trabajadores o se

C) Propuestas actuales para la eliminación del hambre. La biotecnología como panacea hacia una solución definitiva

El enfoque causal del hambre propuesto permite abordar su solución de manera constructiva y eficiente. Una mala comprensión del fenómeno y de sus causas ha llevado a la paradójica situación actual, en la que persiste el hambre en un contexto de creciente preocupación internacional por el problema y su eliminación. Incluso podría pensarse que la lucha contra el hambre se ha convertido en un eslogan publicitario o político: “(t)odo el mundo habla, todo el mundo se entromete. ¿Pero qué se hace verdaderamente para promover el desarrollo económico y social de los pueblos sumidos en la miseria? ¿Cuáles son los sacrificios que las regiones más desarrolladas han realizado hasta ahora?”<sup>260</sup>.

En gran parte, esa pervivencia del hambre se debe a la esquizofrenia de la acción internacional: “(il n’y a) aucun doute sur le fait qu’une grande partie de la misère humaine et écologique observée dans de vastes régions du tiers monde aujourd’hui est due à une confusion très répandue, et de longue date, entre l’approvisionnement alimentaire et l’accès à l’alimentation (ou aux ressources qui peuvent être utilisées pour se procurer de la nourriture)”<sup>261</sup>. La comunidad internacional está excesivamente preocupada por la producción aunque es consciente de la relevancia de la pobreza como obstáculo para acceder a los recursos alimentarios, lo que ha conducido a la convivencia de dos principios: el Neomaltusiano y el de Sen. Al dar más peso al primero, la acción contra el hambre no ha conseguido solventar este mal, si bien ha intentado prestar atención a los problemas de acceso<sup>262</sup>.

Nuestro estudio de las causas del hambre y de la acción tendente a mitigarla demuestra que existen dos clases de remedios, los falsos (no atacan sus raíces, sino sus ramificaciones) y los verdaderos (atajan sus causas). Entre los falsos, algunos (Sen, De

---

caracteriza por impulsar la producción especializada (muy vulnerable a las fluctuaciones del mercado mundial); y gastos públicos fundamentalmente dirigidos a fines militares (no sociales).

<sup>260</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* p. 63.

<sup>261</sup> A. EIDE, *Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l’homme*, Série d’ études sur les droits de l’ homme no 1, Nations Unies, New York, 1989, par. 161.

<sup>262</sup> Aunque parece que de la pobreza sólo se ocupa el BM, pero con fines de liberalización económica absoluta y solución del hambre a través del desarrollo económico.

Castro<sup>263</sup> ...) incluyen el control de natalidad, otros la ayuda alimentaria mal entendida<sup>264</sup>. Se trata de soluciones paliativas o fragmentarias que no resuelven el problema fundamental.

Precisamente, en la actualidad existe un intenso debate acerca de la consideración de una nueva propuesta (la biotecnología) como solución al hambre mundial, y su carácter de verdadero o falso remedio. La persistencia del hambre en pleno siglo XXI ha servido para justificar la introducción de esta tecnología como alternativa para su eliminación, pero, si bien no se duda de su potencial, sí que existen otro tipo de preocupaciones (fundamentalmente, sus efectos colaterales a largo plazo) que aconsejan una cautelosa aproximación a la cuestión.

Este tipo de alternativa no es completamente nueva en cuanto a sus objetivos, pues desde hace décadas, las investigaciones científicas han buscado las vías para aumentar la producción de animales y plantas. Sin embargo, sí lo es en cuanto a sus medios y resultados, ya que tan sólo recientemente se han descubierto técnicas que manipulando los genes de las especies pueden resultar en otros organismos más fuertes o completos desde el punto de vista nutricional<sup>265</sup>.

---

<sup>263</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* pp. 64- 67. Sus argumentos son los que siguen: es matar la vida; es más fácil y menos oneroso para los países ricos porque no les exige ningún sacrificio, es más, les abre mercados para la venta de productos anticonceptivos y les permite tener su conciencia en paz; no es una panacea contra el hambre y el subdesarrollo, pues muchos países en desarrollo están subpoblados (ej. África negra); es una solución engañosa y peligrosa porque invierte la pirámide de las edades, aumentando la proporción de viejos no productivos; no remedia la situación, pues el problema es de industrialización, de educación, de reforma agraria, de medidas sociales, de distribución del territorio... y por lo tanto de capitales.

<sup>264</sup> Decimos mal entendida porque la asocian a la ayuda alimentaria humanitaria (a corto plazo) diseñada con la única finalidad de suministrar alimentos y plagada de efectos perniciosos. Y la ayuda alimentaria puede emplearse como instrumento de desarrollo, ya que un buen diseño y gestión le permiten producir efectos positivos y contribuir al desarrollo a largo plazo de los países en desarrollo. Trataremos de todo ello en el Capítulo IV de la Segunda Parte de la tesis.

<sup>265</sup> Es lo que denominamos “biotecnología moderna”, por contraposición a la tradicional.

La biotecnología es el conjunto de técnicas y métodos que permiten manipular organismos y explotar sus procesos biológicos para fabricar o elaborar productos o alimentos. Existen dos tendencias a la hora de elaborar un concepto de biotecnología, según empleen una noción amplia o estricta. La primera sostiene que la biotecnología incorpora las técnicas más recientes y los métodos biotecnológicos tradicionales (como la obtención selectiva de especies animales y vegetales y el empleo de microorganismos para la producción de vino, cerveza o queso). De acuerdo con la perspectiva restrictiva, la biotecnología hace referencia únicamente a aquellas técnicas no convencionales que permiten cambios antropogénicos específicos en el material genético de los microorganismos. En este caso, se habla de “biotecnología moderna”. Sobre estos aspectos *vid.* J. R. PÉREZ SALOM, “La regulación internacional de la seguridad de la biotecnología”, *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. XIV, 1998, pp. 729-755, nota a pie 1, pp. 729-730; y J. R. PÉREZ SALOM, *Recursos Genéticos, Biotecnología y Derecho*



La biotecnología presenta enormes posibilidades para mejorar la situación alimentaria de los países más desfavorecidos de la comunidad internacional, pero, a la vez, conlleva grandes riesgos para su futuro. Porque, en relación a las primeras, basta advertir, por el momento, que con la aplicación de la ingeniería genética a la alimentación de los países en desarrollo puede incrementarse la productividad de la fauna y la flora, y su resistencia frente a las catástrofes naturales y las inclemencias meteorológicas. No obstante, asimismo, todavía se discute sobre su incidencia en la salud y el medio ambiente, y su introducción en estos países a cualquier precio puede agravar su situación alimentaria y económica<sup>266</sup>.

Porque la biotecnología está en manos de unas pocas multinacionales y se ha convertido en un negocio económico multimillonario, en el que se han patentado las técnicas y los productos resultantes. Y aplicarla en los países en desarrollo puede suponer una dependencia tecnológica<sup>267</sup>, un sobrecoste económico (puesto que los cultivos requieren fertilizantes y otros productos químicos específicos que sólo pueden adquirirse de los mismos titulares de los derechos de propiedad intelectual, y en caso de no pagarse los cánones establecidos se enfrentan a sanciones por parte de la OMC) y una renuncia a la soberanía alimentaria<sup>268</sup> (pues se puede acabar destruyendo la biodiversidad y depender de las transnacionales para adquirir las semillas, al ser infértil su progenie y resultar imposible seguir aplicando la práctica del ahorro de simientes).

---

*Internacional. La Distribución Justa y Equitativa de Beneficios en el Convenio sobre Biodiversidad*, Aranzadi, Navarra, 2002, pp. 41-42.

<sup>266</sup> Las principales posiciones encontradas son las de la Unión Europea y los Estados Unidos de América, conforme trataremos en la Tercera Parte de la tesis (Capítulo III.3.B) al hilo de la reflexión sobre la ayuda alimentaria modificada genéticamente.

<sup>267</sup> A pesar de la transferencia de tecnología que se pretende impulsar desde algunos mecanismos internacionales, como el Convenio sobre Diversidad Biológica, *vid.* J. R. PÉREZ SALOM, *op. cit.* (*Recursos Genéticos, Biotecnología y Derecho Internacional. La Distribución Justa y Equitativa de Beneficios en el Convenio sobre Biodiversidad*) pp. 254-273.

<sup>268</sup> Se trata del derecho de todos los países a decidir libremente sobre su sistema alimentario y agrícola o, empleando la definición de Via Campesina, “*el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, y a decidir en qué medida quieren ser autosuficientes sin volcar sus excedentes en terceros países mediante la práctica del dumping*”, *vid.* VIA CAMPESINA, “Posición sobre soberanía alimentaria de los pueblos”, noviembre de 2001, p. 2. Ataca la configuración actual del comercio internacional y propone la construcción de un régimen alternativo, *vid.* VIA CAMPESINA, “Que es la soberanía alimentaria”, 15 enero 2003, en “Via Campesina-Español-Posiciones/temas ejes”, [http://www.viacampesina.org/art\\_sp.php3?id\\_article217](http://www.viacampesina.org/art_sp.php3?id_article217) (junio 2004)

Por lo tanto, la aplicación de la biotecnología en su actual configuración, según se desarrollará en profundidad más adelante, más que una solución al problema mundial del hambre puede convertirse en una causa de su agravación. Siendo el hambre un fenómeno complejo de causalidad fundamentalmente socioeconómica, debe ponderarse cualquier solución que empeore el poder de disposición de los países en desarrollo sobre su sistema alimentario e incremente su dependencia económica respecto del Primer Mundo.

Las verdaderas soluciones al hambre presuponen la buena y firme voluntad de acabar con ella definitivamente, y no en superficie. Varían en función del caso concreto, ya que no existe un único remedio milagroso, y deben atacar las múltiples y complejas causas del problema, causas que son de orden histórico, climático, social y económico, nacional e internacional<sup>269</sup>. Entre ellas, destaca el desarrollo económico, social y agrícola (replantear sus estructuras agrarias) equilibrado; la revisión del orden económico mundial; el suministro de ayuda financiera, técnica y alimentaria por los países desarrollados a los países en desarrollo; y que los países en desarrollo construyan un contexto político, económico y social que tienda a asegurar la existencia de “entitlements” diversificados.

A fin de cuentas, como toda medida aislada es parcial y en consecuencia paliativa, lo que deben elaborarse son estrategias internacionales y nacionales omnicomprendivas. Estas estrategias globales deben abarcar la pluralidad de causas, adaptarse al país del que se trate y comprender las medidas que consecuentemente resulten pertinentes. Una de estas medidas puede ser la ayuda alimentaria.

---

<sup>269</sup> Como las causas del hambre son heterogéneas, los modos de alcanzar el desarrollo también lo son, dependen de la situación de cada país y de sus causas. Si las causas interrelacionadas son de naturaleza política y económica, las medidas para acabar con las hambrunas serán de este mismo orden: “incitaciones políticas (garantizadas por las instituciones democráticas) y económicas (derivadas del mercado)”, empleando la terminología de Sen. De ambos tipos de incitaciones, resultan imprescindibles las primeras, porque influyen en las segundas, mientras que las incitaciones económicas no bastan por sí solas para asegurar la existencia de las incitaciones políticas. *Vid.* A. SEN *op. cit.* (“Famines et autres crises”), pp. 187-190.

## CAPÍTULO II.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN EN LA PRÁCTICA INTERNACIONAL

Tras aproximarnos al problema mundial del hambre y a sus causas y soluciones, nos preguntamos cuál o cuáles son las formas de afrontarlo por parte de la comunidad internacional. De un atento examen de la acción internacional, podemos extraer los conceptos ilustrativos de los dos enfoques adoptados: la seguridad alimentaria y el derecho a los alimentos.

El hambre es un término coloquial, su traducción jurídica es el derecho a los alimentos, y su traducción política es la seguridad alimentaria (aunque en sus últimas formulaciones es más amplia). De este modo, seguridad alimentaria, malnutrición, derecho a los alimentos... son todos ellos conceptos académicos que tratan del hambre como realidad fáctica. Y la seguridad alimentaria y el derecho a los alimentos constituyen los dos enfoques iusinternacionalistas que inspiran la práctica internacional contra el hambre.

Así pues, dedicamos este segundo capítulo a examinar ambos planteamientos. Comenzamos por el enfoque político (la seguridad alimentaria, Capítulo II.1), y posteriormente analizaremos el planteamiento jurídico (el derecho a los alimentos, Capítulo II.2).

### **1) La seguridad alimentaria como objetivo de las políticas contra el hambre**

El primer enfoque de la acción internacional frente al hambre se condensa en un término que fue acuñado por la comunidad internacional en los setenta, el de seguridad alimentaria. La importancia del concepto estriba en su riqueza. Conforme acreditamos en esta sede, su aparición y evolución ha permitido “*una mejor comprensión de las causas y características del hambre endémica y de las hambrunas puntuales y, por tanto, de los tipos de intervenciones necesarias para hacerles frente en cada caso*”<sup>270</sup>.

---

<sup>270</sup> J. A. ALONSO (dir.), G. ANGULO, J. ATIENZA y R. GALLARDO, *op. cit.* p. 335.

Su principal virtud es que demuestra la interrelación que existe entre las diversas causas del hambre<sup>271</sup>.

Para abordar los principales aspectos de la perspectiva, comenzaremos repasando la progresiva delimitación del término hasta llegar a su configuración actual (Capítulo II.1.A). Proseguiremos con un análisis más exhaustivo de la noción de seguridad alimentaria vigente, desmenuzando los principales aspectos de su contenido (Capítulo II.1.B.i) y los factores de los que depende (Capítulo II.1.B.ii). Posteriormente, trataremos de averiguar cuál es la utilidad del término en la lucha frente al hambre y su justificación (Capítulo II.1.C). Y por último, examinaremos cuál es su vínculo con el otro enfoque (el derecho a los alimentos) y sus limitaciones (Capítulo II.1.D).

A) La progresiva delimitación de la noción de seguridad alimentaria: desde la seguridad alimentaria nacional a la seguridad alimentaria percibida por el individuo

La búsqueda de la seguridad alimentaria (evitar el hambre y la hambruna) es tan antigua como la sociedad civil, a su vez resultado y contribución al proceso de desarrollo de los pueblos. Sin embargo, la seguridad alimentaria como concepto data de los años setenta<sup>272</sup>.

Actualmente, la doctrina ha logrado trazar con mayor claridad el largo y tortuoso camino que conduce a un estado nutricional adecuado de todos los individuos. Éste se compone de una serie de etapas que deben darse una y otra vez en función de las circunstancias de tiempo y lugar: primero, debe haber suficiente comida disponible; segundo, el individuo debe tener acceso a esa comida suficiente y apropiada; tercero, el individuo debe obtenerla; cuarto, ingerirla; y quinto, digerirla. El problema es que en

---

Encontramos un estudio de este enfoque (y del siguiente) hasta mitad de los 90 en la tesis doctoral de C. PÉREZ DE ARMIÑO, *Seguridad alimentaria y derecho humano al alimento, implicaciones para las políticas públicas y la ayuda internacional en África Subsahariana*, inédita, Universidad del País Vasco, 1995.

<sup>271</sup> P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* p. 93.

<sup>272</sup> ODI BRIEFING PAPER “Global Hunger and Food Security after the World Food Summit”, 1997 (1), February, Box 1, “The quest for food security: concepts and definitions”.

todos los casos pueden emerger factores que interfieren impidiendo la transición de una fase a otra<sup>273</sup>.

Pero las cosas no han sido siempre así. La reflexión en torno a la seguridad alimentaria es y ha sido muy viva, evoluciona continuamente, y con ella el contenido del propio concepto<sup>274</sup> que se ha ido perfilando a lo largo del tiempo en función de los avances de la investigación. Interesa seguir la evolución del término, por cuanto las medidas adoptadas para luchar contra el hambre son reflejo de la concepción de seguridad alimentaria imperante en el momento de su adopción, y la definición vigente en la actualidad es tributaria de los desarrollos del pasado.

El origen del término se remonta a la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974<sup>275</sup>, tras la cual el enfoque doctrinal evolucionó desde la Seguridad Alimentaria Nacional (SAN) a la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF), correspondiendo cada una de ellas a una comprensión diferente de las causas del hambre. La SAN alude a la existencia de suministros alimentarios *per cápita* suficientes para cubrir las necesidades de un país (esto es, a la garantía de una oferta media suficiente para cubrir la dieta de la población existente, para que no se dé la malnutrición), mientras que con la SAF se desagrega el abastecimiento alimentario en unidades más pequeñas y se tiene en cuenta que las causas del hambre radican en la pobreza y falta de capacidades de acceso.

Durante los **años setenta y el principio de los ochenta**, se sostenía la primera concepción (SAN), y el consumo insuficiente de comida se atribuía a la oferta/disponibilidad inadecuada e incierta de alimentos. Esto era lógico atendiendo a la

---

<sup>273</sup> L. CHRISTIANENSEN y E. TOLLENS, *op. cit.* p. 16 (tabla 1), ilustran los pasos y factores que influyen la transición de una fase a otra. El autor de la tabla es P. PINSTRUP-ANDERSEN *Government Policy, Food Security and Nutrition in Sub-Saharan Africa*, Cornell University, Cornell Food and Nutrition Policy Program, Ithaca (New York), PEW/Cornell Lecture Series on Food and Nutrition Policy, 1989, p. 5.

<sup>274</sup> *Ibidem* tabla 2, p. 17.

<sup>275</sup> Cfr. *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*, aprobada el 16 de noviembre de 1974, par. 12: “*todos los países deberán cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial... Adhiriéndose a los objetivos, políticas y directrices del propuesto Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial refrendado por la Conferencia Mundial sobre la Alimentación*”. Texto en [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/69\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/69_sp.htm) (abril 2004)

situación de crisis alimentaria que atravesaba el mundo a principios de los 70, en la que descendió la disponibilidad internacional de cereales y los precios alimentarios ascendieron<sup>276</sup>. Consecuentemente, el pensamiento acerca de las políticas alimentarias se canalizó hacia la seguridad de las reservas de cereales nacionales e internacionales. Así, la seguridad alimentaria se identificaba con la oferta alimentaria adecuada y garantizada a nivel nacional e internacional, y el objetivo principal de las políticas era incrementar y asegurar la estabilidad de la producción alimentaria doméstica. La cantidad de alimentos apropiada se calculaba objetivamente con arreglo a las necesidades físicas.

Pero desde la **segunda parte de los ochenta**, se observó que la inanición no se debía exclusivamente a la escasa producción alimentaria, ya que seguía habiendo hambrientos a pesar de que la escasez mundial de alimentos se había evaporado. Era obvio que la disponibilidad de alimentos era únicamente una condición más para su ulterior consumo<sup>277</sup>, y la raíz del hambre y la malnutrición pasó a achacarse a la falta de acceso familiar/ individual objetivamente mensurable (según unas necesidades físicas objetivas) a los alimentos (SAF). La nueva postura ganó adeptos, sobre todo tras la publicación en 1981 de la obra de Amartya Sen *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*<sup>278</sup>, aunque también contribuyó la elaboración de estudios nutricionales. Otra definición de seguridad alimentaria vio la luz “*access by all people at all times to enough food for an active, healthy life*”<sup>279</sup>.

Concebir la seguridad alimentaria como el acceso seguro y estable a una cantidad adecuada de alimentos (seguridad alimentaria en sentido estricto/estrecho) supuso un cambio de enfoque radical<sup>280</sup>. El centro dejaba de estar constituido por la

---

<sup>276</sup> P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* p. 95 describen el contexto en el que surgió el término.

<sup>277</sup> La disponibilidad de suficientes alimentos es una condición necesaria para la seguridad alimentaria, pero no suficiente.

<sup>278</sup> A. SEN, *op. cit.* (*Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*). Asimismo, *vid.* J. DRÈZE y A. SEN, *Hunger and Public Action*, WIDER Studies in Development Economics, Clarendon Press, Oxford, 1989.

<sup>279</sup> La ofreció el Banco Mundial en 1986. S. REUTLINGER y J. VAN HOLST PELLEKAAN/WORLD BANK, *op. cit.* (*Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*) p. 1.

disponibilidad nacional, y pasaba a ubicarse en el individuo hambriento<sup>281</sup>. Entonces, se abandonó la identificación entre hambre (e inseguridad alimentaria) mundial y el problema alimentario; el problema de la malnutrición es más amplio, ya que su solución está intrínsecamente ligada a la superación de otras crisis (población, desempleo, deuda, energía, medioambiente, seguridad política...)<sup>282</sup>.

En este momento, el concepto de seguridad alimentaria se desmenuzaba en tres elementos<sup>283</sup> que debían darse a la vez: cuando todo individuo tiene acceso (1) en todo momento (2) a suficientes alimentos para poder llevar una vida activa y sana (3). El término acceso (1) remitía a la teoría de las titularidades o “entitlements” de Amartya Sen. De este modo, podían clasificarse los derechos de acceso en función del uso que cada individuo hiciese de los recursos de los que disponía: directo (producir alimentos para uno mismo), o indirecto (adquisición de alimentos a través de intercambios -de su trabajo o producción-, permutas -trabajo por alimentos o por dinero- o donaciones). El uso de los recursos admitía combinaciones limitadas en número, de modo que “entitled” a la persona a un determinado paquete de bienes (incluidos los alimentos); por tanto, los insumos a los que uno tenía acceso estaban condicionados por los recursos iniciales que poseyese, es decir, por su pobreza<sup>284</sup>. Pero la cantidad de alimentos también dependía del momento y del entorno económico, institucional y ecológico<sup>285</sup>.

---

<sup>280</sup> El *Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992* acogió esta definición, WORLD HUNGER PROGRAM, “Definitions Concerned With Food Security, Hunger, Undernutrition, and Poverty- Food Security”, Watson Institute for International Studies, Brown University, en [http://www.brown.edu/Departments/World\\_Hunger\\_Program/hungerweb/intro/food\\_security.html](http://www.brown.edu/Departments/World_Hunger_Program/hungerweb/intro/food_security.html) (abril 2003) En particular, en el Objetivo General 1º “(a)segurar el acceso constante de todas las personas a un suministro suficiente de alimentos inocuos para una alimentación nutricionalmente adecuada”. El texto se puede consultar en PNUD, “Naciones Unidas- Cumbres Mundiales y Conferencias Internacionales-Conferencia Internacional sobre Nutrición”, en <http://www.pnud.org.ve/cumbres/cumbres03.html> (julio 2004)

<sup>281</sup> Al afrontar el hambre, se pasaba de enfatizar la producción alimentaria a preocuparse por el poder adquisitivo de las familias con riesgo de malnutrición.

<sup>282</sup> *Vid. supra* nota 272 (ODI BRIEFING PAPER “Global Hunger and Food Security after the World Food Summit”, 1997 (1), February, Box 1 “The quest for food security: concepts and definitions”).

<sup>283</sup> Estos aspectos también se incluyen en la definición actual, si bien se completan con las matizaciones que se introdujeron posteriormente.

<sup>284</sup> Los recursos pueden ser físicos (productivos - tierra, animales, árboles y aperos - y no productivos - joyas, casa y ahorros-), humanos (trabajo, conocimientos técnicos, salud) y sociales (basados en la posición social, la familia, y los parientes y amigos).

<sup>285</sup> Por eso, se afirma que la autosuficiencia alimentaria no lleva necesariamente a la seguridad alimentaria.

En segundo lugar, la expresión “en todo momento” (2) aludía a la seguridad o garantía de poder acceder a alimentos suficientes, la cual estaba relacionada con el riesgo de que fracasase el “entitlement to food” en el presente o en el futuro<sup>286</sup>. Dentro de esta perspectiva temporal, la literatura distinguía entre inseguridad alimentaria crónica (constante riesgo de no poder satisfacer sus propias necesidades alimenticias o las de su familia) y temporal (descenso temporal a corto plazo de la seguridad relativa al “entitlement to food”, a menudo cíclica - en épocas o intervalos determinados-). Se postulaba que a menudo la segunda desembocaba en inseguridad alimentaria crónica, y la probabilidad de esa transición dependía de la vulnerabilidad del sistema de seguridad alimentaria de cada uno. La vulnerabilidad es el alcance hasta donde un sistema de seguridad alimentaria resiste los riesgos, y, a su vez, viene determinada por la interacción entre la sensibilidad (la intensidad del cambio producido tras un shock, la reacción tras un shock exógeno o endógeno y positivo o negativo esto es, el deterioro tras un cambio negativo o la mejora tras un shock positivo) y la elasticidad o capacidad de recuperación (posibilidad y velocidad de recuperación, medida hasta la que se puede absorber o asimilar el shock o impacto<sup>287</sup>) del sistema, siendo menos vulnerables aquellos sistemas muy elásticos y poco sensibles<sup>288</sup>.

Por último, en cuanto a la suficiencia (3), ésta podía serlo por cantidad (energía ingerida) y por calidad (micronutrientes).

---

<sup>286</sup> Se introducía dinamismo en la noción de seguridad alimentaria. Quien normalmente podía obtener suficiente comida para sí mismo pero a la vez era extremadamente vulnerable a las fluctuaciones de precio o climáticas, era inseguro alimentariamente.

<sup>287</sup> L. CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *op. cit.* p. 28, reproducen las palabras de S. MAXWELL y M. SMITH, “Household Food Security: A Conceptual Review” pp. 36-37 “(r)esilient systems (...) revert easily to their previous state, and are not easily shifted, for example, to new levels of productivity. However, resilient systems are not easily destroyed, maintaining themselves by a range of strategies; they adapt to threats, often not by attempting to maintain a population in situ at previous levels of consumption, but by movement, migration. In resilient livelihood systems, human populations adapt to variable resources with great flexibility, exploiting a wide range of environments and economic possibilities”. Por ejemplo, los nómadas se adaptan a las sequías cambiando repentinamente las actividades económicas, los comportamientos y las expectativas.

<sup>288</sup> En caso de shock, lo idóneo es un equilibrio entre las dos posibles estrategias: mantener el *status quo* (estrategias de defensa o seguro para mantener el nivel normal de consumo y las condiciones sociales y económicas, irrigación- pesticidas- construcción de stocks alimentarios- extensión de redes sociales y políticas) y adaptación a las nuevas circunstancias (elasticidad del sistema económico y social, migración- pasar hambre para salvar los recursos productivos- trasladarse a trabajar a otras regiones- búsqueda de ayuda en los campos de refugiados o traslado a donde se distribuye ayuda de emergencia). Sin embargo, las intervenciones en apoyo de la seguridad alimentaria tienden a centrarse en el primer tipo de estrategia.



Sin embargo, ahí no quedó todo, y el concepto sufrió en **los noventa** posteriores ampliaciones, hasta llegar al contenido actual. Diversas investigaciones demostraron que el acceso asegurado a suficiente comida no garantizaba disfrutar de un buen estado nutricional ni un consumo alimentario adecuado: los alimentos también tenían que adquirirse. Debían tenerse en cuenta otros factores, e incorporar la seguridad alimentaria en el contexto más global de la “livelihood security” (seguridad sostenible de los medios de vida)<sup>289</sup> y la cultura.

Así pues, en primer lugar, creció la acertada visión de que el acceso a suficiente comida no es un fin en sí mismo sino un aspecto más del logro de la “livelihood security”<sup>290</sup>. La seguridad alimentaria se incluye dentro del reto de la seguridad sostenible de los medios de vida, por lo que el acceso permanente a suficiente comida es uno más de los objetivos de los pobres y no necesariamente el primero. La satisfacción de la necesidad alimentaria no puede considerarse como la única y más importante necesidad humana, sino que está relacionada con otras necesidades básicas y el marco intertemporal de toma de decisiones. Y en caso de escasez de alimentos, al tomar decisiones se sopesan los objetivos en conflicto (satisfacción de las necesidades alimentarias mínimas, cumplimiento de las obligaciones sociales, mantenimiento de la capacidad productiva en el futuro, etc.) y el balance entre el consumo inmediato y sus consecuencias para el futuro<sup>291</sup>. En segundo lugar, también se reconoció que los

---

<sup>289</sup> El concepto de “sustainable livelihood” (seguridad sostenible de los medios de vida) se describe como: “(a) livelihood comprises people, their capabilities and their means of living, including food, income and assets. Tangible assets are resources and stores, and intangible assets are claims and access. A livelihood is environmentally sustainable when it maintains or enhances the local and global assets in which livelihoods depend, and it has net beneficial effects on other livelihoods. A livelihood is socially sustainable which can cope with and recover from stress and shocks, and provide for future generations”, CHAMBERS y CONWAY/LIVELIHOODS CONNECT, “What are livelihoods?”, <http://www.livelihoods.org/SLdefn.html> (enero 2004). El enfoque empezó a desarrollarse a principios de los noventa y se centra en los individuos, sus niveles de vida, sus bienes, su capacidad para soportar los “shocks” (la vulnerabilidad) y las prioridades de los pobres. Entre los organismos que han adoptado este tipo de enfoque de desarrollo se encuentran Oxfam, PNUD, CARE y el UK Department for International Development (DFID). Para más información *vid.* LIVELIHOODS CONNECT, “Support for Sustainable Livelihoods from DFID”, <http://www.livelihoods.org> (enero 2004)

<sup>290</sup> Lo mismo se deduce de la expresión “no hay que vivir para comer, sino comer para vivir”.

<sup>291</sup> Esto explica que los inseguros alimentariamente prefieran pasar hambre antes que vender sus bienes para intercambiarlos por comida, porque así salvaguardan su “entitlement” futuro a la comida (sobrevivir en el futuro). De Waal sostuvo que los pobres luchan por la “livelihood security” y los alimentos sólo son una de sus dimensiones; y, con su análisis de la hambruna de Darfur de 1984-5, comprobó que la miseria se percibía como un riesgo mayor a la inanición, al tratarse de una amenaza no sólo a la vida, sino sobre todo a un modo de vida y a las relaciones sociales en general, A. DE WAAL, *Famine that Kills: Darfur, Sudan, 1984-1985*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

alimentos deben ser acordes a la percepción cultural y de calidad nutricional adecuada, y obtenerse sin perder la dignidad ni poner en peligro la realización de otras necesidades básicas.

Al entrar en juego estos otros factores, resultaba más apropiado definir los estándares de seguridad alimentaria subjetivamente, con arreglo a la percepción subjetiva de los individuos, y la seguridad alimentaria pasó a identificarse de un modo cuantitativo, con el nivel de acceso a alimentos percibido por la gente como adecuado<sup>292</sup>. Este acceso individual subjetivo es la seguridad alimentaria en sentido amplio.

En la siguiente etapa, **más adentrados en los noventa**, se tomó conciencia de que el individuo vive insertado en unidades institucionales más amplias (familia, región, país) y otro haz de factores interfieren en el logro de la seguridad alimentaria. Se añadió mayor complejidad al concepto, al añadirse una *diversidad analítica en función de diferentes planos institucionales o de agrupación de individuos*. Se dejó atrás la aproximación tradicional en la que no se tienen en cuenta aspectos distributivos<sup>293</sup> para elaborar una concepción de la seguridad alimentaria diferente. No basta que la unidad de análisis en su conjunto pueda obtener suficientes alimentos, sino que la distribución de los alimentos entre los niveles y dentro de cada nivel influye en la existencia del hambre. Por eso, se distinguieron diferentes niveles (global, regional, nacional, familiar e individual) para analizar la seguridad alimentaria en cada uno de ellos, ya que la seguridad alimentaria del resto de niveles no presupone la de uno en concreto. Los factores que influyen en la seguridad alimentaria de cada uno de los diferentes niveles de análisis se complementan, y reflejan todas las condiciones de las que depende la SAF (seguridad alimentaria familiar).

---

<sup>292</sup> Se otorgaba más peso a la percepción subjetiva de los inseguros: seguro es quien cree que puede obtener alimentos para sí mismo, no quien objetivamente dispone de recursos adecuados para adquirir su ración diaria de calorías.

<sup>293</sup> El todo (la familia, el país o la región) se consideraba seguro alimentariamente si la unidad de análisis en su conjunto tenía acceso asegurado a suficientes alimentos para alimentar a todos sus componentes en cualquier momento. En consecuencia, la seguridad alimentaria nacional definida de esta manera no excluía la inanición de muchos habitantes. Pero sólo tiene sentido hablar de seguridad alimentaria nacional si todos los habitantes del país tienen un acceso asegurado a suficientes alimentos en todo momento. Debemos invertir la perspectiva y partir de las partes que componen el todo, y éste sólo gozará de seguridad alimentaria si todas las partes la disfrutan.

A resultas de este proceso, la seguridad alimentaria ha acabado configurándose en un sentido amplio, subjetivo, con aspectos cualitativos y redistributivos, y sensible a las condiciones particulares de cada nivel de análisis.

B) Algunas observaciones acerca de la definición vigente

La correcta comprensión del alcance del término de seguridad alimentaria aconseja prestar mayor atención a la definición actual. Con este objeto, trataremos primero de los dos subconceptos que incluye (Capítulo I.1.B.i), y a continuación de los diversos factores de los que depende (Capítulo I.1.B.ii).

*i.- Distinción entre la seguridad de los suministros alimentarios (food supply security) y la seguridad de los alimentos (food safety)*

Actualmente, la definición de seguridad alimentaria generalmente aceptada se halla en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, recogiendo los elementos propios del sentido amplio. Esto es, se entiende por seguridad alimentaria:

*“cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”<sup>294</sup>.*

A *sensu contrario*, se obtiene la definición de inseguridad alimentaria, también en sentido amplio, incluyendo aspectos cualitativos además de cuantitativos. El hambre se identifica con la inseguridad alimentaria en sentido amplio, aunque la inercia la asocie a no poder comer<sup>295</sup>. La UE comparte estas definiciones<sup>296</sup>, consciente de la

---

<sup>294</sup> Par. 1, *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996*, en “Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13-17 de noviembre 1996, Roma Italia- Documentación” [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm) (mayo 2003)

<sup>295</sup> El hambre puede identificarse con la inseguridad alimentaria en sentido amplio, sin tener en cuenta factores subjetivos. Esto es, el concepto del hambre es objetivo, mientras que la definición actual de seguridad alimentaria depende de la percepción de los sujetos.

<sup>296</sup> Lo alega NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) y NEI (NETHERLANDS), *Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June 1996). Synthesis*

extensión del concepto de seguridad alimentaria<sup>297</sup>, y la diversidad de causas de la inseguridad alimentaria, muchas de ellas factores estructurales, como condiciones climatológicas adversas, infraestructuras inadecuadas, instalaciones sanitarias y educativas insuficientes, perspectivas de débil crecimiento económico, administración inapropiada y débil gobernanza<sup>298</sup>.

No obstante, la seguridad alimentaria tal y como ha sido tratada incluye a su vez dos conceptos relacionados entre sí que resulta imprescindible distinguir: la *seguridad de los suministros alimentarios* o *food supply security*, y la *seguridad (o inocuidad) de los alimentos* o *food safety* (en francés, *la sécurité des approvisionnements* y *la sécurité sanitaire des aliments* o “*sûreté alimentaire*”, respectivamente).

Así pues, debemos desmenuzar la definición general amplia de seguridad alimentaria e identificar cada una de esas ramificaciones conceptuales. La primera abarca los aspectos relativos a la distribución de los alimentos, mientras que la *seguridad de los alimentos* incluye los aspectos de calidad y salubridad. Así lo hace Jacques Bourrinet, quien comienza un reciente artículo aludiendo a esta cuestión: “(*le concept de sécurité alimentaire sera ici retenu dans son acceptation globale (approvisionnement alimentaire en quantité suffisante et de qualité satisfaisante). Il recouvre donc, d’une part, les différents aspects concernant la continuité, la régularité et la distribution des biens alimentaires (food supply security) et, d’autre part, les*

---

*report (November 2000)*, Natural Resources International y NEI, Rotterdam (Netherlands), 2001, p. viii (El texto íntegro, EuropeAid Evaluation report ref. 951569 de diciembre de 2000, se halla en [http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/sector/951569\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/sector/951569_en.pdf) -agosto 2003- ). Vid. también las Conclusiones de la Reunión del Consejo de Desarrollo de la UE nº 1085, 25 de noviembre de 1994, p. 2, en [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=PRES/94/247/0|AGED&lg=EN&display=](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=PRES/94/247/0|AGED&lg=EN&display=) (mayo 2004)

<sup>297</sup> Vid. Y. JEANCLOS, “La sécurité alimentaire à l’orée du XXIe siècle”, *Annuaire français de relations internationales*, Vol. 3, 2002, pp. 859-882. Sobre seguridad alimentaria en sentido estricto vid. especialmente pp. 860-868.

<sup>298</sup> Cfr. TRIBUNAL DE CUENTAS, Informe Especial nº 2/2003 *sobre la aplicación de la política de seguridad alimentaria en países en desarrollo financiada por el presupuesto general de la Unión Europea, acompañado de las respuestas de la Comisión*, D. O. C 93 de 17 de abril de 2003, pp. 1-31 (en adelante, “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”), pp. 1-31, pars. 4, 18 y 19.

Sobre las causas de la inseguridad alimentaria y la reacción apropiada vid. asimismo P. FOSTER y H. D. LEATHERS, pp. 93-230, y L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN, *op. cit. (Who’s hungry? And how do we know? Food shortage, Poverty and Deprivation)* p. 53 *et seq.*

*différents aspects touchant à la qualité et à la sécurité sanitaire des aliments (food safety)*”<sup>299</sup>.

Las tentaciones de simplificar se dan en todos los foros. Sin embargo, el uso restrictivo del término lleva en muchas ocasiones a malos entendimientos, sobre todo cuando se emplea el término seguridad alimentaria para referirse exclusivamente a la primera faceta, y debe evitarse empleando las palabras con propiedad y precisión.

Precisamente, recorriendo la historia, se observa una predilección por priorizar la *food supply security*<sup>300</sup>. Sin embargo, actualmente se reniega de estos antecedentes. Baste observar el contexto de la Unión Europea, donde se tiende a limitar la noción de seguridad alimentaria a la seguridad sanitaria de los alimentos, curiosamente cuando el origen de la Política Agrícola Común (PAC)<sup>301</sup> era asegurar a las Comunidades Europeas la autosuficiencia alimentaria (*food supply security*). De hecho, en el ámbito

---

<sup>299</sup> J. BOURRINET, *op. cit.* (“L’ Union Européenne entre sécurité et insécurité alimentaire”) p. 19.

<sup>300</sup> Es lógico: primero lo importante es disponer de alimentos y luego, a medida que se avanza en la investigación y se tienen más recursos, preocuparse por su calidad.

<sup>301</sup> J. BOURRINET, *op. cit.* (“L’Union Européenne entre sécurité et insécurité alimentaire“), pp. 25-26 evalúa la toma en consideración por la PAC de la seguridad alimentaria y recalca la necesidad de integrar mejor el objetivo. Esto lo subrayó la COMISIÓN EUROPEA en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de julio de 2002, Revisión intermedia de la Política Agrícola Común, COM (2002) 394 final, en [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=52002DC0394&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=52002DC0394&model=guichett) (enero 2004):

*“(l)os precios son sólo un aspecto de la orientación de mercado y la competitividad. Tan importantes o más son la salubridad y la calidad alimentarias. La sociedad se interesa cada vez más sobre el modo de producción de los alimentos y el sistema de ayuda a la agricultura. Garantizar la salubridad es una obligación fundamental frente al consumidor, tanto dentro como fuera de la UE, por lo que este aspecto debe seguir ocupando un lugar absolutamente preferente dentro de la PAC. Sin salubridad alimentaria no existe mercado.*

*El fomento de la calidad es otro aspecto clave en la nueva orientación de la agricultura. Los consumidores asocian cada vez más la calidad a factores no inherentes al producto, en particular las condiciones de producción. Sin embargo, la preferencia que el consumidor manifiesta por la calidad está aún lejos de corresponderse con su comportamiento en el mercado. Garantizar que la producción satisfaga los deseos de calidad del consumidor es un proceso dinámico entre el consumidor y el productor, en el que la política agraria puede desempeñar un papel más destacado. El cambio a una producción de mayor calidad, en particular si exige conocimientos especializados, beneficiará también a los agricultores, pues contribuirá a la mejora de la renta y las condiciones de trabajo. Se han dedicado no pocos esfuerzos a garantizar una mayor salubridad de los alimentos (ensayos con animales, trazabilidad, eliminación de los materiales especificados de riesgo, niveles máximos de residuos de plaguicidas, etc.). No obstante, los instrumentos a disposición de la política agrícola para favorecer la salubridad y la calidad alimentarias siguen siendo limitados. Los incentivos y mensajes al agricultor deben ser coherentes con los objetivos de salubridad y calidad, así como con las exigencias medioambientales y de sanidad y bienestar animal. Existe un amplio acuerdo en que es posible hacer más desde la política agrícola para alcanzar esos objetivos”.*

de la UE las últimas reformas en materia de *food safety* han supuesto importantes avances, sobre todo tras la creación el 28 de enero de 2002 de una autoridad alimentaria europea independiente, por el Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>302</sup>. Por tanto, Europa (a efectos “internos”) se inclina por privilegiar el enfoque cualitativo a la seguridad alimentaria sobre el enfoque cuantitativo:

*“(i)l faut aussi remarquer que le concept européen privilégie une approche qualitative dans le domaine de la sécurité alimentaire, cela même si une logique quantitative de production est encore très prégnante à l’échelon européen. On peut, à cet effet, se référer à la politique agricole commune et à ses incidences dans le domaine de la sécurité alimentaire”*<sup>303</sup>.

Sin embargo, a pesar de lo importante que resulta a corto plazo distinguir ambos subconceptos, a largo plazo no pueden ni deben separarse: *“(s)elon les moments, les gouvernements et les institutions internationales peuvent se sentir davantage concernés par l’un ou l’autre de ces deux aspects mais, sur le long terme, la sécurité des approvisionnements et celle des aliments ne peuvent qu’être envisagées parallèlement”*<sup>304</sup>. Porque, de separarlos, se escindiría también el contenido del propio derecho a la alimentación, debilitándolo. Por ello, emplearemos el término seguridad alimentaria para hacer referencia tanto a la seguridad de los suministros alimentarios como a la seguridad de los alimentos.

---

<sup>302</sup> Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, *por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*, D. O. L 031 de 1 de febrero de 2002, pp. 1-24. Hasta este momento, las cuestiones de seguridad de los alimentos pertenecían a la competencia nacional de cada Estado miembro, si bien algunos aspectos fueron objeto de políticas de armonización y coordinación en los años 80. Estos aspectos se vieron enormemente condicionados con la adopción del Acta Única Europea de 1987 y la instauración del mercado único. Posteriormente, a raíz de las crisis sanitarias de los 90, progresivamente se fue tomando conciencia de la necesidad de operar cambios en este campo, optándose al final por un reparto de competencias entre los Estados Miembros y la Unión Europea. El Reglamento (CE) nº 178/2002 de 28 enero 2002 operó como texto fundador de este nuevo enfoque.

<sup>303</sup> L. BOISSON DE CHAZOURNES, “Conclusions”, en J. BOURRINET y F. SNYDER (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l’Union européenne*, Travaux du CERIC, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 177-183, p. 178.

<sup>304</sup> F. SNYDER, “Sécurité alimentaire dans l’Union européenne et gouvernance de la mondialisation”, en J. BOURRINET y F. SNYDER (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l’Union européenne*, Travaux du CERIC, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 7-17, p. 8.

ii.- Análisis de los factores de los que depende la seguridad alimentaria

Otro rasgo del concepto general de seguridad alimentaria es su carácter agregado, el cual le lleva a enfrentarse ante problemas diferentes en función del nivel de análisis. Esto le merece el apelativo de concepto polifacético<sup>305</sup>, ya que cubre un gran espectro de problemas (disponibilidad de alimentos, accesibilidad a los alimentos, vulnerabilidad a la escasez o falta de alimentos, nutrición individual) que se dan en diferentes niveles (global, regional, nacional, familiar e individual), variando tales problemas en función del concreto nivel en el que centremos nuestra atención<sup>306</sup>.

Los “entitlements” influyen en la seguridad alimentaria de todos los niveles, pues explican el acceso a alimentos de todas las entidades o agrupaciones o niveles institucionales; y los factores que condicionan la seguridad alimentaria en cada nivel son no sólo internos al grupo o plano de análisis, sino también externos o exógenos. A mayor concreción o descenso de nivel, más factores de los que depende. Al final, todos se combinan y hacen depender la seguridad alimentaria individual de muchos elementos cambiantes en el tiempo y en función del lugar, la familia y la propia jerarquía de prioridades de cada sujeto.

Concretamente, la lucha contra la inseguridad alimentaria se libra en cinco planos superpuestos de la realidad mundial. Que un sujeto la disfrute, implica que se den las condiciones en todos los niveles, pues a medida que descendemos de nivel fáctico los factores se suman (no se presuponen). A nivel GLOBAL, no existe un problema de disponibilidad alimentaria, pero no por ello la comunidad internacional y los gobiernos pueden despreocuparse. Deben adoptarse políticas y reformas institucionales apropiadas (ajustadas a nuestro enfoque causal del hambre), continuarse invirtiendo en investigación y tecnología para estimular la productividad, y afrontar los

---

<sup>305</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.* (*Fighting Hunger. Food Security at the heart of Poverty Reduction*) p. 3, traducción libre de la autora. Cfr. último párrafo de la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial* y párrafo sexto de la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*.

<sup>306</sup> Esto se desprende también de la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, en cuyo segundo párrafo se alude a los factores causantes de la inseguridad alimentaria en las diferentes dimensiones. Del mismo modo, la Observación General nº 12 (OG nº 12) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece orientaciones y medidas para lograr la seguridad alimentaria teniendo presentes diferentes planos (especialmente el local y el nacional), *vid. infra* Capítulo II.2.B.ii.c de la Primera Parte, pp. 155 y ss.

retos medioambientales que inciden en la agricultura (la degradación de la tierra, la competencia por los recursos acuáticos, la contaminación proveniente de los productos químicos agrícolas, el cambio climático asociado al calentamiento, etc.).

Respecto al nivel REGIONAL, la situación es más desesperanzadora. Algunas regiones en desarrollo (como el África Subsahariana) tienden a necesitar más importaciones alimenticias<sup>307</sup>, lo que provoca una creciente tensión en la balanza de pagos. Esto refleja la poca productividad agrícola de estas zonas, marginadas de los procesos de cambio tecnológico, del comercio mundial y de la inversión. La explicación de estos fenómenos se encuentra en la injusta estructuración de las relaciones entre el Norte y el Sur, y en factores exógenos que afectan a la seguridad alimentaria nacional.

Porque la seguridad alimentaria NACIONAL depende de factores internos del país del que se trate, y de condiciones externas<sup>308</sup>. Entre los primeros, se encuentran las políticas internas agrícolas (imposición sobre la agricultura), fiscales (subsidios alimenticios), monetaria (tasa de interés, mercado de capital), comercial (impuestos a la exportación de cultivos, tasa de cambio), y de mercado (intervención estatal)<sup>309</sup>. Algunos de los factores no endógenos son el mercado internacional (el nivel y estabilidad de los precios alimentarios), el orden económico internacional, las relaciones y políticas internacionales y las normas internacionales que afectan a los elementos clave para la seguridad alimentaria (pobreza, comercio, política agrícola, economía nacional, política social, etc.).

---

<sup>307</sup> Sobre todo con la creciente liberalización del comercio, *vid. infra* p. 285.

<sup>308</sup> Todo país obtiene los alimentos que necesita de la misma manera que la familia y el individuo, a través de la producción de alimentos, la compra de alimentos en el extranjero o el “entitlement” moral a alimentos. La ayuda alimentaria se incluye dentro de esta última categoría, *vid.* L. CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *op. cit.* p. 38.

<sup>309</sup> Todas estas políticas interfieren en la producción de alimentos y en la posibilidad de obtener ingresos en divisas para destinarlos a comprar alimentos.



Por tanto, para que exista seguridad alimentaria NACIONAL<sup>310</sup> es necesario, en primer lugar, un clima político y económico dirigido, que incluya la prevención y resolución de conflictos<sup>311</sup>, un buen gobierno, una dirección política responsable, la democracia, el imperio de la ley, el Estado de Derecho y la ausencia de corrupción<sup>312</sup>. En segundo, políticas económicas e instituciones domésticas que apoyen un crecimiento sostenible de base amplia y reduzcan la pobreza. En tercero, fomentar un crecimiento fuerte y una posición robusta en el mercado exterior, ya que aseguran la disponibilidad de alimentos. En cuarto lugar, estrategias de desarrollo basadas en la ventaja comparativa y en el uso eficiente de los recursos disponibles, y estrategias nacionales de seguridad alimentaria basadas en perseguir metas de autosuficiencia alimentaria nacional. En quinto, políticas de comercio abierto y de inversión, pero con cautelas. En sexto, estabilidad macroeconómica. En séptimo, un entorno de negocios proclive al mercado. Y en octavo y último lugar, instituciones públicas eficaces.

Sin restar importancia a todas estas condiciones, es en el plano de la seguridad alimentaria FAMILIAR donde encontraremos las más de las veces el origen del hambre. Pues en la mayoría de ocasiones suele ocurrir que la principal raíz de inseguridad alimentaria es la falta de acceso a los alimentos al nivel familiar, debido a la pobreza (o falta de poder adquisitivo) y a una producción agrícola familiar insuficiente<sup>313</sup>. Algunos autores<sup>314</sup> han desarrollado una “ecuación de seguridad alimentaria” que ilustra la

---

<sup>310</sup> A este respecto, resulta sumamente ilustrativo el párrafo cuarto de la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, dónde se reafirma que “un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio constituye la base fundamental que permitirá a los estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza –más tarde, el primer compromiso se refiere a su garantía-. La democracia, la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y la participación plena y equitativa de hombres y mujeres son indispensables a fin de alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para todos”. Cfr. par. 49 de la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*.

<sup>311</sup> Cfr. par. 5 de la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*.

<sup>312</sup> Cfr. par. 26 de la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*. Una de las iniciativas del Banco Mundial ataca la corrupción, *vid.* BANCO MUNDIAL, “Cómo ayuda el Banco a combatir la corrupción”, en <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupción/lucha.htm> (junio 2004)

<sup>313</sup> Ya que el hecho de que una familia pueda adquirir suficientes alimentos depende de sus recursos iniciales y las circunstancias económicas e institucionales.

Acerca de la pobreza, la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial* proclama al comienzo de su quinto párrafo: “(l)a pobreza es una causa importante de la inseguridad alimentaria, y el progreso sostenible en su erradicación es fundamental para mejorar el acceso a los alimentos”.

<sup>314</sup> P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* pp. 96-100.

complejidad de los factores que influyen en este nivel. La ecuación es fruto de la comparación entre el déficit de producción alimentaria de la familia, con la renta y activos disponibles de los que dispone esa familia para adquirir alimentos<sup>315</sup>. En un cuadro sumamente clarificador<sup>316</sup> recogen la ecuación y algunos de los múltiples factores que influyen en las variables: número de personas, edad, sexo, salud, posesión de empleo, embarazo o lactancia, posesión de tierra, tecnología, capital, educación, políticas gubernamentales (impuestos a la exportación, subsidios, investigación, control de precios, aranceles...), renta de la población... etc.

Por último, es la seguridad alimentaria INDIVIDUAL la que más nos preocupa, ya que es nivel en el que se encuadra el derecho a la alimentación y la malnutrición de los sujetos en el caso concreto. Porque aunque la familia tenga acceso garantizado a suficiente comida, no quiere decir que cada miembro efectivamente obtenga suficientes alimentos cuantitativa y nutricionalmente. El que el individuo efectivamente ingiera los alimentos adquiridos depende de la distribución de alimentos entre los miembros de la familia, además de la salud<sup>317</sup>; la higiene; los métodos de preparación de la comida; las preferencias dietéticas; y los hábitos alimenticios de madres e hijos.

De este modo, que un individuo acceda a suficientes alimentos de calidad depende de otro haz de factores. En primer lugar, del papel de la mujer<sup>318</sup>, sujeto clave para la seguridad alimentaria familiar e individual en el que cada vez más recae la principal responsabilidad de producir comida, además de cuidar y alimentar a la familia<sup>319</sup>. A pesar de este papel, la distribución dentro de la familia se rige con arreglo

---

<sup>315</sup> Los segundos deben ser suficientes para cubrir el primero (adquirir los alimentos que cubran el déficit). El primero se define como la necesidad de adquirir alimentos multiplicada por el precio de los alimentos (cuanto menor es el precio, más seguridad alimentaria). Y la necesidad de adquirir alimentos es la resta entre la necesidad de consumo alimentario y la producción alimentaria de la familia (cuanto mayor, menor es la necesidad de comprar alimentos).

<sup>316</sup> P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* p. 100.

<sup>317</sup> Por ejemplo, el SIDA y las enfermedades derivadas de la falta de limpieza del agua y de un saneamiento adecuado (como la parasitaria), conllevan una pobre absorción de la comida.

<sup>318</sup> Sus prioridades son diferentes a las del hombre y velan mejor por la seguridad alimentaria de todos (salvo la suya, las más de las veces). Consecuentemente, las políticas (incluida la de ayuda alimentaria) deberían concentrarse en consolidar la posición de la mujer, formándola, ampliando su capacidad productiva, aumentando su renta, reforzando su acceso a crédito (microcréditos)... etc.

a la situación económica, la discriminación y la comprensión de las necesidades de micronutrientes, y los dos últimos principios llevan a una desigual y precaria distribución dentro de la familia y al hambre de algunos individuos<sup>320</sup>. La discriminación supone concebir a algunos miembros de la familia más valiosos que a otros, bien por convicciones de la sociedad en su conjunto (ej. las mujeres son menos valiosas que los hombres, los niños no son totalmente humanos hasta que no tienen un año, los ancianos se merecen mayor respeto...), bien por hallarse en situaciones adversas en las que lo conveniente es la discriminación para evitar males mayores<sup>321</sup>. También puede ocurrir que la desacertada distribución de alimentos dentro de la familia derive de una mala comprensión de las necesidades calóricas y nutricionales de los individuos, pues éstas varían en función de algunos factores estables (metabolismo basal, sexo) y otros que varían a lo largo de la vida (edad, madurez, estado reproductivo, niveles de actividad), y existen algunos grupos con necesidades especiales (mujeres embarazadas y en lactancia, niños en etapa de crecimiento y enfermos).

Otros factores que indirectamente determinan la seguridad alimentaria individual y que aparecen a medida que ascendemos de nivel, derivan del entorno en el que se encuentran el individuo y su familia, el cual está influenciado enormemente por el comercio doméstico, las políticas nacionales (monetaria, fiscal y agrícola), el contexto del mercado internacional (OMC, PAC...), el cuidado de los niños y el entorno sanitario. Porque el contexto institucional y político nacional e internacional influencia los canales a través de los cuales el individuo y la familia pueden acceder a alimentos suficientes.

---

<sup>319</sup> Por un lado, es común que los hombres emigren a las ciudades, plantaciones y minas a trabajar. Por otro, los matrimonios son más frágiles. De una encuesta realizada en ciudades brasileñas se derivó que el efecto de la renta de la mujer en la salud familiar es de 4 a 8 veces más alto que el efecto de la renta del hombre, y en la supervivencia del niño es casi 20 veces mayor, cfr. D. THOMAS, "Gender Differences in Household Resource Allocation", Population and Human Resources Department/Living Standards Measurement Study, *Working Papers No. 79*, World Bank, Washington D.C., 1991.

<sup>320</sup> Sobre los dos principios *vid.* S. R. MILLMAN y L. F. DEROSE, "Food Deprivation", en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN, *Who's hungry? And how do we know? Food shortage, poverty, and deprivation*, United Nations University Press, Tokyo 1998, Capítulo 5, pp. 131-163, especialmente pp. 132-133.

<sup>321</sup> Es un comportamiento muy común en los países en desarrollo. Se evita perder los derechos de acceso, favoreciendo a los miembros de la familia que trabajan, porque así se refuerza la total disponibilidad de alimentos de la familia.

Por cuanto antecede, como la seguridad alimentaria del individuo es difícil de asegurar, podemos concluir afirmando la conveniencia de dividir el análisis en muchos niveles y elaborar políticas (adaptadas al caso concreto, de ahí la necesidad de descentralización) que tengan en cuenta los factores que influyen en la seguridad alimentaria y los obstáculos que pueden entorpecer su consecución. Esto resulta trasladable a la ayuda alimentaria. Su idoneidad dependerá de la situación y debe ponderarse en cada caso la estrategia de seguridad alimentaria y el papel que en ella puede desempeñar la ayuda alimentaria.

### C) Utilidad del concepto en la lucha contra el hambre

Desde que surgió el concepto de seguridad alimentaria en 1974, como una respuesta frente a la contradicción existente entre derecho a los alimentos y la realidad fáctica de inseguridad alimentaria<sup>322</sup>, se ha ido haciendo un hueco cada vez mayor en las políticas nacionales e internacionales.

En la actualidad, sirve como guía de las políticas de desarrollo y lucha contra el hambre, según corroboraron las intervenciones de Boutros Boutros-Ghali y Romano Prodi en la ceremonia inaugural de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. Señaló el primero

*“... el concepto de seguridad alimentaria se abre paso desde hace tiempo en las instituciones internacionales. Ya en 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos afirmaba que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...". Pero es en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales donde, en 1966, se afirma, con mayor claridad aún, "el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre". Este derecho a la alimentación tiene incluso el carácter de "derecho fundamental". Es el primer derecho económico de la persona humana. Desde que en 1973 la FAO inscribió por vez primera el concepto de seguridad alimentaria en el orden jurídico internacional, se inició una nueva etapa. Porque ello permitió, a escala universal, definir políticas alimentarias, aplicar estrategias de acción, presentar planes a plazo medio y establecer mecanismos para situaciones de crisis y de urgencia...”<sup>323</sup>.*

---

<sup>322</sup> La seguridad alimentaria emergió como objetivo ante la falta de realización del derecho a los alimentos o, lo que es lo mismo, la persistencia del hambre.

<sup>323</sup> B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.* (“Declaración de la ceremonia inaugural de la Cumbre Mundial sobre alimentación de 1996”). El subrayado es nuestro.

## Y proclamó el segundo

“... El tema de la seguridad alimentaria ocupa un lugar central en el ámbito del desarrollo sostenible, considerado por todos como un objetivo prioritario e ineludible de la comunidad internacional. Este problema es cada vez más complejo. Hemos llegado a un punto en el que no se puede valorar y afrontar si no es en un marco de ámbito mundial, sólo de esta manera se pueden ver con claridad las múltiples facetas del problema de la seguridad alimentaria. La complejidad se pone de manifiesto en el Plan de Acción que debemos definir aquí... Todos conocemos bien los tres componentes fundamentales de lo que llamamos "seguridad alimentaria": disponibilidad de alimentos, estabilidad de dicha disponibilidad y acceso a los alimentos. Queremos y debemos actuar en relación con los tres componentes, por lo que es necesario adoptar una serie de medidas.1) En primer lugar, es preciso un esfuerzo para garantizar y aumentar la producción agrícola, respetando el equilibrio del medio ambiente. Para esto hay que movilizar los recursos humanos, financieros y científicos necesarios. 2) En segundo lugar, hay que seguir combatiendo la pobreza. Para ello hay que actuar en las esferas de la educación y la formación y el reconocimiento del valor del factor humano, en particular la función de la mujer, en unas condiciones que garanticen la tutela de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno. Debido a esto, creo que se puede afirmar que la seguridad alimentaria constituye el fundamento no sólo de toda política de desarrollo, sino también de cualquier programa de equilibrio social, de estabilidad política y de dignidad de la existencia de cada persona... El problema es complejo: en la búsqueda de soluciones intervienen numerosos protagonistas, y cada uno de ellos tiene que hacerse cargo de responsabilidades concretas...”<sup>324</sup>.

Vamos a profundizar en las razones que justifican este papel, y que son, básicamente, dos: su doble aportación como objetivo de las políticas frente al hambre y como principio organizativo (Capítulo II.1.C.i), y su compatibilidad con el objetivo de desarrollo sostenible (Capítulo II.1.C.ii).

*i.- La doble aportación de la seguridad alimentaria como objetivo de las políticas y como principio organizativo*

El empleo y desarrollo de este nuevo enfoque en la retórica y práctica de la lucha contra el hambre se explica por su doble aportación: como objetivo (o meta a alcanzar) de las políticas y como principio organizativo. En este sentido se pronuncian Robert Hindle, antiguo jefe de la Unidad de seguridad alimentaria del Banco Mundial, y Simon

---

<sup>324</sup> R. PRODI, en aquella época Presidente de la CMA y Presidente del Consejo de Ministros de la República Italiana, “Declaración de la ceremonia inaugural de la Cumbre Mundial sobre alimentación de 1996”, en el *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996*, Primera parte, Anexo I, pp. 22-23, en <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm> (mayo 2003) El subrayado es nuestro.

Maxwell, Director del Overseas Development Institute (ODI)<sup>325</sup>: “(f)ood Security is an outcome, but is more importantly an approach to development thinking. It is an organizing principle. As a result, one should not expect to see food security projects, but rather food security strategies (...) Strategies are supposed to lead to action and food security strategies will lead to a set of linked policies and programmes designed to improve access to food”. Concretamente, la seguridad alimentaria sirve para orientar la acción, las medidas adecuadas y el papel de los actores implicados.

Respecto a la primera cuestión, es consecuencia de la configuración de la seguridad alimentaria como principio organizativo. La seguridad alimentaria no se agota como objetivo, sino que también organiza de modo integral las actividades para erradicar el hambre a largo y a corto plazo. Es un enfoque global y omnicomprensivo, que abarca todas las políticas, actores y factores que repercuten en el hambre, los eslabones de la cadena alimenticia (producción, consumo y comercialización) y las ramificaciones del problema mundial, y ofrece una gestión integrada. Trae consigo el incremento de la cooperación entre sectores y ministerios, y una mayor coordinación entre la cooperación al desarrollo y las políticas agrícolas (en particular, la PAC) y entre la ayuda de emergencia y el desarrollo. Además, exige una acción dirigida a los sectores de la población más pobres y vulnerables, orientada a incrementar sus rentas a través de un crecimiento económico distribuido justamente<sup>326</sup>.

De este modo, la seguridad alimentaria también contribuye a la resolución del problema del hambre en lo que se refiere a los medios: ofrece una visión de conjunto de las metas y justifica unas soluciones más diversificadas. Por un lado, se pretende potenciar el crecimiento económico de los países en desarrollo, incrementando las rentas de los más pobres y vulnerables; y una de las vías (no la única) es a través del desarrollo de la agricultura<sup>327</sup>. Pero, además, se añade la necesidad de redistribuir el

---

<sup>325</sup> R. HINDLE, “The World Bank Approach to Food Security Analysis”, *IDS Bulletin*, Vol. 21 No. 3, July 1990, pp. 62-66, p. 63; y S. MAXWELL, “Food Security in Developing Countries: Issues and Options for the 1990s”, *IDS Bulletin*, Vol. 21 No. 3, July 1990, pp. 2-13, p. 6.

<sup>326</sup> Las aproximaciones exclusivamente macroeconómicas, como los Programas de Ajuste Estructural, no tienen en cuenta la justicia, pues sólo se aspira a lograr el crecimiento a través de programas macroeconómicos que ignoran a los pobres y más necesitados.

<sup>327</sup> Porque en estos países gran parte de la población trabaja en la agricultura y la mayoría de inseguros alimentariamente se hallan en las zonas rurales.

crecimiento con justicia, porque para que la seguridad alimentaria sea efectiva se requiere “*an equitable balance between macro- and micro-level, between macro- and micro-economical aspects, between growth and distribution, between long and short term. An approach of the problems of development from the perspective of food security hence offers a good counter weight against a unilateral macro-economic approach (cfr. Structural Adjustment programmes) in which growth... is presented as the magic solution... This does however not mean that growth is not necessary*”<sup>328</sup>.

En segundo lugar, el enfoque de seguridad alimentaria orienta las medidas que deben adoptarse para su consecución. Aunque su logro no entienda de fórmulas mágicas, debido a la heterogeneidad de la situación de inseguridad alimentaria de los diferentes países, un grupo de autores han logrado identificar una agenda consensuada<sup>329</sup> con determinados elementos mínimos indispensables para su consecución<sup>330</sup>. El concreto paquete de medidas deberá adoptarse en función de las circunstancias del país, sopesando las ventajas de unas y otras medidas, ya sean para disminuir la seguridad alimentaria crónica o la seguridad alimentaria temporal. Su éxito se evaluará con arreglo a tres criterios: la relación coste-efectividad, la capacidad administrativa de las autoridades para su ejecución, y la susceptibilidad de que sean alcanzadas políticamente.

Además, este enfoque tiene en cuenta la diversidad de roles de los actores involucrados en la adopción de las medidas. La principal responsabilidad y cometido

---

<sup>328</sup> L. CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *op. cit.* p. 45.

<sup>329</sup> S. MAXWELL, *State Action for Food Security: Horses for Courses in sub-Saharan Africa*, University of Sussex, Institute of Development Studies, Mimeo, Brighton, 1993, p. 3. Maxwell extrae la agenda de los siguientes autores: J. DRÉZE y A. SEN, *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford, 1990; B. HUDDLESTON “FAO’s overall approach and methodology for formulating national food security programmes in developing countries”, *IDS Bulletin*, Vol. 21 No. 3, July 1990, pp. 72-80; y J.VON BRAUN, H. BOUIS, S. KUMAR y PANDYA-LORCH, *Improving Food Security of the Poor: Concept, Policy and Programs*, International Food Policy Research Institute, Washington D.C., 1992; y un trabajo del Banco Mundial de 1988.

<sup>330</sup> Estos elementos son: atención principal a los pobres y vulnerables; crecimiento económico asociado a una distribución equitativa; estrategias de crecimiento dirigidas a la agricultura con especial énfasis en los proyectos de trabajo intensivo; equilibrio equitativo entre cultivos de autosuficiencia y de exportación (“food and cash crops”) sobre la base de sus ventajas comparativas a largo plazo; marketing alimentario eficiente (dejando en manos del Estado y el sector privado la administración del ámbito en el cada uno de ellos esté más cualificado); construcción de redes de protección social y consolidación de la preparación y la adaptación tras la hambruna; fuerte apoyo internacional a través de un entorno comercial más accesible; alivio de la deuda y mejor coordinación y selección del objetivo de los flujos de ayuda; y mejor integración de la ayuda en las mencionadas estrategias.

recae en las autoridades nacionales y locales, pues son las que imponen las políticas, desarrollan estrategias, eligen los instrumentos, y se encargan de su aplicación y evaluación. Ambas deben cooperar, sobre todo en lo que respecta a la aplicación, porque unas poseen los conocimientos necesarios para diseñar y aplicar los programas (las autoridades locales), y otras los medios y la capacidad técnica, administrativa y financiera (las nacionales).

El papel de los donantes internacionales y bilaterales es asistencial; se limitan a prestar ayuda en la diagnosis y desarrollo de estrategias de seguridad alimentaria y en la capacitación, a través de asesoramiento, apoyo financiero y la creación de un entorno internacional más favorable. Trataremos de la ayuda alimentaria, como uno de los medios de la acción internacional que contribuyen a su consecución, sin confundirla con la propia seguridad alimentaria: “(f)ood security and food aid should not be considered as being identical. The problems of FS (food security) are much broader and the discussion with respect to them should not be limited to the controversy surrounding FA (food aid)”<sup>331</sup>.

Por último, la función de las ONG varía atendiendo a la capacidad doméstica de las autoridades nacionales, desde reconstructores o auxiliares en situaciones de emergencia a participación en proyectos de desarrollo en cooperación con las autoridades locales.

*ii.- La compatibilidad de los objetivos de seguridad alimentaria y desarrollo sostenible*

Las anteriores virtudes del enfoque también justifican la nueva aproximación de la política de desarrollo desde el punto de vista de la seguridad alimentaria. Porque, a diferencia de lo que pudiera pensarse, ambos objetivos (seguridad alimentaria/lucha contra el hambre y desarrollo sostenible<sup>332</sup>) no son incompatibles, es más, deben integrarse y coordinarse<sup>333</sup> atendiendo a varias consideraciones.

---

<sup>331</sup> L. CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *op. cit.* 113.

<sup>332</sup> El desarrollo sostenible es una preocupación internacional impulsada por los países del Norte desde la Conferencia de Río de Janeiro de 1992.



La seguridad alimentaria encaja perfectamente en el marco del desarrollo sostenible, a pesar del separado tratamiento que se les otorga en las instituciones nacionales e internacionales (el cual supone justamente lo contrario), porque para el individuo ambos se superponen<sup>334</sup>. Además, de su coordinación se derivan notables ventajas, mientras que tenerlos como objetivos diferentes de la acción internacional puede llevar a contradicciones. Así pues, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible son compatibles, y deben hacerse compatibles, para evitar que la acción en beneficio de uno de los objetivos repercuta negativamente en el otro<sup>335</sup>.

La relación entre los dos objetivos puede ser pacífica, siempre que ambos se tengan en cuenta a la vez al elaborar las políticas y no vaya cada materia por separado. Debe protegerse tanto el medio ambiente como los factores de producción o “entitlements” de los agricultores. Los conflictos de interés a corto plazo pueden contrapesarse teniendo en cuenta la perspectiva a largo plazo.

En definitiva, la seguridad alimentaria es un objetivo político privilegiado para guiar la lucha contra el hambre, no sólo por su enfoque omnicomprendivo desde el punto de vista de los actores involucrados y las aristas del problema, sino también por su sensibilidad a los más vulnerables y su capacidad de coordinarse con otras metas internacionales, como el desarrollo sostenible. Según se ha visto, el núcleo de la seguridad alimentaria es el individuo (verdaderamente se da cuando hay Seguridad alimentaria individual), si bien partiendo de él se asciende hasta un nivel mundial para poder analizar todos los factores que influyen en la seguridad alimentaria concebida

---

<sup>333</sup> Alegar que la seguridad alimentaria es un principio organizativo sería una causa perdida si no se coordinase con el desarrollo sostenible, en una época en la que el pensamiento ecológico domina las agendas nacionales e internacionales.

<sup>334</sup> El agotamiento de los recursos del cada sujeto (como la tierra) disminuye su futuro acceso a los alimentos.

<sup>335</sup> Por ejemplo, respecto a las selvas tropicales, “(c)omplying with international environmental agendas for tropical rain forest conservation may, for example, compromise national food security in a country heavily dependent on timber export revenues to purchase food imports. International and national level issues also interact with the local level. Government forestry policies aimed at preserving such timber reserves for future use (and meeting northern donors’ conservation interests) can threaten local environmental sustainability and access to food by pushing food cropping and collection activities out of ‘reserves’ on to ecologically marginal land”, cita de L CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *op. cit.* p. 48.

como “entitlement” individual. A esto se une la evolución del contenido de objetivo a subjetivo.

#### D) Conexión entre la seguridad alimentaria y el derecho a los alimentos

El concepto de seguridad alimentaria debe ubicarse en la realidad internacional, en concreto en la discusión sobre los problemas éticos planteados por el comercio internacional. Por esta razón, la seguridad alimentaria se relaciona con otros múltiples temas, incluido el derecho a los alimentos. Sobre este extremo se ha pronunciado recientemente el profesor Francis Snyder: “(l)a notion de sécurité alimentaire doit être replacée dans le contexte plus général des problèmes éthiques posés par le commerce international, ce qui couvre généralement des thèmes tels que les droits de l’homme, les normes sociales et la protection de l’environnement. Plus largement, cependant, cela englobe aussi la question de la répartition des richesses, de l’accès à la nourriture, à l’eau, à la santé, du droit au logement et bien d’autres droits de l’homme, comme le droit à la dignité humaine. Certains voudraient y ajouter la solidarité, ou même l’accès aux marchés tout court. La sécurité alimentaire se trouve donc au carrefour de cet ensemble de thèmes”<sup>336</sup>.

Una vez hecha esta transición de un concepto orientativo a un término coercitivo, se visualiza la expresión jurídica del hambre: “... les famines sont les conséquences, directes ou indirectes, de la perte de ces droits. Nous partageons ici l’opinion émise par A. Sen, selon lequel «le droit se place entre disponibilité et manque de nourriture. Les famines reflètent le droit de façon brutale»<sup>337</sup>.

Pero el hambre en términos jurídicos no es sólo consecuencia de un fallo de los derechos de acceso (vulneración del Derecho), sino también resultado del contexto de distribución provocado por el Derecho (creación del Derecho). Porque el Derecho nacional, internacional y de la UE legitiman la distribución desigual de los alimentos, al constituir el marco organizativo en el que tal distribución se da: “(i)nternational law, in

---

<sup>336</sup> F. SNYDER, *op. cit.* (“Sécurité alimentaire dans l’Union européenne et gouvernance de la mondialisation”) p. 7.

*a manner analogous to municipal or domestic law, creates, embodies and symbolises different kinds of food entitlements. Yet international legal relations, just like domestic legal relations, may also contribute to hunger and famine. We live in a world community in which sufficient food to sustain the world's population is produced, but in which the international distribution of food is scandalously unequal. Law, including international law, reflects these asymmetrical power relations. It provides an organising framework for- and consequently legitimates- many of the ways by which food is unequally distributed*"<sup>338</sup>. En estos casos, aún cuando no se produzca una infracción del derecho a los alimentos *stricto sensu*, de hecho sí que se impide a los sujetos acceder a alimentos suficientes, y el principio de seguridad alimentaria sirve para denunciarlo e impulsar la ampliación del amparo conferido por el derecho a los alimentos.

Por tanto, resulta imprescindible articular y perfeccionar los medios jurídicos a través de los cuales se proteja a los individuos de los abusos de los Estados, ya actúen conforme o en infracción del Derecho. Tradicionalmente ésta ha sido la razón de ser de los derechos humanos y, en este ámbito, del derecho humano a la alimentación. Para alcanzar la seguridad alimentaria no basta confiar en las buenas acciones de los actores nacionales e internacionales, sino que debe reconocerse y fortalecerse el derecho humano a acceder a alimentos suficientes y adecuados<sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> *Ibidem* p. 9.

<sup>338</sup> F. SNYDER, "European Community Law and Third World Food Entitlements", *German Yearbook of International Law*, Vol. 22, 1989, pp. 87-110, p. 88.

<sup>339</sup> Debe otorgarse prioridad internacional al derecho a la alimentación. Además, deben acometerse otros cambios radicales en el *status quo*: ajustar las políticas de seguridad alimentaria de los países ricos para que abran sus mercados y otorguen ayuda a los productores de los países pobres, repensar principios internacionales como el de precaución, educar científicamente a las futuras generaciones, prestar más atención a la coordinación entre redes de gobernanza de seguridad alimentaria y a la creación de otras redes para que " ... *le principe du droit à la nourriture puisse être élevé au rang d'objectif prioritaire ou du moins éter pris en compte directement dans la création des normes et la résolution des différends à l'OMC et dans les autres enceintes pertinentes*", F. SNYDER, *op. cit.* ("Sécurité alimentaire dans l'Union européenne et gouvernance de la mondialisation") p. 16, traducción libre de la autora.

Todos estos cambios indican la necesidad de construir un modelo internacional de seguridad alimentaria (un modelo de gobernanza internacional en lo relativo a la seguridad alimentaria), modelo que debe construirse multilateralmente pero no a través de una única organización internacional, sino por "... *une conjonction de la concurrente réglementaire, du renforcement ou de la création des liens entre des sites différents et du renforcement des sites qui sont actuellement faibles, sur le plan institutionnel, sur le plan normatif et sur le plan du règlement des différends*", *ibidem* p. 17.

Si comparamos la definición de seguridad alimentaria de la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, y la del derecho a los alimentos de la Observación General 12<sup>340</sup> podemos apreciar sus diferencias<sup>341</sup>. El núcleo del contenido del derecho comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficiente para satisfacer las necesidades dietéticas de los individuos, libre de sustancias adversas, y aceptable por la cultura; y la accesibilidad de esos alimentos a través de vías sostenibles y que no interfieran con el disfrute de otros derechos humanos. Se solapan y en parte poseen el mismo objetivo (acceso y disponibilidad de alimentos suficientes y seguros); pero difieren en cuanto a los resultados a alcanzar y la motivación (en el derecho es la dignidad humana, y en la seguridad alimentaria confluyen también otras preocupaciones). En cuanto a los sujetos, ambos coinciden cuando la seguridad alimentaria se considera en el plano individual, pues el derecho lo es de todo individuo.

En suma, el objetivo político de alcanzar la seguridad alimentaria no es suficiente y necesita del complemento de un enfoque jurídico, en este caso del derecho humano a los alimentos, para poder guiar una acción contra el hambre que sea eficaz y efectiva en la práctica. Esto es debido al valor añadido del enfoque del derecho a la alimentación, ya que, conforme veremos a continuación y señala Ziegler, “...*el enfoque basado en los derechos... añade también un elemento nuevo y vital: la responsabilidad. Los Estados partes en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales están jurídicamente obligados a respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación. Cada Gobierno debe rendir cuentas si no cumple sus obligaciones conforme al derecho internacional. Sin embargo, esto sólo ocurrirá si se establece la justiciabilidad del derecho a la alimentación*”<sup>342</sup>.

## **2) La propuesta del derecho a la alimentación para hacer frente al hambre**

---

<sup>340</sup> “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”, par. 6. Sobre la Observación *vid. infra* Capítulo II.2.B.ii.c de esta parte.

<sup>341</sup> K. MECHLEM, Asesora Jurídica de la FAO, “Food Security and the Right to Food: The Work of the Intergovernmental Working Group on the Right to Adequate Food”, second draft, *Centre for Studies and Research/Hague Academy of International Law, Seminar on Food Security*, September 2003. Mechlem se plantea la relación existente entre ambos conceptos, al aparecer ambos en el mandato del Grupo de Trabajo Intergubernamental para la elaboración de Directrices sobre el derecho a la alimentación.

Como ya hemos señalado, junto a la seguridad alimentaria la práctica internacional ha desarrollado otro enfoque complementario a la hora de lidiar con el problema del hambre: aquél basado en los derechos humanos. Este segundo planteamiento de la práctica internacional frente al hambre gira en torno al derecho a acceder a una alimentación adecuada. Bajo este prisma, la violación del derecho a los alimentos es una expresión jurídica del hambre, y los receptores de ayuda internacional dejan de concebirse como perceptores pasivos de la caridad mundial, para pasar a constituir partes interesadas activas, en cuanto sujetos titulares del derecho a acceder a alimentos sanos, suficientes y nutritivos.

Mary Robinson (Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1997-2002) destaca las virtudes del enfoque<sup>343</sup>: *“(u)ne conception des problèmes d’alimentation et de nutrition, fondée sur les droits de l’homme, diffère fondamentalement des modes de développement axés sur les besoins élémentaires. Elle met en jeu une base normative de type contraignant au niveau de l’État. Elle suppose aussi que les «bénéficiaires» du développement sont des sujets actifs et des «requérants», et définit les devoirs ou les obligations de leurs interlocuteurs. Enfin, elle introduit une dimension de responsabilité, qui est absente des stratégies fondées sur les besoins élémentaires”*<sup>344</sup>. Aunque no baste para resolver el hambre, porque no todos los hambrientos o malnutridos son víctimas de la violación del derecho a los alimentos,

---

<sup>342</sup> J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 10 enero 2002, Doc. E/CN.4/2002/58, par. 28 p. 10.

<sup>343</sup> M. ROBINSON, “Introduction”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. vi-ix, cita de p. vii. El siguiente artículo se refiere a las ONG que han adoptado este enfoque basado en los derechos, bien implícita o bien explícitamente, M. WINDFUHR, “Les ONG et le droit à une nourriture adéquate”, en *ibidem* pp. 6-14, especialmente pp. 7-9.

<sup>344</sup> Éste es el enfoque postulado por la Observación General nº 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según nos recuerda la Nota del Comité de Seguridad Alimentaria sobre “Progresos en la aplicación del derecho a la alimentación”, accesible en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6761S.HTM> (julio 2002) p. 3. Esta Nota, al traer a colación las recomendaciones más recientes del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, afirma: *“(e)l Relator Especial recomienda que las organizaciones internacionales, con inclusión de la FAO, el PMA, el FIDA y otras, así como los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo, adopten un enfoque basado en los derechos para su labor en pro de la aplicación del derecho a la alimentación, como se establece en los párrafos 40 y 41 de la Observación general No. 12”*.

La Observación General nº 12 constituye la interpretación más autorizada del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y por lo tanto del contenido del derecho a la alimentación que se reconoce en este segundo texto. *Vid. infra* pp. 134 y 155-159.

enriquece notablemente el enfoque político de la lucha, complementando la aproximación a la inanición desde la seguridad alimentaria.

El enfoque de derechos humanos enlaza, nuevamente, con las reflexiones de Amartya Sen y su estudio acerca de las causas del hambre. Conforme a este método, resulta indispensable abordar el problema desde el ángulo de los títulos o derechos, so pena de perpetuar el enfoque simplista que, acentuando con insistencia la relación entre el volumen de alimentos y la población, ha enmascarado la realidad desde hace siglos y continúa envenenando hoy en día las discusiones sobre la política a seguir, en gran parte de la misma manera que ha comprometido en el pasado el éxito de las medidas de lucha contra el hambre<sup>345</sup>. La propuesta de Sen tiene como eje los derechos del hombre, y permite enlazar los modos en que los procesos de desarrollo influyen en el poder de las personas sobre los alimentos, de un lado, con el derecho de disponer de tal poder, de otro. La concreta exploración de los títulos o derechos enumerados por el premio Nobel permite despejar muchos de los indicadores necesarios para la comprensión de las repercusiones que los cambios del orden económico y social tienen en la seguridad alimentaria de las familias.

Y la paradoja es de sobra conocida: ese antiguo derecho recogido en la Carta de la ONU (art. 1.3, como un objetivo) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (arts. 22 a 27, y 28, derechos económicos, sociales y culturales), fundamento del nuevo orden internacional instaurado tras la Segunda Guerra Mundial, no se realiza para demasiados habitantes del planeta. Es más, la situación de inanición y malnutrición imperante en los países pobres contrasta con la existencia de excedentes de productos alimenticios en unos pocos países ricos<sup>346</sup>, en los cuales se desarrollan enormemente la ciencia y la tecnología mientras sus “vecinos” en desarrollo carecen del primero de los derechos: el de alimentarse. Las dramáticas cifras revelan *“lo injusto del “orden” económico internacional... el inexcusable olvido de los derechos humanos como*

---

<sup>345</sup> Vid. A. EIDE, *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme*) p. 11, trae a colación unas palabras de Amartya Sen (*Poverty and Famines. An essay on Entitlements and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981).

<sup>346</sup> La extensión del hambre en el Tercer mundo fue anunciada en 1966, en pleno período de euforia del crecimiento, por R. DUMONT y B. ROSIER, *Nous allons à la famine*, Eds. du Seuil, Paris, 1966. Esta paradoja la pone de relieve A. SEN, *op. cit.* (“Population, ressources alimentaires et liberté”) p. 207: *“(l)’époque n’est pas avare de catastrophes, mais la persistance de la faim sur une grande échelle, alors que le monde connaît une prospérité sans précédent, est sans doute l’une des pires”*.

componente esencial de todo plan de desarrollo económico y social, ya sea a nivel nacional o internacional”<sup>347</sup>, de ahí que Eide instara en los ochenta a “pasar de las palabras a las obras”<sup>348</sup>. Desgraciadamente, este impulso sigue siendo necesario estos días, y como no basta apelar a la solidaridad y el bien común, veremos que la clave es la plena consolidación del derecho a los alimentos a través de su justiciabilidad.

A continuación profundizaremos en la configuración del derecho a la alimentación. Primero, abordando aspectos generales (Capítulo II.2.A). Seguidamente, tratando los aspectos controvertidos de este derecho en el Derecho Internacional (Capítulo II.2.B). Y, finalmente, prestando especial atención a su justiciabilidad, cuestión clave para la plena consolidación del derecho (Capítulo II.2.C).

#### A) El derecho humano a la alimentación: aspectos generales

En una primera aproximación al derecho a la alimentación, trataremos de su configuración básica por el Derecho Internacional (Capítulo II.2.A.i) y del diferente reconocimiento del derecho por parte de los Derechos nacionales y el Derecho Internacional (Capítulo II.2.A.ii).

##### *i.- Configuración básica del derecho a los alimentos por el Derecho Internacional*

La obligación de asegurar que las personas pueden alimentarse es una de las más antiguas obligaciones de las comunidades humanas. Desde la antigüedad, existía esa obligación en los grupos de parentesco, aunque con la llegada de la civilización fue extendiéndose hasta incluir a todos los miembros del Estado e incluso la comunidad de Estados<sup>349</sup>.

---

<sup>347</sup> C. VILLÁN DURÁN, *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) p. 63.

<sup>348</sup> A. EIDE, *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l’homme*) p. 1 n° 7.

<sup>349</sup> R. KÜNNEMANN, “The right to adequate food: violations related to its minimum core content”, en A. CHAPMAN y S. RUSSELL (eds.), *Core obligations: building a framework for economic, social and cultural rights*, Intersentia, Oxford, 2002, pp. 161-182, p. 163.

Los precedentes internacionales de este derecho datan, siguiendo a Eide<sup>350</sup>, de 1941, fecha en la que el presidente de los Estados Unidos Franklin Roosevelt ofreció su discurso de las “cuatro libertades”. Una de ellas es el antecedente más remoto que encontramos en Derecho Internacional del derecho a la alimentación: el derecho a ser liberado de la necesidad (“droit d’ être libéré du besoin”). Desde entonces, y como veremos, ha evolucionado hasta convertirse en un derecho humano universalmente reconocido, que no respetado ni protegido. La razón de ser de su reconocimiento estriba en la toma de conciencia de la gravedad del problema del hambre. El hambre constituye una violación de la dignidad humana y al mismo tiempo un obstáculo para el progreso social, político y económico. Por ello, el Derecho Internacional reconoce que todos tienen derecho a no padecer hambre<sup>351</sup>, y 22 países han incorporado el *derecho a los alimentos* en su Constitución. No obstante, hay muchos Estados que no han ratificado el PIDESC, entre los cuales destaca EEUU por su abierta oposición al derecho<sup>352</sup>.

En cuanto derecho humano, participa de los rasgos básicos de estos derechos: es innato o inherente, inalienable, intransferible, acumulativo, imprescriptible, irreversible, inviolable, obligatorio, indivisible, complementario e interdependiente. La interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos (civiles y políticos<sup>353</sup>; económicos, sociales y culturales; y derechos de tercera generación o solidaridad)

---

<sup>350</sup> A. EIDE, *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l’ homme*) p. 1 n° 1 y n° 2, y nota a pie 1. Asimismo, A. EIDE, “Le droit à une nourriture adéquate et la libération de la faim”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit a la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 1-5, p. 1.

<sup>351</sup> En el artículo 11 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (en adelante, PIDESC), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, texto en OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ceschr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm) (enero 2004)

<sup>352</sup> En julio de 2002, antes de votar contra la adopción por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de la decisión sobre el derecho a la alimentación recomendada unánimemente por los Estados Miembros de la Comisión de Derechos Humanos (CDH, *Resolución sobre el derecho a la alimentación (12 abril 2002)*, Documento de las Naciones Unidas (Doc.) E/CN.4/2002/L.41), los Estados Unidos “noted that the best route to food security was through the adoption of sound policies that encourages growth and access to markets and expressed concern with the Special Rapporteur’s efforts to promote the right to food as a justiciable right”. Tomado de C. GOLAY, *op. cit.* (*Vers la justiciabilité du droit à l’alimentation*) pp. 5-6, cita de un Documento interno del Alto Comisariado de los Derechos Humanos sobre la acción del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 2002.

Para una explicación de la posición de los Estados Unidos de América, P. ALSTON, “U.S. ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: the need for an entirely new strategy”, *American Journal of International Law*, Vol. 84 No. 2, April 1990, pp. 365-393.

<sup>353</sup> Sen ya sostuvo que la probabilidad del hambre es menor cuando se respetan los derechos civiles y políticos. FAO, Hoja de datos sobre “El derecho a los alimentos”, sita en <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/fsheets/food.pdf> (abril 2002)



repercute en la naturaleza del derecho a los alimentos<sup>354</sup>. A pesar de ello, podemos hablar de un elenco de derechos humanos con influencia cualificada en el derecho del que tratamos<sup>355</sup>

- derecho a trabajar y a recibir salarios que contribuyan a un estándar de vida adecuado;
- derecho a un acceso seguro a agua potable<sup>356</sup>;
- derecho a un alto estándar de salud mental y física;
- derecho a un medio ambiente sano y seguro;
- derecho a no ser discriminado por motivos de sexo, raza, o cualquier otra condición;
- derecho a la igualdad entre hombre y mujer;

---

<sup>354</sup> Significa que los derechos económicos, sociales y culturales deben ser considerados al mismo nivel y con la misma naturaleza que los derechos civiles y políticos y, como éstos, verdaderos derechos y plenamente justiciables. La idea de la interdependencia arranca de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y se proclamó también en la primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Proclamación de Teherán de 1968) y en la Resolución de la Asamblea General 32/130 de 16 de diciembre de 1977 (par. 1 de su parte dispositiva). En la *Declaración y el Programa de Acción* aprobados durante la segunda Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993, 171 Estados reiteraron: “(t)odos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. (...) Los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin distinción alguna” (parte I par. 5), A/CONF.157/23 de 12 de julio de 1993, accesible en OACNUDH, “Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos- Conferencia Mundial de Derechos Humanos”, [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu5/wchr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu5/wchr_sp.htm) (julio 2004)

Sobre la interdependencia de los derechos humanos, encontramos múltiples manifestaciones en la doctrina española, como C. VILLÁN DURÁN, *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2002, p. 95; y A. BLANC ALTEMIR, “Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal”, en A. BLANC ALTEMIR (ed.), *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 13-35.

<sup>355</sup> Esta enumeración ejemplificativa aparece en PDHRE (*The People’s Movement for Human Rights Education*, organización internacional sin ánimo de lucro para la educación en derechos humanos), “Los Derechos Humanos a una Alimentación Adecuada”, <http://www.pdhre.org/rights/food-sp.html> (abril 2004). Se trata de derechos indispensables para la plena realización del derecho a una alimentación adecuada. No se considera una lista taxativa, porque todos los derechos humanos tienen entre sí una incidencia recíproca. Estos serían los derechos humanos con mayor influencia en el derecho a los alimentos, pero no los únicos.

<sup>356</sup> C. VILLÁN DURÁN, *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) p. 80 vincula el derecho a los alimentos con el derecho a acceder al agua potable, incluyéndolo en su contenido como “alimento líquido”; esto lo comparte Ziegler hablando de “los aspectos nutricionales del agua como parte o componente del derecho a la alimentación”, J. ZIEGLER/ASAMBLEA GENERAL, *El derecho a la alimentación. Informe preliminar sobre el derecho a la alimentación preparado por Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación*, 23 julio 2001, Doc. [A/56/210](#), pars. 111-129.

- derecho de los niños a un ambiente apropiado para un desarrollo físico y mental;
- derecho a una educación y a acceder a la información;
- derecho a la seguridad social;
- derecho al desarrollo;
- derecho a la paz;
- y derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico.

Destaca especialmente la estrecha relación existente entre el derecho a los alimentos y el derecho a la vida, habida cuenta que el segundo no debe interpretarse de forma restrictiva y exige que los Estados adopten medidas positivas con el fin de “*disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias*”<sup>357</sup>. De ahí que “... *el derecho a una alimentación suficiente, adecuada y digna, se present(e) ante el DIDH (Derecho Internacional de los Derechos Humanos) como un gran desafío, pues dada su estrecha vinculación con el derecho a la vida, el disfrute real de todos los demás derechos y libertades estará condicionado a la satisfacción de un mínimo vital del derecho a la alimentación*”<sup>358</sup>.

Como derecho subjetivo, el derecho básico y libertad fundamental a la alimentación es anterior al derecho objetivo, el cual lo reconoce, configura, garantiza y hace efectivo (o al menos debería hacerlo), pero no lo crea. En palabras de Nuñez Santiago “*comprende un concepto puro, general, necesario, universal, imprescindible, a priori*”<sup>359</sup>. Sin embargo, existen diferentes formas de referirse a ese mismo concepto que han generado un intenso debate doctrinal. Del tenor de los párrafos 1 y 2 del

---

<sup>357</sup> COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General n° 6 sobre el derecho a la vida (art. 6), 30 abril 1982, pars. 2 y 5, texto en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc/nsf/\(Symbol\)/84ab9690ccd81fc7c12563ed0046fae3?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc/nsf/(Symbol)/84ab9690ccd81fc7c12563ed0046fae3?Opendocument) (marzo 2004) Villán Durán comenta este inciso de la observación general, C. VILLÁN DURÁN, *op. cit.* (*Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*) pp. 45-46.

<sup>358</sup> C. VILLÁN DURÁN, *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) p. 64.

<sup>359</sup> B. NUÑEZ SANTIAGO, *op. cit.* p. 23. Asimismo, en la página siguiente, la autora nos recuerda los rasgos característicos de todo derecho subjetivo: facultad personal de hacer u omitir respecto de uno mismo y de exigir la acción o abstención por parte de los demás, deber jurídico correlativo de otro, y facultad del titular de intervenir en la creación de una norma específica que impone una sanción al que la viola.

artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se desprenden dos conceptos: el “right to food” (derecho a los alimentos) y el “right to be free from hunger” (derecho a no estar padeciendo hambre) o “right to freedom from hunger” (derecho a no padecer hambre)<sup>360</sup>. Algunos autores sostienen que todas estas expresiones se refieren al mismo concepto, pero cada una posee aspectos diferenciales y matices. El derecho a los alimentos reclama calificativos (alimentos adecuados cuantitativa y cualitativamente) y limitaciones, sobre los cuales se sigue buscando un estándar internacional. El derecho a no estar padeciendo hambre se concibe como el derecho de disfrutar o conseguir ese estado de hecho o condición; es consecuencia natural de la capacidad de disfrutar el derecho a los alimentos; y su ausencia puede deberse a varios factores que son atribuibles a los Estados u organizaciones como acción (ej. escasez de alimentos repentina) u omisión (ej. ausencia de sistemas de alerta eficientes, mala organización de la distribución de los productos alimenticios, no disponibilidad de ayuda alimentaria de emergencia). El derecho a no padecer hambre se considera de nuevo como un derecho negativo, similar al anterior, “*implying absence of liability or exemption from subjection to an imposition of some restrictive conditions*”<sup>361</sup>.

La mayoría de autores discrepan<sup>362</sup>, afirmando que el artículo 11 del PIDESC reconoce dos derechos distintos (a acceder alimentos suficientes y a no padecer hambre). El derecho a no padecer hambre (art. 11.2) es fundamental<sup>363</sup>, pero el derecho a acceder a alimentos adecuados (art. 11.1) es más amplio, al constituir una parte del derecho a un nivel de vida adecuado. La relación entre ambos es obvia: la ausencia de hambre y malnutrición (derecho a no padecer hambre) requiere acceso a alimentos

---

<sup>360</sup> Sobre las tres expresiones *vid.* S. SUCHARITKUL, “The Right to Food and Freedom from Hunger in the Past Sixth of a Century”, en M. RAMA MONTALDO (dir.), *El derecho internacional en un mundo en transformación: liber amicorum en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, Vol. I, pp. 365-396, especialmente pp. 366-367. El artículo se refiere al período posterior a las conferencias de Eduardo Jiménez de Aréchaga en los cursos de la Academia de Derecho Internacional de La Haya de 1978, E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, “International law in the past third of a century”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law/Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, Vol. 159 (1978-I), Brill Academic Publishers, pp. 1-344.

<sup>361</sup> S. SUCHARITKUL, *op. cit.* p. 367.

<sup>362</sup> P. ALSTON, “International Law and The Right to Food”, en A. EIDE, W.B. EIDE, S. GOONATILAKE, S. GUSSOW y J. OMAWALE (eds.), *Food as a Human Right*, United Nations University, Tokyo, 1984, pp. 162-174, p. 167. Asimismo, R. KÜNNEMANN, *op. cit.* p. 165 y p. 168.

(derecho a acceder a una alimentación adecuada). Por eso, se sostiene que el derecho reconocido en el párrafo 2º es parte o subnorma del derecho del párrafo 1º, concretamente su contenido mínimo<sup>364</sup>.

Si bien la anterior puntualización es lógica y acorde con el articulado, debe observarse que en adelante *optamos por emplear indistintamente las fórmulas “derecho a la alimentación”, “derecho a los alimentos” y “derecho a acceder a alimentos”*. Porque sea cual sea su denominación, la sustancia del derecho es única, en cuanto a las obligaciones derivadas, los titulares y los sujetos pasivos<sup>365</sup>. Los titulares del derecho son fácilmente identificables: todo ser humano tiene derecho (o está “entitled”) a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. Más difícil resulta identificar a los sujetos pasivos: los Estados que tienen la obligación de proteger los derechos humanos individualmente y a través de la cooperación internacional<sup>366</sup>, y por lo tanto de adoptar medidas para que el derecho a la alimentación sea efectivo; pueden ser los Estados Miembros del PIDESC o si, conforme señala Sucharitkul<sup>367</sup>, se convierte en derecho consuetudinario, todos los Estados de la comunidad internacional.

Las obligaciones derivadas del derecho se desarrollaron en el PIDESC (artículos 11 y 2)<sup>368</sup>. Los Estados deben realizarlo progresivamente, adoptando medidas (incluso

---

<sup>363</sup> Es el único de esta naturaleza reconocido en el PIDESC.

<sup>364</sup> R. KÜNNEMANN, *op. cit.* pp. 170-171 y 177-182. El concepto de contenido mínimo es controvertido y la terminología poco clara (a veces, se usa indistintamente “core content” y “minimum core content”). Pretende aludirse a aquella parte del contenido del derecho que es prioritaria y debe cumplirse en primer lugar en caso de recursos escasos insuficientes para realizar todo el contenido normativo del derecho a alimentos adecuados. Vela por los sujetos más privados del interés protegido (“human rights standard”, definido en p. 164 *ibidem*). Künnemann lo describe como la parte clave del contenido normativo del derecho comprensiva de sus elementos centrales “*serving as a king of “archetypical” understanding of the right*”. Está claro que incluye el derecho a no padecer hambre (par. 8 de la OG nº 12), aunque hay autores como Künnemann que lo consideran más amplio (p. 178 incluye el principio de no discriminación).

<sup>365</sup> S. SUCHARITKUL, *op. cit.* pp. 368-371.

<sup>366</sup> La responsabilidad primordial incumbe a los Estados, aunque al tratarse de obligaciones demasiado gravosas para que un Estado las cumpla aisladamente, la tarea de acabar con el hambre se confía a todos los Estados y organizaciones internacionales. Deben cooperar y asistirse mutuamente. C. VILLÁN DURÁN *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) p. 80; y S. SUCHARITKUL, *op. cit.* p. 369.

<sup>367</sup> *Ibidem* p. 368.

<sup>368</sup> De las previsiones del artículo 11 emanan claramente unas obligaciones internacionales de los Estados. Pero la extensión hasta la cual los Estados deben adoptar las medidas necesarias para aplicar este derecho

legislativas o administrativas, las de PIDESC y otras que consideren apropiadas) que mejoren los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos y aseguren una distribución equitativa de los productos alimenticios mundiales en función de las necesidades. Por otro lado, deben abstenerse de realizar actos que impidan o perjudiquen la cooperación positiva o asistencia humanitaria de otros Estados u organizaciones internacionales (obligación negativa de no impedir u obstaculizar la asistencia y cooperación internacionales). Concretamente, existen tres niveles de obligación:

- obligación de *respetar*, en el sentido de no interferir el Estado con los medios de subsistencia de las personas;
- obligación de *proteger*, entendida como la exigencia de que el Estado reglamente contra la conducta inapropiada de protagonistas distintos a él que impidan a la población adquirir suficientes alimentos inocuos o que realicen prácticas desleales de mercado; y
- obligación de *satisfacer o hacer efectivo*, la cual admite dos modalidades o sub-obligaciones. La primera es “facilitar” y requiere medidas por parte del Estado para identificar los grupos vulnerables y formular políticas encaminadas a mejorar su acceso a recursos de producción de alimentos o ingresos. La segunda, exige al Estado “proporcionar” alimentos o asistencia directa, como último recurso, en situaciones en las que los individuos son incapaces de acceder a ellos por razones ajenas a su control, como por ejemplo en casos de desastres naturales, conflictos, o por tratarse de grupos especialmente vulnerables como ancianos, niños o enfermos<sup>369</sup>.

---

deja margen de maniobra para discrepancias. Por eso, dedicaremos un epígrafe a tratar la evolución de la definición del derecho a una alimentación adecuada.

Una cuestión controvertida es la extensión de estas obligaciones internacionales más allá de las fronteras del Estado, esto es, respecto a sujetos que no se hallan en su territorio. No obstante, parece que en las últimas definiciones del contenido del derecho a la alimentación se reconoce la existencia de obligaciones de los Estados respecto a los nacionales de otros Estados, siendo la más indiscutible la de proporcionar alimentos o asistencia directa. *Vid. infra*. Capítulo II.2.B.ii.c de esta parte, pp. 157-159.

<sup>369</sup> La consideración de la asistencia alimentaria directa como último recurso es acorde con el alcance de estas obligaciones del Estado correlativas al derecho a los alimentos, las cuales no suponen el deber del Estado de alimentar a su población sino el deber de respetar y proteger el derecho de las personas a

En el ámbito de la ONU<sup>370</sup>, es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) el encargado de supervisar la aplicación (y la violación) del derecho a suficientes alimentos, mientras que de la asistencia técnica, financiera y alimentaria se ocupan los organismos de desarrollo y las instituciones de financiación siguientes: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); Programa Mundial de Alimentos (PMA); Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); Organización Mundial de la Salud (OMS); Organización Internacional del Trabajo (OIT); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y Banco Mundial (BM). Igual importancia tienen las organizaciones no gubernamentales (ONG), extraordinariamente eficaces para concienciar mundialmente acerca de las cuestiones relativas a los derechos humanos. Es más, una red de las mismas aprobó en 1997 un Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada<sup>371</sup>.

Por último, la definición progresiva del derecho, cumpliendo el mandato del objetivo 7.4 e) del Plan de Acción sobre la Seguridad Alimentaria Mundial<sup>372</sup>, se debe en gran medida a los avances logrados tanto en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, así como al apoyo activo por parte de la FAO y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, Comité DESC). De hecho,

---

alimentarse por sí mismas (M. ROBINSON, *op. cit.* p. vii), y el deber de hacer todo lo posible para que la población tenga acceso físico y económico a alimentos suficientes inocuos y nutritivos para mantener una vida sana y activa (C. GOLAY, *op. cit.* p. 18). En último término, cuando un Estado no puede satisfacer con sus recursos la necesidad de asistencia alimentaria directa de sus ciudadanos, es cuando debe solicitar asistencia internacional y aparece la figura jurídica de la ayuda alimentaria.

<sup>370</sup> Para una recopilación de los documentos de las Naciones Unidas sobre este derecho (de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Promoción y de la Protección de los Derechos Humanos –antaoño denominada Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías-), *vid.* OFICINA JURÍDICA DE LA FAO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, “Normas internacionales y documentos de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación”, en <http://www.fao.org/Legal/rtf/intl/intl-e.htm> (enero 2004)

<sup>371</sup> *Vid. infra* pp. 140 y 152-154.

<sup>372</sup> *Vid. infra* pp. 139-140. Este artículo instaba al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a definir mejor y proponer formas de aplicar los derechos relacionados con la alimentación. Cumpliendo lo previsto por este precepto, en mayo de 1997 el Director General de la FAO firmó con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos un memorándum de entendimiento relativo al seguimiento de *La Cumbre Mundial sobre la Alimentación*.

una de las observaciones generales de este último Comité, la número 12 (Observación General n° 12, en adelante OG n° 12), aclaró su contenido e hizo que la Comisión de Derechos Humanos nombrara en el año 2000 un Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, cuya actuación es vital como núcleo de la cooperación y del intercambio de información sobre la aplicación de este derecho<sup>373</sup>.

*ii.- El desigual reconocimiento del derecho a la alimentación por los diferentes ordenamientos jurídicos*

Con el objeto de completar el tratamiento de los aspectos generales del derecho a la alimentación, examinamos el estado de su reconocimiento en las legislaciones nacionales (Capítulo II.2.A.ii.a) y los textos internacionales (Capítulo II.2.A.ii.b).

a) Escasa realización en las legislaciones nacionales

Ya se ha puesto de manifiesto la responsabilidad primordial del Estado en la realización del derecho a la alimentación, atendiendo a la regulación del artículo 11 PIDESC y al objetivo 7.4 del Plan de Acción de la CMA de 1996. El papel de las legislaciones se incluye en las medidas apropiadas que deben adoptar para proteger y hacer efectivo el derecho. De hecho, el artículo 11 en su segundo párrafo se refiere “*en particular a la adopción de medidas legislativas*”. Y en el Plan de Acción los Estados proclaman su voluntad política y compromiso común y nacional de lograr la seguridad alimentaria para todos.

Para asumir esa responsabilidad fundamental, veintidós países en el mundo tienen en sus Constituciones una referencia más o menos explícita y más o menos detallada al derecho a la alimentación<sup>374</sup>. Una de las normas más explícitas es la que

---

<sup>373</sup> En la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/10, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Resolución sobre el derecho a la alimentación*, 17 abril 2000, Doc. E/CN.4/RES/2000/10, en <http://www.ohchr.org/spanish/issues/food/> (junio 2004) El 4 de septiembre de 2000 es encargado oficialmente el suizo Jean Ziegler.

<sup>374</sup> Son las Constituciones de los siguientes países: Haití, Cuba, Guatemala, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Brasil, Bolivia, Paraguay, Ucrania, República Islámica de Irán, Pakistán, India, Bangladesh, Sri Lanka, Etiopía, Malawi, Uganda, Sudáfrica, Congo, Seychelles y Nigeria. Sobre las mismas y el articulado que lo reconoce, bien el derecho a una alimentación adecuada o bien la responsabilidad del Estado a este respecto, *vid.* BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, “Réalisation du droit à la nourriture dans la législation nationale”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en*

figura en la Sección 27 de la Constitución de Sudáfrica, donde se estipula<sup>375</sup>: “(t)odos tienen derecho a tener acceso a... suficientes alimentos y agua”.

Sin embargo, para la plena aplicación del derecho no basta, aunque es un paso importante<sup>376</sup>, su mero reconocimiento en la Constitución. En última instancia se necesita una legislación detallada y reglamentaciones que variarán de país a país dependiendo de las limitaciones que en cada uno se den al acceso a alimentos adecuados. En algunos países “*this may entail changes on the land tenure system, improvements in food safety regulations, promotion and regulation of local markets, aquaculture promotion and regulation, unemployment and FOOD AID programmes and a myriad of other aspects*”<sup>377</sup>. Debe asegurarse la existencia de un contexto en el que las personas puedan alimentarse por sí mismas, aunque siempre habrá quienes necesiten una asistencia directa a través de mecanismos de protección social y legislación social, lo que se conoce como “*safety nets*”<sup>378</sup>.

Y ningún Estado ha promulgado leyes coherentes que garanticen la protección efectiva del derecho a la alimentación de su población: “(t)outefois, à ce tour, aucun

---

*théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 40-45, especialmente pp. 42-43 y p. 41 nota a pie 13.

Acerca de su reconocimiento en España, *vid.* E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, “El reconocimiento nacional del derecho humano a la alimentación. Realización en la Constitución española”, Publicación Colectiva de la Facultad de Derecho de la Universitat de València (varios autores), *Presente y futuro de la Constitución española de 1978*, Facultat de Dret de la Universitat de València/Tirant lo Blanch, en prensa.

<sup>375</sup> C. VILLÁN DURÁN, *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) p. 81. Asimismo, J. ZIEGLER/ASAMBLEA GENERAL, *El derecho a la alimentación. Informe preliminar sobre el derecho a la alimentación preparado por Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación*, 23 julio 2001, Doc. [A/56/210](#), par. 89.

<sup>376</sup> Se alega que “...le recours à des instruments juridiques facilite la mise en œuvre du droit à la nourriture dans tous les pays”, *ibidem* p. 40.

<sup>377</sup> G. MOORE, “Note on National Framework Legislation”, no publicado, en poder de la autora. Las mayúsculas son nuestras. Esta nota desarrolla el papel y el contenido de la legislación nacional que es necesaria para la realización progresiva del derecho a la alimentación en virtud de lo dispuesto en el par. 24 de la OG nº 12.

<sup>378</sup> Ke-young Chu y Sanjeev Gupta definen las “social safety nets” como “*those instruments aimed at mitigating possible adverse effects of reform measures on the poor. These instruments include temporary (social security) arrangements, as well as existing social protection measures reformed and adapted for this purpose, such as limited food subsidies, social security arrangements for dealing with various life cycle and other contingencies (e.g., old age, disability, unemployment, sickness, and drought), and targeted public works*”, *vid.* K. CHU y S. GUPTA, *Social Safety Nets. Issues and Recent Experiences*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1998, p. 7. Abarcan la seguridad social y los programas de asistencia social, *cfr. ibidem* nota a pie 1.



*pays n'a adopté de législation nationale conçue expressément pour reconnaître le droit en question. De plus, rares ont été les travaux entrepris pour déterminer la manière de mettre en œuvre ces engagements dans la législation nationale*<sup>379</sup>.

Ni tan siquiera se han aprobado las leyes marco que la OG nº 12 recomendó, en el párrafo 29<sup>380</sup>. Podría empezarse por ahí, estableciéndose el marco jurídico de referencia global que reconociese el derecho a la alimentación como una prioridad nacional. Sería un excelente punto de partida para armonizar y revisar las leyes y políticas sectoriales del país relacionadas con el derecho a la alimentación, de modo que se ajustasen a las obligaciones dimanantes de este derecho<sup>381</sup>, y promulgar otras. E incluso se podrían introducir procedimientos para invocar el derecho ante los tribunales<sup>382</sup>.

El poco desarrollo nacional contrasta con el reiterado reconocimiento del derecho en el ámbito internacional. Es lógico, como demuestran las cifras del hambre, los Estados carecen de la voluntad política de aplicar efectivamente el derecho a la alimentación. Por eso, lo reconocen una y otra vez en foros internacionales, pero de fronteras para dentro se escabullen de cualquier asunción de responsabilidades concretas.

---

<sup>379</sup> BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *op. cit.* (“Réalisation du droit à la nourriture dans la législation nationale”) p. 41.

<sup>380</sup> Del contenido asignado por la Observación a estas leyes, destacan las referencias a mecanismos nacionales para vigilar el proceso y posibles procedimientos de recurso, par. 29 *in fine* de la OG nº 12.

<sup>381</sup> FIAN/M. WOLPOLD-BOSIEN, “Some proposals for a framework legislation at the national level: lessons learned from the perspective of a non-governmental organization”, Documento presentado en la tercera consulta de expertos de la OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) sobre el derecho a la alimentación, Bonn, 12-14 March 2001.

C. VILLÁN, *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) p. 82, sugiere que podrían basarse en la OG nº 12 y tener en cuenta el Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada aprobado en 1997 por las ONG. El Informe del Relator Especial a la Asamblea General de 2001 lo apoya, citando la recomendación de la tercera consulta de expertos sobre el derecho a la alimentación celebrada en Bonn (Alemania) del 12 al 14 de marzo de 2001 (Doc. E/CN.4/2001/148 de 30 de marzo de 2001), J. ZIEGLER/ASAMBLEA GENERAL, *El derecho a la alimentación. Informe preliminar sobre el derecho a la alimentación preparado por Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación*, 23 julio 2001, Doc. A/56/210, pars. 111-129.

<sup>382</sup> J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación*, 7 febrero 2001, Doc. E/CN.4/2001/53, pars. 52-54. Y J. ZIEGLER/ASAMBLEA GENERAL, *El derecho a la alimentación. Informe preliminar sobre el derecho a la alimentación preparado por Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación*, 23 julio 2001, Doc. A/56/210, pars. 91 y 93.

b) La consolidación del derecho en los textos internacionales

El derecho a la alimentación y a estar libre del hambre ha sido objeto de numerosos pronunciamientos en los foros internacionales y se encuentra firmemente establecido en el Derecho Internacional, si bien se ha ido plasmando paulatinamente en textos internacionales de alcance jurídico desigual<sup>383</sup>. Implícito en la Carta de las Naciones Unidas<sup>384</sup>, puede ser contemplado como parte esencial del derecho a la vida reconocido jurídicamente en el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues sin alimento el hombre no puede vivir<sup>385</sup>.

Sin ánimo de dar cuenta de modo exhaustivo de los textos de los últimos 60 años, sí que conviene subrayar los acontecimientos más importantes del proceso de su reconocimiento como derecho humano. Las primeras referencias más explícitas se hallan en la *Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948* y la Constitución de la FAO. El artículo 25.1 de la Declaración proclama “(t)oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...”<sup>386</sup>. Por su parte, el Preámbulo de la Constitución de la

---

<sup>383</sup> Una antigua guía es la de K. TOMASEVSKI (ed.), *The Right to food. Guide through Applicable International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1987.

<sup>384</sup> INSTITUTO JACQUES MARITAIN, *op. cit.* (“Hacia la realización del Derecho a la Alimentación. El Código de Conducta”) p. 1. Para el texto de la Carta, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, *vid.* ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Acerca de las Naciones Unidas- Carta de las Naciones Unidas”, <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm> (enero 2004). Cfr. artículos 1.2 y 1.3 (propósitos) y par. 2 del Preámbulo. Con la Carta de las Naciones Unidas (artículos 1, 55 y 56), los Miembros de las Naciones Unidas adquirieron las obligaciones de respetar, proteger, satisfacer, promover y cooperar colectivamente en el cumplimiento de los derechos humanos.

<sup>385</sup> El artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece: “(e)l derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”, en OACNUDH “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966” [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm) (marzo 2004)

Aunque normalmente el derecho a los alimentos es objeto de informes con arreglo al PIDESC, el Comité de Derechos Humanos ha empleado en sus informes ejemplos que indican que la malnutrición generalizada que lleve a mortalidad infantil extensiva puede ser considerada como prueba del incumplimiento por el Estado de su obligación de proteger el derecho a la vida: “(c)ertainly the intentional starvation of its population or parts thereof would constitute a breach of the right to life”. *Vid.* G. MOORE, Asesor jurídico de la FAO, “The Right to Food”, artículo presentado en el Seminario internacional *El Derecho a la Alimentación como Derecho Humano Fundamental*, organizado por el Instituto Internacional Jacques Maritain, en colaboración con la FAO, la Fundación Mondo Unito, la Fundación Polar y con el patrocinio de la Presidencia de la República de Venezuela, julio 1996, p. 2 nota a pie 4.

<sup>386</sup> *Declaración Universal de Derechos Humanos* (en adelante, DUDH), aprobada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948, texto en OFICINA JURÍDICA DE LA FAO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, *op. cit.* (“Normas internacionales y documentos

FAO según la enmienda de 1965 afirma que “(l)os Estados que aceptan esta Constitución, decididos a fomentar el bienestar general, intensificando, por su parte, la acción individual y colectiva a los fines de: elevar los niveles de nutrición y vida ... y contribuir así ...a liberar del hambre a la humanidad ... constituyen por la presente la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación”<sup>387</sup>.

Pero su pleno reconocimiento jurídico no llegó hasta 1966, cuando el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966<sup>388</sup> reconoció el derecho a una alimentación adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y confirió al derecho de estar protegido contra el hambre el estatus de derecho humano fundamental. Unos años más tarde, en 1974, se celebró la Conferencia Mundial de la Alimentación, en la cual se aprobó la *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición*, cuyo artículo 1 proclamó que “(t)odos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales”<sup>389</sup>.

Hubo que esperar a 1996 para que se diese el siguiente hito, con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Se aprobó una declaración con referencia expresa al derecho, en los siguientes términos: “(n)osotros, Jefes de Estado y de Gobierno... reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”<sup>390</sup>. Pero fue el Plan de Acción<sup>391</sup> el

---

de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación”). En el art 25.2 se reconoce el derecho de madres y niños a una ayuda y asistencia especiales.

<sup>387</sup> Cfr. el par. 1 de la *Constitución de la FAO*, en FAO, *Textos Fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*, Roma, edición 2000, en FAO, “Oficina Jurídica-Textos Fundamentales de la Organización- Volumen I. A. Constitución”, <http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700S/X8700S00.HTM> (julio 2004)

<sup>388</sup> El compromiso por proteger los derechos humanos se formalizó en la DUDH, pero hubo que esperar a 1966 (al PIDESC y PIDCP) para que se estableciesen obligaciones jurídicas concretas para los Estados, C. VILLÁN DURÁN, *op. cit. (Curso de Derecho internacional de los derechos humanos)*. 211. En particular, el derecho a la alimentación se reconoció en el PIDESC y desde entonces se ha reconocido explícitamente y se ha definido más en otros muchos instrumentos y declaraciones internacionales.

<sup>389</sup> Texto en [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/69\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/69_sp.htm) (abril de 2004)

<sup>390</sup> *Vid.* el primer párrafo de la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*.

que impulsó el proceso de su aceptación universal. Concretamente, en el compromiso séptimo (“*Aplicaremos, vigilaremos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional*”) se contiene el objetivo de “(*e*)*sclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos*” (Objetivo 7.4).

Tras la CMA, se aceleró el proceso del reconocimiento internacional del derecho, con la adopción de un Código de Conducta por las ONG y la OG nº 12, como veremos, ambos textos vitales para la definición del contenido del derecho. En el año 2002 se celebró otra Cumbre Mundial sobre la Alimentación (la CMA *Cinco Años Después*, CMA+5), en cuya Declaración<sup>392</sup> se volvió a reafirmar el derecho “*de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos*”.

Por otro lado, en el marco convencional y sectorial también se encuentran normas referidas al derecho a la alimentación. Se salvaguarda en caso de conflicto armado a través de los Convenios de Ginebra de 1949 relativos al trato de los prisioneros de guerra (arts. 26 y 51) y protección de personas civiles en tiempo de guerra (arts. 23 y 55)<sup>393</sup>; y sus protocolos adicionales, el Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (arts. 54, 69 y 70) y

---

<sup>391</sup> Aprobado por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma del 13 al 17 de noviembre de 1996, *op. cit.* El par. 13 también se refiere a este derecho.

<sup>392</sup> Par. 4.

<sup>393</sup> Contempla “*the free passage of essential foodstuffs intended for children expectant mothers and maternity case, the provision of food supplies in occupied territories, the facilitation of relief schemes in such areas, including the provision of consignments of foodstuffs and the according of free passage for such consignments and the provision of food to internees. The Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War of 1949 also provides for the provision of adequate daily food rations to prisoners of war*”. G. MOORE, *op. cit.* (“The Right to Food”) p. 3 nota a pie 7. En p. 7 Moore afirma que sería útil que se perfilase más el derecho a la alimentación, entre otras cosas, para que su protección en emergencias alimentarias no se limitase a situaciones de guerra (los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales se refieren sólo a periodos de guerra/conflicto armado). Sobre la protección del derecho en período de conflicto armado, *vid. J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 10 enero 2002, Doc. E/CN.4/2002/58, pars. 72-106.

Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (arts. 14 y 15). También se prevé el suministro de alimentos a refugiados (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, Capítulo IV (bienestar), arts. 20-24); la prohibición de discriminación racial en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 art. 5.e); la prohibición de la discriminación contra la mujer en el disfrute de los mismos derechos (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 arts. 11-14); la prohibición de actos de genocidio a través del sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial (Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948, art. II.c)<sup>394</sup>; y la prohibición de crímenes de apartheid semejantes, cometidos con intención de instituir y mantener la dominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente, o bien la adopción de medidas legislativas o de otro orden destinadas a impedir a uno o más grupos raciales la participación, *inter alia*, en la vida económica del país (Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid de 1973, art. II.b y II. c).

Entre el resto de tratados internacionales especializados, merece especial mención la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, cuyos artículos 24 y 27<sup>395</sup> afirman:

Art. 24 “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: ...

---

<sup>394</sup> Entre estos actos de genocidio cabe incluir la privación intencionada de alimentos, C. VILLÁN DURÁN, *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) p. 68.

<sup>395</sup> *Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, Anexo, de 20 de noviembre de 1989, texto en OFICINA JURÍDICA DE LA FAO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, *op. cit.* (“Normas internacionales y documentos de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación”).

c. *Combatir las enfermedades y la malnutrición, en el marco de la atención primaria de salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados...*

d. *Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños...*”.

Y art. 27: “*Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios... en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición ...*”.

A los anteriores instrumentos internacionales se añaden otros muchos<sup>396</sup>. El derecho a la alimentación ha sido reafirmado y desarrollado en otras muchas declaraciones emanadas de reuniones internacionales (como la Declaración sobre el Progreso Social y el Desarrollo, la Declaración Bellagio de 1989, la Declaración de Barcelona de 1992, y la Declaración de la Conferencia Internacional sobre Nutrición convocada por la FAO y la OMS de 1992), así como en numerosos acuerdos internacionales, tanto de ámbito regional<sup>397</sup> como universal<sup>398</sup>.

---

<sup>396</sup> INSTITUTO INTERNACIONAL JACQUES MARITAIN, *op. cit.* (“Hacia la realización del Derecho a la Alimentación. El Código de Conducta”). Asimismo, Künnemann recoge otros documentos que reconocen algunas de las obligaciones de los Estados relacionadas con asegurar el acceso a los alimentos, *vid. R. KÜNNEMANN, op. cit. p. 166 par. 3.*

<sup>397</sup> En cuanto al derecho convencional regional, el texto más significativo es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el denominado “Protocolo de San Salvador”), de 17 de noviembre de 1988, en vigor. Consagra el derecho a la alimentación en el artículo 12: “*(t)oda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual*”.

Si el derecho a la alimentación únicamente se había reconocido expresamente en el ámbito americano, Alston afirmó que ello se debía a que los europeos y africanos no habían reconocido el derecho a la alimentación a nivel regional porque siempre habían considerado que si se realizaban el derecho al trabajo y a la seguridad social nadie sufriría hambre, P. ALSTON “International Law and the Human Right to Food”, en P. ALSTON y K. TOMASEVSKI (eds.), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1984, pp. 9-68, p. 17.

<sup>398</sup> Por ejemplo, la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990*, adoptada por la AG en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, reconoce la igualdad de trato en relación a los nacionales de los trabajadores migratorios y sus familiares en lo que se refiere al disfrute de los derechos económicos y sociales, y el art. 47. 1 establece su derecho a transferir sus ingresos y ahorros a sus familiares del Estado de empleo al de origen o cualquier otro. Texto en OACNUDH [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m\\_mwctoc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm) (marzo 2004)

En el ámbito de la OIT, varios convenios internacionales del trabajo protegen indirectamente el derecho a una alimentación adecuada: n° 131 de 1970 relativo a la fijación de salarios mínimos; Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social y Convenio relativo a las normas y objetivos básicos de

Por tanto, si bien son todos los que están, no están todos los que son. Pero basta observar los anteriores textos internacionales para constatar el compromiso internacional de los Estados por defender la existencia de este derecho humano. El Derecho Internacional convencional, universal y regional, ha reconocido en términos generales el derecho a una alimentación adecuada.

No obstante, aunque la voluntad de comprometerse ha sido reiteradamente afirmada y el derecho ha sido reconocido y desarrollado paulatinamente, las obligaciones derivadas de ese compromiso general han adolecido de confusión durante demasiados años<sup>399</sup> y (como sucede a menudo en el Derecho Internacional de los derechos humanos) el avance en plano normativo no ha venido acompañado de un progreso similar en su aplicación efectiva, según veremos al tratar de su justiciabilidad.

#### B) El derecho a los alimentos en el Derecho Internacional: aspectos controvertidos

El pleno reconocimiento del derecho a la alimentación por el Derecho Internacional no ha sido pacífico ni está resuelto en la actualidad. En un primer momento, los principales argumentos vertidos en su contra versaban sobre su naturaleza de derecho humano. Todos ellos eran rebatibles (Capítulo II.2.B.i).

Posteriormente, desde 1984, las críticas se han referido a su contenido, impreciso. De ahí la existencia de un proceso de definición en curso<sup>400</sup> (Capítulo II.2.B.ii).

---

la política social; n° 105 de 1959 relativo a la abolición del trabajo forzoso; n° 107 de 1987 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes; y n° 138 de 1973 sobre la edad mínima de admisión al empleo. Para acceder a todos ellos ir a OIT, “Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo”, en “OIT- ILOLEX, Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo”, <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm> (marzo 2004)

<sup>399</sup> C. VILLÁN DURÁN, *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) p. 70, prefiere hablar de la escasa precisión jurídica del reconocimiento. En ocasiones, el derecho a una alimentación adecuada se engloba en el más genérico derecho a un nivel de vida suficiente, otras veces se habla del derecho a no padecer hambre.

<sup>400</sup> De 1948 a 1984 se debatía sobre la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales, contraponiéndolos a los civiles y políticos. Pero posteriormente se trasladó el debate a la diferente naturaleza de las obligaciones de los Estados respecto a los derechos humanos, *vid.* C. GOLAY, *op. cit.* pp. 25-41.

Por último, más recientemente se ha pretendido alegar la no justiciabilidad del derecho, desde la errónea premisa de que este derecho no es, por naturaleza, invocable ante órganos judiciales o cuasijudiciales. Esta cuestión la trataremos por separado, al constituir el aspecto pendiente por superar en el ámbito internacional, y la clave para la plena aplicación del derecho a los alimentos y la inexistencia del hambre o inseguridad alimentaria (Capítulo II.2.C).

*i.- Naturaleza: superación de las tradicionales disquisiciones doctrinales en torno a los derechos económicos, sociales y culturales*

El derecho a los alimentos está adscrito a la categoría de derechos económicos, sociales y culturales<sup>401</sup>, y por tanto ha participado de los inconvenientes que tradicionalmente se han venido asociando a este grupo de derechos. Porque en los años setenta, a raíz de la publicación de un artículo de M. Bossuyt<sup>402</sup>, se originó un debate doctrinal en torno a la naturaleza jurídica de estos derechos.

Como consecuencia de esta controversia, el estatuto jurídico internacional de los derechos reconocidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sido siempre secundario. Se les ha relegado a un segundo plano. Es más, según tomó nota Eide<sup>403</sup>, hay comentaristas que han llegado a cuestionar su adscripción o no a los derechos humanos. Sin embargo, a todos ellos se les pueden formular objeciones.

En particular, respecto al derecho que nos incumbe, se ha dicho que no era un derecho individual sino un “*programa... de medidas gubernamentales dependientes de los ámbitos económico y social*”<sup>404</sup>. Pero el propio art. 11 del PIDESC proclama este derecho como “*el derecho de toda persona*”.

---

<sup>401</sup> Sobre estos derechos, *vid.* el manual de A. EIDE, C. KRAUSE y A. ROSAS (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, 2nd ed. rev.

<sup>402</sup> M. BOSSUYT, “La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels”, *Revue des droits de l’homme*, Vol. VII no spécial, 1975, pp. 783-820.

<sup>403</sup> A. EIDE, *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l’homme*) p. 11 n° 39. Asimismo, C. GOLAY, *op. cit.* p. 7 notas a pie 9 y 10.

<sup>404</sup> Traducción libre de la autora de A. EIDE, *ibidem* p. 13 n° 42. Un representante de esta corriente doctrinal es E. VIERDAG, “The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on



Otra objeción conexas, basada en el pensamiento de H. Kelsen, afirma que no son derechos humanos porque “*la ley no puede hacerlos respetar*”<sup>405</sup>, lo que también es rebatible pues supone confundir dos cuestiones diferentes: la de si un derecho es derecho en Derecho Internacional y la justiciabilidad (o protección jurídica) de los derechos. Como dice Fried van Hoof<sup>406</sup> “*on ne saurait purement et simplement transposer dans le droit international des conceptions et des idées découlant des systèmes internes, car il arrive fréquemment que ces conceptions et ces idées ne soient pas en harmonie avec les réalités des relations internationales*”. Y aplicar este criterio, de identificar los derechos únicamente porque se pueden hacer valer ante los tribunales, supondría incurrir en esa transposición, pues en la práctica internacional la justiciabilidad es la excepción (no la regla general, como ocurre en derecho interno). Además, algún autor de esta corriente<sup>407</sup> constató en esa época que en determinados países socialistas algunos derechos económicos, sociales y culturales sí que eran justiciables.

El tercer tipo de argumentos esgrimidos para arrebatar a los derechos económicos, sociales y culturales de su condición de derechos humanos también se basa sobre un criterio distintivo erróneo: se dice que la realización de los derechos civiles y políticos es gratuita al ser por naturaleza derechos negativos, y los otros son derechos positivos y su realización entraña gastos. Esta parece ser la postura de muchos estadounidenses, al afirmar que los alimentos (y todos los demás “derechos económicos”) no son un derecho porque requieren una acción determinada del Estado (que incremente la capacidad de los individuos de obtener alimentos) y eso es inmoral al

---

Economic, Social and Cultural Rights”, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. IX, 1978, pp. 69-105, p. 103.

<sup>405</sup> Traducción libre de la autora de A. EIDE *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme*) p. 13 n° 43. Esta errónea postura es la de Vierdag, *op. cit.* p. 103, quién argumenta “*l'exécution des dispositions en question (y compris l'article 11), relève de la politique, et non pas du droit, et il ne s'agit donc pas de droits*”.

<sup>406</sup> G. FRIED VAN HOOFF, “The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a rebuttal of some traditional views”, en P. ALSTON y K. TOMASEVSKI (dirs.) *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1984, pp. 97-110, p. 100.

<sup>407</sup> Como Vierdag, *vid.* C. GOLAY, *op. cit.* p. 31 nota a pie 105.

“require government to limit the freedom of some members of the society”<sup>408</sup>. Es más, muchos ven en este tipo de derechos un intento por justificar los gastos que conllevan programas contra el hambre y forzar su aceptación. Sin embargo “*l’on ne peut établir de distinction ente, selon l’axe “négatif/positif”, entre droits civils et politiques d’ une part, et droits économiques, sociaux et culturels d’ autre part*”<sup>409</sup>.

El Asesor Jurídico de la FAO Gerald Moore toma nota de los dos últimos argumentos,

*“it has also been argued that, as no provision is made for the judicial enforcement of economic, social and cultural rights and since they call for positive action by States rather than mere “negative” acts of judicial protection, they are in some way inferior rights lacking a true legal basis. Such arguments have been convincingly repudiated . . . . See, e.g. Van Hoof, G The Legal Nature if the Rights contained in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right: a Rebuttal of some Traditional Views. in The Right to Food 97, 100 (Philip Alston & Katarina Tomasevski eds. 1984). Van Hoof argues that, viewed from the point of view of State duties deriving from the recognition of the right to food and freedom from hunger, “four “layers” of obligations may ... be discerned: an obligation to respect, an obligation to protect, and obligation to fulfill, and an obligation to promote””<sup>410</sup>.*

Las siguientes críticas afirmaban que se trataba de derechos imperfectos porque su plena extensión y la de las correspondientes obligaciones para satisfacerlos nunca se habían fijado con precisión<sup>411</sup>. En este caso, tenían algo de razón. Los derechos civiles y políticos se habían definido con precisión, pero no había ocurrido lo mismo respecto a

---

<sup>408</sup> P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *op. cit.* p. 236, lo rebaten, afirmando que el hecho de que los derechos económicos requieran la redistribución de los alimentos no es inmoral, ya que los impuestos hacen lo mismo.

<sup>409</sup> A. EIDE *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l’homme*) p. 14 n° 46. Para demostrar que asegurar el ejercicio de derechos civiles y políticos también entraña prestaciones positivas y gastos públicos - para establecer tribunales, entrenar a la policía, abogados y demás funcionarios....-, C. GOLAY (*op. cit.* p. 35) trae a colación a F. JHABVALA, (“On Human Rights and the socio-economic context”, *Netherlands International Law Review*, Vol. XXI, 1984, pp. 149-182) y a H. SHUE (en p. 37 nota a pie 131, H. SHUE, *Basic Rights*, 1980, pp. 37-38). Esto lo confirmaron el COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS en la OG n° 6 sobre el derecho a la vida, *vid. supra* nota 357; y J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 10 enero 2002, Doc. [E/CN.4/2002/58](#), par. 37.

<sup>410</sup> G. MOORE, *op. cit.* (“The Right to Food”) p. 3 y nota a pie 9.

<sup>411</sup> *Ibidem* p. 4.

la otra categoría de derechos. Los autores se dieron cuenta que la razón principal de las discrepancias era la vaguedad del contenido de los derechos del PIDESC y de las obligaciones específicas de los Estados parte<sup>412</sup>.

De este modo, el debate doctrinal evolucionó hasta descubrir que la naturaleza de los derechos es la misma y las diferencias estribaban en las obligaciones derivadas de cada grupo de derechos. H. Shue lo afirmó en 1980<sup>413</sup>, y Eide lo retomó en 1987. Ya no cabe duda de que el derecho a los alimentos es un verdadero derecho. No podemos aplicarle directamente la Teoría de los derechos derivada del derecho privado<sup>414</sup>, y además es un derecho positivizado, incorporado en instrumentos jurídicos internacionales (PIDESC)<sup>415</sup>. Deben dejarse atrás los debates estériles sobre las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, y examinarse los niveles de obligaciones del Estado en torno al derecho a los alimentos, principal elemento distintivo de ambas categorías de derechos.

*ii.- Contenido: el proceso de progresiva definición del contenido del derecho y de las correspondientes obligaciones de los Estados*

El impreciso contenido de los derechos económicos, sociales y culturales les valió numerosas críticas desde la segunda mitad de los 80. Una vez constatado que se trataba de un derecho humano, la única debilidad del derecho a la alimentación derivaba de su vaguedad en cuanto a las obligaciones que de él dimanaban. Ningún órgano de las Naciones Unidas especializado en derechos humanos había realizado un estudio sobre el contenido de algún derecho económico, social o cultural.

---

<sup>412</sup> Esto explica la relevancia de los enormes progresos que Eide impulsó en 1989 y que se recapitulan por él mismo en los años 1998 y 1999, avances estos que más tarde desarrollaremos al ahondar en el contenido del derecho y las consiguientes obligaciones estatales.

<sup>413</sup> H. SHUE, *Basic Rights*, 1980, p. 52 “*there are distinctions, but they are not distinctions between rights. The useful distinctions are among duties*”. Cita en C. GOLAY, *op. cit.* p. 38.

<sup>414</sup> Esta teoría diría que para que haya un derecho debe poder reivindicarse ante los tribunales, y por ende le privaría de su condición de derecho. Pero es inaplicable al caso, pues por analogía el Derecho Internacional Público estaría más relacionado con el derecho público, ya que los derechos humanos se refieren a las relaciones entre el individuo y el Estado.

<sup>415</sup> A. EIDE *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l' homme*) p. 17 n° 62 “(q)uant aux pactes, ils ont force obligatoire à l'égard des États qui y sont devenus parties: étant donné que ces conventions énoncent des droits de l' homme, ces derniers doivent par définition être considérés comme des droits reconnus par la loi à l' échelon international, et en effet les Etats parties se sont engagés à s' acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de ces instruments internationaux”.

Para colmar esta laguna, la recomendación de la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías (Resolución 1982/7) impulsó a la Comisión de Derechos Humanos a hacer una recomendación (Resolución 1983/16) al ECOSOC, y éste en su Decisión 1983/140 de 23 de mayo de 1983 autorizó a la Subcomisión a encargarle a Asbjorn Eide la elaboración de un estudio sobre el derecho a una alimentación suficiente como derecho humano. Con este punto de partida, se inició un arduo proceso de definición del contenido del derecho a los alimentos que, a pesar de los notables avances, sigue abierto en la actualidad.

a) Los primeros impulsos por concretar el derecho

Una vez constatada la verdadera debilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, el debate doctrinal se centró en determinar el alcance de las obligaciones de los Estados en relación al derecho a los alimentos. Los únicos artículos que se pronunciaban sobre tales obligaciones (los artículos 2, 3 y 11 del PIDESC) no contribuían a perfilar el contenido del derecho a la alimentación, sino más bien a confundirlo. Concretamente, el artículo 11 establecía<sup>416</sup>:

1. *“Los Estados en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación... Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

2. *Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos que se necesitan para:*

a. *Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*

---

<sup>416</sup> Conforme resalta Gerald Moore, este artículo es fruto de la intervención del Dr. Sen, el entonces Director General de la FAO. G. MOORE, “The Right to Food” (2), contribución al trabajo de Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre las directrices sobre el derecho a la alimentación, p. 3, no publicado, en poder de la autora.

- b. *Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan*”.

Y el artículo 2.1 requería a los Estados que adoptasen medidas para asegurar progresivamente su realización:

*“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.*

Por último, el precepto 3 señalaba:

*“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”.*

La indefinición conllevaba inconvenientes, porque autorizaba una flexibilidad que permitía a los Estados cumplir sus obligaciones según las modalidades correspondientes a su situación particular, pero por el contrario era muy difícil definir con exactitud y probar tanto las obligaciones como su violación. Conscientes de esta situación, varios especialistas<sup>417</sup> decidieron impulsar un proceso de concreción, cuyo principal hito fue el nombramiento, en 1987, del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación suficiente como derecho humano (Asbjørn Eide) por la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías.

Para acabar con la imprecisión reinante hasta el momento, y en cumplimiento de su mandato como Relator, Eide elaboró su informe pionero<sup>418</sup> de 1987 y empezó a rellenar de contenido el derecho a la alimentación. Su visión del contenido del derecho le llevó a decir que todos necesitamos de alimentos que sean suficientes, equilibrados y sanos para satisfacer las necesidades de nutrición; aceptables culturalmente; y cuya

---

<sup>417</sup> Fundamentalmente P. Alston y A. Eide. El primero influyó en la Observación General nº 3 y el segundo en la OG nº 12, ambas observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

obtención no resulte contraria a nuestra dignidad. En su examen de la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos, distinguió tres niveles de obligaciones: “*l’ obligation de respecter ces droits, l’ obligation de les protéger et l’ obligation de leur donner un contenu concret*” y a continuación los desarrolló<sup>419</sup>:

“(l’)obligation de respecter signifie que l’Etat, et par conséquent tous ses organes et agents, doit S’ ABSTENIR de faire quoi que ce soit qui porterait ATTEINTE à l’ intégrité de l’ individu ou à sa liberté, y compris la liberté d’ utiliser les ressources matérielles disponibles pour cet individu de la manière que ce dernier juge la plus indiquée pour répondre aux besoins essentiels. A cet égard, il convient de rappeler l’indivisibilité des droits de l’homme: le droit à l’alimentation ne peut se concevoir isolément, et il dépend aussi du respect des libertés fondamentales.

L’obligation de protéger signifie que l’Etat et ses agents doivent prendre les mesures nécessaires POUR FAIRE en sorte que l’intégrité, la liberté d’action et les autres droits de l’ homme dont doit jouir l’ individu NE SUBISSENT AUCUNE ATTEINTE de la part d’ autres individus ou de groupes y compris ce qui empêcherait l’ individu de jouir de ses ressources matérielles.

L’ obligation de donner un contenu concret aux droits de l’homme signifie que l’Etat doit PRENDRE LES MESURES nécessaires pour ASSURER À CHAQUE INDIVIDU relevant de sa juridiction LA POSSIBILITÉ DE SATISFAIRE, parmi les besoins qui sont reconnus dans les instruments relatifs aux droits de l’homme, ceux qui ne peuvent être satisfaits grâce à l’effort personnel”.

El estudio de Eide acabó ostensiblemente con el tópico de que los derechos civiles y políticos son negativos y los económicos, sociales y culturales positivos, pues de las tres obligaciones derivadas del derecho a la alimentación una era negativa (la primera, no exige la intervención del Estado). Además, contribuyó a poner de

---

<sup>418</sup> Recordemos que constituye el primer estudio sobre un derecho económico y social. A. EIDE *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l’homme*).

<sup>419</sup> A. EIDE, *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l’homme*) p. 17 n° 66, n° 67, n° 68 y n° 69. El subrayado y las mayúsculas son nuestros.

Posteriormente, ha seguido trabajando en esta cuestión. Entre sus últimos artículos destacan: A. EIDE, *op. cit.* (“Le droit à une nourriture adéquate et la libération de la faim”); y A. EIDE, “The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food”, en A. EIDE, C. KRAUSE y A. ROSAS (eds.), *Economic, Social and Cultural rights. A Textbook*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, 2nd ed. rev., pp. 133-148.

En este último artículo reformula las obligaciones como obligación de “*respect the Freedom of Individuals and Groups to Preserve and to Make Use of their Existing Entitlements*” (p. 142); “*to Protect Entitlements against Third Parties*” (p. 143, ej: asegurar que los alimentos del mercado son seguros y sanos); “*doner effet*” o “*to Provide Conditions for Effective Entitlements*” (p. 144) para los que carecen de acceso a los alimentos por sus propios medios. Esta última la desdobra entre FACILITAR (ej. adoptar medidas del 11.2 PIDESC, garantizar el ejercicio del derecho sin discriminación) y PROPORCIONAR

manifiesto lo que ya era evidente: el contenido del derecho y las obligaciones derivadas del mismo necesitaban de una ulterior profundización para su efectiva aplicación práctica. Asimismo, impulsó a los órganos especializados (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>420</sup>, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos) a especificar las obligaciones.

En 1990, el Comité DESC dio un primer paso, aclarando el alcance de las obligaciones de los Estados parte a través de un comentario u observación general<sup>421</sup>: la OG n° 3 sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados parte. Este Comentario General interpretó el artículo 2 del PIDESC<sup>422</sup>, desarrollando la obligación de adoptar medidas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados y hasta el

---

para los que no tienen posibilidad de acceder por sí mismos a la alimentación (un ejemplo es la ayuda alimentaria, C. GOLAY *op. cit.* p. 53).

<sup>420</sup> Este Comité es el órgano creado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para supervisar la aplicación del PIDESC. Se creó en 1985 y está compuesto por 18 expertos independientes. Hasta entonces, los informes se presentaban al Secretario General de la ONU, quien los transmitía al Consejo Económico y Social para su examen. El examen de dichos informes por un órgano interestatal, se debía a la reticencia de los Estados a que un órgano de expertos independientes velase por la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>421</sup> La finalidad originaria de las Observaciones Generales era ayudar a los Estados a redactar sus informes, según explicó el Comité DESC en su informe al ECOSOC de 1989 (fecha en la que comenzó a elaborarlas) “(t) he Committee endeavours, through its general comments, to make the experience gained so far through the examination of these reports available for the benefit of all States parties in order to assist and promote their further implementation of the Covenant; to draw the attention of the States parties to insufficiencies disclosed by a large number of reports; to suggest improvements in the reporting procedures and to stimulate the activities of the States parties, the international organizations and the specialized agencies concerned in achieving progressively and effectively the full realization of the rights recognized in the Covenant. Whenever necessary, the Committee may, in the light of the experience of States parties and of the conclusions which it has drawn there from, revise and update its general comments”. Vid. G. MOORE, “The Right to Food. General Comment No. 12 and the Code of Conduct”, *International Seminar Towards the Implementation of the Right to Food. The Code of Conduct*, Rome, 17-19 September 2001, p. 5 nota a pie 2.

Pero dos años después, con la OG n° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, comenzaron a utilizarse para interpretar los derechos reconocidos en el PIDESC, constituyendo “un medio eficaz para generar “jurisprudencia” consensuada entre los miembros del mismo (Comité DESC), que interpretan de manera autorizada el contenido y alcance de las normas consagradas en el PIDESC”, C. VILLÁN DURÁN, *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) p. 71.

Su valor jurídico no es baladí: influyen en la práctica de los Estados y la jurisprudencia nacional, así como el trabajo del Comité a la hora de examinar los informes, C. GOLAY, *op. cit.* p. 55.

<sup>422</sup> COMITÉ DESC, *Observación General 3. La naturaleza de las obligaciones de los Estados parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, 14 diciembre de 1990, Doc. E/1991/23, en OACNUDH/COMITÉ DESC “Base de datos de los órganos creados en virtud de tratados- CDESC- General Comments- CDESC General comment 3” <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf> (julio 2004). Sobre la misma vid. C. GOLAY *op. cit.* pp. 56-60 y C. VILLÁN DURÁN *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) pp. 70-75.

máximo de los recursos disponibles, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estableció que, si bien es una obligación de resultado (lograr progresivamente supone conseguir un resultado cualquiera que sea el medio), existe una obligación de comportamiento (adoptar medidas) cuyo cumplimiento se requiere de inmediato - dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del PIDESC -. En relación a esta obligación de comportamiento, se precisó que abarca hasta el máximo de los recursos disponibles (bien en el Estado parte, bien los que ponga a su disposición la comunidad internacional a través de la cooperación y asistencia internacionales) y se refiere a la adopción de medidas tanto legislativas como de otra índole (judiciales, económicas, sociales, educativas, administrativas, constitucionales...), siendo el propio Estado el que debe decidir por sí mismo que medios son los apropiados.

Por otro lado, se señaló que la obligación de resultado no es incompatible con la idea de que existe una obligación mínima de asegurar por lo menos niveles esenciales del derecho (par. 10, pp. 21-22 de la OG nº 3), teniéndose en cuenta las limitaciones de los recursos del país, aunque el Estado debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos para utilizar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer esa obligación mínima<sup>423</sup>.

b) Revitalización del proceso de concreción: desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 hasta la Observación General nº 12

El siguiente avance tuvo lugar en 1996, cuando el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (objetivo 7.4) invitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a definirlo mejor, en colaboración con los otros organismos especializados de las Naciones Unidas y las ONG. La primera respuesta a este llamamiento fue de un grupo de ONG, las cuales optaron por formular guías no vinculantes en un Código de Conducta sobre el derecho a la alimentación<sup>424</sup>.

---

<sup>423</sup> Los últimos párrafos del artículo 2 se refieren no discriminación (art. 2.2, prevé una obligación de comportamiento de efecto inmediato y una enumeración no exhaustiva), y a la autorización ofrecida a los países en desarrollo, siempre que sea indispensable como consecuencia de la situación económica nacional, de limitar el disfrute de los derechos económicos dentro de su jurisdicción a personas que no sean sus nacionales (art. 2.3, cláusula excepcional que debe interpretarse restrictivamente y todavía no ha sido utilizada por ningún Estado parte).



La idea no era nueva, pues la adopción de un Código de Conducta era uno de los objetivos prioritarios de los países latinoamericanos, según se acordó en la conferencia preparatoria de Asunción (junio 1996) y se discutió en la conferencia de expertos que se celebró en julio de 1996 en Caracas a invitación del gobierno de Venezuela<sup>425</sup>. Pero en la CMA no se pudo alcanzar un acuerdo respecto a su inclusión en el Plan de Acción<sup>426</sup>, si bien constituyó uno de los principales llamamientos de la Cumbre paralela de ONGs. Por eso, la elaboración de del Código de Conducta permaneció al margen de los esfuerzos oficiales de la Cumbre y vio la luz un año después. Las ONG implicadas en el proyecto eran el *Instituto Internacional Jacques Maritain* (ONG que ya trabajaba en la profundización del contenido del derecho a la alimentación), junto con *FoodFirst Information Network* (FIAN) de Heidelberg, y *World Alliance for Nutrition and Human Rights* (WANAHR) de Roma<sup>427</sup>.

En 1997 el resultado definitivo del Código fue oficialmente presentado a los expertos internacionales reunidos en Ginebra, en el Seminario Internacional sobre el Derecho a la Alimentación organizado por el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por la FAO. Las reacciones fueron positivas en todos los foros. En 1998, la FAO dedicó una publicación entera<sup>428</sup> al derecho a la alimentación y, por primera vez, al Código de Conducta. Más de 800 ONG de todos los continentes se

---

<sup>424</sup> INSTITUTO INTERNACIONAL JACQUES MARITAIN, *op. cit.* (“Hacia la realización del Derecho a la Alimentación. El Código de Conducta”) explica porqué se elaboró este tipo de texto. En primer lugar, se salvaba la dificultad de encontrar rápidamente el consenso político necesario para elaborar un tratado internacional, por cuanto se trataba de un texto voluntario jurídicamente menos comprometedor, pero que a la vez era capaz de suscitar un gran eco alrededor del tema de la seguridad alimentaria. Además, esta forma permitía tratar no sólo las responsabilidades de los Estados, sino también las de los otros actores implicados en la aplicación del derecho a la alimentación (organizaciones internacionales, empresas, representantes de la sociedad civil). Por último, éste era el instrumento tradicional promovido por la FAO para el desarrollo de nuevas normas internacionales.

Para el texto del Código *vid.* INSTITUTO INTERNACIONAL JACQUES MARITAIN/FIAN INTERNATIONAL/WANAHR, *Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada*, en [http://www.maritain.org/nuovo/Resources/codice\\_alimentazione\\_spa.pdf](http://www.maritain.org/nuovo/Resources/codice_alimentazione_spa.pdf) (enero 2004)

Asimismo, sobre el Código *vid.* M. WINDFUHR, *op. cit.* (“Les ONG et le droit à une nourriture adéquate”) pp. 10-14.

<sup>425</sup> Seminario internacional *El Derecho a la Alimentación como Derecho Humano Fundamental*, organizado por el Instituto Internacional Jacques Maritain, en colaboración con la FAO, la Fundación Mondo Unito, la Fundación Polar y con el patrocinio de la Presidencia de la República de Venezuela.

<sup>426</sup> Sólo se incluyó la posibilidad de formular directrices para la seguridad alimentaria de todos.

<sup>427</sup> Trabajaron conjuntamente con otros organismos de las Naciones Unidas (FAO, PMA, PNUD, UNCHR, OMC...).

expresaron en su favor y adhirieron. Y en mayo de 1999, el Alto Comisariado para los Derechos Humanos y el Comité de DESC reconocieron su importancia, utilizándolo como uno de los documentos de base para la elaboración del documento oficial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, la Observación General n° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>429</sup>. Posteriormente, en la 31ª Sesión de la Conferencia General de la FAO (2-13 de noviembre de 2001), 6 países declararon oficialmente apoyar la idea de un Código de Conducta sobre el Derecho a la Alimentación (Alemania, Italia, Suiza, Noruega, Jordania y Venezuela) y otros países afirmaron que se pronunciarían a su favor en la Cumbre de la FAO de junio de 2002.

Así pues, el Código inspiró parcialmente el siguiente hito en la definición progresiva del derecho: la OG n° 12 del Comité DESC. No obstante, a pesar de ello y de las similitudes existentes entre ambos textos (formales y de contenido<sup>430</sup>), el impacto de cada uno de los textos difiere atendiendo a su diversa naturaleza. El Código de Conducta constituye un intento de la sociedad civil de expresar su visión acerca del contenido del derecho a la alimentación, mientras que la observación general constituye una exposición autorizada del contenido del derecho formulada por el órgano creado en virtud del tratado (PIDESC) que es responsable del mismo. Por tanto, la Observación sirve como punto de referencia a los Estados parte en su búsqueda del modo de aplicar este derecho, al Comité DESC al considerar los informes presentados por los Estados sobre la aplicación del PIDESC, y a los organismos internacionales para decidir qué medidas adoptar para ayudar a los Estados a aplicar el derecho.

---

<sup>428</sup> BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *op. cit.* (*Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*).

<sup>429</sup> El Comité DESC aprobó el texto el 11 de mayo de 1999, en su 20º período de sesiones. COMITÉ DESC, *Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art.11)*, 11 de mayo de 1999, Doc. E/C.12/1999/5, en OACNUDH/COMITÉ DESC “Base de datos de los órganos creados en virtud de tratados- CESCR- General Comments- E/C.12/1999/5”, en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf> (abril 2004). Texto en español en UNIVERSITY OF MINNESOTA/LIBRARY, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12s.htm> (mayo 2004)

Tampoco es vinculante, pero se concibe como una interpretación autorizada del derecho a la alimentación, al menos para las partes del PIDESC, G. MOORE, *op. cit.* (“The Right to Food. General Comment No. 12 and the Code of Conduct”) p. 2.

<sup>430</sup> Como, por ejemplo, la definición del derecho. Para un análisis de sus diferencias, *vid.* G. MOORE, *op. cit.* (“The Right to Food. General Comment No. 12 and the Code of Conduct”) pp. 5-7. La Observación General detalla más las dos subcategorías de la obligación de satisfacer (facilitar y proporcionar) y la cuestión de las violaciones del derecho, además de concebir únicamente responsables a los Estados. Sobre el contenido del Código *ibidem* pp. 2-4, y para acceder a los textos véanse Anexo I (pp. 9-18, Código) y Anexo II (pp. 19-26, OG n° 12).

c) La Observación General n° 12, reflejo del estado actual del Derecho Internacional. Especial atención a la ayuda alimentaria

La OG n° 12 refleja el estado actual del Derecho Internacional en esta esfera. Su definición del derecho<sup>431</sup> es tributaria de la convicción de la declaración de 1974 de que la raíz del hambre es la falta de acceso a alimentos disponibles (sobre todo debido a la pobreza, par. 5), y no la escasez de producción alimentaria. Se concibe la accesibilidad como acceso físico y económico a los alimentos<sup>432</sup>, y tiene en cuenta la existencia de grupos especialmente vulnerables, cuyo acceso a los alimentos está especialmente amenazado. Congruentemente con el concepto de hambre y seguridad alimentaria, se establece que los alimentos deben ser aceptables por la cultura particular, suficientes cuantitativa y cualitativamente<sup>433</sup>, pero sin olvidar a las generaciones futuras (par. 8, sostenibilidad<sup>434</sup>) ni interferir en el disfrute de otros derechos humanos.

Aparte de esas premisas generales, resulta de gran interés el desarrollo que efectúa de las obligaciones y responsabilidad de los Estados parte en el PIDESC. La principal obligación es avanzar progresivamente hacia la plena realización del derecho, lo más rápidamente posible. Mientras tanto, los Estados tienen la obligación mínima de asegurar que todos los que se hallan bajo su jurisdicción tienen acceso a los alimentos esenciales mínimos para no padecer hambre. Esto es acorde con los postulados de la OG n° 3.

---

<sup>431</sup> Pars. 6-13.

Sobre las obligaciones y su violación *vid.* G. MOORE, “A tool for Helping States in Interpreting the Right to Food: General Comment 12 on the Right to Adequate Food”, Seminario Internacional *The Right to Adequate Food. Focus on National Implementation*, Oslo, 10-11 abril 2002, pp. 4-6; y pars. 14-15, 17-19 y 36-38 de la OG n° 12. Asimismo, C. GOLAY, *op. cit.* pp. 60-68; C. VILLÁN DURÁN, *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) p. 76-81; y R. KÜNNEMANN, *op. cit.* pp. 171-176.

<sup>432</sup> El acceso económico (par. 13 de la OG n° 12) alude al “entitlement” para adquirir alimentos, bien directa (producir alimentos) o indirectamente. El acceso indirecto es el acceso a los medios (actividades económicas) para procurarse alimentos, ya sean los recursos naturales o no (habilidades, conocimientos o méritos...). El acceso físico se diferencia en que no depende de las actividades económicas o méritos.

<sup>433</sup> El par. 8 de la OG n° 12 lo especifica: los alimentos deben ser suficientes para satisfacer las necesidades dietéticas de los individuos, libres de sustancias adversas y aceptables por la cultura. Los párrafos 9, 10 y 11, desarrollan los tres elementos, por el mismo orden.

<sup>434</sup> La sostenibilidad está relacionada con la noción de alimentos adecuados o seguridad alimentaria. Se trata de un requisito ecológico y económico que incluye la disponibilidad y accesibilidad a largo plazo. R. KÜNNEMANN, *op. cit.* p. 169.

Al tratar de las obligaciones de los Estados en el ámbito nacional, la OG n° 12 sigue la metodología de Eide en su última formulación e identifica los tres niveles de obligación de los Estados: la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho. Es en el último nivel en el que se detiene, subdividiendo la obligación en facilitar y distribuir los alimentos o proporcionar (par. 15). Recuerda el contenido que Eide dio a las dos primeras obligaciones: respetar (el Estado debe respetar el acceso existente a una alimentación adecuada o a la base de recursos apropiada para su adquisición, y no adoptar medidas que obstruyan (priven o dificulten) ese acceso) y proteger (el Estado tiene la obligación de velar por que terceras partes bajo su jurisdicción (incluidas empresas privadas y particulares) no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada<sup>435</sup>), y lo enriquece con ejemplos de sus violaciones.

La Observación desarrolla la tercera categoría de obligaciones (la obligación de hacer efectivo o satisfacer) añadiendo, al igual que Eide efectúa en su última clasificación, una diferenciación interna: la obligación de hacer efectivo- facilitar y hacer efectivo- proporcionar<sup>436</sup>. En la subcategoría de facilitar, se requiere una acción del Estado más positiva de adoptar medidas y aplicar políticas que fortalezcan el acceso y la utilización de los recursos y medios que aseguren los medios de vida, esto es, que faciliten la capacidad de la población de alimentarse por sí misma. Sin embargo, la obligación de proporcionar va más allá<sup>437</sup>, aunque sólo opera cuando la seguridad alimentaria de las personas de ve amenazada por motivos ajenos a su voluntad: exige que los Estados proporcionen alimentos directamente a los individuos o grupos de la población especialmente vulnerables dentro de su jurisdicción que son incapaces, por razones que escapan a su control, de disfrutar el derecho a la alimentación adecuada por los medios a su alcance, incluidas las víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

---

<sup>435</sup> Esto implica la promulgación de leyes, pero también adoptar otras medidas que impidan que terceros priven del derecho. C. VILLÁN DURÁN, *op. cit.* (“El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”) p. 78, incluye aquí el establecimiento de órganos para investigar y proporcionar recursos eficaces si se viola el derecho.

<sup>436</sup> No es una nueva categoría, sino una distinción interna entre sujetos que tienen acceso pero limitado (necesita ser reforzado su acceso económico), y sujetos que no lo tienen (acceso inexistente, privados). Respecto a los primeros los Estados tienen la obligación de hacer efectivo- facilitar, y respecto a los segundos de hacer efectivo- proporcionar. *Vid.* R. KÜNNEMANN, *op. cit.* pp. 173-174.

<sup>437</sup> Se corresponde con las previsiones del artículo 11.2 del PIDESC. Cfr. pár 15 de la Observación General: “(c)uando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapan a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente”.

Si el Estado no proporciona esos alimentos, deberá pedir ayuda humanitaria, so pena de incurrir en el incumplimiento de esta tercera obligación en su segunda submodalidad.

Pero sobre todo resultan cruciales sus pronunciamientos sobre la determinación de cuando un Estado ha violado el derecho a una alimentación adecuada (y por lo tanto el PIDESC). Debe atenderse caso por caso, a la obligación general de realización progresiva y a las tres categorías, además de a su aplicación concreta. El derecho se viola cuando el Estado parte no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo de alimentos esencial para no padecer hambre (el contenido mínimo)<sup>438</sup>, por acción u omisión. Si el Estado alega que por limitaciones de recursos no puede proporcionar el acceso a quienes por sí mismos no se lo pueden asegurar, debe demostrar<sup>439</sup> que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone y alcanzar los niveles mínimos, o que ha sido incapaz de cumplir la obligación por razones que están fuera de su control y no ha logrado recabar el apoyo internacional necesario para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios.

También se viola el derecho cuando hay discriminación en el acceso a los alimentos<sup>440</sup>, o el Estado realiza acciones que niegan o impiden el acceso a una alimentación adecuada o no regula apropiadamente las acciones de otras entidades y esa falta de regulación tiene como efecto privar del acceso a una alimentación adecuada. Son ejemplos la suspensión o revocación formal de la legislación necesaria para el disfrute continuado del derecho a los alimentos, o impedir el acceso a la ayuda alimentaria humanitaria en conflictos internos u otras situaciones de emergencia.

En relación a la ayuda alimentaria, encontramos referencias en el desarrollo que la observación general efectúa de las obligaciones internacionales dimanantes del derecho a los alimentos (pars. 36-41). Siendo más discutible la extensión de estas obligaciones de los Estados respecto a los que no son nacionales, Eide ya las trató en su

---

<sup>438</sup> Vid. R. KÜNNEMANN, *op. cit.* pp. 177-182 sobre las violaciones del contenido mínimo y algunos ejemplos.

<sup>439</sup> Las limitaciones de recursos no operan en las obligaciones de respetar y no discriminar, pero sí en el resto (satisfacer y proteger), R. KÜNNEMANN, *op. cit.* p. 172. En tales casos, la OG n° 12 par. 17 señaló que la prueba de la falta de recursos incumbe al Estado y, si no lo hace en un plazo razonable, se entiende que ha violado el derecho.

<sup>440</sup> Sobre la obligación de no discriminación, cfr. par. 26 de la OG n° 12.

estudio de 1989 (pars. 182-255), el artículo 11.2.b del PIDESC también las reconoce y han sido objeto de pronunciamientos del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. La OG n° 12 establece la obligación de los Estados de reconocer el papel esencial de la cooperación internacional, y cumplir sus compromisos de acometer por sí solos o conjuntamente las acciones necesarias para la plena realización del derecho a una alimentación adecuada. Esto significa que no sólo deben apoyar la acción desarrollada por iniciativas y programas internacionales, sino también actuar por sí mismos fuera del marco de las organizaciones internacionales cuando sea apropiado.

A este respecto, la Observación reitera los cuatro niveles de obligaciones de los Estados: tomar medidas para que se respete el disfrute del derecho en otros países, para protegerlo, para facilitar el acceso a los alimentos y proporcionar la ayuda necesaria cuando se requiera. Deben velar porque se preste atención al derecho en los acuerdos internacionales, y con este fin considerar el desarrollo de otros textos jurídicos internacionales. Como parte de su obligación de respetar el derecho a los alimentos, deben abstenerse de imponer embargos u otras medidas de carácter similar que pongan en peligro las condiciones de producción alimentaria y acceso a los alimentos en otros países, y nunca deben emplear los alimentos como instrumento de presión política<sup>441</sup> y económica. Y en situaciones de emergencia<sup>442</sup>, tienen la responsabilidad individual y conjunta de cooperar proporcionando socorro y asistencia humanitaria según su capacidad.

Además, la Observación General reconoce el papel de los organismos de las Naciones Unidas (PMA, ACNUR, UNICEF, FAO), e insta a las instituciones financieras internacionales a que presten más atención a la protección del derecho a una alimentación adecuada en sus políticas de préstamo, acuerdos de crédito y programas de ajuste estructural.

---

<sup>441</sup> Vid. COMITÉ DESC, *Observación General n° 8. La relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales*, de 12 de diciembre de 1997, en OACNUDH/COMITÉ DESC “Base de datos de los órganos creados en virtud de tratados- General Comments- E/C.12/1997/8”, en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/974080d2db3ec66d802565c5003b2f57?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/974080d2db3ec66d802565c5003b2f57?Opendocument) (enero 2004)

<sup>442</sup> Sobre el derecho a la alimentación en estas situaciones L. COTULA y M. VIDAR, *The Right to Adequate Food in Emergencies*, FAO Legal Office, Publications/Legislative Studies No. 77, Rome, 2003.

Por último, en los pars. 38 *in fine* y 39 la Observación nº 12 recoge algunos principios que deben guiar la ayuda:

“... Debe asignarse prioridad en la asistencia alimentaria a las poblaciones más vulnerables” (par. 38 *in fine*), “(l)a asistencia alimentaria debe prestarse, en la medida de lo posible, de modo que no afecte negativamente a los productores locales y a los mercados locales y debe organizarse de manera que facilite el retorno a la autosuficiencia alimentaria de los beneficiarios. La asistencia debe basarse en las necesidades de los beneficiarios previstos. Los productos que figuren en el comercio internacional de alimentos o en los programas de asistencia deben ser sanos y ser aceptables culturalmente para la población receptora” (par. 39).

#### d) Los hitos del siglo XXI

Ulteriores avances en la definición del derecho fueron el nombramiento de Jean Ziegler como Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, y el inicio del proceso de elaboración de unas Guías Voluntarias (*Voluntary Guidelines*) sobre el derecho a la alimentación.

Este segundo proyecto se inició en el año 2002, cuando la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después* retomó la cuestión del Código de Conducta<sup>443</sup>, sin volver a alcanzarse consenso. Únicamente se logró aceptar la propuesta de elaborar unas directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados por realizar progresivamente el derecho a los alimentos adecuados en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. La Declaración de la Cumbre<sup>444</sup> invitó a la FAO “a que,

---

<sup>443</sup> Menos de un mes antes de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después* (22-23 mayo 2002), se celebró un Taller Internacional sobre un Código de Conducta sobre el Derecho a la Alimentación “Política contra el Hambre” (Taller de Berlín), con la participación de los Ministros de Agricultura de los países organizadores (Alemania, Chile, India, Italia, Noruega y Sudáfrica) y sus representantes, junto a más de 200 participantes de unos 70 países, como Asbjörn Eide, Joachim von Braun y Michael Windfuhr. Las conclusiones, elaboradas por el penúltimo de los participantes citados, se transmitieron a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación *Cinco Años Después*.

<sup>444</sup> *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, junio 2002, par. 10. Se plantea la duda de si el cambio de rumbo operado en la CMA de 2002 supone un retroceso, ya que su antecedente era el Código de Conducta de las ONG y se había solicitado que sobre su base se preparase un Código Voluntario de Conducta para la aplicación del Derecho a la Alimentación, *vid.* INSTITUTO INTERNACIONAL JACQUES MARITAIN, *op. cit.* (“Conclusiones”) conclusión nº 9.

en su 123º período de sesiones, (estableciere) un Grupo de Trabajo Intergubernamental, con la participación de los interesados, en el contexto del seguimiento de la CMA, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

Consecuentemente, una resolución del Consejo de la FAO de octubre de ese mismo año estableció un Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el derecho a una alimentación adecuada (GTIG). El cometido de éste sub-órgano del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO consistía en elaborar un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional<sup>445</sup>.

Respecto a su alcance, se pretende que no se limite a las partes del PIDESC, ni a los miembros de la FAO. Sobre su posible valor, Mechlem<sup>446</sup> identifica potenciales efectos tanto negativos (desplazar la atención del PIDESC hacia directrices más débiles, llevar a interpretaciones contradictorias y confundir, acabando con la claridad imperante desde la interpretación autorizada de la OG nº 12), como positivos (armonizar, influir la conducta de los Estados, servir de instrumento interpretativo, clarificar las normas vinculantes abstractas, facilitar la aplicación y el cumplimiento

---

G. MOORE, *op. cit.* (“A tool for Helping States in Interpreting the Right to Food: General Comment 12 on the Right to Adequate Food”) p. 9, lo critica “(t)his wording has now been changed in the draft resolution for the World Food Summit: five years later, to a call for the development of a voluntary code of conduct on food security for all. But neither the original wording adopted by the World Food Summit, nor the new wording reflect the human rights dimension, in the same way as that dimension is reflected throughout other parts of the Summit Plan of Action. That dimension can only be reflected in the development by governments, together with civil society, of a **Code of Conduct on the Right to Adequate Food**”.

<sup>445</sup> Sobre el GTIG *vid.* OFICINA JURÍDICA DE LA FAO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, “Grupo de Trabajo Intergubernamental” <http://www.fao.org/righttofood/es/index.html> (enero 2004). El GTIG ha celebrado cuatro sesiones (en marzo de 2003, octubre de 2003, julio de 2004 y septiembre de 2004) y el Consejo de la FAO ha aprobado el texto definitivo el 23 de noviembre de 2005. Las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* están disponibles en, *ibidem* “Grupo de Trabajo Intergubernamental- Directrices Voluntarias en apoyo...”, en [http://www.fao.org/righttofood/es/highlight\\_51596es.html](http://www.fao.org/righttofood/es/highlight_51596es.html) (febrero 2005)

<sup>446</sup> K. MECHLEM, Asesora Jurídica de la FAO, “The Intergovernmental Working Group on the Right to Adequate Food (IGWG)”, first draft, *Centre for Studies and Research/Hague Academy of International Law, Seminar on Food Security*, August 2003.



nacionales, presionar a través de la publicidad, expresión intermedia de un consenso internacional que prepara el camino para un desarrollo legal posterior - posiblemente hasta que haya la suficiente voluntad para consensuar un texto obligatorio -). Sin embargo, es demasiado pronto para saber cual será su impacto. Mechlem se arriesga a calificarlo de “*useful ‘compromise’ instrument as a stronger mechanism was not feasible*”. Lo que sí que está claro es que las *voluntary guidelines* poseen menos valor que un *code of conduct*, terminología que se rechazó expresamente.

Por lo tanto, en los últimos años el Derecho Internacional ha otorgado un contenido más preciso al derecho a una alimentación adecuada, sobre todo a través de la adopción de la Observación General nº 12 por el Comité DESC. Ya no cabe duda de que se trata de un derecho humano de contenido acotado. No obstante, las reticencias de algunos Estados (fundamentalmente EEUU) a avanzar en su desarrollo han frenado el proceso de su definición. No son parte en el PIDESC, obstaculizaron la elaboración de un Código de Conducta, han diluido el contenido de las Directrices Voluntarias y ahora niegan la justiciabilidad del derecho a los alimentos. Porque, para que el derecho a la alimentación sea pleno, no basta la precisión de su contenido, sino que conviene que goce, además, de una mayor protección jurídica. En el siguiente epígrafe tratamos de la vía idónea para canalizar esta recomendación.

### C) El camino hacia su justiciabilidad

Una vez constatada la aceptación universal del derecho a la alimentación, y a la luz de su manifiesta inobservancia en muchos países en desarrollo, cabe preguntarse si es posible exigir su cumplimiento ante órganos capacitados para imponer sanciones. O lo que es lo mismo, sobre su justiciabilidad (en inglés “*justiciability*”, en francés “*justiciabilité*”) o la garantía de que sus titulares gozarán de protección jurídica en caso de violación de sus obligaciones por parte del Estado.

Debemos distinguir una justiciabilidad en abstracto (Capítulo II.2.C.i) de otra en concreto (Capítulo II.2.C.ii), para poder averiguar de cual de ellas carece el derecho. Por justiciabilidad de un derecho en abstracto o *a priori*, se entiende “*la posibilidad de que ese derecho sea invocado por un individuo o grupo ante un órgano independiente*

*judicial o cuasijudicial*<sup>447</sup>, *el cual podrá determinar su contenido en un caso concreto y decidir las medidas a adoptar para protegerle jurídicamente en caso de violación, si la hay*<sup>448</sup>. La justiciabilidad en concreto da un paso más, y supone que efectivamente podamos invocar su violación y gozar de protección jurídica. La primera depende de la naturaleza del derecho, mientras que la segunda exige previsiones normativas que la reconozcan y establezcan procedimientos y órganos para controlarlo, y que de hecho estos se hallan establecido.

*i.- La indudable justiciabilidad en abstracto del derecho a la alimentación*

Consideramos que el derecho a la alimentación sí que es justiciable en abstracto o en potencia<sup>449</sup>. Porque, aunque no se pueda transponer la teoría del derecho interno al plano internacional de los derechos humanos, que estos derechos reconocidos por el Derecho Internacional puedan y deban ser reivindicados ante los Tribunales supone su perfección: “(p)our qu’ un droit reconnu par la loi soit un droit parfait, il faudrait qu’ existe aussi un système par lequel faire respecter ce droit et mettre fin à la violation ou accorder réparation à la victime”<sup>450</sup>. Así, aunque es cierto que para que un derecho sea derecho no hace falta que pueda ser invocado ante los tribunales, ello contribuye enormemente a su plena realización.

Además, la justiciabilidad *a priori* del derecho a la alimentación puede justificarse con principios característicos del Derecho Internacional Público. Por un lado, hay quienes afirman que la imposibilidad de presentar reclamaciones por su violación vulnera el principio de que nadie puede ser a la vez juez y parte, uno de los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas, en el sentido

---

<sup>447</sup> Aquí radica la diferencia entre la justiciabilidad en el ámbito interno y en el internacional. En el ámbito internacional caben los segundos (órganos cuasijudiciales), como por ejemplo la Comisión de Derechos Humanos.

<sup>448</sup> Definición inspirada en la de C. GOLAY, *op. cit.* pp. 7-8.

<sup>449</sup> R. KÜNNEMANN *-op. cit.*, pp. 168 y 172- sostiene que, en caso de incumplimiento de las obligaciones, las víctimas deberían poder demandar a los Estados ante tribunales internacionales y nacionales. Más adelante (pp. 175-176), afirma que la propia OG n° 12 lo prevé, contemplando tanto protección jurídica, incluso judicial, como la reparación: “(r)emedies should include the provision of physical and economic access to adequate food, compensation for the suffering caused by the violation, and programmes providing economic access to food and enabling victims to feed themselves in the future”.

del artículo 38.1.c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia<sup>451</sup>. Porque a falta de este recurso, los gobiernos disfrutarían de discrecionalidad para juzgar unilateralmente la naturaleza y extensión de sus obligaciones, lo cual es incompatible con la noción fundamental de derecho y con las exigencias esenciales de todo sistema jurídico en el que nadie puede ser a la vez juez y parte. En consecuencia, es necesario que los derechos y obligaciones puedan ser juzgados por tercera parte imparcial. Por otro lado, el principio de interdependencia e igual naturaleza de todos los derechos humanos los equiparan también en el sentido de ser susceptibles todos ellos de reclamación ante órganos judiciales o cuasijudiciales<sup>452</sup>.

En tercer lugar, la naturaleza del derecho a la alimentación no es obstáculo a su justiciabilidad. Christophe Golay, ayudante del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Alimentación y activo investigador en esta cuestión<sup>453</sup>, ha conseguido demostrarlo mediante un análisis minucioso de la doctrina y práctica “onusiana” (de Eide y de las Observaciones Generales). El Relator Especial lo había afirmado anteriormente: el derecho a la alimentación es por naturaleza justiciable<sup>454</sup>.

Por tanto, no cabe duda de que el derecho a la alimentación es *a priori* justiciable, según el tenor literal de la OG 12 n° (par. 32) “(t)oda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener

---

<sup>450</sup> A. EIDE, *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme*) p. 16 n° 59.

<sup>451</sup> Es la opinión de A. EIDE, *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme*) p. 16 n°. 57, apoyándose en E. LAUTERPACHT en la nota 23, (E. LAUTERPACHT, *International Law*, 8th ed. 1970, pp. 68-74). El art. 38. 1.c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia se refiere a la toma de decisiones por la Corte aplicando los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas. Texto completo en ONU, “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia” <http://212.153.43.18/icjwww/basicdocuments/basictext/statute.htm> (marzo 2004)

<sup>452</sup> J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 10 enero 2002, Doc. E/CN.4/2002/58, par. 37, se pronuncia en este sentido. El que el derecho no fuese justiciable sería arbitrario e incompatible con la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

<sup>453</sup> Precisamente, su trabajo de investigación versó sobre la justiciabilidad del derecho a la alimentación: C. GOLAY, *op. cit.* Llegó a la conclusión de que, en el caso concreto, la mayoría de obligaciones derivadas del derecho a la alimentación también son justiciables.

<sup>454</sup> J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 10 enero 2002, Doc. E/CN.4/2002/58, pars. 29-71.

*acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional”.*

*ii.- La justiciabilidad en concreto del derecho a los alimentos*

No hay que confundir la justiciabilidad en abstracto con la invocabilidad del derecho a la alimentación en un caso concreto. La titularidad del derecho no conlleva la legitimación activa para interponer reclamaciones por su violación: *“todo ser humano es sujeto de los derechos humanos en el sentido de que su realización representa un interés para él. No obstante, el individuo, el particular, no es necesariamente sujeto de estos derechos en el sentido de tener la posibilidad de presentar una reclamación cuando estos derechos sean violados”*<sup>455</sup>.

Que el derecho a la alimentación sea justiciable en un supuesto particular depende de varios factores. Deben ser precisos tanto el contenido del derecho, como la definición de las obligaciones de los Estados (sin la cual es casi imposible determinar la existencia de una violación del derecho). Junto a lo anterior, es necesario que existan procedimientos de recurso e instituciones a las cuales el individuo se pueda dirigir para la determinación de la existencia o no de una violación de sus derechos (órganos que puedan controlar el respeto de esas obligaciones por el Estado).

El primer factor ha sido progresivamente conseguido gracias al impulso que Eide dio al proceso de determinación del contenido y las obligaciones de los Estados respecto al derecho a la alimentación. Sin embargo, el segundo varía en función del tiempo y lugar, depende de las normas aplicables y del nivel al que se refiera (internacional, regional, nacional), pues la posibilidad de invocar el derecho se ha desarrollado de manera desigual en función del ámbito (nacional, regional e internacional)<sup>456</sup>.

---

<sup>455</sup> A. EIDE *op. cit.* (*Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l’homme*) p. 17 n° 63. Traducción libre de la autora.

<sup>456</sup> Sobre este punto *vid.* INSTITUTO INTERNACIONAL JACQUES MARITAIN, *op. cit.* (“Hacia la realización del Derecho a la Alimentación. El Código de Conducta”).

En el ámbito nacional, los progresos de la jurisprudencia constitucional de algunos países ya han permitido superar la barrera ideológica a la *justiciabilidad* del derecho a la alimentación (epígrafe a). Lamentablemente, en los ámbitos regional e internacional los instrumentos jurisdiccionales para la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales son todavía muy débiles (epígrafes b y c).

a) La justiciabilidad del derecho en el ámbito nacional

En el ámbito interno, hemos visto que las constituciones de veintidós países se refieren al derecho a la alimentación. Estas previsiones son determinantes para la protección del derecho a la alimentación dentro de los Estados.

No obstante, según la orientación ideológica tradicional que no reconoce al derecho a la alimentación el carácter *self-executing* (es decir, una importancia propia directa), existe siempre la necesidad de una ley marco sobre esta cuestión, que pocos países han desarrollado. Así, el reconocimiento o no y la articulación de la justiciabilidad depende del sistema legal nacional y varía en función del país. Por este motivo (y también porque los derechos económicos sociales y culturales por lo general se consideran no justiciables), hasta ahora rara vez ha sido posible llevar una violación del derecho a la alimentación frente a un tribunal nacional.

Pero algo está cambiando, pues en Sudáfrica, además de la específica previsión constitucional, la sentencia de la Corte Constitucional en el caso *Government of the Republic of South Africa v. Irene Grootboom and others* aprobó el principio (y estableció un precedente) del control y de la relativa justiciabilidad sobre la aplicación gradual y progresiva por el gobierno del derecho a la alimentación<sup>457</sup>. Por otro lado, en la India una reciente sentencia de la Corte Suprema (2001) demostró que un caso de malnutrición difundida y de grandes proporciones puede ser llevado ante un juez<sup>458</sup>. En

---

<sup>457</sup> Vid. C. GOLAY, *op. cit.* pp. 68-76; y J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *op. cit.* (*El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 10 enero 2002, Doc. E/CN.4/2002/58) pars. 48 y 53.

<sup>458</sup> En el caso *People's Union for Civil Liberties v. Union of India, Food Corporation of India, State of Orissa, State of Rajasthan, State of Chattishgarh, State of Gujarat, State of Himachal Preadesh, State of Maharashtra*, la Corte Suprema reconoció la responsabilidad de las instituciones federales y de cada uno de los gobiernos locales arriba citados por las condiciones de malnutrición en masa de las poblaciones de estas áreas.

un país desarrollado, Suiza, también hay pronunciamientos favorables del Tribunal Federal, de 1996 y de 1998, en los que se reconoció el derecho de obtener del Estado la garantía de las condiciones mínimas de subsistencia (alimento, vestido, vivienda) de todos los individuos, incluso de los que se encuentran en situaciones irregulares y sin ciudadanía o permiso de residencia<sup>459</sup>.

#### b) La justiciabilidad del derecho en el ámbito regional

En el ámbito regional, los textos más importantes que protegen directa o indirectamente el derecho a la alimentación son: para Europa, la Carta Social Europea y el Protocolo Adicional de 1995; para Sudamérica, el Protocolo de San Salvador (o Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor desde el año 1999); para África, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1986 y el Protocolo Adicional de 1998.

Cada uno de estos textos prevé instrumentos de control de mayor o menor calado (la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, por ejemplo, recibe relaciones de Estados y denuncias de individuos y ONGs y elabora informes que no son vinculantes), pero ninguno dispone de organismos jurisdiccionales que puedan sancionar las violaciones del derecho a la alimentación. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son órganos jurisdiccionales efectivos de hecho sólo para los derechos civiles y políticos y ambos excluyen los recursos individuales por la violación del derecho a la alimentación, aunque la reciente evolución jurisprudencial de estos dos órganos no excluye una tutela indirecta a través del derecho a la vida.

#### c) La justiciabilidad del derecho en el ámbito internacional

En el ámbito internacional, el texto de referencia es el PIDESC y el órgano de control el Comité DESC. El citado órgano controla los informes suministrados por los Estados y puede formular recomendaciones no vinculantes, por lo que el poder judicial

---

<sup>459</sup> Al reafirmarse en 1998, se ha transformado a todos los efectos en un principio constitucional no escrito, tanto que ha sido introducido en la nueva Constitución suiza de 1999.

queda excluido. Esto nos lleva a denunciar la evidente (e injustificada) diversidad de la protección y tutela entre los diferentes derechos, ya que la violación de los derechos civiles y políticos faculta a cada individuo a presentar un recurso directo ante el Comité de Derechos Humanos, naturalmente siempre y cuando su Estado de pertenencia sea signatario del primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>460</sup>.

Esta desigualdad está en conflicto con las previsiones de la Convención de Viena de 1993, en la que se afirmó la total paridad entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales. Por eso, convendría que se adoptase el debatido Proyecto de Protocolo Facultativo al PIDESC, pues permitiría a los individuos o grupos de individuos cuyo derecho ha sido violado presentar reclamaciones individuales frente a su Estado, y el Comité DESC podría aplicar el derecho en casos concretos.

También sería conveniente que la justiciabilidad del derecho a la alimentación se desarrollase plenamente en todos los ámbitos. Ello contribuiría en gran medida a solucionar el problema del hambre, pues presionaría a los Estados a cumplir todas las obligaciones derivadas del derecho: respetar y proteger a los que no pasan hambre, y hacer efectivo el derecho para los que sí están subalimentados. Porque las claves para dar solución al hambre son dos: consolidar y materializar la voluntad política de acabar con ella, y apoyar los mecanismos jurídicos para proteger y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada<sup>461</sup>. Y, si bien la primera es escurridiza, la segunda posee más visos de prosperar y ser efectiva.

---

<sup>460</sup> Aunque sea indudable que estamos ante un derecho humano en toda su plenitud, desgraciadamente los mecanismos previstos para su realización y aplicación son diferentes a los establecidos para los derechos civiles y políticos. El PIDCP establece el respeto inmediato de los derechos (artículo 2, respetar y garantizar) y la maquinaria para hacerlos respetar en la práctica (la presentación de informes periódicos por los Estados al Comité de Derechos Humanos y, si los Estados aceptan el Protocolo facultativo, la presentación de quejas individuales). Sin embargo, el PIDESC sólo establece la obligación de actuar para realizar progresivamente los derechos reconocidos y la presentación por los Estados de informes periódicos al Comité DESC (arts. 16 y 17 del PIDESC).

<sup>461</sup> E. MESSER, *op. cit.* (“Conclusions”) pp. 187-188: “(h)unger situations ultimately are amenable to political solutions, much as their existence and persistence are due to political causes. International committees, which seem to be gaining both political wisdom and technological expertise, still need to acquire greater political will to act”.

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación subraya la importancia de la justiciabilidad del derecho: “la justiciabilidad es absolutamente esencial en la lucha por el derecho a la alimentación. ¿Por qué? Porque hacer el derecho a la alimentación exigible judicialmente significa que la gente puede buscar remedio y responsabilidad si su derecho a la alimentación es violado. Si los Gobiernos han de rendir cuentas por no cumplir sus obligaciones conforme al derecho internacional, la justiciabilidad del

---

*derecho a la alimentación debe ser plenamente establecida*”, J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *op. cit.* (*El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 10 enero 2002, Doc. [E/CN.4/2002/58](#)) par. 32.



## **SEGUNDA PARTE:**

### **El actual régimen internacional de *ayuda alimentaria al desarrollo***



Una vez delimitado el problema mundial del hambre y las maneras a través de las cuales lo afronta la práctica internacional, pasamos a examinar el régimen internacional de uno de los medios de acción tendentes a solucionarlo: la *ayuda alimentaria al desarrollo*.

Cuanto ha sido tratado hasta el momento sirve de marco general en el que se sitúa este concreto instrumento de la acción internacional contra el hambre, con las repercusiones que ello acarrea para su efectividad y funciones. Porque la explicación que se dé al hambre y el enfoque adoptado para eliminarla condicionarán el papel que se otorgue a esta ayuda y su eficacia.

Con este análisis pretendemos dilucidar cuál es el régimen internacional multilateral de *ayuda alimentaria al desarrollo* en cuanto medio de lucha frente al hambre. Con el término régimen, aludimos a la organización a través de la cual se gestiona, gobierna y configura la ayuda alimentaria<sup>462</sup>. Por lo tanto, incluye la normativa jurídica que la regula, las organizaciones internacionales y sus órganos implicados en cualquiera de los aspectos de la ayuda, así como la acción de los donantes involucrados.

Como punto de partida, dedicaremos el primer capítulo a introducir de modo general el instrumento de la ayuda alimentaria (Capítulo I.1) y la evolución de su régimen desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días (Capítulo I.2). A continuación, centrados ya en la *ayuda alimentaria al desarrollo*, examinaremos la articulación del instrumento efectuada por las principales normas multilaterales y por los órganos de las organizaciones internacionales multilaterales que lo configuran, gestionan y gobiernan (Capítulos II y III, respectivamente), dejando para la Tercera Parte los del ámbito de la UE. Por último, analizaremos las críticas que ponen en entredicho la *ayuda alimentaria al desarrollo* e introducen una dosis de inestabilidad en el régimen internacional de esta modalidad de ayuda (Capítulo IV).

---

<sup>462</sup> Compartimos la definición de Shaw y Singer “(w)e use the word ‘regime’ to address not only the appropriate level of food aid resources but also how they should be administered and governed”, J. SHAW y H. W. SINGER, “A Future Food Aid Regime: Implications of the Final Act of the Gatt Uruguay Round”, *Discussion Paper 352*, Institute of Development Studies, Sussex (England), September 1995, p. 1.

## **CAPÍTULO I.- CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

La ayuda alimentaria es un instrumento controvertido, en el que se dan cita los intereses de múltiples actores (donantes, destinatarios, multinacionales, productores, consumidores...) <sup>463</sup>. Pero siempre se ha concebido como una de las medidas que deben barajarse a la hora de luchar contra el hambre. De hecho, encaja a la perfección en la metodología de Sen (restaura y refuerza el acceso de las personas a una alimentación adecuada), y en la clasificación de las obligaciones derivadas del derecho humano a la alimentación (en la obligación de satisfacer y en la realización del derecho a no padecer hambre, sobre todo para los sujetos vulnerables).

Este primer capítulo posee un carácter introductorio de la materia relativa a la ayuda alimentaria internacional. Trataremos las cuestiones más relevantes a los efectos de ofrecer una visión general de este instrumento que posteriormente sirva para comprender las limitaciones y dificultades de una de las modalidades de esta ayuda (la *ayuda alimentaria al desarrollo*), y las virtudes y deficiencias del régimen de la UE al respecto.

Comenzaremos destacando la complejidad de la propia definición y clasificación de este medio de acción (Capítulo I.1), lo que explicará las dificultades ligadas a todo estudio que verse sobre el mismo. Y completaremos este análisis con un repaso general de la evolución del régimen internacional de la ayuda alimentaria, que dará cuenta de los nuevos aires que inspiran el instrumento desde la introducción de la seguridad alimentaria como objetivo de la ayuda (Capítulo I.2).

### **1) Problemas de definición y clasificación de la ayuda alimentaria**

Las principales dificultades de toda investigación sobre la ayuda alimentaria tienen que ver con su propia definición y clasificación. La complejidad y relevancia de estos aspectos de la ayuda aconsejan tratarlos pormenorizadamente y tomar postura, ya que servirán de fundamento del resto del trabajo. Así pues, dedicaremos un primer

epígrafe a aclarar el concepto de ayuda alimentaria del que parte esta tesis doctoral (Capítulo I.1.A), y un segundo apartado a ofrecer una clasificación de la ayuda que sitúe la *ayuda alimentaria al desarrollo* y facilite la comprensión de los resultados de la investigación (Capítulo I.1.B).

A) Los obstáculos planteados por la ausencia de una definición jurídica precisa de la ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria es una materia espinosa, incluso desde el punto de partida de su definición jurídica, o, para ser exactos, la ausencia de la misma. Cualquiera que asuma la tarea de revisar un instrumento que puede incidir en la seguridad alimentaria de millones de seres humanos esperaría encontrar una definición exacta y unánime del instrumento que pretende examinar. Pero no es éste el caso.

Atendiendo a las principales normas vinculantes en la materia, descubrimos la ausencia de tal descripción, lo cual complica considerablemente cualquier investigación. Porque, de hecho, el Reglamento del Consejo (CE) n° 1292/96<sup>464</sup> no proporciona ningún tipo de definición, y la única referencia explícita que el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 efectúa al término es muy imprecisa. En efecto, el artículo II.a.xi del Convenio se limita a señalar:

*“(c)onforme al presente Convenio, salvo que el contexto requiera otro significado, toda referencia a:*

*(xi) “alimento” o “ayuda alimentaria” incluye, de ser apropiado, una referencia a semilla para cultivos alimentarios”*<sup>465</sup>.

---

<sup>463</sup> IRRC, “Editorial”, *International Review of the Red Cross* (IRRC), No. 315, November-December 1996, pp. 586-587, p. 587.

<sup>464</sup> Es la norma principal en el actual régimen jurídico de ayuda alimentaria de la UE y atraerá gran parte de nuestra atención en el Capítulo I.2 de la Tercera Parte.

<sup>465</sup> Más adelante, el artículo IX.c promueve un mínimo de 80 % en forma de donaciones, y otras previsiones del Convenio sobre Ayuda Alimentaria se refieren a la forma y contenido de la ayuda. Por el momento, basta advertir que el texto del Convenio en vigor se encuentra en español en INTERNATIONAL GRAINS COUNCIL (IGC, en español Consejo Internacional de Cereales -CIC-), “About IGC/FAC- español- Los Convenios Actuales- Convenio sobre Ayuda Alimentaria, 1999- texto completo fac99s.pdf”, <http://www.igc.org.uk/brochure/fac99s.pdf> (octubre 2002); y la versión inglesa en IGC, “About IGC/FAC- The Present Conventions- The Food Aid Convention, 1999- full text fac99e.pdf”, <http://www.igc.org.uk/brochure/fac99e.pdf> (octubre 2002)

Las dificultades derivan, fundamentalmente, de la existencia de ayuda concesional (no enteramente gratuita)<sup>466</sup>, empleada en gran parte por los Estados Unidos. Existen muchos principios tendentes a esclarecer la barrera entre concesionalidad y operaciones comerciales<sup>467</sup>, pero esta frontera sigue siendo borrosa y los continuos desacuerdos acerca de determinados tipos de operaciones obstaculizan la aplicación de los principios de la FAO tendentes a controlar las transacciones de ayuda alimentaria. Al final, la solución ha sido considerar como ayuda alimentaria lo que los países declaran como tal:

*“(i)n the now large food aid literature, the reader and the author are usually assumed to share a common definition; that is that food aid is what the donors choose to call food aid. These are the aid funded food operations in a particular developing country that are characterised as food aid. More generally, food aid is that which is reported as such annually in a separate survey to the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) by member countries”*<sup>468</sup>.

En el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC), dos textos diferentes tratan de este extremo: el artículo 10.4 del Acuerdo sobre Agricultura y el párrafo 3º de la Decisión de Marrakech. No obstante, el impacto de estos dos cuerpos en la iluminación de la disputa es mínimo. El primero<sup>469</sup> proclama:

---

El Sr. Richard Woodhams, actual Ayudante del Director Ejecutivo de Asuntos del Consejo y el Comité del Consejo Internacional de Cereales, nos ofreció una justificación: la definición de la ayuda alimentaria del Convenio sobre Ayuda Alimentaria es negativa (lo que no cubre el Convenio no es ayuda alimentaria); R. WOODHAMS, Entrevista de 5 de noviembre de 2003, Consejo Internacional de Cereales, Canary Wharf (Londres). Aunque no sea muy ortodoxa esta cita, resulta pertinente hacerla constar por ser el resultado de la investigación de la autora sobre el terreno.

<sup>466</sup> *“The narrow dividing line which Konandreas and Ram Saran explore between ‘aid’ and concessional sales (dumping) raises the more fundamental question of what exactly is food aid”*, E. CLAY y O. STOKKE, “Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”, en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, Frank Cass, London, 1991, pp. 1-36, p. 8.

<sup>467</sup> Son los *Principios de la FAO sobre Colocación de los Excedentes y Obligaciones de Consulta de los Estados Miembros*, *vid. infra* Capítulo II.2.B de esta parte, pp. 260 y ss.

<sup>468</sup> E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (“Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”) p. 1.

<sup>469</sup> OMC, *Acuerdo sobre la Agricultura*, “Documentos- Textos Jurídicos- los Acuerdos de la Ronda Uruguay- Anexo 1º Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías- Agricultura”,

“(l)os Miembros donantes de ayuda alimentaria internacional se asegurarán:

- (a) de que el suministro de ayuda alimentaria internacional no esté directa o indirectamente vinculado a las exportaciones comerciales de productos agropecuarios a los países beneficiarios;
- (b) 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); y
- (c) de que esa ayuda se suministre en la medida de lo posible en forma de donación total o en condiciones no menos favorables que las previstas en el artículo IV del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986<sup>470</sup>.

En el segundo texto<sup>471</sup>, los Ministros acuerdan establecer mecanismos para asegurar que la aplicación del Acuerdo sobre Agricultura no afecte adversamente la disponibilidad de suficiente ayuda alimentaria.

La doctrina también discute sobre la cuestión. Recientemente, se ha celebrado en Berlín un Seminario Internacional sobre ayuda alimentaria “Contribuciones y Riesgos para la Seguridad Alimentaria Sostenible” (2-4 septiembre 2003), y una de las principales materias objeto de debate ha sido precisamente este punto. Justo antes de la clausura, el profesor Joachim von Braun ha presentado la *Declaración de Berlín sobre Ayuda Alimentaria*, en la que se asume una definición de ayuda alimentaria que no consideramos implícita en los debates: “*el conjunto de intervenciones de ayuda alimentaria que pretenden mejorar la seguridad alimentaria de los más necesitados a*

---

[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/legal\\_s/14-ag.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s/14-ag.pdf) (septiembre 2003) Vid. *infra* Capítulo II.2.E de esta Segunda Parte, pp. 284 y ss.

<sup>470</sup> La última referencia debe actualizarse con el actual artículo IX.a.iii del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999, en el que se establece un plazo de restitución de 20 años o más y unos tipos inferiores a los comerciales.

<sup>471</sup> Su denominación completa es *Decisión sobre Medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios*. Se adoptó por el Comité de Negociaciones sobre Comercio de la OMC en 1994, OMC “Documentos- Textos jurídicos- Decisiones y declaraciones ministeriales de la Ronda Uruguay- Agricultura: medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios”, [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/35-dag.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/35-dag.pdf) (marzo 2004) Vid. *infra* Capítulo II.2.E de esta Segunda Parte, pp. 285 y ss.

*corto y a largo plazo, ya sea con recursos internacionales, nacionales, públicos o privados*”<sup>472</sup>. Sin embargo, esta definición no es nueva, sino que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ya la propuso en un documento de trabajo para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996<sup>473</sup> y no se adoptó con carácter más general en los siete años siguientes.

Por el contrario, otros autores<sup>474</sup> critican el amplio alcance de este intento de conceptualizar la ayuda alimentaria: perpetúa el *status quo* y no apoya el proceso de cambio, deja sin salvar el antagonismo Estados Unidos *versus* Unión Europea, no es ni útil ni operativa (lleva a una pérdida de claridad), e implica que no sirve de nada considerar por separado la ayuda alimentaria como tipo de ayuda según se distingue en las definiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La definición alternativa que ofrecen estos expertos concibe la ayuda alimentaria internacional como una transferencia de recursos que reviste la forma de ayuda en productos ajustada a las definiciones de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del CAD de la OCDE. Parece compartir la visión de la FAO en su documento de trabajo nº 13 para la CMA<sup>475</sup>, en el que distingue entre las intervenciones de asistencia alimentaria dirigidas a la seguridad alimentaria (“food assistance interventions directed at food security”) y la ayuda alimentaria internacional (“international food aid”) <sup>476</sup>. La primera comprende las intervenciones de seguridad alimentaria que implican distribución directa de alimentos o intervenciones en los mercados alimentarios vía subsidios, sellos o raciones. La segunda es una transferencia de recursos (o ayuda en productos) ajustada a las definiciones de AOD del CAD.

---

<sup>472</sup> Este texto y las demás intervenciones se encuentran en <http://www.foodaid-berlin2003.de> (enero 2004), *vid.* Sección “Temas generales y recomendaciones” punto 2. Incluye como ayuda alimentaria las intervenciones en los sistemas alimentarios nacionales para promover la seguridad alimentaria.

<sup>473</sup> FAO, *op. cit.* (*Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead For Food Aid*). Sirvió de base para preparar otro documento de trabajo de la Cumbre, *vid. infra* nota 475.

<sup>474</sup> Entre ellos se encuentra Edward Clay. Para acceder a algunas de sus manifestaciones más recientes *vid. supra* nota 472.

<sup>475</sup> FAO, *Food Security and Food Assistance*, WFS 96/TECH/14, Provisional version, (Technical paper prepared for the WFS, provisional), July 1996.

<sup>476</sup> En el Briefing Paper de ODI “Reforming Food Aid: time to grasp the nettle”, January 2000, [http://www.odi.org.uk/briefing/1\\_00.html](http://www.odi.org.uk/briefing/1_00.html) (junio 2004), E. CLAY subrayó la diferencia que existe entre la asistencia alimentaria y la ayuda alimentaria internacional. *Vid.* asimismo el epígrafe I.1.B.iv de este Capítulo sobre “Otras acciones complementarias en la UE: la tendencia a combinar la ayuda alimentaria con las nuevas operaciones de seguridad alimentaria”.



Esta última definición es útil para planificar y organizar intervenciones de seguridad alimentaria. Primero, se considera la eficacia comparativa de las intervenciones alimentarias. En segundo lugar, se plantea la manera más eficiente y rentable de financiarlas (ayuda financiera, ayuda en productos, apoyo presupuestario, o ayuda por proyectos). El tercer y último paso supone, si se estima que se necesitan alimentos como ayuda en productos, tomar en consideración la manera más rentable de proporcionarlos: adquisición doméstica (compras locales) o de fuentes internacionales; licitación abierta o restringida a los países en desarrollo vecinos (transacciones triangulares). Aunque haya una parte de la ayuda alimentaria según la definición de AOD del CAD que no se dirija principalmente a un objetivo de seguridad alimentaria<sup>477</sup>, aceptar esta definición resulta menos gravoso que optar por la de la “Declaración de Berlín”. Porque si permitimos la flexibilidad de la primera definición, se interpretará que un grupo de actividades demasiado amplio persigue la seguridad alimentaria.

Sobre la base de lo que antecede, concebimos la ayuda alimentaria como una modalidad de AOD en el sentido abogado por el segundo grupo de especialistas. Esta definición se apoya en la naturaleza de ayuda al desarrollo que la doctrina y expertos asocian a la ayuda alimentaria desde hace décadas y se reconoció formalmente en la regulación de ayuda alimentaria con la reforma global del régimen en los años 80 y 90. En este caso, sí que disponemos de una definición unánime de lo que constituye AOD, la establecida por el CAD de la OCDE, órgano al que le corresponde fijar los requisitos que convierten a los flujos de asistencia oficial para el desarrollo en AOD<sup>478</sup> y recibir

---

<sup>477</sup> Es el caso de la ayuda alimentaria suministrada por los Estados Unidos. Por un lado, puede utilizarse la *ayuda alimentaria por programas* con el objeto de proporcionar asistencia económica para una estabilización económica o política, como ocurrió a finales de los 90 con Rusia e Indonesia. Ocurre poco pero sigue previsto en la mayoría de programas bilaterales, como el Título 1 de la Ley Pública 480 estadounidense y la Sección 416 de la USAA (United States Agricultural Act). Por otro lado, también puede ocurrir que se emplee la monetización de modo que se persigan fines distintos a la seguridad alimentaria, como sucede en el Título 2 de la Ley Pública 480 estadounidense, en base al cual algunas Organizaciones Voluntarias Privadas (OVP) están vendiendo productos de ayuda alimentaria para proporcionar apoyo en moneda local a actividades de desarrollo propias o de sus socios (que pueden tener la seguridad alimentaria como uno de sus objetivos, entre otros). *Vid.* los sitios web de los organismos estadounidenses que gestionan estos programas: USDA (Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos), <http://www.fas.usda.gov/food-aid.html>; y USAID (Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional), <http://www.usaid.gov/>

<sup>478</sup> Sobre el CAD de la OCDE, *vid. infra* Capítulo III.5 de esta parte, pp. 341 y ss.

La Secretaría del CAD elaboró una nota que facilita la comprensión de la definición de AOD del CAD: DEVELOPMENT CO- OPERATION DIRECTORATE/DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE/WORKING PARTY ON STATISTICS, *Is it ODA?*, Nota de la Secretaría sometida a la

las notificaciones de AOD de los miembros del CAD. Nguyễn, Daillier y Pellet recogen el espíritu concesional o gratuito de este tipo de ayuda internacional, al afirmar que es AOD “*toute opération procurant à un pays en développement un avantage qu’il ne pourrait acquérir par la voie de transactions commerciales fondées sur l’équilibre d’intérêts purement économiques à court terme*”<sup>479</sup>.

Haciendo uso de sus competencias, el CAD ha caracterizado como AOD a los flujos<sup>480</sup> que cumplen varios criterios. En primer lugar, por sus destinatarios, tanto países de la parte I de la lista del CAD<sup>481</sup> como organizaciones internacionales que

---

reunión del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas para comentarios y decisión sobre si debe formar parte de las *Statistical Reporting Directives* (DCD/DAC(2000)10), DCD/DAC/STAT(2001)8, 22 May 2001. Esta nota no constituye una guía definitiva de los requisitos para ser AOD, pues sólo los puede determinar el CAD y sus Directrices, pero sirve para trazar las líneas generales de este tipo de asistencia.

La AOD forma parte de la asistencia oficial para el desarrollo, junto con la Ayuda Oficial (AO, lo mismo pero para países de la Parte II de la lista del CAD) y Otros Flujos Oficiales (OFO, los otros flujos oficiales no militares a receptores de las partes I y II). Sobre la asistencia oficial para el desarrollo *vid.* CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS/México, Cuba y República Dominicana, “*Asistencia oficial para el desarrollo*”, en <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/desecon/asistencia.htm> (mayo 2004) La de la ONU tiene dos orígenes: subsidios de organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas; y préstamos del Grupo del BM – más de 25.000 millones de dólares en préstamos-, FIDA – más de 400 millones de dólares anuales- y FMI. Ha disminuido su proporción en el total de corrientes de recursos, a pesar de que se acordó como el 0,7 % del Producto Interior Bruto (PIB) en la 34ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1980), pues sólo cuatro países han alcanzado esta meta (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia). En términos reales el principal donante es Japón, seguido de los Estados Unidos, Francia y Alemania. Ha sido sobrepasada por las inversiones y préstamos privados, como demuestran los datos de 1998: de un total neto de 240.000 millones de dólares que entró a los países en desarrollo, 147.000 millones fueron recursos privados, y sólo 88.000 millones fueron fondos oficiales, incluidos fondos que no eran de asistencia oficial para el desarrollo. La de la ONU ha constituido el 8 % del promedio de toda la asistencia al desarrollo del decenio de los noventa.

<sup>479</sup> *Vid.* Q. D. NGUYÊN, P. DAILLIER y A. PELLET, *Droit International Public*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J), Paris, 1999, 6<sup>ème</sup> éd., p. 1020.

<sup>480</sup> Por flujos se entienden las transferencias de recursos en efectivo o en forma de servicios o productos. Sólo se incluyen los préstamos de más de un año, porque las estadísticas del CAD se centran en transacciones con probabilidad de tener un impacto en el desarrollo. Por lo tanto, no parece que se incluya mucha ayuda alimentaria de emergencia. DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE/DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE/WORKING PARTY ON STATISTICS, *op. cit.* (*Is it ODA?*), pp. 4-5 pars. 12-15.

<sup>481</sup> La parte primera de la lista de receptores de ayuda del CAD comprende los países y territorios en desarrollo, categoría ésta que abarca a su vez cinco grupos: Países Menos Desarrollados, Otros Países de Ingresos Bajos, Países de Ingresos Medios-Bajos, Países de Ingresos Medios-Altos, y Países de Ingresos Altos. Quedan fuera los países y territorios en transición (Países de Europa Central y del Este y Nuevos Estados Independientes de la antigua Unión Soviética, y otros Países y Territorios en Desarrollo más Avanzados) que no están incluidos en la parte I, los cuales reciben Ayuda Oficial (AO) y no AOD y constituyen la Parte II de la lista del CAD. De este modo, los clasificados por el CAD como países en desarrollo difieren de los de otras organizaciones, en función del límite de rentas y PIB que separa a los diferentes grupos de países, *vid.* DAC/Aid from DAC Members/DAC List of Aid Recipients “The DAC List of Aid Recipients (A Definition)”, en [http://www.oecd.org/departement/0,2688,en\\_2649\\_34665\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_34665_1_1_1_1_1.00.html) (junio 2004)

suministran posteriormente la ayuda a destinatarios de la Parte I<sup>482</sup>. En segundo, por los donantes<sup>483</sup> o sujetos que efectúan esas transferencias, sean organismos oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sean sus agencias ejecutivas.

Además, en tercer lugar, deben de tener como finalidad primordial el desarrollo, de ahí que se requiera una doble condición. Primera, que su transacción se administre con el principal objetivo de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, criterio normalmente decisivo para determinar la AOD<sup>484</sup>. Segunda, que si se trata de un préstamo (y no una donación) posea un carácter concesional, esto es, se halle por debajo de las tasas de interés del mercado y conlleve un elemento concesional de al menos el 25 % calculado a la tasa de descuento de 10 % al año<sup>485</sup>. Si cumple el porcentaje, todo el préstamo es AOD. En el caso en el que se

---

Las listas completas de destinatarios de AOD y AO se revisan cada tres años. La Lista del CAD empleada para los flujos de 1997, 1998 y 1999 se encuentra en <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/1809409.htm> (junio 2004) La Lista usada para los flujos del año 2000 está en <http://www.oecd.org/dataoecd/50/61/1809192.htm> (junio 2004) Para acceder a las Listas de enero de 2001 y de enero de 2003 ir a [http://www.oecd.org/documentprint/0,2744,en\\_2649\\_201185\\_2093101\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/documentprint/0,2744,en_2649_201185_2093101_1_1_1_1.00.html) (junio 2004)

<sup>482</sup> Se trata de las contribuciones a las organizaciones multilaterales del Anexo 2 de DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE/DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE/WORKING PARTY ON STATISTICS *op. cit. (Is it ODA?)*, y a las organizaciones no gubernamentales internacionales. En ambos casos no tienen carácter taxativo, y si los Estados consideran que las contribuciones a otras organizaciones tienen el carácter de AOD deben informar a la Secretaría.

<sup>483</sup> DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE/DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE/WORKING PARTY ON STATISTICS, *op. cit. (Is it ODA?)*, p. 4, pars. 8-11. Incluye a los organismos y departamentos federales, estatales y locales; no incluye las transacciones comerciales de autoridades monetarias centrales ni los subsidios oficiales de un organismo oficial a otro; tampoco los subsidios oficiales a empresas privadas (son OFO); y sí los subsidios oficiales a ONGDs (ONGs de desarrollo).

<sup>484</sup> Como se trata de un requisito subjetivo, los miembros han aceptado unos límites de lo que puede notificarse como AOD, para reducir el campo de posibles interpretaciones subjetivas y facilitar la comparación de las notificaciones. Por ejemplo, respecto a la ayuda militar, se excluye la provisión de artículos y servicios militares y la condonación de deudas contraídas por motivos militares, y se incluyen como AOD los costes adicionales derivados del uso de las fuerzas militares del donante para proveer ayuda humanitaria o desarrollar servicios de desarrollo. Otros supuestos con matices son los gastos derivados del mantenimiento de la paz, el trabajo de la policía civil, los programas sociales y culturales, la asistencia a refugiados, la energía nuclear (se incluye su uso pacífico (incluida la construcción de centrales nucleares y el uso médico de radioisótopos), pero no sus aplicaciones militares), y la investigación (se incluye la principal y directamente relevante para los problemas de los países en desarrollo (ej. investigación de enfermedades tropicales, y de desarrollo de cultivos diseñados para las condiciones de tales países), incluso cuando la investigación se lleve a cabo en un país desarrollado). *Ibidem (Is it ODA?)*, pp. 2-3 p. 4.

<sup>485</sup> *Ibidem (Is it ODA?)*, p. 5 par. 17.

Aunque inicialmente se excluían los préstamos, porque los miembros estaban de acuerdo en que debería representar un esfuerzo por parte del sector oficial en favor de los países en desarrollo, esto cambió. Como a principios de los 70 las tasas de interés comenzaron a aumentar notablemente, se

combine la financiación concesional y la no concesional (o comercial)<sup>486</sup>, los elementos oficial y concesional pueden notificarse como AOD si tienen un elemento concesional de al menos el 25 %, y cumplen otros tests de concesionalidad especiales para estos casos<sup>487</sup>.

Por tanto, consideramos que la ayuda alimentaria es aquella ayuda que reúne los requisitos para ser AOD y reviste la forma de alimentos entendidos en un sentido amplio, el del Convenio sobre Ayuda Alimentaria<sup>488</sup>. En consecuencia, a los efectos de esta investigación entenderemos como ayuda alimentaria la ayuda proporcionada en forma de alimentos donados o vendidos en términos concesionales (con un subsidio de al menos el 25 %), o en forma de donaciones monetarias o créditos concesionales (con un plazo de restitución de 3 años o más) que estén vinculados a compras alimentarias<sup>489</sup>. Dicho de otro modo, es ayuda alimentaria la transferencia o de productos alimenticios (ayuda alimentaria en especie) o de dinero para adquirir alimentos (ayuda alimentaria en dinero), realizada por un país donante a un país receptor como una pura donación o con arreglo a condiciones de favor excepcionales (bajas tasas de interés y largos plazos de restitución)<sup>490</sup>. Así pues, compartimos la postura de Clay y otros autores<sup>491</sup>, entre los que se encuentra el profesor Karlos Pérez de Armiño, quien señala<sup>492</sup>:

---

estableció que los préstamos podrían ser notificados como AOD si tenían un elemento concesional de al menos el 25 % (calculado en relación a una referencia teórica de 10 % de descuento al año). Estos requisitos siguen operando, si bien es más fácil alcanzar el elemento concesional del 25 % ya que recientemente han descendido las tasas de interés a largo plazo en la mayoría de los miembros de la OCDE muy por debajo del 10 %, aunque para ser AOD la transacción tiene que seguir siendo por debajo de las tasas de interés del mercado.

<sup>486</sup> Son lo que se denominan “*associated financing packages*”, *ibidem* (*Is it ODA?*) par. 18.

<sup>487</sup> Los establecidos en el *Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export credits* (OCDE, 1998).

<sup>488</sup> *Vid. infra* Capítulo II.2.C de esta parte, pp. 265 y ss, especialmente pp. 271, 273 y 276.

<sup>489</sup> Es la definición de J. A. ALONSO (dir.), G. ANGULO, J. ATIENZA y R. GALLARDO, *op. cit.* p. 338.

<sup>490</sup> Esta definición es coherente con la del PNUD, *Development Cooperation Report 1998*: “(t)he provision of food for human consumption for development purposes, including grants or loans for the purchase of food. Associated cost such as transport, storage, distribution, etc., are also included in this category as well as donor-supplied, food related items such as animal food and agricultural inputs related to food growing when these are part of food aid programmes”. [http://www.undp.org.np/publications/dcr98/part3/key\\_def.htm](http://www.undp.org.np/publications/dcr98/part3/key_def.htm) (agosto 2003). También coincide con la definición de NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) y NEI (NETHERLANDS), *op. cit.* (*Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June 1996). Synthesis report*) p. viii.

“(l)a ayuda alimentaria consiste en una transferencia de recursos a los países o sectores receptores proporcionada en forma de alimentos, bien donados o bien vendidos con al menos el 25 % de concesionalidad (esto es, subsidio), así como en forma de donaciones monetarias o créditos (con un plazo de reembolso de tres años o más) “atados” a compras alimentarias. No incluye, sin embargo, otros programas de subsidios que tienen por objeto el incremento de las exportaciones”.

## B) La creciente complejidad de la clasificación de la ayuda

Al enfrentarnos a la clasificación de la ayuda alimentaria, resulta imposible obviar la continua evolución de esta materia debido a que los criterios son muchos y se superponen, además de depender del concreto donante y destinatario de la ayuda. Por esta razón, prestamos especial atención a la tipología de la ayuda alimentaria suministrada por la UE, en aras a respaldar y explicar los frutos de la investigación.

Un rasgo fundamental de la ayuda alimentaria de la Unión Europea, que la caracteriza y distingue frente a otros donantes, deriva de su relación con la AOD. En algunos países (Gran Bretaña, Japón, Países Bajos...), la ayuda alimentaria se integra en el programa de ayuda y se rige por las reglas de la política de ayuda oficial al desarrollo. En otros (Estados Unidos) está separada presupuestaria y políticamente de otra asistencia al desarrollo. La UE estaba al principio en el segundo grupo, pero afortunadamente hoy se halla en el primero.

Vamos a tratar de las clases de ayuda derivadas de la aplicación de varios criterios: según el canal a través del cual se suministra (Capítulo I.b.i), en función de sus objetivos (Capítulo I.B.ii) y conforme al modo de proporcionarla (Capítulo I.1.B.iii). Por último, dedicaremos un último apartado a examinar la tendencia actual de la UE a combinar la ayuda alimentaria con otras operaciones, por las posibles repercusiones que

---

<sup>491</sup> J. SHAW y E. CLAY, *World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*, WFP/James Currey/Heinemann, London/Portsmouth, 1993, p. 1.

<sup>492</sup> K. PÉREZ DE ARMIÑO, *Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias*, Universidad del País Vasco, Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Bilbao, 2000, p. 53.

esta práctica puede tener en la definición y rol de la ayuda alimentaria (Capítulo I.1.B.iv).

Antes de tratar estas cuestiones, debemos advertir que la distinción tradicional entre ayuda alimentaria en especie (en productos alimenticios, clásicamente cereales) y ayuda alimentaria en dinero para financiar importaciones alimenticias se ha ido abandonando, a medida que se ha ido recurriendo más a vender la ayuda alimentaria y afectar los fondos obtenidos a actividades de desarrollo (lo que se conoce como “práctica de la monetización”). Este cambio afecta a todas las modalidades de ayuda que van a ser objeto de análisis.

*i.- Según el canal de suministro de la ayuda*

Entendemos por canales, aquellas organizaciones que pueden ser empleadas para suministrar ayuda alimentaria a los beneficiarios. Con arreglo a este criterio, la ayuda alimentaria puede ser directa o indirecta. Por un lado, la *ayuda directa o bilateral* es la ayuda proporcionada directamente por un país a otro, por el gobierno donante al gobierno destinatario. En este caso, la administración del donante gestiona la operación de ayuda alimentaria.

Por otro lado, la *ayuda indirecta o multilateral* consiste en las operaciones llevadas a cabo por organizaciones internacionales en nombre del donante. En el caso de la UE, esta ayuda se proporciona a través de organizaciones internacionales asociadas, tanto gubernamentales (como el PMA, la FAO y la UNRWA -Agencia de las Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos-), como el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja)<sup>493</sup> y organizaciones no gubernamentales, los cuales deben hacer uso de la ayuda alimentaria en el marco de la cooperación con la CE.

---

<sup>493</sup> Sobre su peculiar estatuto jurídico véase G. RONA, “Estatuto del CICR: una categoría aparte”, División Jurídica del CICR, marzo 2004, en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList74/D73320BC0EF54E9603256E4D0055E1AB> (julio 2004)

La Resolución del Parlamento Europeo de 14 de mayo de 1994 sobre *la función de las Organizaciones No Gubernamentales en la Cooperación al Desarrollo*<sup>494</sup> subrayó la relevancia de este tipo de ayuda, habida cuenta del singular papel que las ONG desempeñan en la definición y aplicación de políticas de cooperación al desarrollo, especialmente en la distribución de la ayuda alimentaria<sup>495</sup>. En consecuencia, no sorprende la existencia de un Reglamento sobre cofinanciación, con ONGs de Desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo<sup>496</sup>, ni el frecuente recurso de la UE a la ayuda alimentaria indirecta a través de ONGs<sup>497</sup>.

*ii.- Según los objetivos de la ayuda: ayuda alimentaria al desarrollo y de emergencia*

Dentro de esta clasificación se distinguen tres clases de ayuda: ayuda por programas, ayuda por proyectos<sup>498</sup> y ayuda de emergencia. Tradicionalmente se incluyen las dos primeras en la categoría (más amplia) de *ayuda alimentaria al desarrollo*, para distinguirlas de la de emergencia cuyo objetivo es salvar vidas humanas y satisfacer necesidades inmediatas tras una catástrofe.

La ayuda alimentaria al (o para el) desarrollo tiene por finalidad contribuir al desarrollo económico y social de los destinatarios, ya sean países y/o habitantes de países en desarrollo (cuando la ayuda está concentrada en determinados sectores de la

---

<sup>494</sup> D. O. C 150 de 15 de junio de 1992, pp. 273-276.

<sup>495</sup> Su acción posee particularidades: utilidad, eficiencia, compromiso activo de las poblaciones, flexibilidad, autonomía, satisfacción directa de las necesidades inmediatas de los desposeídos, capacidad para movilizar a la sociedad civil, conexión entre el Norte y el Sur, aproximación específica y profundo conocimiento de la realidad. *Vid. ibidem* p. 274 pars. 7 y 9.

<sup>496</sup> Reglamento del Consejo (CE) n° 1658/98 de 17 de julio de 1998 *sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo*, D. O. L 213 de 30 de julio 1998, pp.1-5. Ha sido modificado a través del Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo (CE) n° 1882/2003 de 29 de septiembre de 2003 *sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE* (D. O. L 284 de 31 de octubre de 2003, pp. 1-53), el cual ha sustituido el art. 8 y ha suprimido los arts. 9 y 10.

<sup>497</sup> *Vid. infra* Capítulo III.2.B de la Tercera Parte, pp. 490 y ss (en inglés), y xcii y ss (en castellano).

<sup>498</sup> Otros autores, como Pérez de Armiño, prefieren hablar de “ayuda alimentaria por programas” y “ayuda alimentaria por proyectos”, y emplear otro criterio de clasificación (en función del uso (utilización) y destinatarios de la ayuda), K. PÉREZ DE ARMIÑO, *op. cit. (Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias)* p. 53.

población). Su cometido puede lograrlo de diferentes maneras: ahorrando divisas (mejorando la balanza de pagos, en el caso de que el gobierno receptor no habiendo recibido ayuda alimentaria hubiese dado prioridad a importaciones equivalentes) o proporcionando alimentos adicionales (en el caso de que ni el gobierno receptor ni el comercio privado hubiesen dado prioridad a esta importación), y “financiando” proyectos o programas de desarrollo económico y/o social<sup>499</sup>.

La *ayuda por programas* es aquella ayuda alimentaria que se vende en el mercado local del país receptor, llevando al establecimiento de fondos de contrapartida con los beneficios obtenidos, que entonces se emplean para financiar las actividades acordadas por las partes, normalmente de desarrollo o seguridad alimentaria (sociales, productivos...) <sup>500</sup>. Se concede para propósitos de desarrollo general del país (por ejemplo, apoyo a la balanza de pagos, apoyo al presupuesto general, ayuda en productos), sin estar vinculada a proyectos o sectores específicos. Esta es una forma habitual de realizar el principio de monetización, para impedir que se genere la expectativa de recibir ayuda gratuita y el síndrome de dependencia. La monetización se efectúa a través del establecimiento de los fondos de contrapartida, conforme sigue: en vez de distribuirla gratuitamente, la ayuda alimentaria se vende, y los beneficios recaudados se emplean para constituir un fondo con el objeto de invertir en los

---

<sup>499</sup> Los efectos de desarrollo dependen de la orientación política y prioridades del gobierno receptor y del uso que dé a las divisas ahorradas o la asignación que haga de los fondos obtenidos de la venta de la ayuda alimentaria.

<sup>500</sup> Sobre la ayuda alimentaria por programas *vid.* K. PEREZ DE ARMIÑO, *op. cit.* (*Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias*) pp. 101-136. Acerca de sus cuatro subcategorías, *ibidem* pp. 101-102.

Los párrafos 3 y 5 del artículo 2 del Reglamento del Consejo nº 1292/96 regulan los fondos de contrapartida, insistiendo en que su gestión debe ajustarse a lo acordado entre la CE y el país u organización receptora.

Para algunos, la constitución de fondos de contrapartida no es característica necesaria de la ayuda alimentaria por programas. Lo que verdaderamente la caracteriza es que los productos se proporcionen directamente al gobierno beneficiario o a su agente para ser puestos a la venta en los mercados locales (o monetizados). Las características no necesarias son dos: los montantes de las ventas en moneda local pueden utilizarse para constituir una cuenta de fondos de contrapartida administrada de conformidad a las modalidades convenidas por el donante y el beneficiario; y el suministro de la ayuda puede estar ligado a determinadas condiciones o a una política general. Cfr. E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l'Union européenne. Résumé du rapport de synthèse, Rapport élaboré pour le compte du Groupe de Travail des Responsables des Services d'Évaluation (Direction du Développement) des Etats Membres de l'Union Européenne et de la Commission Européenne*, Overseas Development Institute, Londres, octobre 1996, p. 2 ; o su informe de síntesis, E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *Joint evaluation of European Union programme food aid: synthesis report*, Study commissioned by the Working Group of Heads of Evaluation Services (Development) of the European Union Member States and European Commission, Overseas Development Institute, London, 1996, pp. 1-2.



proyectos. Sin embargo, según advierte Grunewald “(t)he difficulties involved in their implementation, however, are beginning to make themselves felt”<sup>501</sup>. Porque “(e)l control ejercido por los donantes sobre el uso de estos fondos constituye con frecuencia un medio para condicionar las políticas de los receptores, en especial las relativas a la seguridad alimentaria, pero también otras como las reformas liberalizadoras de la economía o los programas de ajuste estructural”<sup>502</sup>. Además, a diferencia de las otras dos clases, su orientación es macroeconómica y se dirige a incidir en factores tales como los precios, el presupuesto nacional, la balanza de pagos..., y no se centra en los sectores más vulnerables.

En segundo lugar, la *ayuda alimentaria por proyectos* (en francés, “aide ciblée”)<sup>503</sup> es aquella que se diseña en el marco de un concreto proyecto de desarrollo, dirigida a objetivos y beneficiarios predeterminados. En consecuencia, su alcance es más limitado que el de la ayuda por programas, tanto geográfica como socialmente, pues está centrada en determinados grupos en función de su situación de vulnerabilidad. Tiene mayor capacidad de llegar directamente a los pobres y puede consistir en apoyar diferentes actividades: proyectos de alimentos por trabajo o alimentos por dinero proveniente de la venta o monetización de la ayuda<sup>504</sup>, proyectos de distribución de alimentos en la escuela o los centros de salud, acciones para respaldar los planes de desarrollo agrícola, proyectos tendentes a estabilizar los precios de los alimentos, etc. Puede prestarse en especie (ej. proyectos de alimentos por trabajo) o venderse en el mercado local para constituir fondos de contrapartida afectos a las actividades

---

<sup>501</sup> F. GRUNEWALD, “Food aid: For or against?”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 36 No. 315, November-December 1996, pp. 589-608, p. 601.

<sup>502</sup> K. PEREZ DE ARMIÑO, *op. cit.* (Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias) p. 101.

<sup>503</sup> *Ibidem* pp. 137-194.

<sup>504</sup> Acerca de los proyectos de alimentos por trabajo y dinero por trabajo, en los que la ayuda se proporciona como salario, *vid.* M. SOMMER, “Food Aid for Development?”, German Agro Action, Seminario Internacional sobre Políticas contra el Hambre, Berlín, 2-4 Septiembre 2003, *loc. cit.* Desde un punto de vista exclusivamente económico (rentabilidad), los alimentos por trabajo convienen en situaciones de escasez, porque inmediatamente aumentan la disponibilidad alimenticia, se dirigen directamente a las deficiencias nutricionales, y favorecen a los más vulnerables (mujeres, ancianos y niños), aunque acarrear altos costos (administrativos, de almacenamiento y de transporte) y compiten con la producción y los mercados locales. Cuando el problema es de accesibilidad (hay alimentos disponibles localmente o en lugar cercano), resulta más rentable el dinero por trabajo, pues sólo conlleva costes mínimos de transferencia y apoya a los mercados y la producción local, si bien es más difícil de dirigir y favorece a los hombres.

acordadas por las partes (monetización). La ayuda por proyectos es uno de los instrumentos para la reducción de la pobreza y el desarrollo; y por su especialidad deben definirse bien las condiciones para que sea efectiva, porque de lo contrario puede ser perjudicial para los esfuerzos pro desarrollo. Para valorar su pertinencia en una determinada situación, es imprescindible conocer el grado de vulnerabilidad del beneficiario potencial, la persistencia de las causas de la situación de riesgo, y la conveniencia de la ayuda.

En último lugar, la *ayuda alimentaria de emergencia o urgencia* consiste en donaciones gratuitas entregadas a los afectados por crisis alimentarias puntuales debido a desastres naturales y/o conflictos. Forma parte de la ayuda humanitaria, la cual se gestiona por instituciones diferentes y se sujeta a normas también distintas a las que rigen los anteriores tipos de ayuda<sup>505</sup>. Apunta a mitigar las situaciones de escasez alimentaria provocada por catástrofes naturales, climáticas o geográficas, y conflictos<sup>506</sup>. Aunque tradicionalmente se trataba de intervenciones urgentes y era imprevisible, incidental y limitada en el tiempo, los últimos dos caracteres tienden a desaparecer con la aparición de la ayuda de emergencia a largo plazo, debido a los desplazamientos prolongados de población y el mantenimiento de situaciones de conflicto (refugiados, desplazados)<sup>507</sup>. La justificación de esta ayuda alimentaria es lógica y puramente (en principio) altruista: en situaciones de emergencia, la ayuda alimentaria, en sus diferentes formas<sup>508</sup>, es indispensable, porque no sólo salva vidas, sino que también asume el papel preventivo de atenuar las repercusiones de la crisis y reducir el riesgo de agravamiento. Los principales actores de este tipo de ayuda son organismos especializados de las Naciones Unidas (PMA, UNRWA, FAO), el CICR y

---

<sup>505</sup> Vid. *infra* el Capítulo I.2.A.iv de la Tercera Parte, pp. 421 y ss.

<sup>506</sup> K. PÉREZ DE ARMIÑO, *op. cit.* (*Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias*) pp. 195-263.

<sup>507</sup> K. PÉREZ DE ARMIÑO, *ibidem* p. 195, salva esta tendencia empleando los términos de otro modo: hay que distinguir la ayuda humanitaria de la ayuda de emergencia (en ambas, un componente es la ayuda alimentaria), pues la primera abarca a la segunda y a la ayuda proporcionada a desplazados y refugiados con un carácter más prolongado en el tiempo.

Clay y Stokke toman nota de la tendencia, E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (“Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”) pp. 3-4.

<sup>508</sup> Sobre las diferentes formas de distribuir la ayuda de emergencia, *vid.* F. GRUNEWALD, *op. cit.* pp. 593-598. Se presta especial atención a evitar la dependencia, para facilitar el tránsito de la fase de emergencia a la de desarrollo.

las ONG. Desde la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *sobre la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo* (VARD, en inglés “LRRD”) de abril de 1996 (COM/96/0153 final), no se dirige sólo a la rehabilitación, sino que también apunta a facilitar la transición al desarrollo a medio y corto plazo<sup>509</sup>. No obstante, nuestra investigación excluye explícitamente esta clase de ayuda, perteneciente a la ayuda humanitaria<sup>510</sup>, si bien se harán las aclaraciones necesarias para ubicarla en el sistema institucional y la regulación jurídica de la ayuda alimentaria de la UE.

### *iii.- Según el modo de proporcionar la ayuda*

En este punto, no nos limitaremos a analizar las clases de ayuda alimentaria por el modo en que se suministra (Capítulo I.1.B.iii.a), sino que dedicaremos un apartado específico a una parte de ellas (los tipos de ayuda alimentaria que implican adquirir los productos en países en desarrollo, capítulo I.1.B.iii.b). La necesidad de subrayar ahora las virtudes de estas clases de ayuda (en las que se adquieren los productos en países en desarrollo) obedece al impulso que se les ha dado recientemente por muchos especialistas y donantes.

#### a) Tipología

Si atendemos a las formas de proporcionar la ayuda, encontramos cuatro clases de ayuda alimentaria. La primera es la *transferencia o transmisión directa*, o la operación de ayuda alimentaria en la que el donante también suministra el producto.

La segunda está constituida por las *transacciones triangulares o transacciones de ayuda alimentaria trilaterales* (término, este segundo, empleado en EEUU) y constituyen aquellas operaciones de ayuda alimentaria financiadas por un donante con

---

<sup>509</sup> Vid. asimismo una Comunicación más reciente: COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo y el Parlamento Europeo de 23 de abril 2001 *sobre la relación entre socorro, rehabilitación y desarrollo*, COM (2001) 153 final. Para acceder a ella y profundizar sobre esa relación véase EUROPA- European Commission- Europeaid- Programmes and Projects- Food Security Network-LRRD, “LRRD, Link between Relief, Rehabilitation and Development”, en [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/lrrd\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/lrrd_en.htm) (marzo 2004)

<sup>510</sup> Resulta aplicable el Reglamento del Consejo (CE) nº 1257/96 de 20 de junio *sobre la ayuda humanitaria*, D. O. L 163 de 2 de julio de 1996, pp. 1-6.

dinero de su presupuesto de ayuda alimentaria, en las que las cantidades (compradas en un país en desarrollo) se dan por ese segundo país a un tercero (el receptor), o lo que es lo mismo, son las operaciones en las que el donante realiza una compra en dinero de alimentos en un país en desarrollo para enviarlos como ayuda alimentaria a otro país en desarrollo (el destinatario) <sup>511</sup>. El propósito es restringir el empleo de la ayuda alimentaria por los países desarrollados como vía de disponer de excedentes e incentivar el comercio entre países de la misma región.

La tercera clase abarca las *compras e intercambios locales*, operaciones triangulares de ayuda alimentaria en las que el país destinatario es a la vez el país oferente, esto es, aquéllas en las que el donante realiza compras en dinero de alimentos que se emplean para operaciones de ayuda alimentaria en el mismo país en el que se adquieren los alimentos <sup>512</sup>. Se justifican cuando el gobierno local no dispone de los recursos para comprar productos locales, hay un problema de poder adquisitivo en algunas capas sociales y hay suficiente disponibilidad nacional para hacer frente a la demanda de ayuda alimentaria sin incrementar los precios. Difieren de las operaciones triangulares, pues no hay ningún objetivo de incrementar el comercio interregional, sino dentro de la región (“intra-regional”). Además, su incidencia en los grupos vulnerables es mayor, ya que se dirigen a determinadas capas de la población, mientras que en las transacciones triangulares este efecto es menos evidente y depende de la ayuda proporcionada por el país receptor.

Por último, la denominación *SWAPS (permutas financieras, arrangements swap, intercambio triangular o trilateral)* alude a la operación triangular de ayuda alimentaria, menos habitual, en la que se paga al licitador que va a suministrar la ayuda alimentaria EN ESPECIE, no en efectivo. Se combina una transacción de ayuda alimentaria normal con un movimiento triangular de alimentos a otro país, y pueden revestir la forma de operaciones triangulares o compras locales. En primer lugar, puede ocurrir que un país en desarrollo importe productos alimenticios <sup>513</sup>, en cuyo caso a su vez caben dos

---

<sup>511</sup> Cfr. artículo XII.a.i del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999. En alguna ocasión, algún donante ha adquirido los productos de ayuda alimentaria en un país desarrollado, como Japón de los EEUU (trigo), pero no se trata de una transacción triangular pues no se da la nota de que la fuente de los productos de la ayuda alimentaria sea un país en desarrollo.

<sup>512</sup> Cfr. artículo XII.a.ii del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999.

opciones, o bien intercambiarlos a una tasa acordada por productos de fuentes locales que se emplean en operaciones de ayuda alimentaria en ese mismo país (compra local con intercambio de productos), o bien venderlos y emplear los fondos para comprar alimentos producidos localmente (compra local -en dinero- con venta)<sup>514</sup>. En segundo lugar, puede suceder que el donante envíe alimentos a un país en desarrollo, los intercambie por otros productos, y estos últimos se exporten a un tercer país en desarrollo para operaciones de ayuda alimentaria (transacción triangular o intercambio trilateral). Esta práctica permite al donante deshacerse de algunos excedentes aunque sus productos no se distribuyan como ayuda alimentaria y “*by permitting the recipients to exchange commodities received in aid for others which they can supply, the utility of aid to each recipient can be enhanced without affecting the donor’s interests*”<sup>515</sup>. La UE ha desarrollado este tipo de instrumentos, habiéndose convertido también en una técnica usual de préstamos (internos, extranjeros e internacionales)<sup>516</sup>.

#### b) La adquisición de los productos en países en desarrollo

Especial atención merecen las operaciones de ayuda alimentaria en las que los productos se adquieren en países en desarrollo, ya sea a través del pago en dinero o a través de otro tipo de permutas. Ello es debido a su mayor aptitud para salvar los efectos negativos y las críticas que recibe el instrumento de la ayuda alimentaria, según desarrollaremos en el Capítulo IV de esta parte al tratar de los argumentos esgrimidos en contra de la *ayuda alimentaria al desarrollo*. Atendiendo a su mayor uso, nos centramos en el segundo y tercer tipo de acción: las compras locales y transacciones triangulares de productos en países en desarrollo con recursos en efectivo. Ambas se

---

<sup>513</sup> En estos casos el donante envía productos a un país en desarrollo.

<sup>514</sup> La diferencia con la monetización es que en los swaps los frutos de la venta se vinculan a compras locales o transacciones triangulares, y en la monetización los fondos se utilizan para una variedad de objetivos. E. CLAY y C. BENSON, “Aid for food. Acquisition of commodities in developing countries for food aid in the 1980s”, *Food Policy*, February 1990, pp. 27-43, p. 28.

<sup>515</sup> T. N. SRINIVASAN, “Food Aid: A Cause of Development Failure or an Instrument for Success?”, *The World Bank Economic Review*, Vol. 3 No. 1, January 1989, pp. 39-65, p. 48.

<sup>516</sup> Sobre las permutas financieras dentro de los mercados europeos, *vid.* D. CARREAU y P. JUILLARD, *Droit International Économique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.), Paris, 1998, 4<sup>ème</sup> éd., pp. 696-703. Dividen estas operaciones en swaps de divisas (p. 697) y swaps de tipos de interés (p. 698). En p. 699, reconocen el frecuente recurso de la UE a este tipo de instrumento: “(i)l est en effet communément estimé que les deux tiers des euroémissions qui sont maintenant lancées sont assorties de

incluyen en la categoría de transacciones en dinero o compras en efectivo para apoyar la ayuda alimentaria en países en desarrollo.

El origen<sup>517</sup> de este tipo de operaciones se atribuye al Programa Mundial de Alimentos (PMA), la organización de ayuda alimentaria de las Naciones Unidas, que en determinados supuestos empleaba las contribuciones en efectivo recibidas de los gobiernos para adquirir productos en países en desarrollo. El volumen era ínfimo, y posteriormente se impulsó a gran escala por la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974<sup>518</sup> y las “Guidelines and Criteria for Food Aid” adoptadas por el entonces Comité de Políticas y Programas de ayuda alimentaria del PMA en 1979<sup>519</sup>. En ese momento, otros donantes empezaron a experimentar con ellas, como la CE, y dos operaciones a gran escala del PMA centraron la atención en sus posibles efectos positivos<sup>520</sup>. En los 80, normalmente las empleaban donantes comprometidos con el Convenio sobre Ayuda Alimentaria pero sin excedentes para exportar (Japón, Países Bajos, Alemania y Gran Bretaña), aunque la CE constituía la excepción al poseerlos pero optar en muchos casos por operaciones triangulares. En esta década, aumentaron notablemente en volumen, mayoritariamente como operaciones *ad hoc*, en las que los donantes respondían a disponibilidades periódicas de excedentes locales. No obstante, su proporción en toda la ayuda alimentaria en cereales era pequeña (sólo el 9 %)<sup>521</sup>.

---

*conventions d'échange (swap) de monnaies et de taux d'intérêt qui sont d'ailleurs conclues concomitamment”.*

<sup>517</sup> Clay y Benson examinan la evolución de este tipo de operaciones desde los años sesenta hasta los noventa, E. CLAY y C. BENSON, “Triangular Transactions, Local Purchases and Exchange Arrangements in Food Aid: A Provisional Review with Special Reference to Sub-Saharan Africa”, en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, Frank Cass., London, 1991, pp. 143-179, pp. 147-166.

<sup>518</sup> En la Resolución XVIII “An Improved Policy for Food Aid”. *Vid. infra* Capítulo I.2.B.i.a de esta parte, pp. 212 y ss.

<sup>519</sup> WFP/FAO COMMITTEE ON FOOD AID POLICIES AND PROGRAMMES, *Guidelines and Criteria for Food Aid*, Report of the Seventh Session of the United Nations/FAO Committee on Food Aid Policies and Programmes, Annex IV, 1979. Este Comité fue el órgano de gobierno del PMA hasta 1996, y desde entonces lo es la Junta Ejecutiva.

<sup>520</sup> La Operación de Socorro de la frontera Tai-Kampuchea (“Thai-Kampuchean Border Relief Operation”) y la Operación “Tren de Maíz” en Zimbabwe (“Zimbabwe ‘Maize Train’ Operation”).

<sup>521</sup> *Vid. op. cit. infra* nota 522, p. 6.

Ese carácter *ad hoc* debía abandonarse, para no empeorar la situación de los países en desarrollo, según puso de manifiesto el estudio de 1987 encargado por el PMA al Relief and Development Institute de Londres<sup>522</sup>. Una manera de extenderlas era que los donantes incrementasen los compromisos (por adelantado) en dinero al PMA, en vez de proporcionar sólo productos en cumplimiento del Convenio sobre Ayuda Alimentaria. Su aplicación debía abarcar tanto las operaciones de ayuda alimentaria de emergencia como las de *ayuda alimentaria al desarrollo*, si bien las primeras permitían más flexibilidad y todavía hoy siguen siendo las principales operaciones en las que se adquieren los productos en países en desarrollo.

Desde 1986, fecha en la que se adoptó el Convenio sobre Ayuda Alimentaria que introdujo la posibilidad de computarlos como parte de los compromisos del Convenio, se motivó a los donantes a optar por estas operaciones. El Convenio permitía que la ayuda alimentaria en cereales comprada en los países receptores para operaciones de emergencia y razones de seguridad alimentaria se computase como cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio<sup>523</sup>.

Pero este tipo de transacciones en las que los alimentos se adquieren en un país en desarrollo<sup>524</sup> plantean preocupaciones acerca de su rentabilidad, eficiencia y conveniencia<sup>525</sup>. No obstante, sus posibles ventajas<sup>526</sup> justifican el impulso que se les ha

---

<sup>522</sup> WFP/RELIEF AND DEVELOPMENT INSTITUTE, "A Study of Triangular Transactions and Local Purchases in Food Aid", *Occasional Papers No. 11*, Rome, 1987. Se centró en el PMA, no sólo porque era el que se lo había encargado, sino porque además el PMA era la principal fuente de este tipo de acciones. En aquella época, otros donantes también examinaron sus experiencias con compras en efectivo y acuerdos de intercambio en las operaciones de ayuda alimentaria, como la Comisión Europea, USAID (United States Agency for International Development) y el Club del Sahel. El estudio demostró empíricamente su rentabilidad y recomendó medidas para promoverlas. Centrándose en las actividades del PMA, analizó la eficiencia de este tipo de acciones en términos de rentabilidad (afirmativa a pesar de los altos costes administrativos de algunas operaciones), oportunidad (positiva, salvo la incertidumbre de algunos envíos de países que no eran exportadores habituales) y pertinencia o carácter apropiado (también es una vía eficiente de transferir recursos a los países y grupos beneficiarios, pues permite suministrar productos apropiados y adecuados a las necesidades locales).

<sup>523</sup> En el art. III.7 del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1986.

<sup>524</sup> Por eso hay quien las denomina ayuda para alimentos, y no ayuda alimentaria ("not food aid, but aid for food"), debido a que se produce una ruptura parcial del vínculo con el comercio. *Vid. infra* nota 525.

<sup>525</sup> E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* ("Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art") p. 8. Asimismo, E. CLAY y C. BENSON, *op. cit.* ("Aid for food. Acquisition of commodities in developing countries for food aid in the 1980s") pp. 38-43.

Corren el riesgo de producir consecuencias negativas, fundamentalmente: apoyar a políticas agrícolas inadecuadas, depender de una disponibilidad alimentaria incierta, impedir acuerdos plurianuales,

otorgado en los ámbitos internacional y europeo, tanto por la doctrina como por las instituciones de la UE. Pueden fortalecer las operaciones de ayuda alimentaria al incrementar la rentabilidad, acelerar el suministro, y proporcionar productos más apropiados a las costumbres alimenticias. También cabe que impulsen la producción alimentaria en los países en desarrollo, creen demanda adicional en el exportador, estimulen el comercio intra (regional) y entre países en desarrollo (inter-regional o cooperación Sur-Sur), ahorren costes de suministro, e incluso mejoren los sistemas de distribución al incrementarse la inversión en infraestructura.

El Consejo de Desarrollo de la Unión Europea de 1994, en sus Conclusiones, observó la necesidad de consolidar esta aproximación regional a la seguridad alimentaria para aprovechar la complementariedad natural de los países de una misma región<sup>527</sup>. Asimismo, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 14 de mayo de 1992 *sobre determinadas formas de alcanzar mayor seguridad alimentaria*<sup>528</sup> expresó su disposición a promoverlas porque respaldan efectivamente las economías rurales, al comprarse la comida en áreas de países o regiones cercanas con excedentes y emplearse en áreas deficitarias. Pero otros donantes, especialmente EEUU y Australia, parecen preferir las transacciones de intercambio (swaps) y las transferencias directas<sup>529</sup>, lo que

---

presentar problemas de calidad, conllevar mayores tiempos de suministro, acarrear mayores costes administrativos encubiertos, interferir en los mercados locales, suponer una mala distribución de los recursos de inversión, sustituir la ayuda alimentaria por otras formas de asistencia financiera, y ser menos apropiado (vincular la ayuda alimentaria a alimentos locales) que monetizar la ayuda alimentaria y asignar moneda local a actividades de desarrollo (las segundas pueden tener potencialmente una contrapartida mayor en términos de productividad o de creación de capital humano).

<sup>526</sup> J. M. SOBRINO HEREDIA, “La Unión Europea y el desarrollo: aspectos recientes”, en F. M. MARIÑO MENÉNDEZ y C. R. FERNÁNDEZ LIESA, *El desarrollo y la cooperación internacional*, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, 1997, pp. 107-134, p. 113 nota a pie 32, señala las ventajas de las compras locales y operaciones triangulares. También lo hace el PMA, WFP, *Food Aid Works*, Rome, 1987, p. 27. Asimismo, sobre sus ventajas e inconvenientes *vid.* E. CLAY y C. BENSON, *op. cit.* (“*Triangular Transactions, Local Purchases and Exchange Arrangements in Food Aid: A Provisional Review with Special Reference to Sub-Saharan Africa*”) p. 143 y pp. 167-169; y WFP/RELIEF AND DEVELOPMENT INSTITUTE, *op. cit.* (“*A Study of Triangular Transactions and Local Purchases in Food Aid*”) pp. 2-5.

<sup>527</sup> Reunión del Consejo de Desarrollo de la UE nº 1085, 25 de noviembre de 1994, *op. cit.*, p. 4 par. 6 del punto IV “Cooperation and Coordination”.

<sup>528</sup> D. O. C 150 de 15 Junio 1992, pp. 276-278, p. 277 punto 3.

<sup>529</sup> En el año 2002 EEUU suministró directamente 6.146.907 toneladas de cereales en equivalente en trigo, de las cuales sólo 23.104 lo fueron a través de compras triangulares y 22.677 mediante compras locales. Australia proporcionó 253.204 toneladas de modo directo, 17.156 mediante compras triangulares y 14.172 a través de compras locales. Otros donantes con la misma tendencia son Canadá, China, Italia, y la República de Corea.



restringe enormemente la posibilidad de que el PMA use los fondos para compras en países en desarrollo<sup>530</sup>.

Al igual que ha sucedido con toda la ayuda alimentaria, el monto global de las compras en efectivo ha descendido: de los 9,6 millones de toneladas de productos suministrados como ayuda alimentaria en 2002, un millón de toneladas (10,5 %) se adquirieron en países en desarrollo, lo que supone un descenso de 21 % respecto al año anterior. Las compras locales descendieron un 30 % respecto a 2001 (6 % de suministros globales) rompiéndose la tendencia discreta a su aumento, probablemente debido a situaciones alimentarias desfavorables en países en desarrollo dónde anteriormente sí había productos disponibles. El descenso de las transacciones triangulares fue menor (8 % menos), representando el 4,5 % de los suministros globales de 2002<sup>531</sup>.

*iv.- Otras acciones complementarias en la Unión Europea: la tendencia a combinar la ayuda alimentaria con las nuevas operaciones de seguridad alimentaria*

La evolución del régimen de ayuda alimentaria ha traído consigo una mayor complejidad de las finalidades del empleo y modalidades de reparto de la ayuda<sup>532</sup>.

---

Por su parte, la Comisión Europea sí que demuestra su compromiso con estas modalidades de suministro: en el año 2002 las transferencias directas ascendieron a 241.671 toneladas, las compras triangulares a 149.423 y las compras locales a 181.575 (en total, ambas el 58 % de su ayuda alimentaria). Otros donantes cuyas compras locales y triangulares fueron más del 50 % de sus suministros fueron Suecia (93 %), Irlanda (81 %), Países Bajos (78 %), Finlandia (74 %), Bélgica (70 %), Noruega (69 %), Suiza (68 %), Austria (60 %) y Alemania (57 %). Por cantidad de productos suministrados a través de estas compras en efectivo, los principales donantes fueron la Comisión Europea, los Países Bajos y Alemania (compras triangulares); y la Comisión Europea, Alemania y Japón (compras locales).

Los alimentos adquiridos a través de estas compras en dinero se emplearon en su mayoría como ayuda alimentaria de emergencia (tres cuartos de los productos adquiridos a través de compras locales y dos tercios de los adquiridos a través de transacciones triangulares).

Datos ofrecidos por WFP/INTERFAIS, Table 8 “Food Aid Deliveries in 2002 by Donor Country and Supply Mode”, *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, May 2003, en [http://www.wfp.org/interfais/2003/Table\\_of\\_Contents.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/Table_of_Contents.htm) (mayo 2004) Asimismo, WFP/INTERFAIS, “Food Aid Delivery Modes”, *ibidem*, en [http://www.wfp.org/interfais/2003/9\\_9\\_1FoodAidDeliveryModes.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/9_9_1FoodAidDeliveryModes.htm) (mayo 2004)

<sup>530</sup> WFP/RELIEF AND DEVELOPMENT INSTITUTE, *op. cit.* (“A Study of Triangular Transactions and Local Purchases in Food Aid”) p. 7 par. 29.

<sup>531</sup> WFP/INTERFAIS, Graph 25 “Food Aid Procurement in Developing Countries in 1990-2002”, *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, May 2003, en [http://www.wfp.org/interfais/2003/9\\_2FoodAidProcurementInDevelopingCountries.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/9_2FoodAidProcurementInDevelopingCountries.htm) (mayo 2004)

Además de difuminarse la distinción entre ayuda en especie y ayuda en efectivo con las prácticas de monetización, también se ha enriquecido con nuevas acciones que han surgido con arreglo a otros criterios, conforme cambiaron los objetivos en el Reglamento nº 1292/96 de la CE y el régimen internacional de ayuda alimentaria. Concretamente, observamos una evolución de las operaciones de ayuda alimentaria de la UE que tiende a mezclarla con los siguientes instrumentos de seguridad alimentaria<sup>533</sup>: las *acciones de apoyo a la seguridad alimentaria*, las *acciones de almacenamiento y sistemas de alerta rápida*, la *puesta a disposición de divisas*, y las *acciones de cofinanciación* de compras de artículos alimenticios, semillas y otros productos y *otras acciones de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria con organizaciones internacionales*.

Estas cuatro herramientas se introdujeron en 1984<sup>534</sup>, con la denominación común de *acciones de sustitución*, para aplicarse a los países que no necesitaban productos alimenticios adicionales porque ello entrañaría el riesgo de efectos negativos sobre los precios y la producción. Su finalidad era reemplazar la ayuda alimentaria suministrada tradicionalmente a un país por una ayuda equivalente de naturaleza monetaria o técnica (ayuda financiera o técnica). Podían consistir bien en una puesta a disposición de divisas en el Banco Central, un pago directo de mercancías o en asistencia técnica, y en los tres supuestos suponían una mejora de las acciones tendentes a la consecución de la seguridad alimentaria<sup>535</sup>. Actualmente, las prevé el Reglamento

---

<sup>532</sup> R. HOPKINS, "Reform in the international food aid regime: the role of consensual knowledge", *International Organization* (IO), Special Number *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Vol. 46 No. 1, January 1992, pp. 225-264, p. 231.

<sup>533</sup> Acerca de esta evolución de las operaciones de ayuda alimentaria *vid.* el Capítulo III.2.A de la Tercera Parte, y para más detalles sobre las innovaciones introducidas por el Reglamento nº 1292/96 *vid.* el Capítulo I.2.B de la Tercera Parte.

<sup>534</sup> Reglamento del Consejo (CEE) nº 1755/84 de 19 de junio de 1984 *relativo a la ejecución de acciones de sustitución de las entregas de ayuda alimentaria en el sector de la alimentación*, D. O. L 165 de 23 de junio de 1984, pp. 7-8. En 1996, fue derogado por el Reglamento nº 1292/96.

<sup>535</sup> Así lo afirma todavía el Reglamento del Consejo nº 1292/96, par. 15 del Preámbulo. En 1988, el Director General de Desarrollo de la CE las definió de manera que induce a equipararlas a la ayuda financiera: "*this means that those countries which normally would have been recipients of food aid are able to receive the funds intended for them not in the form of foodstuffs, but as a support for other food security aspects*". D. FRISCH, "Summary of address by Dieter FRISCH Director-General for development at the Commission of the European Communities, 12 January 1988, Bonn", en COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES/DIRECTORATE GENERAL INFORMATION, COMMUNICATION AND CULTURE, *Community Food Aid. Instrument of*

nº 1292/96 bajo cuatro formas: *acciones de apoyo a la seguridad alimentaria* (arts. 3-5), *sistemas de alerta rápida y programas de almacenamiento* (arts. 6-8), *puesta a disposición de divisas* (art. 12) y *acciones de cofinanciación* (art. 10.2)<sup>536</sup>.

Las primeras tienen por objeto apoyar la elaboración y ejecución de estrategias alimentarias u otras medidas plurianuales que faciliten la seguridad alimentaria a favor de los países en desarrollo que experimenten un déficit alimentario. Se prevén expresamente como modo de animar a la población afectada a reducir su dependencia alimentaria y de la ayuda alimentaria, facilitando la sustitución de parte o toda la ayuda alimentaria (asignada o que pudiera serles asignada) por una ayuda financiera o técnica destinada a financiar las operaciones del artículo 5 del Reglamento. Deben tenerse en cuenta las ayudas alimentarias concedidas por otros donantes, así como la situación alimentaria de la población y la evolución de la producción, del consumo y del nivel de existencias del país en cuestión (art. 4).

En segundo lugar, las *acciones de almacenamiento y los sistemas de alerta rápida* apuntan a poner en marcha proyectos con el objeto de evitar el deterioro o pérdida de los productos alimenticios almacenados, mediante la construcción de instalaciones de almacenamiento, la provisión de equipamiento, y el apoyo de un sistema de alerta avanzado. Este establecimiento de reservas locales y stocks de emergencia es un importante mecanismo de prevención de desastres que fortalece la seguridad alimentaria a nivel familiar<sup>537</sup>.

Por su parte, la *puesta a disposición de divisas (foreign currency facility)* consiste en la transferencia de divisas al país receptor, su puesta a disposición de los operadores privados y su consiguiente conversión en moneda local, constituyendo fondos de contrapartida que deben utilizarse según se establece en el Reglamento nº

---

*Development Policy or Exploitation of Surpluses*, Europe information Development, DE 56, February 1988, p. 5.

<sup>536</sup> Las dos últimas se incluyen como “Modalidades de aplicación de la ayuda alimentaria, de las acciones de almacenamiento, de alerta rápida y de apoyo a la seguridad alimentaria”, cfr. Capítulo II del Reglamento nº 1292/96.

<sup>537</sup> F. GRUNEWALD, *op. cit.* pp. 601-602 y 604. La *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, en el par. 39, recoge el compromiso de los signatarios de asegurar su utilización.

1292/96 y se define en el Memorándum de Entendimiento acordado entre la CE y el gobierno destinatario<sup>538</sup>. Como el Reglamento n° 1292/96 prohíbe la ayuda presupuestaria directa, se permite esta vía indirecta de apoyo presupuestario a la balanza de pagos<sup>539</sup>, para financiar importaciones de alimentos por el sector privado que satisfagan las necesidades domésticas. Se fijan las áreas a apoyar (apoyo al sector social, a las inversiones o a la cobertura de determinados costes...), pero el Tribunal de Cuentas ha denunciado que no se establecen claramente las consideraciones en las que se basa la elección de una u otra área. Además, ha advertido de la impertinencia de las condiciones a las que está sujeto el suministro de la asistencia<sup>540</sup>. En principio sólo debería darse ese apoyo cuando existe un compromiso del beneficiario de mejorar la gestión y control de los sistemas presupuestarios y de contabilidad nacionales, o ya los posee<sup>541</sup>.

Por último, las *acciones de cofinanciación* de compras de artículos alimenticios, semillas y otros productos, y *otras acciones de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria con organizaciones internacionales* son también otro medio para lograr la seguridad alimentaria. El artículo 10 del Reglamento del Consejo n° 1292/96 regula esta posibilidad, cuando lo soliciten los países receptores o las organizaciones (internacionales, regionales o no gubernamentales), si es la acción más adecuada para

---

<sup>538</sup> Los fondos de contrapartida deben emplearse para apoyar programas de reforma sectorial y gasto público relacionados con una mayor seguridad alimentaria, y deben ser objeto de control. Cfr. arts. 2.5 y 12 del Reglamento n° 1292/96. El segundo precepto establece “... *Los beneficiarios deberán demostrar que han utilizado correctamente los medios puestos a su disposición*”.

<sup>539</sup> Cfr. el “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003” (pars. 65 a 69) y las respuestas de la Comisión que se recogen en el propio informe (p. 28 pars. 66-69). Están reguladas en el artículo 12 del Reglamento n° 1292/96.

<sup>540</sup> Una peligrosa condición general mínima es que el país disponga de un programa satisfactorio de reforma macroeconómica aprobado por el FMI y el BM, pues puede ser incompatible con el objetivo de seguridad alimentaria si lleva a que se interrumpen los programas financiados con los fondos una vez se incumplan las condiciones. Otras condiciones más específicas y estrictas son por ejemplo que se hagan unas reformas administrativas de los servicios gubernamentales, o que se gaste una determinada proporción del presupuesto en un sector (ej. salud o educación). La Comisión afirma (par. 66 *ibidem*) que los fondos de contrapartida sirven para “*support sectoral reform programmes and public expenditure programmes connected with better food security*” y asegura que las condiciones específicas (par. 69) “*involve only the sectors connected with public spending policies and programmes having an impact on food security*”, pero no rebate las críticas efectuadas a las condiciones generales (pars. 67-68).

<sup>541</sup> Cfr. el “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”, par. 67. El requisito general se recoge en el dos Informes del Tribunal de Cuentas: Informe Especial n° 5/2001 *sobre los fondos de contrapartida de apoyo al ajuste estructural asignados a ayudas presupuestarias (séptimo y octavo FED)*, D. O. C 257 de 14 de septiembre de 2001 pp. 1-35 e Informe Especial n° 1/2002 *sobre la ayuda macrofinanciera (AM) a*

mejorar la seguridad alimentaria de las capas de la población incapaces de hacer frente por sí solas a los déficits alimentarios<sup>542</sup>. La primera línea específica de cofinanciación de proyectos de desarrollo con ONGDs (ONGs de desarrollo) se estableció en 1976, y evolucionó de 2,5 millones de euros (ecus) a 174 millones de euros (ecus) en 1996<sup>543</sup>.

En suma, los problemas derivados de la falta de una definición jurídica precisa de la ayuda alimentaria no están solventados, e incluso se han agravado con las últimas políticas de los donantes. Ante la ausencia de una definición consensuada de lo que constituye ayuda alimentaria, la práctica de la UE trae consigo la combinación de la ayuda alimentaria con otras operaciones de seguridad alimentaria, hecho éste que admite dos interpretaciones.

Podría confirmar la desafortunada tendencia hacia un concepto más amplio de ayuda alimentaria, análogo al de asistencia alimentaria<sup>544</sup>. O podría suponer aceptar las limitaciones de la ayuda alimentaria, esto es, tomar en consideración que la ayuda alimentaria es tan sólo uno de los instrumentos frente al hambre y debe complementarse con otros e integrarse en estrategias más amplias de desarrollo y seguridad alimentaria a largo plazo.

Nos inclinamos por aceptar la segunda interpretación, ya que esta nueva dirección se recoge en la normativa distinguiendo expresamente la ayuda alimentaria de las otras operaciones. Pero dudamos de los intereses subyacentes, pues casual o intencionadamente viene bien en una época de presiones presupuestarias y limitados excedentes, en la que resulta más cómodo para los donantes suministrar ayuda financiera en vez de ayuda alimentaria.

---

*terceros países y las facilidades de ajuste estructural (FAE) en los países mediterráneos*, D. O. C 121 de 23 mayo de 2002 pp. 1-27.

<sup>542</sup> El par. 16 del Preámbulo se refiere a la variedad de actividades que pueden financiarse.

<sup>543</sup> J. M. SOBRINO HEREDIA, *op. cit.* p. 114.

## **2) La progresiva configuración del régimen internacional de ayuda alimentaria**

El régimen internacional de ayuda alimentaria ha sufrido una evolución en sus principios y objetivos a través de la cual se ha ido perfilando la naturaleza y el papel de este instrumento.

En primer lugar, veremos las transformaciones experimentadas por el régimen, desde la concepción originaria de la ayuda alimentaria (como vía de disposición de excedentes) hasta la actual (como instrumento orientado a la seguridad alimentaria y el desarrollo de los receptores) (Capítulo I.2.A).

A continuación, nos plantearemos cual ha sido la fuente de tales cambios y trataremos de localizar las aportaciones de las reuniones gubernamentales y las contribuciones de los especialistas en la materia (Capítulo I.2.B).

### A) La evolución de los objetivos y principios del régimen de ayuda alimentaria desde el Plan Marshall hasta la actualidad

El régimen internacional de ayuda alimentaria ha evolucionado desde sus orígenes como vía para disponer de los excedentes agrícolas de los países donantes, hasta configurarse como un instrumento para lograr la seguridad alimentaria y el desarrollo.

Para examinar esta transformación progresiva de los objetivos del régimen, y puesto que conlleva un cambio de sus principios rectores, adoptamos una perspectiva histórica que divide el proceso en tres fases o momentos.

Una primera etapa abarca el régimen originario de ayuda alimentaria internacional, desde el nacimiento de este instrumento hasta la introducción de la seguridad alimentaria como objetivo de la ayuda (Capítulo I.2.A.i). El segundo momento de la evolución viene marcado por la introducción de la seguridad alimentaria como objetivo de la ayuda (Capítulo I.2.A.ii). Y, por último, en un tercer momento

---

<sup>544</sup> Ya lo preconizaba CLAY en *op. cit.* (“Reforming Food Aid: time to grasp the nettle”).

podemos identificar el abandono de los principios originarios del régimen (Capítulo I.2.A.iii).

*i.- Rasgos del régimen originario de ayuda alimentaria internacional*

La ayuda alimentaria internacional es un fenómeno relativamente reciente. El primer envío de ayuda data de 1812, fecha en la que EEUU envió cereales a Venezuela para socorrer a las poblaciones afectadas por un terremoto<sup>545</sup>. Más tarde, Inglaterra suministró cereales a sus colonias de Irlanda (en 1847), la India (en 1890) y Somalia y Sudán (en 1900). Y poco antes de la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos acordaron prestar ayuda económica, financiera y técnica a algunos países de América Latina y Europa Occidental, a Rusia y al Imperio Otomano.

Pero fue tras la Segunda Guerra Mundial cuando verdaderamente nació la idea de la ayuda, con el Plan Marshall. En su Discurso de 5 de junio de 1947, Marshall revolucionó el pensamiento económico de la época al preconizar la economía de donación, y prever el envío de cereales a Austria, Checoslovaquia, Finlandia, Alemania, Yugoslavia, Bélgica y el Norte de Francia, todo ello con la motivación política de evitar que el hambre de Europa la convirtiese en terreno abonado para la implantación de ideologías comunistas<sup>546</sup>. Con este espíritu, los Estados Unidos lideró la acción internacional tendente a asistir a los europeos frente a la impronta de la guerra, especialmente la grave crisis económica y el desequilibrio del comercio alimentario.

Entre 1945 y 1954, se prestó ayuda alimentaria a través planes *ad hoc*, y no fue hasta la promulgación de la Ley Pública nº 480 (LP 480)<sup>547</sup> cuando surgió la ayuda

---

<sup>545</sup> WFP, *op. cit.* (*Food Aid Works*) p. 6. Hasta 1930, los agricultores solían quemar sus excedentes para que no descendiesen los precios.

<sup>546</sup> S. ESCOBAR-HERMIDA, *Les effets pervers de l'aide au développement*, Université Panthéon-Assas (Paris II), Thèse Doctorale, mai 1994, pp. 117-118. Para acceder al discurso de Marshall *vid. infra* nota a pie 989, p. 342.

Para una visión general sobre la evolución histórica de toda la cooperación al desarrollo *vid.* K. UNCETA y P. YOLDI, *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2000.

<sup>547</sup> En inglés, Public Law 480 o PL 480, "Agricultural Trade Development and Assistance Act", Congreso, Washington (EEUU). *Vid.* F. SNYDER, "The European Community's new food aid legislation: towards a development policy?", en F. SNYDER y P. SLINN (eds.), *International Law of Development: Comparative Perspectives*, Professional Books, Abingdon, 1987, pp. 271-305, p. 274.

alimentaria como política. La Ley confirió a la ayuda un marco institucional y proporcionó a Europa una cantidad considerable de ayuda alimentaria (un cuarto de la ayuda). Desde su firma por el Presidente Eisenhower, el 10 de julio de 1954, el país se convirtió en permanente (además de principal) proveedor de ayuda alimentaria<sup>548</sup>. Posteriormente, se ampliaron los destinatarios para incluir a países en desarrollo.

Durante la década de los 60, la ayuda alimentaria mundial aumentó con la incorporación de otros donantes, debido al incremento de los excedentes agrícolas del Norte y de la necesidad de alimentos por parte del Sur. En este contexto, las Naciones Unidas y la FAO crearon el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en 1961, y en 1967 las negociaciones de la Ronda Kennedy en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) llevaron a la adopción del Acuerdo Internacional de Cereales<sup>549</sup>, compuesto por un Convenio sobre el Comercio de Cereales y el primer Convenio sobre Ayuda Alimentaria. Con estas actuaciones, se produjo un cambio importante en el régimen de ayuda alimentaria: se pasaba de depender de contribuciones voluntarias de los Estados a unos compromisos vinculantes y cuantificados. El 1 de julio de 1968, la Comunidad Europea (entonces CEE) se sumó a esta iniciativa y estableció un programa de ayuda alimentaria<sup>550</sup>.

Este desarrollo de los acontecimientos influyó en la configuración del régimen internacional de ayuda alimentaria. Mientras que el régimen originario había sido

---

Un estudio práctico de los objetivos de la Ley Pública 480 es el de R. VENGROFF, "Food and dependency: P.L. 480 aid to Black Africa", *The Journal of modern African studies*, Vol. 20, 1982, pp. 27-43.

Sobre el programa de ayuda alimentaria estadounidense hasta 1980, *vid.* M. B. WALLERSTEIN, *Food for war-food for peace. United States Food Aid in a Global Context*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts), 1980, pp. 31-66.

Para una perspectiva económica de la Ley, *vid.* L. PORTILLO PASCUAL DEL RIQUELME, *La economía política de la ayuda alimentaria de Estados Unidos: Un estudio del programa "Alimentos para la paz", 1954-1974. (Ley Pública 480)*, tesis inédita, Universidad Complutense de Madrid/Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales/Departamento de Economía Aplicada II (Estructura Económica y Economía de la industria), 1985.

<sup>548</sup> El segundo donante en importancia era Canadá.

<sup>549</sup> Porque al liberalizar el comercio, era necesario proteger a los países en desarrollo para que no se viesen perjudicados a corto plazo. Por eso, se adoptaron Convenios sobre Productos Básicos (como el Convenio sobre ayuda alimentaria), en aras a fijar unos precios mínimos de los productos (en este caso, cereales).

<sup>550</sup> J. CATHIE, *European Food Aid Policy*, Ashgate, Aldershot, 1997, pp. 17-21. Hasta entonces contribuía al PMA.



creado por EEUU<sup>551</sup>, y la motivación e ideas predominantes en su establecimiento derivaban de los intereses materiales domésticos estadounidenses, la incorporación de nuevos donantes supuso un importante cambio del *status quo*.

El régimen inicial de ayuda alimentaria poseía tres objetivos fundamentales que se combinaban en función de los intereses estadounidenses. El primero era político: servir las necesidades de la política exterior; la ayuda apoyaba a los gobiernos amigos y ayudaba a luchar en la batalla global contra el comunismo. El segundo era de índole económica: establecer mercados extranjeros para los productos agrícolas americanos y emplear transferencias subsidiadas de alimentos estadounidenses para reducir el exceso de stocks alimentarios americanos<sup>552</sup>. Por último, la ayuda alimentaria también se empleaba con la finalidad de contribuir a paliar el hambre, la malnutrición y las hambrunas en el extranjero, y promover el desarrollo económico (fin humanitario).

En cuanto a los principios, en el régimen originario<sup>553</sup> la ayuda alimentaria debía:

- 1) proporcionarse del propio stock de excedentes del donante;
- 2) complementar las importaciones comerciales habituales de alimentos en los países receptores (principio de adicionalidad)<sup>554</sup>;
- 3) proporcionarse con arreglo a compromisos a corto plazo sensibles a los objetivos políticos y económicos de los donantes;

---

<sup>551</sup> Entre 1958 y 1968 el porcentaje de ayuda alimentaria estadounidense en la ayuda alimentaria mundial era entre 90 y 95 por ciento, una media de 15 millones de toneladas métricas, la mayoría de la cuales fue a parar a un grupo de 10 a 15 países, R. F. HOPKINS, *op. cit.* p. 231.

Como “(t)he USA created food aid as we (knew until the 80s and) supplied the overwhelming bulk of the aid (...) given, and... (it had) a major voice in world food aid policies and practices”, C. STEVENS, *Food Aid and the Developing World. Four African Case Studies*, Croom Helm London & Overseas Development Institute, London, 1979, p. 26.

<sup>552</sup> Con ese desarrollo subsidiado de mercados extranjeros se protegía a los agricultores estadounidenses. Deshaciéndose de los excedentes se creaba demanda adicional y se evitaba el descenso de los precios.

<sup>553</sup> Cathie lo sitúa entre 1954 y 1971. J. CATHIE, *The Political Economy of Food Aid*, Gower, Aldershot, 1982, pp. 6-11.

4) y alimentar directamente a los hambrientos.

A raíz de las recomendaciones de los expertos en ayuda alimentaria y la adquisición por el régimen de un carácter multilateral, se fueron transformando tanto los principios como los actores que condicionaban el contenido y jerarquía de los diferentes objetivos.

La adquisición de un carácter multilateral se debió a cuatro factores estructurales. En primer lugar, la creación del PMA en 1963, el cual a finales de los 80 ya se había convertido en un gran organismo multilateral de asistencia y el principal foro donde se estaban articulando nuevas formas de ayuda alimentaria. En segundo, la disminución de la relevancia de EEUU como donante durante los años 70 y 80<sup>555</sup>. En tercer lugar, la celebración de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación en 1974, en la que se acordó dar prioridad a las necesidades de seguridad alimentaria a largo plazo y se adoptaron decisiones que afectaban al sistema institucional de ayuda alimentaria (en especial, los recursos y el liderazgo del PMA). Por último, el aumento de los esfuerzos de coordinación política fuera del Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria del PMA<sup>556</sup>. Estos cuatro factores facilitaron la coordinación política entre los donantes y les impulsaron a perseguir políticas complementarias con un objetivo común (aliviar el hambre a largo plazo). A ellos se añade un quinto factor decisivo para facilitar el cambio: la disminución del volumen total de ayuda alimentaria mundial<sup>557</sup>, curiosamente cuando la carga de proveerla se compartía y sus costos eran inferiores.

---

<sup>554</sup> Con arreglo a este principio, los alimentos suministrados a través de la ayuda alimentaria debían ser considerados como adicionales (no sustitutivos) a las importaciones normales de alimentos de los destinatarios.

<sup>555</sup> Prestaba un porcentaje de ayuda alimentaria inferior y poseía una menor participación en los costes de ayuda alimentaria mundial (menos del 50 %), un menor tonelaje, una menor *ratio* de la ayuda alimentaria en relación a la AOD total (en los 80 el porcentaje estadounidense de la ayuda alimentaria mundial era entre 50 y 65 %). R. F. HOPKINS, *op. cit.* tablas pp. 233, 234 y 235.

<sup>556</sup> A finales de los 70, el Grupo Consultivo del BM comenzó a deliberar y aprobar ayuda alimentaria en determinados casos; en los 80, el Parlamento Europeo se reunió y votó permitiendo que la ayuda alimentaria fuese sustituida por dinero cuando fuese apropiado (son lo que hemos denominado “acciones de sustitución”); y también en los 80, EEUU, Canadá y los miembros de la CEE empezaron a mantener frecuentes reuniones centradas en la ayuda alimentaria.

<sup>557</sup> Al disminuir en volumen, la ayuda alimentaria era menos importante para los grupos de productores.

*ii.- La introducción de la seguridad alimentaria como objetivo de la ayuda y su repercusión en el régimen: de la ayuda alimentaria de emergencia, a la ayuda alimentaria al desarrollo integrada en estrategias de seguridad alimentaria. Especial atención a la Unión Europea*

a) La introducción de la seguridad alimentaria en el régimen internacional de ayuda alimentaria

El papel de la ayuda alimentaria internacional sufrió un importante viraje con la introducción de un nuevo objetivo en la década de los 70. Causa y consecuencia de la adquisición por parte del régimen de un carácter multilateral, el objetivo de la seguridad alimentaria fue cobrando protagonismo en la lucha internacional contra el hambre y, como no, en el régimen de un instrumento concreto de esa lucha (la ayuda alimentaria).

El cambio del papel de la ayuda se debía a una evolución de sus objetivos. En la fase inicial del régimen de ayuda alimentaria, primaban objetivos político-económicos a la hora de prestar ayuda. La ayuda alimentaria era uno de los medios con los que el Norte ayudaba a los países en desarrollo en su lucha por hacer frente a la escasez de alimentos y lograr la autosuficiencia alimentaria (junto al apoyo para estimular la producción agrícola). Se proporcionaba de forma masiva y se extraía directamente de los propios stocks agrícolas de los donantes, lo que implicaba condicionarla a la disponibilidad de excedentes, y su variación de año en año. En consecuencia, este instrumento estaba a merced de los stocks y se prestaba a una manipulación política por parte de los donantes, por lo que su contribución al alivio de las situaciones de inanición adolecía de limitaciones y operaba sólo a corto plazo (ayuda alimentaria de emergencia o de socorro).

Con la consolidación de la seguridad alimentaria como guía de la práctica internacional contra el hambre y la adquisición del carácter multilateral, se produjo un cambio en los objetivos del régimen internacional de ayuda alimentaria. El principal objetivo de la ayuda dejaba de ser la disposición de excedentes, y pasaba a constituirlo (al menos formalmente) la seguridad alimentaria.

La nueva orientación se introdujo en 1974, pero hubo que esperar hasta mitad de los años 80 para que comenzase a exteriorizarse en las políticas de los proveedores de ayuda alimentaria. Fue entonces cuando los principales países donantes, incluida la

Comunidad Económica Europea, iniciaron una serie de reformas políticas decisivas, con el objeto de pasar de disponer de excedentes a apoyar estrategias y políticas de seguridad alimentaria<sup>558</sup>.

El siguiente paso, a partir de 1994, fue integrar la ayuda alimentaria en las políticas de desarrollo y estrategias de seguridad alimentaria de los países receptores<sup>559</sup>. Esta evolución trajo consigo un cambio: de la asistencia de socorro a la asistencia al desarrollo dirigida a la seguridad alimentaria estructural.

#### b) El cambio de orientación en la Unión Europea

La política de la Unión Europea ha sido sensible a estas tendencias mundiales y ha cambiado considerablemente. En consecuencia, desde 1968 el diseño de la ayuda alimentaria de la Unión ha evolucionado hasta concebirla como un instrumento para mejorar la seguridad alimentaria, basado en numerosos principios, en particular la disociación de la ayuda alimentaria de la gestión de los excedentes agrícolas, y el desarrollo de operaciones triangulares y compras locales<sup>560</sup>.

Aplicando estos principios, se han consolidado o establecido nuevos instrumentos de seguridad alimentaria: programas plurianuales (a finales de los 1980),

---

<sup>558</sup> En la CEE, el Comisario de Desarrollo Pisani introdujo el concepto de estrategia alimentaria, E. PISANI, *La main et l'outil. Le développement du Tiers-Monde et l'Europe*, Eds. Robert Laffont, Paris, 1984, especialmente pp. 75-104.

Sin embargo, los Estados Unidos se han auto-excluido de la tendencia general, *vid.* E. MILLSTONE y T. LANG, *The atlas of food: who eats what, where and why*, Earthscan, London, 2003, p. 29. Aparte de sufragar casi la mitad del presupuesto del PMA, EEUU distribuye su propia ayuda alimentaria a través de varios programas, de los cuales sobre el 44 % constituye disposición de excedentes agrícolas y sobre el 21 % pretende desarrollar el comercio.

<sup>559</sup> Este cambio en el pensamiento global se reflejó en la CMA de 1996 (y se confirmó en CMA de 2002), cuando los jefes de Estado y de gobierno se comprometieron a reducir el número de malnutridos a la mitad para el año 2015. Como las causas de la inseguridad alimentaria son amplias, el problema solo puede ser abordado con efectividad en el marco de una política integral de desarrollo. Esto implica cambiar el enfoque, trasladándolo de la ayuda alimentaria tradicional a *ayuda alimentaria al desarrollo* a más largo plazo tendente a mejorar las situaciones de seguridad alimentaria.

<sup>560</sup> Lista de principios en inglés en EUROPA/COMISIÓN EUROPEA, "EuropeAid- Programmes and Projects- Food Security Network", accesible en [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/introduction\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/introduction_en.htm) (agosto 2003) Estos principios se recogen en el Reglamento nº 1292/96.

estrategias alimentarias (1982)<sup>561</sup>, acciones de sustitución a los suministros de ayuda alimentaria (1984, operaciones alternativas que permitían a la Comunidad sustituir la ayuda alimentaria concedida a un determinado país, total o parcialmente, por ayuda financiera y técnica en términos gratuitos)<sup>562</sup>, compras locales y operaciones triangulares (1978, y refuerzo en 1986), acciones de apoyo a los stocks estratégicos y los sistemas de información (1987)<sup>563</sup>, ayuda alimentaria por programas (ayuda donada al gobierno local y vendida en los mercados locales), apoyo a la competitividad de los productos locales y a la integración de los mercados, y concesión de prioridad a los Países Menos Adelantados.

Así, según corrobora el marco jurídico actual, el enfoque ha pasado de centrarse en la ayuda alimentaria en especie a corto plazo a buscar seguridad a largo plazo, apoyando el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, e integrando la ayuda alimentaria en estrategias más amplias de seguridad alimentaria<sup>564</sup>.

Una de las primeras pruebas de ese cambio de orientación fue el primer reglamento marco de ayuda alimentaria de la Comunidad Económica Europea (CEE), el Reglamento del Consejo nº 3331/82 de 3 diciembre de 1982 *referente a la política y la gestión de la ayuda alimentaria y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº*

---

<sup>561</sup> J. SHAW y E. CLAY, *op. cit.* (*World Food Aid. Experiences of Recipients & Donors*) p. 172. Las “food strategies” suponen “*the packaging of food aid with other forms of EC development assistance to assist the food and agricultural sector in developing countries in the context of an agreement or donor-recipient dialogue on policy reform*”. La CEE comenzó a emplear este enfoque en 1982 en África Subsahariana. Permite que la ayuda alimentaria se integre mejor con la ayuda técnica y la ayuda financiera.

<sup>562</sup> *Vid. supra* Capítulo I.I.B.iv de esta parte, pp. 194 y ss.

<sup>563</sup> En 1988 se adoptaron dos Reglamentos del Consejo sobre la ejecución de programas de almacenamiento y sistemas de alerta rápida (Reglamento del Consejo (CEE) nº 2507/88 de 4 de agosto de 1988, *relativo a la ejecución de programas de almacenamiento y de sistemas de alerta rápida*, D.O. L 220 de 11 de agosto de 1988, pp. 1-3), y la ejecución de cofinanciación para la compra de productos alimenticios o semillas por organismos internacionales y ONGs (Reglamento del Consejo (CEE) nº 2508/88 de 4 de agosto de 1988, *relativo a la ejecución de acciones de cofinanciación de compras de productos alimenticios o de semillas efectuadas por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales*, D. O. L 220 de 11 de agosto de 1988, pp. 4-5). Con ambos se ampliaba el alcance de la ayuda alimentaria de la CEE.

<sup>564</sup> El Tribunal de Cuentas relata este proceso en el “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”, pp. 1, 3, 19 y 20.

2750/75<sup>565</sup>. Hasta entonces las medidas de ayuda alimentaria pertenecían a la Política de Relaciones Exteriores de la CEE (basada en el artículo 228 TCEE), la Política Comercial Común (basada en el artículo 113 TCEE) o la Política Agrícola Común (basada en el artículo 43 TCEE). El nuevo Reglamento reorientó los objetivos de la ayuda alimentaria de la CEE, basándose tanto en el artículo 43 (base jurídica de la mayoría de la normativa de la PAC), como en el artículo 235 CEE (base jurídica de la mayoría de la política de desarrollo de la CE).

Desde ese momento la ayuda alimentaria dejó de ser considerada como una mera vía de disponer de excedentes agrícolas, constituyendo uno de los principales instrumentos de la política de desarrollo. La adopción del Reglamento n° 1292/96 en 1996 ha completado este proceso de reforma.

### *iii.- El abandono de los principios originarios*

El cambio de orientación de la ayuda alimentaria convulsionó los principios del régimen originario y acarreó el cuestionamiento y posterior abandono de muchos de ellos<sup>566</sup> y la aparición de otros nuevos.

El abandono del primero de los principios originarios venía reclamado por los propios hechos. La ayuda alimentaria como disposición de excedentes del donante se había demostrado insuficiente e ineficiente para garantizar la seguridad alimentaria de los receptores. Lo primero, por el carácter procíclico de la ayuda, que hace que se reciba menos cuanto más se necesita<sup>567</sup>. Y lo segundo, porque conllevaba la inadaptación de la ayuda alimentaria a las necesidades de los receptores, puesto que frecuentemente se

---

<sup>565</sup> D. O. L 352 de 14 de diciembre de 1982, pp. 1-4. Este primer reglamento marco de la CEE sobre ayuda alimentaria fue el resultado de muchos años de negociaciones entre la CEE, los Estados Miembros y las instituciones comunitarias. Sobre las virtudes y deficiencias de esta norma, *vid.* F. SNYDER, *op. cit.* (“The European Community’s new food aid legislation: towards a development policy?”) pp. 277-278. Posteriormente, fue derogado por el Reglamento del Consejo (CE) n° 3972/86 de 22 de diciembre de 1986 *sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria*, el cual mantuvo la separación de la gestión, adquisición y suministro de la ayuda alimentaria comunitaria de la PAC, D.O. L 370 de 30 de diciembre de 1986, pp. 1-4.

<sup>566</sup> Algunos dicen que de todos, como R. F. HOPKINS, *op. cit.* pp. 240-251.

<sup>567</sup> Significa que el volumen de ayuda alimentaria suministrada depende de los precios de los alimentos: cuando aumentan los precios desciende la ayuda, y cuando disminuyen aumenta la ayuda. Sin embargo, las necesidades suelen aumentar cuando se incrementan los precios.

suministraban alimentos e inadecuados (que incluso podían llevar a una transformación de las dietas de los receptores) o impertinentes (si llegaban en un momento en el cual la población no necesitaba alimentos). Además, la política de tener permanentemente excedentes era perniciosa.

La sustitución del principio de adicionalidad es más discutida, porque en el suministro de ayuda alimentaria confluyen dos intereses: la seguridad alimentaria de los receptores y los intereses comerciales de los donantes. Una vez ponderados, compartimos la opinión de los autores partidarios de su abandono y consideramos que éste ha sido parcial y *de facto* (no formal), a medida que los objetivos de desarrollo (y seguridad alimentaria) han ido cobrando protagonismo y se ha favorecido a los países más pobres. Esta interpretación permite conciliar los objetivos de seguridad alimentaria de los receptores de la ayuda alimentaria, y la liberalización del comercio e intereses comerciales de los países donantes. Además, la sustitución parcial es congruente con la creciente limitación de los presupuestos de ayuda alimentaria de los donantes: o prestan ayuda alimentaria, u optan por otro tipo de ayuda, no ambas. Esto justificaría la pervivencia, en las normas e instituciones de ayuda alimentaria, de textos y órganos encargados por velar porque la ayuda alimentaria no afecte a las habituales importaciones comerciales de los receptores.

El tercer principio convertía la ayuda alimentaria en un recurso inestable para proyectos multianuales y para ayuda ligada a reformas políticas, menoscabando la seguridad alimentaria de los receptores, por lo que resultaba imprescindible tanto una mayor estabilidad como la previsión de que países serían receptores. Por lo tanto, su abandono fue menos traumático y se produjo de modo natural desde las recomendaciones de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974.

El abandono del último principio tampoco ha encontrado resistencia. Habida cuenta de la ineficacia e ineficiencia de prestar ayuda alimentaria en especie en todo caso, y también de la inexistencia del volumen de excedentes alimentarios de antaño, la ayuda alimentaria suele prestarse de otras formas. La creciente complejidad de las acciones de ayuda alimentaria lo acredita, pues la ayuda en especie es una modalidad de

ayuda alimentaria residual, y priman los supuestos de monetización y su combinación con otras formas de asistencia<sup>568</sup>.

Por tanto, a la luz de los nuevos principios la ayuda alimentaria debe contribuir al desarrollo y la eliminación de la inseguridad alimentaria a largo plazo, no debe limitarse a las situaciones de escasez alimentaria, y debe proporcionarse de la manera más eficiente y eficaz posible, con arreglo a compromisos a largo plazo y fomentando las compras locales y operaciones triangulares.

Estos principios se han ido arraigando en la práctica institucional de muchos organismos bi y multilaterales (sobre todo el PMA) y en la normativa internacional sobre *ayuda alimentaria al desarrollo*. No obstante, con los nuevos desafíos internacionales (especialmente la biotecnología), el régimen se halla en un *impasse* y pudiera ser que los principios cambiasen o ya lo hayan hecho. Sin embargo, es preciso contar con mayor perspectiva histórica para valorarlo. Lo que sí es irrefutable, es la continuación y reafirmación de su nuevo objetivo: la ayuda alimentaria es un instrumento integrado en estrategias amplias de seguridad alimentaria, desarrollo y lucha contra la pobreza.

B) La ayuda alimentaria en la práctica internacional: entre la indiferencia gubernamental y la atención doctrinal

Conocedores de las transformaciones operadas en el régimen internacional de ayuda alimentaria, nos queda por analizar de dónde proceden los impulsos de cambio.

Los foros en los cuales cabría esperar que se gestasen nuevas ideas acerca de la ayuda alimentaria son dos, las reuniones gubernamentales sobre el hambre y la comunidad de expertos en ayuda alimentaria.

En primer lugar, pudiera ser que en las conferencias internacionales sobre el hambre, los gobiernos, además de manifestar su compromiso con la eliminación del problema, propusiesen medios de acción y se pronunciasen sobre la ayuda alimentaria

---

<sup>568</sup> Lo abordamos en el Capítulo I.1.B.iv de la Segunda Parte y el Capítulo III.2.A de la Tercera Parte.



(Capítulo I.2.B.i). Además, sería lógico que la comunidad de especialistas en ayuda alimentaria tuviese algo que ver con la evolución de este instrumento (Capítulo I.2.B.ii).

Veamos cuál ha sido la atención prestada a la ayuda alimentaria por los gobiernos y los especialistas, y la contribución de cada uno de estos foros a la configuración del régimen internacional de ayuda alimentaria.

*i.- La pasividad de las Cumbres internacionales respecto a la ayuda alimentaria ¿y el hambre?*

Para poder valorar la atención que los gobiernos han prestado a la ayuda alimentaria, conviene recorrer las diversas reuniones internacionales con incidencia en la lucha contra el hambre. Agruparemos las conferencias en torno a una línea divisoria de carácter temporal. Por un lado, las anteriores a la década de los 90 (Capítulo I.2.B.i.a). Por otro, las posteriores (Capítulo I.2.B.i.b).

El propósito de ese recorrido es dilucidar el grado de compromiso de los países para con la eliminación del hambre y, dentro de esta esfera, las aportaciones a la configuración de la ayuda alimentaria.

a) La escasa atención prestada a la ayuda alimentaria en las conferencias celebradas hasta los años 90

Podría aventurarse que la ayuda alimentaria ha sido, desde sus comienzos como medio de lucha contra el hambre, un instrumento delicado. Debido a la controversia que siempre la ha rodeado, y al poco interés por solucionar el hambre hasta los años 70, las referencias que se pueden encontrar sobre su empleo se limitan las más de las veces al ámbito bilateral. No obstante, también es cierto que hasta esa época constituyó uno de los principales elementos de la ayuda bilateral, primero a Europa, y posteriormente a los países en desarrollo. Hasta la celebración de la primera Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974, y desde 1945, los excedentes de EEUU habían garantizado la seguridad alimentaria mundial (por ejemplo prestando ayuda alimentaria masiva a la India durante la crisis que sufrió el país con la sequía de 1965/1966). Pero cuando la potencia abdicó de su papel de solo, priorizando las ventas comerciales a la URSS y empleando explícitamente los alimentos como arma, la comunidad internacional se dio

cuenta de la existencia de una laguna institucional que necesitaba ser cubierta. Ese “repentino” interés por el hambre se explicaba por el contexto mundial de crisis de sequía, inundaciones, hambruna y de mercados internacionales de cereales turbulentos.

La **Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1974** (en adelante, CMA de 1974, Roma, 6-16 de noviembre) se celebró a iniciativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en una época en la que la cooperación económica internacional estaba muy viva. Precisamente, en este año la Asamblea General adoptó la *Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional* y su Programa de acción, y la CMA de 1974 constituyó uno de los esfuerzos a gran escala para establecer esas nuevas relaciones económicas en el mundo<sup>569</sup>. Básicamente, se pretendía contribuir al Nuevo Orden inaugurando una política alimentaria mundial. Sin embargo, resultan criticables los aspectos fundamentales de esa política, por parciales<sup>570</sup>, si bien se trataban tanto medidas a corto plazo contra las hambrunas, como medidas a largo plazo contra el hambre (aunque centradas exclusivamente en el incremento de la producción alimentaria). El excesivo apego a la producción se explica (que no justifica) por el contexto de producción alimentaria en crisis: habían descendido la producción de cereales, los stocks de trigo de los países exportadores y los excedentes, y aumentado los precios<sup>571</sup>.

Suelen infravalorarse los logros de esta conferencia internacional sobre la alimentación. Las 23 resoluciones adoptadas sirvieron para mucho más de lo que han

---

<sup>569</sup> L. SEKULIC, “The World Food Conference (Rome, November 6 to 16, 1974)”, *International Problems*, 1975, Vol. 16, pp. 75-82, sobre el Nuevo Orden y la CMA *vid.* pp. 75-76.

A principios de los 70, se incrementó bruscamente la atención prestada al hambre por parte de la comunidad internacional, tras la grave crisis alimentaria que azotó a los países del Sur (África, Asia y América Latina). Fue entonces cuando la Conferencia de Jefes de Estado y de gobiernos de los países no alineados (Álger, 5-9 de septiembre de 1973) solicitó a la CNUCED (Conferencia de Naciones sobre Comercio y Desarrollo) y a la FAO considerar una política y un programa comunes para hacerle frente. Respondiendo a este llamamiento, en 1974 la ONU organizó en Roma la Conferencia Mundial sobre la Alimentación, a instancias de la Resolución 1831(LV) de 11 diciembre 1973 adoptada por el ECOSOC, y de la Resolución 3180 (XXVIII) de 17 diciembre 1973 adoptada por la Asamblea General. ASAMBLEA GENERAL, Resolución 3180 (XXVIII) *Conferencia Mundial de Alimentos* <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/287/05/IMG/NR028705.pdf?OpenElement> (julio 2004)

<sup>570</sup> Los pilares de la nueva política alimentaria mundial eran el incremento de la producción alimentaria en los países en desarrollo, la mejora del consumo y distribución de los alimentos, y el establecimiento de un mejor sistema para asegurar los suministros alimentarios mundiales.

<sup>571</sup> La combinación de la crisis con el suministro de poca asistencia alimentaria empeoró los problemas de la balanza de pagos de muchos países en desarrollo, que tuvieron que aumentar las importaciones de cereales y fertilizantes.

servido las cumbres posteriores, por tratarse de la primera vez que se afrontaba el problema del hambre de forma multilateral. Se pusieron en marcha nuevos mecanismos institucionales, que buena falta hacían, y además se introdujo un nuevo marco conceptual para discutir los problemas alimentarios internacionales (la seguridad alimentaria)<sup>572</sup>.

Sus resultados (decisiones y recomendaciones), representaron un primer paso para la creciente actividad futura contra el hambre y deben examinarse en el contexto de la Declaración que los inspiró: la *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición en el mundo en un período de diez años*, aprobada el 16 de noviembre de 1974, y hecha suya por Asamblea General en su Resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974<sup>573</sup>. La Declaración reconoció que la grave crisis alimentaria que afectaba a los países en desarrollo atentaba contra los principios y valores fundamentales incardinados en el derecho a la vida y a la dignidad humana consagrados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, y decidió establecer los cimientos del sistema internacional de lucha contra el hambre. En el Preámbulo se puso de manifiesto que la eliminación del hambre y la malnutrición eran objetivo común de todas las naciones, y que su causalidad estaba ligada tanto a circunstancias históricas (desigualdades sociales, dominación colonial, discriminación racial, apartheid, neocolonialismo...) como a las crisis económicas mundiales que las agravaban (problemas monetarios, inflación, especulación, deuda externa...). Asimismo, recogió propuestas para resolver los problemas alimentarios mundiales, las cuales a su vez fueron desarrolladas detalladamente y por separado en las resoluciones y decisiones.

Habida cuenta del pensamiento mayoritario de la época<sup>574</sup>, la mayoría de las resoluciones y decisiones se referían sólo a aspectos de incremento de la producción: las previsiones sobre la creación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA),

---

<sup>572</sup> Un logro importante de esta reunión fue la introducción y amplio reconocimiento de la seguridad alimentaria, como nuevo concepto político para guiar la respuesta internacional frente al hambre y la pobreza.

<sup>573</sup> ASAMBLEA GENERAL, Resolución 3348 (XXIX) *Conferencia Mundial de la Alimentación* <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/744/27/IMG/NRO74427.pdf?OpenElement> (julio 2004)

<sup>574</sup> El objetivo era alcanzar la seguridad alimentaria nacional. L. SEKULIC, *op. cit.* p. 79, comulgaba con estas ideas.

los proyectos de ingeniería agrícola, la investigación, el papel de las mujeres en la producción alimentaria, la reducción de los presupuestos militares, la asistencia alimentaria a las víctimas de las guerras coloniales en África... Otras seguían refiriéndose a la producción, aunque indirectamente, porque como ésta sólo se podía conseguir a más largo plazo preveían una actuación inmediata para proveer asistencia que asegurase un suministro alimentario mínimo en todos los casos de escasez alimentaria.

Estas últimas introdujeron el concepto de política de seguridad alimentaria mundial<sup>575</sup>, cuya consecución requería la adopción de una serie de medidas. En primer lugar, establecer un sistema mundial de información alimentaria para detectar las situaciones de escasez, medida ésta que se articuló a través de la resolución sobre el establecimiento de un Sistema Global de Información y Alerta Rápida sobre Alimentos y Agricultura, supervisado por la FAO. En segundo, establecer un sistema coordinado de reservas alimentarias nacionales, medida que no fue objeto de resolución, sino que se solicitó a los gobiernos que empezasen a discutir sobre ella. Y por último, concluir acuerdos para satisfacer las necesidades alimentarias urgentes y reorganizar la ayuda alimentaria para mitigar situaciones difíciles y asistir al desarrollo económico, medida que sí fue objeto de una resolución específica, la Resolución sobre *Una Política Mejorada para la Ayuda Alimentaria* (“An Improved Policy for Food Aid”).

Para compensar el fracaso del establecimiento de reservas alimentarias internacionales, la resolución sobre ayuda alimentaria pretendía impulsar una respuesta concertada a las situaciones de emergencia. De su contenido, resultan innovadoras varias decisiones. Recomendaba a los gobiernos emplear una parte de sus reservas alimentarias nacionales para cubrir las necesidades de ayuda alimentaria urgente, y recogía un llamamiento a la elaboración de principios internacionales para la disposición de estas reservas en casos de emergencia. Además, instaba a los países importadores y exportadores de cereales y a los países potencialmente contribuyentes financieros, a que se reuniesen lo antes posible y discutiesen como garantizar cantidades mayores de alimentos y los recursos financieros necesarios para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo de los años 1975 y 1976. En tercer lugar, incluía

---

<sup>575</sup> Resolución sobre “The International Undertaking on World Food Security”.

la recomendación a los donantes de aceptar y aplicar el concepto de “planificación por adelantado” de la ayuda alimentaria, esforzarse por proporcionar productos y/o asistencia financiera que asegurase al menos 10 millones de toneladas de cereales como ayuda alimentaria por año desde 1975, e intentar proporcionar suficientes cantidades de otros productos alimenticios.

Aparte de prestar una atención especial a la ayuda alimentaria que no se ha dado en las posteriores reuniones internacionales, el principal logro de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974 fue llenar el vacío institucional, surgiendo el sistema internacional de lucha contra el hambre que en gran medida perdura en nuestros días. En concreto, a raíz de la CMA de 1974: se creó el Sistema Global de Información y Alerta Rápida (SGIAR)<sup>576</sup>; se reforzó la gobernanza del PMA; se estableció la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE)<sup>577</sup>, un vehículo conjunto de la FAO y el PMA para prestar ayuda alimentaria colectiva de emergencia; se impulsaron al alza los compromisos del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, elevándose de 4,25 millones de toneladas en 1967 a 7,6 en 1980 (acercándose al objetivo de la Conferencia de 1974 de 10 millones de toneladas de cereales); se otorgó más peso al Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional (GCAI o, en inglés, “CGIAR”), establecido en 1971, con un incremento de los fondos para investigar los cultivos alimentarios y el ganado, del número de centros (de 4 a 13) y de los gastos (de 50 millones de dólares EEUU a 250 millones en 1980)<sup>578</sup>; se creó, a través de una resolución, el FIDA para financiar con préstamos los proyectos en países en desarrollo tendientes a aumentar la producción alimentaria; y se estableció el Consejo Alimentario Mundial (CAM) en 1977<sup>579</sup>. Consiguió apoyar un diálogo internacional en cuestiones

---

<sup>576</sup> Para proporcionar evaluaciones sobre problemas alimentarios y requerimientos de importaciones a los donantes que no podían acceder a la red de inteligencia de los asociados agrícolas del Departamento de Agricultura estadounidense.

<sup>577</sup> Aunque con compromisos más limitados que las 500.000 toneladas de cereales previstas.

<sup>578</sup> *Vid.* ODI BRIEFING PAPER, “The CGIAR: What Future for International Agricultural Reform”, 1994 (3), September 1994.

<sup>579</sup> Había dos posturas, la de los países en desarrollo y la de los otros países. Los primeros proponían el establecimiento de un organismo nuevo al nivel político más alto, con autoridad para promover la aplicación de las medidas y recomendaciones acordadas y para desarrollar más detalladamente la política adoptada; sería un Consejo Alimentario Mundial, cuyos miembros se elegirían por la Asamblea General de las Naciones Unidas y estaría compuesto de dos Comités, uno a cargo de la ayuda alimentaria y otro a cargo de la seguridad alimentaria mundial. Los otros países no aceptaban esta propuesta, unos consideraban innecesario establecer un organismo nuevo y postulaban una mejora de la labor de los

alimentarias, sobre todo resultando en las iniciativas de estrategias alimentarias de principios de los 80; y se estableció el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO (CSAM), otro foro para la revisión anual de cuestiones amplias.

En síntesis, podemos decir que gracias a esta conferencia, la situación alimentaria mundial mejoró sustancialmente de los años 70 a los 90<sup>580</sup>, ya que disminuyó el número total de malnutridos de un 38 % en 1969/1971 a un 20 % en 1990/1992; la producción alimentaria mundial sobrepasó el crecimiento demográfico (aunque la producción alimentaria per cápita no incrementó en muchos países de bajos ingresos y alto endeudamiento - principalmente en África Subsahariana-); y se confinaron las hambrunas a las situaciones de conflicto, en las que las dificultades políticas y logísticas obstaculizan el suministro y acceso. Respecto al hambre, algo cambió cuando por fin se optó por celebrar una reunión internacional al más alto nivel. Pero por lo que se refiere a la ayuda alimentaria, no se hacía excesivo hincapié en su capacidad para contribuir a la lucha contra la crisis alimentaria de aquella época, y menos a largo plazo, aunque estuvo muy presente en las resoluciones adoptadas y en el sistema institucional perfeccionado (tanto en las instituciones creadas como en las fortalecidas).

b) Permanencia en el olvido en las numerosas conferencias de la última década

Después de la CMA de 1974, tanto el problema del hambre como la ayuda alimentaria prácticamente desaparecieron de la agenda de la comunidad internacional. Hubo que esperar a la década de los noventa para que fuesen tomados en consideración de nuevo. Respecto al hambre, parece que se retomó con una voluntad renovada. Por lo que se refiere a la ayuda alimentaria, no se aportó nada nuevo e incluso ni siquiera se

---

existentes, otros pensaban que los nuevos organismos debían establecerse al nivel de la FAO o el Consejo Económico y Social.

Finalmente, se acordó que se solicitaría a la Asamblea General que estableciese un Consejo Alimentario Mundial a nivel ministerial cuyos miembros se elegirían por la Asamblea General entre los propuestos por el ECOSOC, y dos Comités (uno para tratar de la seguridad alimentaria mundial – que se creó -, y otro para ocuparse de la política alimentaria y el programa de asistencia alimentaria – que no se llegó a establecer -). La solución no era ideal pero sí satisfactoria, con la creación de un nuevo organismo que funcionó hasta 1993 (el CAM) y el establecimiento de un Comité que sigue operando todavía (el CSAM).

<sup>580</sup> *Vid.* ODI BRIEFING PAPER, *op. cit.* (“Global Hunger and Food Security after the World Food Summit”).

mantuvo la atención que se había prestado en los setenta, fundamentalmente preocupada por la ayuda alimentaria de emergencia e impulsada por la introducción de la seguridad alimentaria como objetivo.

Veamos cuáles fueron las reuniones de esta década, en busca de su contribución a la lucha contra el hambre y la evolución de la ayuda alimentaria internacional.

#### b.a- Hasta 1996

Lamentablemente, en las conferencias internacionales que se celebraron desde comienzos de los 90 hasta el año 1996 se acentuó la escasa atención que se había prestado a la ayuda alimentaria. En ellas, se abordaron importantes cuestiones relacionadas directa o indirectamente con la seguridad alimentaria (infancia, nutrición, medio ambiente, derechos humanos, población, desarrollo social, mujer, hábitat...) <sup>581</sup>, pero se produjo un olvido generalizado de este instrumento.

Consideradas en su conjunto, estas reuniones articularon un consenso global sobre las prioridades de la nueva agenda de desarrollo, reflejando el nuevo pensamiento que había emergido durante la década anterior. Sus Planes de Acción proporcionan los principios y guías de esa nueva ideología y sirven de base para evaluar sus logros. Celebradas con el apoyo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, han desembocado en acuerdos sobre valores y objetivos comunes, y estrategias para su consecución. En todos ellos, la atención prestada a la ayuda alimentaria es ínfima o inexistente.

La Cumbre Mundial en favor de la Infancia (Nueva York, 1990) reclamó una mayor atención a las necesidades e intereses de los niños en los programas de seguridad alimentaria. Posteriormente, desde la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992

---

<sup>581</sup> ONU, "The World Conferences: Developing Priorities for the 21st Century", *UN Briefing Papers, 1997*, disponible en <http://www.un.org/geninfo/bp/worconf.html> (abril 2003). Se refiere a las conferencias mundiales celebradas desde 1990 hasta 1996.

En estos años hay que mencionar también otras reuniones que tuvieron lugar y no poseen tanta incidencia en el tema analizado: la Conferencia Global de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de pequeños países en desarrollo insulares (1994), la Conferencia Internacional sobre Reducción de los Desastres Naturales (1994), el noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Infractores (1995), y la novena Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD IX, 1996).

(CIN, Roma, diciembre de 1992)<sup>582</sup>, todas las Conferencias de las Naciones Unidas insistieron, sin excepción y en su ámbito de competencia, en la urgencia de encontrar un remedio para el hambre y la malnutrición<sup>583</sup>. Cada una de ellas acreditó la universalidad de las materias en cuestión, justificativa de la preocupación internacional<sup>584</sup>, pero la ayuda alimentaria se vio relegada a un segundo plano, objeto de escasa o ninguna consideración.

En 1992, la Cumbre Mundial de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, 3-14 junio de 1992) prosiguió alertando de la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria a todos los niveles, en el marco del desarrollo sostenible previsto en el Programa 21 (o Agenda 21)<sup>585</sup>. Ante la insuficiencia de su predecesora, la primera Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972)<sup>586</sup>, la Conferencia de Río introdujo un enfoque nuevo (el desarrollo sostenible) para la acción internacional en temas de medio ambiente y de desarrollo.

---

<sup>582</sup> La *Declaración Mundial sobre Nutrición* proclamó que el acceso garantizado a una alimentación nutricionalmente adecuada e inocua es esencial, tanto para el bienestar individual como para el desarrollo social y económico nacional. Texto en PNUD, “Naciones Unidas- Cumbres Mundiales y Conferencias Internacionales- Conferencia Internacional sobre Nutrición”, en <http://www.pnud.org.ve/cumbres/cumbres03.html> (julio 2004)

<sup>583</sup> Todas comparten el deseo de solucionar el hambre, de ahí que se relacionen deliberadamente sus temas y planes de acción.

<sup>584</sup> Se trata de problemas de magnitud global que los Estados Miembros han reconocido que escapan a su capacidad de solución y por lo tanto, merecedores y necesitados de un esfuerzo internacional concertado.

<sup>585</sup> Sobre la Conferencia de Río de Janeiro (Brasil), llamada informalmente la Cumbre sobre la Tierra *vid.* ONU, *op. cit.* (“The World Conferences: Developing Priorities for the 21st Century”), en concreto <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>, <http://www.un.org/geninfo/bp/envirp2.html>, <http://www.un.org/geninfo/bp/envirp3.html> y <http://www.un.org/geninfo/bp/envirp4.html> (abril 2003); y P. POZO SERRANO, “El desafío de Río: la financiación de un desarrollo sostenible (el capítulo financiero del Programa 21)”, *Revista de la Asociación de Naciones Unidas*, nº 40, junio 1994, pp. 32-39. Por la extensión de sus preocupaciones se trataba de una conferencia novedosa y sin precedentes. Tras ella los gobiernos establecieron el PNUMED (Programa de las Naciones Unidas sobre Medioambiente, catalizador también en la actualidad de la acción para proteger al medioambiente) e influyó en las conferencias de la ONU que le siguieron. La *Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo* apoya a la *Agenda 21*, uno de cuyos principios clave para el desarrollo sostenible es erradicar la pobreza y reducir las disparidades de los estándares de vida mundiales.

<sup>586</sup> En efecto, del concepto de “contaminación transfronteriza” de Estocolmo, se pasó al concepto de “desarrollo sostenible”, el cual implica que existe una relación entre el desarrollo social y económico del mundo en su conjunto y los temas medio ambientales de alcance transnacional. El término “desarrollo sostenible”, empleando la definición efectuada en 1987 por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (la Comisión Brundtland), alude al “*desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”. Lo extremos del sitio web de la ONU citado *supra* nota anterior (<http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>)



El año siguiente, la *Declaración y el Programa de Acción de la segunda Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos* (Viena)<sup>587</sup> reafirmaron la necesidad de garantizar a todos el disfrute de un auténtico derecho a la alimentación.

Por su parte, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994, de marcado acento maltusiano, hizo hincapié en los vínculos existentes entre el crecimiento demográfico y la producción de alimentos, y en la necesidad de responder de manera global a las necesidades alimentarias en constante aumento de la población. Para lograrlo, instaba a la planificación familiar y a la extensión de la atención primaria a la salud (sobre todo la reproductiva).

La siguiente reunión tuvo lugar en marzo del año siguiente, en Copenhague, y versó sobre Desarrollo Social. En ella, los Estados volvieron a expresar su firme empeño en la lucha contra el hambre, haciendo de ella un elemento fundamental para erradicar la pobreza<sup>588</sup>. Ese mismo año, la Conferencia de Beijing (IV Conferencia Mundial sobre la Mujer) advirtió de la función decisiva que desempeña la mujer en la producción de alimentos, especialmente en las zonas rurales<sup>589</sup>, y reiteró la necesidad de incorporar la igualdad entre los sexos en todas las políticas tendentes a paliar el hambre.

---

<sup>587</sup> Parte I par. 31.

<sup>588</sup> Vid. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague (Dinamarca), 6-12 marzo 1995, A/CONF.166/9, 19 abril 1995, en <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm> (mayo 2004)

En la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social* se llega al compromiso de: luchar contra el hambre crónica y la malnutrición entre otros “males de ámbito mundial que amenazan gravemente la salud, la paz, la seguridad y el bienestar de nuestros pueblos” (par. 20); reafirmar y promover el derecho a la alimentación (primer compromiso f); orientar las políticas y la acción a la tarea de superar las causas fundamentales de la pobreza, una de las cuales es “(el) hambre y (...) la malnutrición” y lograr la seguridad alimentaria (segundo compromiso b); aumentar la AOD en lo que respecta a los programas sociales (compromiso séptimo e); y realizar esfuerzos por lograr la meta del 0,7 % del Producto Nacional Bruto (PNB) para la Ayuda Oficial al Desarrollo y aumentar los fondos destinados a programas de desarrollo social (compromiso noveno).

El *Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* incide en: aumentar la AOD total y la destinada a programas sociales, y alcanzar lo antes posible las metas del 0,7 y 0,15 % del Producto Nacional Bruto (PNB) a los países menos adelantados (par. 11.h); lograr la seguridad alimentaria (par. 36.e); y dar prioridad en la AOD a la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo (par. 88.d).

<sup>589</sup> Recordó que la mujer produce más del 55 por ciento de los alimentos en todo el mundo y más del 88 por ciento en África. Sus documentos están en CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ESPAÑA, “Documentos Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing- 1995)”, <http://www.onu.org/documentos/confmujer.htm> (mayo 2003)

Más tarde, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul (Turquía, junio de 1996), subrayó la necesidad de establecer relaciones equilibradas entre las zonas rurales y urbanas e insistió en la importancia de las ciudades para la buena distribución de los alimentos y el abastecimiento de agua potable a la población.

El resultado de todas estas reuniones celebradas desde 1974 fue decepcionante. En 1996, era obvio que el compromiso de la CMA de 1974 de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio no se había alcanzado. Los motivos eran diversos, pero principalmente los fallos de la formulación de las políticas y de la financiación.

La situación en la década de los noventa era alarmante e ilustraba el fracaso de los anteriores intentos de la comunidad internacional por ocuparse del hambre. Por un lado, las existencias mundiales de cereales estaban en sus niveles más bajos desde principios del decenio de 1970, lo que se había traducido en acusados aumentos de los precios. Por si lo anterior no fuera suficientemente grave, también se daba la circunstancia de que *la ayuda alimentaria había disminuido a casi la mitad durante los tres años que precedieron a 1996*. Por otro lado, aunque en algunos países se habían registrado progresos notables y en muchos países en desarrollo la desnutrición crónica estaba disminuyendo lentamente<sup>590</sup>, según estimaciones de la FAO, debían acelerarse estos progresos logrados desde 1974 y aumentarse la producción mundial de alimentos en más del 75 % durante los 30 años siguientes, o de lo contrario podría seguir habiendo unos 680 millones de personas hambrientas en el mundo para el año 2010, de los que más de 250 millones vivirían en el África Subsahariana. Las previsiones para el año 2025 eran todavía más preocupantes: habría un suministro insuficiente de alimentos a una población mundial de 8.300 millones de personas.

---

<sup>590</sup> Los 5.800 millones de personas que vivían en la fecha disponían de un 15 por ciento más de alimentos *per capita* de los que 20 años antes tenía una población de 4.000 millones de personas.

b.b- La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996

Como respuesta a la persistencia de la desnutrición generalizada y a la creciente preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir las necesidades futuras de alimentos, durante el 27º período de sesiones de la Conferencia de la FAO de noviembre de 1993, varios Estados Miembros pusieron de manifiesto la urgencia de una acción internacional para luchar contra la materialización de tan funestas previsiones. A raíz de las consultas mantenidas con un gran número de Jefes de Estado y de Gobierno de todas las regiones del mundo, el Director General de la FAO (Dr. Jacques Diouf) invitó a la Conferencia de la FAO a que examinara la posibilidad de convocar una Cumbre Mundial sobre la Alimentación. La propuesta, aprobada por la Conferencia de la FAO en su 28º período de sesiones (20 de octubre-2 de noviembre de 1995)<sup>591</sup>, fue posteriormente ratificada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1995. Finalmente, del 13 al 17 de noviembre de 1996 se celebró la segunda CMA en la sede de la FAO en Roma (Italia), en el curso de cinco días de reuniones al más alto nivel político y nueve sesiones plenarias. Fue un acontecimiento histórico, ya que, después de más de veinte años desde la última conferencia específica sobre el tema, constituyó un excelente foro para debatir sobre el hambre, una de las cuestiones más importantes con las que se iban a enfrentar los dirigentes mundiales del nuevo milenio<sup>592</sup>.

Afortunadamente, se retomaron las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y el hambre con una atención renovada en el ámbito estatal e internacional<sup>593</sup>. La participación fue asombrosa a todos los niveles<sup>594</sup>: más de 10.000

---

<sup>591</sup> La convocatoria oficial de la cumbre se articuló a través de la Resolución 2/95 de la Conferencia de la FAO, “Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, aprobada el 31 de octubre de 1995, accesible en <http://www.fao.org/wfs/resource/spanish/resoluts.htm> (septiembre 2004)

<sup>592</sup> Su relevancia la destacó el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, en su mensaje con motivo de la apertura de la Cumbre: “(a)l señalar a la atención de todos las amenazas que plantean el hambre y la malnutrición para países y regiones enteras de nuestro planeta, la Cumbre Mundial coloca claramente el problema del hambre entre las principales prioridades presentes y futuras de la comunidad internacional. Esta es la razón por la que los objetivos de esta Cumbre de Roma se inscriben plenamente en el marco de las grandes acciones prospectivas que está llevando a cabo la Organización Mundial, desde 1992, en relación con el futuro económico y social del planeta”. B. BOUTROS-GHALI, *op. cit.* (“Mensaje de la Ceremonia Inaugural de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996”) p. 14.

asistentes. En total, estuvieron representados 185 países y la Comunidad Europea, 82 de los cuales fueron representados a nivel de Jefe de Estado o de Gobierno, 30 a nivel de Adjunto del Jefe de Estado o de Gobierno, y 74 con delegados de alto nivel<sup>595</sup>. Tomaron también parte en la Cumbre 25 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, 54 organizaciones intergubernamentales, y 790 delegados de ONGs en representación de 457 organizaciones<sup>596</sup>.

Sin embargo, esta conferencia internacional, la 12ª bajo los auspicios de las Naciones Unidas desde 1990, se celebró en una atmósfera de escepticismo<sup>597</sup>. En primer lugar, por la fatiga de los asistentes (que más que debatir sobre el hambre al parecer se dedicaron a disfrutar de Roma y su gastronomía). En segundo término, por la ausencia de un sentimiento compartido de la existencia de una crisis alimentaria mundial urgente o de una situación de seguridad alimentaria a largo plazo deteriorada<sup>598</sup>, con lo que carecían de motivación para elaborar una iniciativa seria. En tercer lugar, por la desafortunada fecha en la que se celebró. Hay que tener en cuenta que ante la inminente elección del Secretario General de las Naciones Unidas, la celebración de la primera reunión de la OMC, la elección presidencial en EEUU y el contexto de emergencia alimentaria de los Grandes Lagos<sup>599</sup>, la atención estaba en otro lado, en especial para los especialistas en comercio y política exterior y la principal fuerza en la política

---

<sup>593</sup> El objetivo de la cumbre era renovar el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población.

<sup>594</sup> La lista de países y organizaciones participantes se encuentra en el Anexo IV al *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación- Primera parte*, pp. 47-54, accesible en la web FAO, “Cumbre Mundial sobre la Alimentación 13, 17 de Noviembre 1996 Roma Italia- Documentación- Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Parte primera” en <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm> (mayo 2003)

<sup>595</sup> Fue la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en los cincuenta años de existencia de la FAO, según puso de relieve el Director General de la FAO, Jacques Diouf, en su mensaje de la ceremonia inaugural, *op. cit.* (“Declaración de la ceremonia inaugural de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996”) p. 20.

<sup>596</sup> Otros 101 representantes de ONGs formaron parte de las delegaciones de sus gobiernos. Más del 60 % de los representantes de ONGs fueron mujeres.

<sup>597</sup> *Vid.* ODI BRIEFING PAPER, *op. cit.* (“Global Hunger and Food Security after the World Food Summit”).

<sup>598</sup> En 1995 la situación del mercado mundial de cereales había sido difícil (por la escasez) y aumentaron los precios, lo que incrementó transitoriamente la preocupación sobre los problemas de la inestabilidad de la oferta y los posibles efectos de la Ronda Uruguay del GATT. Pero en 1996 cesaron estas presiones.

alimentaria mundial (los Estados Unidos). No sólo por estas razones, la 12ª Conferencia se celebró en la atmósfera de escepticismo aludida, porque planeaba el temor general de que, tras once conferencias internacionales, ésta fuese otra farsa que levantase falsas esperanzas y no llevase a ningún lado. Finalmente, en los sectores oficiales predominaba la percepción de que en el sistema internacional de apoyo a la seguridad humana y el desarrollo (incluida la seguridad alimentaria) estaban implicadas demasiadas instituciones con mandatos solapados y duplicidad de responsabilidades.

Por otro lado, paralelamente a la Cumbre tuvieron lugar otras tres reuniones en las que la sociedad civil participó en el debate: el Foro de ONGs (11-16 de noviembre de 1996, Roma), el Foro Internacional de la Juventud (15-16 de noviembre de 1996) y la Jornada de Parlamentarios (15 de noviembre de 1996). De este modo, se enriqueció notablemente el debate sobre el hambre, con las visiones de otros sujetos menos “condicionados” por presiones políticas o de otra índole, y más dispuestos a buscar soluciones constructivas por “políticamente incorrectas” que éstas fuesen. De esas tres reuniones emanaron el mismo número de declaraciones, las cuales se presentaron a la citada cumbre y constan en la primera parte del informe de la CMA<sup>600</sup>: la *Declaración del Forum de ONG*<sup>601</sup> dirigida a la Cumbre Mundial de la Alimentación (declaración colectiva *Profit for the Few or Food for All*)<sup>602</sup>; la *Declaración del Foro Mundial de la Juventud*<sup>603</sup>; y la *Declaración adoptada por consenso en el día de los parlamentarios*<sup>604</sup>.

---

<sup>599</sup> Trágicamente, la Cumbre coincidió con la huida de refugiados y la consiguiente crisis alimentaria que se estaba produciendo en esos momentos en la región de los Grandes Lagos de África, lo que desvió la atención de la solución del hambre a largo plazo a su mitigación en emergencias.

<sup>600</sup> Anexo III al *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación- Primera parte*, pp. 38-47.

<sup>601</sup> Al Foro asistieron casi 1.300 representantes de ONGs de 80 países.

<sup>602</sup> Insistió en la posibilidad de lograr la seguridad alimentaria, al mismo tiempo que reiteró el carácter de derecho humano fundamental del derecho a alimentarse y la prohibición de utilizar los alimentos y el hambre como un arma política. Sin arredrarse, declaró la incompatibilidad con la seguridad alimentaria de los embargos o las sanciones que afectan a las poblaciones, y urgió a su eliminación. Su mayor contribución fue la propuesta de un nuevo modelo alternativo para la consecución de la seguridad alimentaria basado en la descentralización económica y política (descomposición de la concentración de riqueza y poder) que socavaba algunas de las bases del modelo vigente (incluso hoy): cancelación de la deuda, ausencia de derechos de propiedad intelectual sobre los recursos genéticos, suspensión de los programas de ajuste estructural impuestos por el FMI y el BM, revisión de los acuerdos de la Ronda Uruguay, elaboración de un código de conducta sobre el derecho a la alimentación y una convenio mundial para la seguridad alimentaria.

Destaca la propuesta sexta, de la que se deduce que las fuerzas del mercado no sólo no solucionan el problema de la inseguridad alimentaria sino que además lo pueden crear o agravar (cfr. *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación- Primera Parte*, pp. 41-42). Las principales diferencias entre las declaraciones de los gobiernos y de la sociedad civil radicaban en esta y otra cuestión. Respecto al papel

Como corolario de todo este proceso, en la CMA se aprobaron los documentos relativos a la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Su texto se presentó por el Presidente del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO, el Sr. Pedro Medrano Rojas<sup>605</sup>, y fue aprobado por aclamación por 112 Jefes de Estado y de Gobierno o sus Adjuntos y por más de 70 representantes de alto nivel de otros países, en una reunión en la que también participaron activamente representantes de organizaciones internacionales y ONGs<sup>606</sup>. Sin embargo, las delegaciones hicieron un uso egoísta de la facultad de formular reservas y declaraciones interpretativas<sup>607</sup>.

En la Declaración de Roma se formularon siete compromisos en los que se sientan las bases para conseguir una seguridad alimentaria sostenible<sup>608</sup>, mientras que en el Plan de Acción de la Cumbre se expusieron los objetivos y las medidas pertinentes

---

del comercio y el mercado, los gobiernos sostenían que la liberalización del mercado es positiva (promueve el crecimiento), mientras que las ONG criticaban los efectos de la liberalización del comercio (falta de responsabilidad de las compañías transnacionales) y de los programas de ajuste estructural en el derecho a los alimentos. La otra cuestión era el derecho universal a los alimentos, acerca del cual el Plan sólo comprometió a las Naciones Unidas a explorar las ramificaciones jurídicas del derecho, interpretado por los EEUU en una declaración interpretativa como un mero objetivo o aspiración y no como una obligación o compromiso vinculante.

<sup>603</sup> Los jóvenes se pronunciaron sobre tres cuestiones también espinosas: la necesidad de que las multinacionales dejen de explotar los recursos naturales y humanos de los países subdesarrollados; la conveniencia de cambiar la mentalidad de los países ricos para que sus tasas de consumo sean más acordes con la proporción de población mundial que representan; y la propuesta de creación de un comité internacional de mediación para conseguir cancelar las deudas.

<sup>604</sup> Ésta fue menos productiva, pues los parlamentarios reafirmaron el derecho a la alimentación y se comprometieron a promover la aplicación de la Declaración de Roma y el Plan de Acción en sus respectivos parlamentos, pero limitándose a apoyar la “cantinela oficial” de la concepción de la producción agrícola y alimentaria como factor decisivo para garantizar un suministro suficiente de alimentos, sin ninguna aportación propia de entidad.

<sup>605</sup> La Declaración del Sr. Medrano se reproduce en el *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación- Primera parte*, Anexo I, pp. 26-27.

<sup>606</sup> Sobre la aprobación *vid.* pp. 4-5 del *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación- Primera parte*.

<sup>607</sup> Se encuentran consignadas textualmente en el Anexo II al *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación- Primera parte*, pp. 27-38. *Vid. infra* pp. 224-225.

<sup>608</sup> Se puso especial énfasis en la acción nacional, complementada y reforzada por la cooperación internacional. Reafirmaba el derecho a los alimentos y reiteraba que se podía lograr la disponibilidad de suficientes alimentos para todos (los 5,8 billones de personas de 1996 tenían de media un 15 % más de alimentos por personas que los 4 billones de veinte años antes), aunque se necesitaba incrementar más para alimentar a la creciente población.

para poner en práctica esos siete compromisos<sup>609</sup>, haciendo acopio de todos los compromisos y contribuciones de las reuniones anteriores sobre temas con incidencia en la seguridad alimentaria. Eso es así porque, teniendo en cuenta que alcanzar la seguridad alimentaria mundial sostenible formaba parte de los objetivos de desarrollo convenidos en las últimas conferencias internacionales de las Naciones Unidas, se pretendía de esta forma consolidar sus resultados<sup>610</sup>. Los compromisos tenían en cuenta la diversidad de las causas del hambre, pero acentuando excesivamente el sector de la producción agrícola<sup>611</sup>, aunque se despidieran de los postulados malthusianos extremos<sup>612</sup> y, para conseguir la seguridad alimentaria, propusieran adoptar estrategias de reducción de la pobreza que también trataran las necesidades de los pobres de áreas de bajo potencial. No obstante, estas iniciativas gubernamentales no eran nuevas, sino que reformulaban los compromisos “aceptables” para todos los gobiernos empleando los términos del momento (sostenible, participativo, sensible al género, contra la pobreza, medioambiente). La única novedad fue el compromiso de controlar los progresos acometidos en la reducción del hambre crónica<sup>613</sup>.

Ambos textos resultaron insuficientes por su valor jurídico de carácter programático, además de por los tímidos progresos materiales que supusieron. Se trata

---

<sup>609</sup> Sobre el Plan de Acción *vid.* FAO/DEPARTEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL- DIVISION DE L' ANALYSE DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET ECONOMIQUE, “Mise en oeuvre du Plan d' action du Sommet mondial de l' alimentation”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 23-28.

<sup>610</sup> Cfr. *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996*, pars. 10, 11, 16 (Conferencia de Beijing), 17 (Cumbre Mundial a favor de la Infancia), 18 (Conferencia Internacional sobre Nutrición), 19 (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social), 22 (Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo) y 24 (CNUMAD).

<sup>611</sup> En particular los siguientes compromisos: lograr un entorno político, social y económico favorable; adoptar políticas para erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso a los alimentos; elaborar políticas de desarrollo alimentario y lucha contra los desastres naturales; adoptar políticas de comercio agrícola que contribuyan a la seguridad alimentaria; prevenir las catástrofes naturales y responder a necesidades alimentarias de urgencia; fomentar la inversión; y ejecutar y efectuar un seguimiento del Plan.

<sup>612</sup> Quienes, ya lo hemos visto, consideran que la solución al hambre es la combinación del control riguroso de la población y los esfuerzos masivos por producir más alimentos en áreas con alto potencial.

<sup>613</sup> *Vid.* ODI BRIEFING PAPER, *op. cit.* (“Global Hunger and Food Security after the World Food Summit”).

Pérez de Armiño sólo encuentra dos avances: la asunción de la causalidad del hambre basada en la falta de acceso a los alimentos (no en su escasez); y la formulación del objetivo de avanzar en la clarificación del contenido y en la aplicación del derecho humano a los alimentos. K. PÉREZ DE ARMIÑO, “El hambre y la Cumbre sobre la alimentación de Roma: su omisión de la agenda internacional”, *Tiempo de Paz*, nº 66, otoño 2002, pp. 93-101, pp. 98-99.

de sendas declaraciones de voluntad concertadas entre las partes, y la aplicación de sus recomendaciones es responsabilidad y derecho soberano de cada Estado. Por si lo anterior fuera poco, los Estados no dudaron en hacer uso de la facultad de formular reservas y declaraciones interpretativas para dejar clara su intención de no asumir ningún tipo de obligación derivada de los mismos, seguir velando por sus propios intereses y luchar contra el hambre “a su manera”<sup>614</sup>. En este sentido, por encima de las reservas de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, República Islámica de Irán y Qatar<sup>615</sup>, las declaraciones interpretativas de los Estados Unidos de América<sup>616</sup> son las manifestaciones de voluntad más preocupantes. De ellas se deduce:

\* una reticencia a asumir las obligaciones derivadas del derecho a la alimentación: “*es un objetivo o aspiración que ha de alcanzarse progresivamente y que no genera obligaciones internacionales*”<sup>617</sup>; y “*los llamamientos a favor de la adopción de medidas en el marco de determinados tratados solo son pertinentes para los estados que son partes en los mismos ... este párrafo no justifica el establecimiento de ningún tratado, acuerdo internacional o código de conducta relativo a la seguridad alimentaria... la expresión “directrices voluntarias” se refiere a los programas voluntarios que han de aplicarse a nivel nacional*”<sup>618</sup>;

---

<sup>614</sup> Otro tipo de reservas y declaraciones interpretativas tenían por finalidad reiterar las posturas de los Estados en relación con las políticas de planificación familiar y la salud reproductiva (aborto), esto es, con la estabilización de la población mundial y los compromisos demográficos de la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994). Cfr. p. 28, declaración interpretativa de ARABIA SAUDITA; pp. 29-30, reservas y declaraciones interpretativas de EMIRATOS ÁRABES UNIDOS; pp. 28-29, declaración interpretativa y reserva de ARGENTINA; p. 34, LIBIA; pp. 34- 35, reserva de MALTA; p. 35, reservas y declaraciones interpretativas de NIGERIA; p. 36, reservas y declaración de interpretación de la SANTA SEDE; y p. 37, SUDÁN. El tercer grupo de reservas giraban en torno a las políticas sobre los recursos hídricos, párrafo 33.c). Por último, Arabia Saudita también formuló reservas al acceso de las mujeres a las instituciones en igualdad de condiciones (p. 28, reserva al párrafo 16.c)); Burundi (p. 29) propuso una modificación de la Declaración (pág. 2 par. 3) para que se incluyese la conveniencia de eliminar los embargos “vigentes”; y otros participantes (p. 30 Emiratos Árabes Unidos, p. 36 Santa Sede, p. 37 Sudán) insistieron en que las referencias a Conferencias anteriores se entendían hechas al informe de las mismas incluidas las reservas y declaraciones interpretativas.

<sup>615</sup> Cfr. pp. 28, 30, 32 y 35 del *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación- Primera parte*, Anexo I, respectivamente.

<sup>616</sup> Las declaraciones interpretativas de EEUU a la Declaración de Roma (párrafos 1º, 4º, 7º y 10º) y al Plan de Acción (párrafos 12, 53. e) y 61) pueden consultarse en el *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación- Primera parte*, Anexo I, pp. 31-32.

<sup>617</sup> *Ibidem* p. 31.

<sup>618</sup> *Ibidem* p. 32. Pérez de Armiño critica esta declaración interpretativa, “*por la que dicho país no considera que las referencias al derecho al alimento generen obligaciones internacionales de obligado cumplimiento*”, como ejemplo de la interpretación conservadora y neoliberal dominante que cuestiona



\* un desapego respecto a la interdependencia de los derechos humanos y la configuración del desarrollo como condición previa para gozar del resto de derechos: “(n)o se puede invocar la falta de desarrollo para justificar la privación de derechos humanos reconocidos internacionalmente”<sup>619</sup>;

\* una interpretación de las medidas a adoptar por los Estados y la comunidad internacional bastante diluida y laxa: “se describen las medidas que los Estados tienen la intención de adoptar individualmente, mediante sus propias políticas nacionales, y colectivamente, según proceda, con miras a alcanzar los objetivos que se enumeran”<sup>620</sup>;

\* una interpretación de la prohibición de utilizar los alimentos como instrumento de presión política y económica que pretende escapar del último inciso de la Declaración (sobre las medidas unilaterales) y así salvaguardar la imposición de embargos;

\* y la insistencia en que respecto a la AOD seguirá estando al margen de los acuerdos internacionales, “seguirá proporcionando ayuda de alta calidad, previo examen de cada caso por separado, según proceda”<sup>621</sup>.

Por último, la CMA resulta criticable por otros dos motivos<sup>622</sup>. Por un lado, no se establecieron compromisos económicos (ni nuevos compromisos de ayuda ni otros), sino que tan sólo se efectuaron muchas referencias a trabajar dentro de los recursos disponibles, ni tampoco se propusieron nuevos mecanismos institucionales para hacer

---

que el derecho a los alimentos sea un derecho con alcance jurídico y lo deja en mera retórica. K. PÉREZ DE ARMIÑO, *op. cit.* (“El hambre y la Cumbre sobre la alimentación de Roma: su omisión de la agenda internacional”) pp. 98-99.

<sup>619</sup> Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación- Primera parte, Anexo I, p. 31.

<sup>620</sup> *Ibidem* p. 31.

<sup>621</sup> *Ibidem* p. 31.

<sup>622</sup> K. PÉREZ DE ARMIÑO, *op. cit.* p. 99.

viables los objetivos fijados<sup>623</sup>. En segundo lugar, debido a la insistencia del gobierno norteamericano, el Plan hizo excesivo hincapié en la liberalización comercial y la aplicación de la Ronda Uruguay como piezas clave para la consecución de la seguridad alimentaria, a través de lo cual se hacía un flaco favor a los países en desarrollo<sup>624</sup>.

En suma, la advertencia del Director General de la FAO, Jacques Diouf, en su mensaje de la ceremonia inaugural de la Cumbre no disuadió a los Estados lo suficiente como para que convirtieran los compromisos en realidades. Así, a fecha de hoy se puede proclamar, utilizando sus propias palabras, que “*transcurridos varios años, a la hora de hacer un balance, queda el sabor amargo de las esperanzas fallidas*”<sup>625</sup>. Y la inacción de los Estados todavía era más reprobable tras la CMA, sobre todo habida cuenta de que únicamente tenían que debatir en la Cumbre sobre las actuaciones pertinentes para realizar los compromisos, conforme también había señalado Diouf: “*(a)l aprobar la "Declaración de Roma" y el Plan de Acción dos semanas antes de la Cumbre, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO les ha dado, por primera vez en la historia de las Cumbres del Sistema de las Naciones Unidas, la ocasión de centrar su reflexión no en la búsqueda de un consenso, sino en la identificación de las acciones concretas que cada uno de ustedes prevé realizar para que se respeten los solemnes compromisos adquiridos ante la comunidad internacional*”<sup>626</sup>.

---

<sup>623</sup> La coordinación de la cooperación internacional se previó que se haría utilizando los foros y mecanismos existentes, vistos por muchos como una pérdida burocrática de tiempo, *vid.* ODI BRIEFING PAPER, *op. cit.* (“Global Hunger and Food Security after the World Food Summit”).

<sup>624</sup> Como se retomará al tratar la Cumbre de Monterrey, la tendencia dominante en el escenario internacional es ésta: confiar la solución del problema del hambre al mercado, liberalizando los mercados agrícolas del Sur (mientras los países del Norte siguen protegiendo los suyos) con el presunto objetivo de promover el crecimiento y la eficiencia de la economía. La liberalización crea oportunidades para algunos países, pero precisamente no para los que más las necesitan: los países más pobres y menos competitivos, quienes se ven perjudicados. Como afirma Pérez de Armiño en, K. PÉREZ DE ARMIÑO, *op. cit.* (“El hambre y la Cumbre sobre la alimentación de Roma: su omisión de la agenda internacional”) p. 100: “*La solución no puede venir del mercado, por cuanto la situación de los hambrientos consiste precisamente en que, faltos de recursos, han quedado excluidos de él*”.

<sup>625</sup> *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación- Primera parte*, Anexo I, p. 17.

<sup>626</sup> *Ibidem* p. 21.

No obstante, aunque lo más fácil sería criticar radicalmente a la CMA por sus resultados<sup>627</sup>, no sería lo más justo. La celebración de la cumbre también es digna de valoraciones positivas. Volvió a traer a la agenda internacional la seguridad alimentaria, integrándola en las cuestiones mundiales tratadas en las conferencias que le precedieron<sup>628</sup> y ampliando su concepto más allá de la seguridad alimentaria nacional ligada a la producción. De este modo, evitó que las cuestiones del hambre y la seguridad alimentaria fueran marginadas en el ámbito de la economía global, en el que las agendas políticas se definen en los acontecimientos internacionales.

A pesar de no abordar el papel de la ayuda alimentaria y dejar de establecer compromisos cuantitativos de AOD, esta conferencia confirmó la existencia de un consenso sobre dos cuestiones. Primero, acerca de la naturaleza global del problema, de sus principales aspectos, de sus dimensiones inaceptables y de su causalidad, fundamentalmente asociada a la pobreza e intensificada con su relación con los conflictos y otras fuentes de inestabilidad política. Y segundo, sobre el concepto amplio de seguridad alimentaria.

#### b.c- La Cumbre del Milenio

En septiembre de 2000, se celebró otra conferencia internacional con el objeto de prepararse para el nuevo siglo, bajo el lema “Las Naciones Unidas en el Siglo XXI”. Se discutieron los problemas fundamentales de las décadas que se avecinaban, y como no, el hambre, la pobreza y la malnutrición estaban presentes, y mucho.

La propuesta de esta reunión internacional se debió al Secretario General de las Naciones Unidas (Kofi Annan), en un informe de 1997, y su aprobación oficial por la Asamblea General tuvo lugar el diciembre del año siguiente. Paralelamente, en mayo de 2000 (del 22 al 26), 1.350 representantes de ONGs de más de 100 países se reunieron

---

<sup>627</sup> Como otro más de los falsos intentos por conseguir la seguridad alimentaria mundial de la última mitad del siglo XX, otro espectáculo de palabrería con programa de acción irrealista y compromiso inadecuado de recursos adicionales.

<sup>628</sup> A lo largo del Plan de Acción se hacía referencia a los acuerdos relevantes alcanzados en las conferencias de los noventa anteriores a la CMA.

en el *Foro del Milenio*, y elaboraron una Declaración que posteriormente se presentó por la Asamblea General a la Cumbre<sup>629</sup>.

La *Declaración del Milenio* fue aprobada en septiembre de 2000 por los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas<sup>630</sup>, 147 de ellos representados directamente por sus Jefes de Estado o de Gobierno. El texto integró el hambre en el haz de problemas relacionados que azotan a la humanidad, porque según señaló Kofi Annan “*los problemas a que se enfrenta la humanidad están estrechamente relacionados entre sí y cada uno de ellos tiende a complicar la solución de uno o varios de los restantes. Por dar un ejemplo..., los conflictos y las enfermedades endémicas tienden a producirse en regiones cuyos habitantes son pobres e incultos, pero también actúan como poderosos inhibidores de la educación y el crecimiento económico*”<sup>631</sup>. Consecuentemente, era necesario adoptar un enfoque amplio y coordinado en el que se abordasen simultáneamente esos problemas multisectoriales, y la declaración pretendía lograrlo a través del establecimiento de unos objetivos (los Objetivos de Desarrollo del Milenio)<sup>632</sup>.

Poco más tarde, el Secretario General presentó un informe en el que examinó todos los objetivos y compromisos de la Declaración, completándolos con una indicación de los caminos a seguir y los métodos a emplear<sup>633</sup>. Fundamentalmente, las escasas aportaciones que encontramos sobre el papel de la ayuda alimentaria se incluyeron en la Sección III, sobre “Erradicación de la pobreza y desarrollo: los objetivos de desarrollo del milenio”. Pocas medidas para reducir la pobreza y lograr el desarrollo sostenible estaban relacionadas con la ayuda alimentaria; entre éstas, podemos destacar: el desarrollo de programas de almuerzos escolares y raciones para

---

<sup>629</sup> ASAMBLEA GENERAL, Acta de la reunión A/54/959 de 8 de agosto de 2000, por la que se transmite la Declaración, disponible en ONU, “The Millennium Assembly of the United Nations-Millennium Forum”, <http://www.un.org/millennium/forum.htm> (julio 2004)

<sup>630</sup> ASAMBLEA GENERAL, Resolución 55/2 *Declaración del Milenio*, 13 de septiembre de 2000, en [http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res55\\_1s.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res55_1s.htm) (julio 2004)

<sup>631</sup> *Vid. infra* nota 633, p. 8 par. 3.

<sup>632</sup> Pero la mayoría de ellos no eran nuevos, sino que dimanaban de las conferencias mundiales celebradas en el decenio de 1990, en las cuales ya se habían adoptado muchos planes de acción para alcanzarlos.

<sup>633</sup> K. ANNAN, *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General*, ASAMBLEA GENERAL, Acta de la reunión A/56/326, 6 de septiembre de 2001.

llevar a casa; la importancia de políticas nacionales adecuadas; y el cumplimiento de las promesas cuantitativas de AOD y el aumento de su volumen<sup>634</sup>.

#### b.d- La primera cumbre sobre financiación del desarrollo

Hubo que esperar varios años hasta la celebración de una nueva reunión vinculada al hambre bajo el patrocinio de las Naciones Unidas. Del 18 al 22 de marzo de 2002 se celebró en Monterrey N. L. (México) la Cumbre sobre la Financiación para el Desarrollo<sup>635</sup>, la primera conferencia intergubernamental patrocinada por las Naciones Unidas para abordar cuestiones decisivas de las finanzas y el desarrollo<sup>636</sup>.

En la medida en que esta Cumbre trató de la AOD y la ayuda alimentaria constituye una modalidad de la misma, entendemos que supuso un avance respecto a las anteriores conferencias, ya que la comunidad internacional consideraba indirectamente este tipo de ayuda. Su mandato estaba íntimamente relacionado con la reunión anterior: promover la cooperación internacional en seis áreas clave para conseguir avanzar en la reducción de la pobreza y otros aspectos relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>637</sup>. Uno de esos sectores, fundamental para el futuro de las economías en desarrollo, era el fortalecimiento de la asistencia oficial para el desarrollo<sup>638</sup>.

---

<sup>634</sup> Esto segundo también se sugirió como estrategia en la Sección VII (“Atención a las necesidades especiales de África”).

<sup>635</sup> La resolución de la Asamblea General 55/245 A de 21 de marzo de 2001, adoptada sin votación, convocó la Cumbre; ASAMBLEA GENERAL, Resolución 55/245, *Preparación del proceso preparatorio sustantivo y de la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo*, 23 de abril de 2001, en [http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res55\\_3s.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res55_3s.htm) (julio 2004) Posteriormente, la resolución de la Asamblea General 56/210 de 21 de diciembre de 2001, aprobada también sin votación, se refirió a esta Conferencia y decidió incluir en el programa provisional de su quincuagésimo séptimo período de sesiones el tema titulado “Examen intergubernamental e internacional de alto nivel del tema de la financiación para el desarrollo”; ASAMBLEA GENERAL, Resolución 56/210, *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, 21 de febrero de 2002, en [http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res56\\_3s.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res56_3s.htm) (julio 2004)

Dentro de la doctrina española, ha trabajado sobre esta cumbre el Dr. Felipe Gómez Isa, *vid.* F. GÓMEZ ISA, “La Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo (Monterrey, Marzo de 2002)”, Sección V.A. sobre Información y Documentación de Derecho Internacional Público, *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 2, 2002.

<sup>636</sup> No obstante, esta cuestión (el examen internacional del tema de la financiación para el desarrollo) ya había sido objeto de anteriores resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: 46/205 de 20 de diciembre de 1991; 48/187 de 21 de diciembre de 1993; 50/93 de 20 de diciembre de 1995; 52/179 de 18 de diciembre de 1997; 53/173 de 15 de diciembre de 1998; 54/196 de 22 de diciembre de 1999; y 55/213 de 20 de diciembre de 2000.

En Monterrey se volvió a comprobar que hay un vínculo entre pobreza y desarrollo, y que la clave de la inversión de la balanza en beneficio del último estriba en cuestiones económicas, de ahí la relevancia de la financiación para el desarrollo y de los acuerdos entre los actores involucrados en la lucha. No obstante, aunque reunir por vez primera a actores tan dispares<sup>639</sup> supuso un progreso, los frutos de la Cumbre dejaron mucho que desear. Como venía siendo habitual, los resultados fueron modestos en comparación con las expectativas.

El único texto emanado de esta conferencia (el *Consenso de Monterrey*), aprobado por unanimidad y hecho suyo por la Asamblea General de Naciones Unidas a través de su resolución 56/210 B de 9 de julio de 2002<sup>640</sup>, era susceptible de numerosas críticas. Basándose en la Carta de la ONU y en la Declaración del Milenio (par. 9 del apartado I), subrayaba la necesidad de dar una respuesta mundial a las cuestiones relacionadas con la financiación para el desarrollo. Las premisas de partida, aunque

---

<sup>637</sup> Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, señaló que, de no lograrse progresos en el área de los recursos financieros, estarían en peligro las metas acordadas universalmente por los 147 Jefes de Estado y de Gobierno y por las 191 naciones que participaron en la Cumbre del Milenio, tales como reducir la pobreza extrema a la mitad para 2015. *Vid.* ONU, “Compromiso mundial para financiar el futuro”, en <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/id.pdf> (abril 2003)

<sup>638</sup> El resto de áreas clave eran: el aumento de la movilización de recursos financieros al interior de los países; el incremento de las corrientes de inversión privada internacional y la ampliación de su alcance; la apertura de los mercados y el establecimiento de regímenes comerciales justos y equitativos; la resolución de los difíciles problemas de la deuda en los países en desarrollo; la mejora de la coherencia y estabilidad de los sistemas monetarios, financieros y comerciales mundiales y regionales y la promoción de la justa representación de los países en desarrollo en la toma de decisiones internacionales.

<sup>639</sup> Constituyó el primer intercambio cuatripartito de opiniones entre gobiernos, la sociedad civil, la comunidad empresarial y las partes interesadas institucionales sobre cuestiones económicas mundiales (FMI, BM, OMC). Intervinieron en las deliberaciones más de 800 participantes en 12 mesas redondas, de entre las cuales 50 eran jefes de Estado y más de 200 ministros. La lista completa de los asistentes se encuentra en el Informe de la Cumbre, pp. 22 a 27. Para acceder a los informes de sus reuniones, *vid.* ONU, “Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo- Documentos de la Conferencia 18-22 de marzo de 2002” en <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/DocumentsIndex.htm> (mayo 2003)

<sup>640</sup> Esta resolución se aprobó en la quinta sesión plenaria de la Conferencia, celebrada el 22 de marzo de 2002. El *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, A/CONF.198/11, recoge el texto aprobado. *Vid.* pp. 1-19 y 79 del Informe, cuya versión en español se halla en *ibidem*.

Más tarde, la Asamblea General dedicó otra resolución, a analizar la evolución de la acción internacional e intergubernamental en favor del desarrollo, a la luz del Consenso y de los posteriores comunicados del Comité para el Desarrollo (comité conjunto del FMI y del BM) de 21 de abril y 28 de septiembre de 2002, y del comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional de 28 de septiembre de 2002. Resolución 57/272 de 20 de diciembre de 2002, adoptada sin votación. Y en otra resolución del mismo día reafirmó e impulsó el apoyo al seguimiento de la Conferencia, Resolución de la Asamblea General 57/273 de 20 de diciembre de 2002, sobre “Suministro de apoyo eficaz para el

insuficientes y de sobra conocidas, eran ciertas<sup>641</sup>, pero el texto disfrazaba otros intereses ajenos a la solidaridad mundial. Monterrey aprovechó la tesitura para “dar publicidad” a convenios de la ONU elaborados o en elaboración<sup>642</sup> e impulsar su ratificación; así como para sobrevalorar las acciones internacionales acometidas hasta el momento en esta esfera (de financiación para el desarrollo) y en la lucha global para erradicar el hambre y lograr un desarrollo de todos los pueblos.

De un análisis de los compromisos, se desprendía una excesiva continuidad respecto a las acciones anteriores: en el par. 19 del apartado II, reafirmaban su adhesión al Programa de Acción para los países menos adelantados en el decenio 2001-2010 y al Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo; el par. 29 del mismo apartado, instaba a los miembros de la OMC a que pusiesen en práctica los resultados de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha (Qatar) del 9 al 14 de noviembre de 2001; y el par. 31 de ese apartado II, insistía en que cumplirían los compromisos contraídos en Doha. Por eso parecía una farsa, pues no se innovó ni se propuso casi ningún nuevo medio o acción<sup>643</sup>, cuando la realidad demostraba que, hasta la fecha, las actuaciones no habían dado resultados satisfactorios. A fin de cuentas, se pretendía perpetuar el *status quo*, seguir por el mismo camino que interesadamente eligen los países más poderosos y encima so pretexto de una falsa solidaridad para con los más desfavorecidos.

Además, en líneas generales y salvo contadas excepciones, el *Consenso de Monterrey* cojeaba en el plano de las medidas concretas (apartado II)<sup>644</sup>. Se redactaron

---

seguimiento sostenido de las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo”, adoptada sin votación.

<sup>641</sup> Para la consecución del desarrollo es necesaria una respuesta concertada, sobre todo tras el 11 S (cfr. par. 5 del apartado I, provocó desaceleración económica) y en el contexto de la mundialización (cfr. par. 7 del mismo apartado, ofrece oportunidades pero también plantea problemas). Por tanto, si bien las estrategias nacionales son importantes, como están interrelacionadas con el sistema económico mundial (par. 6 del apartado I), cada vez más interdependiente, resulta imprescindible un enfoque integral con respecto a los problemas nacionales, internacionales y sistémicos de la financiación para el desarrollo (par. 8 del mismo apartado).

<sup>642</sup> Sobre corrupción (par. 65 del apartado II), represión de la financiación del terrorismo (par. 66 del mismo apartado), y contra la delincuencia organizada transnacional (par. 65 ya citado).

<sup>643</sup> Un nuevo medio era la asignación de derechos especiales de giro como fuente de financiación para el desarrollo, cfr. pars. 44 y 59 del apartado II. Sobre éstos, únicamente se acordó seguir examinándolos y estudiando su conveniencia.

de forma vaga y excesivamente general, sin ir acompañadas ni de asunción de obligaciones precisas por parte de los Estados y demás intervinientes, ni de responsabilidades, ni de plazos, ni de medidas concretas y viables definidas con realismo. Sólo eran deseos, no proyectos aplicables en la práctica. Había acuerdo sobre lo utópico, no acerca de los modos de llevar a cabo los objetivos, se instaba a fines sin proponer medios efectivos.

Sin embargo, en el texto aprobado en Monterrey también hallamos algunos aspectos loables, especialmente en lo que se refiere a nuestra materia. Por un lado, se impulsó la cooperación Sur-Sur (incluida la cooperación triangular) *“para facilitar el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos que han tenido éxito, así como sobre la experiencia adquirida y la repetición de proyectos”* (par. 19 del apartado II).

Por otro lado, el texto prestó más atención a la AOD, planteando aspectos de la ayuda más concretos y novedosos. Lo demuestran varias de sus recomendaciones. En primer lugar, la recomendación de aumentarla y pulirla al servicio del desarrollo y la seguridad alimentaria (pars. 39 a 43 del apartado II). En segundo, la insistencia en su papel como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo e instrumento de importancia crítica para (entre otras cosas) aumentar la seguridad alimentaria (par. 39 del mismo apartado). En tercero, la recomendación de fomentar su apropiación nacional (par. 40 del apartado II) y aumentarla sustancialmente *“para que los países en desarrollo puedan alcanzar las metas y objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluso los consignados en la Declaración del Milenio”* (párrafo siguiente, el 41). Y, en cuarto y último lugar, la reafirmación de la conveniencia de que receptores, donantes e instituciones internacionales traten de aumentar su eficacia (par. 43 del apartado II), para lo cual consideró necesario que las instituciones financieras y de desarrollo (bilaterales y multilaterales) se esforzasen por apoyar la iniciativa de la OCDE de desvincularla, por fomentar la apropiación nacional, la cooperación

---

<sup>644</sup> Las subdividió en diferentes apartados: movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo (pars. 10 a 19 del apartado II), movilización de recursos internacionales para el desarrollo (pars. 20 a 25 del mismo apartado), el comercio internacional como promotor del desarrollo (pars. 26 a 38 del apartado II), aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo (pars. 39 a 46 del mismo apartado), deuda externa (pars. 47 a 51 del mismo apartado), y tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo (pars. 52 a 67 del mismo apartado).



triangular, la concentración en los grupos pobres, y por mejorar la coordinación y la evaluación de la ayuda.

#### b.e- La Cumbre Mundial sobre la Alimentación *Cinco Años Después*

Ni tan siquiera pasaron dos meses después de Monterrey, cuando se celebró en la sede de la FAO en Roma otra Cumbre Mundial sobre la Alimentación (10-13 junio de 2002), de conformidad con las decisiones adoptadas en los 119º (noviembre de 2000) y 121º (noviembre de 2001) períodos de sesiones de la FAO, tan sólo poco más de un lustro después de la última CMA.

La urgencia de esta reunión era palpable: el ritmo de los deficientes progresos acometidos por la comunidad internacional en la lucha contra el hambre era excesivamente pausado<sup>645</sup>. Los logros habían sido pocos, mientras que se decía que los esfuerzos habían sido muchos, aunque más bien se observó que se escatimaba enormemente en medios por falta de voluntad política en todos los ámbitos (internacional, regional, nacional y local)<sup>646</sup>. Pero la pésima situación mundial de malnutrición y pobreza (la cual había empeorado en dos terceras partes de los países del Tercer Mundo) no se debía sólo a la falta de voluntad política, pues también se habían adoptado políticas erróneas que reforzaban el hambre y habían conspirado “*to undercut peasant, small, and family farmers and farm cooperatives*”, por ejemplo, a través de la excesiva promoción de los cultivos de exportación en detrimento de los cultivos

---

<sup>645</sup> La propia Declaración de la Cumbre de 2002, en el párrafo dispositivo 3, reconocía la insuficiencia de los progresos acometidos. Señalaba que para lograr reducir a la mitad el hambre para el año 2015 (objetivo de la Declaración del 1996) “*será necesario un ritmo de reducción del hambre de más de 22 millones de personas al año en promedio*”, mientras que hasta la fecha sólo había disminuido la cifra de personas subnutridas en 6 millones al año.

<sup>646</sup> Sobre este punto, se pronunció el Dr. Abid Qaiyum Suleri: “(a)t the event of World Food Summit five years later that started this week in Rome, it is widely realised that neither enough resources were used, not the Declaration and the Plan of Action from 1996 was checked in the past for consistency because the text contains contradictory recommendations”. A. QAIYUM SULERI “World Food Summit 2002. Five years later: what needs to be done”, en <http://www.pakissan.com/english/issues/world.food.summit.2002.5years.later.shtml> (abril 2003)

La falta de voluntad política era significativa, según denuncia el profesor Pérez de Armiño, *op. cit.* (“El hambre y la Cumbre sobre la alimentación de Roma: su omisión de la agenda internacional”) p. 93. E incluso una parte del Informe de la FAO sobre el Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo (publicado en 2001 de cara a la Cumbre), la analizaba y la reclamaba reiteradamente, *vid.* FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001. Inseguridad alimentaria: la población se ve obligada a convivir con el hambre y teme morir de inanición*, Roma, 2001, en <http://www.fao.org/DOCREP/003/Y1500S/Y1500S00.HTM> (mayo 2003)

alimentarios, la expansión de las patentes de recursos genéticos de cultivos (por multinacionales que cobran a los granjeros por su empleo), la apuesta por tecnologías caras (como la ingeniería genética) dejando de lado alternativas más baratas (la agricultura orgánica y agro-ecología), y la resistencia de los gobiernos a aplicar políticas de reforma y redistribución de la tierra<sup>647</sup>.

Como proclamó Kofi Annan en la ceremonia inaugural<sup>648</sup>, la CMA *cinco años después* constituía otra conferencia tendente a mejorar la vida de la población mundial (como Doha, Monterrey, Johannesburgo...)<sup>649</sup>. Su declaración inicial fue alentadora, porque parecía que por fin se reconocía la excesiva verborrea predominante hasta el momento y se instaba a la acción sin excusas ni atenuantes, lástima que sólo quedase en palabras:“(e)l hambre es una de las violaciones más execrables de la dignidad humana. En un mundo de abundancia, acabar con el hambre es una tarea que está a nuestro alcance. Todos nosotros deberemos avergonzarnos si no conseguimos este objetivo. Ha acabado el tiempo de hacer promesas. Ahora es el momento de actuar. Es el momento de hacer lo que llevamos prometiendo desde hace tiempo: eliminar el hambre de la faz de la tierra”. La respuesta internacional, en cuanto a participación, también fue receptiva: representantes de 166 países y de la Comunidad Europea, 26 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, otras 47 Organizaciones intergubernamentales y 258 ONG<sup>650</sup> participaron en la CMA + 5 (como podríamos denominarla por analogía con la CNUMAD y la Cumbre sobre la Tierra + 5)<sup>651</sup>. Entre ellos, pronunciaron

---

<sup>647</sup> Resulta representativa de esta corriente de opinión la ONG *Food First*. Vid. FOOD FIRST (Institute for Food and Development Policy), “The World Food Summit: what went wrong?”, *News and Views*, Vol. 25 No. 86, summer 2002, pp. 1-2, en <http://www.foodfirst.org/pubs/newsviews/2002/sm02v25n86.pdf> (julio 2003). La cita es de p. 1.

<sup>648</sup> K. ANNAN, “Declaración de la ceremonia inaugural de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después- Primera parte, disponible en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106s00.HTM> (mayo 2003)

<sup>649</sup> La Declaración adoptada en la Cumbre reflejaba la conexión de esta conferencia con las anteriores, Monterrey (par. 19 del preámbulo y pars. 12, 32 y 34), Milenio (par. 8 preámbulo y pars. 6 y 28).

<sup>650</sup> Destacan World Alliance for Nutrition and Human Rights, Greenpeace, Harvard University Carr Centre for Human Rights Policy, Solagrál, Euronaid, Food First Information and Action Network, Food First/Institute for food and development policy, Bread for the World Institute, Bread for the World, Caritas Internationalis, Oxfam Canada, Oxfam- Solidarité, Intermon Oxfam Foundation, International Jacques Maritain Institute, Action Aid, y Action Aid Alliance.

<sup>651</sup> Según consta en el Informe de la Cumbre p. 4, de los 180 países participantes, 72 estuvieron representados por Jefes de Estado o de Gobierno o sus Adjuntos, uno por el Príncipe Heredero, y 96 por

declaraciones los Jefes de delegación de 160 países y la Comunidad Europea, representantes de 13 organizaciones de la ONU y 8 reuniones de dirigentes de ONGs.

Pero, a pesar de que la CMA + 5 tomó conciencia de la insuficiencia de los avances, ello no vino acompañado de un impulso y refuerzo de la acción y compromisos internacionales para paliar el hambre. El único texto que emanó de la CMA + 5 (la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después- Alianza Internacional contra el Hambre*<sup>652</sup>) se trataba, como siempre, de un documento programático, en nada vinculante *per se*, que (aunque se aprobó por aclamación) no expresaba una convicción universal por frenar el hambre lo suficientemente sólida. El texto aprobado constaba de un Preámbulo y tres partes (voluntad política, desafíos y recursos). *A priori*, extraña que no se acompañase de un Plan de Acción, por lo que induce pensar en dos posibilidades: que se incluyesen las medidas del cumplimiento de la declaración en su propio tenor, o que de la Cumbre sólo emanase esta Declaración sin más aditamento ulterior para concretar los compromisos. Siendo realistas, y según se constata al avanzar en su contenido, parece que se trataba del segundo caso.

La Declaración de 2002 reiteró los deseos de su predecesora del 96<sup>653</sup>, actualizándolos con las nuevas preocupaciones de la comunidad internacional que se manifestaban en los resultados de las reuniones mundiales celebradas desde entonces: la Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas (55º período

---

Ministros o Embajadores u otros representantes de alto nivel. También participaron otros 109 Ministros y 82 Viceministros y subsecretarios en calidad de miembros de las delegaciones de los países participantes. La lista detallada de países y organizaciones participantes se recoge en el Anexo V a la primera parte del informe de la Cumbre; “Lista de participantes, países y organizaciones”, Anexo V al *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después- Primera parte*, en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S04.htm> (mayo 2003). Respecto a las ONG, la lista de participantes y observadores se encuentra en la tercera parte del Informe de la Cumbre, *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después- Tercera parte*, pp. 159-210, en <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4173M/Y4173M00.HTM> (mayo 2003)

<sup>652</sup> El texto de la Declaración se recoge como Apéndice al *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después- Primera parte*, *op. cit.* (<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/y7106s00.htm>). La Secretaría preparó un documento en el que se recogía el proyecto de resolución elaborado por el Grupo de Trabajo de Composición Abierta antes del comienzo de la Cumbre (en junio de 2001) con las anotaciones al margen de las novedades de otros foros, se encuentra en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6948s.HTM> (mayo 2003)

<sup>653</sup> Cfr. par. dispositivo 4º del preámbulo sobre el derecho a la alimentación, 7º acerca de la no utilización de alimentos como instrumento de presión política y económica - sin más puntualización-, y 9º sobre el círculo vicioso de la pobreza y el hambre (el hambre es causa y efecto de la pobreza extrema).

de sesiones, 6 septiembre de 2000)<sup>654</sup>, el Comunicado final de la Cumbre del G-8 (Génova, Italia, 20-22 julio 2001), el Informe de la décima reunión del Comité Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación sobre la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo del Grupo de los 77 (18 agosto 2001, Teherán, Irán), la Declaración Ministerial de Doha<sup>655</sup>, la Resolución sobre el Derecho a la Alimentación aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 56º período de sesiones (A/Res/56/155, de 19 de diciembre), el Consenso de Monterrey<sup>656</sup>, el Documento del Presidente de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que se celebró más tarde en Sudáfrica)<sup>657</sup>, y los períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General de la ONU de 2001 y 2002 sobre el VIH/SIDA y sobre la Infancia<sup>658</sup>. Se renovaron los compromisos del 96, con la firme decisión de acelerar la aplicación de su Plan de Acción para erradicar el hambre (pars. dispositivos 1-3). Pero las medidas propuestas volvieron a ser insuficientes, y excesivamente centradas en el incremento de la producción y la agricultura (pars. dispositivos 4, 25 y 26, entre otros), lo que resulta contradictorio ya que en otro punto (par. dispositivo 5) sí que se reconoció que la inseguridad alimentaria está causada principalmente por “*problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios*”.

Los Estados siguieron siendo reticentes a asumir obligaciones en esta lucha. Basta traer a colación varios ejemplos. En primer lugar, el párrafo dispositivo 10 impulsó la elaboración de un “*conjunto de **directrices voluntarias** para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada*”<sup>659</sup>. Asimismo, respecto a los recursos para

---

<sup>654</sup> Cfr. par. dispositivo 28 de la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*.

<sup>655</sup> Adoptada el 14 de noviembre de 2001, WT/MIN/DEC/1, con ocasión del cuarto período de sesiones de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrado en Doha (Qatar) del 9 al 14 de noviembre de 2001. Cfr. par. 21 del preámbulo de la Declaración y par. dispositivo 12.

<sup>656</sup> Cfr. pars. 19 y 21 del preámbulo de la Declaración y pars. dispositivos 12, 28 y 34.

<sup>657</sup> Cfr. par. 21 del preámbulo de la Declaración.

<sup>658</sup> Cfr. par 21 del preámbulo. Por eso en 2002 se introdujo el par. dispositivo 19 sobre el valor de los programas de alimentación escolar para el desarrollo, y el par. 18 del preámbulo sobre la preocupación por el SIDA y el par. dispositivo 15.

<sup>659</sup> La negrita es nuestra.

lograr acabar con el hambre<sup>660</sup>, la Declaración se limitó a hacer recomendaciones en nada vinculantes: contribuir voluntariamente al Fondo Fiduciario de la FAO para la Seguridad Alimentaria y la Inocuidad de los Alimentos y a otros instrumentos voluntarios (par. dispositivo 27); impulsar las inversiones (par. dispositivo 28); y *aumentar la AOD para llegar a las metas fijadas* (párs. dispositivos 29 y 12 del Preámbulo). En tercer y último lugar, los Estados Unidos formularon una reserva<sup>661</sup> de entidad al párrafo 10 de la parte dispositiva, por la que volvieron a mostrar su rechazo de todo tipo de obligación internacional o interna derivada del derecho a la alimentación.

Así pues, la Declaración del 2002 fue incluso peor que la de 1996, al permitirse que EEUU consiguiese todo lo que quería (excepto evitar una versión todavía más diluida del derecho humano a la alimentación). La ONG Food First lo ilustra: *“(a)merica´s calls for more trade liberalization and structural adjustment and a greater role for private corporations, and its highlighting of crop biotechnology, all got into the official declaration, which basically called for more business as usual”*<sup>662</sup>. Ésta es

---

Ya hemos visto que antes se barajaba la posibilidad de elaborar un código de conducta, por lo que cada vez los términos poseían menor autoridad jurídica.

<sup>660</sup> Cfr. párs. dispositivos 27 a 35.

<sup>661</sup> Afirmaron: *“(e)n opinión de los Estados Unidos, la cuestión de una alimentación adecuada solo puede contemplarse en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, como se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos, lo que incluye la oportunidad de obtener el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Además, en opinión de los Estados Unidos la consecución del derecho a un nivel de vida adecuado es un objetivo o aspiración que ha de realizarse progresivamente y que no da lugar a ninguna obligación internacional ni a ningún derecho jurídico de orden interno, como tampoco reduce la responsabilidad de los Gobiernos nacionales para con sus ciudadanos. Además, los Estados Unidos entienden que el derecho de acceso a los alimentos significa la oportunidad de obtener alimentos, y no la garantía del derecho a éstos. En lo que concierne al párrafo 10 de la parte dispositiva, nos comprometemos a adoptar medidas concretas para alcanzar los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y nos preocupa que un debate estéril sobre las “directrices voluntarias” desvíe la atención de la tarea real de reducir la pobreza y el hambre”* (el subrayado es nuestro). El tenor de la reserva no deja lugar a dudas, para los Estados Unidos el derecho a los alimentos no genera obligaciones, es un objetivo de realización progresiva, y al parecer “graciosa” por parte de los Estados. Ya se ha visto que por esta vía no se garantiza el derecho a acceder a una alimentación adecuada.

Sólo se formularon reservas y notas explicativas por parte de los Estados Unidos y Noruega. El Informe de la Cumbre las reproduce: “Reservas”, Anexo II al *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*: cinco años después- Primera parte, en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S01.htm> (mayo 2003). Curiosamente la nota explicativa de Noruega al mismo párrafo es de signo contrario: Noruega prefería la expresión código de conducta – recogida en el Proyecto de Declaración del 2001 – a la de directrices voluntarias, “*por ser más clara y precisa*”.

<sup>662</sup> FOOD FIRST (Institute for Food and Development Policy), *op. cit.* p. 2.

también la forma de pensar del profesor Pérez de Armiño<sup>663</sup>, quien califica la CMA de 2002 de “*decepcionante*” y la tilda de “*ejemplo de la escasa atención política prestada al problema*” del hambre. Faltó voluntad de compromiso, sólo se repitieron los compromisos anteriores sobre AOD sin desarrollos ulteriores de interés y encima se dio cabida a la utilización de los alimentos modificados genéticamente en la lucha contra el hambre, postura alentada por las multinacionales agroalimentarias y algunos países, pero criticada por las ONG<sup>664</sup> por suponer un retroceso hacia los enfoques de Malthus (que centraban la solución en el aumento de los suministros y no en su reparto).

#### b.f- La Cumbre de Johannesburgo

Del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, tuvo lugar en Johannesburgo (Sudáfrica) la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, otra muestra del hastío y la falta de iniciativas por parte de la comunidad internacional. Su objeto (el desarrollo sostenible) englobaba la seguridad alimentaria sostenible y, por lo tanto, el hambre. A los efectos de esta investigación, interesan fundamentalmente los aspectos tratados en Johannesburgo que inciden directamente en la seguridad alimentaria, ya que en ellos debería recogerse la ayuda alimentaria en cuanto instrumento de lucha contra el hambre. Por ello, si bien todas las cuestiones de desarrollo sostenible influyen directa o indirectamente en la situación mundial del hambre, se acota el comentario crítico a los resultados y los debates de Johannesburgo más estimulantes a este respecto.

La Cumbre de Johannesburgo se celebró al más alto nivel político. Participaron más de 22.000 personas, entre las cuales se encontraban 100 Jefes de Estado y de Gobierno, dirigentes de Organizaciones Intergubernamentales, observadores oficiales, agencias especializadas y organizaciones relacionadas, y miembros asociados de las comisiones regionales. Por lo que se respecta a la sociedad civil, todos sus sectores

---

<sup>663</sup> *Op. cit.* (“El hambre y la Cumbre sobre la alimentación de Roma: su omisión de la agenda internacional”) p. 93.

<sup>664</sup> *Vid.* P. LE-MUIRE JONES, *Promise and Peril. The World Food Summit: Five Years Later*, Global Hunger Alliance, May 2002, en <http://www.globalhunger.net/summit.html> (julio 2003). Esta coalición de ONGs y de Organizaciones de la Sociedad Civil critica las iniciativas vigentes que llevan a una intensificación de la agricultura animal – incluidas semillas o alimentos modificados genéticamente-, por sus múltiples perjuicios. Trataremos de los alimentos modificados genéticamente en el Capítulo III.3.B de la Tercera Parte.

tuvieron cabida en la reunión<sup>665</sup>: empresas, representantes del comercio y de la industria, jóvenes, mujeres, agricultores, ciudadanos autóctonos, autoridades locales, comunidades científicas y tecnológicas, trabajadores, sindicatos, y ONGs. Solamente podían participar los individuos adscritos a estos grupos siempre que formasen parte de una organización acreditada por las Naciones Unidas, por lo que un elevado número de personas, cuya cifra oficial no fue dada por la FAO, asistió a los acontecimientos paralelos<sup>666</sup>.

No era la primera conferencia internacional de la ONU que trataba del desarrollo sostenible, ya que diez años antes se había celebrado la Cumbre para la Tierra de 1992 o Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). El propósito principal de la Cumbre de Johannesburgo era el mismo que el de su predecesora: centrar la atención y la acción en el reto del desarrollo sostenible, esto es, en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la conservación de los recursos naturales en un mundo cada vez más poblado, y en el que aumentaba la demanda de alimentos, agua, vivienda, saneamiento, energía, servicios sanitarios y

---

<sup>665</sup> Para obtener la lista de organizaciones de los grupos mayoritarios acreditadas, *vid.* “Sitio Oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002- Información- Preguntas más frecuentes-pregunta 3”, [http://www.johannesburgsummit.org/html/basic\\_info/faqs.html](http://www.johannesburgsummit.org/html/basic_info/faqs.html) (junio 2003). En total, fueron unos 8.000 los representantes de los Grupos Principales identificados en el Programa 21 que intervinieron en la cumbre. Para más información sobre éste y otros aspectos de la reunión de Johannesburgo *vid.* el “Sitio Oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002”, en <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/> (junio 2003)

Estos acontecimientos paralelos confirieron a la cumbre mayor riqueza que a Río. Respecto a las ONG, en Johannesburgo eran de procedencias más diversas tanto geográficas (no sólo de Europa y Norteamérica, también de países africanos, China, países del sudeste asiático y árabes...), como por su campo de actuación (no sólo de medioambiente, también de derechos humanos, propiedad de la tierra, desarrollo, responsabilidad corporativa...). Por esa diversidad no lograron elaborar tratados alternativos como en Río, sino declaraciones sobre sus posturas, principalmente sobre cuestiones económicas (OMC, BM, FMI, PAC...) que no se trataban en la Cumbre. Bigg destaca la importancia de estas actividades: “(w)hether these activities significantly compensate for the lack of progress in the official process is doubtful. But they do signal a welcome willingness to carry forward debate, commitments and action in the absence of inter-governmental leadership which has implications for the future”. T. BIGG, *The World Summit on Sustainable Development: Was it worthwhile?*, International Institute for Environment and Development (IIED), 2003, en <http://www.iied.org/docs/wssd/wssdreview.pdf> (noviembre 2003), p. 20.

<sup>666</sup> Las actividades paralelas celebradas durante la Cumbre fueron cinco: el Foro Global de la Sociedad Civil (18- 25 agosto 2002); el Foro Empresarial (1 septiembre); el Foro del Gobierno Local (27- 30 agosto); El Pueblo Ubuntu; y una Conferencia sobre la tierra, la propiedad, y los sectores de la construcción y el desarrollo (28- 30 agosto). Sobre estas actividades convocadas y gestionadas por organizaciones y grupos independientes de las Naciones Unidas, *vid.* ONU, “Sitio Oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002- Información- Actividades paralelas”, en [http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/parallel\\_events.html](http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/parallel_events.html) (junio 2003)

seguridad económica. Pero los frutos de Río fueron mucho más importantes, tanto en cantidad como en calidad<sup>667</sup>.

La valoración de los resultados de la Johannesburgo es modesta y varía según se incluyan o no los acontecimientos paralelos. Sin incluirlos, tan sólo se aprobaron dos resoluciones (la *Declaración sobre Desarrollo Sostenible*, y el *Plan de Aplicación*), y hay un enorme abismo entre expectativas y resultados que vuelve a justificar el cuestionamiento de la conveniencia de celebrar las “mega-cumbres” de las Naciones Unidas. Incluyéndolos, la riqueza de la diversidad de actividades de la sociedad civil da un nuevo tinte a esta cumbre, como una nueva forma de tratar el desarrollo sostenible en el ámbito global. A caballo entre ambos (el proceso oficial y las actividades paralelas de la sociedad civil), se hallan unas controvertidas “partnerships” o compromisos entre los Estados y otros interesados sobre actividades de asociación para el desarrollo sostenible. Veamos los frutos más o menos oficiales.

---

<sup>667</sup> Cabe recordar los cinco documentos asociados a esta Conferencia:

\* El Programa 21, plan de acción global sin precedentes a favor del desarrollo sostenible que incorporaba preocupaciones medio ambientales, económicas y sociales. Incluía recomendaciones para actuar en la lucha contra la pobreza, la promoción de prácticas agrícolas sostenibles que alimentasen a la creciente población mundial, y otras muchas materias relacionadas con la erradicación del hambre. (texto en ONU, “Sitio Oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002- Información-Programa 21- Texto del Programa 21” <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm> (junio 2003)).

\* La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conjunto de 27 principios aplicables universalmente para guiar la acción internacional basándose en la responsabilidad medioambiental y económica. Su texto figura como Anexo I al Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3-14 junio de 1992), A/CONF.151/26 (Vol. I) de 12 de agosto de 1992, y puede encontrarse en <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm> (diciembre 2004)

\* La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC), acuerdo vinculante firmado por 154 gobiernos, para lograr la estabilización de las concentraciones de gases invernadero en la atmósfera a un nivel que prevendría la peligrosa interferencia antropogénica en el sistema climático.

\* El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), acuerdo legalmente vinculante por el que se daba un paso importantísimo hacia la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de recursos genéticos.

\* La Declaración de Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, Conservación y Desarrollo Sostenible de los Bosques de todo tipo, conjunto de 15 principios no vinculantes constitutivos del primer consenso internacional sobre un mejor uso y conservación de todo tipo de bosques y que rigen la política nacional e internacional para la protección, la administración y el uso más sostenibles de los recursos forestales mundiales.



En primer lugar, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible<sup>668</sup> se aprobó por unanimidad (recomendándose a la Asamblea General que la hiciera suya), mientras que el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre no sólo se aprobó por consenso, sino que se acompañó de declaraciones interpretativas formuladas por parte de algunos representantes de Estados, en nombre propio o de otros Estados o grupos de Estados (UE, Grupo de los 77, Alianza de los Estados Insulares Pequeños)<sup>669</sup>. Su contenido apoya nuestra valoración. Comenzaba conmovedora y mantenía ese espíritu de pretendida humanidad en todo su tenor, recordando el compromiso de la comunidad internacional con el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, refiriéndose muy especialmente a ámbitos estrechamente vinculados con el hambre: “... estamos resueltos, no sólo mediante la adopción de decisiones sobre objetivos y calendarios sino también mediante asociaciones de colaboración, a aumentar rápidamente el acceso a los servicios básicos, como el suministro de agua potable, el saneamiento, una vivienda adecuada, la energía, la atención de la salud, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA y la protección de la biodiversidad ...”; “... colaboraremos para ayudarnos unos a otros a tener acceso a recursos financieros, beneficiarnos de la apertura de los mercados, promover la creación de capacidad, utilizar la tecnología moderna para lograr el desarrollo y asegurarnos de que se fomenten la transferencia de tecnología, el mejoramiento de los recursos humanos, la educación y la capacitación a fin de erradicar para siempre el subdesarrollo”; y

---

<sup>668</sup> Se aprobó en la sesión plenaria de la Cumbre, el 4 de septiembre de 2002, y figura como Anexo en el *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, pp. 1-6. La preparó el gobierno anfitrión, la oficina del Presidente Mbeki, y no se abrió a negociación, sino que se aprobó “*más por cortesía a los anfitriones que por tratarse de un texto sustancial*”, T. BIGG, *op. cit.* p. 4, traducción libre de la autora.

<sup>669</sup> Las declaraciones interpretativas se encuentran en el *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, A/CONF.199/20 de 4 de septiembre de 2002, pp. 154-162. Este Informe fue corregido (cuestiones de vocabulario, errores sin trascendencia) por la Asamblea General el 8 de enero de 2003 (A/CONF.199/20/Corr.1) y está disponible en ONU, “Sitio Oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002- Documentos de la Conferencia- Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”, en <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/doconf.htm> (junio 2003) El resto de documentos emanados de la Cumbre pueden consultarse en el mismo sitio web.

Entre esta serie de declaraciones añadidas al Plan, vuelve a ser merecedora de atención pormenorizada la de los Estados Unidos, *ibidem* pp. 160-162. Subrayó intencionadamente la naturaleza programática del Plan y elude expresamente cualquier tipo de obligación que pudiera derivarse del mismo en cuanto al Principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; a la negociación de un régimen internacional para la distribución justa de los beneficios derivados de recursos genéticos y a la naturaleza del Plan y de la Declaración de Johannesburgo. Además, en relación a la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), declaró (p. 161): “(Los Estados Unidos reafirman que no aceptan las metas de ayuda internacional basadas en porcentajes del producto interno bruto de los donantes. A juicio de los Estados Unidos, debería aumentarse la ayuda a los países en desarrollo que demuestren estar empeñados en gobernar con justicia, invertir en su propio pueblo y promover la empresa y el espíritu empresarial”.

“(r)eafirmamos nuestra promesa de asignar especial importancia a la lucha contra problemas mundiales que representan graves amenazas al desarrollo sostenible de nuestra población y darle prioridad. Entre ellos, cabe mencionar EL HAMBRE CRÓNICA, LA MALNUTRICIÓN,...los conflictos armados,...la corrupción, los desastres naturales,... las enfermedades...”<sup>670</sup>. Pero todo quedaba en la mera retórica, pues no se refería a la manera de llevar a cabo estos deseos. Tan sólo instaba a la consecución de estas metas, y especialmente a alcanzar los niveles de AOD convenidos<sup>671</sup>, pero no sentaba más base que los compromisos generales aludidos. Además, contemplaba con excesivo optimismo los progresos de la acción internacional, cuando la realidad les quitaba la razón: “... *La Cumbre de Johannesburgo ha confirmado asimismo el importante progreso realizado hacia la consecución de un consenso mundial y de una alianza entre todos los pueblos del planeta*”<sup>672</sup>.

Por su parte, el *Plan de Acción* resulta más criticable. Supuestamente debería haber trazado el camino para aplicar las decisiones de la Cumbre<sup>673</sup>, pero en la práctica se limitaba a analizar con más o menos exhaustividad (según la materia y el interés de la ONU y los países desarrollados) aspectos estructurales del desarrollo sostenible. Se reiteraban las ideas básicas de los debates y de la Declaración, sin demasiadas aportaciones reales a la aplicación de los tímidos compromisos adquiridos. Los aspectos tratados fueron, congruentemente con los debates, la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades de consumo y producción, la salud, la globalización y la gestión de los recursos naturales (capítulos II a VI)<sup>674</sup>. Aunque no se progresase mucho, hubo algunos compromisos nuevos, por ejemplo, fijó claramente algunos objetivos, entre otros: reducir a la mitad para el 2015 la proporción de personas con

---

<sup>670</sup> Cfr. *op. cit.* (*Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*), par. 18 p. 3, par. 18 pp. 3- 4, y par. 19 p. 4, respectivamente. Las mayúsculas son nuestras.

<sup>671</sup> *Ibidem* par. 22 p. 4.

<sup>672</sup> *Ibidem* par. 10 *in fine* p. 2.

<sup>673</sup> Texto recogido en el *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, pp. 6-79. El cometido de este Plan lo reconoce el mismo (aunque no lo cumple) en la introducción - p. 8 par. 2 - : “(e)l presente plan de aplicación complementará los logros conseguidos desde la Conferencia y acelerará el cumplimiento de las metas restantes. Con tal fin, nos comprometemos a llevar a cabo actividades concretas y a adoptar medidas en todos los niveles...”.

<sup>674</sup> Los capítulos VII a IX se dedicaban a tratar el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo, África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, y de la región de la Comisión Económica para Europa. Sobre estas materias e iniciativas regionales, *vid.* pp. 46-55 del Informe.

ingreso inferiores a 1 dólar por día, y de personas que padezcan hambre o no tengan acceso a agua potable<sup>675</sup>; establecer un fondo de solidaridad mundial para la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo<sup>676</sup>; invertir la tendencia de degradación de los recursos naturales<sup>677</sup>; y reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento<sup>678</sup>. Esos objetivos eran legítimos, aunque no se acompañasen de medios para ponerlos en práctica<sup>679</sup>, y se prestase demasiado interés a la agricultura: “(l)a agricultura cumple una función decisiva en la satisfacción de las necesidades de una población mundial cada vez mayor y está indisolublemente vinculada a la erradicación de la pobreza, especialmente en los países en desarrollo... La agricultura y el desarrollo rural sostenible son fundamentales para que pueda aplicarse un criterio integrado encaminado a lograr de manera ecológicamente sostenible el incremento de la producción de alimentos y el mejoramiento de la seguridad alimentaria y de los alimentos”<sup>680</sup>.

En tercer y último lugar, en Johannesburgo los gobiernos se involucraron en asociaciones de colaboración con empresarios y sociedad civil. La adopción de estas

---

<sup>675</sup> Cfr. *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* (op. cit.), par. 7.a) p. 9, par. 8 p. 11, y par. 40. a) pp. 32- 33.

<sup>676</sup> Cfr. *ibidem* par. 7.b) p. 9.

<sup>677</sup> Cfr. *ibidem* par. 24 p. 22.

<sup>678</sup> Cfr. *ibidem* par. 25 p. 22.

Los únicos objetivos cuantificados y con plazo eran el 1º y el 4º. Encima, según hemos visto anteriormente, la cuantificación es relativa y variable: ¿cuáles son las cifras de partida?, ¿y las cifras del año 2015?, y ¿serán comparables? Por los problemas aludidos en la primera parte, no sólo de métodos de cuantificación de las cifras sino también de deficiencia de datos fiables y suficientes, tampoco era un gran logro que se hablase de reducir los problemas a la mitad. Acerca de las nuevas metas, *vid.* T. BIGG, *op. cit.* p. 5.

<sup>679</sup> Los medios de ejecución del Plan (capítulo X, pp. 55-70) no constituyeron un adelanto con respecto a la Declaración y los debates. Se seguía haciendo referencia a aspectos importantes para la consecución del desarrollo sostenible, pero de modo general, sin medidas concretas ni compromisos tangibles. Y se continuaba apoyando el Consenso de Monterrey (pars. 81, 89 y 90), el programa de Acción a favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010 (par. 93), y la Declaración Ministerial de Doha (pars. 91, 92, 94, 99 y 100), entre otros acuerdos internacionales y resultados de conferencias internacionales. Resulta de interés el par. 85 pp. 57-58, para acreditar estos extremos en relación a la AOD.

<sup>680</sup> Este es el principio del párrafo 40, p. 32, del Informe. Las medidas propuestas en este ámbito, par. 40 pp. 32-34, eran insuficientes y muy generales, aunque algunas incidían en elementos importantes para librar a los hambrientos de su sufrimiento: participación de la mujer (apartado f), regulación de los derechos sobre el uso de la tierra y el agua (apartado i), asistencia técnica y financiera (apartado e).

“partnerships” fue objeto de una gran controversia por dos motivos. Primero, porque se introdujeron como sustitutivas de otra propuesta más sistemática para enfocar el desarrollo sostenible (la “global deal” o asociación global para conseguir el desarrollo sostenible, apoyada por Dinamarca y la Unión Europea, pero rechazada por EEUU y Rusia); pudo más el veto estadounidense, con apoyo tácito de Australia y Japón, y se limitaron a adoptar esas asociaciones de colaboración que permitían perpetuar el *status quo*<sup>681</sup>. Y segundo, porque marginaban la toma de decisiones intergubernamentales sobre desarrollo sostenible y las sustituían por coaliciones de sociedades menos responsables de atender las necesidades de los pobres y favorecedoras de las empresas multinacionales (y de la primacía de sus intereses sobre los de las comunidades locales).

Los países en desarrollo tenían estas prácticas, por si implicaban una nueva forma de condicionalidad y reducían la presión en los países donantes de proporcionar apoyo directo financiero adicional para el desarrollo sostenible del Sur<sup>682</sup>. Y lo ocurrido en Monterrey fundamentaba sus preocupaciones, ya que el gobierno de EEUU y la UE habían prometido aumentos importantes de la AOD, pero la UE no había abandonado la práctica habitual del condicionamiento de la ayuda<sup>683</sup> y EEUU había aprovechado la oportunidad para poner en marcha un “compact for development”<sup>684</sup> unilateral que

---

<sup>681</sup> “The US therefore succeeded in removing the overarching notion of a deal which could challenge existing power structures and ‘business as usual’ and focused attention on isolated delivery mechanisms - ‘solutions on the ground’ which could be delivered by a combination of government, private sector and civil society action”, T. BIGG, *op. cit.* p. 14. Sobre las asociaciones, *ibidem* pp. 14-18. Asimismo, *vid.* ONU, “UN Department of Economic and Social Affairs- Division for Sustainable Development- Partnerships” [http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/faqs\\_partnerships.htm#top](http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/faqs_partnerships.htm#top) (junio 2003)

<sup>682</sup> Otros contemplaban esta tendencia con más optimismo: las asociaciones tienen la pericia, personal, recursos y capacidad para aplicar soluciones que le faltan a los gobiernos por sí solos. Entre ellos, destaca el científico Lempert, quien intervino en el Foro de Ciencias de la CSSD, R. LEMPert, “Missed opportunities in Johannesburg”, UPI Press, October 22nd 2002, en <http://www.upi.com/view.cfm?StoryID=20021021-095122-6514r> (octubre 2003). Señaló que los Estados Unidos perdieron una oportunidad en la Cumbre, la de convencer al resto de países de que su nuevo enfoque (asociaciones) era serio, ya que huyeron a toda costa de comprometerse a objetivos y a calendarios. De la Cumbre de Johannesburgo, criticó que se quedó corta en las acciones, y despilfarró verborrea. Afirmó que el lento progreso sobre el desarrollo sostenible se debía tanto a la falta de voluntad política (corrupción en países en desarrollo y democracias de países desarrollados que no exigen sacrificios a los ciudadanos), como a la confusión sobre la mejor manera de seguir adelante. Señaló “*los delegados de Johannesburgo se enfrentaron a un ámbito político lleno de políticas inefectivas, instituciones ineficientes, muchas ideas estúpidas pero generalizadas, y ningún mapa para solucionar los problemas*” (traducción libre de la autora).

<sup>683</sup> T. BIGG, *op. cit.*, p. 16 “*placing questionable obligations on recipient countries*”.

<sup>684</sup> G. BUSH, “A New Compact for Development in the Battle Against World Poverty”, *Achieving Sustainable Development- International Information Programs- Global Issues* (electronic journal of the U.S. Department of State), Vol. 7 No. 1, April 2002, en

condicionaba la ayuda a la reforma política, jurídica y económica y tan sólo exigía responsabilidad a los receptores (y no a sí mismo respecto de los estándares internacionales y los compromisos de desarrollo sostenible).

A pesar de las críticas, el volumen de este tipo de asociaciones fue increíble: antes de la Cumbre se adoptaron más de 220 que representaban 235 millones de dólares en recursos, y otras 60 durante la misma (incluyéndose importantes iniciativas por parte de EEUU, Japón, Francia y la UE)<sup>685</sup>. Por esta razón, algunos sectores no gubernamentales se lamentaban de que en Johannesburgo no se hubiese alcanzado un mayor compromiso gubernamental, y meramente se hubiese producido una explosión de asociaciones de los sectores privado y público que en ningún caso podían suplirlo, sino complementarlo. No se renovó el compromiso político respecto a la asistencia al desarrollo, como se hizo en Monterrey, ni se consiguieron superar todos los retos para la consecución del desarrollo sostenible<sup>686</sup>.

Globalmente, en el conjunto de las actividades y resultados de la Cumbre de Johannesburgo constatamos la poca atención prestada al hambre, y consecuentemente también a la ayuda alimentaria. Observamos la infinidad de citas efectuadas a la Cumbre Ministerial de Doha, la Cumbre de Río y otras reuniones y textos internacionales, mientras que sólo se refiere expresamente al derecho a la alimentación y a la Cumbre Mundial para la Alimentación de 2002 en dos ocasiones<sup>687</sup>. Esto explica

---

<http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0402/ijge/gj01.htm> (marzo 2003) El artículo toma nota de las observaciones efectuadas por George Bush el 22 de marzo de 2002, en la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey (México).

<sup>685</sup> La lista de asociaciones se halla en ONU, “UN Department of Economic and Social Affairs- Division for Sustainable Development- Partnerships- List of partnerships for Sustainable Development”, [http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/list\\_partnerships.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/list_partnerships.htm) (julio 2004) En unas 90 estaban implicadas empresas, refiriéndose a sectores varios (y bastante susceptibles de proporcionar ingresos lucrativos): energía, agua, salud, agricultura, turismo, biodiversidad, bosques y pesca.

De la cantidad de dinero que movían y mueven este tipo de iniciativas, así como los que las emprenden y los beneficiarios, deducimos la existencia de intereses económicos, políticos y estratégicos encubiertos subyacentes a las mismas, más allá del objetivo del desarrollo sostenible.

<sup>686</sup> SUSTAINABLE DEVELOPMENT ISSUES NETWORK (SDIN) (red para ayudar a las ONG a trabajar de cara a la Cumbre de Johannesburgo), “Taking Issue: Questioning Partnerships”, Paper No. 1, March 2002, disponible en la red <http://www.sdissues.net/SDIN/docs/TakingIssue-No1.pdf> (noviembre 2003). Asimismo, tratan los problemas derivados de la ausencia de responsabilidad de estas asociaciones. Se matiza el cambio respecto a Monterrey: “(t)he renewed political commitment to development assistance in Monterrey... small in amount and the Consensus document was weak in many respects”.

<sup>687</sup> El párrafo 40. a) (pp. 32- 33) y el párrafo 102 (p. 63).

la escasa trascendencia que posee esta Conferencia en la lucha contra el hambre y su calificación de reunión político-económica, pues más que una conferencia para cambiar el mundo a favor de los pobres y hambrientos supuso un foro de negociaciones de otra índole (como demuestra la adopción de numerosas “partnerships”). La acción internacional siguió por la vía fácil: la inercia de convocar conferencias con buenos propósitos *a priori* pero sin verdadera voluntad de conseguirlos *a posteriori*. En cuanto a la ayuda alimentaria, seguía permaneciendo en el olvido.

*ii.- El peso de la comunidad epistemológica en la configuración del régimen de ayuda alimentaria*

Según hemos visto, el régimen de ayuda alimentaria internacional no ha permanecido estático a lo largo de los años, sino que ha evolucionado desde 1950. Si atendemos a los resultados de las cumbres internacionales, parece poco probable que el impulso del régimen haya provenido mayoritariamente de las reuniones intergubernamentales. Más bien, habría que buscarlo en otros foros<sup>688</sup>.

Desde los años 50, existe un grupo de expertos dedicados al estudio y discusión de la ayuda alimentaria con el objeto de dilucidar su papel en la acción internacional. Autores de artículos especializados que han realizado servicios de consultas para universidades u organismos gubernamentales (como la FAO, el PMA, la OCDE y el BM) y organismos bilaterales y han propuesto determinadas reformas, todos ellos están en contacto de forma regular a través de la participación en seminarios celebrados a lo largo del año y en foros y comités consultivos en los que trabajan habitualmente. Parece probable que la reforma operada en el régimen se deba, en gran parte, a sus aportaciones.

Este grupo de expertos es lo que se conoce como la “comunidad epistemológica de ayuda alimentaria”. Con el término, nos referimos al conjunto de individuos especialistas en una materia, tanto desde un punto de vista teórico como práctico, que

---

<sup>688</sup> Salvo la CMA de 1974, el resto no han efectuado aportaciones importantes al proceso de evolución de este instrumento. En la CMA de 1974 se introdujo la seguridad alimentaria como objetivo político y una resolución recomendó algunas mejoras de la ayuda alimentaria (aunque sólo de la ayuda alimentaria de emergencia). Entre las demás reuniones, únicamente aportó algunos elementos de interés la Cumbre de Monterrey.

Además, la primera reunión data de 1974, mientras que el instrumento de la ayuda alimentaria es anterior. Esto induce a pensar que las ideas de transformar el régimen se gestaron en otros foros.

impulsan su reforma y mejora. En el caso de la ayuda alimentaria se trata de los especialistas en desarrollo económico, los economistas agrícolas y los administradores de la ayuda alimentaria, quienes juegan un papel fundamental en el cambio de opinión de las personas implicadas en las políticas de ayuda alimentaria de los países donantes<sup>689</sup>.

Sin embargo, este conjunto de especialistas no es homogéneo, y en su seno alberga dos grupos bien diferenciados según la función que atribuyen a la ayuda alimentaria. Uno concibe la ayuda sólo como ayuda de emergencia<sup>690</sup>, mientras que el otro grupo también apoya el empleo de este instrumento para lograr el desarrollo a largo plazo (por eso se conocen como los “developmentalists”). Dejamos fuera de la comunidad a los economistas neoclásicos, quienes consideraban la ayuda alimentaria como un instrumento de tercer grado e indeseable que sólo podía socavar la agricultura rural e incrementar la pobreza y debía ser abandonado. Frente a ellos, los miembros de la comunidad epistemológica impulsaban e impulsan la pervivencia de este instrumento, aunque reformado.

La regulación de la UE encaja en el segundo sector de la “comunidad”<sup>691</sup>, con autores como Hans Singer, Edward Clay (al menos hasta finales de los noventa)<sup>692</sup>, John Shaw, Simon Maxwell, Shlomo Reutlinger (del Banco Mundial), Sylvie Brunel y Joachim Von Braun (del International Food Policy Research Institute). Todos ellos coinciden en reivindicar la posibilidad (y conveniencia, según los casos) de hacer uso de

---

<sup>689</sup> Nuestra definición se inspira en la de R. F. HOPKINS, *op. cit.* p. 225, pero la hemos adaptado a la situación actual, en la que parece que se produce otro viraje posterior al indicado por Hopkins en los 90. Para una reflexión sobre las cualidades que definen una comunidad epistemológica *vid.* P. M. HAAS, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, (IO), Special Number *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Vol. 46 No. 1, January 1992, pp. 1-35; y P. M. HAAS, “Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control”, *International Organization* (IO), Vol. 43, summer 1989, pp. 377-403.

<sup>690</sup> R. F. HOPKINS, *op. cit.* p. 239, la califica como “*a more critical, leftist community*”. Está enormemente influida por las ideas de Susan George (podemos acceder a su curriculum en “Transnational Institute- Homepage Susan George” en <http://www.tni.org/george/index.htm>), Tony Jackson, Frances Moore Lappé y Emma Rothschild (véase “Centre for History and Economics- King’s College- University of Cambridge” <http://www-histecon.kings.cam.ac.uk/emma.htm>)

<sup>691</sup> Porque la ayuda alimentaria de la UE no se utiliza sólo para solucionar la escasez alimentaria a corto plazo, sino que también se emplea como instrumento de desarrollo a largo plazo, *vid.* la Tercera Parte de la tesis.

<sup>692</sup> Introducimos esa matización por sus recientes manifestaciones, *vid. infra* el Capítulo IV.2.A.iii de esta Segunda Parte, pp. 374 y ss.

este instrumento con benignidad para el desarrollo, pero discrepan en torno a las zonas grises de la ayuda alimentaria (en qué medida produce efectos negativos, cuál es el mejor modo de suministrarla, si existen modos razonables de vinculación, cuáles son los criterios de distribución y los de efectividad...). Y aunque su opinión sea menos oída, pues con frecuencia son más populares los argumentos de los que abogan por eliminar todo menos la ayuda alimentaria de emergencia, pueden imputárseles la mayoría de mejoras del régimen de ayuda alimentaria, ya que sus críticas son más constructivas y equilibradas: “(m)otivation for change has come principally from a development-oriented epistemic community of food aid specialists. Nevertheless, commodity groups, grain traders, farmers, shipping firms, marketing managers in LDCs, and other interest groups seeking specific economic gains have also made proposals to shape food aid practices”<sup>693</sup>.

Por lo tanto, parece que han sido las reflexiones, críticas y contribuciones de todos estos especialistas las que han influido en la configuración del régimen internacional de ayuda alimentaria (en sus principios, reglas y prácticas). Porque sus ideas han podido discutirse con los grupos de interés en la política agrícola nacional y los organismos internacionales y nacionales, tanto en las conferencias internacionales sobre ayuda alimentaria<sup>694</sup> como en seminarios de investigación más reducidos, y han inspirado la opinión de los que formulan las políticas y de las personas influyentes en los países donantes. Poco a poco, este debate ha desembocado en un consenso acerca de las normas y reglas de ayuda alimentaria que son aconsejables, lo que ha provocado el abandono de las normas, principios y prácticas tradicionales. En un primer momento, esto supuso un sistema más proclive a la *ayuda alimentaria al desarrollo* (al adoptarse la seguridad alimentaria como criterio rector de la acción contra el hambre), aunque en los últimos tiempos parece que se limita esta orientación y nos hallamos en un *impasse* por lo que a la ayuda alimentaria se refiere<sup>695</sup>.

---

<sup>693</sup> R. F. HOPKINS, *op. cit.* pp. 235-236.

<sup>694</sup> Algunas de estas conferencias han sido más formales (con expertos de gobiernos nacionales y de organismos internacionales -como las Naciones Unidas y el Banco Mundial-), y otras menos (patrocinadas por empresas o grupos académicos).

<sup>695</sup> Los hechos demuestran la tendencia hacia la ayuda alimentaria de emergencia, pero persiste un debate entre los expertos acerca de la utilización de la ayuda alimentaria para el desarrollo, conforme veremos en el Capítulo IV de esta Segunda Parte.



Uno de los primeros miembros de esta comunidad fue Hans Singer, firme defensor de la ayuda como instrumento de desarrollo económico, quien asumió un papel crucial en la reforma de la ayuda alimentaria mientras fue oficial de las Naciones Unidas y continuó desempeñándolo en las décadas posteriores<sup>696</sup>. El profesor Singer ha intentado constantemente integrar la ayuda alimentaria en la asistencia económica general, eliminar sus efectos negativos en los países destinatarios y canalizarla hacia el desarrollo económico de los países pobres<sup>697</sup>. Frente a los críticos radicales a esta ayuda basados en prejuicios, argumentos polémicos y pruebas anecdóticas, Singer ha acreditado que el instrumento de la ayuda alimentaria es un reto y una oportunidad para la seguridad alimentaria; ha revelado las contradicciones de la literatura económica sobre este tipo de ayuda (tendencia a evitar la materia o con prejuicios); y ha contribuido a revelar las limitaciones de la ayuda alimentaria y redefinirla en la economía global liberalizada. Fue una figura clave para la creación del PMA, la organización de ayuda alimentaria del sistema de las Naciones Unidas<sup>698</sup> y ha sido consultor de los programas de ayuda alimentaria bilaterales y no-gubernamentales. Sus primeras publicaciones, y las de otros investigadores sobre ayuda alimentaria de los años 50 y 60, se recogen en un estudio de Elisabeth Henderson datado de 1960<sup>699</sup> y dedicado especialmente a recopilar las principales obras sobre el empleo de los excedentes alimentarios de los países desarrollados como ayuda alimentaria para el desarrollo a largo plazo de los países en desarrollo.

---

<sup>696</sup> Acerca de su papel, *vid.* E. CLAY y J. SHAW (eds.), *op. cit.* (*Poverty, Development, and Food: Essays in Honor of H.W.Singer on his 75<sup>th</sup> birthday*). Asimismo, J. SHAW, "The Opportunity and the Challenge: Hans Singer's Contribution to the International Debate on Food Aid", *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XXII No. 1, 2001, pp. 7-31. Singer ha sido un "pioneering development economist" (J. SHAW, *op. cit.* ("The Opportunity and the Challenge: Hans Singer's Contribution to the International Debate on Food Aid) p. 7) con un papel preeminente en el debate internacional sobre ayuda alimentaria durante más de 40 años. Escribió sobre casi todos sus aspectos y ha ayudado a demarcar los límites del consenso y destapar las contradicciones y prejuicios. Han colaborado con él Edward Clay, Reginald Green, Paul Isenman, Tony Jennings, Richard Jolly, Richard Longhurst, Simon Maxwell, Kunibert Raffer, Sumit Roy, Bernard Schaffer, John Shaw, Christopher Stephens y John Word, entre otros.

<sup>697</sup> Véase H. SINGER, J. WOOD y T. JENNINGS, *Food Aid: The Challenge and the Opportunity*, Clarendon Press, Oxford, 1987. En p. viii condensa su pensamiento: "(i)t will have to be clear that food aid is a good investment in future food security, a development transfer which is at least as efficient and effective as competing claims on limited development assistance budgets... food aid is not a disincentive to local farmers, ... it supports and complements agricultural development activities, ... it helps to prevent recurring 'emergencies', and ... it assists and encourages recipient governments to invest in their rural areas and maintain policy frameworks which stimulate productivity".

<sup>698</sup> *Vid. infra* Capítulo III.2 de esta parte, p. 328, nota a pie 941.

Con la crisis de 1973-4, el aumento de los precios alimentarios y el consiguiente descenso de la ayuda alimentaria, otros académicos y especialistas de desarrollo se interesaron por la reforma de la ayuda alimentaria y asistieron a la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974. Incluso aumentaron los foros para publicar sus ideas (como la revista *Food Policy*) y se desarrolló la literatura sobre la materia.

Cuando en los 80 volvieron a bajar los precios y aumentar los stocks de cereales, el ímpetu por reformar el sistema se desvaneció al igual que los estudios especializados. Sin embargo, pervivió un grupo estable de especialistas de varios países que permaneció “en activo”<sup>700</sup> y que, en su mayoría, se reunió (Sen, Hopkins, Singer, Shaw...) en un seminario sobre ayuda alimentaria celebrado en La Haya, con el patrocinio del gobierno holandés y el PMA<sup>701</sup>. Posteriormente, otros se añadieron al grupo.

En la siguiente década volvió a prestarse atención a este instrumento, porque había incrementado el número de malnutridos, habían aumentado las importaciones alimenticias y había empeorado la situación de la balanza de pagos, por lo que nadie cuestionaba la creciente necesidad de la ayuda alimentaria<sup>702</sup>. De ahí el incremento de publicaciones, como la obra colectiva *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*<sup>703</sup>, fruto del Seminario organizado en febrero de 1989 por el Norwegian Institute of International Affairs. Pero no estaban de acuerdo en todo, y dos cuestiones provocaban desencuentros constantes: la necesidad de un mecanismo de seguridad alimentaria mundial (pues en aquella época se prestaba ayuda alimentaria a

---

<sup>699</sup> E. HENDERSON, *Food Aid: A Selective Annotated Bibliography*, UN/FAO, Rome, 1964. Preparó el camino a los estudios generales que elaboraba el PMA sobre ayuda alimentaria y desarrollo.

<sup>700</sup> Singer comentó varias de las obras publicadas a finales de los 80, de Riddell, Mosley y otros, en H. SINGER, “New Voices in Defence of Aid”, *Development Policy Review*, Vol. 6, 1988, pp. 75-84. Destaca su valor, por revitalizar el debate sobre ayuda alimentaria en Gran Bretaña, en hibernación durante los 80 por “aid fatigue” (p. 83). Las tres publicaciones defienden el instrumento de la ayuda alimentaria, pero renovándolo tomando en consideración algunas de las críticas que se le formulaban. Riddell ahonda en su justificación ética (reducir la pobreza), además de moral y política, y promueve el cambio del pensamiento de desarrollo, dejando atrás el crecimiento del PIB (desarrollo económico) y pasando a apuntar al desarrollo humano (satisfacción de necesidades básicas y reducción de la pobreza).

<sup>701</sup> WFP, *Report of the World Food Programme/Government of the Netherlands Seminar on Food Aid: The Hague, 3-5 October, 1983*, The Hague, 1983.

<sup>702</sup> J. SHAW, “Food Aid in the 1990s”, *Development Policy Review*, Vol. 10, 1992, pp. 175-179, p. 175. Es una reseña de *infra*.

<sup>703</sup> E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (*Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*).

los países del Este de Europa y la antigua URSS y los países en desarrollo temían que fuese a su costa), y la coordinación de la ayuda alimentaria con la asistencia técnica y financiera (ya que hasta ese momento se gestionaban por separado).

A finales de los 90 se celebraron otras reuniones internacionales sobre ayuda alimentaria. Una tuvo lugar en Oslo en abril de 1998, organizada por el Overseas Development Institute (ODI) y el Norwegian Institute for International Affairs bajo el patrocinio de EADI (European Association of Research and Training Institutes on Development), y analizó el papel de la ayuda alimentaria y el apoyo financiero a los alimentos. Otra se celebró en junio del mismo año en Ottawa, organizada por la Canadian Association for the Study in International Development (CASID), y versó sobre el futuro de la ayuda alimentaria<sup>704</sup>.

En la actualidad, la discusión sigue viva. Recientemente, se ha celebrado un Seminario Internacional sobre ayuda alimentaria “Políticas contra el Hambre II- Ayuda Alimentaria- Contribuciones y Riesgos para la Seguridad Alimentaria Sostenible”, al que han asistido expertos sobre seguridad alimentaria de organizaciones de la ONU, de los países donantes y receptores, de ONGs, de asociaciones agrícolas, del sector privado y de instituciones de investigación (en total más de 250 representantes de 73 países). Formalmente, ha tenido lugar del 2 al 4 de septiembre de 2003, organizado por el Ministerio Federal de Protección de los Consumidores, Alimentación y Agricultura de Alemania<sup>705</sup>, pero el debate acerca del papel de la ayuda alimentaria para la consecución de la seguridad alimentaria permanece abierto en la red<sup>706</sup>. Además, en la OCDE se está

---

<sup>704</sup> Programa de la Conferencia anual de CASID de 2- 4 junio 1998, Universidad de Ottawa, en <http://www.casid-acedi.ca/english/conference/98confer/program.htm> (abril 2004)

<sup>705</sup> Para ser exactos, lo patrocinaron el Ministerio Federal de Protección del Consumidor, Alimentación y Agricultura (BMVEL), el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán (AA), en colaboración con Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el Deutsche Welthungerhilfe/Acción Agrícola Alemana (DWHH) e InWEnt- Capacity Building International, Alemania.

<sup>706</sup> Ya hemos advertido que los documentos del Seminario y el foro de discusión en la red se hallan en [www.foodaid-berlin2003.de](http://www.foodaid-berlin2003.de) (abril 2004). Ha pretendido ofrecer recomendaciones específicas que sirvan de pauta para el uso de la ayuda alimentaria, sobre todo aportando principios a las tres negociaciones “en curso” (en aquel momento) sobre el futuro papel de la ayuda: el GTIG sobre el Derecho a la Alimentación, las negociaciones de la OMC sobre agricultura (que tratan la ayuda alimentaria como un instrumento de subvención a la exportación de los países industrializados), y la reunión preparatoria para la revisión del Convenio sobre Ayuda Alimentaria (convocada para garantizar la estabilidad del suministro de ayuda ante la variabilidad del mercado internacional de cereales y teniendo en cuenta la aparición de nuevos actores).

preparando un nuevo estudio sobre la vinculación de la ayuda alimentaria (se ha encargado a Edward Clay y verá la luz inminentemente<sup>707</sup>), y existe un intenso debate internacional sobre los riesgos y oportunidades de la aplicación de la biotecnología a la lucha contra el hambre en general y a la ayuda alimentaria en particular.

Por otra parte, debemos efectuar varias *matizaciones acerca de la contribución* de estos miembros de la “comunidad” a la reforma del régimen. En primer lugar, debe reconocerse que el uso que la clase política hace de sus aportaciones es interesado, ya que no duda en obviar todo aquello que no se corresponde con sus objetivos económicos, estratégicos, y militares. Ya lo dijo Hopkins: “(t)he partial, incomplete quality of reform, however, also illustrates how and under what circumstances the organized subnational interest groups can succeed in their efforts to resist changes, even when those changes are widely accepted and applauded as serving desirable collective ends”<sup>708</sup>.

Además, las críticas de la comunidad epistemológica no han sido el único factor que ha fomentado el cambio, aunque hayan sido cruciales. Otros tres elementos a tener en cuenta son la institucionalización de los principios del régimen de ayuda alimentaria, la difusión de la comprensión de Sen de las causas e incidencia del hambre, y un mayor conocimiento de los efectos beneficiosos y perniciosos de la ayuda alimentaria. El primer elemento es consecuencia de la existencia de numerosos Estados implicados en la ayuda (como donantes o receptores) y el volumen de la misma en términos tanto de cantidad como de coste, todo lo cual hizo necesario que se negociase (en el marco nacional e internacional) en aras a evitar resultados perjudiciales para todos. Por eso se institucionalizaron los principios del régimen, a través de la creación del PMA, la adopción del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, la firma de *memoranda* de entendimiento y contratos entre cientos de países, y la ratificación de legislación nacional cada vez más compleja. El segundo factor<sup>709</sup> dio paso a una concepción realista

---

<sup>707</sup> Edward Clay nos ha remitido una copia del estudio una vez ha sido desclasificado, OECD/DCD/DAC, *The development effectiveness of food aid and the effects of its tying status*, advance copy declassified, February 2005.

<sup>708</sup> R. F. HOPKINS, *op. cit.* p. 226.

<sup>709</sup> El debate es el mismo reproducido ya en la primera parte: ¿el problema del hambre proviene de la producción alimentaria insuficiente e inadecuada (problema de suministro o abastecimiento, de oferta), o de la pobreza o incapacidad de los pobres de obtener alimentos (problema de demanda)?.

de la ayuda alimentaria, que la considera una más de las medidas para hacer frente al hambre cuya aplicación debe ponderarse caso por caso y cuyos objetivos no se agotan en el corto plazo. Y el tercer elemento permitió configurar la ayuda como instrumento de desarrollo<sup>710</sup>.

## **CAPÍTULO II.- LAS NORMAS MULTILATERALES EN MATERIA DE AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO**

El primer elemento básico del régimen internacional de *ayuda alimentaria al desarrollo* son las normas internacionales multilaterales que gobiernan, gestionan y configuran este instrumento. Con su análisis pretendemos discernir cuál es en realidad su orientación en los diversos textos sobre la ayuda y si la misma se dirige primordialmente al objetivo de la seguridad alimentaria y el desarrollo o por el contrario prevalecen otros intereses ajenos a esta finalidad.

Comenzaremos reiterando la poca atención prestada a la ayuda en las declaraciones internacionales relacionadas con el hambre (Capítulo II.1). A continuación, examinaremos las preocupaciones que subyacen a los textos multilaterales gubernamentales relativos a la *ayuda alimentaria al desarrollo* (Capítulo II.2). Y, por último, abordaremos otro tipo de iniciativas para regular la materia, fundamentalmente códigos de conducta (Capítulo II.3).

### **1) La ayuda alimentaria en las Declaraciones internacionales relacionadas con el hambre, una ausencia significativa**

Conforme a la tónica general de las conferencias internacionales sobre temas vinculados a la seguridad alimentaria y el hambre, los textos emanados de las reuniones dedican poco o nada de atención a la ayuda alimentaria como instrumento para paliar el hambre. No obstante, se encuentran unas cuantas referencias y algún que otro dato de interés. Veamos las declaraciones más ilustrativas.

---

<sup>710</sup> Sobre este tercer elemento de cambio *vid. infra* Capítulo IV de esta parte, pp. 349 y ss.

En la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, de 1996, la ayuda alimentaria tiene poca cabida y fundamentalmente en caso de emergencia. Se preocupan sobre todo de otros aspectos e instrumentos (asistencia técnica y financiera, estrategias de reducción de la pobreza...) destinados a incrementar la producción, afrontar el crecimiento demográfico, garantizar las importaciones y reservas alimenticias y estimular el comercio internacional<sup>711</sup>. Atención especial otorgan a quienes carecen del acceso a los alimentos<sup>712</sup> y atención exclusiva a las situaciones de urgencia y post-emergencia<sup>713</sup>. El *Plan de Acción* de la CMA de 1996 también dota a la ayuda alimentaria de un papel limitado: la ayuda alimentaria no resuelve a largo plazo las causas básicas de la inseguridad alimentaria (par. 2), es uno de los muchos instrumentos que pueden ayudar a promover la seguridad alimentaria (par. 5) y “(la asistencia alimentaria de urgencia) no puede ser la base de una seguridad alimentaria sostenible”<sup>714</sup>. Asimismo, reconoce que debe prestarse asistencia a quienes no estén en condiciones de satisfacer sus necesidades alimenticias y nutricionales (par. 20 objetivo 2.2), así como la importancia de la AOD para la seguridad alimentaria (pars. 49, 53.e y 53.j) y la consiguiente necesidad de intensificar los esfuerzos por cumplir el objetivo del 0,7 % PNB, dirigirla a los países que más la necesitan e incrementar su eficacia<sup>715</sup>.

La *Declaración de la CMA cinco años después* sigue sin otorgarle una atención ajustada a la importancia práctica del instrumento, si bien con algunos progresos. Se percibe una menor preocupación por el crecimiento demográfico y más por la financiación para el desarrollo, de ahí las numerosas referencias a la Cumbre de Monterrey y la reiteración de la necesidad de un incremento de la AOD, en especial la

---

<sup>711</sup> Sobre el comercio internacional y su relación con la seguridad alimentaria *vid.* el Compromiso Cuarto del *Plan de Acción de la CMA de 1996*. El par. 37 afirma que genera una utilización eficaz de los recursos y estimula el crecimiento económico, el cual se considera decisivo para mejorar la seguridad alimentaria.

<sup>712</sup> Cfr. *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, p. 2, par. 9.

<sup>713</sup> Cfr. *ibidem*, p. 3. No habla de políticas de ayuda alimentaria, aunque hace hincapié en “atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de maneras que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras”.

<sup>714</sup> Cfr. *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996*, par. 43 (base para la acción del compromiso quinto). Esta idea aparece desarrollada por los pars. 44.a y 46.d (ambos base para la acción del compromiso quinto), y por el par. 49 (base para acción del compromiso sexto).

<sup>715</sup> Cfr. *ibidem*, par. 46. Se refiere sólo a la eficacia de la ayuda alimentaria de emergencia. Entre las medidas promovidas para mejorar su eficiencia y eficacia alude (en el par. 46.d) a las operaciones triangulares de ayuda alimentaria.

destinada a agricultura y desarrollo rural<sup>716</sup>. Además, se introducen los desafíos más acuciantes de la seguridad alimentaria, como el SIDA (par. del 18 preámbulo y par. 15) y la “food safety” o inocuidad de los alimentos (par. 16<sup>717</sup> y par. 24). Pero no se habla sólo de ayuda alimentaria de emergencia, sino que también se facilita su empleo a más largo plazo como instrumento de desarrollo, siempre que se integre en iniciativas de desarrollo sostenible para la consecución de la seguridad alimentaria (par. 18). En esta dirección interpretamos el par. 13 del preámbulo (“*Reconociendo el importante papel de la asistencia alimentaria en situaciones de crisis humanitaria, y como instrumento para el desarrollo, al funcionar como inversión previa de facilitación*”), y el par. 19 (“*Reconocemos el valor de la alimentación escolar en cuanto programa de desarrollo social. Debería basarse en la compra a nivel local a nivel local o regional cuando sea posible y organizarse de forma tal que se respeten las pautas de consumo locales*”).

Como la *Cumbre de Monterrey* se centró en las vías de financiación del desarrollo (y siendo una de ellas la AOD), el *Consenso* adoptado en dicha Cumbre supone una mayor aportación para aclarar el papel de la ayuda alimentaria en el desarrollo. La ayuda alimentaria es una forma de AOD a la que no se hace referencia expresa en ningún punto del citado Consenso, pero a la que son aplicables determinados objetivos establecidos respecto a la AOD. En la línea de la Declaración de 1996 se subraya la importancia de la AOD como instrumento crucial para fortalecer la seguridad alimentaria (par. 39), y la conveniencia de que llegue al nivel de los compromisos acordados (par. 42) y sea más efectiva. Respecto al último extremo, el Consenso de Monterrey se desmarca de la Declaración de 1996 y recoge las orientaciones específicas a las que debe obedecer la AOD de modo que se incremente su efectividad. En particular, se acuerda dotarle de más flexibilidad, reducir los costes de transacción, tomar en consideración las necesidades y objetivos de desarrollo del receptor, desvincularla, promover el empleo de los instrumentos más adecuados para

---

<sup>716</sup> Cfr. *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, par. 12 del preámbulo y pars. 28, 29 y 32. El par. 29 desarrolla más la cuestión que la Declaración del 96, especificando que el objetivo del 0,7 % del PNB en forma de AOD es para los países en desarrollo, y para los Países Menos Adelantados el objetivo es del 0, 15 al 0, 20 %.

<sup>717</sup> Hace referencia a la Comisión del Codex Alimentarius como órgano normativo con una “*importante función... para proporcionar normas eficaces, con fundamento científico e internacionalmente aceptadas sobre inocuidad de los alimentos y sanidad vegetal y animal, así como para facilitar el comercio agrícola y alimentario internacional*”.

suministrarla, reforzar la cooperación triangular, y mejorar la coordinación, evaluación y concentración en los pobres (par. 43).

Por último, la *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Acción*, en lo que se refiere a la ayuda alimentaria, sirvieron de poco. Reiteraron las recomendaciones del Consenso de Monterrey sobre los aspectos de la AOD que hay que mejorar, la necesidad de un aumento cuantitativo (par. 22 de la Declaración) y una mejora cualitativa (de su eficacia, par. 85 del Plan), aunque sin realizar aportaciones de entidad.

## **2) La ausencia de una orientación clara y coherente en los instrumentos gubernamentales sobre *ayuda alimentaria al desarrollo***

Vamos a examinar a continuación, cuáles son las preocupaciones de los principales textos multilaterales sobre *ayuda alimentaria al desarrollo* adoptados por los gobiernos de numerosos Estados Miembros. Intentaremos establecer si se perpetúa la pluralidad de intereses que confluyen en todo supuesto de ayuda alimentaria o existe una orientación clara y precisa del instrumento hacia la seguridad alimentaria. En este cometido, abordaremos los textos según la fecha de su adopción. Analizaremos en primer término un grupo de textos sobre ayuda alimentaria humanitaria, pero antecedentes de los demás al precederles en el tiempo: los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales (Capítulo I.2.A). Prestaremos atención seguidamente a los Principios sobre Colocación de los Excedentes y Obligaciones de Consulta de los Estados Miembros (Capítulo I.2.B), el Convenio sobre Ayuda Alimentaria (ya que el primero data de 1967, Capítulo I.2.C), el Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos (Capítulo I.2.D) y los textos de la OMC (Acuerdo sobre Agricultura y Decisión de Marrakech, Capítulo I.2.E).



A) Examen de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales en materia de ayuda alimentaria

Iniciamos el análisis de los instrumentos gubernamentales ocupándonos de unos textos referidos únicamente a la ayuda alimentaria humanitaria (de emergencia), para poner de manifiesto que, por orden cronológico, el primer grupo de textos jurídicos multilaterales aplicables a la ayuda alimentaria pertenece al Derecho Internacional Humanitario. Esto es lógico, ya que en las situaciones de conflicto el sufrimiento es más escandaloso a los ojos de la sociedad internacional, y la ayuda alimentaria de emergencia viene reclamada por las más elementales exigencias de humanidad.

Con este espíritu, se previó el derecho a los alimentos de los prisioneros de guerra, de los internados y de la población civil, así como el transporte o suministro de alimentos (ayuda alimentaria) por organizaciones internacionales en caso de no poder hacerlo el Estado implicado. Todo ello aparece desarrollado en algunos de los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus dos Protocolos Adicionales. Comenzando con el Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra o III Convenio de Ginebra<sup>718</sup>, observamos que protege el derecho a la alimentación de estos sujetos. Por un lado, regula su régimen alimenticio en el artículo 26<sup>719</sup>. Por otro, vela porque las condiciones de trabajo (“entitlement” de la segunda categoría) les permitan acceder a alimentos suficientes<sup>720</sup>. Y, por último,

---

<sup>718</sup> Entró en vigor el 21 octubre de 1950. Texto en CICR, “Recursos Informativos- Bases de datos de DIH- III Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra”, en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5TDKWX> (marzo 2004)

<sup>719</sup> El precepto establece que “(l)a ración diaria básica será suficiente en cantidad, calidad y variedad para mantener a los prisioneros en buen estado de salud e impedir pérdidas de peso o deficiencias nutritivas. También se tendrá en cuenta el régimen alimenticio al que estén acostumbrados los prisioneros. La Potencia detenedora proporcionará a los prisioneros de guerra que trabajen los suplementos de alimentación para realizar las faenas que se les asignen... Los prisioneros participarán, en la medida de lo posible, en la preparación de los ranchos; para ello, podrán ser empleados en las cocinas. Se les facilitarán, además, los medios para preparar por sí mismos los suplementos de comida de que dispongan”. Además, prohíbe “toda medida disciplinaria colectiva por lo que atañe a la comida”.

<sup>720</sup> Cfr. el artículo 51 del III Convenio de Ginebra, en el que se prevé que “(l)os prisioneros de guerra deberán beneficiarse de condiciones de trabajo convenientes, especialmente por lo que atañe al alojamiento, a la alimentación, a la vestimenta y al material; estas condiciones no deberán ser inferiores a las de los nacionales de la Potencia detenedora empleados en faenas similares; también se tendrán en cuenta las condiciones climáticas... En ningún caso, medidas disciplinarias podrán hacer más penosas las condiciones de trabajo”.

establece reglas atinentes a los envíos de alimentos de urgencia (ayuda alimentaria de emergencia) en los artículos 72 (sobre los principios generales de envíos de socorros), 73 (relativo a los socorros colectivos) y 75. Los dos primeros preceptos establecen el derecho de los prisioneros de guerra a recibir por vía postal o por cualquier otro conducto paquetes individuales o colectivos de alimentos (entre otros artículos), lo cual no exime a la Potencia protectora de sus obligaciones en virtud del Convenio<sup>721</sup>. Porque las Potencias tienen la obligación de garantizar el transporte de los envíos previstos en los artículos 70 a 72 y 77; y, es en el caso de que las operaciones militares les impidan cumplirla, cuando se contempla la posibilidad de que las Potencias protectoras interesadas, el CICR o cualquier otro organismo aceptado por las partes en conflicto, garanticen el transporte de tales envíos por los medios adecuados (art. 75). Con esta finalidad, se prevé que las Partes Contratantes hagan lo posible por proporcionarles estos medios de transporte y por autorizar su circulación, expidiendo, especialmente, los salvoconductos necesarios.

Por su parte, el IV Convenio de Ginebra o Convenio de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra<sup>722</sup>, también se ocupa del suministro de alimentos, en este caso a los civiles. El artículo 23 contempla la protección general de la población contra algunos efectos de la guerra, a través del envío “*lo más rápidamente posible*” de medicamentos, víveres y ropa. Se establece la obligación de las partes de permitir el paso de la ayuda alimentaria de emergencia<sup>723</sup>, “únicamente” con la condición de que “*esa Parte tenga la garantía de que no hay razón seria alguna para temer que los envíos puedan ser desviados de su destino, o que el control pueda resultar ineficaz o que el enemigo pueda obtener de ellos una ventaja*

---

<sup>721</sup> Los envíos sólo pueden restringirse a propuesta de la Potencia protectora, el CICR u otro organismo que acuda en ayuda de los prisioneros, siempre que sea en interés de los prisioneros de guerra y solamente por lo que atañe a los respectivos envíos a causa de sobrecarga excepcional para los medios de transporte y de comunicación. Las modalidades de expedición de los paquetes (individuales o colectivos) podrán ser objeto de acuerdos especiales entre las Potencias interesadas. En estos supuestos, las potencias “*no podrán, en ningún caso, demorar la distribución de los envíos de socorros a los prisioneros de guerra. Las remesas de víveres o de ropa no contendrán libros...*”. Sobre los acuerdos especiales, cfr. el artículo 73 del III Convenio de Ginebra.

<sup>722</sup> CICR, “Recursos Informativos- Bases de datos de DIH- IV Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra”, en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5TDKYK> (marzo 2004)

*manifiesta para sus acciones bélicas o para su economía, sustituyendo con dichos envíos artículos que, de otro modo, habría tenido que suministrar o producir, o liberando material, productos o servicios que, de otro modo, habría tenido que asignar a la producción de tales artículos*". No obstante, la potencia que otorgue esa autorización de libre paso de los envíos puede poner como condición para su autorización que la distribución a los destinatarios se haga localmente bajo el control de las Potencias protectoras, y tiene derecho a determinar las condiciones técnicas del mismo. Además, se insta a la Potencia ocupante a abastecer a la población en víveres, incluso recurriendo a la importación en caso de que sean insuficientes en el territorio ocupado, y sólo se le permite requisar víveres para sus tropas y su personal de administración teniendo en cuenta las necesidades de la población civil e indemnizando toda requisita con su justo precio<sup>724</sup>. El Protocolo Adicional I<sup>725</sup>, aplicable en caso de conflicto armado internacional, reafirma las previsiones de este IV Convenio de Ginebra. Se refiere a las acciones tendentes a salvaguardar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (art. 54), de modo que se satisfagan las necesidades esenciales en los territorios ocupados (art. 69)<sup>726</sup>.

Finalmente, el otro Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo Adicional II)<sup>727</sup>, protege los bienes indispensables para la supervivencia de la

---

<sup>723</sup> Y del resto de ayuda humanitaria: *"el libre paso de todo envío de víveres indispensables, de ropa y de tónicos reservados para los niños de menos de quince años y para las mujeres encintas o parturientas"*.

<sup>724</sup> Para garantizar ese abastecimiento, se prevé que *"las Potencias protectoras podrán siempre verificar sin trabas el estado del aprovisionamiento en víveres y medicamentos en los territorios ocupados, a reserva de las restricciones temporales que imperiosas necesidades militares puedan imponer"*. Cfr. el artículo 55 del IV Convenio de Ginebra. Otros artículos se refieren a los internados, a la protección de su alimentación (art. 89), y a los envíos de socorros (arts. 108 a 111).

<sup>725</sup> Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 8 de junio de 1977. Texto en CICR, "Recursos Informativos- Bases de datos de DIH- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977", <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5VTF3V> (marzo 2004)

<sup>726</sup> Reafirma el art. 55 del IV Convenio y establece que las acciones de socorro en beneficio de la población civil de los territorios ocupados se rigen por los artículos 59 a 62 y 108 a 111 del IV Convenio y el art 71 del Protocolo. El art. 70 regula las acciones de socorro.

<sup>727</sup> Texto en CICR, "Recursos Informativos- Bases de datos de DIH- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin

población civil (art. 14). Censura la utilización del hambre como arma, o el hacer padecer hambre a las personas civiles como método de guerra<sup>728</sup> y protege, asimismo, las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas<sup>729</sup>. Por lo que se refiere a la ayuda alimentaria, contempla la posibilidad de que las sociedades de socorro (organizaciones de la Cruz Roja u otras) actúen para proteger a la población civil que padezca privaciones extremadas de víveres indispensables para su supervivencia. En estas situaciones, contando con el consentimiento de la parte interesada, emprenderán acciones de socorro “*de carácter exclusivamente humanitario o imparcial... sin distinción alguna de carácter desfavorable*”, entre las cuales se encuentra de nuevo el suministro de ayuda alimentaria de emergencia (art. 18).

B) Los Principios sobre Colocación de los Excedentes y Obligaciones de Consulta de los Estados Miembros, primera expresión de las barreras comerciales a la ayuda

Los *Principios de la FAO sobre colocación de los excedentes y obligaciones de consulta de los Estados Miembros*<sup>730</sup> constituyen cronológicamente el segundo texto referido a la ayuda alimentaria. Se adoptaron en 1954 por el Consejo de la FAO, para

---

carácter internacional (Protocolo II)”, <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5TDL25> (marzo 2004)

<sup>728</sup> Y en consecuencia prohíbe “*atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y las reservas de agua potables y las obras de riego*”. Cfr. el artículo 14 del Protocolo Adicional II.

<sup>729</sup> En el art. 15 *ibidem*, mediante la prohibición de que “*(l)as obras o instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, a saber las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica, (sean) objeto de ataques, aunque sean objetivos militares, cuando tales ataques puedan producir la liberación de aquellas fuerza y causar, en consecuencia, pérdidas importantes en la población civil*”.

<sup>730</sup> Vid. *FAO Principles of Surplus Disposal and Guiding Lines*, aprobados en 1954 por la Resolución nº 2/20 del Consejo de la FAO, recogida como Apéndice G de FAO, *Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal*, 6<sup>th</sup> ed., Rome, 2001, pp. 33-42. La última redacción es de 2001; los cambios respecto a la edición anterior (de 1992) se refieren a los procedimientos de notificación, profundamente reformados tras la finalización de la Ronda Uruguay en 1994. El Grupo de Trabajo del SubComité Consultivo sobre Colocación de los Excedentes y Obligaciones Consultivas que revisó los principios tomó en consideración las sugerencias de la sesión 60ª del Comité sobre Problemas relativos a los Productos (FAO). La Sesión 113ª del Consejo de la FAO (4-6 de noviembre de 1997) adoptó la versión actualizada.

Encontramos una recopilación de las obras de los años 50 y 60 referidas a estos Principios en E. HENDERSON, *op. cit.*, números 34, 87, 88, 112, 116, 122, 132, 140, 155, 186, 226, 311, 369, 408, 409, 420 y 423.

impulsar el uso constructivo de los excedentes de productos agrícolas y a la vez salvaguardar el interés de los exportadores comerciales y los productores locales<sup>731</sup>. Desde entonces, han sido desarrollados por el Subcomité Consultivo sobre Colocación de Excedentes (Consultative Subcommittee on Surplus Disposal, en adelante CSSD)<sup>732</sup> hasta convertirse en un verdadero código internacional de conducta para controlar los programas de asistencia alimentaria y a los productos agrícolas.

Las preocupaciones de este texto ya no son humanitarias, sino comerciales. Pretende regir la ayuda alimentaria (por aquel entonces identificada con la disposición de excedentes agrícolas) de modo que no perturbe el comercio mundial de alimentos ni desincentive la producción agrícola nacional<sup>733</sup>. Se refieren a todo tipo de ayuda alimentaria (en especie o monetizada) y su lógica es la del principio de adicionalidad: los alimentos y demás productos agrícolas exportados en términos concesionales<sup>734</sup> no deben reemplazar las importaciones comerciales normales, sino que deben crear un consumo adicional en el país receptor<sup>735</sup>. El mecanismo empleado para velar por esa

---

<sup>731</sup> Surgieron como una respuesta colectiva de los miembros de la FAO ante la amenaza que suponía la acumulación de stocks de excedentes agrícolas para la estabilidad del mercado comercial.

<sup>732</sup> Controla la observancia de los Principios, revisando las transacciones de los productos, normalmente antes de la firma del acuerdo de suministro y del envío del producto. Sobre el mismo *vid. infra* el Capítulo III.1.A.i de la Segunda Parte, pp. 313 y ss.

<sup>733</sup> También debía y debe evitarse la caída de precios. J. SHAW, *op. cit.* (*The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*) p. 21.

<sup>734</sup> Las condiciones concesionales son aquellos “(t)erms relating to price or to other conditions of sale or payment more favourable than those obtainable in the open market”, *vid.* FAO, *op. cit.* (*Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal*) p. ii. *Vid. supra* Capítulo I.1.A de esta parte, p. 179.

Pero los Principios no se aplican a cualquier operación de exportación en términos concesionales, sino que deben tratarse de operaciones de disposición de excedentes susceptibles de interferir en el comercio, según la definición que ofreció el CSSD en 1958 del término “colocación de los excedentes” (p. iv *ibidem*): “... an export operation (other than a sale covered by an international commodity agreement) arising from the existence or expectation of abnormal stocks and made possible by the granting of special or concessional terms through government intervention. The CCP noted that in the practical interpretation of this definition “... an export operation should not be considered a surplus disposal merely because there was an element of subsidy to bridge the gap between the domestic and export price, but because harmful interference with normal patterns of trade might be caused as a consequence of the terms granted and/or the quantities and rates of movement of the commodities concerned””.

<sup>735</sup> Se entiende por consumo adicional “(c)onsumption which would not have taken place in the absence of a food aid transaction provided on special or concessional terms”, FAO, *op. cit.* (*Reporting procedures*

adicionalidad es la técnica de los Requisitos de Mercadeo Usual (RMU) o “Usual Marketing Requirements” (UMR), originaria de los Estados Unidos, y por la que el destinatario se compromete a mantener el nivel habitual de importaciones comerciales del mismo producto que se suministra a través de la transacción concesional<sup>736</sup>.

Si bien no se está ante un instrumento jurídicamente vinculante, representan un compromiso por parte de los firmantes que debe tenerse en cuenta al realizar cualquier transacción de ayuda alimentaria<sup>737</sup>. Teóricamente, salvaguardan los intereses de donantes y destinatarios de la ayuda, pues se pone el énfasis en incrementar el consumo (no en restringir la oferta)<sup>738</sup> y se parte de la convicción de que los excedentes pueden ser usados para promover el desarrollo económico, distribuir la asistencia social y proporcionar socorro de emergencia. Pero en la práctica, con la aplicación del principio de adicionalidad, los RMU y las garantías contra la reventa, se protege fundamentalmente a los países exportadores, conforme el propio texto reconoce<sup>739</sup>.

Con arreglo a los Principios, antes de perfeccionarse una transacción de ayuda alimentaria sobre productos agrícolas, deben respetarse unos procedimientos de

---

*and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal*) p. ii.

<sup>736</sup> Los Estados Unidos acuñaron el concepto de Requisitos de Mercadeo Usual en sus programas de asistencia alimentaria y la FAO lo adoptó en 1970.

Consiste en “(a) *specific agreement by the recipient country to maintain a normal level of commercial imports in addition to any imports of the same commodity specified in the concessional transaction. The establishment of a UMR is considered a useful technique in ensuring additional consumption*”, FAO, *op. cit. (Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal)* p. iv. En el Apéndice H de *ibidem* (pp. 43-47), se recoge el Anexo de la Resolución del Consejo 2/55 de noviembre de 1970 sobre el establecimiento de RMU. El mecanismo por el que se fijan los RMU es enormemente tributario de los intereses comerciales de los países cuyas exportaciones comerciales pueden verse afectadas por la operación de ayuda alimentaria, pues estos negocian su establecimiento y luego es el donante el que vuelve a negociar con el receptor de la ayuda.

Para determinar el nivel de RMU se emplean las cifras del Consejo Internacional de Cereales (CIC, en inglés IGC) (para las estadísticas del comercio de trigo y harina de trigo) y las cifras de la FAO de las importaciones (para el arroz, el maíz y otros productos).

<sup>737</sup> El Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 ratifica su autoridad, cfr. art. IX.e.ii.

<sup>738</sup> Cfr. Principle 1 y Guiding Line b de *FAO Principles of Surplus Disposal and Guiding Lines*, aprobados por la Resolución nº 2/20 del Consejo de la FAO, Apéndice G de FAO, *op. cit. (Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal)*, pp. 33-41, p. 34.

notificación, consultas e informe<sup>740</sup>. Por un lado, el donante debe notificar al CSSD los rasgos de la transacción propuesta. Se excluyen de estas obligaciones determinadas transacciones, por ejemplo, las de cantidades pequeñas de semillas y material para plantar suministradas a los países en desarrollo, y otras transacciones que son objeto de notificación *ex post facto* (transacciones de pequeño monto y de emergencia, donaciones al PMA y otras organizaciones internacionales)<sup>741</sup>. Posteriormente, el donante debe mantener consultas bilaterales con los países interesados (esto es, los que exportan el producto en cuestión al país receptor) y fijar los Requisitos de Mercadeo Usual, salvo los tipos de ayuda alimentaria que por su naturaleza o volumen son susceptibles de causar poco daño al comercio<sup>742</sup>. Los destinatarios se comprometen a mantener los envíos comerciales al nivel de RMU fijado por el donante durante sus 12 meses de vigencia. Por último, el CSSD examina las notificaciones y, tras debatirlas, elabora informes no vinculantes que transmite al Comité de Problemas sobre Productos Básicos (CPPB)<sup>743</sup>.

No obstante, la aplicación de este texto no está exenta de dificultades. Los problemas afloran en caso de transacciones de productos que son difíciles de clasificar por estar en la barrera entre la concesionalidad y la comercialidad (la denominada “zona gris”<sup>744</sup>). En estos supuestos, ¿deben ser revisadas por el CSSD? La respuesta no es trivial, ya que, en caso de que se estimen concesionales y se revisen por el CSSD,

---

<sup>739</sup> Cfr. *ibidem* p. 4: “*in practice the CSSD tends to focus on the interests of exporting countries*”.

<sup>740</sup> Son lo que se denominan “obligaciones consultivas”, cfr. FAO, *op. cit.* (*Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal*) p. ii. Las desarrolla el Anexo a la Resolución del Consejo de la FAO n° 1/113 “*Procedures for notification and consultation under the Principles of Surplus Disposal recommended by FAO*”, en *ibidem*, pp. 29-32.

<sup>741</sup> *Ibidem* pars. 3 y 4, pp. 30-31.

<sup>742</sup> Cfr. FAO, *op. cit.* (*Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal*), pp. 15-16.

<sup>743</sup> El CSSD es un órgano auxiliar del CPPB, *vid. infra* Capítulo III.1.A.i de esta parte, pp. 313-314.

<sup>744</sup> Señala la FAO, *op. cit.* (*Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal*) p. ii, que la transacción de la “Grey Area” es aquella “(a) *transaction in international trade where there is no agreement as to whether it is entirely commercial or entirely concessional*” y que puede interpretarse como concesional o comercial.

implica que deben sujetarse a los procedimientos de notificación, incluidas las previas consultas y establecimiento de Requisitos de Mercadeo Usual.

Para salvar esas dificultades, desde 1969 se vienen identificando las transacciones de la zona gris que poseen carácter concesional, a través de una lista aprobada por el Consejo de la FAO. En un primer momento, se ocupó de ello un Grupo de Trabajo del CPPB y elaboró el denominado “Catálogo de Transacciones”, que fue adoptado por el CPPB y posteriormente aprobado por el Consejo de la FAO en las Resoluciones nº 1/53 (año 1969) y 2/55 (año 1970). Más tarde, en 1992, la Sesión 59ª del CPPB modificó el Catálogo de Transacciones recomendado por el CSSD, aunque no fue ésta la última reforma. Porque tras la creación de la OMC, en cuyo Acuerdo sobre Agricultura se incorporaron los Principios<sup>745</sup>, la Sesión 60ª del CPPB (1995) recomendó al CSSD que revisase los Principios y sobre todo el catálogo y las transacciones de la zona gris, pero esta vez que lo hiciese en asociación con el Comité de Agricultura de la OMC. El Consejo de la FAO aprobó estas recomendaciones en su Sesión 108ª de junio de 1995, y, dos años después (1997), aprobó el resultado de la revisión<sup>746</sup>. Entonces se sustituyó el antiguo Catálogo de Transacciones por un nuevo Registro de Transacciones<sup>747</sup>. La justificación de esta reforma era comercial: la preocupación por parte de algunos miembros de la FAO de que la ayuda alimentaria se emplease para burlar las disciplinas de la OMC sobre subsidios a la exportación. Esto supuso un reconocimiento formal de los vínculos entre la ayuda alimentaria y el comercio, sus normativas e instituciones, y la confrontación existente entre ambos, normalmente saldada a favor del segundo.

---

<sup>745</sup> Cfr. art. 10.4.b del Acuerdo sobre Agricultura.

<sup>746</sup> Es la mencionada Resolución nº 1/113 del Consejo de la FAO que figura como Apéndice F de FAO, *op. cit.* (*Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal*), pp. 27-32.

<sup>747</sup> Aparece como Anexo a la Resolución 1/113 del Consejo de la FAO y añade tres categorías, *vid. pp.* 11-12 de FAO, *op. cit.* (*Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal*).



C) La seguridad alimentaria en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999

La siguiente norma, sin separarnos del orden cronológico de adopción, es el Convenio sobre Ayuda Alimentaria. Porque, como hemos advertido, su primera versión data de 1967.

En primer lugar, situaremos este tratado internacional en el grupo de convenios a los que se adscribe, los Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos (Capítulo II.2.C.i). Después, trazaremos los antecedentes del Convenio vigente en la actualidad (de 1999) y analizaremos la sucesión de tratados sobre la materia (Capítulo II.2.C.ii). Por último, verificaremos si el texto en vigor logra proteger la seguridad alimentaria y en qué medida (Capítulo II.2.C.iii).

*i.- La relevancia de los Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos*

Los Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos (en inglés, ICA o “International Commodities Agreements”) comprenden un grupo de convenios sobre productos de base que proceden del Programa Integrado sobre Productos Básicos que fue creado por las resoluciones 93 (IV), 124 (V) y 155 (VI) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED, en inglés UNCTAD)<sup>748</sup>. Constituyen una serie de compromisos estatales vinculantes con el objetivo principal de asegurar unas reglas mínimas de suministro y compra de productos básicos a los países en desarrollo. De este modo, afectan a la “food supply security” en sentido amplio (seguridad alimentaria nacional) de los países en desarrollo, en tanto en cuanto aspiran a garantizar unas provisiones mínimas para la comunidad internacional y unas reglas mínimas de compra e intercambio. Por lo tanto, es indudable su relevancia<sup>749</sup>, sobre

---

<sup>748</sup> “United Nations Conference on Trade and Development”.

Las organizaciones y organismos internacionales sobre productos básicos, y los textos de muchos de sus acuerdos, se encuentran en UNCTAD, “Comercio internacional y productos básicos- commodities- ICOs/ICBs”, <http://r0.unctad.org/commodities/partners.htm> (agosto 2003)

<sup>749</sup> Hasta el tercer considerando del preámbulo del Reglamento del Consejo nº 1292/96 *sobre la política y gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria* contiene una referencia a los mismos, al declarar “(c)onsiderando... que la Comunidad participa con sus Estados miembros en determinados acuerdos internacionales en esta materia, especialmente en el *Convenio de Ayuda Alimentaria*”.

todo si tenemos en cuenta el peso de las exportaciones de esos productos en las economías de los países en desarrollo.

Entre los instrumentos vigentes, merecen especial mención el Convenio Internacional sobre el Cacao (del año 2001)<sup>750</sup>, el Convenio Internacional sobre el Café (de 2001)<sup>751</sup>, el Convenio Internacional sobre el Azúcar<sup>752</sup>, el Convenio Internacional sobre el Yute y los Productos del Yute (de 1989)<sup>753</sup>, el Convenio Internacional sobre el Caucho Natural (de 1995)<sup>754</sup>, y el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999. La investigación se va a centrar en el último de los acuerdos<sup>755</sup>, por su mayor incidencia sobre el objeto de estudio. Al ocuparnos especialmente de la ayuda alimentaria de la Unión Europea, resulta pertinente referirnos, como ya hemos hecho, a las normas de la UE relacionadas con la aplicación de este Convenio.

*ii.- Antecedentes: análisis de los convenios de ayuda alimentaria desde 1967 hasta 1999*

---

<sup>750</sup> Adoptado por la Decisión del Consejo de 18 de noviembre de 2002, *relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea del Convenio Internacional del Cacao de 2001*, D. O. L 342 de 17 de diciembre de 2002 p. 1.

<sup>751</sup> Adoptado por la Decisión del Consejo de 24 de septiembre de 2001, *relativa a la firma en nombre de la Comunidad del Convenio internacional del café de 2001*, D. O. L 326 de 11 de diciembre de 2001 p. 22.

<sup>752</sup> Decisión del Consejo de 13 de noviembre de 1992, *relativa a la firma y conclusión del Acuerdo internacional de 1992 sobre el azúcar*, D. O. L 379 de 23 de diciembre de 1992, p. 15, en vigor hasta el 31 de diciembre de 2003.

<sup>753</sup> Adoptado por la Decisión del Consejo de 18 de diciembre de 1990, *sobre la firma del Convenio internacional del yute y los productos del yute*, D. O. L 29 de 4 de febrero de 1991 p. 1.

<sup>754</sup> Aplicado provisionalmente por la Comunidad en virtud de la Decisión del Consejo de 22 de noviembre de 1996, *relativa a la aplicación provisional del Convenio Internacional del Caucho Natural de 1995 por la Comunidad*, D. O. L 324 de 13 de diciembre de 1996, p. 1.

<sup>755</sup> La CE lo firmó y aplicó provisionalmente, conforme a lo dispuesto en el artículo XXII.b y .c del Convenio, mediante la Decisión del Consejo de 29 Junio de 1999 *sobre la firma y la notificación de la aplicación provisional del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 en nombre de la Comunidad Europea* (D. O. L 222 de 24 Agosto de 1999, p. 38). Esa misma Decisión incluye como adjunto el texto completo del Convenio. Finalmente, la Decisión del Consejo de 13 de Junio de 2000 (D. O. L 163 de 4 de julio de 2000, p. 37) concluyó el Convenio en nombre de la Comunidad.

Con el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1967<sup>756</sup> se inició el conjunto de acuerdos internacionales multilaterales sobre ayuda alimentaria, en los que los Estados se comprometen a conceder anualmente una cantidad mínima de cereales en concepto de ayuda alimentaria<sup>757</sup>. La novedad de estos textos estriba en su naturaleza vinculante, lo que los convierte en únicos en el ámbito internacional multilateral<sup>758</sup>. Como el resto de textos que le siguieron, se firmó, al igual que el Convenio sobre el Comercio de Cereales (en adelante, CCC<sup>759</sup>), para un determinado número de años, constituyendo ambos textos el Acuerdo Internacional de Cereales (en adelante, AIC). Inicialmente fueron 13 los países firmantes. Un año más tarde la CEE se unió a ellos, siendo esta la primera ocasión en que la Comunidad se comprometía jurídicamente a prestar ayuda alimentaria en forma de cereales. Esta actitud era comprensible, habida cuenta de la trascendencia económica de estos acuerdos internacionales sobre materias agrícolas, que motivaba a la CEE a participar por su propio interés. Globalmente, la incidencia

---

<sup>756</sup> Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 1967, *por la que se celebran determinados Acuerdos multilaterales firmados con ocasión de la Conferencia de negociaciones comerciales de 1964-1967*, D. O. L 305/1 de 19 de diciembre de 1968, pp. 1-17. Lo desarrolló el Reglamento del Consejo (CEE) n° 2052/69, de 17 de octubre de 1969, *relativo a la financiación comunitaria de los gastos resultantes de la ejecución del Convenio relativo a la ayuda alimentaria* (D. O. L 263 de 21 de octubre de 1969, pp. 6-7); el cual fue modificado por el Reglamento (CEE) n° 1703/72 de 3 de agosto de 1972 (D. O. L 180 de 8 de agosto de 1972, pp. 1-4).

<sup>757</sup> En 1967 el compromiso total era de 4,3 millones de toneladas de cereales, muy similar al del siguiente Convenio sobre Ayuda Alimentaria (de 1971) 4,2 millones. En 1980 ascendió a 7,6 millones de toneladas (sobre todo gracias al incremento de 2, 6 millones de toneladas por parte de los Estados Unidos), en respuesta al compromiso de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974 de proporcionar 10 millones de toneladas de ayuda alimentaria anualmente. En el de 1986 se mantuvieron, en líneas generales, los compromisos (7,52 millones de toneladas de cereales), si bien Australia los redujo 100.000 toneladas. En el siguiente Convenio sobre Ayuda Alimentaria (1995) volvieron a descender bruscamente a 5,35 millones, debido al contexto de altos precios internacionales y presiones presupuestarias en los donantes (el declive se debió fundamentalmente al descenso de los Estados Unidos (un 44 % o 2 millones de toneladas) y Canadá (un 33 % o 200.000 toneladas), y en menor medida Noruega). El artículo 3.e establece las cantidades del convenio en vigor.

<sup>758</sup> Se trata de los únicos acuerdos internacionales que establecen cantidades mínimas de ayuda alimentaria y no tienen equivalente en los mecanismos de ayuda financiera.

<sup>759</sup> La larga serie de instrumentos de cooperación multilateral relativos al comercio de cereales se inició antes que la de los relativos a la ayuda alimentaria (en 1949). Encontramos un precedente en 1934, fecha en la que se negoció un Acuerdo Internacional del Trigo (AIT). En 1967 pasó a denominarse Convenio sobre el Comercio del trigo (CCT), y en 1995 adoptó su denominación actual (Convenio sobre Comercio Internacional de Cereales, CCC). Sus disposiciones económicas se suspendieron en 1969 y no volvieron a incluirse en los posteriores. El CCC se aplica al comercio del trigo, de cereales secundarios y de sus productos, con el objeto de fomentar la cooperación internacional en todos los aspectos del comercio de cereales; promover la ampliación, apertura y equidad en el sector; contribuir a la estabilidad del mercado de cereales y mejorar la seguridad alimentaria mundial. *Vid. CIC, Aumentando la Cooperación en el Comercio de Cereales y la Seguridad Alimentaria Mundial*, en IGC, "About IGC/FAC- español: Aumentando la Cooperación en el Comercio de Cereales y la Seguridad Alimentaria Mundial", <http://www.igc.org.uk/brochure/brochures.htm> (marzo 2004)

financiera total del Acuerdo Internacional sobre Cereales en la parte B del presupuesto de la UE asciende a 0,517 millones de euros por año<sup>760</sup>.

Algunos dudan de la necesidad de este acuerdo internacional<sup>761</sup>, pero es un hecho que el convenio existe y se aplica desde hace décadas. Como se trata de una de las partes de los AIC, el convenio sobre ayuda alimentaria se integra también en la rama de productos básicos de la CNUCED y está relacionado con la ONU de varios modos<sup>762</sup>. Por un lado, la autoridad depositaria del Convenio es el Secretario General de la ONU<sup>763</sup>, si bien al parecer han aflorado desavenencias entre el CIC y la ONU por la diferente concepción de su competencia. Para el Consejo Internacional de Cereales, sólo constituye el mero guardián y árbitro de las firmas, ratificaciones, aceptaciones, aprobaciones, adhesiones y aplicaciones provisionales (no interviene en las negociaciones); mientras que para las Naciones Unidas su competencia es más amplia. Así, las Naciones Unidas han efectuado comentarios del texto que incluso refieren a sus incompatibilidades con los acuerdos de la ONU, y no se limitan a comentar sus inconsistencias. La cuestión más controvertida ha sido la participación de Taiwán, permitida en el AIC, al igual que en la OMC, como donante de ayuda alimentaria y sin importar su estatus político<sup>764</sup>. Por otro lado, el CIC está estrechamente relacionado con

---

<sup>760</sup> Esta es la opinión (y la cifra, aproximada al tercer decimal) manifestada por la Comisión, ya que esos acuerdos internacionales “constituyen un medio de seguir la evolución mundial del sector y defender los intereses comunitarios en relación con los productos considerados”, en la Ficha Financiera Legislativa adjunta a una propuesta de Decisión presentada el 3 de mayo de 2002, *Propuesta de decisión del Consejo por la que se fija la postura que ha de adoptarse en nombre de la Comunidad en el Comité de ayuda alimentaria*, COM (2002) 219 final, D. O. C 203 E de 27 de agosto de 2002, p. 145. En EUR-LEX [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2002/com2002\\_0219es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2002/com2002_0219es01.pdf) (agosto 2004)

<sup>761</sup> Como D. Church, funcionario británico jubilado, miembro del Comité de Ayuda Alimentaria y presidente del mismo en 1993/1994, formando parte del grupo de trabajo que elaboró el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1995; D. CHURCH, Entrevista de 25 de noviembre de 2003, Overseas Development Institute, Londres. Aunque no sea muy ortodoxo, dejamos constancia de esta entrevista por ser el fruto de la investigación de la autora sobre el terreno.

<sup>762</sup> Cada uno de los convenios establece su propio órgano de vigilancia. En el CCC, es el Consejo Internacional de Cereales (CIC); y en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, el Comité de Ayuda Alimentaria. El Comité de Ayuda Alimentaria continúa siendo el órgano encargado de administrar el Convenio, como lo viene haciendo desde 1967, con sede en Londres y la composición y funciones establecidas en los artículos XV y XVI del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999. Pero, la Secretaría del CIC asiste al Comité en determinadas tareas. *Vid. infra* el Capítulo III.4 de esta Segunda Parte, pp. 336 y ss.

<sup>763</sup> En un principio los depositarios eran los Estados Unidos (art. XIII del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1971) y se enviaba una copia certificada al Secretario General de las Naciones Unidas con arreglo al artículo 102 de la Carta de la ONU. En 1986, el art. XVI del Convenio sobre Ayuda Alimentaria 1986 estableció como depositario al Secretario General de ONU, y así ha permanecido hasta el vigente Convenio (art. XXI).

el PMA, ya que gozan recíprocamente del estatus de observador permanente e intercambian con frecuencia estadísticas sobre ayuda alimentaria, aunque la responsabilidad primordial de suministrar estadísticas al CIC recaiga en los propios donantes.

Como ya hemos adelantado y teniendo en cuenta la anterior matización, los Convenios sobre Ayuda Alimentaria rigen los suministros de ayuda desde 1967 y se han ido sucediendo en el tiempo. El primero de estos acuerdos entró en vigor el 1 de julio de 1968, y en 1971 fue sustituido por un segundo Convenio<sup>765</sup>, el cual fue periódicamente prorrogado hasta 1980, fecha en la que se alcanzó otro acuerdo similar (el tercero)<sup>766</sup>. En 1986, se actualizó el Acuerdo Internacional de Cereales de 1971 como el AIC de 1986, con la misma estructura que su predecesor, esto es, compuesto por dos instrumentos distintos: el CCC de 1986 y el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de

---

<sup>764</sup> Pero la Organización de las Naciones Unidas considera que no puede ser miembro, o son miembros China y Taiwán a la vez o ninguno. El desacuerdo se arrastra desde hace seis años, y como la autoridad depositaria no dejó firmar a Taiwán, ninguno es miembro. Cfr. la Resolución 2758 (XXVI) de la Asamblea General aprobada el 25 octubre de 1971, mediante la cual se reinstauraron los derechos de la República Popular de China en la Organización y se reconoce a sus representantes. Unos dicen que incluye a Taiwán como parte del Estado y otros lo niegan. Vid. ASAMBLEA GENERAL, Resolución 2758 (XXVI), *Restitución de los legítimos derechos de la República Popular de China en las Naciones Unidas*, 25 de octubre de 1971, en <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/332/36/IMG/NR033236.pdf?OpenElement> (julio 2004) Por eso, en el Informe del Consejo Internacional de Cereales del año fiscal 2001/2002, (IGC, *Report Fiscal Year 2001/2002*, London, 2003), en el reverso de la tapa, señala: “(t)he designations employed and the presentation of material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the International Grains Council concerning legal status of any country or territory, or its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers”.

<sup>765</sup> Vid. la Decisión del Consejo de 25 de junio de 1971, *por la que se declara celebrado en Convenio Internacional del Trigo 1971* (D. O. L 219 de 9 de agosto de 1974 p. 24). Este acuerdo internacional se prorrogó en tres ocasiones a través de Protocolos, en 1974, 1975 y 1976 (para los periodos de 1 julio 1974 a 30 junio 1975, 1 julio 1975 a 30 junio 1976, y 1 julio 1976 a 30 junio 1978, respectivamente).

Sobre este Convenio de Ayuda Alimentaria de 1971, *vid.* la Decisión del Consejo de 3 de agosto de 1972 *relativa a la financiación comunitaria de algunos gastos particulares que se derivan de la ejecución de la convención de ayuda alimentaria de 1971* (D. O. L 227 de 5 de octubre de 1972, p. 11). También fue desarrollado por el Reglamento del Consejo (CEE) n° 1703/72 de 3 de agosto de 1972, *por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2052/69 en lo que se refiere a la financiación comunitaria de los gastos que se derivan de la ejecución de la Convención de ayuda alimentaria de 1967 y se fijan las normas relativas a la financiación comunitaria de los gastos que se derivan de la ejecución de la Convención de ayuda alimentaria de 1971* (D. O. L 180 de 8 de agosto de 1972, pp. 1-4); a su vez modificado por el Reglamento del Consejo (CEE) n° 1300/78 de 6 de junio de 1978 (D. O. L 160 de 17 de junio de 1978, p. 12).

<sup>766</sup> Vid. la Decisión del Consejo de 27 de junio de 1980, *relativa a la firma y al depósito de una declaración de aplicación provisional del convenio relativo a la ayuda alimentaria de 1980*, D. O. L 43 de 15 de febrero de 1982, pp.26-27.

1986<sup>767</sup>. En el año 1995, otros dos nuevos textos jurídicos constituyeron el Acuerdo Internacional de Cereales de 1995, y se prorrogaron hasta el 30 de junio de 1999<sup>768</sup>. Sin embargo, en esta fecha (1999) únicamente se negoció un nuevo Convenio sobre Ayuda Alimentaria, porque los términos del CCC eran amplios, sólo tenía por objeto controlar los mercados y recibir informes y no contenía previsiones económicas. Por lo tanto, el actual AIC de 1995<sup>769</sup> comprende el CCC 1995 prorrogado (dos veces, en 2001 hasta el 30 de julio de 2003, y el 1 de julio de 2003) y un nuevo Convenio sobre Ayuda Alimentaria, de 1999. El Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 entró en vigor el 1 de julio de 1999 y también ha sido renovado con posterioridad<sup>770</sup>.

Es importante tener en cuenta que cada uno de los anteriores convenios sobre ayuda alimentaria posee un reglamento diferente, en el que se fijan aspectos tales como la equivalencia en trigo del maíz o el arroz (necesaria para evaluar la contribución en efectivo). Hay que reconocer, en cualquier caso, que estamos ante textos con diferente vinculación jurídica. Los convenios son acuerdos internacionales negociados por los Estados y no admiten enmiendas, mientras que los reglamentos o “Rules of Procedure”

---

<sup>767</sup> Vid. la Decisión del Consejo de 25 de junio de 1986, *relativa a la firma del Convenio sobre el Comercio del trigo de 1986 y del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986, que constituyen el Convenio Internacional del trigo de 1986, así como el depósito de una declaración de aplicación provisional de dichos convenios*, D. O. L 195 de 17 de julio de 1986, pp. 1, 2, 5 y 16. El Reglamento del Consejo (CEE) n° 412/87 (D. O. L 42 de 12 de febrero de 1987, p. 11) se refería al reparto de las cantidades previstas en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1986 entre las acciones comunitarias y las nacionales para el período desde el 1 de julio de 1986 al 30 de junio de 1989 (acciones comunitarias (927.700 toneladas de cereales), acciones nacionales (742.300), de un total de 1.670.000 toneladas de cereales). Asimismo, para consultar su texto *vid.* “Convention relative a l’aide alimentaire de 1986”, en *Revue générale de droit international public*, Vol. 91, 1987, pp. 273-283.

<sup>768</sup> Vid. el Reglamento del Consejo (CE) n° 606/2000 de 13 de marzo de 2000, *relativo al reparto de las cantidades de cereales previstas en el Convenio de ayuda alimentaria de 1995 (del 1 de julio de 1998 al 30 de junio de 1999)*, D. O. L 73 de 22 de marzo de 2000, p. 3.

<sup>769</sup> Vid. artículo XXVI del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999. Con arreglo a lo dispuesto en los artículos XXVI y XXV (b y c), los dos textos constitutivos del Acuerdo Internacional sobre Cereales de 1995 están estrechamente vinculados, ya que la entrada en vigor y la prórroga del Convenio sobre Ayuda Alimentaria 1999 depende de la vigencia o sustitución del CCC 1995. De este modo, basta con que haya dos textos (un CCC y un Convenio sobre Ayuda Alimentaria), sin importar si son reelaborados simultáneamente, o si uno de ellos ha sido objeto de prórroga.

<sup>770</sup> Vid. la Decisión del Consejo (CE) n° 421/2000 *sobre la aprobación del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 en nombre de la Comunidad Europea*, D. O. L 163 de 4 de julio de 2000, p. 37.

La Propuesta de Decisión del Consejo *por la que se fija la postura que ha de adoptarse, en nombre de la Comunidad, en el Consejo internacional de los cereales y el Comité de ayuda alimentaria* (2 de junio de 2003, COM (2003) 308 final) autorizaba a la Comisión a votar a favor de la prórroga del Convenio, texto en EUR-LEX [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2003/com2003\\_0308es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2003/com2003_0308es01.pdf) (julio 2004). Desde el 1 de julio de 2003, el Convenio sobre Ayuda Alimentaria ha sido prorrogado por el Comité de Ayuda Alimentaria por otros dos años más.

se fijan por el Comité de Ayuda Alimentaria y pueden modificarse por el propio Comité (aunque nunca se haya hecho).

El contenido de todos estos acuerdos es bastante similar, si bien difieren en las cantidades concretas que deben suministrarse como ayuda alimentaria, en la forma del texto<sup>771</sup> y en otros aspectos que reflejan la evolución del régimen de ayuda alimentaria<sup>772</sup>. Por ejemplo, aunque no hayan variado los modos de proporcionar el compromiso mínimo, sí que ha cambiado el contenido de la ayuda en especie<sup>773</sup>. De este modo, en la actualidad, las formas de proporcionar la ayuda alimentaria son las siguientes:

- donativos en especie o en efectivo destinados a la compra de alimentos para o por el país beneficiario;

- ventas de alimentos pagaderas en la moneda del país beneficiario que no sea transferible ni convertible en divisas o bienes y servicios utilizables por los miembros donantes;

---

<sup>771</sup> El Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1980 comienza a ser más sistemático, incluye definiciones, una mejor estructura, y detalles más específicos. Pero el Convenio de 1999 es el más completo, desarrollado, armónico, y está dotado de unas mayores formalidades jurídicas y previsiones normativas.

<sup>772</sup> A medida que los principios del viejo régimen de ayuda alimentaria iban siendo sustituidos por los nuevos, el articulado cambiaba los objetivos de la ayuda, las formas de proporcionarla, las condiciones, los receptores y los productos susceptibles de ser suministrados como ayuda. Se fue introduciendo una creciente flexibilidad en términos de los modos de adquirir los productos y las acciones computables como parte de la contribución.

Una de las reformas que mejor ilustran la transformación del régimen es la de la regulación de los Convenios de Ayuda Alimentaria en lo que se refiere a las compras locales y operaciones triangulares. Ésta ha evolucionado, en la medida de lo posible (teniendo en cuenta la oposición de donantes como los Estados Unidos), para impulsar cada vez más esta vía de prestar ayuda alimentaria. En los Convenios de 1967 (art. II.4 *in fine*) y 1971 (art. II.7) se establecía que las compras de cereales en países en desarrollo debían ascender a una cantidad mínima. En el art. III.8 del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1980 se abandonó esa estrategia y se introdujeron varias cautelas en beneficio de la transparencia y garantía de que estas operaciones desplegaran al máximo sus potenciales ventajas. El Convenio de 1986 (art. II.7) mantuvo la misma regulación de las adquisiciones en países en desarrollo, pero el Convenio de 1995 (art. III.7) modificó y amplió las cautelas. El art. XII del Convenio de 1999, empleando por vez primera la denominación de compras locales y operaciones triangulares, añadió otra nueva cautela (evitar los efectos perniciosos en los consumidores de bajas rentas debido a cambios en los precios resultantes de las compras locales) y ofreció una regulación más completa de este instrumento.

<sup>773</sup> Cfr. el artículo IX. a) del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999. La primera categoría se refiere a “alimentos”, mientras que los otros convenios anteriores hablaban de “cereales”.

- y ventas de alimentos a crédito<sup>774</sup>, pagaderas en plazos anuales razonables escalonados en 20 años o más y con tipos de interés inferiores a los tipos comerciales vigentes en los mercados mundiales.

En cuanto a los miembros del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, también se han producido cambios hasta llegar al convenio vigente, en el que son 33: Argentina, Australia, Canadá, la CE<sup>775</sup> (representada por la Comisión Europea) y sus 25 Estados Miembros, Japón, Noruega, Suiza y los Estados Unidos<sup>776</sup>. A pesar de no ser muchos en cantidad, se trata de casi todos los principales donantes de ayuda alimentaria<sup>777</sup>.

*iii.- El Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 y su contribución a la seguridad alimentaria*

En 1997, a la luz de los nuevos acuerdos de la OMC (el Acuerdo sobre la Agricultura y la Decisión de Marrakech), la Declaración y el Plan de Acción de la CMA, y los cambios de las políticas de ayuda alimentaria de muchos donantes, los firmantes del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1995 decidieron abrirlo a una renegociación. La revisión, contemplada en los párrafos 1 y 3 del preámbulo, tuvo lugar en Londres, si bien fue difícil de acometer (como acredita el hecho de que durase dos años). Principalmente, pretendía garantizar una mayor consistencia entre la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria<sup>778</sup>.

---

<sup>774</sup> Esta forma de ayuda alimentaria fue introducida en 1971 (cfr. art. II.5.c del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1971).

<sup>775</sup> Vid. los artículos II.b y 3 del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999.

<sup>776</sup> En 1967 los miembros signatarios del Convenio sobre Ayuda Alimentaria eran 18: Argentina, Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Japón, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido, los Estados Unidos y la CEE y sus Estados Miembros. En el siguiente Convenio (de 1971) dejaron de ser miembros Noruega, Dinamarca y Reino Unido. En el Convenio de 1980, se añadieron Noruega y Austria. Los miembros del Convenio de 1995 eran los mismos que en el Convenio vigente (Argentina, Australia, Canadá, la CEE y sus Estados Miembros, Japón, Noruega, Suiza y los Estados Unidos), pues dejaron de serlo Austria, Finlandia y Suecia.

<sup>777</sup> En el año 2002 el primer donante ha sido EEUU (61 % de la ayuda alimentaria mundial), seguido de la CE (13 %), la República de Corea (5 %), China (4 %), Australia y Japón (3 % cada uno de ellos), y Canadá (2 %). Datos de WFP/INTERFAIS, Graph 22 “Food Aid Deliveries by Donors in 1990-2002”, 2002 *Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, May 2003, en [http://www.wfp.org/interfais/2003/6\\_FoodAidDonors.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/6_FoodAidDonors.htm) (abril 2004)

<sup>778</sup> Vid. EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.* (*Fighting Hunger. Food Security at the heart of Poverty Reduction*) p.10.



La renegociación del Convenio trajo consigo importantes cambios que perfeccionaban la orientación tradicional de todos los convenios sobre esta materia<sup>779</sup>. Una de las principales innovaciones fue la asunción de los principios del nuevo régimen de ayuda alimentaria, porque los objetivos del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 buscan una mayor integración de la ayuda alimentaria en el marco global de apoyo a la seguridad alimentaria, mediante su contribución a lograr la seguridad alimentaria mundial y a mejorar la capacidad de respuesta de la comunidad internacional en caso de necesidades alimentarias en los países en desarrollo “a través de suministros garantizados de ayuda alimentaria independientemente del precio mundial de los alimentos y de las fluctuaciones de la oferta”<sup>780</sup>. Además, destaca el empeño por maximizar la efectividad de la ayuda alimentaria y su coherencia con otros instrumentos de las políticas de seguridad alimentaria. Otros aspectos novedosos se podríamos señalar, serían por ejemplo: la diversificación de los productos admisibles (con la posibilidad de incluir productos tradicionales correspondientes a las prácticas alimentarias locales)<sup>781</sup>, la toma en consideración de los costes de transporte y los costes operativos como parte de la contribución, la limitación de la asistencia en forma de crédito (no más del 20 % de los compromisos), y el reconocimiento de la ayuda en divisas como ayuda alimentaria.

---

<sup>779</sup> A pesar de sustituir al Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1995, se mantuvieron los mismos objetivos (esto es, garantizar unos mínimos flujos anuales de ayuda alimentaria y mantener la cooperación internacional entre los miembros sobre cuestiones atinentes a la ayuda, estableciendo los principios generales para administrarla), si bien se completaron con otros nuevos.

<sup>780</sup> Cfr. par. 3 del preámbulo. En el mismo sentido *vid.* par. 6 del Preámbulo, y artículo I. Estos deseos se materializan en los artículos VI y VIII (objetivo del artículo I.a); artículos IV.a.ix, VII.a.iii *in fine* y VIII.b y c (objetivo del artículo I.b); artículo VIII (tercer objetivo del artículo I.c); y las previsiones de los artículos X.c, XI.d, XIII .f, g y h, y XIV (objetivo del artículo I.d).

<sup>781</sup> Los productos susceptibles de ser suministrados como ayuda alimentaria con arreglo al artículo IV pueden dividirse en dos grupos: artículos alimenticios y no-alimenticios. Dentro del primer grupo, la categoría más amplia son los cereales (trigo, cebada, maíz, mijo, avena, centeno, sorgo o triticale) y arroz. Otras categorías son el aceite comestible, azúcar, leche en polvo desnatada y aceite de manteca. En el segundo grupo, se incluyen las semillas, legumbres, aceite de cacahuete, pescado seco, carne, comida enlatada, salsa de tomate, fruta, fertilizantes, aperos y otros instrumentos de labranza. La categoría de “otros productos” no se computa en toneladas, sino en valor.

De este modo, pueden proporcionarse productos alimentarios tradicionales que satisfacen las costumbres dietéticas locales, además de productos que completen las dietas de los grupos vulnerables (como micronutrientes), y productos que constituyen ingredientes de los programas de alimentación complementaria. Este es un paso importante hacia el alivio de las necesidades inmediatas de los más vulnerables, *vid.* P. KONANDREAS, T. SHARMA y J. GREENFIELD, “The Uruguay Round, the

Evidentemente, como acabamos de explicar, no hubo cambios respecto a los modos o formas de suministrar la ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria puede seguir suministrándose directa o indirectamente (art. XI)<sup>782</sup>, en especie o en efectivo (art. III), expresándose el compromiso de cada miembro bien en toneladas de equivalente en trigo o/y en valor. También persisten las formas tradicionales (art. IX.a), si bien los donativos deben constituir el 80 % de la contribución de cada miembro (art. IX.c)<sup>783</sup>. Fruto de la asunción de nuevos objetivos es el papel preponderante otorgado a las compras locales y operaciones triangulares<sup>784</sup>, aunque no a cualquier precio, sino con dos cautelas que ya habían sido introducidas por el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1980 y resultan insuficientes (artículo XII):

- las contribuciones en efectivo no pueden hacerse para adquirir alimentos del mismo tipo de los que el país proveedor haya recibido como ayuda alimentaria el mismo año de la compra, o el año anterior si la ayuda alimentaria se sigue usando<sup>785</sup>;

- los miembros deben prestar una atención especial a evitar los efectos perjudiciales de las compras locales en los precios y por tanto en los consumidores de rentas bajas.

Por lo que se refiere al compromiso mínimo anual, ya hemos visto la evolución hasta 1995, y las cantidades mínimas fijadas en aquella fecha no difieren de las establecidas en la actualidad. La cuantificación de este compromiso anual<sup>786</sup> respecto de

---

Marrakech Decision and the Role of Food Aid”, en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid and Human Security*, Frank Cass, London, 2000, pp. 76-101, p. 95.

<sup>782</sup> El punto b del artículo continúa impulsando la participación del PMA.

<sup>783</sup> El Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1980 (art. III.7 *in fine*) fue el primero el impulsar explícitamente el suministro de la ayuda alimentaria en forma de donaciones hasta el máximo de lo posible. El art. IX.b y .c del Convenio de 1999 establece por primera vez el límite mínimo de ayuda alimentaria en forma de donaciones, el 80 % de la contribución y el 100 % si se trata de ayuda alimentaria proporcionada a países menos desarrollados.

<sup>784</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Informe Bianual 1998/1999: Programa Comunitario de Ayuda y Seguridad Alimentarias. Por una apropiación nacional de la seguridad alimentaria*, Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, abril 2000, p. 17. Vid. asimismo el artículo XII del Convenio sobre Ayuda Alimentaria.

<sup>785</sup> Este mecanismo no es formal, sino que se basa en las operaciones que los Estados comunican. Como las estadísticas recogidas por el CIC son transparentes, es posible controlar el respeto de la condición.

<sup>786</sup> Debemos distinguir el término compromiso (artículo II.a.ii) de la contribución (artículo II.a.iv); esta última es la parte del compromiso que se ha suministrado efectivamente como ayuda alimentaria.

cada uno de los miembros (incluidos los costes de transporte y otros costes operativos en los términos previstos en los artículos III.f y g del Convenio), también se establece en el propio texto del acuerdo (artículo III.e), siendo de 1.320.000 toneladas de equivalente en trigo y 130 millones de euros para la CE y sus Estados Miembros.

Pasando de los compromisos a las efectivas contribuciones, los envíos anuales de trigo desde 1995/1996 a 1998/1999 (el año se computa de 1 de julio a 30 de junio), en toneladas métricas y equivalente en trigo, fueron<sup>787</sup>:

Donante	Contribución mínima anual (Convenio de 1995)	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	Contribución mínima anual (Convenio de 1999)
Australia	300.000	298.146	305.127	293.221	273.064	250.000
Canadá	400.000	448.764	468.431	417.917	487.095	420.000
CE y sus Estados Miembros	1.755.000	2.431.991	2.049.591	2.201.162	1.962.481	1.320.000
Japón	300.000	474.870	326.835	302.626	560.135	300.000
EEUU	2.500.000	2.846.384	2.553.283	2.818.500	4.374.121	2.500.000
Otros*	95.000	95.112	71.452	77.221	110.232	105.000
TOTAL	5.350.000	6.580.267	5.774.719	6.110.647	8.127.128	4.895.000

\*Argentina, Suiza, Noruega

Fuente: Consejo Internacional de Cereales

Respecto a los receptores de la ayuda alimentaria, volvemos a apreciar algunos cambios en el Convenio de 1999 en relación a los que le preceden. La lista de destinatarios del convenio en vigor<sup>788</sup> es más amplia que la aneja al Reglamento nº 1292/96 y constituye una característica particular del Convenio de 1999 (al no existir en los convenios anteriores). Está basada en la lista de beneficiarios de ayuda del CAD (en vigor desde el 1 de enero de 1997)<sup>789</sup> y la lista de la OMC de países en desarrollo

<sup>787</sup> Reproducimos las cifras ofrecidas por M. S. PAGGI y C. P. ROSSON, "International Food Aid", [http://www.farmfoundation.org/2002\\_farm\\_bill/paggi.pdf](http://www.farmfoundation.org/2002_farm_bill/paggi.pdf) (febrero 2002). Asimismo, encontramos tablas comparativas de las contribuciones y compromisos, sus destinatarios y los productos suministrados en IGC, "About IGC/FAC- español- Key figures Convenio sobre Ayuda Alimentaria" <http://www.igc.org.uk/brochure/brochures.htm> (marzo 2004)

<sup>788</sup> Cfr. artículo VII y Anexo B al Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999.

importadores netos de alimentos (en vigor desde el 1 de marzo de 1999)<sup>790</sup>. Entre ellos, se insta a dar prioridad a los países menos desarrollados y los países de ingresos bajos con el límite de los efectos perversos de la ayuda alimentaria (artículo VII.c).

Cuanto antecede conduce a una valoración global positiva del contenido del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999, si atendemos a varias consideraciones. En primer lugar, el convenio ha ampliado los productos susceptibles de ser suministrados como ayuda alimentaria, no sólo cereales y legumbres, sino también aceite comestible, leche desnatada en polvo, azúcar, semillas para los productos admisibles, entre otros. Asimismo, prevé que todos los productos que se suministren como ayuda alimentaria deben satisfacer las condiciones establecidas por el artículo III.j, esto es, cumplir los estándares internacionales de calidad (“food safety”), ser conformes con los hábitos alimenticios y necesidades nutricionales de los receptores, y (salvo las semillas) ser adecuados para el consumo humano. Además, establece limitaciones a la cantidad de productos que pueden ser proporcionados (artículo IV.b), en aras a asegurar el equilibrio entre las ayudas y evitar la tentación de disponer de los excedentes en lugar de atender al beneficiario. En cuarto lugar, el Convenio de 1999 ha introducido cambios importantes en el cómputo de los compromisos mínimos, como restringir la ayuda que no sea en forma de donativos (no más del 20 % de la contribución y 0 % en el caso de que la ayuda alimentaria se proporcione a países menos desarrollados, art. IX.b y .c), y el reconocimiento de la ayuda en divisas como ayuda alimentaria<sup>791</sup>. A lo anterior se une que el acuerdo ha integrado mejor la ayuda alimentaria en el apoyo de la seguridad alimentaria a largo plazo, lo que supone una mejora sustancial pues los donantes siguen considerando esta ayuda como una vía para deshacerse de los excedentes agrícolas<sup>792</sup>.

---

<sup>789</sup> Sólo la parte de la lista que se refiere a los Países Menos Desarrollados, Otros Países de Bajos Ingresos, y los Países y Territorios de Ingresos Medianos Bajos. Las listas del CAD han sido citadas *supra* (“List of Aid Recipients” para los flujos de 1997, 1998 y 1999; 2000; y en enero de 2001 y de 2003) en el Capítulo I.1.A de esta misma parte, nota a pie 481.

<sup>790</sup> El Comité de Agricultura la establece y revisa anualmente. Incluye a los países en desarrollo miembros de la OMC que solicitan aparecer en la lista acreditando estadísticamente su estatus. En abril de 2004 integraba a 22 miembros, FAO/GIEWS, “Statistical Note”, *Food Outlook*, No. 1, Rome, April 2004, en <http://www.fao.org/docrep/006/J2084e/j2084e11.htm> (junio 2004)

<sup>791</sup> Sobre la ayuda en divisas *vid.* artículo IX del Convenio, y *supra* Capítulo I.1.B.iv de esta parte, pp. 195-196.

<sup>792</sup> Ésta es la visión de la COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.* (Informe Bianual 1998/1999: Programa Comunitario de Ayuda y Seguridad Alimentarias. Por una apropiación nacional de la seguridad alimentaria) p. 17.

Finalmente, de una forma ingeniosa, ha basado toda la regulación en la necesidad de restringir los efectos perversos de la ayuda alimentaria en todos los niveles (producción local, hábitos alimenticios, reforzamiento de las capacidades locales), como confirman multitud de artículos: III.j; IV.a.v y IV.a.ix; IV.c; VIII.a; IX.d y IX.e; y artículo XIII párrafos a, b y c.

Después de realizar una valoración positiva de todos estos aspectos del contenido del Convenio, los resultados son de otro carácter si analizamos los efectos prácticos del acuerdo de 1999 sobre el nivel de ayuda alimentaria efectivamente disponible y sobre la preponderancia de la seguridad alimentaria como objetivo de la ayuda. Seguidamente, pasamos a dar cuenta de ello. Respecto al nivel de ayuda disponible, resulta incuestionable que con el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 se ha reducido *de facto* la ayuda alimentaria disponible. Porque el equivalente en trigo permanece inalterado en casi 5 millones, a la vez que las contribuciones en efectivo que cubren los costes de transporte y otros operativos pueden computarse como parte del compromiso de los miembros<sup>793</sup>. Es más, una parte importante de esos 5 millones de toneladas se justifica por compromisos programados de ayuda a proyectos y compromisos plurianuales de los donantes con determinados países. Consecuentemente, “*there therefore appears to be little flexibility to respond to major new emergencies within the FAC*”, “*it has largely been ineffective in assuring stability in food aid levels*”<sup>794</sup>. Para salvar este escollo, Charlotte Benson propone sustituir los compromisos cuantitativos mínimos por alguna forma de obligación general relacionada con la necesidad. Pero, según afirman algunos expertos<sup>795</sup>, todavía hay un papel para esos compromisos, ya que el paso a tal tipo de obligación es poco probable, pues los donantes no estarían de acuerdo en adoptar un compromiso abierto y habría menos

---

<sup>793</sup> Los compromisos pueden incluir el transporte y otros costos operativos relacionados con operaciones de ayuda alimentaria (artículo III c y d), pero dentro de ciertos límites y requisitos (artículos III f y g, artículo X.e y Anexo A).

<sup>794</sup> E. CLAY, *op. cit.* (“Reforming food aid: time to grasp the nettle?”) pp. 4 y 2, respectivamente. Asimismo, C. BENSON, “The Food Aid Convention: An Effective Safety Net”, en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid and Human Security*, Frank Cass, London, 2000, pp. 102-119, especialmente p. 117.

<sup>795</sup> Richard WOODHAMS (*op. cit.*) sostiene que el Convenio sobre Ayuda Alimentaria ha contribuido a la seguridad alimentaria, pero al haber descendido el nivel de compromisos actualmente se podría calificar de menos “safety net”. Señala que sin este acuerdo internacional, algunos donantes no serían donantes o lo habrían sido mucho más tarde (como Japón). Aunque otros, como la UE, lo habrían sido de todas maneras.

seguridad alimentaria. Clay es más prudente, e insta a explorar si esta iniciativa es realista; a su modo de ver, la viabilidad de esta propuesta depende del éxito y la amplia aceptación de los Códigos de Buena Conducta y los Códigos sobre el Derecho a la Alimentación, en los que se recogería el compromiso de acabar con el hambre<sup>796</sup>.

Junto a lo anterior y también por lo que se refiere a la contribución del tratado a la seguridad alimentaria, el Convenio de 1999 muestra la tendencia hacia una vinculación entre la OMC y la ayuda alimentaria, lo que podría sujetar (aún más) la ayuda a las reglas del comercio<sup>797</sup>. Porque aunque esa relación exista desde los orígenes de los Convenios sobre Ayuda Alimentaria (siempre ligados al AIC, acuerdo clásico sobre productos), ya hemos visto que la evolución del régimen de ayuda alimentaria ha buscado otorgar preeminencia a los objetivos de desarrollo y seguridad alimentaria. Y, precisamente, con la tendencia aludida se impide que esta pretensión se haga realidad. Preguntado Church sobre su experiencia en esta materia, su contestación fue dura pero certera: en el ámbito del AIC, el interés predominante en el Comité de Ayuda Alimentaria ha sido siempre comercial, relegándose a un segundo plano el interés de desarrollo<sup>798</sup>.

---

<sup>796</sup> E. CLAY, Entrevista de 17 de diciembre de 2003 en su casa de Brighton. Si bien esta cita no es muy ortodoxa, resulta pertinente hacerla constar por el interés de las manifestaciones del interlocutor, además de ser fruto de la investigación de la autora sobre el terreno.

<sup>797</sup> Ese es el temor de la Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía, en la p. 17 del Informe del Parlamento Europeo *sobre la Propuesta de decisión del Consejo sobre la aprobación del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 en nombre de la Comunidad Europea*, COM (1999) 308- C5-0148/1999- 1999/0131 (CNS), A5-0105/2000, 6 de abril 2000, en <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2000-0105+0+NOT+XML+V0//ES> (julio 2004)

Devinder Sharma (Forum for Biotechnology and Food Security, New Delhi, India) rechaza esta aproximación, en el Foro de Discusión en [www.foodaid-berlin2003.de](http://www.foodaid-berlin2003.de) Otras críticas al Convenio se dirigen contra las previsiones acerca de la vinculación de la ayuda, y las abordaremos en el Capítulo III.3.A de la Tercera Parte.

<sup>798</sup> Church (*op. cit.*) trabajó intensamente en el seno del Comité sobre Ayuda Alimentaria, con la convicción de ser (empleando sus propias palabras) uno de los pocos “aid- person” y estar rodeado de sujetos centrados en los aspectos comerciales (pues los representantes de EEUU, Canadá, Australia, Japón... eran la misma persona que les representaba en el CIC o alguien perteneciente al Ministerio de Agricultura). Consecuentemente, no era el interés mayoritario incrementar las transacciones triangulares y compras locales y desde las negociaciones de 1980 los aspectos comerciales se acentuaron. No obstante, se logró extraer la previsión de unas mínimas compras de cereales en los países en desarrollo, cfr. art. II.7 del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1971.

D) La ayuda alimentaria en el Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos

El penúltimo de los textos de alcance multilateral es fruto de los trabajos de la Comisión del Codex Alimentarius, organismo internacional intergubernamental creado por la FAO y la OMS en 1963, bajo el Programa Conjunto FAO/OMS de Normas Alimentarias, con el objeto de desarrollar normas alimentarias, reglamentos y otros textos relacionados (como códigos de prácticas). Los principales objetivos del Programa incluyen la protección de la salud de los consumidores, la garantía de prácticas comerciales claras y equitativas, facilitar el comercio, y la promoción de la coordinación entre las normas alimentarias acordadas por las organizaciones internacionales<sup>799</sup>. La finalidad subyacente también está relacionada con la lucha contra la malnutrición, ya que, conforme previeron los funcionarios y expertos que sentaron las bases y determinaron la orientación de las actividades del Programa y de la Comisión, se estima que una disminución de los obstáculos al comercio y una mayor libertad de movimientos de los productos entre los países redundan en beneficio de los agricultores y sus familias, y contribuyen también a reducir el hambre y la pobreza.

La relevancia de las normas del Codex se pone de manifiesto en muchos foros. La Asamblea General aconsejó su adopción por los gobiernos nacionales al elaborar sus políticas alimentarias de seguridad alimentaria<sup>800</sup>, y la Conferencia Internacional FAO/OMS sobre la Nutrición de 1992 también instó a su toma en consideración. En el ámbito de la OMC, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo SFS) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) de 1995, aprobados en la Ronda Uruguay de Negociaciones

---

<sup>799</sup> Art. 1 de los Estatutos de la Comisión. Sobre el Codex, *vid.* FAO/OMS, “Qué es el Codex Alimentarius”, 1999, en <http://www.fao.org/docrep/w9114s/w9114s00.htm> (febrero 2004). Debe subrayarse que el Codex Alimentarius no es el único producto de la Comisión del Codex, pues ésta, para apoyar su labor sobre normas alimentarias y códigos de prácticas, también prepara otros textos científicos y convoca reuniones internacionales y comités y consultas de expertos. Sus antecedentes se remontan a la antigüedad, si bien hasta la segunda mitad del siglo XIX no se aprobaron las primeras leyes de carácter general ni se implantaron sistemas de control de su cumplimiento. Su nombre deriva del *Codex Alimentarius Austriacus*, elaborado entre 1897 y 1922 en el Imperio austrohúngaro.

<sup>800</sup> En su Resolución 39/248 sobre *Protección del Consumidor*, de 9 de abril de 1985, aprobó unas Directrices para la Protección del Consumidor, en <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/39/list39.htm> (septiembre 2004)

Comerciales Multilaterales, también eligieron las recomendaciones del Codex como medidas que ha de adoptar preferentemente la comunidad internacional para facilitar el comercio de alimentos y resolver las diferencias comerciales con arreglo al Derecho Internacional<sup>801</sup>. La CMA 1996 las reconoció indirectamente, al comprometerse a “*aplicar medidas, de conformidad con el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y otros acuerdos internacionales pertinentes, que garanticen la calidad e inocuidad de los suministros alimentarios*”. Además, su importancia se intensifica por la participación de la mayoría de la población mundial, y de los interesados (especialistas, organizaciones de consumidores, industrias de la producción y elaboración, responsables del control de los alimentos y comerciantes)<sup>802</sup>.

No obstante, las normas del Codex se refieren fundamentalmente a los aspectos de calidad e inocuidad de los alimentos suministrados en concepto de ayuda alimentaria. Participan de estas notas las previsiones del *Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos*<sup>803</sup>, texto directamente aplicable a las transacciones de ayuda alimentaria. Este Código, aprobado en 1979 y enmendado en 1985, reconoce que “*(u)na alimentación suficiente, inocua y sana es un elemento decisivo para lograr niveles de vida aceptables*” (preámbulo, punto a), además de que “*(l)os alimentos representan un capítulo decisivo y problemático del comercio internacional*” (preámbulo, punto b) y “*(l)a adquisición de alimentos absorbe una parte considerable de los ingresos de los consumidores, particularmente los de bajos ingresos*” (Preámbulo, punto c). Por lo

---

<sup>801</sup> En ambos se reconoce la importancia de la armonización internacional de las normas para reducir al mínimo o eliminar el riesgo de que las normas sanitarias y fitosanitarias y otras normas técnicas se conviertan en obstáculos al comercio. Cfr. artículos 2.2 y 3.1 del Acuerdo SFS, y 2.6 del Acuerdo OTC. Para acceder a sus textos *vid.* OMC, *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*, en “OMC-Documentos-Textos jurídicos-Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio-Anexo 1<sup>a</sup> Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías- Medidas sanitarias y fitosanitarias”, [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/15sps\\_01\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/15sps_01_s.htm) (septiembre 2004); y OMC, *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*, “OMC-Documentos-Textos jurídicos-Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio-Anexo 1<sup>a</sup> Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías-Obstáculos técnicos al comercio”, [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/17-tbt\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt_s.htm) (septiembre 2004)

<sup>802</sup> En 1988 la Comisión estaba integrada por 163 países que representaban el 97 % de la población mundial. Para acceder a una lista de los miembros ir a FAO/OMS, “Membres de la Commission”, [http://www.codexalimentarius.net/member\\_countries\\_es.stm](http://www.codexalimentarius.net/member_countries_es.stm) (febrero 2004) Respecto a las organizaciones con calidad de observador, *vid.* FAO/OMS, “Lista de las organizaciones a las que han concedido calidad de observador” [http://www.codexalimentarius.net/organizations\\_list\\_es.stm](http://www.codexalimentarius.net/organizations_list_es.stm) (febrero 2004), entre ellas se encuentra la CE.



tanto, es consciente de los estrechos vínculos existentes entre el derecho a los alimentos y el comercio alimentario para que los más vulnerables posean “entitlement” a alimentos suficientes e inocuos. Pero esa titularidad no sólo se concibe como fruto del intercambio (“exchange entitlement”), sino que el Código prevé su aplicación a “*todos los alimentos introducidos en el comercio internacional*”, incluidas las operaciones de ayuda alimentaria (art. 2.1 y nota a pie 2). Por alimento se entiende “*toda sustancia, elaborada, semielaborada o bruta, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de “los alimentos”, pero sin incluir los cosméticos ni el tabaco ni las sustancias utilizadas solamente como medicamentos*” (art. 3.1).

El contenido del Código de Ética identifica (y recomienda observar) una serie de principios, también aplicables a las operaciones de ayuda alimentaria. En general, se trata de principios mínimos de inocuidad y calidad de los alimentos, pero la ayuda alimentaria debe ajustarse además a otros principios, los característicos del régimen de ayuda alimentaria en vigor. El primero de estos principios se refiere al derecho de todos los consumidores a alimentos inocuos, sanos y genuinos y a estar protegidos de prácticas comerciales deshonestas (art. 4.1). El segundo, a reserva del artículo 5, la no distribución de alimentos con sustancias en cantidades que los hagan perjudiciales para la salud o con materias que no sean aptas para el consumo humano; ni de alimentos adulterados, presentados o etiquetados induciendo a error, o vendidos, preparados, envasados, almacenados o transportados para la venta en condiciones insalubres (art. 4.2). Otros principios son el establecimiento de normas alimentarias nacionales que se adapten a las del Codex (art. 5.1); la sumisión de los alimentos a prácticas seguras de higiene (art. 5.2)<sup>804</sup>; y el etiquetado de los alimentos que contenga información descriptiva exacta y suficiente, en consonancia con las recomendaciones del Codex (art. 5.3)<sup>805</sup>. Un penúltimo grupo, recomienda el respeto de algunas disposiciones del propio

---

<sup>803</sup> CAC/RCP 20- 1979, REV. 1 1985, en [ftp://ftp.fao.org/codex/standard/es/CXP\\_020s.pdf](ftp://ftp.fao.org/codex/standard/es/CXP_020s.pdf) (febrero 2004)

<sup>804</sup> CODEX ALIMENTARIUS, *Textos Básicos sobre Higiene de los Alimentos*, Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, FAO, Roma, segunda edición, en <http://www.fao.org/DOCREP/005/y1579s/y1579s00.HTM> (febrero 2004)

<sup>805</sup> CODEX ALIMENTARIUS, *Textos completos sobre el Etiquetado de los Alimentos*, Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, FAO, Roma, revisados en el año 2001, en <http://fao.org/DOCREP/005/y2770s/y2770s00.HTM> (febrero 2004)

Codex: los Principios Generales para el empleo de aditivos alimentarios (art. 5.4); los límites máximos internacionales recomendados para residuos de plaguicidas (art. 5.5); y las disposiciones del Codex sobre alimentos irradiados (art. 5.8) y sobre alimentos para lactantes, niños y otros grupos vulnerables (art. 5.9). Por último, aconseja que los alimentos no contengan contaminantes microbiológicos en cantidades perjudiciales para la salud humana (art. 5.6) y se sujeten a las dosis recomendadas por el Codex para los otros contaminantes (art. 5.7).

Sin embargo, la autoridad de este texto se ve menoscabada por varios motivos. En primer lugar, porque los dos primeros principios se aplican en todo caso, mientras que el resto depende de su incorporación en la legislación nacional, o en acuerdos bilaterales y multilaterales firmados por el país donante y el destinatario (art. 6.1 y 6.2). En segundo término, por la previsión de que, en circunstancias excepcionales, las autoridades competentes puedan decidir de mutuo acuerdo la aplicación de otros criterios distintos a los del Código, si bien *“deberían tenerse siempre en la debida consideración los principios básicos de inocuidad de los alimentos y otras disposiciones de este código que sean aplicables en tales circunstancias”* (art. 8). Porque esta disposición cobra protagonismo al aplicar el Código de Ética a las operaciones de ayuda alimentaria, puesto que estas se darán muchas veces en contextos de hambrunas o emergencias<sup>806</sup>. En tercer y último lugar, porque tan sólo se establecen dos vías para controlar la aplicación del Código. Por un lado, la previsión de que, en el supuesto de incumplimiento o inobservancia de los requisitos, el país receptor informe a las autoridades competentes del país donante y la este segundo país adopte *“las medidas adecuadas, de conformidad con sus procedimientos jurídicos y administrativos, e inform(e) de los hechos pertinentes al país (destinatario)”* (art. 6.3). Y, por otro, la posibilidad de que la Secretaría del Codex solicite a los gobiernos informes sobre la aplicación de este Código, que serán examinados por la Comisión a fin de hacerles recomendaciones (art. 10).

---

<sup>806</sup> Por lo tanto, los anteriores principios son de aplicación a la ayuda, pero en los casos especiales contemplados por el art. 8 (que serán la mayoría) las previsiones se relajan.

A pesar de esa limitada autoridad del Código de Ética, la Comisión recomienda a los participantes en el comercio internacional de alimentos (art. 2.2) “*que se comprometan moralmente a aceptarlo y se presten voluntariamente a apoyar su aplicación para el bien general de la comunidad mundial*”, teniendo en cuenta que muchos países (especialmente en desarrollo) no tienen todavía infraestructuras adecuadas para controlar los alimentos y proteger a los consumidores.

E) La introducción de refuerzos a los intereses comerciales: el Acuerdo sobre Agricultura y la Decisión de Marrakech

El último grupo de reglas multilaterales sobre ayuda alimentaria se encuadra en el marco de la OMC, la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre países. La importancia de estas reglas se explica por el objeto de su regulación: la relación entre comercio, agricultura y ayuda alimentaria, relación ésta que ha marcado el régimen de la ayuda desde los orígenes de la ayuda alimentaria como instrumento de la lucha contra el hambre. Estos textos inciden en los anteriores y dificultan la comprensión de la normativa, caracterizada por su complejidad, falta de claridad, confusión e incoherencia.

Como es sabido, la OMC, creada en 1995 por el Acuerdo de Marrakech como sucesora del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), se encarga de supervisar el sistema multilateral del comercio<sup>807</sup>. Descansa sobre unos pilares que fueron negociados y firmados por la mayoría de los países participantes en el

---

<sup>807</sup> El sistema multilateral de comercio se estableció originariamente en el seno del GATT, pero posteriormente sufrió profundas transformaciones en las sucesivas negociaciones comerciales (o Rondas), siendo la última la que creó la OMC (Ronda Uruguay, 1986-1994).

Sobre este tema, hay que consultar las obras de R. BERMEJO GARCÍA, especialmente: *Vers un nouvel ordre économique international. Étude centrée sur les aspects juridiques*, Eds. Universitaires, Fribourg, 1982; y *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*, Civitas, Madrid, 1990. Entre sus artículos, *vid.* “La reestructuración del sistema comercial internacional tras la Ronda Uruguay”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1997, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 100-160; y “Del GATT a la Organización Mundial del Comercio: análisis y perspectivas de futuro”, *Anuario de Derecho Internacional*, 1996, pp. 147-200, en colaboración con L. SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIÁIN. Esta última autora también tiene publicada una monografía sobre la OMC, si bien desde la perspectiva de la protección del medio ambiente: L. SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIÁIN, *La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la protección del Medio Ambiente. Aspectos Jurídicos*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2000. Otra monografía más reciente es la de P. ZAPATERO, *Derecho del Comercio Global*, Civitas, Madrid, 2003.

comercio mundial: los Acuerdos de la OMC. Estas normas jurídicas fundamentales del comercio internacional emanaron de las negociaciones de la Ronda Uruguay entre los “miembros”<sup>808</sup>, y en la actualidad siguen en proceso de evolución. Porque en el año 2000 se iniciaron otras negociaciones sobre agricultura<sup>809</sup> y servicios, conversaciones éstas que se han incorporado en el programa más amplio establecido en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC (noviembre de 2001, Doha, Qatar). Se esperaba que este proceso hubiera concluido en enero de 2005, pero es evidente que ya sufre cierto retraso, como se puso de manifiesto en la Conferencia Ministerial de Cancún (10-14 septiembre de 2003, Cancún, Méjico), momento en el que se advirtió la lentitud en los procesos que se tenían que haber resuelto<sup>810</sup>. Precisamente, las cuestiones más espinosas de estas negociaciones versan sobre la liberalización del comercio agrícola, íntimamente ligada con la ayuda alimentaria.

Entre todos los Acuerdos, el que más nos preocupa es uno de los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías<sup>811</sup>, el Acuerdo sobre Agricultura, tal y como se elaboró en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Este acuerdo incide en la determinación de lo que es ayuda alimentaria (la concesional) y de las reglas que la rigen, y representa un texto fundamental en el sistema de comercio multilateral<sup>812</sup>. Parece lógico que se preste atención a la ayuda alimentaria en el seno de

---

<sup>808</sup> Empleando los términos con propiedad, debería hablarse de “Partes Contratantes”, pues el GATT no era una organización internacional.

<sup>809</sup> El artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura había comprometido a los miembros a continuar con las negociaciones.

<sup>810</sup> Efectivamente, el 31 de marzo de 2003 ya deberían haberse producido metas numéricas, lo cual no sucedió. Sobre Cancún *vid.* OMC, “Conferencia Ministerial- Cancún, México, 10-14 de septiembre de 2003”, [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min03\\_s/min03\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_s.htm) (abril 2003)

<sup>811</sup> Sobre el Acuerdo de Agricultura *vid.* la página web: OMC, “Agricultura”, en “OMC- Temas comerciales- Mercancías- Agricultura”, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/agric\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agric_s.htm) (marzo 2004)

Otros Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías se ocupan de cuestiones de inocuidad y salubridad de los alimentos y la ayuda alimentaria (Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, *op. cit.*), para velar porque las normas sobre etiquetado, embalaje y marcado y las medidas sanitarias y fitosanitarias no creen obstáculos innecesarios al comercio.

<sup>812</sup> Con el Acuerdo sobre Agricultura, la agricultura y la alimentación se incorporaron por vez primera en normas y disciplinas de funcionamiento “eficaz”, puesto que el GATT era inefectivo. WTO/INFORMATION AND MEDIA RELATIONS DIVISION OF THE WTO SECRETARIAT, “WTO Agriculture Negotiations. The issues, and where we are now”, actualización de 1 de marzo 2004, Briefing

un acuerdo de índole comercial, habida cuenta del creciente peso del comercio alimentario mundial, y por tanto la cada vez mayor insistencia de los Estados en que la ayuda alimentaria no lo perturbe. En esta línea, el artículo 10.4 establece determinadas reglas para que la ayuda no perturbe al comercio, evitando que se eludan los compromisos de reducir las subvenciones a la exportación. Proclama taxativamente:

“(l)os Miembros donantes de ayuda alimentaria internacional se asegurarán:

- (d) de que el suministro de ayuda alimentaria internacional no esté directa o indirectamente vinculado a las exportaciones comerciales de productos agropecuarios a los países beneficiarios;
- (e) 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); y
- (f) de que esa ayuda se suministre en la medida de lo posible en forma de donación total o en condiciones no menos favorables que las previstas en el artículo IV del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986<sup>813</sup>.

Otro texto de la OMC con incidencia en el régimen jurídico de la ayuda alimentaria es la Decisión de Marrakech<sup>814</sup>. En el párrafo 3, sucede lo contrario, se vela porque la liberalización del comercio no afecte a los niveles de ayuda alimentaria. Los Ministros acuerdan establecer mecanismos para asegurar que la aplicación del acuerdo previamente citado no afecte desfavorablemente la disponibilidad de suficiente ayuda “a nivel suficiente para seguir prestando asistencia encaminada a satisfacer las necesidades alimentarias de los países en desarrollo, especialmente de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos

---

Document, p. 4, en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgnd00\\_contents\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgnd00_contents_e.htm) (marzo 2004).

<sup>813</sup> Esta última referencia debe actualizarse con el actual artículo IX.a.iii del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999.

<sup>814</sup> La *Decisión sobre Medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios*. *op. cit.*

alimenticios” (par. 3)<sup>815</sup>. La motivación del texto es legítima: mitigar las consecuencias adversas de la liberalización del comercio, esto es, la disminución de la producción y los excedentes exportables, el aumento de los precios mundiales y el consiguiente incremento de los gastos en importaciones, sobre todo para los países en desarrollo previstos en la Decisión (con una alta dependencia en las importaciones de productos alimenticios básicos)<sup>816</sup>.

Sin embargo, para materializar este objetivo los donantes tan sólo se comprometen a examinar el nivel de ayuda alimentaria del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, mantener un nivel sustancial y suficiente de ayuda, adoptar directrices para que se garantice el suministro de cada vez más ayuda a los Países Menos Avanzados y otros Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios, prestar asistencia financiera y técnica para desarrollar la agricultura y las infraestructuras<sup>817</sup>, y otorgar un trato comercial preferente (especialmente respecto a los créditos a la exportación). Además, sus frutos no han estado a la altura de las expectativas<sup>818</sup>: el incremento de los gastos de estos países en importaciones de cereales en 1995/1996 fue de más 60 % para los dos grupos de países en su conjunto, y permanece alto desde entonces a pesar del descenso de los precios mundiales. Esto se debe, en parte, a que la ayuda alimentaria (y otras ventas concesionales) no ha suplido las consecuencias adversas de la liberalización al haber descendido conforme los

---

<sup>815</sup> *La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, en sus párrafos 40.e y 38, alude a la Decisión de Marrakech y a su razón de ser: facilitar la transición hacia la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay a quienes (Países Menos Adelantados y Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos) pueden experimentar efectos negativos a corto plazo “*en cuanto a la disponibilidad de un suministro suficiente de alimentos básicos de fuentes externas en condiciones razonables, con inclusión de diferenciaciones a corto plazo para financiar su volumen normal de importaciones comerciales de productos básicos*” (par. 38).

<sup>816</sup> Los países a los que la Decisión concede un trato preferente son distintos del resto de países en desarrollo. En 1995 contaban con el 21 % de la población de los países en desarrollo, pero la proporción de malnutridos era mayor (un tercio de los malnutridos de todos los países en desarrollo). Dependen de las importaciones de cereales y de la ayuda alimentaria y otras ventas concesionales, y el crecimiento de la producción es muy variable y lento. *Vid.* P. KONANDREAS, T. SHARMA y J. GREENFIELD, *op. cit.* pp. 84 y 88.

<sup>817</sup> En concreto, acuerdan “*tomar plenamente en consideración*” (par.3.iii) las solicitudes de asistencia técnica y financiera de estos países.

<sup>818</sup> P. KONANDREAS, T. SHARMA y J. GREENFIELD, *op. cit.* p. 77: “*(d)espite the obvious difficulties that these groups of countries have experienced in the past few years, not necessarily ascribed to the Uruguay Round, little action under this Decision has so far materialised*”.

Sobre su falta de aplicación y algunas recomendaciones *vid.* ACTIONAID, “The Marrakech Decision”, <http://www.actionaid.org/resources/pdfs/marrakesh01.pdf> (octubre 2003)

precios aumentaban, con lo que los países han tenido que recurrir a las importaciones comerciales de cereales<sup>819</sup>. Podría alegarse también, que esto se debe a la imprecisión del término “*necesidades alimentarias*”, pues puede interpretarse como las relacionadas sólo con el proceso de cambio, o en un sentido más amplio (proporcionar productos para que los países mantengan un nivel de consumo adecuado durante el proceso de reforma), y según se adopte una u otra visión se suministrará más o menos ayuda.

Así pues, los dos textos obedecen a diferentes orientaciones: la liberalización del comercio (el primero), y la ayuda alimentaria en cuanto instrumento para lograr la seguridad alimentaria (el segundo). Si sopesamos el valor jurídico de cada uno de ellos (un es un acuerdo, el otro una mera decisión), así como la precisión de su contenido, observamos la mayor autoridad del primero sobre la Decisión, y por ende de la liberalización del comercio sobre la seguridad alimentaria.

No obstante, en las negociaciones del Acuerdo sobre Agricultura en curso podemos identificar algún avance por lo que se refiere a la toma en consideración de la seguridad alimentaria (y, por tanto, la ayuda alimentaria)<sup>820</sup>. Las últimas tendencias parecen indicar que la ayuda alimentaria humanitaria no se discute, ni tampoco el deseo de evitar los efectos negativos de la ayuda alimentaria (el perjuicio a la producción local, la distorsión del comercio, la disposición de excedentes, la expansión del mercado del donante...). La discusión estriba en cómo lograr asegurar que la ayuda alimentaria no produzca esos efectos perjudiciales y en la conveniencia o no de controlar la ayuda en cuanto subsidio a la exportación. Por un lado, la situación actual de los debates en

---

<sup>819</sup> P. KONANDREAS, T. SHARMA y J. GREENFIELD, *op. cit.* pp. 88-91.

<sup>820</sup> Ya hemos advertido del hecho de que, en la actualidad, se están desarrollando negociaciones sobre agricultura que incidirán notablemente en los textos que acabamos de analizar. No podemos aventurar su resultado, sino analizar el estado actual de las negociaciones y algunas tendencias con visos de viabilidad.

Acerca de la toma en consideración de la seguridad alimentaria por parte del Acuerdo sobre Agricultura, *vid.* G. PARENT, “Le défi de la prise en compte par l’ Organisation mondiale du commerce (OMC) de la sécurité alimentaire à travers l’ *Accord sur l’agriculture*”, contribution à LA SECURITE ALIMENTAIRE EN EUROPE ET DANS LE MONDE. DEUXIEME RENCONTRE INTERNATIONALE DES JEUNES CHERCHEURS (RIJC)/FOOD SECURITY IN EUROPE AND IN THE WORLD. SECOND INTERNATIONAL WORKSHOP FOR YOUNG SCHOLARS (WISH), organisée par Centre d’Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC-CNRS-UMR-6108) Université de droit, d’économie et des sciences d’Aix-Marseille III, Faculté de droit et de science politique Et European Law Journal, Vendredi 26 et Samedi 27 Septembre 2003, Aix-en-Provence.

torno a la ayuda alimentaria<sup>821</sup> refleja que un nutrido grupo de países propone la eliminación total de los subsidios a la exportación<sup>822</sup>, a la vez que se refuerzan y amplían las reglas tendentes a evitar la elusión de los compromisos sobre estos subsidios. Esto implicaría controlar más la ayuda como una forma de subsidio a la exportación<sup>823</sup> que escapa a las obligaciones de reducción o eliminación total. Pero se discute sobre cómo garantizarlo mejor, esto es, cómo impedir que la ayuda alimentaria habilite a los países para escabullirse de sus compromisos sobre subsidios a la exportación. Por otro lado, tampoco hay acuerdo sobre como puede asegurarse que la ayuda vaya a los verdaderamente necesitados y responda a una auténtica demanda. Tampoco se coincide en las formas que debe revestir (sólo donaciones o no<sup>824</sup>), ni en los canales para su suministro (sólo multilateral o también bilateral<sup>825</sup>). Por su parte, muchos países en desarrollo (e incluso algunos países desarrollados) instan a los donantes a adoptar compromisos cuantitativos vinculantes, incrementar la ayuda alimentaria cuando lo hagan los precios, responder a la demanda, prestar asistencia financiera y técnica para que desarrollen su producción doméstica (en vez de confiar en la ayuda alimentaria) e incrementar la transparencia a través de las notificaciones al Comité de Agricultura de la OMC.

Del panorama ofrecido hasta ahora, se deriva la confluencia de diferentes motivaciones a la hora de regir y orientar la ayuda alimentaria: la seguridad de los suministros alimentarios, la seguridad de los alimentos y los intereses comerciales. Mientras que de los dos primeros se ocupan el Convenio sobre Ayuda Alimentaria y la Decisión de Marrakech, por los otros velan en mayor (Principios sobre Colocación de

---

<sup>821</sup> La ilustra WTO/INFORMATION AND MEDIA RELATIONS DIVISION OF THE WTO SECRETARIAT, *op. cit.* (“WTO Agriculture Negotiations. The issues, and where we are now”) pp. 12-19 y 51.

<sup>822</sup> Parece ser que se hará a dos velocidades, dependiendo del producto será en 5 o en 9 años.

<sup>823</sup> Unos dicen que es tan grave como los subsidios directos, mientras que otros discrepan.

<sup>824</sup> Unos dicen que sólo en forma de donaciones, no a crédito, pero otros advierten que podría ser muy rígido y evitar que la ayuda alimentaria llegase rápidamente a los que la necesitan.

<sup>825</sup> Unos pretenden circunscribir la ayuda alimentaria a la otorgada a organizaciones internacionales importantes como la FAO y el PMA (pues sospechan que la ayuda alimentaria bilateral a otras instituciones es un intento de deshacerse de excedentes), mientras que otros afirman que la ayuda bilateral es una vía más rápida de responder a las emergencias.



los Excedentes, Acuerdo sobre Agricultura) o menor (Código de Ética) medida el resto de textos analizados.

A fin de cuentas, en las normas multilaterales gubernamentales sobre ayuda alimentaria se produce una tensión difícilmente conciliable entre la seguridad alimentaria y el comercio, y la articulación que de ambos se dé en los ámbitos regionales y nacionales marcará enormemente la orientación del régimen de ayuda alimentaria de cada donante y el uso que haga de este instrumento.

En la Tercera Parte de esta tesis, limitaremos nuestro análisis a la normativa de la Unión Europea (Capítulo I.2). Pero antes, vamos a plantear las bondades de otro tipo de iniciativas que podrían servir de punto de partida para un futuro Código de Conducta multilateral sobre ayuda y seguridad alimentaria que coonestase los intereses en conflicto.

### **3) Códigos de conducta sobre la ayuda alimentaria: el Proyecto Esfera del CICR y otros códigos regionales**

Además de los textos multilaterales gubernamentales sobre ayuda alimentaria que ya hemos tratado, las organizaciones internacionales, los donantes y los receptores vienen elaborando diversos códigos de conducta de ámbito más restringido que completan el régimen jurídico de la ayuda. Muchos de estos textos poseen el valor añadido de haber sido elaborados en el seno de organismos no gubernamentales con experiencia demostrada en el suministro de ayuda alimentaria, lo que redundará en beneficio de su contenido y aplicación. Por sus artífices, cabría esperar que en este ámbito se superase la pluralidad de intereses asociados a la ayuda.

Estas iniciativas proliferaron en la década de los noventa como expresión del enfoque basado en los derechos, ya examinado. Unos reflejan la toma de conciencia de la imperiosa necesidad de dar cobertura a la ayuda alimentaria dentro de textos consensuados entre los sujetos implicados, donantes y destinatarios, para canalizar los

diversos intereses de cada uno de ellos, en ocasiones contradictorios. Otros expresan la voluntad de actores más cercanos a los receptores de la ayuda.

En el ámbito multilateral institucionalizado, los orígenes de estos códigos se remontan al llamamiento realizado por la CMA en el sentido de reafirmar el derecho a la alimentación y el compromiso del Plan de Acción de clarificar su contenido y aplicarlo progresivamente como un medio para lograr la seguridad alimentaria de todos. Fruto inmediato de este pronunciamiento fue, según hemos visto, el Código de Conducta de FIAN y demás ONG. Pero anteriormente, ya se habían puesto en marcha otras iniciativas tanto en el seno del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Capítulo II.3.A), como en el seno de algunos ámbitos intergubernamentales regionales (el Club del Sahel y el Comité Interestatal de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS)<sup>826</sup> -Capítulo II.3.B.i-, y la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)<sup>827</sup> -Capítulo II.3.B.ii-). Posteriormente, en la UE, las ONG también instaron a la elaboración de un Código sobre ayuda alimentaria (Capítulo II.3.B.iii).

Por su propia naturaleza, estos códigos de conducta carecen de valor obligatorio *per se*, si bien constituyen manifestaciones de voluntad y compromiso de actores activos en materia de ayuda alimentaria, ONGs y gobiernos donantes, quienes en la práctica ajustan su comportamiento a las previsiones de estos textos<sup>828</sup>. Todos expresan un

---

<sup>826</sup> El Club del Sahel, parte de la OCDE, es un club de donantes que trabaja con el CILSS. Integra a Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos, República Federal Alemana, Gran Bretaña y Suiza. Cuando se ratificó la Carta, la Comunidad Económica Europea fue un signatario. Los signatarios originarios de la Carta aparecen subrayados, ya que la firma de la Carta no es obligatoria para los donantes del Sahel.

El CILSS es un organismo regional integrado por Burkina Faso, Cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau, Malí, Mauritania, Nigeria, Senegal y Chad.

<sup>827</sup> En 1986, buscando una aproximación regional coordinada al desarrollo, seis países de la región (Djibuti, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda) crearon la Intergovernmental Authority on Drought and Development (IGADD). Eritrea se unió a ellos en 1993, poco después de obtener su independencia. En 1996, se revitalizó la organización y pasó a denominarse IGAD, con unas funciones ampliadas (afrontar los problemas humanitarios de la región y establecer las bases de un desarrollo sostenible), *vid.* su acuerdo de constitución en la página web de IGAD, *Agreement Establishing the Intergovernmental Authority on Development (IGAD)*, March 21th 1996, en “IGAD- Strategy- Agreement Establishing the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD)”, [http://www.igad.org/about/agreement-establishing\\_igad.pdf](http://www.igad.org/about/agreement-establishing_igad.pdf) (diciembre 2004)

<sup>828</sup> *Vid.* S. MAXWELL, “A charter for food security”, *Food Policy*, Vol. 22, No. 6, 1997, pp. 469-473, p.470; señala “*other experience in food security and related fields shows that Codes of Conduct can be powerful stimulants to good behaviour*”.

enfoque de derechos humanos (“rights-based approach”), pero difieren en cuanto al objetivo perseguido, según prime el interés de donantes o receptores, y en cuanto al ámbito de aplicación. Por un lado, está el Proyecto Esfera, centrado en las víctimas de catástrofes o conflictos y tendente a establecer los principios rectores de la acción humanitaria de modo que se salvaguarden y hagan efectivos sus derechos. Por otro, toda una serie de códigos regionales más preocupados por la eficiencia y efectividad de la acción de los donantes que por las necesidades e intereses de los sujetos receptores de la ayuda alimentaria (como los Principios de las Organizaciones Voluntarias Privadas estadounidenses, Capítulo II.3.B.iv). El primero examina la ayuda alimentaria dentro de un marco de desarrollo y humanitario más amplio, mientras que los segundos se centran en la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria. Por tanto, de nuevo no existe una clara orientación de la ayuda alimentaria, y consideramos conveniente que estas iniciativas se aúnen en una más global que recoja ambos intereses de modo equilibrado y congruente, y no sólo para la ayuda humanitaria, sino para toda la ayuda alimentaria e incluso la seguridad alimentaria (Capítulo II.3.C).

#### A) El Proyecto Esfera y la protección de los intereses de los receptores de ayuda de emergencia

Como ya hemos explicado al principio de este epígrafe, en relación con la ayuda alimentaria de emergencia no debemos dejar de destacar la importancia de una iniciativa no gubernamental de código de conducta elaborada en el seno del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Cabe recordar que este Movimiento engloba al CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), la FICR (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) y las 178 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El CICR es el órgano fundador, y actúa como intermediario neutral en conflictos armados internacionales o civiles y en disturbios internos, e intenta proporcionar ayuda a las víctimas. Aunque su mandato no se centra exclusivamente en la ayuda alimentaria, ésta constituye una parte sustancial de sus programas de asistencia a las víctimas (incluidos

---

*Vid. asimismo, R. JACKSON, “Developing Codes of Conduct for Food Aid: Experience from the Sahel”, en E. CLAY y O. STOKKE, *Food Aid and Human Security*, Frank Cass, London, 2000, pp. 289-308, p. 290; afirma “(t)hese codes are usually public statements of principles or standards of performance to which organisations such as NGOs and donor agencies sign up on a voluntary basis, and against which organisations say they are willing to be judged”.*

los refugiados y afectados por emergencias sanitarias) en los desastres naturales o provocados por el hombre (conflictos, emergencias sanitarias...).

La iniciativa data de 1993, fecha en la que, a instancias del Consejo de Delegados<sup>829</sup>, el Movimiento adoptó un Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales<sup>830</sup>. El texto se refiere a todo tipo de respuesta a los desastres incluida la ayuda alimentaria, y pretende salvaguardar los estándares del Movimiento en términos de independencia, efectividad e impacto de esa respuesta. Su aplicación es voluntaria, con el consentimiento de las organizaciones que lo aceptan para mantener los estándares que él fija, muy general y sólo con el objetivo de esbozar la ética general de toda intervención humanitaria. Este escaso valor jurídico es positivo, ya que le permite atraer a más organizaciones<sup>831</sup> y construir una cultura de intervención humanitaria basada en la buena voluntad e interés de las principales organizaciones de socorro (y no corregir los errores del pasado). Finalmente, tras ser apoyado por la Conferencia General de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja<sup>832</sup>, lo que es importantísimo por cuanto supone que los gobiernos signatarios de los Convenios de Viena y sus Protocolos Adicionales también lo apoyan<sup>833</sup>, el número de actores que han expresado su respaldo del texto es elevadísimo (145 organizaciones y 175 sociedades nacionales) e incluso algunos donantes y el PMA establecen el apoyo formal al Código como requisito para financiar las ONG o autorizarles a aplicar sus proyectos.

---

<sup>829</sup> Instó a su elaboración en la Resolución nº 17 de 1991, y lo aprobó a través de la Resolución nº 6 de 1993. Como es sabido, este órgano constituye la asamblea de la familia de la Cruz Roja y, entre otras cosas, le corresponde opinar sobre cuestiones políticas u otras de interés común para el Movimiento.

<sup>830</sup> Concretamente, en su elaboración participaron ocho grandes grupos o alianzas de ONGs: FICR, Caritas Internationalis, Catholic Relief Services, Alianza Internacional Save the Children, Federación Mundial Luterana, Oxfam, Consejo Mundial de Iglesias y CICR.

<sup>831</sup> En este sentido, *vid.* A. MOUREY, "Follow-up of the Code of Conduct of the International Red Cross and Red Crescent Movement", en E. CLAY y O. STOKKE, *Food Aid and Human Security*, Frank Cass., London, 2000, pp. 309-325, p. 311: "*in today's political, social and economic environment, a binding instrument might well scare off organisations rather than attract them. In the event, in view of the tremendous difficulties there are in obtaining compliance with existing binding instruments, it seems better to obtain adherence to a Code of Conduct because people are convinced of the cultural advantages of complying with it, rather than because it carries the threat of sanctions if it is not respected*".

<sup>832</sup> En la Resolución 4E de la 26ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

<sup>833</sup> Porque las resoluciones de la Conferencia se elaboran conjuntamente por los gobiernos signatarios de los Convenios de Ginebra y el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Si atendemos al contenido del texto<sup>834</sup>, observamos que no se ocupa de aspectos operativos, y contiene exclusivamente diez Principios sucintos<sup>835</sup> y tres Anexos con recomendaciones dirigidas a los gobiernos de los países afectados por los desastres, a los gobiernos donantes y a las organizaciones internacionales. Por eso, como contiene previsiones demasiado generales, en 1995 los mismos grupos de ONG que habían elaborado el Código y otros actores<sup>836</sup> iniciaron un trabajo de seguimiento por el que se pretendía elaborar estándares técnicos más concretos y prácticos para la acción humanitaria, eso sí inspirados por sus orientaciones éticas. Este proyecto se conoce como el *Proyecto Esfera* y su primera redacción vio la luz en 1998 bajo la denominación de *Manual Esfera*, si bien se ha seguido revisando hasta la redacción actual de abril de 2004<sup>837</sup>. El contenido del Manual se centra especialmente en la satisfacción de las necesidades mínimas de las personas. De este modo, las guías que se contienen en este texto para responder a las crisis “(...) ofrece(n)... una herramienta para que los organismos humanitarios mejoren la eficacia y la calidad de su asistencia y de este modo aporten un cambio significativo a la vida de las personas afectadas por un desastre”<sup>838</sup>. Uno de sus componentes (la Carta Humanitaria) también alude a esta orientación: “(...) nos comprometemos a hacer cuanto esté a nuestro alcance para lograr que las personas afectadas por desastres tengan acceso, cuando menos, a las

---

<sup>834</sup> MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA/ONGs, *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)*, 1993, en PROYECTO ESFERA, *Manual Esfera*, texto revisado en el año 2004, accesible en PROYECTO ESFERA, “Manual- “El Manual- Anexos- 2. Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre”, [http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/8\\_anex.htm#2](http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/8_anex.htm#2) (julio 2004)

<sup>835</sup> La prioridad del imperativo humanitario, el suministro de la ayuda sin discriminación exclusivamente según la necesidad, neutralidad (la ayuda no apoyará ningún punto de vista religioso o político), independencia (no actuar como instrumentos de política exterior de los gobiernos), respeto de la cultura y costumbres, intento de basar la respuesta a los desastres en las capacidades locales, implicar a los beneficiarios en la gestión de la ayuda de socorro, orientar la ayuda a reducir las futuras vulnerabilidades a los desastres y a satisfacer las necesidades básicas, responsabilidad de los organismos humanitarios, y consideración de las víctimas como seres humanos con dignidad.

<sup>836</sup> InterAction, VOICE (consorcio europeo de organismos voluntarios que trabajan en emergencias) y los organismos de las Naciones Unidas (ACNUDH, UNICEF, PMA, OCAH –Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, antes DAH o Departamento de Asuntos Humanitarios-...) apoyan el proyecto y han participado en el diálogo.

<sup>837</sup> PROYECTO ESFERA, *Manual Esfera*, texto revisado en el año 2004, en “Proyecto Esfera-El Manual”, <http://www.sphereproject.org/spanish/manual/indexsp.htm> (junio 2004)

<sup>838</sup> Cfr. Introducción al Manual Esfera, en PROYECTO ESFERA, “¿Qué es Esfera?”, en *Manual Esfera*, texto revisado en el año 2004, accesible en PROYECTO ESFERA, “Manual- ¿Qué es Esfera?”, [http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/1\\_que.htm](http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/1_que.htm) (julio 2004)

*prestaciones mínimas (agua, saneamiento, alimentos, nutrición, refugio y atención de salud) necesarias para disfrutar efectivamente de su derecho básico a una vida digna”.*

Concretamente, el Proyecto está compuesto por una Carta Humanitaria y unas Normas Mínimas para casos de desastre. Tiene por objeto aliviar los sufrimientos humanos y velar por la realización del derecho a la protección y asistencia humanitaria en casos de desastre humano o natural. Para ello, se establecen unas normas en materia de suministro de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y planificación de emplazamientos, y servicios de salud, precedidas de unas normas comunes a todos estos sectores. Estas normas pretenden guiar la acción humanitaria de modo que se cumplan los anteriores objetivos y se ofrezcan unos niveles de servicio definidos a las personas afectadas por catástrofes o conflictos, pero sin abarcar todas las formas posibles de asistencia humanitaria.

La Carta (Parte 1)<sup>839</sup> constituye una declaración general de principios humanitarios. Define las responsabilidades jurídicas de los Estados y las partes beligerantes<sup>840</sup>, incluida la obligación de permitir la intervención de organizaciones humanitarias, fundamentándose en los principios y disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho de los Refugiados. Además, se compromete expresamente a actuar de conformidad con el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre.

Por su parte, las Normas Mínimas (Parte 2), inspiradas en los conocimientos y experiencia práctica existentes, representan un consenso entre un amplio espectro de organismos sobre la realización de los principios humanitarios. Definen las exigencias de toda acción humanitaria destinada a sustentar la vida y la dignidad de las personas, aunque sólo en lo que respecta a las necesidades de la población en las materias aludidas (agua, saneamiento, nutrición, alimentos y atención a la salud), consideradas como mínimas para vivir con dignidad.

---

<sup>839</sup> PROYECTO ESFERA, “La Carta Humanitaria”, en *Manual Esfera*, texto revisado en el año 2004, accesible en PROYECTO ESFERA, “Manual- La Carta Humanitaria”, [http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/2\\_ch.htm](http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/2_ch.htm) (julio 2004)

Ciñéndonos a las *Normas Mínimas en Materia de Ayuda Alimentaria*<sup>841</sup>, no cabe la menor duda de que constituyen un compendio de las guías básicas de la prestación de ayuda alimentaria en situaciones de emergencia que abarca todas las fases del programa de ayuda. Lógicamente, con el enfoque basado en los derechos de las víctimas, muchas de ellas se relacionan directamente con sus derechos. Además, otras se refieren también o exclusivamente a las actuaciones de los organismos que ayudan a lograr que disfruten de esos derechos, para que la prestación de ayuda alimentaria sea efectiva con ese último fin de proteger los intereses de los afectados. La utilidad de la ayuda alimentaria en estas situaciones es evidente, pues puede “*ser un mecanismo importante para ayudar a desarrollar la autosuficiencia de la población y restablecer su capacidad para hacer frente a futuras conmociones*”<sup>842</sup>. Se recogen los requisitos fundamentales de las diferentes etapas de la prestación de la ayuda, todos ellos preocupados por proteger a los beneficiarios de la ayuda. Unos velan por ellos directamente: comprender la situación; evaluar a priori la pertinencia, duración y posibles efectos negativos de la ayuda alimentaria y la estrategia de transición a la recuperación o finalización; tener en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables; vigilar y evaluar; fomentar la participación de los afectados; tener en cuenta sus necesidades (y/o la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria) al decidir la cantidad y el tipo de ayuda alimentaria (ración general, complementaria o suplementaria) y los beneficiarios; y distribuir los alimentos equitativamente (justificándolo) y en la forma apropiada (gratuita, alimentos por trabajo...). Otros lo hacen indirectamente: gestión transparente de los recursos; presentación de informes (los donantes bi y multilaterales de ayuda alimentaria estipulan los requisitos de informar a este respecto); rendición de cuentas; certificación de la aptitud de la ayuda para el consumo humano; cooperación en el abastecimiento entre donantes, organismos humanitarios y autoridades locales, y coordinación de todas las organizaciones que intervienen en la prestación de ayuda; e intervención de personal cualificado y con experiencia.

---

<sup>840</sup> El deber de adoptar medidas para preservar la vida y de no obstaculizar o impedir la prestación de asistencia para salvar vidas.

<sup>841</sup> PROYECTO ESFERA, “Normas mínimas en materia de ayuda alimentaria”, Capítulo 3.4 del *Manual Esfera*, en PROYECTO ESFERA, “Manual- Seguridad Alimentaria, Nutrición y Ayuda alimentaria- 4. Ayuda alimentaria” [http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/5\\_cap3.htm#4](http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/5_cap3.htm#4) (julio 2004)

<sup>842</sup> Punto 1 de la Introducción de *ibidem*.

No obstante, a pesar del avance que supone concretar la ética humanitaria del Código de Conducta en directrices más pragmáticas y concretas, el Proyecto Esfera sigue adoleciendo de los mismos problemas de aplicación con los que se topa el Derecho Internacional Humanitario<sup>843</sup>: diversidad de intereses y situaciones, competencia entre organismos humanitarios, falta de concreción sobre como aplicarlo, falta de voluntad de aplicarlo... Además, el Código separa la ayuda alimentaria y la nutrición (lo cual puede llevar a malas interpretaciones) y carece de mecanismos de control, todo lo cual entorpece su aplicación. Sin negar su valor, lamentamos la inexistencia de un texto similar relativo a la *ayuda alimentaria al desarrollo* a más largo plazo.

## B) Los intentos aislados de códigos de conducta regionales

El menor interés por los individuos receptores de la ayuda alimentaria es el rasgo común de varios códigos de conducta elaborados exclusivamente sobre este tipo de ayuda. Ya no se establecen principios para guiar la acción, como contexto inspirador, sino que el punto de vista es excesivamente práctico, pragmático (cómo hacer lo que hacen mejor).

El interés principal es el de los donantes, y los términos no lo ocultan: efectividad, eficiencia, coordinación control... en vez de necesidades, derechos, deberes. Algunos de ellos incluso disfrazan su verdadero cometido aludiendo a las necesidades y a los grupos más vulnerables, pero ello no debe inducirnos a error.

### *i.- La Carta del Sahel*

Uno de los primeros intentos por elaborar un código regional sobre ayuda alimentaria fue la *Carta de Ayuda Alimentaria para los países del Sahel* de 1990<sup>844</sup>, ratificada por los principales donantes bajo los auspicios del Club del Sahel y los gobiernos de los países CILSS (Comité Permanente Interestatal para el control de la sequía en el Sahel o Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel). El

---

<sup>843</sup> Sobre este extremo, *vid.* A. MOUREY, *op. cit.* ("Follow-up of the Code of Conduct of the International Red Cross and Red Crescent Movement") pp. 315-317.



texto fue fruto de un largo proceso de negociación entre los donantes del Club del Sahel y los países del Sahel sobre la necesidad de promover seguridad alimentaria a largo plazo<sup>845</sup>. Con su adopción se pretendía lograr que la ayuda alimentaria fuese más acorde con las necesidades y garantizase la disponibilidad de alimentos, tras varias sequías (1973-4, 1984-5) con respuestas tardías, descoordinadas y mal adaptadas por parte de los donantes (inflexibilidad, efectos desincentivadores). El objetivo último era la integración de la ayuda alimentaria en una perspectiva de seguridad alimentaria a largo plazo, además de mejorar la efectividad y eficiencia de la ayuda alimentaria en la región.

Este texto introdujo un régimen de ayuda que formalizaba la evolución del pensamiento sobre la ayuda alimentaria de los 80: la ayuda alimentaria no es una medida provisional, sino que puede contribuir a la seguridad alimentaria regional como uno de los componentes de los programas de ayuda al desarrollo<sup>846</sup>. Evitando incurrir en los aspectos criticables<sup>847</sup>, se centra en la ayuda alimentaria y promueve la cooperación de los donantes entre sí y con los destinatarios en las siguientes esferas: el intercambio de información; el análisis de la situación alimenticia; la valoración de las necesidades de ayuda alimentaria y de las acciones a poner en marcha; la distribución; y la evaluación del desarrollo de la situación y del impacto de la ayuda. Asimismo, pone especial énfasis en las operaciones triangulares y compras locales (dotándoles de

---

<sup>844</sup> OECD/Club du Sahel/CILSS, "The Food Aid Charter for the Countries of the Sahel", SP/90/3.

<sup>845</sup> Desde los 80 la ayuda alimentaria era objeto de un intenso debate por producir efectos perjudiciales (cambio de hábitos alimenticios, creación de dependencia, perturbación del comercio local...) y, para evitarlos, se planteaba la cuestión de integrarla en estrategias más amplias (de mejora de la producción de cereales). Cuando en 1984 la ayuda alimentaria humanitaria prestada con ocasión de la sequía agudizó los problemas planteados por la ayuda (falta de coordinación, no utilización de los excedentes locales...), el Club del Sahel y el CILSS crearon una red para mejorar las respuestas a las necesidades de la región ("Network for Prevention of Food Crises in the Sahel" o "Réseau du Prévention des Crises Alimentaires dans le Sahel"). Pero los problemas persistían y a finales de los 80 se reconoció que debía integrarse mejor la ayuda alimentaria en las estrategias de seguridad alimentaria nacionales, y en 1988 el Club del Sahel y el Ministerio de Cooperación francés propusieron oficialmente el establecimiento del Código de Conducta.

Hasta 1990, se celebraron numerosos debates entre los donantes y los países del Sahel en conferencias internacionales tales como las de Nouakchott (1979), Dakar (1982) y Mindelo (1986). En 1983 se celebró una mesa redonda en la que estaban involucradas Francia, la Organización para Unidad Africana (OUA) y el Consejo Alimentario Mundial. Y en 1984 el Club del Sahel y el Centro de Desarrollo de la OCDE organizaron otra reunión.

<sup>846</sup> OECD/Club du Sahel/CILSS, *op. cit.* p. 5.

<sup>847</sup> Véase el preámbulo de *ibidem*.

primacía sobre las importaciones de ayuda alimentaria), en la integración de la ayuda alimentaria en las políticas de desarrollo nacionales y la coordinación con otra ayuda.

La importancia de la Carta para los receptores se resalta si atendemos al volumen de ayuda alimentaria que venían recibiendo: en 1989 el África Subsahariana absorbió un cuarto de toda la ayuda alimentaria mundial y ascendió a más del 10 % de la AOD a los países del Sahel. La región merecía la mayor prioridad, por su sensibilidad medioambiental, económica y de producción alimenticia.

A pesar de no ser un texto jurídico internacional vinculante, con su aprobación las partes acordaron esforzarse por respetar los principios de una filosofía compartida<sup>848</sup> de buenas prácticas en materia de ayuda alimentaria. Era la primera vez que se alcanzaba un acuerdo internacional en el ámbito sub-regional sobre las reglas básicas de la ayuda alimentaria y la posibilidad de utilizarla como instrumento para promover el desarrollo. En la UE (entonces CEE), el Consejo de Ministros de 1989 tomó nota de la Carta (aunque no la aceptó formalmente como una declaración de la política de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria de la CEE), y la Comisión Europea la aceptó como base de su relación con los países del CILSS.

Además de tratarse de la única declaración de este tipo firmada por donantes y receptores, el texto es único por otros dos motivos<sup>849</sup>. Primero, la aplicación de la Carta viene garantizada por tres mecanismos que no existen en ningún otro código similar<sup>850</sup>. Junto a ello, la Carta ilustra los elementos que debe reunir todo Código para afectar al comportamiento de donantes y receptores: integrarse en un proceso en el que se

---

<sup>848</sup> La homogeneidad de los países del Sahel (en cuanto a las características agroecológicas, las normas culturales y las estructuras económicas) facilitó enormemente que adoptaran una visión común sobre como mejorar las intervenciones de ayuda alimentaria. Otros factores que contribuyeron a la elaboración del texto fueron la estabilidad política (los problemas alimentarios derivaban de factores naturales, menos difíciles de afrontar) y la ausencia de motivaciones políticas o económicas en la ayuda alimentaria.

<sup>849</sup> Sobre este extremo *vid.* R. JACKSON, *op. cit.* ("Developing Codes of Conduct for Food Aid: Experience from the Sahel") pp. 289-290.

<sup>850</sup> Los donantes del Club del Sahel y el CILSS han apoyado unos mecanismos que proporcionan y evalúan información sobre la seguridad alimentaria de la región y las respuestas apropiadas, e impulsan la coordinación. Concretamente, los tres mecanismos, preexistentes a la Carta, son DIAPER (The Permanent Regional Project for Diagnosis of Food Security in the Sahel), AGRHYMET (The Regional Centre for Training and Operational Application of Agrometeorology and Hydrology Information and Analysis) y el NETWORK FOR PREVENTION OF FOOD CRISIS IN THE SAHEL. Para mayor detalle, *vid. ibidem* pp. 295-296.

expresen los diferentes intereses, contener una visión común sobre la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria, y relacionarla con la situación del país o región.

Todo ello le convierte en el código más temprano y el más perfecto de los elaborados sobre ayuda alimentaria. Sin perjuicio de lo anterior, la ayuda alimentaria objeto de regulación es exclusivamente de carácter humanitario y la finalidad última del texto es pro-donantes y no pro- destinatarios (esto es, cambiar las políticas de ayuda alimentaria de modo que se integren más en las políticas nacionales e incrementar la eficiencia).

#### ii.- La Carta del Cuerno de África

Otro texto regional con peor suerte fue la *Carta de Ayuda Alimentaria del Cuerno de África o Región IGAD* (nombre con el que se conoce la región del Este de África)<sup>851</sup>, propuesta por los donantes en junio de 1995 pero que no ha sido objeto de ratificación.

Las causas de la vulnerabilidad de esta región son muy similares a las del Sahel, de orden natural (clima árido o semiárido, y proclive a la sequía) y político (políticas macroeconómicas inadecuadas y conflictos civiles), y en 1990 IGAD movilizó a los representantes regionales para formular una estrategia de seguridad alimentaria, definiendo entre todos un plan de acción que apoyara la producción agrícola. En 1995 los donantes querían participar en el proceso y propusieron la carta, asociando también a las ONG y organismos multilaterales, no sólo a los gobiernos.

Al igual que la Carta del Sahel, este texto perseguía integrar la ayuda alimentaria y otros recursos de seguridad alimentaria, una máxima coordinación y la responsabilidad principalmente local complementada por la ayuda internacional coordinada. El primer borrador data de 23 de febrero de 1997, y el segundo de 1 de diciembre del mismo año<sup>852</sup>. En ambos, se busca una mayor integración de la ayuda

---

<sup>851</sup> La región incluye a los siguientes Estados: Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Uganda, Somalia y Sudán.

<sup>852</sup> En poder de la autora. “A Code of Conduct for Food Aid within the Context of Food Security for the Greater Horn of Africa”, first draft; y “A Code of Conduct for Food Aid within the Context of Food Security for the IGAD Sub- region”, second draft.

alimentaria en las estrategias de seguridad alimentaria de los destinatarios<sup>853</sup> (más responsabilidad de los gobiernos que de la comunidad internacional), se presta más atención a la ayuda alimentaria de emergencia y a la transición al desarrollo, y se articulan los principios analizados en el texto anterior (fundamentalmente la coordinación desde la valoración de las situaciones de inseguridad alimentaria hasta los tipos y cantidades de ayuda alimentaria y su distribución, y el control y evaluación).

*iii.- Iniciativa no gubernamental europea*

En mayo de 1995, las ONG de desarrollo europeas que trabajaban con Euronaid elaboraron un Código de conducta sobre ayuda alimentaria y seguridad alimentaria<sup>854</sup> con el objetivo de ayudar a lograr la seguridad alimentaria a los azotados por la inseguridad alimentaria bien transitoriamente (por desastres naturales o provocados por el hombre), bien endémicamente (por problemas estructurales). Su ámbito de aplicación es mundial respecto a los destinatarios de la ayuda alimentaria, pero restringido en cuanto a los donantes.

El enfoque es nuevamente el de seguridad alimentaria (punto 1 “The Issue” y 2 “Our responsibilities as non-governmental organizations”), entendida en términos amplios (incluyendo cantidad, calidad y nutrición), esto es, como el acceso en todo momento y por todas las personas a suficientes alimentos para llevar una vida sana y activa. En consecuencia, se establece que la ayuda alimentaria debe ser aceptable por la cultura local y evitar siempre los efectos desincentivadores<sup>855</sup>.

Respecto a los compromisos, observamos la gran atención prestada a la ayuda alimentaria y el enorme interés por evitar sus efectos negativos<sup>856</sup>, pero sin embargo nos

---

<sup>853</sup> La seguridad alimentaria se define como en la CMA de 1996, cfr. p. 3 del primer borrador y p. 5 del segundo borrador.

<sup>854</sup> EURONAIID/LIAISON COMMITTEE OF DEVELOPMENT NGOS TO THE EU, *Code of Conduct on Food Aid and Food Security*, May 1995, en <http://www.aidworkers.net/technical/food/conduct.htm> y [http://www.euronaid.nl/conduct\\_uk.htm#Top](http://www.euronaid.nl/conduct_uk.htm#Top) (marzo 2004)

<sup>855</sup> Como introducir nuevos hábitos alimenticios que no pueden sostenerse localmente y a largo plazo pueden afectar a la calidad de la oferta, y crear presiones económicas adversas dentro de la economía nacional y familiar, cfr. punto 1 *in fine ibidem*.

<sup>856</sup> *Vid.* punto 1 *in fine* y punto 3 “Implementation of programmes” pars. 6-10 *ibidem*.

parece que se limita a describir la actuación actual de las ONG y no a establecer las líneas futuras de esa acción. Además, se vuelve a insistir en la coordinación (punto 3 pars. 4-5).

Por otro lado, el Código pone de nuevo a los beneficiarios en el centro del debate: ¿cómo responder a sus necesidades más urgentes pero a la vez mejorar su situación a largo plazo? Con este fin, el texto insiste en que los programas deben basarse en un análisis de la situación, ajustarse a sus necesidades y promover las compras locales, la coordinación y la participación de los propios sujetos en la gestión del programa.

*iv.- Los Principios de las Organizaciones Voluntarias Privadas estadounidenses*

Por último, en la misma dirección que el código de Euronaid, FAM (Food Aid Management), un grupo de Organizaciones Voluntarias Privadas (OVP) dedicadas a la programación de ayuda alimentaria<sup>857</sup>, elaboró los *Generally Accepted Commodity Accountability Principles (GACAP)*<sup>858</sup>. Se trata de unos estándares profesionales relativos a la administración, manejo, seguimiento e informe del uso de productos alimenticios en programas internacionales de desarrollo y socorro, tendentes a mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades de ayuda alimentaria.

La primera versión data de 1991 (como los *Generally Accepted Commodity Accounting Principles*), y en 1993 se revisaron (por un comité de trabajo de OVPs y ONGs) y cambió su nombre al actual; en breve se acometerá otra reforma. Se pretende que guíen las operaciones de todas las organizaciones implicadas en la transacción internacional de productos alimenticios.

---

<sup>857</sup> Fue creada por 5 OVP estadounidenses para promover el uso eficiente y efectivo de los recursos de ayuda alimentaria con el objeto de ayudar a aliviar el hambre y contribuir a la seguridad alimentaria. Actualmente consta de 16 miembros y posee estatus de observador tanto en el PMA como en Euronaid. Su sitio en la web es <http://www.foodaidmanagement.org>

<sup>858</sup> FOOD AID MANAGEMENT (FAM), *Generally Accepted Commodity Accountability Principles*, October 1993, en <http://www.foodaidmanagement.org/worddocs/cmgmt/gacap.doc> (febrero 2003) Deben distinguirse de los *Generally Accepted Accounting Principles (GAAP)*, publicados por el “Financial Accounting Standards Board” para guiar la presentación de informes de contabilidad financiera.

Su justificación nace del reconocimiento de que los productos alimenticios y la forma de adquirirlos, distribuirlos y usarlos, presentan problemas de responsabilidad únicos que no se encuentran en otros tipos de transacciones internacionales. Entonces, sobre esta base se articulan todos los principios para hacer efectiva la responsabilidad de las ONG y OVPs respecto a los productos alimenticios (la denominada “Commodity Accountability”)<sup>859</sup>, los cuales, a grandes rasgos, son: poseer una política de ayuda alimentaria y una estructura organizativa clara y delimitada, y controlar las cuentas, las transacciones y el inventario. Por lo tanto, con este contenido queda patente su carácter meramente servil de los intereses de los donantes de América del Norte.

### C) Necesidad de una Carta multilateral de ayuda y seguridad alimentaria

Todos los códigos que acabamos de analizar, hayan llegado o no a buen puerto poseen un rasgo común: la insuficiencia. Unos por su limitado ámbito geográfico de aplicación, otros por su ámbito sectorial restringido (sólo ayuda alimentaria), y, casi todos ellos, por carecer de mecanismos para asegurar su cumplimiento.

Por lo que se refiere a las iniciativas analizadas con anterioridad (Capítulo II.2), su insuficiencia radica en los defectos (descoordinación, dispersión y parcialidad) de los foros de discusión (Convenio sobre Ayuda Alimentaria, Subcomité de Colocación de los Excedentes, OMC, OCDE). En muchos organismos se debate sobre ayuda alimentaria sin coherencia, y además en todos ellos con la tendencia de ligarla al comercio internacional (no integrándose en las políticas de seguridad alimentaria del destinatario), y por tanto a discutir sólo sobre su cantidad y eficiencia, no su calidad y eficacia para los receptores. Esto ha provocado que se hayan planteado otras alternativas más amplias para regular el derecho a los alimentos y la ayuda alimentaria.

Una propuesta interesante en esta dirección es la de Simon Maxwell<sup>860</sup>, quien recomendó hace unos años la elaboración de una Carta de Seguridad Alimentaria. A nuestro modo de ver, esta iniciativa sigue siendo pertinente hoy, incluso más, por las

---

<sup>859</sup> Se define como la responsabilidad de las OVP y ONG de asegurar que los productos alimenticios que les son confiados son objeto de control contable, salvaguardados físicamente y empleados para los fines deseados, *vid. ibidem* p. 2.

<sup>860</sup> S. MAXWELL, *op. cit.* (“A charter for food security”).

incoherencias de la acción internacional de lucha contra el hambre. Básicamente, se trataría de que la comunidad internacional, basándose en las metas establecidas en las conferencias internacionales celebradas desde 1974, estableciese los compromisos o estándares que contrae frente a los individuos. El modelo que inspiró su propuesta son las Cartas de los Ciudadanos de Gran Bretaña, por su especificidad y “accountability” (responsabilidad). Lógicamente, la Carta debería completarse con un Protocolo Financiero, en el que se estableciesen los cometidos de cada sujeto, y la contribución económica preferiblemente en proporción al Producto Nacional Bruto (PNB). Entonces, se contaría con las bases jurídicas para presentar reclamaciones ante un defensor del pueblo o ante los tribunales, o lo que es lo mismo, el contenido de la Carta sería justiciable.

Las ventajas de esta iniciativa nos parecen sustanciales: serviría como punto de unión para la asunción de responsabilidades en relación al hambre y la seguridad alimentaria, y además como una vía de aplicación del derecho humano a los alimentos. Asimismo, si se adoptase dentro del texto de una conferencia internacional, poseería el inestimable valor de proporcionar estándares sobre los cuales los jefes de Estado y sus representantes serían responsables. La propuesta es novedosa, y más apta para regir la acción internacional. En palabras de su autor:

*“(a)ll this may appear somewhat fanciful. International charter standards, internationally financed and backed up by law: perhaps all this is too much to hope for. But it should not be. The urgency and importance of the problem remain. An agreed charter for food security should not be just a statement of aspirations. It could be a concrete step on the road to change”*<sup>861</sup>.

Precisamente, en el seno de la Comisión Europea se planteó otra idea similar, esto es, que los donantes adoptasen un texto sobre ayuda alimentaria y seguridad alimentaria, concretamente un Código de Conducta global<sup>862</sup>. En teoría, ello servía para

---

<sup>861</sup> *Ibidem* p. 472.

<sup>862</sup> EUROPEAN COMMISSION, Commission Services’ Working Paper, “A Code of Conduct for Food Aid”, documento interno, en poder de la autora. La idea de un código de conducta sobre ayuda alimentaria se había propuesto ya en el seminario sobre seguridad alimentaria a largo plazo organizado por la Comisión en abril de 1996 en Bruselas. En pp. 8-12, el documento interno establece el marco básico de este código.

superar las consultas limitadas a los volúmenes de ayuda y tener en cuenta sus aspectos cualitativos y su impacto o eficacia. Porque se consideraba necesario formular un marco común de alcance internacional para integrar la ayuda alimentaria en las políticas de seguridad alimentaria y contribuir a largo plazo a una reducción de la malnutrición. En aquel momento, el clima político y económico era favorable al debate acerca de un código de conducta sobre ayuda alimentaria y seguridad alimentaria, tras la CMA (en la que las ONG adoptaron esta idea en su propio plan de acción, como base de un tratado internacional, recogiendo las “best practices” específicas de cada actor). En la actualidad y tras la CMA 2002, vuelve a serlo, aunque menos, pues como hemos visto se ha pasado a hablar no ya de un código de conducta sino de unas directrices voluntarias.

Los objetivos de este código eran la efectiva integración de la ayuda alimentaria en las políticas de seguridad alimentaria, la coherencia de las intervenciones de los donantes - intercambiando información, pericia, experiencia y “best practices” - y encontrar la vía de coordinar y resolver las diferencias. Pero el contenido propuesto, al igual que los códigos anteriores, incidía especialmente en la actuación de los donantes, centrándose en su coordinación (desde el análisis de la situación hasta la evaluación) y en el necesario apoyo a las estrategias nacionales de seguridad alimentaria. Además, subyacía una concepción de la ayuda alimentaria limitada a las emergencias y a la transición entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo, pues se afirmaba que la ayuda alimentaria es esencial en situaciones de déficit transitorio pero causa perturbaciones si es crónico. Así lo confirmaba el propio texto<sup>863</sup>, baste observar que los principios básicos del código eran la coherencia, la complementariedad, la efectividad, la eficiencia, y la coordinación. Parte de él se integró en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999<sup>864</sup>.

---

<sup>863</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Code of Conduct for food aid”, CoC rev. 2, 11th September 1997, inédito, en poder de la autora.

<sup>864</sup> *Vid.* R. JACKSON, *op. cit.* (“Developing Codes of Conduct for Food Aid: Experience from the Sahel”) p. 289, y el Anexo 5 a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre *Evaluación y futura orientación del Reglamento (CE) n° 1292/96 del Consejo sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria (op. cit.)* p. 15.



Sin embargo, aunque planteemos la conveniencia de adoptar un Código multilateral no significa que no consideremos necesarias iniciativas regionales y nacionales. Las Cartas y Códigos regionales poseen la virtud de ser más efectivos por incluir principios que conforman una visión común de los donantes y receptores implicados acerca de los problemas y de las soluciones: “(a)ny `real` code needs wide participation in its development and adoption so that it depends on a constituency with shared values and objectives. With a shared set of values and objectives, vagueness in a code can be acceptable; without it vagueness is a weakness and leads to confusion”<sup>865</sup>. Creemos, por tanto, que las normativas nacionales y regionales de cada donante constituyen el modo más viable de forzar una conciliación de intereses que permita a la ayuda alimentaria orientarse verdaderamente al desarrollo y seguridad alimentaria de sus destinatarios.

### **CAPÍTULO III- PRINCIPALES ORGANIZACIONES Y ÓRGANOS INTERNACIONALES MULTILATERALES IMPLICADOS EN LA AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO**

Como hemos visto, el régimen internacional de *ayuda alimentaria al desarrollo* integra también a las organizaciones y órganos internacionales implicados en la ayuda, esto es, aquéllos encargados de alguno de sus aspectos: decisión, gestión, coordinación (con la ayuda alimentaria de otros donantes y con otros tipos de ayuda), control y suministro de información.

Para ofrecer una visión actualizada del entramado institucional multilateral, hemos seleccionado los órganos y organizaciones internacionales que se estima poseen mayor incidencia en la configuración de la *ayuda alimentaria al desarrollo* internacional. El propósito del análisis es averiguar si la pluralidad de organizaciones y órganos internacionales involucrados en la *ayuda alimentaria al desarrollo* en el ámbito multilateral, basta para otorgar a este instrumento un rol claro y coherente; o resulta necesario corregir sus imperfecciones por parte de los órganos y organizaciones regionales y/o de los donantes individuales. La coherencia la mediremos conforme a dos criterios: si el régimen institucional permite conciliar los intereses que se dan cita en la

---

<sup>865</sup> R. JACKSON, *op. cit.* p. 303, reproduce esta cita de Leader.

ayuda y son objeto de protección por los distintos textos internacionales, y si no existen excesivos órganos con duplicidad de funciones.

Para dar respuesta a estos interrogantes, debemos ver el papel de cada órgano en cada organización internacional, y el análisis del conjunto de roles de los órganos implicados nos ofrecerá el panorama general del sistema institucional. En todos los casos, profundizaremos en las preocupaciones que llevaron a la creación del órgano y en los intereses por los que velan. Trataremos con más atención, sin duda, de las organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas, porque así lo requiere la materia, y luego haremos referencia a otras organizaciones (fundamentalmente, la OCDE). En todas ellas, encontramos uno o varios órganos encargados de alguno de los aspectos de este tipo de ayuda. Quedan fuera otros actores, como el CICR, importante en la gestión de la ayuda alimentaria de emergencia.

Comenzaremos nuestro análisis con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y, tras caracterizarla, veremos cuáles son estos órganos implicados y sus respectivas funciones en relación a la *ayuda alimentaria al desarrollo* (Capítulo III.1.A.i y III.1.A.ii). A continuación, analizaremos tres programas clave de la FAO relacionados con este tipo de ayuda (Capítulo III.1.B.i, III.1.B.ii y III.1.B.iii), porque, aunque no se trata de órganos en sentido estricto, repercuten en la concepción de la seguridad alimentaria y de la ayuda alimentaria de toda la organización. A continuación, nos ocuparemos del PMA, organización de ayuda alimentaria de las Naciones Unidas por excelencia (Capítulo III.2). Seguidamente, del principal órgano de la OMC implicado en esta ayuda (Capítulo III.3) y de un órgano creado por el Convenio sobre Ayuda Alimentaria para velar por su aplicación (Capítulo III.4). Después, de un órgano de la OCDE de importancia vital para la definición y evaluación de la ayuda (Capítulo III.5). Y, por último, cerraremos el capítulo con unas consideraciones finales (Capítulo III.6).

### **1) La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)**

La FAO nació abocada a convertirse en uno de los principales actores en la lucha contra el hambre, íntimamente vinculado a la ayuda alimentaria en cuanto

instrumento para paliarla. La decisión de crear una organización internacional especializada en cuestiones de alimentación y agricultura data de 1943, cuando la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Alimentación y la Agricultura celebrada en Hot Springs (Virginia, Estados Unidos) acordó crear una institución de tales características en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. La situación de crisis alimentaria (problemas de abastecimiento y nutrición) mundial en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial dejaba patente la necesidad y urgencia de su establecimiento. De ahí que la organización intergubernamental creada para hacerles frente tuviera como finalidad primordial ayudar e incluso promover la lucha contra el hambre y la desnutrición<sup>866</sup>.

La Organización se constituyó oficialmente en Québec en 1945, con 42 miembros y sede provisional en Washington, pues la sede definitiva (a partir de 1951) se encuentra en Roma. En la actualidad cuenta con 187 Estados Miembros<sup>867</sup> y una Organización Miembro (la Comunidad Europea), cada uno de los cuales contribuye al funcionamiento de la organización entregando a su presupuesto una contribución proporcional a su renta nacional<sup>868</sup>.

El papel de esta cooperativa de gobiernos es principalmente consultivo, y para desempeñarlo se sirve de tres órganos principales<sup>869</sup>: la Conferencia, el Consejo y la Secretaría. La Conferencia se reúne periódicamente cada dos años, teniendo como

---

<sup>866</sup> Su mandato era, y sigue siéndolo, promover el bienestar y la liberación del hambre a través de la mejora nutricional y la eficiencia de la producción y distribución alimentaria y agrícola (incluida la pesca y la silvicultura o ingeniería forestal), además de la mejora de las condiciones de la población rural. *Vid.* Preámbulo y artículo 1 (funciones) de la *Constitución de la FAO*, *op. cit.*

<sup>867</sup> La lista de miembros se halla en FAO, “Órganos Rectores- Estados Miembros de la FAO”, [http://www.fao.org/unfao/govbodies/memberships3\\_es.asp](http://www.fao.org/unfao/govbodies/memberships3_es.asp) (julio 2004)

<sup>868</sup> La financiación se distingue en dos categorías: el Programa Ordinario financiado por los miembros de conformidad con los niveles establecidos por la Conferencia (para el bienio 2004-5 es de 749 millones de dólares EEUU), y el Programa de Campo financiado en 2001 un 12 % por la FAO y el resto por fondos fiduciarios exteriores y el PNUD (en 2001 ascendió a 367 millones de dólares EEUU).

<sup>869</sup> Concretamente, los órganos rectores de la FAO son diez: el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, la Conferencia, el Consejo, el Comité del Programa, el Comité de Finanzas, el Comité de Problemas de Productos Básicos, el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos, el Comité de Pesca, el Comité de Montes, y el Comité de Agricultura. Acerca de ellos, *vid.* FAO, “Órganos Rectores”, [http://www.fao.org/unfao/govbodies/index\\_es.htm](http://www.fao.org/unfao/govbodies/index_es.htm) (febrero 2004). Sobre la Conferencia y el Consejo *vid.* arts. III a V de la *Constitución de la FAO*, *op. cit.*; y *Reglamento General de la FAO* en FAO, “Oficina Jurídica- Textos Fundamentales de la Organización- Volumen I.B Reglamento General de la Organización”, <http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700S/X8700S00.HTM> (julio 2004)

cometido elegir al Director General, fijar las políticas de la FAO y el programa de trabajo, aprobar el presupuesto y el baremo de contribuciones, y hacer recomendaciones a los miembros y a las organizaciones internacionales sobre todas las cuestiones atinentes a las finalidades de la FAO. Además elige al Consejo, su órgano ejecutivo. En ella cada Estado Miembro dispone de una sola voz, siendo, por tanto, 188 los miembros que la componen<sup>870</sup>. Entre sesión y sesión de la Conferencia, el Consejo, compuesto de representantes de 49 Estados Miembros, realiza las actividades de la FAO y coordina los trabajos de los comités especializados<sup>871</sup>. Por último, la Secretaría comprende a toda una serie de funcionarios internacionales que desempeñan su papel en Roma y en los departamentos regionales y sub-regionales.

Con el nombramiento de un nuevo Secretario General en 1994 (el Sr. Jacques Diouf), entraron en la FAO vientos de cambio. Una vez elegido, Diouf propuso (y se le otorgó el mandato por unanimidad en la sesión 106ª del Consejo de la FAO, celebrada en junio de 1994) revisar el enfoque (las prioridades), la estructura, las políticas, los programas y directrices de la Organización para darle un nuevo ímpetu. Se tenía en cuenta la necesidad de hacer partícipe a la FAO de las transformaciones que se propagaban por el sistema de las Naciones Unidas y aceleraban los acontecimientos internacionales.

La necesidad de este cambio se fundaba en diversos motivos<sup>872</sup>. En primer lugar, en la constatación de la dificultad para liberar a la humanidad del hambre, habida cuenta de la persistencia de la pobreza y la inseguridad alimentaria. En segundo término, era necesario que la FAO se adaptase al contexto global en el que operaba y a los nuevos desafíos, tales como: el agotamiento y degradación de los recursos<sup>873</sup>, la creciente

---

<sup>870</sup> FAO, “Órganos Rectores- Conferencia de la FAO”, [http://www.fao.org/unfao/govbodies/Conffinal\\_es.htm](http://www.fao.org/unfao/govbodies/Conffinal_es.htm) (febrero 2004)

<sup>871</sup> FAO, “Órganos Rectores- Consejo de la FAO”, [http://www.fao.org/unfao/govbodies/CouncilFinal\\_es.htm](http://www.fao.org/unfao/govbodies/CouncilFinal_es.htm) (febrero 2004)

<sup>872</sup> Vid. FAO, *Reforming FAO. The Challenge of World Food Security*, Rome, 1997, pp. 7-10 (en adelante, “FAO Reforma 1997”). Asimismo, FAO, *Reforming FAO. Into the New Millenium*, Rome, 2000, pp. 1-7 (en adelante, “FAO Reforma 2000”).

<sup>873</sup> Estos fenómenos provocaban crecientes preocupaciones medioambientales y por la calidad de los alimentos.

población mundial, las variaciones de la demanda de alimentos<sup>874</sup>, las transformaciones políticas, la mayor diversidad de condiciones y problemas de desarrollo de los diferentes países, la liberalización del comercio agrícola mundial y los cambios del sistema económico mundial, la disminución constante de los flujos de la asistencia oficial al desarrollo<sup>875</sup>, el apoyo a la seguridad alimentaria de los Países de Bajos Ingresos y con Déficit de Alimentos (PBIDA) y otros cambios de la financiación internacional para el desarrollo<sup>876</sup>, la menor implicación del Estado en el desarrollo y el surgimiento de nuevos actores de desarrollo (ONGs, bancos regionales de desarrollo, sector privado...), las nuevas formas de recolección de estadísticas alimentarias y agrícolas, los cambios en las tecnologías de la comunicación e información, el incremento de las emergencias alimentarias, y el creciente abismo existente entre la tecnología del Primer y del Tercer Mundo (especialmente con los avances de la biotecnología y su sujeción a los derechos de propiedad intelectual). Asimismo, en tercer y último lugar, la FAO veía aminorada la eficacia de sus actividades, debido a debilidades internas de su organización<sup>877</sup>, y era necesario que asistiese a los miembros con más efectividad.

La *orientación de la reforma fue la seguridad alimentaria nacional*, en calidad de prioridad máxima, guía de los programas de la Organización y meta común de desarrollo de todos los miembros. Se estimaba que, para facilitar la disponibilidad general de suministros, urgía concentrar más los programas de la Organización en incrementar la producción de alimentos, mejorar la estabilidad de las reservas alimenticias y crear empleos rurales. Con este propósito, se establecieron dos programas especiales, el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)<sup>878</sup> y el Sistema

---

<sup>874</sup> Hacia productos seguros y prácticos, esto es, sometidos a procesos industriales.

<sup>875</sup> Sobre todo de la asistencia la agricultura y al desarrollo agrícola, cfr. “FAO Reforma 1997”, tabla 2 p. 9; y “FAO Reforma 2000”, tabla p. 4.

<sup>876</sup> La primera fuente de financiación para el desarrollo son los flujos financieros privados. Se concentran en pocos países y sectores con altas posibilidades de obtener “beneficios” políticos o económicos.

<sup>877</sup> Las principales debilidades de la FAO eran la excesiva centralización, la falta de enfoque (con demasiados esfuerzos fragmentados y difusos), los procedimientos excesivamente burocráticos, los sistemas de comunicación e información obsoletos, y la poca implicación de los actores locales en los programas de asistencia técnica.

<sup>878</sup> *Vid. infra* pp. 323 y ss.

de Prevención de Emergencia de Plagas y Enfermedades Transfronterizas de los Animales y las Plantas (EMPRES)<sup>879</sup>.

Los principios del cambio hacían frente a las debilidades de la FAO<sup>880</sup>: descentralización, tratamiento de nuevas cuestiones, reducción de los costes, racionalización (simplificación) e incremento de la eficiencia de los procedimientos, fortalecimiento de la capacidad de la FAO de desempeñar tareas normativas y operativas, y construcción de asociaciones con los nuevos actores<sup>881</sup>. Una de las nuevas tendencias consistía en una mayor colaboración con la sociedad civil, por lo que no es de extrañar que actualmente la FAO mantenga relaciones oficiales con 199 organizaciones<sup>882</sup>, y relaciones “oficiosas” con muchas más.

Cuatro años después del inicio de este proceso de reforma gradual, la propia organización sopesó los avances acometidos hasta el momento<sup>883</sup>. Los cambios habían llevado a una mayor coherencia en sus actividades; una mejora de la planificación, coordinación, control e inspección de la acción de la FAO en las esferas prioritarias; y una asociación constructiva con ONGs y sociedad civil. Los resultados concretos<sup>884</sup> tienen que ver con su reestructuración (diferenciando entre su actividad normativa y operativa<sup>885</sup>), descentralización y nueva orientación (la seguridad alimentaria); la

---

<sup>879</sup> Sobre EMPRES *vid.* “FAO Reforma 1997” pp. 14-15 y “FAO Reforma 2000” pp. 330-331. Se estableció en 1994 para complementar al PESA. La iniciativa tiende a fortalecer el papel de la FAO en la prevención y respuesta a las emergencias causadas por enfermedades epizooticas de envergadura transfronteriza, estableciendo un control y/o sistemas de alerta rápida y programas de prevención de emergencias y respuesta rápida.

<sup>880</sup> Cfr. “FAO Reforma 1997”, pp. 10-32.

<sup>881</sup> Nos referimos al Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GICAI), el BM, el Grupo del Banco Africano de Desarrollo (BAD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las instituciones académicas y de investigación, las ONG...*Vid.* “FAO Reforma 1997”, pp. 26-29.

<sup>882</sup> Estas ONG poseen carácter consultivo, consultivo especializado o de enlace con la FAO. Encontramos su enumeración en FAO, “ONGs y Organizaciones de la sociedad civil- asociados FAO-ONG/OSC”, [http://www.fao.org/tc/NGO/5/partners\\_es.htm](http://www.fao.org/tc/NGO/5/partners_es.htm) (julio 2004). En el primer grupo se hallan CI (Caritas Internationalis) y IFRCRCS (Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja). Entre las terceras, hallamos a GREENPEACE (Greenpeace International), IFPRI (International Food Policy Research Institute) y IJIM (Istituto Internazionale Jacques Maritain).

<sup>883</sup> *Vid.* “FAO Reforma 2000”, pp. 9-64. Actualiza las medidas tomadas hasta la fecha para aplicar los principios de la reforma, y sus resultados.

<sup>884</sup> *Ibidem*, pp. 9-64.

adopción de enfoques innovadores<sup>886</sup>; la modernización de la gestión; el perfeccionamiento de la administración de los recursos<sup>887</sup>; el fortalecimiento de la transparencia y eficiencia; y las nuevas asociaciones con actores clave (expertos retirados, expertos de países en desarrollo, expertos de instituciones académicas y de investigación, países miembros, organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, Bancos de Desarrollo...).

Por último, el proceso de reforma ha culminado en una visión para el futuro (a largo plazo), recogida en el *Marco Estratégico para la FAO: 2000-2015*<sup>888</sup>, el primer proyecto corporativo que define los principales objetivos y estrategias de la FAO a largo plazo y establece un calendario y la metodología para aplicarlos. Se aprobó en la sesión 30ª de la Conferencia de la FAO (noviembre de 1999) y debe revisarse cada seis años, aproximadamente. Teniendo en cuenta que la misión de la FAO es ayudar a construir un mundo de seguridad alimentaria para las generaciones presentes y futuras, establece las cinco estrategias en las que se centrará la FAO hasta el año 2015 para cumplirla:

- contribuir a erradicar la inseguridad alimentaria y la pobreza rural;
- promover, desarrollar y fortalecer los marcos políticos y normativos en las esferas de competencia de la FAO (agricultura, alimentación, silvicultura y pesca);

---

<sup>885</sup> La actividad operativa está compuesta por los programas prioritarios de la organización. Dentro de la actividad normativa, destaca la asistencia técnica de la FAO a sus miembros para que cumplan los compromisos de los Acuerdos de la Ronda Uruguay sobre agricultura, silvicultura y pesca (*vid.* FAO, “Acción interdisciplinaria- comercio”, [http://www.fao.org/trade/index\\_es.asp](http://www.fao.org/trade/index_es.asp) - julio 2004-); la labor del Codex Alimentarius a través de la cual la FAO ha fortalecido su papel de facilitar el comercio alimentario mundial; y la labor de la FAO en materia de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura (sobre este punto *vid.* “FAO Reforma 2000”, pp. 35-36).

<sup>886</sup> Se trata del seguimiento de la CMA a través del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, la puesta en marcha del Sistema de Información y Cartografía sobre Seguridad Alimentaria y Vulnerabilidad (SICIAV), la mayor sensibilidad de género de sus programas, un incremento de la cooperación con la sociedad civil, y la adopción de proyectos que implican a la sociedad civil (como TeleFood).

<sup>887</sup> *Vid.* “FAO Reforma 2000” pp. 59-64. Respecto a las medidas adoptadas para ahorrar fondos, *ibidem* tabla p. 60.

<sup>888</sup> Sobre el *Marco Estratégico para la FAO: 2000-2015*, *vid.* un resumen en español en FAO, “Acción Interdisciplinaria- Marco Estratégico para la FAO 2000-2015- El Resumen (Roma, 2000)”, <http://www.fao.org/docrep/X3551s/X3551s00.htm> (marzo 2004); y el texto completo en FAO, “Acción Interdisciplinaria- Marco Estratégico para la FAO 2000-2015- El Marco Estratégico (Roma, 1999)”, <http://www.fao.org/strategicframework/Document/default.htm> (julio 2004)

- conseguir aumentos sostenibles del suministro y disponibilidad de alimentos y otros productos agrícolas, pesqueros y forestales;
- apoyar la conservación y mejora del uso sostenible de la base de recursos naturales para la alimentación y la agricultura; y
- mejorar la toma de decisiones a través del suministro de información, la generación de conocimientos y evaluaciones sobre alimentación y agricultura.

Sin embargo, sin obviar esas áreas preferentes identificadas en el *Marco estratégico*, se elaboran *Planes a Plazo Medio* que lo aplican, fijando las prioridades de los programas y las necesidades de recursos de los proyectos. Su duración es de seis años, aunque se revisan cada dos asegurando la continuidad del contenido sustantivo pero adaptándolo a las variaciones del contexto<sup>889</sup>. Actualmente, las cinco áreas en las que se centrará la FAO, por representar las prioridades y ventajas comparativas de la organización son: el PESA y EMPRES (extendiendo su alcance geográfico); la promoción del comercio justo a través del incremento de la capacidad de los países en desarrollo de participar en las negociaciones de la Ronda de negociaciones comerciales multilaterales del Milenio; el apoyo de la conservación, mejora y uso sostenible de los recursos naturales para la agricultura y la alimentación; y el aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos. En consecuencia, las actividades operativas prioritarias o programas principales<sup>890</sup> son PESA, EMPRES, el Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación (SMIA), y TCE (Operaciones de Emergencia y Rehabilitación<sup>891</sup>).

---

<sup>889</sup> Así, se puso en marcha un Plan a Plazo Medio 2000-2005, otro 2002-2007 y más tarde la tercera versión de 2004-2009. El primero se encuentra en “FAO Reforma 2000” pp. 68-70, y se puede acceder a los otros dos a través de FAO, “Órganos Rectores- Publicaciones Relevantes”, [http://www.fao.org/unfao/govbodies/reldocs2\\_es.htm](http://www.fao.org/unfao/govbodies/reldocs2_es.htm) (marzo 2004); Plan a plazo medio 2002-2007 ([http://www.fao.org/mtp/2002/index\\_es.htm](http://www.fao.org/mtp/2002/index_es.htm) - julio 2004-) y Plan a plazo medio 2004-2009 ([http://www.fao.org/mtp/index\\_es.htm](http://www.fao.org/mtp/index_es.htm) - julio 2004-)

<sup>890</sup> Estos programas clave se han seleccionado para concentrar los esfuerzos de la FAO por contribuir a la seguridad alimentaria y evitar la dispersión de recursos.

<sup>891</sup> En el año 2000, se pusieron en marcha más de 11 proyectos de emergencia, cfr. “FAO Reforma 2000” pp. 31-32.



Una vez caracterizada esta importante Organización, procede tratar con mayor detalle los órganos y programas con incidencia en la *ayuda alimentaria al desarrollo*. Entre los primeros, veremos el rol del Subcomité Consultivo sobre Colocación de los Excedentes y Obligaciones Consultivas (Capítulo III.1.A.i) y del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (Capítulo III.1.A.ii). Entre los segundos, analizaremos el papel del SMIA (Capítulo III.1.B.i), el Sistema de Información y de Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV, Capítulo III.1.B.ii) y el PESA (Capítulo III.1.B.iii).

#### A) Órganos con incidencia en la ayuda alimentaria al desarrollo

##### *i.- El Subcomité Consultivo sobre Colocación de los Excedentes y Obligaciones Consultivas (CSSD)*

El primer órgano relacionado con la ayuda alimentaria, también el primero en crearse en el seno de la FAO, es el Subcomité Consultivo sobre Colocación de los Excedentes y Obligaciones Consultivas (“Consultative Subcommittee on Surplus Disposal”, CSSD). Su constitución se remonta a 1954, y se explica por las preocupaciones dominantes en aquella época de “superávit alimentario” acerca del impacto de los programas de asistencia alimentaria en el comercio y la producción agrícola. Se temía que la prestación de ayuda alimentaria conllevara una disminución de las exportaciones (de los donantes u otros países exportadores) a los países receptores y desincentivase la producción agrícola de estos últimos. Atendiendo a esas inquietudes, el Comité de Problemas sobre Productos Básicos (CPPB)<sup>892</sup> decidió establecer el CSSD para controlar los envíos internacionales de excedentes agrícolas como ayuda alimentaria, en aras a minimizar y prevenir su impacto perjudicial en el comercio y la producción agrícola de los países tradicionalmente exportadores<sup>893</sup>.

---

<sup>892</sup> En inglés “Committee on Commodity Problems” (CCP). Lo estableció la Conferencia de la FAO en 1949, con el mandato previsto en el artículo XXIX del Reglamento general de la FAO. Está abierto a todo miembro que notifique por escrito al Director General su deseo de componerlo, notificación ésta que puede hacerse en cualquier momento, si bien la condición de miembro así adquirida dura un bienio. Examina el trabajo del CSSD. Para saber más sobre este Comité ir a FAO/DIRECCIÓN DE ASUNTOS DE LA CONFERENCIA Y EL CONSEJO Y DE PROTOCOLO, *Guía de los Órganos Estatutarios y Cuadros de Expertos de la FAO*, agosto 2002, en “FAO- Órganos Rectores- Guía de los Órganos Estatutarios y Cuadros de Expertos de la FAO”, <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7713s/Y7713s00.HTM> (julio 2004)

<sup>893</sup> Lo creó en su 23º período de sesiones (1954), decidiendo asimismo que se reuniera en Washington D. C. (EEUU). En la reunión 410ª (octubre 1995), los miembros acordaron cambiar el acrónimo del

En cuanto foro consultivo permanente, el CSSD posee la responsabilidad ininterrumpida de controlar la asistencia alimentaria y examinar las políticas y programas conexos. En el desempeño de tal cometido, se rige por los *Principios sobre Colocación de Excedentes y Obligaciones de Consulta de los Estados Miembros*<sup>894</sup>, tal y como ha contribuido a formularlos, y por cuyo respeto vela. Estos Principios establecen un procedimiento de notificación y consultas (para evitar que la ayuda alimentaria perjudique al comercio y la producción) en el que pueden intervenir todos los miembros (sean donantes, destinatarios o exportadores) y que concluye con la revisión de las notificaciones de ayuda alimentaria por parte del CSSD. Las reglas del Comité le permiten identificar los flujos de ayuda y su destino, pues deben notificársele los suministros de ayuda de diferentes tipos previa consulta con otros exportadores. Pero, según desarrollaremos, esa obligación de que los suministradores le notifiquen las operaciones varía según el tipo de ayuda proporcionado y según el donante sea gobierno, ONG u organismo intergubernamental.

Como se trata un órgano auxiliar del Comité de Problemas de Productos Básicos, es éste el que determinó sus atribuciones concretas en el 23º período de sesiones, y las revisó en el 31º y el 44º. Consisten en mantenerse al corriente de la disposición de excedentes agrícolas; ayudar a los Estados Miembros a encontrar formas adecuadas de colocación de excedentes; y constituir un foro para consultas y notificaciones sobre transacciones de ayuda alimentaria de los Estados Miembros (incluidos los Requisitos de Mercadeo Usual<sup>895</sup>) y cualquier otro tipo de transacción que posteriormente pueda acordar el CPPB<sup>896</sup>. En esencia, la finalidad del Comité es servir de foro para el examen de cualquier dificultad que pueda surgir a la luz de los Principios

---

Subcomité de “CSD” a “CSSD” para eludir el conflicto con otra organización de la familia de las Naciones Unidas (la Comisión de Desarrollo Sostenible o “Commission on Sustainable Development”).

<sup>894</sup> Sobre el CSSD *vid.* FAO, *op. cit.* (*Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal*) pp. 2-3. Sobre los Principios *vid. supra* Capítulo II.2.B de esta parte, pp. 260 y ss.

<sup>895</sup> Recordemos que los RMU son un mecanismo por el que el destinatario se compromete a mantener el nivel habitual de importaciones comerciales del mismo producto que se suministra a través de la transacción concesional. *Vid. supra* nota 736.

<sup>896</sup> Todas estas atribuciones las extraemos de FAO/DIRECCIÓN DE ASUNTOS DE LA CONFERENCIA Y EL CONSEJO Y DE PROTOCOLO, (*Guía de los Órganos Estatutarios y Cuadros*

y Directrices sobre Colocación de Excedentes aprobados por la Conferencia, y fomentar la observancia de los principios recomendados por la FAO. Por tanto, hace entrar en juego las influencias de los exportadores de alimentos sobre las decisiones de provisión de la ayuda.

El CSSD está abierto a todos los miembros de la FAO, contando en la actualidad con 41 miembros, 16 observadores y 7 organizaciones internacionales<sup>897</sup>. Obviamente, los países con notables intereses en el comercio agrícola participan activamente. Como las reuniones se celebran varias veces al año en Washington D. C.<sup>898</sup>, tanto los miembros como los observadores suelen estar representados por funcionarios adscritos a las embajadas de la ciudad. Los principales países donantes de ayuda alimentaria (unos 10) suelen consultarle y presentar informes, y el propio órgano presenta informes sobre sus actividades a su organismo madre (el CPPB) en la reunión bienal de Roma (art. VI.4 del Reglamento del CSSD).

En el período 2000-1<sup>899</sup>, prosiguió su examen periódico de las notificaciones de transacciones de ayuda alimentaria para cerciorarse de que esa asistencia no perjudica al comercio ni crea desincentivos para la producción interna en los países receptores. Además, examinó todas las cuestiones de procedimiento de sus actividades de notificación y consulta, con miras a simplificarlas, aprovechando los avances de las comunicaciones. Otro logro reciente, fue la publicación y distribución de una guía para

---

de *Expertos de la FAO*), en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7713s/Y7713s.03.htm> (marzo 2004)

<sup>897</sup> Constan en *ibidem*. Asimismo, en LOWA (FAO's Liaison Office for North America), "Activities", <http://www.fao.org/world/lowa/activities.htm> (julio 2004). Los miembros en 2001 aparecen Apéndice A a la redacción de los Principios de 2001.

<sup>898</sup> Se reúne cuatro o cinco veces al año, o con la frecuencia que se considere necesaria, normalmente a puerta cerrada. El Apéndice I al Texto de los Principios de 2001, ("Texto de 2001") pp. 49-54, recoge el Reglamento o "Rules of Procedure of Consultative Subcommittee on Surplus Disposal", adoptado en la reunión 65ª del CSSD, incluyendo las revisiones acometidas tras la Sesión 33ª del CPPB en junio de 1960. El presidente y vicepresidente se eligen anualmente en la primera reunión del año. La costumbre es que la Presidencia se alterne entre un representante de un país desarrollado y en desarrollo, y que el vicepresidente suceda al presidente. LOWA (FAO Liaison Office for North America) opera como su secretaria, preparando y distribuyendo los documentos (notificaciones de ayuda alimentaria con la proforma de los Apéndices C, D y E del "Texto de 2001") antes de cada reunión, *vid.* LOWA (FAO Liaison Office for North America), "About LOWA", <http://www.fao.org/world/lowa/about.htm> (julio 2004)

sus miembros sobre los procedimientos de notificación y las obligaciones de consulta con arreglo a los Principios de la FAO para la colocación de excedentes.

No obstante, debemos denunciar las insuficiencias de este foro y sus problemas de funcionamiento. El Comité no ha decidido si la ayuda en forma de asistencia financiera debe notificarse, y son comunes los conflictos sobre el cálculo de las necesidades normales del mercado (Requisitos de Mercadeo Usual o RMU), en especial las necesidades de importación. Además, la existencia, razón de ser y funcionamiento de este órgano demuestran que al proporcionar ayuda alimentaria priman las preocupaciones económicas sobre las motivaciones humanitarias y de seguridad alimentaria.

*ii.- El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSAM)*

Unos veinte años más tarde, como resultado de la Conferencia Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 1974, en la FAO se creó otro órgano vinculado con la ayuda alimentaria<sup>900</sup>. En este caso, se trata de un órgano rector (órgano estatutario *ex art. V* de la Constitución de la FAO) que sirve como tribuna del sistema de las Naciones Unidas para tratar las cuestiones de seguridad alimentaria. En él pueden participar todos los Estados Miembros de la FAO y la ONU que notifiquen por escrito al Director General su deseo de ser miembro del Comité<sup>901</sup>, y una vez adquirida esta condición la ostentan durante dos años. Suele reunirse dos veces cada bienio, datando el último período de sesiones de septiembre de 2004 (20-23 septiembre, período 30º), y previéndose el próximo (31º) para mayo de 2005. No obstante, en caso necesario puede celebrarse más períodos de sesiones, según prevén los párs. 3 y 4 del artículo XXXIII del Reglamento de la FAO.

---

<sup>899</sup> FAO/DIRECCIÓN DE ASUNTOS DE LA CONFERENCIA Y EL CONSEJO Y DE PROTOCOLO, *op. cit.* (*Guía de los Órganos Estatutarios y Cuadros de Expertos de la FAO*).

<sup>900</sup> Lo estableció la Conferencia de la FAO en su 18º período de sesiones (1975, Resolución 21/75) como Comité del Consejo. FAO/DIRECCIÓN DE ASUNTOS DE LA CONFERENCIA Y EL CONSEJO Y DE PROTOCOLO, *op. cit.* (*Guía de los Órganos Estatutarios y Cuadros de Expertos de la FAO*), en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7713s/Y7713s.02.htm> (marzo 2004)

<sup>901</sup> La notificación puede hacerse en cualquier momento. Actualmente son 88 los Estados Miembros del Comité, concretamente los que constan en FAO, “Órganos Rectores- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial”, [http://www.fao.org/unfao/govbodies/wfsfinal\\_es.htm](http://www.fao.org/unfao/govbodies/wfsfinal_es.htm) (marzo 2004)

El CSAM sirve como foro de examen, aplicación y seguimiento de las políticas relativas a la seguridad alimentaria mundial. Su mandato viene estipulado en el artículo XXXIII del Reglamento de la Organización, con las modificaciones efectuadas por la Conferencia en su 29º período de sesiones (Resolución 8/97)<sup>902</sup> para tener en cuenta las nuevas funciones que se atribuyeron al Comité por el Compromiso Séptimo del Plan de Acción de la CMA de 1996 y las que se le transfirieron a la FAO y al PMA del Consejo Mundial de la Alimentación. Concretamente, realiza tareas de examen y otras de recomendación. Por un lado, debe examinar las cuestiones que afectan a la seguridad alimentaria mundial, las medidas propuestas o adoptadas, así como las repercusiones de otros factores en la seguridad alimentaria mundial (entre los cuales se encuentran las necesidades y tendencias de la ayuda alimentaria). Y por otro lado, debe recomendar las medidas apropiadas para fomentar la seguridad alimentaria mundial.

Las políticas que son objeto de examen y seguimiento por parte de este órgano son amplias: la producción alimentaria, el acceso físico y económico a los productos alimenticios, la utilización sostenible de la base de recursos naturales para la seguridad alimentaria, otros aspectos de la erradicación de la pobreza relacionados con la seguridad alimentaria, las repercusiones del comercio de productos alimenticios en la seguridad alimentaria mundial, y otros asuntos conexos. Además, aparte de esas funciones reconocidas en el primitivo artículo XXXIII del Reglamento General de la FAO, y en virtud del mencionado compromiso séptimo del Plan de Acción de la CMA de 1996, desde 1997 le corresponde vigilar la aplicación del Plan de Acción aprobado por la CMA de 1996.

Todas estas actividades convierten al CSAM en un núcleo clave para la coordinación de las políticas de ayuda alimentaria de los donantes, si bien, al tratarse de un órgano de la FAO (con lo que ello supone respecto a su limitación sectorial y su defectuosa concepción de la seguridad alimentaria<sup>903</sup>), no ha desarrollado este papel potencial con los resultados esperados. Quizás sería más apropiado crear otro foro de coordinación, pero mientras esto no suceda parece necesario reformar este foro ya

---

<sup>902</sup> Resolution 8/97 of FAO Conference *Amendments to Rule XXXIII of the general rules of the organization (Committee on World Food Security)*, en <http://www.fao.org/docrep/W7475E/W7475e0a.htm> (marzo 2004)

existente, ampliando su esfera de competencia y su concepción de la seguridad alimentaria.

## B) Principales programas

### *i.- El Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación (SMIA)*

Uno de los programas de la FAO con incidencia en la *ayuda alimentaria al desarrollo* es el Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación (SMIA). Este sistema garantiza la existencia de información actualizada sobre seguridad alimentaria, proporcionando datos que ayudan a los donantes a la hora de tomar decisiones sobre el suministro de ayuda alimentaria, respecto a su cantidad, calidad, modalidad y destino.

Para proporcionar información actualizada y exacta, el Sistema, entre otras cosas, vigila la oferta y demanda de alimentos<sup>904</sup>, recopila y analiza información (sobre producción, existencias, comercio<sup>905</sup>, ayuda alimentaria y precios de exportación), envía misiones de evaluación rápida en caso de catástrofes<sup>906</sup>, e informa a la comunidad internacional tanto por medio de sus publicaciones<sup>907</sup> como a través de sus respuestas a

---

<sup>903</sup> *Vid. supra* pp. 309 y ss. Su concepción de la seguridad alimentaria es nacional y sus esferas de competencia sólo son la agricultura, la alimentación, la silvicultura y la pesca.

<sup>904</sup> Alerta de su brusco aumento o disminución, como consecuencia de lo cual se necesite una ayuda alimentaria anormalmente alta, o se produzcan excedentes excepcionales de alimentos disponibles para las compras de los donantes.

<sup>905</sup> Porque la globalización del comercio requiere que los países estén mejor informados acerca de la evolución de los mercados mundiales de productos alimenticios.

<sup>906</sup> Muchas veces son conjuntas con el PMA, y examinan, entre otras cosas, las necesidades de ayuda alimentaria (esto es, la cantidad de ayuda alimentaria de emergencia que necesita la población más vulnerable). En estos casos de catástrofes, también publica alertas o informes especiales.

<sup>907</sup> Éstas se clasifican según se refieran sólo a la seguridad alimentaria mundial (“Perspectivas Alimentarias” - informa sobre las tendencias de la disponibilidad mundial de ayuda alimentaria y sus envíos-), o a la seguridad alimentaria mundial y regional (“Cosechas y Escaseces Alimentarias” - analiza las necesidades, las promesas y las entregas efectivas de ayuda alimentaria -, “Informe sobre África” - examina la situación del suministro de alimentos y las perspectivas de los cultivos en el África Subsahariana; algún número especial trata las tendencias de ayuda alimentaria de los donantes -, “Informe sobre el Sahel”, y “Alertas e Informes Especiales” - se publican en casos de catástrofe, describen la situación de disponibilidad alimentaria y agrícola y alertan de las medidas a adoptar-). Se encuentran en FAO, “Programas clave seleccionados: SMIA: Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la

solicitudes concretas de información. Todo ello, se realiza en cuatro frentes: mundial, regional, nacional y local.

El SMIA concentra la actividad de vigilancia de la seguridad alimentaria nacional, en los Países de Bajos Ingresos y con Déficit de Alimentos (PBIDA, por su especial vulnerabilidad)<sup>908</sup> y en los cereales. Al principio de cada temporada estima las cantidades de importaciones (incluida la ayuda alimentaria) que se necesitarán para mantener el consumo a los niveles normales, y a lo largo del año supervisa los progresos de las importaciones comerciales y las entregas de ayuda alimentaria e informa a los donantes cuando las necesidades de ayuda alimentaria se pueden satisfacer mediante compras locales en los mercados nacionales o en países vecinos. Asimismo, intercambia información sobre seguridad alimentaria con los que denomina “sus participantes”: los Sistemas de Alerta y de Información sobre la Alimentación (SAIA) de ámbito mundial, nacional, regional y local; los gobiernos; las ONG; organismos de la ONU; instituciones de investigación, la prensa internacional y los particulares<sup>909</sup>. En relación a esta última función, y desde 1975, se han concertado acuerdos de vinculaciones institucionales e intercambio de información con varias organizaciones de las Naciones Unidas, 115 gobiernos, cuatro organizaciones regionales y 61 ONG. Los participantes acceden libremente a los recursos de información del SMIA, y a cambio deben cooperar suministrando información, elaborando bases de datos, e intercambiando los sistemas analíticos y los programas informáticos.

Por otra parte, los donantes bilaterales le informan de todos los compromisos y entregas de ayuda alimentaria, y algunos de ellos han llegado a invertir en el aumento de su capacidad<sup>910</sup>. Este es el caso de la Comunidad Europea, Japón, Francia y los Estados Unidos de América. Concretamente, la Comisión Europea ha apoyado el desarrollo de

---

Agricultura y la Alimentación- Publicaciones- Las fechas de publicación”, <http://www.fao.org/giews/spanish/indexpub.htm> (julio 2004)

<sup>908</sup> Sobre los PBIDA *vid. infra* Capítulo III.1.B.iii de esta parte, pp. 323 y ss, especialmente nota 925.

<sup>909</sup> El SMIA depende de “sus participantes” para todos los aspectos de sus operaciones. Encontramos una lista detallada en FAO, *SMIA, Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura*, pp. 22-23, en FAO, “Programas clave seleccionados: SMIA: Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación- Folleto de SMIA”, <http://www.fao.org/giews/SPANISH/giews-s.pdf> (marzo 2004)

<sup>910</sup> *Ibidem* pp. 7, 12 y 17.

sistemas informáticos para el análisis de sistemas de alerta y ha respaldado los esfuerzos del SMIA por intensificar la vigilancia de los cultivos en las regiones críticas.

Entre las organizaciones internacionales que participan en este programa, destaca el PMA. El SMIA y el PMA celebran reuniones periódicas de coordinación y misiones conjuntas, y mantienen contactos tanto oficiales como oficiosos. Las publicaciones del SMIA representan una aportación al proceso de planificación del PMA, mientras que los informes de campo semanales del PMA y otra información sobre las intervenciones alimentarias de urgencia benefician al SMIA. Además, el Sistema tramita las solicitudes de ayuda alimentaria de los gobiernos cuando, por encima de un determinado límite, se requiere la aprobación conjunta de la FAO y el PMA.

Otros organismos con relaciones con el SMIA son la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR, le proporciona datos sobre número y ubicación de refugiados), la Organización Meteorológica Mundial (OMM, para datos sobre las condiciones climatológicas y el tiempo), la Organización Internacional del Trabajo (OIT, le suministra datos sobre nivel de desempleo y pobreza), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Consejo Internacional de Cereales (para información sobre los mercados mundiales, los precios de exportación y los fletes), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

A medida que han aumentado las situaciones de emergencia alimentaria, su importancia ha ido acrecentándose, conforme pone de manifiesto el incremento del número de Alertas e Informes Especiales<sup>911</sup>. Sus datos permiten conocer cuáles son los países que se encuentran en situación de emergencia de alimentos (y requieren ayuda exterior excepcional) y los países con malas perspectivas para las cosechas, la mayoría de ellos ubicados en el Sur de África<sup>912</sup>. En el año 2003, el primer grupo comprendió 23

---

<sup>911</sup> En 1995 fueron 8, al año siguiente 23, luego 35 (1997), 36 (1998), 34 (1999), 44 (2000), 21 (2001), 23 (2002), 13 (2003), y 11 (hasta septiembre de 2004: Etiopía, Sudán, Côte d'Ivoire, Sri Lanka, Zimbabwe, Malawi, Mozambique, Lesoto, Swazilandia, Angola y Afganistán). *Vid.* FAO/SMIA, *Alertas e Informes Especiales*, en FAO, "Programas clave seleccionados: SMIA: Sistema de Información y Alerta sobre la agricultura y la alimentación- Publicaciones: Alertas e Informes Especiales", <http://www.fao.org/giews/english/alert/index.htm> (julio 2004)



países de África, 8 de Asia, 5 de América Latina y 2 de Europa, y el segundo 19 países<sup>913</sup>.

Así pues, establecido al iniciarse la crisis alimentaria mundial de comienzos de los años setenta (del mismo modo que el CSAM), actualmente el SMIA sigue siendo la principal fuente de información sobre la producción de alimentos y la seguridad alimentaria para todos los países del mundo (miembros de la FAO o no<sup>914</sup>). Es más, se ha convertido en una red de información de alcance mundial<sup>915</sup> que incluso apoya iniciativas de ámbito nacional y regional para mejorar los sistemas de información y alerta sobre la alimentación<sup>916</sup>. En la práctica, constituye una fente importante de datos utilizada por la mayoría de los donantes y un elemento de coordinación de los programas de ayuda alimentaria en tiempo normal y de urgencia.

*ii.- El Sistema de Información y de Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV)*

Otro programa de la FAO con repercusión en la *ayuda alimentaria al desarrollo*, es el Programa Interinstitucional para Fomentar los Sistemas de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV)<sup>917</sup>. Los SICIAV son redes de sistemas que reúnen, analizan y difunden información sobre

---

<sup>912</sup> Vid. FAO, “Programas clave seleccionados: SMIA: Sistema de Información y Alerta sobre la agricultura y la alimentación- Vigilancia mundial”, <http://www.fao.org/giews/spanish/index.htm> (julio 2004)

<sup>913</sup> FAO/SMIA, *Cosechas y Escaseces Alimentarias* nº 4, octubre 2003, accesible a través de FAO, “Programas clave seleccionados: SMIA: Sistema de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación- Publicaciones: Cosechas y Escaseces” , <http://www.fao.org/giews/spanish/fs/index.htm> (julio 2004) y directamente en <http://www.fao.org/docrep/006/J0577s/j0577s02.htm> (febrero de 2004)

<sup>914</sup> De hecho, forman parte del SMIA la mayoría de los Estados Miembros de la FAO y dos que no son miembros (Singapur y la Federación de Rusia).

<sup>915</sup> Para una visión global sobre la Red de Información, *vid. FAO, op. cit. (SMIA, Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura)*, p. 5.

<sup>916</sup> La FAO presta asistencia técnica para la creación de capacidad nacional, en los servicios estadísticos oficiales y las dependencias especializadas o Sistemas de alerta y de información sobre la alimentación (SAIA).

<sup>917</sup> Su sitio web se halla en FAO, “Asociaciones Internacionales: Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad”, <http://www.fivims.net/index.aspx?lang=es> Sobre el SICIAV *vid. SICIAV, “Qué es el SICIAV”, en FAO, “Asociaciones Internacionales: Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad”- Acerca del SICIAV- Lea acerca del SICIAV”, <http://www.fivims.net/static.aspx?lang=es&page=fivims> (febrero 2004)*

quienes sufren inseguridad alimentaria, donde se encuentran, y porqué se hallan en esa situación<sup>918</sup>, lo que también incide en las decisiones sobre ayuda alimentaria (en su pertinencia, los sujetos destinatarios y los mejores modos de suministrarla).

Puesto en marcha por la FAO y sus *partenaires* para censar las víctimas del hambre y las causas de su situación, este programa es una de las últimas iniciativas de la FAO para luchar contra el hambre y malnutrición y concretar el objetivo del Plan de Acción de 1996 de reducir número de hambrientos a la mitad en 2015<sup>919</sup>. Su objetivo es proporcionar una información fidedigna y oportuna sobre la incidencia, la naturaleza y las causas de la vulnerabilidad aguda y crónica que caracteriza a la inseguridad alimentaria. Estos datos son esenciales para las organizaciones de asistencia internacional, los planes de contingencia, las agencias de ayuda y las políticas nacionales en sus esfuerzos por diseñar políticas y programas de ayuda alimentaria eficaces y eficientes<sup>920</sup>.

La actuación del Programa se despliega en dos ámbitos: internacional y nacional<sup>921</sup>. En el primero, realiza actividades tendentes a respaldar los sistemas nacionales de información y unirlos en una red internacional común de intercambio de información y bases de datos enlazadas y mutuamente accesibles (SICIAV mundial). A

---

<sup>918</sup> Vid. FAO, “Identifier les victimes de la faim”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 29-31. Define el SICIAV como (p. 29) “*tout système ou réseau de systèmes qui collecte, analyse et diffuse l’information sur les personnes victimes de l’insécurité alimentaire ou qui risquent de souffrir de la faim ou de la malnutrition*”. Toma nota del apoyo de finales de los 90 a la creación de un SICIAV mundial (una única base de datos mundial o sistema descentralizado de información, en la red), que liga las bases de datos de las organizaciones internacionales y otras instituciones, y facilita el seguimiento de la seguridad alimentaria a nivel mundial y la movilización de recursos a los países con una situación alimentaria, nutricional y sanitaria deteriorada.

<sup>919</sup> El Plan de Acción de la CMA de 1996 propuso su creación en ámbitos de diferente alcance, internacional, nacional y local: compromiso 5 par. 45.a), compromiso 7 par. 59.b), compromiso 2 par. 20.a) y par. 4 de la Introducción. La CMA de 2002 recordó que el SICIAV es una de las principales herramientas para preparar enfoques integrados a los problemas de seguridad alimentaria y vulnerabilidad, y para controlar los progresos en la reducción del número de subnutridos (cfr. *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, par. 27 o punto 6 sobre *Voluntad política*).

<sup>920</sup> Vid. FAO, *op. cit.* (SMIA, *Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura*) p. 17.

<sup>921</sup> Esto no debe inducirnos a confusión. Las siglas SICIAV no se refieren a un sistema o red de sistemas en particular, sino a las ideas o conceptos asociados con el marco global. O lo que es lo mismo, al marco para la realización de actividades variadas en los ámbitos nacional e internacional tendentes a obtener una información mejor acerca de la inseguridad alimentaria y sus causas.

nivel nacional, trabaja con una red de sistemas de información (SICIAV nacionales) que recopilan y analizan los datos nacionales y subnacionales de interés para medir y vigilar la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad.

Un grupo de trabajo interinstitucional (el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre el SICIAV, GTI-SICIAV)<sup>922</sup> prepara y coordina este programa internacional de respaldo de los SICIAV nacionales y mundial. Está compuesto por 31 organismos y organizaciones, de las que 14 pertenecen al sistema de la ONU, entre las cuales son significativas: el PMA, EuropeAid (la Oficina de Cooperación de la Unión Europea), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la OIT, la OMS, el BM, y el CILSS<sup>923</sup>. Su Secretaría Permanente está sita en Roma, si bien cuenta con apoyo en los países (con miembros del GTI-SICIAV y de Grupos Temáticos de la Red del sistema de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria). La variedad de los miembros de esta iniciativa confiere a sus trabajos riqueza y mayor objetividad, ya que, en particular, aúna a representantes de los donantes internacionales y bilaterales, a los organismos técnicos de las Naciones Unidas y a ONGs.

En lo que nos concierne, la información que maneja es de vital importancia para valorar la pertinencia de operaciones de ayuda alimentaria, al identificar los más necesitados y el motivo de su situación. Porque obteniendo una información de más calidad, se está en mejor posición para poder reducir más rápidamente el número de personas desnutridas, y decidir sobre la pertinencia de suministrar ayuda alimentaria u optar por otra medida contra el hambre.

### *iii.- El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)*

La última de las nuevas iniciativas de la FAO relacionada con la *ayuda alimentaria al desarrollo* es el PESA<sup>924</sup>. La creación de este programa se puso en

---

<sup>922</sup> Sitio web del GTI: FAO, “Asociaciones Internacionales: Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad- GTI”, <http://www.fivims.net/interagency.aspx?lang=es>

<sup>923</sup> La lista completa se halla en FAO, “Asociaciones Internacionales: Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la nutrición- GTI- Miembros GTI”, <http://www.fivims.net/iawg.aspx?lang=es> (marzo 2004)

<sup>924</sup> Sobre el PESA *vid.* FAO/DIVISION DES OPERATIONS DE TERRAIN /DEPARTEMENT DE LA COOPERATION TECHNIQUE, “Programme spécial pour la sécurité alimentaire”, en BUREAU

marcha en 1994, a raíz de la propuesta del Director General de la Organización de establecer un programa especial de seguridad alimentaria concentrado en los países con más dificultades para satisfacer sus necesidades alimenticias con importaciones (los PBIDA, “faible revenu et déficit vivrier (PFRDV)” en francés, y “low income food deficit countries (LIFDC)”)<sup>925</sup>. En junio de ese mismo año, obtuvo la aprobación por unanimidad del Consejo de la FAO (en su 106º período de sesiones), y finalmente a finales de 1994 entró en funcionamiento. Dos años después, los dirigentes mundiales suscribieron este planteamiento en la CMA de 1996.

El PESA se formuló para concentrarse en los PBIDA, pero los demás países no están excluidos de participar (esto es, recibir asistencia técnica de la FAO en el marco del PESA) si encuentran otras fuentes de financiación, porque la asignación para el PESA en el Programa Ordinario de la FAO está destinada sólo a los PBIDA<sup>926</sup>.

Este programa multidisciplinar se funda en el Programa 21 adoptado en Río en 1992, en cuyo capítulo 14.6 se declara: “(l)o más importante de la seguridad alimentaria... es mejorar sustancialmente la producción agrícola de una manera sostenible y lograr una mejora importante del derecho de la población a recibir suficientes alimentos y suministros de alimentos que correspondan a sus hábitos culturales” y en el Capítulo 14.1 “(l)a agricultura tendrá que hacer frente a este reto, sobre todo mediante el aumento de la producción en las tierras que se están utilizando y evitando asimismo el aprovechamiento más intenso de tierras que sólo son marginalmente aptas para el cultivo”<sup>927</sup>. El Programa también se “beneficia” de las

---

JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications./Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 32-34. Asimismo, *vid.* su sitio web: FAO, “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria”, <http://www.fao.org/spfs/index.asp?lang=es>

<sup>925</sup> Porque la mayor parte de la población mundial aquejada por el hambre vive en las zonas rurales de países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, y la mayoría de estos países se encuentran en el mundo en desarrollo y sobre todo en África, continente que cuenta con más de la mitad de hambrientos, según el PESA, en FAO, “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria- FAQ- ¿Por qué se concibió el PESA?”, [http://www.fao.org/spfs/faq\\_es.stm](http://www.fao.org/spfs/faq_es.stm) (abril 2003)

Acerca de los PBIDA, véase FAO/COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, *La clasificación de los PBIDA: una exploración*, 28 período de sesiones, 6-8 junio 2002, Roma, CFS:2002/Inf.6, en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6691S.HTM> (julio 2004)

<sup>926</sup> FAO, “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria- FAQ- ¿Es el programa exclusivamente para los PBIDA?”, [http://www.fao.org/spfs/faq\\_es.stm](http://www.fao.org/spfs/faq_es.stm) (abril 2003)

enseñanzas de la Revolución Verde, concretamente de la mayor sensibilización acerca de los posibles efectos secundarios negativos (ecológicos y socioeconómicos) de la dependencia excesiva en criterios basados en la producción elevada<sup>928</sup>.

Un aspecto loable del Programa son sus principios rectores: la apropiación nacional<sup>929</sup>, la participación popular, la transferencia de tecnología, el planteamiento participativo y multidisciplinar (y global, no se concentra en tecnologías aisladas) basado en necesidades y oportunidades, la sensibilidad en cuanto a las cuestiones de género y equidad social (mitigar la pobreza), la sostenibilidad económica y ecológica (sensibilidad ecológica), y la cooperación Sur-Sur.

Cada vez han participado más países, lo cual es indicativo de su éxito. En 1995 eran 15, al año siguiente 18, luego 30 (1997), 39 (1998), 54 (1999), 62 (2000), 66 (2001), 72 (2002), 89 (2003), y 100 (2004)<sup>930</sup>. A fecha de hoy, África es el continente con más proyectos operativos (42), seguida de Latinoamérica (25), Asia (17), Oceanía (14), y Europa (2). Numerosos donantes bilaterales y multilaterales apoyan sus actividades<sup>931</sup>, así como las instituciones financieras (Banco Mundial, Banco Africano

---

<sup>927</sup> Referencia extraída de FAO/PESA, “Objetivos del PESA”, en FAO, “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria- Objetivos”, [http://www.fao.org/spfs/objectives\\_es.stm](http://www.fao.org/spfs/objectives_es.stm) (agosto 2004)

<sup>928</sup> La Revolución Verde fue un programa de desarrollo agrícola intensivo de los años 60, basado en la aplicación de la ciencia y la tecnología a la agricultura y destinado a incrementar la productividad agrícola. El término lo acuñó William Gaud, administrador de USAID, durante una charla celebrada el 8 de marzo de 1968 en la Sociedad Internacional para el Desarrollo. Las críticas que se han efectuado a esta Revolución tienen que ver con sus efectos colaterales: empeoramiento de los problemas sociales y económicos (porque la riqueza creció más en las zonas de regadío, lo que incrementó la desigualdad de ingresos), daños ambientales, insostenibilidad, desplazamiento de los jornaleros por máquinas agrícolas, desplazamiento de las legumbres y otros cultivos menos productivos (pero con ventajas por su producción total de calorías y proteínas) por los cereales, sustitución de las variedades locales de bajo rendimiento por las variedades de cereales de alto rendimiento (con la consiguiente pérdida de biodiversidad)... *Vid.* N. E. BORLAUG y C. DOWSWELL, “La Revolución Verde: un programa inconcluso”, Conferencia de una personalidad eminente sobre la seguridad alimentaria, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 30º período de sesiones, Roma, 20-23 de septiembre de 2004, CFS: 2004/INF/11, pars. 4, 7, 8 y 9, accesible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/J3205s/j3205s00.htm> (septiembre 2004)

<sup>929</sup> Significa que el Programa es propiedad de los países beneficiarios, los cuales eligen adoptar los principios y son responsables de la concepción y aplicación práctica de los programas (se ocupan de su formulación, planificación y ejecución, y administración), aunque la FAO y otras fuentes nacionales e internacionales aporten su asistencia técnica y financiera.

<sup>930</sup> FAO/PESA, “Países participantes”, en FAO, “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria- Países participantes”, [http://www.fao.org/spfs/participants\\_es.stm](http://www.fao.org/spfs/participants_es.stm) (marzo 2004)

de Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo), ONGs y el sector privado. Cuando la FAO recibe una solicitud de un país para iniciar las actividades del Programa Especial, entabla conversaciones con estos colaboradores, además de organizar una misión al país interesado.

No obstante, resulta criticable su concepción de la seguridad alimentaria y de las causas del hambre. El PESA comparte sólo en parte nuestra concepción de los principales orígenes de la malnutrición y el hambre<sup>932</sup>: débil productividad del sector agrícola (sobre todo por obstáculos en materia de orientaciones, instituciones y tecnologías), fuertes variaciones - entre estaciones y entre años - de la disponibilidad alimentaria (normalmente imputables a precipitaciones irregulares y a falta de agua para la producción vegetal y animal), y pocas posibilidades de acceder a otros empleos (distintos de la explotación agrícola) con la consiguiente incertidumbre e insuficiencia de las rentas. En consecuencia, aborda la seguridad alimentaria en un sentido “más amplio”<sup>933</sup>, pero sus objetivos no abarcan todos los aspectos de la seguridad alimentaria, sino el trío productividad-estabilidad-acceso: pretende ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por mejorar la seguridad alimentaria a nivel nacional (con un aumento rápido y sostenible de la productividad y la producción alimentaria), limitar las fluctuaciones de la producción agrícola de un año a otro, y mejorar el acceso a los alimentos (mejorando de los ingresos de los agricultores). Subyace la convicción de que es necesario aumentar la producción, para estar a la altura del incremento constante de la población mundial<sup>934</sup>, la población cada vez más urbana y el círculo vicioso existente

---

<sup>931</sup> Los actuales aparecen en FAO/PESA, “Donantes y socios”, en FAO, “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria- Donantes y socios”, [http://www.fao.org/spfs/partnership\\_es.stm](http://www.fao.org/spfs/partnership_es.stm) (marzo 2004). Entre ellos, se encuentra la UE, el PNUD, el FIDA, el PMA, España... Una ausencia a soslayar es la de EEUU.

<sup>932</sup> Decimos en parte porque en la ideología del PESA estimamos se incurre en un error: anclarse en la concepción de seguridad alimentaria de 1992 (nacional) sin avanzar excesivamente (aunque se alegue lo contrario) hacia la definición vigente (más preocupada por el acceso individual a los alimentos). Esto vicia las medidas adoptadas, pues se pretende aumentar la producción, pero sin complementarlo con igual o mayor énfasis en otras medidas destinadas a paliar otras causas del hambre. Es cierta la importancia de la agricultura y la producción agrícola en estos países, como fuente de “entitlements”, pero la solución debe ser más amplia (una diversificación de actividades).

<sup>933</sup> Se ocupa del aumento de la producción, la productividad y estabilidad del suministro, algunas cuestiones relativas al acceso, y todos los aspectos del desarrollo agrícola y rural relacionados con la seguridad alimentaria (incluidos los sistemas agrícolas, la elaboración de alimentos, el comercio, la comercialización, el crédito, la extensión y eliminación de la pobreza rural).

entre pobreza y hambre. Para justificar el enfoque, aduce que las causas y consecuencias de la inseguridad alimentaria y la pobreza están estrechamente relacionadas, y una forma de romper ese círculo vicioso es incrementar la productividad agrícola:

“(a)u fur et à mesure que la population mondiale et le niveau de vie s’accroîtront, le besoin de nourriture croîtra également alors que les possibilités d’exploiter des terres arables sous-employées diminueront. Il importe donc d’intensifier la production en utilisant des méthodes durables sur les terres présentant un potentiel agricole et actuellement utilisées plutôt que d’exploiter des terres qui ne se prêtent que partiellement à la culture”<sup>935</sup>.

## 2) El Programa Mundial de Alimentos, principal canal multilateral de ayuda alimentaria internacional

El PMA constituye, desde su establecimiento en 1963<sup>936</sup>, la organización de ayuda alimentaria de las Naciones Unidas por excelencia. Se trata del principal organismo de ayuda alimentaria de carácter multilateral<sup>937</sup>, con los beneficios que ello acarrea: independencia y desvinculación respecto a las políticas de los países<sup>938</sup>, estrechos lazos con otros organismos de la ONU, gestión de la ayuda alimentaria con gastos mínimos (al compartirse las cargas derivadas de prestar asistencia alimentaria), y fomento de la participación de países que no pueden mantener sus propios programas

---

<sup>934</sup> Vid. FAO/DIVISION DES OPERATIONS DE TERRAIN/DEPARTEMENT DE LA COOPERATION TECHNIQUE, *op. cit.* (“Programme spécial pour la sécurité alimentaire”) pp. 32-33 ; FAO/PESA, *op. cit.* (“Objetivos del PESA”).

<sup>935</sup> Vid. FAO/DIVISION DES OPERATIONS DE TERRAIN/DEPARTEMENT DE LA COOPERATION TECHNIQUE, *op. cit.* (“Programme spécial pour la sécurité alimentaire”) p. 33.

<sup>936</sup> Inicialmente estaba planificado que comenzase a funcionar en 1963 como un programa experimental de 3 años, pero en 1962 hubo dos catástrofes (en septiembre un terremoto en Irán y en octubre un huracán en Tailandia) que provocaron que “WFP was up and running before it could walk”, según describe su página web, *vid.* WFP, “About WFP- History”, en <http://www.wfp.org/index.asp?section=1> (julio 2004)

<sup>937</sup> Otros son UNICEF, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR), UNRWA...

<sup>938</sup> Esta faceta parece que no se respeta por el propio funcionamiento del organismo, pues de hecho son los países los que destinan las donaciones a los receptores que más les conviene. Cada vez más, los donantes atan sus contribuciones favoreciendo a unos países sobre otros, sobre todo EEUU. *Vid.* E. J. CLAY, “Forty Years of Multilateral Food Aid: Responding to Changing Realities”, *Development Policy Review*, Vol. 20 No. 2, May 2002, pp. 203-207, p. 205 (es una reseña de J. SHAW, *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*, Palgrave, New York, 2001); y E. J. CLAY, “Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System”, *Development Policy Review*, Vol. 21 No. 5-6, September/November 2003, pp. 697-709, en particular pp. 704-706.

bilaterales de ayuda alimentaria (pueden donar al PMA pequeñas cantidades de alimentos o dinero)<sup>939</sup>.

Posee unos orígenes peculiares, íntimamente ligados a la actuación de McGovern (Director del “Food For Peace Programme” o programa de ayuda alimentaria de EEUU)<sup>940</sup> y Singer<sup>941</sup>, y enmarcados en un contexto muy proclive a su nacimiento<sup>942</sup>. Su creación estuvo rodeada de intensas actividades y propuestas en el seno de las Naciones Unidas (la frustrada iniciativa SUNFED<sup>943</sup> y la declaración de los años 60 como Década del Desarrollo por la Asamblea General de las Naciones Unidas), la FAO e incluso en el exterior (con el debate académico existente en torno a la ayuda alimentaria y la asistencia financiera de EEUU).

El camino directo hacia su constitución vino marcado por la Resolución de la Asamblea General de 1960 sobre *Suministro, por conducto del sistema de las Naciones Unidas, de excedentes de alimentos a los pueblos que padecen deficiencias*

---

<sup>939</sup> WFP, *op. cit. (Food Aid Works)* p. 8. En el mismo sentido, otros autores destacan las virtudes de esta ayuda alimentaria indirecta, J. A. ALONSO (dir.), G. ANGULO, J. ATIENZA y R. GALLARDO, *op. cit.* p. 338: “(l)a labor del PMA ha facilitado, entre otras cosas, una mayor coordinación entre los donantes, una rebaja en los costes administrativos de muchos programas nacionales financiados por donantes más pequeños, una mayor disponibilidad de alimentos, especialmente de cereales - más variados y mejor adaptados a las necesidades de los receptores - y una mayor programación de la ayuda”.

<sup>940</sup> La concepción de la ayuda alimentaria de McGovern no era compartida por Nixon, quien se dice transformó posteriormente el programa “Food for Peace” en “Food for War”, convirtiendo la ayuda alimentaria en un instrumento de la diplomacia. Baste observar que en 1973, casi la mitad de ayuda alimentaria estadounidense se proporcionaba al Sur de Vietnam y Camboya. *Vid. J. SHAW, op. cit. (The UN World Food Programme and the Development of Food Aid)* pp. 16-17, y M. B. WALLERSTEIN, *op. cit.* pp. 45-47.

<sup>941</sup> Singer no sólo tuvo un enorme impacto en el debate internacional sobre ayuda alimentaria (*vid.* los Capítulos I.2.B.ii y IV.2.A.i de esta parte) sino que también jugó un papel estratégico en el establecimiento del PMA (en su prehistoria), por su condición de “Senior Official” en el Departamento Social y Económico de la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York.

<sup>942</sup> J. SHAW, *op. cit. (The UN World Food Programme and the Development of Food Aid)* p. 6, subraya la originalidad del PMA: “(f)ew international organizations have been born in the personal and unusual way in which WFP was created”. El autor desarrolla minuciosamente (aunque con cierta subjetividad debido a su vinculación con el PMA) los antecedentes y el contexto en el que surgió, en *ibidem* pp. 6-36. E. J. CLAY lo suscribe en su reseña ya citada (“Forty Years of Multilateral Food Aid: Responding to Changing Realities”).

<sup>943</sup> Es la propuesta de la “UN Special Fund for Economic Development”, una institución financiera multilateral de préstamo para ayudar a los países en desarrollo a emprender sus programas de desarrollo. No se aprobó, fundamentalmente por la oposición de los Estados Unidos.



alimentarias<sup>944</sup>, en la que se atribuyó al Director General la tarea de acometer un estudio sobre cómo hacer este deseo realidad (esto es, cómo suministrar a través de las Naciones Unidas los excedentes alimentarios como ayuda alimentaria). Una vez elaborado, se sometió a un Comité Intergubernamental Consultivo de la FAO y posteriormente a la Asamblea General para su aprobación. Entre las diferentes propuestas, fue la de McGovern (sobre un programa multilateral de ayuda alimentaria<sup>945</sup>) la que ganó más adeptos, y se incorporó en las resoluciones de la Conferencia de la FAO y de la Asamblea General de 24 de noviembre y 19 de diciembre de 1961, respectivamente, las cuales dieron a luz al PMA, aunque sólo para 3 años experimentales.

Los resultados de los primeros años y el apoyo prestado al PMA dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, respaldaron la continuación del programa después del período de prueba. Por un lado, expertos independientes realizaron los estudios exigidos por las resoluciones que habían establecido el PMA<sup>946</sup>, y por otro se

---

<sup>944</sup> ASAMBLEA GENERAL, Resolución 1496 (XV), *Suministro, por conducto del sistema de las Naciones Unidas, de excedentes de alimentos a los pueblos que padecen deficiencias alimentarias*, 27 de octubre de 1960, en <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/156/24/IMG/NR015624.pdf?OpenElement> (julio 2004)

<sup>945</sup> Vid. "Statement by the Honourable George S. McGovern, Delegate of the United States of America (FAO Intergovernmental Advisory Committee, Rome Italy, 10 April 1961)", en J. SHAW, *op. cit.* (*The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*) p. 18.

<sup>946</sup> Se elaboraron cinco estudios para asistir en la consideración del desarrollo de programas alimentarios multilaterales:

- ONU/FAO, *The Demand For Food, and Conditions Governing Food Aid During Development*, WFP Studies No. 1, Rome, 1965, elaborado por V.M. DANDEKAR, Gokhale Institute of Politics and Economics, Poona, India.

- ONU/FAO, *The Impact of Food Aid on Donor and Other Food- Exporting Countries*, WFP Studies No. 2, Rome, 1965, elaborado por G.R. ALLEN (Agricultural Economics Research Institute, Oxford) y R.G. SMETHURST (Nuffield College, Oxford).

- ONU/FAO, *The Linking of Food Aid with Other Aid*, WFP Studies No. 3, Rome, 1965, elaborado por S. CHAKRAVARTY y P. N. ROSENSTEIN- RODAN, Centre for International Studies of Massachusetts Institute of Technology.

- ONU/FAO, *Operational and Administrative Problems of Food Aid*, WFP Studies No. 4, Rome, 1965, elaborado por D. A. FITZGERALD, Foreign Policies Studies Division, The Brookings Institution, Washington D.C.

- ONU/FAO, *The Role of Multilateral Food Aid Programs*, WFP Studies No. 5, Rome, 1965, elaborado por J. DESSAU, Institut de science économique appliquée, Paris.

produjeron desarrollos en la FAO, ONU, OCDE<sup>947</sup>, ONGs, y los proyectos bilaterales, que no hacían sino apoyar su continuación<sup>948</sup>. Ésta se articuló a través de dos resoluciones de diciembre de 1965, una de la Conferencia de la FAO y otra de la Asamblea General de la ONU<sup>949</sup>.

Desde entonces, el PMA ha evolucionado de ser un programa común de la ONU y la FAO a constituir un organismo internacional de ayuda alimentaria con entidad propia. Ello obedece a que está apuntalado por el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, ya que muchos donantes canalizan todos o parte de sus compromisos convencionales (en virtud de este tratado internacional) multilateralmente, a través de las contribuciones a actividades de emergencia y de desarrollo del PMA. El Programa recibe donativos voluntarios en especie (tanto alimentos, como productos necesarios para cultivarlos, almacenarlos y cocinarlos) y en dinero de los gobiernos (incluso de algunos países en desarrollo que reciben alimentos del PMA<sup>950</sup>), de empresas y de individuos<sup>951</sup>. Esto supone que su canasta de alimentos sea variada, y permite al PMA responder con flexibilidad a los que necesitan ayuda. Con estos recursos, suministra alimentos a los gobiernos para que los empleen en los proyectos de desarrollo aprobados por el órgano

---

<sup>947</sup> Un estudio de la OCDE (OECD, *Food Aid. Its Role in Economic Development*, Paris, 1962) sobre los principios básicos por los cuales la ayuda alimentaria podía contribuir al desarrollo, llevó a una declaración de los Ministros de Agricultura de la OCDE en noviembre de 1962. Ambos textos eran relevantes, porque como la OCDE agrupaba (y agrupa) a los principales donantes, poseían una enorme influencia en las prácticas y operaciones de ayuda alimentaria.

<sup>948</sup> Vid. J. SHAW, *op. cit.* (*The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*) pp. 50-58.

<sup>949</sup> FAO CONFERENCE, Resolution 4/65, *Continuation of the World Food Programme*, December 6<sup>th</sup> 1965. Y ASAMBLEA GENERAL, Resolución 2095 (XX), *Continuación del Programa Mundial de Alimentos*, 20 de diciembre de 1965, en <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/222/33/IMG/NR022233.pdf?OpenElement> (julio 2004)

<sup>950</sup> Por ejemplo, la India ha aportado azúcar, arroz y pescado seco; Cuba azúcar; Ghana cacao; y Botswana carne enlatada, WFP, *op. cit.* (*Food Aid Works*) p. 6.

EEUU ha sido desde siempre el país de mayores contribuciones. En el año 2004, hasta el 13 de diciembre, llevaba aportados 826.469.172 dólares, mientras que la Comisión Europea ocupaba el segundo puesto con 187.102.068 dólares, según los datos obtenidos de WFP, *Contributions to WFP in 2004 as at 13 December 2004 (US \$)*, en WFP, “Appeals- WFP Donors- Contributions to WFP in 2004 as at 13 December 2004 (US \$)”, <http://www.wfp.org/index.asp?section=3> (diciembre 2004) También han contribuido Zimbabwe (4.426 dólares), Pakistán (38.073 dólares), la India (6.073.497 dólares) y Kenia (10.044.441 dólares), entre otros.

En el año 2003, la contribución de los Estados Unidos fue de 1.478.613.143 dólares, seguida por la de la Comisión Europea (208.512.481 dólares), según las cifras obtenidas de WFP, *Contributions to WFP in 2003 as at 15 March 2004 (US\$)*, en WFP, “Appeals- WFP Donors- Contributions to WFP in 2003 as at 15 March 2004 (US\$)”, [http://www.wfp.org/appeals/donors\\_list/2003.html](http://www.wfp.org/appeals/donors_list/2003.html) (marzo 2004)

<sup>951</sup> Cfr. WFP, *How WFP is funded*, en WFP, “About WFP- Funding WFP”, <http://www.wfp.org/index.asp?section=1> (julio 2004)

de gobierno del PMA (la Junta Ejecutiva)<sup>952</sup>, les aconseja sobre como gestionar la ayuda alimentaria de manera eficiente y efectiva, y controla el uso que se hace de la ayuda en el terreno.

Su actuación abarca el corto y el largo plazo. Por un lado, le corresponde suministrar asistencia alimentaria para apoyar proyectos de desarrollo económico y social en países en desarrollo (*ayuda alimentaria al desarrollo*). Por otro, también proporciona ayuda alimentaria con objeto de paliar los desastres dotando de provisiones alimenticias de emergencia (*ayuda alimentaria de emergencia*)<sup>953</sup>. Las primeras operaciones son las que denomina “Development Projects”, mientras que las segundas abarcan las operaciones “Emergency Operations” y “Relief and Rehabilitation”. Otro tipo son las “Special Operations” u operaciones de apoyo logístico para acelerar el suministro eficiente de la ayuda alimentaria.

La evolución de sus actividades ha sido sensible a los cambios del régimen internacional de ayuda alimentaria, a cuya materialización también ha contribuido activamente (patrocinando seminarios, financiando publicaciones...)<sup>954</sup>. Durante los años iniciales (1963-1965), las actividades del PMA en situaciones de emergencia fueron de menor calado en relación a las de desarrollo; concretamente, se aprobaron 17 tipos de proyectos de desarrollo económico y social (116 proyectos en total), agrupados

---

<sup>952</sup> El PMA envía los alimentos o los compra, paga los seguros y costes del transporte con las contribuciones en efectivo de los donantes y es responsable hasta que llegan al puerto o la frontera del país receptor.

<sup>953</sup> En relación a esta segunda categoría de ayuda, el PMA presta ayuda humanitaria a gran escala a través de la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE), así como (desde el año 1991) asistencia humanitaria para operaciones de emergencia y de protección de los refugiados en cooperación con ACNUR (como en Kosovo y Sierra Leona). La RAIE fue creada en 1976 para acciones de ayuda alimentaria urgente y es administrada por el PMA. Por ejemplo, se prestó ayuda a través de la RAIE cuando las inundaciones devastaron Mozambique en el año 2000 y cuando irrumpió el Huracán Mitch en 1998.

<sup>954</sup> En su “Mission Statement”, documento en el que se condensan los principios inspiradores de sus actividades, encontramos reflejadas las tendencias del régimen de ayuda alimentaria vigente sobre la provisión de ayuda alimentaria: la consideración de la ayuda alimentaria como uno de los instrumentos para lograr la seguridad alimentaria (par. 1), el continuum del socorro al desarrollo (par. 6), el empeño en evitar los efectos negativos de la ayuda alimentaria (par. 7), la concentración en las personas y en los países más necesitados (par. 10, 90 % a PBIDA y 50 % a Países Menos Desarrollados), la apropiación y participación nacional (par. 11), la importancia de la mujer (par. 11), la integración de la ayuda alimentaria en los programas de desarrollo de los destinatarios (par. 12) y coordinación con otras formas de ayuda (par. 12). Cfr. WFP, *The WFP Mission Statement*, December 1994, en WFP, “Policies & Publications- Introduction- Mission Statement”, <http://www.wfp.org/policies/policy/mission/index.html> (marzo 2004)

en torno a cuatro categorías: alimentos por trabajo, establecimiento y reforma de la tierra, programas de alimentación especial, y programas de producción animal<sup>955</sup>. Pero sobre todo, este período de tiempo contribuyó a establecer las políticas, administración y procedimientos del PMA<sup>956</sup>.

Los años siguientes se caracterizaron por la preeminencia de actividades de desarrollo sobre las de emergencia, siendo su cometido en estas últimas coordinar las operaciones de socorro a gran escala.

Actualmente, el PMA intenta reorientarse, respondiendo a una responsabilidad de socorrer más amplia y variable, y recortando los recursos de desarrollo<sup>957</sup>. Como parte de esta reorientación, se adoptó en mayo de 1999 un programa bianual que pretende centrar sus actividades de desarrollo en cinco áreas<sup>958</sup>. Sus esfuerzos continúan mejorando su funcionamiento como agencia de desarrollo (área esta que implica a más países y personal de campo que las operaciones de urgencia), pero no hay clara evidencia de que cumpla sus objetivos de alivio de la pobreza y mejora del estatus nutricional. Además, en los países destinatarios persiste la inflexibilidad de las infraestructuras de suministro de ayuda alimentaria y de los programas de asistencia alimentaria. Por eso, las actividades de emergencia dominan su agenda, habida cuenta de su probada efectividad<sup>959</sup>.

---

<sup>955</sup> Sin embargo, las operaciones de emergencia sólo fueron 32.

<sup>956</sup> Vid. J. SHAW, *op. cit.* (*The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*) pp. 40-46. Destaca el establecimiento del Comité Intergubernamental (Comité sobre Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria, desde 1995 denominado Junta Ejecutiva) como órgano rector, y de una unidad administrativa o secretaria. Al primero le correspondía orientar las políticas, administración y operaciones del PMA, incluido el examen y autorización de las solicitudes de ayuda y la aprobación del presupuesto.

<sup>957</sup> Es la opinión, entre otros, de E. CLAY, *op. cit.* ("Reforming Food Aid: time to grasp the nettle?") p. 5.

<sup>958</sup> Por la Decisión 1999/EB. A/2 de la Junta Ejecutiva. Estas áreas, según recoge textualmente E. CLAY, *op. cit.* p. 5, son:

- "enabling young children and mothers to meet nutritional and nutrition-related health needs;
- enabling poor households to invest in human capital through education and training;
- enabling poor families to gain and preserve assets;
- mitigating the effects of natural disasters, in areas vulnerable to recurring crises; and
- enabling households dependent on degraded natural resources to shift to more sustainable livelihoods".

<sup>959</sup> Desde 1999, las cifras demuestran la preeminencia de la ayuda alimentaria de emergencia. En 1998 se realizaron 60 operaciones de emergencia y 125 de desarrollo, y desde 1999 se ha invertido la tendencia: 100/146 en el año 1999, 128/152 en el 2000, 117/67 en el 2001, 130/55 en el 2002, y 110/31 en el 2003.

Por último, además de su actividad como brazo de ayuda alimentaria de los donantes, otra aportación del PMA al sistema institucional sobre ayuda alimentaria consiste en servir de foro intergubernamental de discusión (y consultas) entre donantes y beneficiarios sobre las políticas y los programas internacionales y nacionales de ayuda alimentaria, a través de su órgano rector (la *Junta Ejecutiva*). La Junta guía la política, administración y funcionamiento del PMA<sup>960</sup>, controla las necesidades de ayuda alimentaria y la disponibilidad de alimentos, efectúa recomendaciones sobre las políticas y formula propuestas de ayuda alimentaria multilateral y bilateral. Por otro lado, la base de datos del PMA, INTERFAIS (International Food Aid Information System), es una importante fuente de datos sobre la ayuda alimentaria<sup>961</sup>.

Hoy en día, podemos afirmar que el PMA constituye el organismo de asistencia humanitaria más grande del mundo. En el año 2000 prestó asistencia a 83 millones de personas en 83 países. El año siguiente ayudó a 77 millones de personas en 82 países, el 78 % de las cuales eran mujeres y niños. En el 2002 influyó en las vidas de 72 millones

---

Datos de WFP, *WFP in Numbers*, en WFP, “About WFP- Facts & Figures- WFP in numbers”, <http://www.wfp.org/index.asp?section=1> (julio 2004)

<sup>960</sup> La Junta Ejecutiva fija las políticas del PMA, que se recogen el *Marco Unificado de Políticas del PMA*, versión actualizada en diciembre de 2003, en WFP, “Policies & Publications- Consolidated framework for WFP policies- an Update Version. December 2003-spanish”, <http://www.wfp.org/index.asp?section=6> (julio 2004). En este Marco Unificado de Políticas se establecen los principios de la política del PMA sobre la *ayuda alimentaria al desarrollo* (orientada a erradicar el hambre y la pobreza y centrada en los más vulnerables y afectados por la pobreza e inseguridad alimentaria, pars. 4 – 12), la ayuda de emergencia (para salvar vidas humanas, desde 2003 presta atención a la conservación de los medios de subsistencia, pars. 13- 24), la vinculación entre el socorro y el desarrollo (importancia de pasar de las distribuciones generales a las selectivas lo antes posible, pars. 25-33), y otras cuestiones comunes a las diversas actividades (pars. 34-46).

Dentro del apartado del Marco Unificado atinente a las cuestiones comunes, destaca el subapartado referente a la “*evaluación*” de las actividades. La Junta Ejecutiva del PMA aprobó la política de evaluación del organismo en su tercer período de sesiones de 2003. La evaluación constituye una responsabilidad institucional de todo el PMA y se rige por cuatro principios: afecta a toda operación que dure más de 12 meses, debe ser independiente, y la OEDE (Oficina de Evaluación) debe difundir los conocimientos adquiridos mediante las evaluaciones.

Otras cuestiones comunes son la nutrición, los principios humanitarios, las donaciones de alimentos obtenidos por medios biotecnológicos, el VIH/SIDA, el género, la inseguridad alimentaria urbana, la explotación de los beneficiarios, la asociación con ONGs, el impacto ambiental y los *enfoques participativos* (esto es, que los interesados - beneficiarios, gobiernos nacionales y locales, organizaciones de ciudadanos... - participen en todas las fases de los programas que les afecten y aporten sus conocimientos, capacidades y recursos).

<sup>961</sup> Su sitio web se halla en <http://www.wfp.org/interfais> Allí encontramos el último Informe Anual sobre Flujos de ayuda alimentaria: WFP/INTERFAIS, *2003 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2004, en <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm> (agosto 2004). Sin embargo, trabajaremos especialmente con el de 2003, de cuya versión impresa también disponemos: WFP/INTERFAIS, *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003.

de personas en 82 países y en el 2003 en 104 millones de pobres<sup>962</sup>. Aproximadamente gestiona el 20 % de la ayuda alimentaria mundial<sup>963</sup>, y desde sus comienzos ha invertido 27,8 billones de dólares y más de 43 millones de toneladas métricas en alimentos para luchar contra el hambre<sup>964</sup>. En la actualidad, cuenta con programas en algunos de los lugares más necesitados, como Haití (donde comenzó un programa de tres años en el 2003 en el que comprometió 45.288 toneladas de ayuda alimentaria, debido a la inestabilidad política, la crisis económica y una alta incidencia del SIDA)<sup>965</sup>, Afganistán (con programas de alimentos por trabajo y por educación, ya que al comenzar la guerra en los 90 la mayoría de trabajadoras eran mujeres con salario inferior a 38 dólares por mes<sup>966</sup>) y Sierra Leona (suministra ayuda alimentaria a los soldados si dejan las armas y se forman para trabajar<sup>967</sup>).

### **3) El Comité de Agricultura de la OMC: guardián de la liberalización del comercio**

El Acuerdo sobre Agricultura (artículos 17 y 18) añade otro miembro al “sistema institucional onusiano” sobre ayuda alimentaria: el Comité de Agricultura de la OMC. Este órgano suele reunirse cuatro veces al año, aunque de ser necesario pueden convocarse reuniones extraordinarias, y su misión consiste, en líneas generales, en controlar que las operaciones de ayuda alimentaria respeten las previsiones de las normas de la OMC en esta esfera (el Acuerdo sobre Agricultura y la Decisión de Marrakech). O, lo que es lo mismo, el Comité vela porque la ayuda alimentaria no perturbe el comercio (en virtud del primer texto), y la liberalización de éste no

---

<sup>962</sup> Vid. WFP, *op. cit.* (*WFP in Numbers*).

<sup>963</sup> J. A. ALONSO (dir.), G. ANGULO, J. ATIENZA y R. GALLARDO, *op. cit.* p. 338.

<sup>964</sup> Otra vez reproducimos los datos de su página web, WFP, *Fighting the Global War on Hunger from the Frontline*, en WFP, “About WFP- Introduction- Overview”, <http://www.wfp.org/index.asp?section=1> (agosto 2004)

<sup>965</sup> WFP/EXECUTIVE BOARD, “Country Programme- Haiti (2003-2006)”, WFP/EB.3/2002/8/3, September 2002. El programa de desarrollo en Haití se dirige a los objetivos 1, 2 y 5 de los cinco objetivos en los cuales se centran las actividades de desarrollo del PMA desde 1999 (*vid. supra* nota 958).

<sup>966</sup> Para una visión general de la inseguridad alimentaria del país y las actividades del PMA ir a WFP, “World Hunger- Afghanistan”, en [http://www.wfp.org/country\\_brief/indexcountry.asp?country=004](http://www.wfp.org/country_brief/indexcountry.asp?country=004) (marzo 2004) También, WFP/UNITED COLORS OF BENETTON, “Food to go home”, en <http://www.wfp.org/newsroom/benetton/women/index.html> (marzo 2004)

<sup>967</sup> WFP/UNITED COLORS OF BENETTON, “Food for protection”, en <http://www.wfp.org/newsroom/benetton/protection/index.html> (marzo 2004)

perjudique a la cantidad de ayuda alimentaria percibida por los PBIDA (conforme a la decisión).

Las partes se comprometieron a celebrar consultas anuales en este foro, respecto a su participación en el crecimiento normal del comercio mundial de productos agropecuarios en el marco de los compromisos sobre subvenciones a la exportación del Acuerdo sobre Agricultura. Y el cotejo con otros mecanismos institucionales y las operaciones de otros organismos internacionales, le llevó al a asociar a representantes de las organizaciones internacionales implicadas (tales como el PMA, la FAO, el BM, el FMI, la OCDE, el CIC, y la CNUCED).

Con arreglo al Acuerdo sobre Agricultura, el Comité debe examinar los progresos acometidos en la aplicación de los compromisos de la Ronda Uruguay (o lo que es lo mismo, los compromisos del propio acuerdo), sobre la base de las notificaciones de los Miembros acerca de las cuestiones que se determinen, y ello con la periodicidad que asimismo se establezca. Los Miembros deben notificarle cualquier medida interna nueva o de modificación de las ya existentes (siempre que se alegue que están exentas de reducción), pueden plantearle cualquier cuestión relativa a los compromisos contraídos en el Acuerdo (art. 18.6 del Acuerdo sobre Agricultura), e incluso poner en su conocimiento las medidas que estimen que otro miembro le debía haber notificado.

Junto a lo anterior, según lo previsto en el artículo 16.2 del Acuerdo y el par. 6 de la Decisión, el Comité viene debatiendo desde 1995 sobre la aplicación de la Decisión de Marrakech, vigilando su observancia por parte de los Estados Miembros desarrollados. Cada año revisa su aplicación, sobre la base de las notificaciones que anualmente deben efectuarle los donantes acerca de la cantidad de ayuda alimentaria proporcionada a los países menos desarrollados e importadores netos de productos alimenticios, el modo por el que se proporciona la ayuda (donaciones o en términos concesionales), y los programas de asistencia financiera y técnica.

El objeto de todo este control es triple. Primero, asegurarse de que los efectos de la Ronda Uruguay no resulten en un descenso de la ayuda alimentaria, sino que ésta sea

suficiente en relación a las necesidades de los destinatarios<sup>968</sup>. Segundo, garantizar el incremento de la ayuda alimentaria en forma de donaciones u otras formas concesionales. Por último, es una manera de controlar que se mejora la eficiencia de la ayuda alimentaria.

Por esta vía, un órgano de la OMC también se encarga de controlar la ayuda alimentaria, aunque de modo parcial (solamente con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo sobre Agricultura y la Decisión de Marrakech)<sup>969</sup> y con motivaciones preeminentemente económicas, no humanitarias ni de seguridad alimentaria.

#### **4) El Comité de Ayuda Alimentaria y su vigilancia del Convenio sobre Ayuda Alimentaria**

El siguiente órgano vinculado con la administración de la ayuda alimentaria internacional es el órgano establecido para velar por la aplicación del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, uno de los dos tratados que forman parte del Acuerdo Internacional de Cereales y el que más nos interesa, el *Comité de Ayuda Alimentaria*. Este comité se estableció en 1967, con el objeto de vigilar que los signatarios respetasen el Convenio e intercambiasen información sobre las operaciones de ayuda alimentaria acometidas por todos ellos. Y ha perdurado hasta el Convenio de 1999<sup>970</sup>, aunque asistido por la Secretaría del Consejo Internacional de Cereales para las tareas administrativas y el procesamiento y distribución de informes<sup>971</sup>. A la cabeza de la Secretaría, compuesta de

---

<sup>968</sup> Existe una controversia dimanante de la indefinición del término necesidades, *vid. supra* Capítulo II.2.E de esta Segunda Parte, p. 287.

<sup>969</sup> Para ilustrarlo nos servimos de dos referencias a su actuación. Primera, la resolución de tres cuestiones de aplicación en septiembre de 2001, COMITÉ DE AGRICULTURA, *Cuestiones relativas a la aplicación*, Doc. G/AG/11, 28 septiembre 2001, en OMC, “Temas comerciales- Mercancías- Agricultura- El Comité de agricultura resuelve tres cuestiones de aplicación”, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/implementation2001\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/implementation2001_s.htm) (julio 2004)

Segunda, un informe del Presidente del Comité sobre las cuatro reuniones ordinarias del año 2002, COMITÉ DE AGRICULTURA, G/L/594, *Revista de las actividades de la OMC realizada por el Consejo General*, 21 de noviembre de 2002, en [http://www.sica.gov.ec/comext/docs/14acuerdos\\_comerciales/143omc/informe%20Com%20Agricultura%202002.pdf](http://www.sica.gov.ec/comext/docs/14acuerdos_comerciales/143omc/informe%20Com%20Agricultura%202002.pdf) (julio 2004)

<sup>970</sup> Cfr. art. XV.a del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999.

<sup>971</sup> Cfr. art. XIX *ibidem*. El CIC es un foro intergubernamental de cooperación en materia de cuestiones relativas al trigo y a los cereales secundarios que administra el AIC en vigor (de 1995). Sus miembros son las partes del Convenio sobre Comercio de Cereales (CCC), quienes se reúnen regularmente dos veces al año (junio y diciembre) para analizar la aplicación del CCC, adoptar decisiones, y examinar las políticas y



17 integrantes, se halla el Director Ejecutivo designado por el CIC<sup>972</sup>. Sin embargo, según recabamos de fuentes internas, en la Secretaría tan sólo 2 personas (de las 18 que la componen) se encargan de los asuntos de ayuda alimentaria<sup>973</sup>.

Son miembros del Comité las partes del Convenio<sup>974</sup>, representadas por delegados residentes en la sede del Convenio sobre Ayuda Alimentaria en Londres<sup>975</sup>. Entre ellos, se encomienda a un Presidente coordinar sus sesiones<sup>976</sup>, tanto en las dos reuniones regulares anuales paralelas a las del CIC como en otras<sup>977</sup>.

El Comité de Ayuda Alimentaria constituye un foro de debate en el que las decisiones se adoptan por consenso, entendido éste en el sentido de que nadie que tenga un interés en la cuestión se oponga (artículo 13 del Reglamento)<sup>978</sup>. No hay votaciones y

---

las perspectivas del mercado mundial de cereales. Las decisiones se adoptan por consenso, aunque dispone de procedimientos de votación que no se han usado desde 1974.

Los principales servicios de información proporcionados por el CIC son: “Grain Market Indicators” (semanales), Boletín Diario del CIC, “World Grain Statistics” (anuales), “Wheat and Coarse Grains Shipments” (anuales), “Food Aid Shipments” (anuales, basados en los informes que le presentan los miembros del Comité de Ayuda Alimentaria) e “Informes sobre el ejercicio financiero”.

Con miras a favorecer las compras locales y operaciones triangulares, la Secretaría del CIC debe informar al Comité de la disponibilidad en los países en desarrollo de excedentes de productos admisibles como ayuda alimentaria por el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, empleando para ello la información suministrada por los gobiernos, la FAO y el PMA. Cfr. artículo 8 del vigente Reglamento del Comité de Ayuda Alimentaria (*Rules of Procedure*), adoptado por el Comité el 13 de junio de 2000 haciendo uso del poder que le otorga el artículo XVI.a del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, texto en INTERNATIONAL GRAINS COUNCIL/FOOD AID COMMITTEE, *International Grains Agreement 1995*, May, 2001, pp. 63-72.

Además, la Secretaría puede solicitar a los gobiernos (sean o no sean miembros) y a las organizaciones internacionales información sobre la situación alimentaria de los países en desarrollo, sobre la existencia o no de excedentes en estos países, y sobre los posibles efectos de la ayuda alimentaria en su producción y consumo alimentario (cfr. artículo 11 del Reglamento del Comité de Ayuda Alimentaria).

<sup>972</sup> Cada miembro debe informar semestralmente al Director Ejecutivo de sus operaciones de ayuda alimentaria con cargo a los compromisos del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, con los detalles previstos en el artículo 9 del Reglamento del Comité de Ayuda Alimentaria (receptor, producto, valor F.o.b. (franco a bordo), condiciones, mes de envío o movilización, país donde se compró, cargo al compromiso de tonelaje o valor...). Asimismo, debe proporcionar anualmente información sobre tales operaciones al Comité, en las sesiones ordinarias.

<sup>973</sup> R. WOODHAMS, *op. cit.*

<sup>974</sup> Son parte: Argentina, Australia, Canadá, la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, los Estados Unidos, Japón, Noruega, y Suiza.

<sup>975</sup> Cfr. el art. XV.b del Convenio sobre Ayuda Alimentaria en relación con el XV.c y el XVIII.d.

<sup>976</sup> Cfr. art. XVII *ibidem*.

<sup>977</sup> Acerca de los períodos de sesiones cfr. art. XVIII *ibidem*.

corresponde al Presidente la facultad de decidir si un miembro tiene o no interés, ya que es el responsable de elaborar la conclusión del Comité sobre cada cuestión.

Conforme a lo dispuesto en el artículo XVI del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, debe desempeñar aquellas funciones y tomar aquellas decisiones que sean necesarias para cumplir las previsiones del Convenio, estableciendo al efecto su propio Reglamento. En concreto, debe examinar las necesidades de ayuda alimentaria en los países en desarrollo y la capacidad de los miembros de responder a esas necesidades, además de los progresos acometidos en la consecución de los objetivos del art. I del Convenio y el respeto de sus disposiciones<sup>979</sup>. Aparte, se prevé que pueda recibir información de los países receptores y consultarles.

Una última previsión del Convenio, tiene que ver con las controversias y las moras en el cumplimiento de las obligaciones (art. XX). En ambos casos se dice que el Comité debe reunirse y emprender la acción apropiada. Pero este artículo nunca se ha empleado, el Comité nunca se ha reunido para “*adoptar (...) las medidas pertinentes*”. En caso de mora, lo que ha ocurrido cuando un miembro estaba tan retrasado que no podía ponerse al día, es que se ha alcanzado un acuerdo de suspender sus obligaciones<sup>980</sup>. En el supuesto de controversias, sólo resulta aplicable el artículo si el Comité no se pone de acuerdo, y normalmente no se dan sino que suelen plantearse cuestiones de interpretación<sup>981</sup>, como por ejemplo sobre que alimentos pueden incluirse en los productos admisibles, esto es, en las partidas del artículo IV del Convenio sobre

---

<sup>978</sup> El artículo 13 del Reglamento establece que por consenso se entiende el acuerdo sobre una materia discutida en el Comité si la conclusión del Comité no es rechazada formalmente por ningún miembro. El siguiente precepto (14) atribuye al Comité la facultad de decidir sobre las reformas y suspensiones del Reglamento.

<sup>979</sup> El artículo 10 del Reglamento se refiere a esa revisión por el Comité del cumplimiento de las obligaciones. Le asiste en esta función el Director, quien recopila y distribuye informes entre los miembros sobre las operaciones de ayuda alimentaria de todos ellos. El Comité, en esta tarea, debe tener en cuenta si las operaciones se cumplen en el mismo año del compromiso y si respetan el mínimo de la ayuda que debe revestir la forma de donaciones (el 80 %, según dispone el art. IX.c) del Convenio sobre Ayuda Alimentaria).

<sup>980</sup> Hasta noviembre de 2003, sólo había ocurrido en dos ocasiones, y por razones prácticas, ya que habían pocos donantes: Finlandia antes de ser miembro de la UE, y Argentina.

<sup>981</sup> En estos casos, de desacuerdo sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio, el art. XX.b prevé que los miembros tengan en cuenta las recomendaciones y conclusiones alcanzados por el Comité por consenso.

Ayuda Alimentaria<sup>982</sup>. Entonces, si las controversias nunca se dieron, la única explicación posible a la introducción de esta disposición en el Convenio de 1999 es formal. El precepto se incluyó raíz del asesoramiento jurídico, en aras a convertir el Convenio sobre Ayuda Alimentaria en un tratado internacional con su propio procedimiento de solución de controversias, aunque no lo necesitara.

De las funciones del Comité resulta criticable, aunque lógico por su origen como agrupación de donantes, su precariedad. Además, el que constituya un foro restringido a los donantes impide que se dé un debate abierto a los países en desarrollo y a cuestiones generales. La Secretaría del CIC y uno o dos miembros eran partidarios de convertir el Comité de Ayuda Alimentaria en un órgano más útil, puesto que hasta la fecha de la renegociación del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1995 (posteriormente Convenio de 1999) únicamente se limitaba a aceptar formalmente los informes que se le presentaban los Estados, y a recibir los informes de la Secretaría sobre los suministros actuales de ayuda alimentaria. Sin embargo, una serie de problemas obstaculizaban la mejora del órgano. Por un lado, la oposición de un grupo de donantes (escandinavos) a mantener discusiones generales puesto que concebían el Comité como un club de donantes. Por otro, el hecho de que nunca acudiesen a las reuniones las personas cualificadas y competentes para debatir sobre la ayuda alimentaria como instrumento de desarrollo (eran expertos en cuestiones de agricultura)<sup>983</sup>.

A pesar de los anteriores obstáculos, desde el Convenio de 1980 los miembros del Convenio sobre Ayuda Alimentaria comenzaron a utilizar este Comité como foro de deliberación sobre sus políticas de ayuda alimentaria y para analizar las experiencias

---

<sup>982</sup> El artículo no es claro acerca de la inclusión de leche desnatada (habla de leche desnatada en polvo, y se ha entendido que, al especificarlo de este modo el Convenio, no incluye la leche desnatada), y tampoco respecto a la posibilidad de proporcionar los micronutrientes por separado (el art. IV.d del Convenio habla de “*micronutrientes junto con productos admisibles*”, por lo que se refiere a los micronutrientes mezclados, no por separado. Sin embargo, la falta de claridad no posee gran relevancia, ya que estos productos representan un tonelaje pequeño de la ayuda alimentaria.

<sup>983</sup> Algunos de los que vivieron de cerca estos obstáculos consideran que habría sido bueno que en el Comité se comparasen las visiones de los donantes acerca de otras cuestiones, como los diferentes estándares de calidad (actualmente, los cultivos genéticamente modificados), ya que en aquella época algunos países en desarrollo restringieron las importaciones de productos aduciendo este motivo (los países del Este de África pusieron controles estrictos a las importaciones de maíz). Es la opinión de D. CHURCH, *op. cit.*

recogidas acerca de la eficacia de las entregas de ayuda<sup>984</sup>. En la práctica actual, las sesiones del Comité de Ayuda Alimentaria tratan las cantidades de ayuda alimentaria suministrada, el destino, las condiciones, la modalidad..., además de las cantidades que se prevé se suministrarán en el siguiente ejercicio. También suelen abordarse otras cuestiones, tales como el modo de mejorar algunos aspectos de las operaciones de ayuda alimentaria.

En la antepenúltima sesión regular del Comité de Ayuda Alimentaria (8-9 de diciembre de 2003)<sup>985</sup>, bajo la presidencia del Sr. Frank van der Staaij (del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos) se examinaron las operaciones de ayuda alimentaria de los miembros del ejercicio 2002/2003, y se intercambió información respecto a las cantidades que probablemente se enviarían en el 2003/2004 y sobre los esfuerzos por reaccionar ante emergencias. Sobre la primera cuestión, los datos recabados ilustraban la situación: total de embarques de 9,2 millones de toneladas (1 millón menos que el período anterior, pero mucho más que los compromisos de 5 millones de toneladas), principalmente destinados a África (3, 8 millones de toneladas), más del 75 % destinados a Países Menos Adelantados y otros países de bajos ingresos, 93 % de la ayuda alimentaria fueron donaciones, y más de 3,5 millones de toneladas (42 %) se canalizaron a través del PMA. En relación a la segunda, parecía que se iba a volver a repetir la cantidad del 2002/2003. Sobre la tercera, se reflexionó sobre el modo de mejorar la evaluación de las necesidades de ayuda alimentaria y la reacción de los donantes ante las emergencias alimentarias, y como mejorar el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de modo que fuera más efectivo en la resolución de problemas alimentarios.

La penúltima reunión se celebró en la semana del 14 de junio de 2004, bajo la misma presidencia. Como era previsible, decidió abrir a renegociación el Convenio sobre Ayuda Alimentaria para “*strengthen the capacity of food aid to be provided to meet identified needs, when food aid is the most appropriate response*”. Con este objeto,

---

<sup>984</sup> CIC, *op. cit.* (Aumentando la Cooperación en el Comercio de Cereales y la Seguridad Alimentaria Mundial).

<sup>985</sup> CIC/Comité de Ayuda Alimentaria, *Comunicado de prensa de 12 de diciembre de 2003*, disponible en la página web del IGC (siglas del CIC en inglés, International Grains Council), “Press Releases- español-12 de diciembre de 2003”, <http://www.igc.org.uk/press/prs.htm> (marzo 2004). Sobre la anterior reunión,

se estableció un Grupo de Trabajo para formular recomendaciones a la siguiente sesión del Comité (de 2 de diciembre de 2004) sobre el contenido de un nuevo convenio. Éstas han insistido en la necesidad de mejorar la evaluación de las necesidades de los receptores y esperar a la conclusión de las negociaciones de la OMC sobre agricultura antes de renegociar el Convenio sobre Ayuda Alimentaria. Mientras tanto, parece probable que en junio de 2005 el convenio en vigor vuelva a ser prorrogado por otros dos años<sup>986</sup>.

### **5) El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE como órgano vital para la definición y evaluación de la ayuda**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es otro de los actores involucrados en la lucha internacional contra el hambre y por el desarrollo, como su propio nombre indica. Esta organización con sede en París y personalidad jurídica internacional, sucedió<sup>987</sup> en 1961 a otra organización de cooperación económica preexistente desde el 16 de abril de 1948: la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE<sup>988</sup>).

---

celebrada la semana del 23 de junio de 2003, *vid.* CIC/Comité de Ayuda Alimentaria, *Comunicado de prensa de 30 de junio de 2003*, *ibidem*.

<sup>986</sup> *Vid.* CIC/Comité de Ayuda Alimentaria, *Comunicado de prensa de 21 de junio de 2004*, disponible en la página web del IGC, “Press Releases- español- 21 de junio de 2004”, <http://www.igc.org.uk/press/prs.htm> (agosto 2004)

E IGC/FOOD AID COMMITTEE, *Press Release of December 8th 2004*, accesible en la página web del IGC, “Press Releases- 8 December 2004”, en <http://www.igc.org.uk/press/pre.htm> (enero 2005)

<sup>987</sup> Cfr. arts. 18 (sede) y 15 (transición de Organización Europea para la Cooperación Económica a OCDE) del Convenio de la OCDE de 14 de Diciembre de 1960. *Vid.* OECD, *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*, en OECD, “About OECD- OECD Convention and Membership”, [http://www.oecd.org/document/7/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1915847\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/document/7/0,2340,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1.00.html) (enero 2004)

Las Declaraciones de determinados países Miembros (Australia, EEUU, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido) relacionadas con el Convenio de la OCDE se hallan en la página web de la OECD, “About OECD- OECD Convention and Membership- Declarations by certain Member Countries relating to the Convention on the OECD”, [http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1889499\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en_2649_201185_1889499_1_1_1_1.00.html) (diciembre de 2003). Se refirieren principalmente al ámbito geográfico en el que se aplica el Convenio.

<sup>988</sup> La OECE se estableció con el principal objeto de administrar la ayuda suministrada a Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Sobre ella *vid.* la página web de la OECD, *Organisation for European Economic Co-operation*, en OECD, “About OECD- Overview of the OECD: What is it? History? Who does what? Structure of the organisation?- How has it developed?- OEEC- Organisation for European Economic Co-operation”, [http://www.oecd.org/document/48/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1876912\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,2340,en_2649_201185_1876912_1_1_1_1.00.html) (enero 2004)

En el contexto de la II Posguerra Mundial, la creación de la OECE había supuesto un aliento de esperanza para el futuro de una Europa desolada: la institucionalización de la ayuda y cooperación económicas. Obedecía al deseo, materializado en el Plan Marshall<sup>989</sup> y la Conferencia de los Dieciséis (Conferencia para la Cooperación Económica Europea), de establecer una organización permanente que continuase trabajando en un programa de recuperación conjunto y supervisase la distribución de la ayuda que EEUU y Canadá suministraban a Europa para su reconstrucción bajo el Plan Marshall<sup>990</sup>.

Sin embargo, una vez operada la sucesión en 1961, la nueva organización distaba de su predecesora en aspectos importantes. No sólo se ampliaron los miembros (los 18 originarios de la OECE más EEUU y Canadá<sup>991</sup>), sino que lo mismo sucedió con

---

<sup>989</sup> G. C. MARSHALL, *Marshall Plan Speech*, en OECD, “About OECD- Overview of the OECD: What is it? History? Who does what? Structure of the organisation?- How has it developed?- Marshall Plan”: [http://www.oecd.org/document/10/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1876938\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/10/0,2340,en_2649_201185_1876938_1_1_1_1,00.html) (diciembre de 2003). George C. Marshall (Secretario de Estado de los Estados Unidos) pronunció este discurso el 5 de Junio de 1947 en la Universidad de Harvard. Su ponencia inició el Programa de Ayuda Europea de la posguerra, conocido como el Plan Marshall. Instó a la adopción de “*some agreement among the countries of Europe as to the requirements of the situation and the part those countries themselves will take in order to give proper effect to whatever action might be undertaken by this Government*”. Puso especial énfasis en las repercusiones de la guerra para la economía europea y tomo nota de las necesidades europeas de comida y otros productos esenciales extranjeros durante los siguientes 3 o 4 años, muy superiores a la capacidad de pago, por lo que estimó “*logical that the United States should do whatever it is able to do to assist in the return of normal economic health in the world, without which there can be no political stability and no assured peace*” y afirmó que (paradójicamente) “*(their) policy (was) directed not against any country or doctrine but against hunger, poverty, desperation and chaos*”.

<sup>990</sup> La OECE comenzó a perder importancia cuando el Plan Marshall terminó inesperadamente en 1952, a la vez que se prefirió la OTAN como vía para prestar ayuda económica. Porque, en 1951, la Conferencia de la OTAN que se celebró en Ottawa estableció un comité especial que decidió que la OECE se encargaría sólo de las cuestiones económicas europeas, incluidas las relacionadas con el funcionamiento de la OTAN, y se desarrollaron otras organizaciones independientes para cubrir la esfera de actividad de la OECE.

<sup>991</sup> Los miembros originarios fueron 20 (firmaron el Convenio sobre la OCDE el 14 de Diciembre de 1960), aunque posteriormente otros 10 países se unieron a la organización. Los miembros actuales son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, Méjico, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. Fechas de depósito de sus instrumentos de ratificación en [http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1889402\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_201185_1889402_1_1_1_1,00.html) (diciembre 2003).

Aparte, mantiene relaciones con otros 70 países no miembros [http://www.oecd.org/department/0,2688,fr\\_2649\\_33709\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,fr_2649_33709_1_1_1_1,00.html) (diciembre de 2003)

Respecto a la Comunidad Europea como Miembro, el artículo 13 remite al Protocolo Adicional nº 1 al Convenio de la OCDE de 14 de Diciembre de 1960, en lo que concierne a la representación de las Comunidades Europeas en la OCDE, texto en [http://www.oecd.org/document/8/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1916040\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/8/0,2340,en_2649_201185_1916040_1_1_1_1,00.html) (diciembre de 2003)

su ámbito de actuación (se pasaba de sus propios miembros, a casi todo el mundo - a los países que aceptan la economía de mercado-), y enfoque (de considerar las áreas políticas aisladamente dentro de cada país, a considerar varias áreas políticas que interactúan a través de los países y más allá de la OCDE). Del Convenio de la OCDE se derivan sus principales objetivos: el crecimiento económico sostenible, el empleo y la expansión del comercio mundial (art. 1). Para lograrlos, la clave estriba en articular la cooperación económica, en cuanto garantía de paz (par. 6), de modo que los países más adelantados asistan económicamente a los que están en proceso de desarrollo económico<sup>992</sup>.

Cabe que la organización, a través del Consejo (compuesto por todos los Estados Miembros, art. 7), adopte decisiones obligatorias para las Partes (art. 5.a) o recomendaciones, todas ellas, en principio, por acuerdo mutuo de los Miembros (art. 6).

Centrándonos en la ayuda alimentaria, uno de sus órganos (el *Comité de Ayuda al Desarrollo* o CAD) desempeña unas tareas cruciales para la definición, evaluación y eficiencia de la ayuda. El CAD reúne datos sobre ayuda al desarrollo (muy incompletos en lo que se refiere a la ayuda alimentaria) y ha fijado los criterios por los que la ayuda internacional reúne las condiciones para merecer el calificativo de Ayuda Oficial al Desarrollo, y por lo tanto indirectamente viene marcando en parte lo que constituye ayuda alimentaria. Además, sirve de foro para que los donantes discutan sobre diferentes aspectos de la ayuda.

Anteriormente conocido como Grupo de Ayuda al Desarrollo, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE fue creado por una Resolución ministerial de 23 de julio de 1960, con el mandato de proseguir las negociaciones sobre los métodos a aplicar para hacer disponibles los recursos nacionales dirigidos a ayudar a los países y regiones en el proceso de desarrollo económico, y para ampliar y mejorar el flujo de fondos a largo plazo y otra ayuda al desarrollo en su favor<sup>993</sup>. Hoy en día, el CAD<sup>994</sup> es

---

<sup>992</sup> Cfr. el considerando del par. 8 del Convenio de la OCDE, *op. cit.*: “(b)elieving that the economically more advanced nations should cooperate in assisting to the best of their ability the countries in process of economic development”.

<sup>993</sup> Encontramos su mandato en la página web de la OECD/DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE (DAC), *The Development Assistance Committee (DAC)’s Mandate*, en OECD, “By Department- OECD Secretariat: DAC Development Co-operation- About- The DAC and its Subsidiary

uno de los principales foros de debate entre los grandes donantes bilaterales para incrementar la efectividad de sus esfuerzos en apoyo del desarrollo sostenible. Su cometido central es impulsar la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo, para que contribuya a capacitar a los países en desarrollo a participar en la economía global y a las personas a superar la pobreza.

Respecto a su organización interna, el Presidente (Richard Manning) dirige las reuniones ordinarias (a las que asisten los delegados de los países miembros en París y representantes de las capitales), así como la Reunión Anual de Alto Nivel (a la que asisten ministros de cooperación para el desarrollo o los responsables de organismos de ayuda). En el desempeño de sus trabajos cuenta con el apoyo logístico de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo (DCD)<sup>995</sup>, una de las 12 direcciones con las que cuenta la OCDE. Ha puesto en marcha grupos de trabajo, grupos de estudio y redes, donde los miembros del CAD son representados por especialistas. Sus mandatos reflejan las grandes orientaciones del Comité: aspectos financieros de la ayuda al desarrollo; ayuda al desarrollo; medioambiente; estadísticas; evaluación de la ayuda; igualdad de sexos; buena gestión de los asuntos públicos (gobernanza) y fortalecimiento de las capacidades; conflictos, paz y desarrollo; y armonización de las prácticas de los donantes<sup>996</sup>. Como se presume que los miembros de la OCDE<sup>997</sup> comparten unos

---

Bodies”, [http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_1918654\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_33721_1918654_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004)

Para una visión en profundidad sobre el origen y las actividades del Comité puede consultarse el libro del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES/SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, *El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Doctrina y Actividades*, Ministerio de Asuntos Exteriores/Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, septiembre 2000, 1ª ed.

<sup>994</sup> Debemos distinguir las siglas de DCD o Dirección de Cooperación para el Desarrollo, del CAD o Comité de Ayuda al Desarrollo. Sobre el CAD *vid.* OECD, *Development Assistance Committee In Dates*, prepared for the 40th Anniversary of the Development Assistance Group/Development Assistance Committee, Paris, en OECD, “By Department- OECD Secretariat: DAC Development Co-operation-About- DAC in Dates”, <http://www.oecd.org/dataoecd/3/38/1896808.pdf> (agosto 2004); y OECD/H. FÜHRER, *A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in dates, names and figures*, Paris, 1996, en OECD, “By Department- OECD Secretariat: DAC Development Co-operation- About- The Story of Official Development Assistance”, <http://www.oecd.org/dataoecd/3/39/1896816.pdf> (agosto 2004) El Grupo de Asistencia al Desarrollo establecido en 1960 se transformó un año más tarde en el CAD de la OCDE, cuando la OCDE sustituyó a la OECE.

<sup>995</sup> Esa función le vale a la DCD el sobrenombre de Secretaría del CAD.

<sup>996</sup> Concretamente, los órganos subsidiarios del CAD son: el Grupo de Trabajo sobre estadísticas, el Grupo de Trabajo sobre la eficacia de la ayuda y las prácticas de los donantes, la Red sobre evaluación en



objetivos relativos a la conducta de sus programas de ayuda, en estas materias el CAD elabora directrices para guiar el diseño y ejecución de estos programas.

Una de sus principales actividades es la recopilación de estadísticas. Estas estadísticas del CAD pretenden satisfacer las necesidades de los que elaboran las políticas de cooperación al desarrollo y servir de punto de referencia para evaluar el rendimiento de los donantes de ayuda, ya que sirven de base a la OCDE para elaborar “Peer Reviews” (informes) de los donantes cada tres o cuatro años y para medir el grado de cumplimiento de las recomendaciones internacionales sobre cooperación al desarrollo por parte de los Estados (ej. condiciones, volumen...). Están disponibles en la web<sup>998</sup>, aparte de en publicaciones oficiales como el Informe sobre Cooperación al Desarrollo anual, y la Distribución Geográfica de los Flujos Financieros a los Receptores de Ayuda. Los datos se obtienen de las notificaciones efectuadas por los diferentes países donantes, por lo que para poderlos comparar es necesario que los procedimientos de obtención y exposición de las estadísticas sean similares. Precisamente esa uniformidad es lo que impulsan las Directivas del CAD para los informes estadísticos de octubre de 2000<sup>999</sup>, en cuanto directrices que deben inspirar la recolección de datos en el ámbito nacional. Como se es consciente de la insuficiencia de los informes anuales de las tablas del CAD (faltan detalles para poder producir toda la

---

materia de desarrollo, la Red sobre igualdad de género, la Red sobre medioambiente y cooperación para el desarrollo, la Red sobre reducción de la pobreza, la Red sobre gobernanza, y la Red sobre conflictos, paz y cooperación para el desarrollo. Sobre los mismos *vid.* OECD, *op. cit.* (*The Development Assistance Committee (DAC) 's Mandate*).

<sup>997</sup> En la actualidad son 23 - fechas de adhesión, en OECD, “By Department- OECD Secretariat: DAC Development Co-operation- About- DAC Members and Date of Membership”, [http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_1893350\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_33721_1893350_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004) -: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos, y Comisión Europea (desde 1961).

<sup>998</sup> Cfr. OCDE, Estadísticas de Desarrollo internacionales online del CAD y CRS sobre ayuda y otros flujos de recursos, en <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm> (enero 2004). Estadísticas 2004: [http://www.oecd.org/document/11/0,2340,en\\_2825\\_495602\\_1894347\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,2340,en_2825_495602_1894347_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004) Todas las estadísticas sobre ayuda en [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_34447\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34447_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004). Desde ahí se puede acceder a la ayuda por donante, por receptor, por región, y a la lista del CAD de receptores de ayuda, entre otros. Y en [http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647,en\\_2825\\_495602\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647,en_2825_495602_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004)

<sup>999</sup> DAC Statistical Reporting Directives, CAD (OCDE), 2000, en <http://www1.oecd.org/dac/htm/dacdir.htm> (enero 2004). En sus Anexos, encontramos una lista de los receptores del CAD, y una lista de las contribuciones de las organizaciones internacionales que son AOD o AO. A lo largo del tiempo han sufrido modificaciones.

información requerida para considerar cuestiones políticas concretas), se complementa con la notificación de las transacciones individuales en el Sistema CRS (Creditor Reporting System)<sup>1000</sup>.

Por su parte, la Red del CAD sobre Evaluación en materia de Desarrollo, compuesta por representantes de 30 organismos de desarrollo bi y multilaterales, se ocupa de la mejora de la evaluación, en aras a lograr que la ayuda al desarrollo sea más efectiva. Buena muestra de su trabajo por uniformizar las prácticas es el vocabulario común de julio de 2002, *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*<sup>1001</sup>, elaborado por el Grupo de Trabajo del CAD sobre evaluación de la ayuda para hacer frente a la ambigüedad existente hasta el momento.

Por último, el Grupo de Trabajo del CAD sobre Eficacia de la Ayuda y Prácticas de los Donantes, establecido en mayo de 2003 en el contexto del consenso internacional alcanzado en Monterrey acerca de las acciones necesarias para promover una asociación global para el desarrollo y acelerar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, examina áreas relacionadas con la eficacia de la ayuda alimentaria, como la desvinculación.

## **6) Consideraciones finales**

En la materia que nos ocupa, consideramos imprescindible la existencia de coherencia, porque ésta resulta necesaria en toda cuestión relativa a políticas y gastos públicos y con aspectos prácticos y logísticos, como es el caso de la *ayuda alimentaria al desarrollo*. Sin embargo, la coherencia es difícil de conseguir, debido a las diferentes prioridades de los donantes y la disparidad de los criterios presupuestarios y jurídicos<sup>1002</sup>.

---

<sup>1000</sup> Directivas para presentar informes a la base de datos sobre actividades de ayuda (Sistema de notificación de los países acreedores) en [http://www.oecd.org/document/56/0,2340,en\\_2825\\_495602\\_1948088\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/56/0,2340,en_2825_495602_1948088_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004)

<sup>1001</sup> Está redactado en inglés, francés y español, OCDE, *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París, 2002, en <http://www.dac-evaluations-cad.org/dac/> (enero 2004)

<sup>1002</sup> Vid. E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *op. cit.* (*Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l'Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*) p. 21.

Como ya hemos advertido, medimos la coherencia conforme a dos criterios: si el sistema institucional multilateral permite conciliar los intereses que se dan cita en la ayuda y son objeto de protección por los distintos textos internacionales, y si no existen excesivos órganos con duplicidad de funciones.

De la descripción que antecede derivamos que esas exigencias no se satisfacen con la actual configuración del sistema institucional multilateral de *ayuda alimentaria al desarrollo*. Existen demasiados dispositivos institucionales (instituciones, órganos y comités) que sirven de foro para discutir cuestiones relativas a la ayuda alimentaria entre donantes y beneficiarios, con un solapamiento de responsabilidades en determinados aspectos de la ayuda alimentaria y unas prioridades distintas que en ocasiones pueden colisionar (como por ejemplo, la liberalización del comercio y la seguridad alimentaria)<sup>1003</sup>. Ocurre lo mismo con todos los demás aspectos de la seguridad alimentaria<sup>1004</sup>.

El problema es que varios de los aspectos de las políticas de *ayuda alimentaria al desarrollo* se consideran paralelamente en diferentes foros: los compromisos mínimos del Convenio sobre Ayuda Alimentaria se controlan por el Comité de Ayuda Alimentaria, actuando como secretaría el Consejo Internacional de Cereales; el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO proporciona un marco general para las políticas de ayuda alimentaria; el Subcomité Consultivo sobre Colocación de los Excedentes de la FAO controla la ayuda alimentaria para asegurar que los principios del libre comercio no se violan; es una cuestión de la OMC; y la Junta Ejecutiva del PMA

---

<sup>1003</sup> Los actores involucrados son variados en cuanto a su origen e intereses preferentes, seguridad alimentaria nacional, liberalización del comercio, desarrollo, seguridad alimentaria individual...

<sup>1004</sup> El peligro de este alto número de implicados es que la seguridad alimentaria sea de la incumbencia de todos ("everybody's business") pero no sea responsabilidad de nadie. Desde 1974, muchos organismos de las Naciones Unidas, programas bilaterales y la mayoría de ONG han convertido la seguridad alimentaria en objetivo fundamental de sus actividades. En 1997 la situación era la siguiente: dentro del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones financieras internacionales, al menos 36 organismos estaban dedicados directa o indirectamente a objetivos de seguridad alimentaria y nutrición, y habían 18 centros internacionales del GICAI. Vid. ODI, *op. cit.* ("Global Hunger and Food Security after the World Food Summit"), especialmente Box 2: "Mandates and responsibilities: the issue of incoherence". Con ocasión de nuestra intervención como Discussant en el panel "International Institutions, Global Governance and Food Security" del *Second International Workshop for Young Scholars (WISH)* "Food Security in Europe and in the World" - Centre d' Études et de Recherches Internationales et Communautaires (Faculté de Droit et de Science Politique, Université d' Aix Marseille III)/European Law Journal, Aix-en-Provence, 26-27 septiembre 2003-, tuvimos la oportunidad de discutir sobre estos extremos y poner de manifiesto la necesidad de mejorar la gobernanza global de la seguridad alimentaria.

tiene también el mandato de considerar cuestiones de política de ayuda alimentaria más amplias.

Además, si bien hasta 1993, el Consejo Alimentario Mundial (con su propia Secretaría en Roma) proporcionó un foro anual (fundamentalmente de Ministros de Agricultura) para debatir sobre la seguridad alimentaria (incluida la ayuda alimentaria), a fecha de hoy no hay un foro u organismo único a través del cual se pueda considerar automáticamente una crisis internacional o nacional importante, o revisar y negociar la política global.

Así pues, la actual incoherencia institucional del sistema internacional de seguridad alimentaria puede ilustrarse con el caso concreto de la *ayuda alimentaria al desarrollo*. Las cuestiones subyacentes son similares en todos los aspectos de la política de seguridad alimentaria: incoherencia, mandatos solapados, responsabilidad dividida arbitrariamente, falta de coordinación... y ninguna de estas materias se trató en la CMA 96, ni en ninguna otra conferencia internacional. El sistema es imperfecto y se ha dejado a su suerte.

Este aspecto del régimen institucional multilateral se debe, en gran medida, a la ausencia de una orientación clara de la *ayuda alimentaria al desarrollo* en la normativa internacional multilateral. La falta de orientación de las normas explica la existencia de una pluralidad de intereses contradictorios por los que velan las diferentes instituciones.

En definitiva, al igual que sucede con las normas multilaterales sobre *ayuda alimentaria al desarrollo*, la pluralidad de instituciones y órganos multilaterales involucrados en la este tipo de ayuda alimentaria no otorgan al instrumento un rol claro y coherente. Resulta necesario corregir estas imperfecciones por parte de los órganos e instituciones regionales y/o de la organización de los donantes individuales. En la siguiente parte de la tesis, centraremos esta cuestión en la Unión Europea.

## CAPÍTULO IV.- POSICIONAMIENTO CRÍTICO EN TORNO A LA AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO

Desde sus comienzos, la ayuda alimentaria ha sido un instrumento controvertido. Siempre ha habido autores que postulan su existencia y otros que la niegan, y cada uno de ellos justifica su postura con criterios ligados a los efectos, eficacia, eficiencia y función de la ayuda<sup>1005</sup>. Pero en la actualidad, las críticas vienen referidas, fundamentalmente, al instrumento objeto de nuestro estudio. Conscientes de este contexto internacional y de su repercusión en la inestabilidad del régimen internacional de *ayuda alimentaria al desarrollo*, pasamos a continuación a examinar los argumentos esgrimidos en contra de la ayuda alimentaria en general, y de la *ayuda alimentaria al desarrollo* en particular.

Por otra parte, como los principales frentes de debate son los efectos de la ayuda alimentaria y su contribución al desarrollo, un análisis de los mismos nos permitirá comprender porqué el papel que la ayuda alimentaria posee en la actualidad depende de cada donante y de la postura que adopte ante tales críticas. De esta manera, estaremos en condiciones de examinar el régimen jurídico y la política sobre ayuda alimentaria y seguridad alimentaria de la UE, conscientes de las limitaciones de este instrumento y sus aspectos más debatidos.

Debemos ser moderados, y huir de los extremos, sopesando las ventajas y los inconvenientes de este instrumento de desarrollo. Conforme sostiene la Comisión Europea<sup>1006</sup>, “(a)rguments for or against the use of food aid should be made on the grounds of its efficiency as an instrument to address specific problems and situations:

- to preserve lives and assets during natural and man-made disasters;

- to protect vulnerable social groups, including refugees, internally displaced persons, the disabled, AIDS orphans and the destitute;

---

<sup>1005</sup> No debemos confundir los términos de eficacia (o efectividad) y eficiencia. El segundo suele identificarse en la actualidad con la relación coste-efectividad o la rentabilidad. Para una definición de cada uno de ellos *vid. infra* p. 368.

- *to tackle chronic malnutrition where this seriously impairs people's abilities to engage in normal productive activities*".

En este capítulo veremos, en primer lugar, las críticas tradicionales a la ayuda alimentaria, relacionadas con los efectos de la ayuda, negativos y positivos. Estos últimos enlazarán con el siguiente epígrafe: el debate actual sobre la contribución de la *ayuda alimentaria al desarrollo*.

### **1) Antecedentes: revisión de la discusión tradicional sobre los efectos perversos de la ayuda alimentaria**

El primer tipo de argumentos vertidos en contra de la ayuda alimentaria se centró en sus efectos, sobre los cuales la comunidad de especialistas en ayuda alimentaria debatió en profundidad. Un nutrido grupo de economistas y expertos en desarrollo puso de manifiesto la existencia de innumerables efectos negativos que llevaban a apostar por su abandono o restricción a casos de emergencia<sup>1007</sup>. Se tachaba de instrumento inferior a la ayuda financiera (tipo de ayuda de segunda clase o sustituto inferior), típicamente estadounidense (en el sentido de utilizarse para disponer de los excedentes agrícolas), y plagado de efectos desincentivadores (desatiende la producción agrícola nacional, provoca el descenso de los precios nacionales...) y negativos (distorsión de los patrones de consumo, generación de dependencia...).

No obstante, estas críticas no bastaban para abandonar esta ayuda alimentaria, por varias razones. Primera, porque la ayuda alimentaria no era inferior a la ayuda financiera, sino un medio de acción diferente que debía aplicarse cuando fuese más eficiente y efectivo desde el punto de vista del donante y del receptor. Segunda: aunque el desprecio de la ayuda alimentaria debido a sus efectos se basaba en casos reales, se incurría en el error de asociar las malas experiencias a la propia naturaleza del instrumento; que la ayuda alimentaria pudiese producir estos efectos no quería decir que siempre los produjese ni que se tratara de una ayuda de segunda clase, sino que potencialmente podía incurrir en esos defectos. Además, a pesar de ser cierto que la

---

<sup>1006</sup> Vid. EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.* (*Fighting Hunger. Food Security at the heart of Poverty Reduction*) p. 5.

<sup>1007</sup> Se postulaba limitar su uso a corto plazo porque beneficiaba el consumo, y a largo plazo la única ayuda que incrementaba la inversión era ayuda no alimentaria.

ayuda alimentaria surgió como vía de disposición de excedentes, posteriormente cambió de naturaleza. Y por último, si bien es propio de este tipo de ayuda el que esté influenciada por diferentes motivaciones (económicas, de disposición de excedentes, humanitarias...), su interferencia puede corregirse para asegurar el menor interés propio posible<sup>1008</sup>.

Así lo pensó Singer, y refutó todos los principales argumentos del anterior grupo de expertos. No había pruebas que apoyasen que la ayuda alimentaria del Plan Marshall impidiese a Europa del Oeste y a los países en desarrollo incrementar su producción alimentaria nacional, y el debate sobre si la ayuda alimentaria era inferior a la financiera era superfluo<sup>1009</sup>. Como todos los tipos de ayuda, la ayuda alimentaria podía tener efectos desincentivadores que había que eludir, puesto que no eran automáticos ni inherentes al instrumento y podían evitarse. Los efectos perniciosos resultaban de una defectuosa planificación y administración, y estaban subordinados al contexto político y el modo de empleo de la ayuda alimentaria. Los efectos de la ayuda en las dietas podían ser negativos (por ejemplo, probar alimentos caros y no producidos localmente) o positivos (por ejemplo, dietas más completas), pero esto dependía de muchos factores y podía esquivarse con compras locales y triangulares. Además, los efectos desincentivadores también podían imputarse a la ayuda financiera y a las importaciones comerciales.

Sobre la base de todo ello, antes de aproximarnos a las críticas más recientes a la *ayuda alimentaria al desarrollo*, debemos repasar los principales argumentos esgrimidos por los que rechazaban y limitaban el papel de la ayuda alimentaria, pues siguen presentes hoy en día en un sector de la comunidad de especialistas. Comenzaremos demostrando la relatividad de las críticas a la ayuda alimentaria (Capítulo IV.1.A), para después subrayar su potencial producción de efectos positivos

---

<sup>1008</sup> Por ejemplo, a través de las compras locales y triangulares.

<sup>1009</sup> Las razones eran varias. Primera, la ayuda alimentaria era mayor cuantitativamente y respetaba los compromisos del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, pero la ayuda financiera era más limitada y no alcanzaba los objetivos internacionales. Segunda, se cuestionaba la validez de la distinción entre ayuda alimentaria y ayuda financiera, pues muchas veces la ayuda alimentaria es ayuda financiera, y la ayuda financiera suele ser también ayuda en productos como la ayuda alimentaria. Y tercera y última, aunque la ayuda financiera fuese preferible a la ayuda alimentaria cuando estaba desvinculada, normalmente la ayuda financiera solía estar vinculada explícita o implícitamente. *Vid.* H. SINGER, J. WOOD y T. JENNINGS, *op. cit.* (*Food Aid. The Challenge and the Opportunity*) pp. 194-197.

(Capítulo IV.1.B). La constatación de que puede producir efectos positivos permitirá enlazar con el debate actual, centrado en la ayuda alimentaria como instrumento de desarrollo.

A) ¿Un instrumento con inevitables efectos negativos?

Vamos a desarrollar las críticas relativas a los efectos de la ayuda alimentaria con un doble propósito. Primero, porque deben conocerse los riesgos de este instrumento en aras a mejorar su administración, utilización y eficacia. Y segundo, porque constituyeron el centro del debate inicial en torno a la ayuda alimentaria, y si se tratase de defectos absolutos e inevitables de la ayuda sería absurdo plantearse el papel de la misma a largo plazo (en el desarrollo).

En 1962 el Comité de Agricultura de la OCDE denunció los efectos perjudiciales de la ayuda alimentaria y desde entonces la cuestión ha sido desarrollada por numerosos estudiosos y expertos de organismos internacionales vinculados con el citado instrumento de ayuda<sup>1010</sup>. Por eso, en la actualidad el conjunto de críticas a la ayuda alimentaria fundadas en sus efectos está acotado, y no cabe esperar que se descubran otros posibles impactos perniciosos de este tipo de ayuda. Fundamentalmente, se identifican tres frentes de ataque: los efectos desincentivadores de la ayuda alimentaria (Capítulo IV.1.A.i), los efectos relacionados con su gestión y distribución (Capítulo IV.1.A.ii) y las finalidades de la ayuda (Capítulo IV.1.A.iii).

*i.- Desmitificación de los efectos desincentivadores*

Se ha atribuido a la ayuda alimentaria la producción de efectos desincentivadores, que alcanzan a los precios, a la producción, al mercado de trabajo, a las políticas del receptor y a los hábitos alimenticios. Este extremo ha constituido

---

<sup>1010</sup> Sobre los efectos de la ayuda alimentaria, entre otros, *vid.* M. S. PAGGI y C. P. ROSSON, *op. cit.* pp. 2-3; y E. J. CLAY, *op. cit.* (“Reforming Food Aid: time to grasp the nettle”). Asimismo, S. ESCOBAR-HERMIDA, *op. cit.*, analiza todos los efectos perniciosos de la ayuda al desarrollo en general y la ayuda alimentaria en particular, con una postura excesivamente crítica, por cuanto olvida tratar de la *ayuda alimentaria al desarrollo* y sus efectos positivos.



“the `storm centre´ of the debate on food aid”<sup>1011</sup> y reviste importancia por cuanto afecta a la seguridad alimentaria a largo plazo de la población.

Respecto a los efectos en los precios, es cierto que la ayuda alimentaria puede generar una distorsión en los mercados internacionales, ya que al proporcionar importaciones baratas puede rebajar los precios agrícolas del país importador, en detrimento de los productores domésticos<sup>1012</sup>. A la vez, esa tendencia a reducir los precios de los alimentos en el mercado desincentiva la producción local del sector agrícola e incita a producir para el autoconsumo y la exportación<sup>1013</sup>, lo cual conduce a un incremento del desempleo y un descenso de los salarios.

Además, la disponibilidad de ayuda alimentaria puede afectar a las políticas de los receptores y generar dependencia<sup>1014</sup>, desincentivándoles a preocuparse por la agricultura y otros aspectos de la seguridad alimentaria y a reformar sus políticas en aras

---

<sup>1011</sup> Cita de S. MAXWELL, “The Disincentive Effect of Food Aid: A Pragmatic Approach”, en E. CLAY y O. STOKKE, *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, Frank Cass, London, 1991, pp. 66-90, p. 66. Maxwell revisa la literatura preexistente acerca de los efectos desincentivadores, iniciada por Schultz en 1960, a la que tacha de incompleta, inadecuada e insuficiente. Y propone una nueva aproximación más amplia, en la que se fijan unos escenarios posibles en los que se manifiestan estos efectos (p. 74, “Figure 1”), unos indicadores de alerta (p. 77, “Figure 2”), y unos métodos para atribuir a la ayuda alimentaria los efectos desincentivadores (relación de causalidad, p. 78). Concluye que resultan necesarias buenas políticas alimentarias para que la ayuda alimentaria no sólo no produzca efectos desincentivadores, sino que además posea efectos positivos incentivadores (p. 66). Analiza tres casos y prueba que en todos ellos eran necesarios cambios en las políticas, pero a pesar de ello “a constructive role remained for food aid” (p. 86). Sus conclusiones “...are broadly in line with the literature on food aid. The possibility of disincentive effects is modified by government policy, which is not normally determined primarily by the flow of food aid... In general, the case studies support the view that food aid needs to be integrated into an overall food strategy if disincentives are to be avoided and the full potential of food aid incentives realised” (p. 86).

<sup>1012</sup> Por lo tanto, es mejor auxilio un número reducido de alimentos básicos que muchos productos que sirvan para reducir los excedentes del donante. Esta es la filosofía del Parlamento Europeo, conforme consta en su Resolución de 14 de mayo de 1992 sobre *determinadas formas de alcanzar mayor seguridad alimentaria*, p. 276 punto D. El Convenio sobre Ayuda Alimentaria también comparte este criterio, cfr. arts. IV.b (suministro de productos del régimen alimentario tradicional), XII (fomento de compras locales y transacciones triangulares) y XIII (establecimiento de criterios para orientar las transacciones de ayuda alimentaria evitando sus efectos perjudiciales).

<sup>1013</sup> Sobre el fomento de la agricultura de exportación, *vid.* S. ESCOBAR-HERMIDA, *op. cit.* pp. 115-127.

<sup>1014</sup> Algunos han sugerido que los países en desarrollo, al aceptar la ayuda económica obtienen beneficios a corto plazo a costa de la dependencia a largo plazo. Otros alegan que la ayuda en parte corrige las imperfecciones de los mercados internacionales. Recoge estas posturas T. N. SRINIVASAN, *op. cit.* pp. 39-40.

Este efecto puede “amortiguarse en la medida en que sea posible recurrir a una diversidad de donantes o a cauces multilaterales”, K. PÉREZ DE ARMIÑO, *op. cit.* (Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias) p. 90.

a desarrollar la autosuficiencia (mediante el incremento de la producción doméstica o la generación de divisas para realizar importaciones alimentarias)<sup>1015</sup>. Lo reconoce la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de mayo de 1992, al considerar “*que la ayuda alimentaria suministrada de manera regular a un mismo país, independientemente de su situación alimentaria, tiende a hacer que dicho país dependa de la ayuda alimentaria y a dispensarlo de llevar a cabo las reformas necesarias para su seguridad alimentaria, lo que está en contradicción con el espíritu humanitario que debe presidir esta ayuda*”<sup>1016</sup>.

Por último, también se ha afirmado que la ayuda alimentaria puede afectar a las dietas locales y costumbres alimenticias, promoviendo cambios en las pautas de consumo, las cuales luego no pueden mantenerse con la producción local, por lo que se depende de las importaciones y se desalienta la producción de cereales tradicionales, perjudicándose mediante esta cadena causal al campesino local.

Sin embargo, todos estos argumentos son discutibles. El debate acerca del impacto de la ayuda alimentaria en la economía y particularmente en la agricultura es inconcluyente e intrínsecamente indeterminado<sup>1017</sup>. Las experiencias prueban que no son ciertas las críticas radicales a la ayuda alimentaria por efectos desincentivadores

---

<sup>1015</sup> Las políticas que afectan a la seguridad alimentaria son muchas: fiscal, agrícola, desarrollo, urbanismo, educación, crédito, laboral....

S. ESCOBAR- HERMIDA, *op. cit.* p. 24, denuncia que la ayuda alimentaria permite a los gobiernos de los países destinatarios desinteresarse y poner en práctica cualquier política de desarrollo agrícola y alimentar a las poblaciones urbanas (más útiles y peligrosas políticamente que las poblaciones rurales) de una manera nada onerosa, cómoda y perjudicial. No cabe duda de que la ayuda alimentaria podría llegar a afectar a las políticas públicas de los países importadores y tener implicaciones negativas para el desarrollo, porque con el incremento de las importaciones alimenticias (financiadas en parte por la ayuda alimentaria) puede promoverse el desarrollo de un sistema de comercialización alimentaria, almacenamiento y procesamiento a gran escala para los productos importados, y a la vez descuidar el de los productos domésticos. Como consecuencia, desciende el empleo en la industria alimentaria, se redistribuye la renta de la mano de obra asalariada al capital y de las áreas rurales a las urbanas, y se impide el desarrollo de las regiones periféricas.

<sup>1016</sup> Cfr. la Resolución sobre *determinadas formas de alcanzar mayor seguridad alimentaria*, p. 276, punto B.

<sup>1017</sup> Es la opinión de OECD/Development Co-operation Directorate, Report of E. J. CLAY, *Food Aid and Development Co-operation. The importance of policy. A review of the recent literature assessing the macro economic and nutritional impact of food aid on recipient countries*, DCD/84.15, 14 September 1984, pp. 5 y 23. Está basado en el Capítulo 3 y parte del 7 de un estudio de E. J. CLAY y H.W SINGER, *Food Aid and Development: Issues and Evidence-A Survey of the Literature Since 1977 on the Role and Impact of Food in Developing Countries*, September 1984, encargado por el PMA. Se sometió a la Reunión del CAD sobre Ayuda Alimentaria y Cooperación al Desarrollo que se celebró los días 26-27 de noviembre como documento de trabajo., *World Food Program Occasional Paper*, 1985.

negativos, pues la ayuda alimentaria ha sido un instrumento de crecimiento y los efectos directos desincentivadores de la agricultura se han limitado (si no eliminado) por la gestión más sofisticada de los sistemas agrícolas. La discusión sobre el impacto macroeconómico y agrícola de la ayuda alimentaria sigue estando abierta, por la complejidad de las cuestiones involucradas<sup>1018</sup> y porque la verificación de los efectos es esquiva al análisis económico<sup>1019</sup>. De todos modos, la gama de efectos posibles se ha estrechado<sup>1020</sup> y por cada efecto negativo es posible encontrar un efecto positivo y viceversa, según ilustramos con la siguiente tabla:

EFECTO NEGATIVO	EFECTO POSITIVO
Descenso de precios para los productores domésticos.	Hay circunstancias en las que no descienden los precios domésticos y además crece el consumo de productos alimentarios básicos de precios bajos. Puede apoyarse el presupuesto o la balanza de pagos <sup>1021</sup> .
Cambios a largo plazo de los gustos y hábitos alimenticios creando dependencia en las importaciones y en la tecnología.	Creación de un mercado que permite la expansión de la producción doméstica.
Dependencia fiscal en los fondos de contrapartida fruto de la venta de la ayuda alimentaria.	Alivio de presiones insostenibles en los gobiernos <sup>1022</sup> .

<sup>1018</sup> Algunos analizan cada aspecto de la transacción de ayuda alimentaria y sus efectos, otros optan por analizar el sector alimentario y considerar los efectos dentro de un marco conceptual que reconoce interacciones intersectoriales. Entre los segundos, se encuentra *ibidem* pp. 9 y ss.

<sup>1019</sup> Principalmente debido a: a) los potenciales efectos de la ayuda (esto es, la medida en la que proporciona apoyo a la balanza de pagos o presupuestario y el impacto directo en la producción y consumo alimentario) no pueden ser valorados aisladamente; b) las evaluaciones de la ayuda prestada a los receptores indican que el impacto global en los sectores económico y agrícola varía considerablemente entre países (depende de la política alimentaria nacional y de la proporción de transferencias alimentarias en relación a las importaciones alimentarias y la totalidad de la oferta del mercado); y c) hay interpretaciones contradictorias de las mismas experiencias de un país, por estar basadas en diferentes pruebas (es inevitable una selección) o referirse a períodos en los que ha habido cambios en las políticas de ayuda alimentaria de los donantes y receptores y en su entorno.

<sup>1020</sup> No parece que hayan ocurrido efectos desincentivadores masivos, OECD/E. J. CLAY, *op. cit.* (*Food Aid and Development Co-operation. The importance of policy. A review of the recent literature assessing the macro economic and nutritional impact of food aid on recipient countries*) p. 23.

<sup>1021</sup> Cuando la intervención del gobierno afecta la determinación de los precios, la ayuda alimentaria proporciona apoyo presupuestario (recursos presupuestarios adicionales). En estos casos, es cierto que esta ayuda tiene un efecto potencial negativo en los precios de los productores y la producción del receptor, pero debe tenerse en cuenta que a la vez tiene un impacto en el consumo y la economía en general que es positivo (es lo que se llama la creación de importaciones alimentarias *adicionales* a las importaciones o exportaciones comerciales).

Cuando los precios domésticos fija el mercado mundial, la ayuda alimentaria *sustituye* a las importaciones comerciales proporcionando apoyo a la balanza de pagos. En este caso el impacto en el desarrollo depende del uso de las divisas ahorradas.

Reducción de la prioridad otorgada a la política agrícola.	Proporciona recursos para invertir en la agricultura.
Riesgo de permitir a los gobiernos evitar ajustarse a tasas de cambio sobrevaloradas y distorsiones de la estructura interna de los precios, lo que a la larga impide el crecimiento.	Crecimiento macroeconómico y posibilidades anti-inflacionistas.

Además, los efectos desincentivadores pueden evitarse mediante políticas gubernamentales que utilicen adecuadamente la ayuda, como acredita Srinivasan en relación al descenso de los precios de los alimentos<sup>1023</sup>. Respecto al posible cambio de las costumbres alimenticias, otros autores advierten que se debe a otros factores (la distribución de la renta, la necesidad de comer fuera, la profesión, el incremento del valor del tiempo de la mujer...), y puede eludirse a través de las transacciones triangulares y compras locales.

Así pues, estos efectos desincentivadores son matizables y pueden evitarse porque dependen del modo de emplear la ayuda alimentaria, de la cantidad de ayuda<sup>1024</sup>, y de las políticas de los destinatarios, o lo que es lo mismo, del diseño de la ayuda. Señala Maxwell “*the established view in the literature is that food aid has the capacity to cause disincentive effects, but that these can be and often are avoided by government policy. This is a view confirmed in recent evaluations... as well as in recent literature reviews*”<sup>1025</sup>.

---

<sup>1022</sup> Los fondos de contrapartida generan renta (ingresos) y apoyan el presupuesto. Los gobiernos pueden a la vez bajar los precios a los consumidores y subírseles a los productores (o bajarles el coste con subsidios a la inversión, inversiones agrícolas o servicios de extensión intensificados). Todo ese impacto de desarrollo depende de la política del gobierno.

<sup>1023</sup> El descenso de los precios alimentarios puede impedirse con la intervención del gobierno. T. N. SRINIVASAN, *op. cit.* p. 44.

Respecto a todos los efectos desincentivadores, *vid.* K. PÉREZ DE ARMIÑO, *op. cit.* (*Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias*) pp. 88-89.

<sup>1024</sup> Porque los efectos desincentivadores son progresivos, y aumentan a medida que la ayuda alimentaria representa un porcentaje mayor del consumo del producto.

<sup>1025</sup> S. MAXWELL, *op. cit.* (“The Disincentive Effect of Food Aid: A Pragmatic Approach”) p. 70.

ii.- Los efectos relacionados con su gestión y distribución

El segundo tipo de efectos perniciosos que se han imputado a la ayuda alimentaria y también pueden salvarse, se deben a problemas de gestión y distribución de la ayuda que en no pocas situaciones socavan su potencial de desarrollo.

Por un lado, es cierto que puede producirse una mala asignación de los recursos, tanto por países como por individuos. Esto sucede cuando la determinación de los países destinatarios se hace con arreglo a criterios de prioridad del desarrollo del mercado, a costa de los países con las situaciones de escasez de alimentos más apremiantes o crónicas<sup>1026</sup>. Pero también puede ocurrir que se seleccionen incorrectamente las personas beneficiadas, cuando la ayuda no beneficia a los más vulnerables o verdaderamente necesitados, sino que las clases medias urbanas y los “protegidos del poder” (militares, altos funcionarios, miembros del gobierno...) son los primeros favorecidos por las distribuciones gratuitas y las ventas a bajo precio de alimentos<sup>1027</sup>. En estos casos, la ayuda alimentaria no hace sino agravar las desigualdades sociales y económicas.

También puede ocurrir que la ayuda alimentaria se distribuya inadecuadamente en el tiempo, bien por llegar tarde, bien por suministrarse de forma reiteradamente irregular. En el primer supuesto, la tardanza mengua su impacto, puede hacerla innecesaria e incluso provocar que llegue en mal momento<sup>1028</sup>. En el caso de que se

---

<sup>1026</sup> Porque a menudo, la ayuda se utiliza para la expansión de los mercados de exportación agrícola y los principales donantes (los Estados Unidos, Canadá, Australia, y en menor medida la UE) asocian el nivel de las asignaciones al volumen de excedentes acumulados y al precio de mercado de los productos (cuando hay más excedentes y su precio es menor, y aumenta la ayuda). *Vid. infra* p. 364.

<sup>1027</sup> Los primeros tienen mayor capacidad de acceso a los canales de distribución de los bienes, y los segundos detentan el poder político o económico y administran los recursos en provecho propio empobreciendo con ello a sus pueblos. Son los “Nortes del Sur”, según la terminología empleada, acertadamente, por MANOS UNIDAS en *op. cit.* (“Folleto Manos Unidas”) pp. 14-15.

Los defectos de la “dirección” de la ayuda pueden resultar bien de un mal diseño de los proyectos, bien de razones económicas. Estas segundas se deben a que una correcta selección de los beneficiarios requiere utilizar sistemas adecuados de selección (datos antropométricos, nivel de ingresos, selección geográfica) y disponer de recursos humanos y administrativos suficientes para canalizar la ayuda sobre la base de estos criterios, todo lo cual encarece notablemente la gestión de los proyectos. Por eso, normalmente se opta por una selección menos sofisticada pero más barata. Sobre este punto véase K. PÉREZ DE ARMIÑO, *op. cit.* (*Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias*) p. 92.

<sup>1028</sup> Por ejemplo, es inoportuna cuando llega justo antes de la cosecha, provocando un exceso de disponibilidad alimentaria que reduce los precios de los productos.

incurra en un suministro irregular, la ayuda alimentaria puede agravar las situaciones de inestabilidad en los mercados, al no tenerse en cuenta la capacidad de absorción de las provisiones.

Asimismo, pueden surgir otros problemas, como los derivados de la ineficacia o ausencia de procedimientos de control de la distribución y uso de las donaciones. Por ejemplo, la pérdida, robo, mala gestión de la ayuda alimentaria, e incluso supuestos de problemas de calidad de los productos (como su deterioro)<sup>1029</sup>.

Una vez más, todos estos obstáculos que le privan de eficacia y utilidad pueden evitarse, con buenas políticas por parte de los donantes y de los receptores de la ayuda alimentaria, y con procedimientos de gestión, evaluación y control que sean efectivos, regulares, rápidos y transparentes.

### *iii.- Las críticas relacionadas con las finalidades de la ayuda*

Otras críticas están estrechamente relacionadas con las finalidades de la ayuda<sup>1030</sup>. Las mismas deberían poder ser explicadas desde la naturaleza de AOD de la ayuda, de la siguiente manera: una asistencia a los habitantes del Tercer Mundo para que éstos posean medios de vida, abandonen su estado de pobreza y malnutrición y se

---

<sup>1029</sup> Vid. *infra* Capítulo II.3 de la Tercera Parte, nota 1359.

<sup>1030</sup> Respecto a las finalidades de la ayuda al desarrollo vid. D. GASPER, “Ethics and the Conduct of International Development Aid: Charity and Obligation”, *Forum for Development Studies*, No. 1, 1999, pp. 23-57, en <http://www.nupi.no/IPS/filestore/FDS99-01Gasper.doc> (junio 2004) Dentro de la doctrina española, vid. R. BERMEJO GARCÍA, “Reflexiones sobre la ayuda al desarrollo”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 7 nº 3, julio-septiembre 1986, pp. 769-793, especialmente 772-774, quien advierte “no nos dejemos engañar demasiado por los predicamentos humanitarios en materia de ayuda al desarrollo. Si los factores morales tienen su parte, el interés económico, la opción política y otros factores constituyen para los países donantes imperativos de peso” (pp. 772-773 *ibidem*).

Sobre las finalidades de la ayuda alimentaria, vid. P. VAN DEN BOSSCHE, *The nature of the European Community food aid to Developing Countries in the period from 1968 until 1974*, European University Institute, Florence, July 1983, trabajo de investigación no publicado, en poder de la autora, pp. 22-25. Asimismo, E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (“Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”) pp. 2, 5 y 6. Estos últimos autores distinguen los intereses altruistas y humanitarios (aliviar la penuria y la pobreza, estimular el desarrollo), de los intereses propios (tanto económicos - relacionados con exportaciones, inversiones y la explotación de materias primas, y reducir el coste de la asistencia al desarrollo del donante -, como políticos y estratégicos - como promover ideologías económicas, sociales o políticas afines a las del donante, y crear alianzas -). La distinción a veces se emborrona (p. 2): “(for example, the promotion of economic liberalism may reflect perceptions of what is beneficial for the recipients of aid and at the same time be of mutual interest and involve a domestic political pay-off”. Normalmente suelen darse ambos, y la preeminencia de una u otra motivación depende del donante y de su régimen jurídico interno o regional.

desarrollen. Nos lo recuerda la Resolución del Parlamento Europeo sobre *determinadas formas de alcanzar mayor seguridad alimentaria* de 14 de mayo de 1992: “*la razón de ser de la ayuda alimentaria es responder a las necesidades...de las poblaciones más vulnerables del planeta y no dar salida a los excedentes agrícolas de los países más ricos*”<sup>1031</sup>.

Pero, ¿cómo podemos conseguir alcanzar un objetivo que no ha sido fijado como prioritario de antemano? La paradoja estriba en la preeminencia, sobre los propósitos humanitarios y de desarrollo, de finalidades comerciales y políticas<sup>1032</sup>. Así lo reconocía la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996 (párrafo séptimo) al proclamar firmemente que “*los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica*”. Posteriormente lo ha reiterado la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, en el párrafo quinto.

Las motivaciones comerciales de la ayuda alimentaria no son nuevas. Ya hemos visto que se critica la ayuda alimentaria por utilizarse para disponer de los stocks de excedentes agrícolas del país donante, además de crearle mercados (sustituyéndose los flujos de ayuda por flujos comerciales, ya que al modificar la estructura de consumo del país abre la vía de nuevas importaciones), y producir dependencia alimentaria debido a la variación de los hábitos de consumo. Pero si bien es cierto en muchas ocasiones (explícita o implícitamente), el recurso a la ayuda alimentaria como medio de deshacerse de excedentes se ha ido superando a medida que esta ayuda se ha ido configurando como un instrumento de desarrollo para paliar el hambre y la pobreza y favorecer la seguridad alimentaria. Sigue siendo aplicable respecto a EEUU<sup>1033</sup>, Canadá

---

<sup>1031</sup> P. 277, punto H.

<sup>1032</sup> Muchos estudios han acreditado el papel dominante que juegan las consideraciones políticas y estratégicas en la asignación de la ayuda exterior (incluida la ayuda alimentaria), en vez de las necesidades de las economías receptoras, *vid.* S. GUPTA, B. CLEMENS y E. R. TIONGSON, “Foreign Aid and Consumption Smoothing: Evidence from Global Food Aid”, *IMF Working Paper*, WP/03/40, February 2003, p. 4 y p. 8.

<sup>1033</sup> En los Estados Unidos el peso de los intereses comerciales ha provocado que la ayuda alimentaria se haya configurado como una práctica independiente (en cuanto a normas, presupuesto y gestión) de otras formas de cooperación al desarrollo. Determinan su contribución anual de ayuda alimentaria en términos financieros, estimada en función de los excedentes agrícolas que existan y los precios, por lo que el volumen de la ayuda depende de las oscilaciones de los precios.

y Australia, pero no para la UE (al menos no tanto como en el pasado), puesto que el cambio de la regulación comunitaria ha huido de la antigua conexión entre ayuda alimentaria y PAC y con ello ha obstaculizado que se disponga de excedentes a través de la ayuda<sup>1034</sup>.

En cuanto a las finalidades políticas, es más dudoso ofrecer una respuesta satisfactoria que niegue rotundamente que la ayuda alimentaria se utilice para lograr objetivos distintos a los humanitarios y los de desarrollo. Constatamos la persistencia de finalidades políticas, sobre todo en los flujos de ayuda alimentaria bilateral, directamente tributarios de la política exterior del país donante, pues se presta ayuda a las zonas de influencia del donante y se ejercen presiones sobre el país beneficiario para modificar sus políticas económicas o sus gobiernos (por ejemplo, condicionando la ayuda a la liberalización del mercado y los programas de ajuste estructural). En este caso, se emplea la ayuda alimentaria como instrumento de presión (bastante eficaz por cierto) o arma política que favorece a los países afines (“amigos”) o interesantes a efectos políticos y/o económicos<sup>1035</sup>.

---

Sobre este extremo, *vid.* P. J. DIVEN, “The domestic determinants of US food aid policy”, *Food Policy*, Vol. 26 No. 5, October 2001, pp. 455-474. Asimismo, T. N. SRINIVASAN, *op. cit.* p. 49, lo ilustra: “(u)ntil 1972 or so, the revenues generated in a recipient country’s currency (the so-called counterpart funds) by the sale of food aid received under U.S. Public Law 480 Title I (PL 480) were put in special accounts, the disbursement from which was governed by agreements between the United States and recipient country governments. In effect the value of food aid was a U.S. asset in local currency, although the recipient had some say over the use of it. Part of it was used for some U.S. embassy expenses and part as a grant for investment on agreed projects. To the extent such expenses would have been incurred and such projects would have been aided even if counterpart funds were not available, the use of local currency assets for such purposes meant that foreign exchange that would otherwise have accrued to the recipient did not. Thus, the foreign exchange saved by the recipient to the extent food aid replaced commercial food imports becomes in effect a loan that is repaid later in the sense of potential foreign exchange inflow forgone”.

<sup>1034</sup> El Director General de Desarrollo en 1988 aludió a esta vinculación, que por entonces ya se había abandonado, y afirmó que no debía servir de fundamento para abandonar el instrumento: “(t)hese are some of the typical criticisms we have to face. Don’t we have an innocent man (food aid) in the dock, while the real culprit (agricultural policy) goes free?”, *vid.* D. FRISCH, “Summary of address by Dieter FRISCH Director-General for development at the Commission of the European Communities, 12 January 1988, Bonn”, en COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES/DIRECTORATE GENERAL INFORMATION, COMMUNICATION AND CULTURE, *Community Food Aid. Instrument of Development Policy or Exploitation of Surpluses*, Europe information Development, DE 56, February 1988, p. 1.

<sup>1035</sup> Vuelve a ser EEUU el país que más ha utilizado la ayuda alimentaria como instrumento de presión política, económica y militar. Por ejemplo, es el caso de la ayuda alimentaria prestada a Vietnam del Sur entre 1968-1973.

El profesor Bermejo afirma que la concesión de toda ayuda está vinculada a unos imperativos políticos “*que hay que considerar como preexistentes*”. En el caso de EEUU, “(su) ayuda (sigue siendo)...un elemento del compromiso político, estratégico y moral de una potencia mundial. Como tal,



Lo ideal sería cumplir la máxima del Parlamento Europeo: “*la ayuda debe beneficiar a los más necesitados y no destinarse a financiar gastos militares o políticos o acciones distintas de las operaciones de ayuda*”<sup>1036</sup>. Pero hemos de descender al mundo real, donde los intereses propios subyacen a la toma de decisiones aparentemente (aunque a veces ni eso) solidarias, como señala Escobar-Hermida “*(h)abrà que aceptar que la naturaleza humana ha buscado siempre el máximo beneficio en todas sus interacciones, ya sean individuales o colectivas... El don gratuito no existe, siempre hay inevitablemente la búsqueda de una contrapartida*”<sup>1037</sup>. Srinivasan lo explica de otra manera “*(w)hile any form of aid from one agent (individual, household, nation) to another is an unrequited transfer, the donor may often expect or receive some favours from the recipient in other forms (for example, political concessions or support)*”<sup>1038</sup>.

Aunque las orientaciones finalistas de cada acción no puedan medirse en términos objetivos externos, la motivación egoísta puede ser tan flagrante que cae por su propio peso. La forma de frenar los intereses políticos y comerciales es diseñando y ejecutando la ayuda alimentaria de manera que los evite o atenúe. Debe primar siempre el criterio del receptor para medir su eficiencia y su eficacia, evitarse la vinculación, promoverse las formas más “neutrales” de ayuda (ayuda alimentaria multilateral, compras locales y triangulares), evaluarla, intensificar el papel de “control” y “dación de cuentas ante” el Comité de Ayuda Alimentaria, aclarar su definición y aplicar la normativa para deslindar la ayuda alimentaria como AOD de la agricultura y el comercio<sup>1039</sup>.

---

*es, por excelencia, una ayuda condicionada políticamente: en el exterior, por los cambios de la coyuntura política internacional; en el interior, por las reacciones de la opinión pública americana y de sus dirigentes políticos ante esa misma coyuntura”. Vid. R. BERMEJO GARCÍA, op. cit. (“Reflexiones sobre la ayuda al desarrollo”) p. 774.*

<sup>1036</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 14 de mayo de 1992 sobre *determinadas formas de alcanzar mayor seguridad alimentaria*, p. 276, punto C.

<sup>1037</sup> S. ESCOBAR- HERMIDA, *op. cit.* p. 7, traducción libre de la autora.

<sup>1038</sup> T. N. SRINIVASAN, *op. cit.* p. 39.

<sup>1039</sup> El problema es que esto puede llevar a contradicciones, según hemos comprobado al tratar las instituciones y normativa de ayuda alimentaria. El comercio y la seguridad alimentaria en bastantes ocasiones colisionan, y acaba primando el primero.

En suma, podemos afirmar habida cuenta de lo ya señalado que los clásicos argumentos contrarios al empleo de la ayuda alimentaria no son suficientemente contundentes. Bastaría con la aplicación de políticas acertadas que tuviesen en cuenta las anteriores consideraciones. Además, en gran medida estas críticas se han superado con la transformación del régimen internacional de ayuda alimentaria de los años noventa. De otra parte, no sería necesario suprimir la ayuda alimentaria porque, como es sabido, la cooperación internacional es imprescindible y produce también efectos positivos<sup>1040</sup>. Por tanto, sería suficiente con su reestructuración y con el control de su distribución. Debe premiarse a los gobiernos destinatarios que pongan en marcha políticas económicas coherentes, ligando el suministro de la ayuda a condiciones lógicas y no a condiciones leoninas que empeoren su endeudamiento y modifiquen sus políticas a peor (por ejemplo, conduciendo al descuido de la agricultura y una orientación a la exportación). No parecería lógico aprovecharse de su situación y sacarle partido a través de la ayuda alimentaria, pues sería más honesto suministrarles ayuda alimentaria para impulsar su desarrollo.

#### B) Sobre los efectos positivos de la ayuda alimentaria

Reconocidos los efectos perversos de la ayuda alimentaria y la posibilidad de eludirlos, una parte de la doctrina ha avanzado más y se ha planteado si es posible que produzca algún efecto positivo. Indudablemente, a corto plazo la ayuda alimentaria previene el hambre y evita que empeore la situación, porque evita que los sujetos se deshagan de los recursos productivos y así salvaguarda su futuro acceso a los alimentos. Asimismo, se reconoce que contribuye a la estabilidad política. Las discrepancias afloran al tratar de los efectos a más largo plazo.

En primer lugar, se ha cuestionado si la ayuda alimentaria puede acarrear efectos positivos macroeconómicos, según se desprendía del discurso económico de los años 50 de Rosenstein-Rodan<sup>1041</sup>. Esto es, si las economías de los países en desarrollo pueden

---

<sup>1040</sup> Los países en desarrollo no pueden salir por sí mismos de la situación en la que se encuentran, necesitan de ayuda, y la forma más eficaz de asistirles es a través de la cooperación (entre donantes y subdesarrollados) orientada a hacerlos agentes partícipes de su desarrollo.

<sup>1041</sup> Rosenstein-Rodan (1902-1985) fue un economista polaco pionero de la teoría del desarrollo económico. Impartió clases en Gran Bretaña y los Estados Unidos y trabajó para el BM. *Vid.* P. N. ROSENSTEIN-RODAN, "International aid for Underdeveloped Countries", *Revue of Economics and*

despegar rápidamente gracias a las aportaciones masivas de capitales exteriores. Así lo estimó Singer: la ayuda alimentaria acelera el desarrollo creando rentas adicionales y una demanda adicional de alimentos, reforzando los precios de los alimentos, incrementando los ingresos del gobierno (especialmente cuando se vende creando fondos de contrapartida) y apoyando el presupuesto<sup>1042</sup>. Pero no es una opinión pacífica.

En segundo lugar, respecto al papel nutricional de la ayuda alimentaria en el marco de políticas macroalimentarias, la discusión ha girado en torno a cómo y hasta qué punto contribuye a la mejora del estado nutricional de los grupos vulnerables<sup>1043</sup>. A lo largo de los noventa se llegó al convencimiento de que la ayuda alimentaria (de emergencia o desarrollo) gestionada apropiadamente puede proporcionar un estímulo positivo para la seguridad alimentaria y tener un impacto significativo en la nutrición. Este impacto puede ser directo, cuando la ayuda alimentaria se canaliza a través de programas de alimentación complementaria (los alimentos distribuidos son adicionales a los producidos o comprados por la familia), e indirecto, cuando los alimentos se consumen en vez de los alimentos que normalmente se comprarían o producirían - en todo o en parte - por lo que se liberan recursos que se pueden gastar en alimentos adicionales o para financiar actividades de seguridad alimentaria (como programas de alimentos por trabajo)<sup>1044</sup>. Por lo tanto, como regla general se acepta la contribución de los subsidios alimenticios a la mejora del estado nutricional, “*making a significant impact on measures of well-being such as morbidity and the incidence of malnutrition in low income countries*”<sup>1045</sup>. Pero la ayuda alimentaria no se basta a sí misma para ello,

---

*Statistics*, February 1961. Otras de sus obras se centran en la ayuda alimentaria, una de ellas, ya citada (*The Linking of Food Aid with Other Aid*), fue uno de los estudios de expertos independientes que contribuyeron a la continuación del PMA tras los años experimentales.

<sup>1042</sup> Protege los niveles de consumo en los supuestos en los que disminuye la producción alimentaria y los ingresos del gobierno descienden a la vez que ascienden los gastos. Además, es crucial para aliviar las presiones de gasto que se dan en el presupuesto en casos de escaseces alimentarias, *vid.* S. GUPTA, B. CLEMENS y E. R. TIONGSON, *op. cit.* p. 5.

<sup>1043</sup> El problema aflora al intentar establecer relaciones de causa a efecto.

<sup>1044</sup> Dr. A. HORWITZ (Presidente del ACC/SCN)/UN, “Foreword”, en UN-ACC/SCN (Administrative Committee on Coordination- Subcommittee on Nutrition), *Nutritional Issues in Food Aid*, ACC/SCN Symposium Report, Nutrition Policy Discussion paper No. 12, Rome, August 1993, p. 2. En el mismo sentido, J. KATONA-APTE/UN, “Issues in Food Aid and Nutrition”, en UN-ACC/SCN, *op. cit.* (*Nutritional Issues in Food Aid*) pp. 5-20. La ayuda alimentaria no sólo conlleva una mejora nutricional directa (aunque sea difícil acreditar el impacto nutricional directo de sólo la ayuda alimentaria), sino también y sobre todo beneficios nutricionales indirectos (transferencia de renta a los pobres o apoyo a los presupuestos gubernamentales).

sino que sirve de apoyo a intervenciones más amplias<sup>1046</sup>, y las críticas podrían ser ciertas en cuanto a su escasa rentabilidad.

Otros autores han estudiado si la ayuda alimentaria puede ser empleada para estabilizar la oferta alimentaria (disponibilidad alimentaria) y los precios, de modo de que contribuya a lograr uno de los aspectos de la seguridad alimentaria (la seguridad alimentaria nacional). Pero parece que este uso se topa con notables dificultades, tales como la lenta distribución y los cambios de la ayuda alimentaria en función de factores políticos y de producción alimentaria, y la pluralidad de motivaciones de la ayuda alimentaria y la primacía de las de índole político-comercial<sup>1047</sup>. Por si lo anterior fuera poco, se añade el hecho de que la ayuda alimentaria es procíclica, debido a la relación inversa que existe entre la ayuda alimentaria y los precios mundiales: cuando aumenta el precio de los cereales disminuye la ayuda alimentaria, aumenta la necesidad de importaciones comerciales (aumenta la demanda de importaciones por los países muy dependientes de la ayuda alimentaria) y los costes de las mismas<sup>1048</sup>.

---

<sup>1045</sup> OECD, *op. cit.* (*Food Aid and Development Co-operation. The importance of policy. A review of the recent literature assessing the macro economic and nutritional impact of food aid on recipient countries*) p. 23.

<sup>1046</sup> Para mejorar el estado nutricional son necesarias un variedad de acciones, incluida la ayuda alimentaria, “(a)s malnutrition usually results from many factors, there are potential synergies between many actions”, UN-ACC/SCN y ASIAN DEVELOPMENT BANK, *op. cit.* (*What works? A Review of the Efficacy and Effectiveness of Nutrition Interventions*) p. ix.

Además, la ayuda alimentaria produce más beneficios nutricionales si se proporciona junto con otra asistencia (ayuda financiera, ayuda técnica, educación nutricional, asistencia al sector sanitario,...). En este sentido, *vid.* J. KATONA-APTE/UN, *op. cit.* pp. 13-15, 4 y 19: “(Food aid) full developmental impact is best realized when provided in conjunction with financial and technical inputs”.

<sup>1047</sup> Las consecuencias de esta primacía han sido reconocidas por la doctrina especializada. Entre otros, se ha pronunciado Barrett afirmando “...(F)ood aid has long been intensely political, serving many masters. So long, as that remains the case, food aid is unlikely to stabilize per capita food availability effectively”, C. B. BARRETT, “Does food aid stabilize Food Availability”, *Economic Development and Cultural Change*, (Universidad de Chicago), Vol. 49 No. 2, January 2001, pp. 335-349, cita de p. 347. Barrett critica la ayuda alimentaria de la Ley Pública 480, por cuanto no estabiliza la disponibilidad alimentaria *per capita* necesaria para la seguridad alimentaria nacional: “(a)ggregate food availability is insufficient to ensure either access to or proper utilization of nutrients to achieve food security. Nonetheless, aggregate availability is a necessary condition for food security” (p. 335). Concibe la seguridad alimentaria como seguridad de la disponibilidad alimentaria y afirma que la Ley Pública 480 no la garantiza, porque la disponibilidad alimentaria *per capita* no es inversamente proporcional a la disponibilidad alimentaria no concesional (es una cantidad escasa), los mecanismos de distribución son poco claros, y se adquiere por procedimientos opacos y engorrosos.

<sup>1048</sup> Sobre este rasgo de la ayuda alimentaria, *vid.* D. TAYLOR y D. BYERLEE, “Food Aid and Food Security: A Cautionary Note”, *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 39 No. 1, 1991, pp. 163-175. Significa que la ayuda alimentaria desciende cuando las importaciones se encarecen.

En cuarto lugar, se ha planteado la posibilidad de que la ayuda alimentaria estabilice el consumo. A este respecto tampoco hemos hallado pruebas fehacientes ni de que así sea, ni de lo contrario. Una reciente investigación del FMI<sup>1049</sup> demuestra la ambivalencia de los resultados: aunque afirma que la ayuda alimentaria se ha suministrado a los países que más la necesitaban y poseían mayores déficits fiscales; sin embargo, la ayuda alimentaria sólo ha sido contracíclica<sup>1050</sup> en estos países, y no en el resto, que son la mayoría.

Otra posibilidad que se ha barajado, con mayores visos de éxito, es utilizar la ayuda alimentaria para estabilizar el poder adquisitivo, aspecto éste que normalmente se suele pasar por alto y que tiene directa conexión con los “entitlements”. Es el caso de la ayuda alimentaria dirigida a los que tienen menor poder adquisitivo, que constituye un instrumento idóneo para aliviar a los inseguros de los efectos negativos de la liberalización de los mercados agrícolas de los países en desarrollo<sup>1051</sup>.

Un último beneficio derivado de la ayuda alimentaria, objeto de una mayor aceptación, es servir para educar a los sujetos receptores. La ayuda alimentaria puede emplearse para apoyar proyectos por los que se eduque a la población más vulnerable, y no sólo nutricionalmente, de modo que puedan obtener mayores rentas<sup>1052</sup>. Se trata de programas de alimentos en la escuela, de alimentos a los alumnos internos, de desarrollo integral de los niños, alimentos por trabajo para construir escuelas, de educación a los adultos, y de ayuda alimentaria a los institutos de formación de los profesores, entre otros.

Sobre la base de todo ello, se ha justificado el abandono de la postura negativa que rechaza la ayuda alimentaria como instrumento meramente susceptible de producir

---

<sup>1049</sup> Vid. S. GUPTA, B. CLEMENS y E. R. TIONGSON, *op. cit.*

<sup>1050</sup> Es la tendencia en el sentido inverso al ciclo económico global: incremento de la ayuda alimentaria cuando la economía se debilita (y aumentan los precios), y descenso cuando se fortalece.

<sup>1051</sup> Para un ejemplo del Sahel-Sudán durante la sequía de 1984-5 en Burkina Faso, *vid.* L. CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *op. cit.* p. 112.

<sup>1052</sup> Vid. UNESCO, *Food Aid for Education. Unesco's co-operation with the World Food Programme*, París, 1994. UNESCO y el PMA cooperan desde que el PMA se estableció en los 60, de modo que la primera ayuda al segundo en la preparación (diseño) y evaluación de los programas de educación.

efectos negativos, y la transición hacia una visión de esta ayuda más moderada: la ayuda alimentaria es capaz de producir efectos positivos a corto y a largo plazo. La cuestión que ha emergido en este punto es si, en esta vía más optimista y realista, la ayuda alimentaria puede contribuir al desarrollo y al alivio de la pobreza; ¿justifican estos efectos positivos que el papel de la ayuda alimentaria no se limite a situaciones de emergencia, sino que también se emplee como instrumento a largo plazo (*ayuda alimentaria al desarrollo*)? Esta cuestión tampoco está exenta de dificultades, unos dicen que sólo es un paliativo (ayuda alimentaria humanitaria o de emergencia), otros que es una vía única para concentrarse en los más pobres a la vez que se ayuda al desarrollo a largo plazo (y defienden el papel de la *ayuda alimentaria al desarrollo*). Tratamos de ello en el siguiente epígrafe.

## **2) Reflexión sobre la ayuda alimentaria como fuente de desarrollo**

Tras superarse las críticas radicales a la ayuda alimentaria como instrumento para hacer frente al hambre, a la luz de los potenciales efectos positivos nutricionales y de desarrollo y de la existencia de una taxonomía (cada efecto negativo era discutido y tenía como contrapartida otro efecto positivo), la discusión ha evolucionado hacia otros derroteros. Ya no se debate sobre los efectos de la ayuda alimentaria, sino sobre la extensión de su empleo, sólo a casos de emergencia y humanitarios o también a largo plazo como instrumento de desarrollo (*ayuda alimentaria al desarrollo*).

A continuación, repasaremos las principales etapas del debate sobre la *ayuda alimentaria al desarrollo* y los argumentos vertidos en cada una de ellas en contra de este tipo de ayuda alimentaria (Capítulo IV.2.A). Dedicaremos el siguiente epígrafe (Capítulo IV.2.B) a ofrecer soluciones que superen las principales críticas, referidas a su eficiencia y eficacia, y ofrezcan una alternativa al simple rechazo de este tipo de ayuda alimentaria.

---

Asimismo, *vid.* ONU/FAO, *Food Aid and Education*, WFP Studies No. 6, Rome, 1965, elaborado por el PMA en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO.

A) El debate doctrinal en torno a la contribución de la ayuda alimentaria al desarrollo

Así pues, los expertos han pasado de tratar preferentemente de los efectos de la ayuda, a discutir sobre su posible contribución al desarrollo de los países azotados por el hambre y la malnutrición. Uno de los primeros impulsores de este cambio ha sido Singer, desde el convencimiento de que la ayuda alimentaria bien diseñada y gestionada (y combinada con ayuda no alimentaria) puede promover la producción agrícola (y apoyar políticas agrícolas buenas y malas), la inversión, el empleo y el desarrollo social y económico.

Las reacciones ante este interrogante se han agrupado en torno a dos posturas, la que estima posible que la ayuda alimentaria contribuya al desarrollo, y la de aquéllos que restringen sus beneficios a situaciones de emergencia. Dentro del primer grupo se halla el propio Singer, y los demás miembros de lo que hemos denominado la comunidad epistemológica orientada al desarrollo (“developmentalists”)<sup>1053</sup>. Bajo este prisma, se acepta que la ayuda alimentaria mal administrada puede acarrear perjuicios, pero en caso de ser correctamente administrada y diseñada no cabe duda de que reporta beneficios para donantes y receptores. Sylvie Brunel se encuadra en esta línea, al afirmar que “*l’aide bien employée pourrait avoir un effet multiplicateur extraordinaire sur le développement*” pero desgraciadamente el “gaspillage” de la ayuda pública hace que los fondos consagrados a ayudar a las poblaciones más miserables se desvíen en provecho de las minorías, de los gobiernos corruptos y de los esfuerzos de guerra que en nada favorecen la precaria situación de la población<sup>1054</sup>.

Si examinamos las respuestas ofrecidas por los donantes (como el PMA), observamos la existencia de vaivenes provocados por diferentes motivos, como el aumento de crisis, las presiones presupuestarias, además de, como siempre, las preferencias e intereses de los donantes bilaterales. Sin embargo, estas motivaciones permanecen ocultas, y los donantes prefieren esgrimir otros argumentos en contra de la

---

<sup>1053</sup> Vid. el Capítulo I.2.B.ii de la Segunda Parte, pp. 229 y ss.

<sup>1054</sup> S. BRUNEL, *Le Gaspillage de l’ Aide Publique*, Ed. du Seuil, Paris, février 1993, pp. 8-9. Entendemos por “gaspillage” el despilfarro o malversación de la ayuda. La ayuda alimentaria debería convertirse en un factor positivo para el despegue económico y social de los países en desarrollo y dejar de ser clientelista e ineficaz.

*ayuda alimentaria al desarrollo*, fundamentalmente los ligados a su eficiencia y a su eficacia.

No debemos confundir ambos términos, la eficacia (relación entre los objetivos y los resultados, entre los recursos comprometidos y los objetivos fijados) y la eficiencia (si la puesta en práctica permite concretar bien los objetivos en acciones y si constituye un empleo eficaz de los recursos consagrados al desarrollo)<sup>1055</sup>. Veremos que en función del criterio adoptado para medirlas, el del donante (rentabilidad económica o relación coste-efectividad) o el del receptor (necesidad o relación coste-beneficio), se atribuirá uno u otro papel a la ayuda alimentaria en el desarrollo.

*i.- 1960-1980: aportaciones de Singer. Identificación de las condiciones en las que la ayuda alimentaria puede contribuir al desarrollo*

El comienzo del debate acerca de la relación que une a los alimentos y el desarrollo data de los años sesenta. Poco a poco, en la comunidad epistemológica de ayuda alimentaria fue abriéndose camino la convicción de que la ayuda alimentaria servía para el desarrollo, y la doctrina pasó a discutir sobre las condiciones y supuestos en que debía emplearse (condiciones de éxito o criterios de pertinencia).

La mejor guía y evaluación de esta literatura sobre la ayuda alimentaria para el desarrollo sigue atribuyéndose a Singer, quien la elaboró en la década de los 70 y 80 por encargo del PMA<sup>1056</sup>. Concretamente, identificó cuatro ventajas de la *ayuda alimentaria al desarrollo*:

---

<sup>1055</sup> Vid. E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *op. cit.* (*Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l'Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*) pp. 5-6.

<sup>1056</sup> Véase J. SHAW, *op. cit.* ("The Opportunity and the Challenge: Hans Singer's Contribution to the International Debate on Food Aid") pp. 16-18.

En uno de sus artículos condensa sus ideas al respecto, H. SINGER, "A Summary Survey of Studies of Food Aid", en H. SCHNEIDER, *Food Aid for Development*, Report on the OECD Development Centre Expert Meeting on "Scope and Conditions for Improved Use of Food Aid for Development" held in Paris, on March 30<sup>th</sup> and 31<sup>st</sup> 1978, Development Centre, OECD, Paris, 1978, pp. 43-49. En los 70 las condiciones habían cambiado y "*attitudes to food aid (had) evolved in a more favourable direction than, say, in the fifties or sixties, especially among writers specialising in the subject*", *ibidem* p. 44.



- eliminar las limitaciones al crecimiento y la independencia, a través del suministro de recursos necesarios para extender la inversión o desalentar las repercusiones inflacionistas de la aplicación de planes de desarrollo<sup>1057</sup>;

- beneficiar especialmente a los grupos más desfavorecidos (niños, mujeres...) a través de la mejora nutricional, proyectos de alimentos por trabajo y programas de subsidios alimenticios;

- ayudar a los gobiernos a establecer planes de reservas alimentarias y estabilización de precios;

- y, finalmente, ser adicional, o lo que es lo mismo, si no se suministrase, no se proporcionaría más ayuda financiera ni se darían más importaciones comerciales alimentarias.

Y apreció otros tantos inconvenientes:

- posible efecto desincentivador en la agricultura local, por descenso de los precios o atracción de los trabajadores agrícolas a los lugares de alimentos por trabajo;

- distribución con arreglo a los intereses económicos, políticos y militares de los donantes, no según la necesidad de los receptores;

- posible incremento de la dependencia;

- y puede ser de segundo rango, cara, doblemente vinculada (por donante y por producto)<sup>1058</sup>, dependiente de los excedentes, irregular, burocrática e inapropiada.

Como los ocho efectos anteriores de la ayuda alimentaria (positivos y negativos) podían darse pero no eran inevitables, Singer concluyó afirmando que debían

---

<sup>1057</sup> La ayuda alimentaria puede contribuir aliviar los costes humanos, políticos y económicos de los programas de ajuste estructural. Estos programas consisten en una práctica económica del BM y el FMI por la que se condiciona la concesión de los préstamos a la adopción de medidas de política económica (como la congelación de los salarios, la reducción de los gastos públicos y la devaluación monetaria).

especificarse las condiciones en las cuales la ayuda alimentaria podía promover el desarrollo de los países en desarrollo (las mencionadas condiciones de éxito o criterios de pertinencia), y las estableció:

- \* la ayuda alimentaria es útil cuando la escasez alimentaria limita el crecimiento o la distribución más equitativa de la renta;

- \* debe emplearse la exención de los Requisitos de Mercadeo Usual, esto es, importar comercialmente un mínimo además de cualquier importación en forma de ayuda alimentaria;

- \* conviene utilizar las divisas ahorradas para lograr objetivos de desarrollo especialmente en beneficio de los más pobres e inseguros alimentariamente;

- \* la ayuda alimentaria debe planificarse por adelantado y debe garantizarse su disponibilidad;

- \* debe otorgarse preferencia a los productos autóctonos o parte de la dieta habitual;

- \* la ayuda alimentaria debe complementarse con otras formas de ayuda;

- \* los recursos generados de la venta de la ayuda alimentaria (los fondos de contrapartida) deben emplearse para objetivos de desarrollo centrados en la reducción de la pobreza;

- \* y la ayuda alimentaria debe usarse para apoyar amplios programas de desarrollo y reducción de la pobreza.

Por eso, el profesor Singer, inspirado por esos principios o condiciones, instó a revisar los Principios de la FAO sobre Colocación de los Excedentes, incrementar las

---

<sup>1058</sup> Tratamos de la vinculación o condicionamiento de la ayuda alimentaria en el Capítulo III.3.A de la Tercera Parte.

adquisiciones en los países en desarrollo (compras locales y operaciones triangulares), simplificar las condiciones y disposiciones administrativas para suministrar ayuda alimentaria, optar por empleos más innovadores de la ayuda, desarrollar una mejor base estadística de ayuda alimentaria de todo tipo, y mejorar la evaluación de la contribución de la ayuda alimentaria al crecimiento y la igualdad.

Las conclusiones de Singer eran muy similares a las de una reunión de expertos que se celebró en esa misma época en el Centro de Desarrollo de la OCDE, sobre “Scope and Conditions for Improved Use of Food Aid for Development”<sup>1059</sup>. Así lo estimó Schneider en su revisión de las discusiones de la reunión: *“the original universal condemnation of food aid by academic economists had given way to a more differentiated view, i.e. food aid was judged as good or bad according to its actual impact in varying situations... the major issues are with regard to its management, i.e. planning and implementation integrated into coherent assistance and development policies of both donors and recipients”*<sup>1060</sup>. La ayuda alimentaria no es una panacea pero tiene potencial de desarrollo, siempre que se den una serie de condiciones; sus logros en la reducción de la pobreza dependen de las estrategias de desarrollo de los destinatarios y de condiciones tales como mayor flexibilidad y adaptación a la situación del receptor, su complemento con otros tipos de asistencia, y alcanzar a los más pobres como criterio rector (lo cual implicará en determinados supuestos que el donante acepte una eficiencia más baja).

Como estaban convencidos de que una correcta planificación y ejecución de las operaciones de ayuda alimentaria puede reducir al mínimo los posibles efectos negativos y potenciar los positivos, en la reunión elaboraron una lista de medidas que previenen o compensan los efectos negativos y potencian los positivos<sup>1061</sup>. La dificultad

---

<sup>1059</sup> Vid. el informe de H. SCHNEIDER, *Food Aid for Development*, Report on the OECD Development Centre Expert Meeting on “Scope and Conditions for Improved Use of Food Aid for Development” held in Paris on March 30<sup>th</sup> and 31<sup>st</sup> 1978, Development Centre, OECD, Paris, 1978. La lista de participantes se encuentra en el Anexo II, pp. 38-39.

<sup>1060</sup> Vid. H. SCHNEIDER, “A Review of the Issues”, en H. SCHNEIDER, *Food Aid for Development*, Report on the OECD Development Centre Expert Meeting on “Scope and Conditions for Improved Use of Food Aid for Development” held in Paris on March 30<sup>th</sup> and 31<sup>st</sup> 1978, Development Centre, OECD, Paris, 1978, Part I, pp. 5-37, p. 5.

<sup>1061</sup> Distribución de los alimentos a través de diferentes canales, estímulo de la demanda de alimentos a través de políticas expansionistas, prestación de subsidios a los agricultores, promoción de la producción

estribaba en que su aplicación, y por tanto la contribución de la *ayuda alimentaria al desarrollo*, dependía de la orientación de la política (de las estrategias de desarrollo) del país destinatario, y requería en muchos casos del complemento con ayuda financiera y técnica.

Se aceptaron en gran medida los principios orientativos de Singer, pues aunque no eran suficientemente precisos servían para garantizar que la ayuda alimentaria se orientara más hacia el desarrollo<sup>1062</sup>. Pero no ocurrió lo mismo con la discusión en torno a los fondos de contrapartida<sup>1063</sup>, su viabilidad y su posible contribución a reforzar el impacto de desarrollo de la ayuda alimentaria; aspecto en el que único acuerdo alcanzado se refería a la imposibilidad de establecer y utilizar los fondos de contrapartida en contra de la voluntad política de los países receptores<sup>1064</sup>.

#### *ii.- Proliferación de estudios en la década de los 80*

La década siguiente fue muy prolífica pues la comunidad epistemológica siguió discutiendo en profundidad sobre la *ayuda alimentaria al desarrollo*. En consecuencia, se tendió a tratar la ayuda alimentaria más como recurso de desarrollo económico y social, y menos como recurso de socorro.

A comienzos de este decenio, hubo quien se encargó de recopilar la bibliografía existente desde 1964 a 1980 y una lista de los principales organismos de desarrollo implicados en la distribución o coordinación de ayuda alimentaria u otro tipo de ayuda al desarrollo a los países del Tercer Mundo<sup>1065</sup>. Esa misma autora afirmó “*food aid can be used constructively to promote desirable long term goals such as greater food*

---

agrícola a través de proyectos que empleen ayuda alimentaria y construcción de stocks de cereales, *ibidem* pp. 9 y 13.

<sup>1062</sup> *Ibidem* pp. 30-31.

<sup>1063</sup> Recordemos que los fondos de contrapartida son las monedas locales que el país destinatario obtiene de la venta de alimentos que le han sido suministrados de forma gratuita o concesional para promover el desarrollo.

<sup>1064</sup> H. SCHNEIDER, *op. cit.* (“A Review of the Issues”) pp. 14-15.

<sup>1065</sup> Nos referimos a la obra de M. LAWSON CADET, *Food Aid and Policy for Economic Development*, Trans Tech Management Press, Sacramento (California), 1981.

*supplies, more balanced economic growth, and the reduction of rural poverty and unemployment*”<sup>1066</sup>.

En este momento, el término desarrollo ya había dejado de asociarse exclusivamente al desarrollo económico (o incremento de la productividad y adaptación a la tecnología moderna) y aludía también al desarrollo social y humano (la capacidad de los más pobres de satisfacer sus necesidades humanas básicas de modo independiente y duradero)<sup>1067</sup>. Sin embargo, las ideas de Singer pervivían y eran desarrolladas por otros autores, como Srinivasan<sup>1068</sup>, quien examinó el papel de la ayuda alimentaria en el fomento del desarrollo económico de los países en desarrollo y el alivio de los efectos adversos de los programas de ajuste estructural en los pobres<sup>1069</sup>. Al igual que su predecesor, reconoció los potenciales efectos positivos de la ayuda alimentaria<sup>1070</sup> y las condiciones de las que depende la plena realización de su potencial para promover el desarrollo: la flexibilidad con la que se usa; si el contexto doméstico, económico, político e institucional del país destinatario favorece la utilización eficiente de la ayuda alimentaria como instrumento de desarrollo; y si hay un conflicto entre el objetivo de desarrollo económico y otros objetivos de los donantes<sup>1071</sup>. Sus conclusiones también fueron similares: la ayuda alimentaria puede desempeñar un papel útil en la

---

<sup>1066</sup> *Ibidem* Preface, p. 1.

<sup>1067</sup> Sobre la evolución de la noción *vid.* R. BERMEJO GARCÍA y J. D. DOUGAN, “El Derecho al desarrollo: un Derecho complejo con contenido variable”, *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 1985, pp. 211-249, especialmente pp. 218-223; y C. RAMÓN CHORNET, “El desarrollo, un derecho complejo, aún por garantizar”, en A. BLANC ALTEMIR (ed.), *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 97-111.

Ésta es la concepción del derecho al desarrollo de la *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, aprobada por la Resolución de la Asamblea General 41/128, de 4 de diciembre de 1986, en <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/41/list41.htm> (diciembre 2004); cfr. par. 2 del Preámbulo: “*el desarrollo es un proceso económico, social, cultural y político global, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan*”. Sobre el derecho al desarrollo, hay que consultar la monografía de F. GÓMEZ ISA, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999.

<sup>1068</sup> *Vid.* T. N. SRINIVASAN, *op. cit.*

<sup>1069</sup> *Vid. supra* nota 1057.

<sup>1070</sup> Cfr. T. N. SRINIVASAN, *op. cit.* pp. 40-41.

<sup>1071</sup> Acerca de las condiciones *vid. ibidem* p. 41. El conflicto puede darse entre el deseo de los donantes de no afectar a la producción de los países receptores (objetivo de desarrollo y seguridad alimentaria) y el deseo de que la ayuda alimentaria no afecte los mercados de exportación de alimentos disminuyendo las exportaciones (objetivo económico o comercial), *ibidem* pp. 45- 46.

promoción del desarrollo y la mejora de la pobreza en aquellas situaciones en las que el gobierno receptor aplique una estrategia de desarrollo apropiada y la ayuda se emplee para apoyar políticas distributivas *concentradas* en los pobres o para financiar proyectos de inversión concentrados y ejecutados eficiente y eficazmente; sin embargo, el uso de la ayuda alimentaria (o cualquier otra ayuda exterior) para apoyar la reforma de las políticas y el ajuste debe hacerse con cautela para que no impulse políticas inadecuadas. Para reforzar la efectividad del empleo de ayuda alimentaria, añadió que había que cuidar su diseño, los productos suministrados y su flexibilidad (que los receptores puedan intercambiar entre ellos los productos recibidos como ayuda y su propia producción).

Por su parte, el PMA, que en 1986 gestionaba casi un cuarto de la ayuda alimentaria mundial<sup>1072</sup>, no permaneció al margen de estas discusiones<sup>1073</sup>. Precisamente, en una publicación de 1987 repasó los beneficios de la ayuda alimentaria y sus limitaciones: mejora nutricional, refuerzo de las economías, incremento de las rentas, estímulo a la inversión y el empleo, e incremento de la futura productividad de las personas<sup>1074</sup>.

*iii.- Los “tránsfugas” del siglo XXI: introducción de las críticas a la eficiencia de la ayuda medida según el criterio de coste-efectividad o rentabilidad. La necesidad de introducir el criterio de los receptores o de relación coste-beneficio*

Este terreno de discusión ha recobrado relevancia en los últimos años, en los que la ayuda alimentaria de emergencia ha usurpado el protagonismo a la *ayuda alimentaria al desarrollo* pero, sorprendentemente para algunos<sup>1075</sup>, se ha vuelto a activar un debate en torno a la segunda clase de ayuda. Esta ayuda, empleada por ejemplo en proyectos de alimentos en la escuela o alimentos por trabajo, vuelve a ascender a primera línea de discusión, cuando EEUU y el PMA proponen incrementarla<sup>1076</sup>.

---

<sup>1072</sup> Dato extraído de WFP, *op. cit.* (*Food Aid Works*) p. 3.

<sup>1073</sup> En 1983 patrocinó, junto con el gobierno holandés, un seminario: WFP, *op. cit.* (*Report of the World Food Programme/Government of the Netherlands Seminar on Food Aid: The Hague, 3-5 October, 1983*).

<sup>1074</sup> *Vid.* WFP, *op. cit.* (*Food Aid Works*) pp. 17-19.

<sup>1075</sup> E. CLAY, S. MAXWELL y S. DEVEREUX, “Development food aid. The genie is escaping from the bottle. Should we put it back in?”, IDS, December 2003, non paper, en poder de la autora.

Clay, Devereux y Maxwell representan la postura de aquellos que estiman que el debate sobre la *ayuda alimentaria al desarrollo* se ha agotado<sup>1077</sup>. Se dice que ya se ha escrito mucho sobre esta materia, y se poseen conocimientos suficientes que fundamentan un abandono de su uso. Antes postulaban el empleo de ayuda alimentaria para el desarrollo, y ahora se cambian de bando y consideran que debe cesar, por una multiplicidad de motivos. Se ha acreditado que la *ayuda alimentaria al desarrollo* tiene altos costes de transacción, corre un riesgo considerable de producir efectos desincentivadores, impide el surgimiento de mercados locales de buen funcionamiento, y tiene unos antecedentes pobres de coste-efectividad o rentabilidad. No procede incrementarla porque no es un recurso adicional (por encima de la ayuda financiera), sino que supone un coste de oportunidad a los presupuestos de ayuda de enorme calado, es ayuda de segunda clase, doblemente vinculada (por producto y por donante), ineficaz y perjudicial, e incluso en la agenda de su acérrimo defensor (el PMA) han predominado las operaciones de socorro.

Otros autores afirman justamente lo contrario: la ayuda alimentaria sigue teniendo una ventaja comparativa como recurso de desarrollo<sup>1078</sup> a pesar de la desaparición de los excedentes. Esa ventaja deriva de que posee un elemento de adicionalidad, de que se usa para objetivos para los que el dinero no está disponible (los costes de las políticas de “safety-net” alimentarias). Y la ayuda alimentaria es adicional a causa de dos de sus rasgos: adicionalidad política y, en la denominación inglesa, la llamada “second-best advantage”. La primera consiste en que los donantes continúan prestándola porque es más fácil y menos controvertido políticamente incluirla en sus

---

<sup>1076</sup> PMA/JUNTA EJECUTIVA, “Aumentos del presupuesto de proyectos de desarrollo aprobados por el Director Ejecutivo (entre el 1º de julio y el 31 de diciembre de 2003)”, 2º periodo de sesiones ordinario, 27-28 mayo 2004, Informes del Director Ejecutivo sobre Asuntos Operacionales, Tema 5 del Programa, Doc. WFP/EB.2/2004/5-B, 6 abril, en [http://www.wfp.org/index.asp?section=7\\_1](http://www.wfp.org/index.asp?section=7_1) (julio 2004)

<sup>1077</sup> De este modo, reconducen el debate a la ayuda alimentaria de emergencia. Conviene tratar cuestiones relacionadas con la ayuda alimentaria de socorro: necesidad de más liderazgo de la ONU en cuestiones alimenticias, necesidad de una nueva visión del PMA como organismo humanitario de las Naciones Unidas, y necesidad de una nueva sección de ayuda alimentaria y política alimentaria en los DELPs del BM (Documentos de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza) y en las respuestas de los donantes.

<sup>1078</sup> Sino los donantes no seguirían apoyando al PMA en su función de desarrollo y cesaría su existencia en esta esfera, no en la de emergencia en la que su papel está claro y es necesario (prestar servicios logísticos a los programas bilaterales de socorro). Vid. J. H. SCHULTHEIS, “Is There a Future for the WFP as a Development Agency? Or Does Food Aid Still Have a Comparative Advantage?”, en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid and Human Security*, Frank Cass, London, 2000, pp. 256-273.

presupuestos de ayuda que excluirla<sup>1079</sup>. La segunda supone que la ayuda alimentaria, aunque fuesen más deseables otras alternativas, en la práctica es más rápida y fácil de emplear. Por eso, la ayuda alimentaria no se limita a emergencias y tiene potencial como recurso para el desarrollo, pero que efectivamente lo materialice depende de que se integre en una política gubernamental sobre seguridad alimentaria. Su ventaja comparativa no es económica, sino práctica: financia las necesidades de desarrollo que no atraen dinero. Y debe prestarse a países que la integren en su política social y se comprometan con el programa de “safety-net”.

Así, en muchos autores (los afines a las ideas de Clay *et. al.*) las consideraciones de desarrollo parecen dar paso a las de rentabilidad económica. Y aplicando este razonamiento hasta sus últimas consecuencias hay quienes abogan por la preeminencia de la ayuda financiera sobre la ayuda alimentaria debido a su mayor eficiencia económica (esto es, su rentabilidad o relación de coste-efectividad), porque los costes de la ayuda alimentaria son muy superiores a los de la ayuda financiera<sup>1080</sup>. Entre ellos, Clay y Stokke señalan que la ayuda alimentaria no es especialmente apropiada para concentrarse directamente en los pobres, con contadas excepciones (como los alimentos por trabajo), y lo han argumentado de la siguiente forma: “*this so-called monetised food aid emerges as a very cumbersome way of achieving the kind of effects aimed at- a financial transfer would have done the trick much more easily*”<sup>1081</sup>.

---

<sup>1079</sup> Suscribimos esta afirmación. Es más fácil obtener el respaldo político para la ayuda alimentaria que para otra ayuda, y el grado de adicionalidad de la ayuda alimentaria depende del país, H. SCHNEIDER, *op. cit.* (“A Review of the Issues”) p. 8. En esta misma línea, *vid.* S. REUTLINGER, “From “food aid” to “aid for food”: into the 21<sup>st</sup> century”, *Food Policy*, Vol. 24 No. 1, 1999, pp. 7-15.

<sup>1080</sup> La ayuda alimentaria presenta una baja relación de coste-eficacia, porque a los costes de adquisición se añaden los de manipulación, gestión, transporte, etc., por lo que los costes totales para el donante son más altos que el ahorro obtenido por el receptor (entendido como el coste de comprar esos productos en el mercado internacional).

La relación de coste-efectividad o rentabilidad es mayor en caso de operaciones triangulares o compras locales, pero aún así sigue siendo mucho menos rentable que la ayuda financiera. Se ahorraría dinero o se podrían proporcionar más cantidades de ayuda alimentaria por el mismo coste si un apoyo financiero a las importaciones sustituyese a la ayuda alimentaria. Sobre este punto *vid.* E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *op. cit.* (*Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l'Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*) pars. 56 y 58.

En la UE, se ha comprobado que es mayor la rentabilidad de la ayuda alimentaria de la Comisión que la de la ayuda alimentaria de los Estados Miembros. Y la introducción, por el Reglamento 1292/1996, de más flexibilidad en la elección de productos y fuentes favorece una mayor rentabilidad.

<sup>1081</sup> E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (“Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”) p. 5.



Nosotros, sin embargo, pensamos que debe matizarse este criterio para medir la eficiencia (el de la rentabilidad o relación coste-efectividad), con el criterio de la necesidad o de los receptores<sup>1082</sup>. La ayuda alimentaria no es ayuda de segunda clase y resulta preferible para el destinatario al ser más visible y controlable<sup>1083</sup>, siempre que se potencie su uso más beneficioso, conforme se está haciendo con la monetización y las compras en los países en desarrollo. Además, la línea entre ayuda alimentaria y ayuda financiera se está diluyendo pues “(i)f food aid is provided in increasingly flexible ways, with purchases in developing countries, through monetisation rather than direct distribution, the distinction between food aid and aid for food, or financial assistance, will become less important”<sup>1084</sup>.

iv.- La aplicación del criterio de los receptores para medir la eficacia de la ayuda alimentaria al desarrollo

La introducción del criterio del receptor o de la necesidad no debe limitarse a la medición de la eficiencia de la *ayuda alimentaria al desarrollo*, sino que debe aplicarse también a la evaluación de su eficacia, esto es, la relación entre objetivos y resultados o el nivel de objetivos logrados respecto a los pretendidos. Esta cuestión se explica porque la ayuda alimentaria rivaliza en el plano presupuestario (sobre todo cuando el

---

<sup>1082</sup> Supone adoptar el criterio rector de alcanzar a los pobres e implica que en determinadas ocasiones los donantes acepten una eficiencia más baja. También se debe aplicar al medir la eficacia, *vid. infra* siguiente epígrafe, Capítulo IV.2.A.iv.

<sup>1083</sup> Porque el dinero es más fácil de sustituir y manipular, y la ayuda alimentaria (en especie o monetizada) deja rastros documentales, financieros y físicos.

P. KONANDREAS, T. SHARMA y J. GREENFIELD, *op. cit.* p. 93 nota a pie 10, explican porqué se sigue utilizando la ayuda alimentaria, aunque sus usos puedan suplirse por ayuda financiera: “(f)inancial aid appropriately targeted could equally well satisfy these requirements, if such aid were available. However, identification of assistance needs in kind may help somewhat in making such assistance available, in view of the humanitarian and food security considerations involved which weigh more than other considerations on the part of donors and often in the past have resulted in additional resources”.

J. KATONA-APTE/UN, *op. cit.* (“Issues in Food Aid and Nutrition”) p. 6, recoge las ventajas de los alimentos sobre otro tipo de ayuda: mejor dirección o concentración, suelen alcanzar más a las mujeres y tienen menos riesgo que el dinero de ser desviados a otros fines (“(f)ood is more likely than financial resources to reach and stay with poor people, as it is less attractive to non- poor people”).

La idea de abandonar la ayuda alimentaria y pasar a ayuda financiera no se debe a consideraciones de desarrollo, sino a intereses de los donantes, pues ya no hay cuantiosos excedentes alimenticios y la ayuda financiera es una vía más rentable para “vincular” y conseguir sus objetivos de política exterior.

<sup>1084</sup> Éste es un argumento que apoya nuestro posicionamiento y lo comparten los autores que pertenecen al otro grupo (el que postula el abandono de la *ayuda alimentaria al desarrollo*), ya que la cita es de Clay y Stokke. Así, con sus propios argumentos se justifica nuestra visión. E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (“Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”) p. 32.

presupuesto se estrecha) con otros instrumentos de ayuda, y debe justificarse como uso de los recursos eficaz, además de eficiente.

A pesar de su importancia, la aplicación práctica de esta filosofía es tarea compleja, según apunta Grunewald: “(q)uestions about the merits of various programmes ..., analysis of “areas of validity” and the cost of certain types of action, reflections on methods of need assessment and impact evaluation and economic studies on the secondary effects of aid have already been the subject of many publications, the conclusions of which vary greatly according to the viewpoint selected and the aspect of food aid taken into account”<sup>1085</sup>. La ayuda alimentaria participa de los descubrimientos de los muchos estudios que se han elaborado sobre la eficacia de la ayuda internacional al desarrollo y en determinadas condiciones (las condiciones de pertinencia o criterios de éxito que ya hemos identificado) puede ser eficaz. Pero la multiplicidad de objetivos que se ligan a la esta ayuda<sup>1086</sup> complican enormemente su evaluación y condicionan su eficacia macroeconómica. Desde una perspectiva optimista, partimos de la hipótesis de que la principal finalidad de la *ayuda alimentaria al desarrollo* es la seguridad alimentaria y el desarrollo de los receptores, pero aún así debemos admitir la interferencia (con mayor o menor intensidad) de otras motivaciones.

Teniendo en cuenta estas dificultades, se justifica la introducción del criterio del receptor para evaluar la eficacia de la ayuda, de modo que se adopte un enfoque mixto, que tenga en cuenta las necesidades de los destinatarios y analice los modos en que se ejercita la cooperación entre los socios. Por eso, como promueve el CAD desde hace algunos años<sup>1087</sup>, postulamos la adopción del enfoque de la ayuda como asociación o

---

<sup>1085</sup> Cita de F. GRUNEWALD, *op. cit.* p. 590.

<sup>1086</sup> Se hace alusión a este fenómeno como la inflación de agenda de la cooperación para el desarrollo. Los objetivos asignados a la ayuda son: reducir la pobreza, generar un crecimiento equitativo, expandir las relaciones comerciales y tamaños de mercado, respetar el medio ambiente, promover la igualdad entre el hombre y la mujer, generar procesos democráticos en los que se respeten los derechos humanos, promover un diálogo cultural y de paz, combatir la inseguridad alimentaria, y controlar el crecimiento demográfico.

<sup>1087</sup> Una propuesta de este tipo es la de A. JENNINGS, “Measuring the Impact of Food Aid”, *Discussion Paper No. 68*, University of Leicester Department of Economics, 1986. Como para que la ayuda alimentaria se emplee como un recurso eficaz para el desarrollo deben desarrollarse medidas para evaluar su impacto, Jennings propone elaborar indicadores de eficacia que tengan en cuenta el interés de los donantes y de los destinatarios. Dentro de las primeras está y se usa el coeficiente  $\alpha$  (es el valor del producto para el destinatario dividido por el coste del suministro para el donante) (p. 2). Esta ratio de

*partnership*, basado en la corresponsabilidad del donante y el receptor y en el que ambos se comprometen a buscar las mejores soluciones para cada caso. Porque no toda ayuda es buena para los pobres y hambrientos, pues puede tener beneficiarios, pero también perjudicados “(a)hí están los pocos resultados de la ayuda al Zaire de Mobutu, Tanzania o Zambia ... o los efectos negativos que puede jugar la ayuda alimentaria exterior sobre los precios de determinados bienes agrícolas interiores y su efecto sobre la renta de sus productores. En general, cuando la ayuda se ha ofrecido unilateralmente y sin involucrar al receptor, la corrupción y la fungibilidad han provocado un efecto nefasto sobre las políticas de dichos receptores”<sup>1088</sup>.

Los estudios empíricos sobre la eficacia de la ayuda que se han realizado hasta la actualidad<sup>1089</sup>, han acabado adoptando esa concepción de la eficacia, pero no fue siempre así. Una primera generación, examinó el impacto de la ayuda sobre el ahorro y el crecimiento económico de los receptores, con un resultado nulo o ligeramente negativo. La siguiente se ocupó del impacto de ayuda sobre la inversión y el crecimiento, hallando un resultado positivo sobre la inversión, y no tan claro sobre el crecimiento. La tercera, centrada en el impacto de la ayuda sobre la inversión, ha analizado si la ayuda sólo es eficaz cuando se dirige a países con un régimen político adecuado y debe condicionarse a que el país destinatario practique buenas políticas<sup>1090</sup>. En la cuarta generación, la más reciente, se llega a la conclusión de que los instrumentos de ayuda deben funcionar sean cuales fueren las circunstancias del receptor, y la

---

eficiencia de la transferencia de renta ilustró lo inapropiado de determinados productos. Se propone tener en cuenta el beneficio nutricional, y el beneficio de complemento de renta, entre otros.

<sup>1088</sup> Reproducimos las palabras de J. M. LARRÚ, “La eficacia de la ayuda al desarrollo. Una revisión al análisis macroeconómico y las evidencias empíricas”, *Revista Cooperación Internacional*, nº 9 año 6 (2003), pp. 87-101, p. 90.

<sup>1089</sup> *Ibidem* pp. 91-95. Asimismo, encontramos la síntesis de 131 trabajos sobre la eficacia de la ayuda en H. HANSEN y F. TARP, “Aid and growth regressions”, paper at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on “Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers”, OCDE, Paris, 17 January 2001, (Credit Research Paper 00/7. Centre for Research in Economic Development and International Trade. University of Nottingham). Otras publicaciones sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo son las de J. A. ALONSO, “Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda”, en J. A. ALONSO y V. FITZGERALD (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Los Libros de la Catarata, Madrid, 2003, pp. 153-178, especialmente pp. 173-176; y el BANCO MUNDIAL, *Informe del Banco Mundial sobre Investigaciones Relativas a Políticas de Desarrollo. Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y fracasos*, BM/Mundi Prensa, México, 1999.

<sup>1090</sup> Es criticable, ya que se penaliza doblemente a las poblaciones y los criterios pueden ser objeto de manipulación.

eficacia se deja de condicionar a los regímenes políticos y pasa a depender de la gestión corresponsable.

En definitiva, tanto la eficacia como la eficiencia de la ayuda alimentaria dependen de los donantes y los receptores y en ambas el criterio rector debe cohonestar al máximo posible los intereses de las dos partes, y en caso de conflicto debe favorecerse a los segundos, adoptando una discriminación positiva en aras del desarrollo y la erradicación del hambre y la pobreza. De esta manera: “(f)ood aid is a fungible resource. To what extent it is a resource for growth in the long run, or provides a crutch for inefficient policies, has inflationary or disinflationary implications in the short term, depends partly on the degree of developmental commitment of the recipient government, partly on the conditionality and priorities of the food aid donor and partly on the objective circumstances, what is possible given the internal and international environment. (Hence,) (t)he overwhelming normative conclusion in the literature is that donors and recipient governments have some margin for manoeuvre in making more effective use of food aid resources”<sup>1091</sup>.

Ahora bien, aceptamos las limitaciones de la ayuda alimentaria como medio de acción contra el hambre. Esta ayuda no debería ser el punto de partida de la discusión sobre como resolver el problema de la pobreza y el hambre a largo plazo, sino que debe situarse en programas más amplios de reducción de la pobreza, protección social y de los medios de vida. Pero ello no justifica que el debate sobre la *ayuda alimentaria al desarrollo* esté agotado, ni que se argumenten razones de coste-efectividad para abandonarla. Debe atenderse a su eficiencia y eficacia desde el punto de vista de los receptores, a la satisfacción de necesidades, al desarrollo, y no a si esa actividad “cuesta demasiado a los donantes en relación al ahorro del receptor”. Caso por caso, un análisis de la posible contribución de la ayuda alimentaria justificará recurrir a este instrumento o no, atendiendo a los beneficios que reporte a los destinatarios. No obstante, veremos a continuación que suele estar justificada para concentrarse en los más vulnerables.

---

<sup>1091</sup> Cita de E. J. CLAY, *op. cit.* (*Food Aid and Development Co-operation. The importance of policy. A review of the recent literature assessing the macro economic and nutritional impact of food aid on recipient countries*) p. 24.

B) La concentración como solución para incrementar la eficiencia y la eficacia de la ayuda alimentaria al desarrollo

Una vez matizado el criterio de la rentabilidad económica para medir la eficiencia y la eficacia con el criterio de la necesidad o del receptor, es indudable que la ayuda alimentaria sigue poseyendo la aptitud de contribuir al desarrollo. Pero nos falta concretar en qué supuestos o condiciones puede constituir una asistencia eficiente y eficaz a los países en desarrollo.

La determinación de estos supuestos tiene sus antecedentes en las condiciones identificadas por la comunidad de especialistas en los años 70 y 80, y se refunde en la actualidad en un concepto: la concentración. Ésta supone recurrir a la ayuda alimentaria para asistir a un determinado segmento de la población. Propuesta por una parte de la comunidad epistemológica (Capítulo IV.2.B.i), rápidamente, ha ido tomando carta de naturaleza en la práctica habitual de muchos donantes (Capítulo IV.2.B.ii) y permite identificar los casos en los que seguimos abogando por la ayuda alimentaria por poseer una ventaja comparativa desde el punto de vista de los receptores.

*i.- Propuesta de parte de la comunidad epistemológica*

Los expertos que siguen atribuyendo un margen de acción a la ayuda alimentaria para impulsar el desarrollo proponen emplearla en supuestos acotados y siempre que se den unos presupuestos o condiciones, o lo que es lo mismo, concentrarla. Las situaciones en las que conviene recurrir a esta ayuda, y no a otra, son aquellas en las que la ayuda alimentaria posee una ventaja comparativa para promover el desarrollo, y esa ventaja debería calcularse según sea un instrumento apropiado y beneficioso para los receptores (siguiendo de este modo la lógica del desarrollo como objetivo prioritario y el criterio de la necesidad para medir su eficiencia y su eficacia)<sup>1092</sup>. Porque si midiésemos ese valor adicional o propio según un criterio exclusivamente económico o de coste-efectividad, incurriríamos en el error del otro grupo de autores de talante estrictamente económico.

---

<sup>1092</sup> Sin embargo, los criterios del impacto de la ayuda suelen ser de coste-efectividad o rentabilidad económica. Convendría que fuesen de coste-beneficio. *Vid.* N. PILLAI, "Food Aid for Development? A Review of the Evidence", en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid and Human Security*, Frank Cass, London, 2000, pp. 196-217, p. 197.

La necesidad de concentrar la ayuda alimentaria, o de acotar supuestos y condiciones, se justifica atendiendo a dos tipos de consideraciones. Primero, las crecientes limitaciones presupuestarias de los donantes, las cuales exigen que se sopesen caso por caso la pertinencia de emplear la ayuda alimentaria y especialmente la *ayuda alimentaria al desarrollo* por sus implicaciones económicas a más largo plazo<sup>1093</sup>.

Segundo, los resultados de las evaluaciones que se han efectuado sobre la eficiencia y la eficacia de esta clase de ayuda, de los que se desprende que las transacciones de ayuda alimentaria que se utilizan para los fines de desarrollo (ayuda alimentaria por proyectos y por programas) poseen una eficiencia y eficacia limitadas. Respecto a la *ayuda alimentaria por programas*, los donantes han consensuado que sólo tiene cabida como respuesta a emergencias graves en que hay una brecha transitoria alimentaria o de divisas; porque las evaluaciones acreditan que está muy poco centrada en los pobres, posee escaso efecto en el alivio de la pobreza y es un método inefectivo para incrementar la renta y el consumo de los más pobres<sup>1094</sup>. Respecto a la *ayuda alimentaria por proyectos*, hay mucha literatura sobre su efectividad; parece que el empleo de la ayuda para apoyar los proyectos sólo es lógico en circunstancias limitadas, porque sólo se ha demostrado efectiva como “safety-net” cuando ha operado como transferencia de renta a sujetos especialmente vulnerables en circunstancias de escasez alimentaria y mercados débiles<sup>1095</sup>.

Estando así las cosas, nos queda por identificar esos supuestos en los que la *ayuda alimentaria al desarrollo* posee un valor adicional, tarea para la cual nos

---

<sup>1093</sup> Porque en los presupuestos, escasos, la ayuda alimentaria compite con otras formas de ayuda y otros recursos.

<sup>1094</sup> Respecto a la ayuda alimentaria por programas, *vid.* E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *op. cit.* (*Joint evaluation of European Union programme food aid: synthesis report*). Es inefectiva para reforzar la seguridad alimentaria familiar de los más pobres a través del apoyo a programas de distribución directa (raciones públicas, subsidios...), porque discrimina contra los pobres y beneficia a otros sujetos (trabajadores urbanos y públicos, militares...) y no puede suplirse esa falta de “targeting” proporcionando productos “self-targeting” porque acaban siendo comprados como alimentos para animales. Si la ayuda alimentaria entraña monetización, su impacto depende de cómo se distribuyan los fondos de contrapartida, pero no parece que posean un efecto en los más vulnerables.

<sup>1095</sup> Puede revestir muchas formas. Al igual que N. PILLAI (*op. cit.*), estimamos que su principal virtud es que puede emplearse con discriminación para alcanzar a los más necesitados y puede conseguir objetivos de desarrollo en tres de sus formas. Por un lado, el desarrollo de infraestructuras y generación de empleo a través de trabajos públicos intensivos (pp. 199-206). Por otro, la mejora de la conciencia nutricional a través de programas de alimentación complementaria (pp. 209-211). Y por último, la mejora de la educación y el estímulo de la asistencia a las escuelas, mediante programas de alimentos en la escuela.

servimos de esas evaluaciones sobre la eficacia y eficiencia de la ayuda. De este modo, la *ayuda alimentaria al desarrollo* aparece justificada como ayuda prestada en supuestos graves y dirigida o concentrada en los sujetos más vulnerables<sup>1096</sup>. Estos sujetos fueron identificados por la FAO hace unos años, distinguiendo tres grupos de personas en función de la situación especial en que se hallan sus componentes<sup>1097</sup>. En primer lugar, son sujetos especialmente vulnerables las víctimas de conflictos y desastres naturales. Los beneficios que les proporciona la ayuda alimentaria van desde salvar sus vidas, hasta impedir que vendan los recursos productivos (y se erosione el potencial de desarrollo de las regiones), asegurar su supervivencia, e invertir en su desarrollo a largo plazo<sup>1098</sup>.

El segundo grupo de sujetos especialmente vulnerables viene constituido por aquellas personas que poseen necesidades alimentarias cruciales. Dentro de esta categoría, se encuentran tanto aquéllos con necesidades especiales en determinadas etapas del ciclo vital (*nasciturus*, recién nacidos, niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o lactantes), como aquéllos otros cuyas necesidades nutricionales son superiores debido al padecimiento de enfermedades (como el SIDA). En este supuesto, la ayuda alimentaria rompe el círculo del hambre, impide la degradación irreversible de su salud y constituye una preinversión en su futura productividad y salud, y en consecuencia en la seguridad alimentaria<sup>1099</sup>.

---

<sup>1096</sup> Ya se sostenía en 1978, “*food aid has a potential which makes it superior to other aid in such cases where it reaches a given target group better than other aid*”, H. SCHNEIDER, *op. cit.* (“A Review of the Issues”) p. 8.

Incluso lo han afirmado autores del grupo “pro-rentabilidad económica”, como Clay, E. CLAY, *op. cit.* (“Reforming Food Aid: time to grasp the nettle”). Sostiene que la ayuda alimentaria es crucial en las emergencias, juega un continuo papel en el socorro de emergencia y la rehabilitación post-crisis (aunque podría conseguir mejores resultados), y puede ser útil, además, como una asistencia dirigida a los individuos altamente inseguros alimentariamente en situaciones de debilidad institucional y mercados frágiles.

<sup>1097</sup> En un estudio impulsado por la FAO, en el que se examinaba el papel que la ayuda alimentaria desempeñaría en el futuro. FAO, *op. cit.* (*Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead For Food Aid*). Las áreas en las que decide concentrar la ayuda alimentaria son fruto de las discusiones previas dentro del órgano de gobierno del PMA.

<sup>1098</sup> *Ibidem* pp. 6-7.

<sup>1099</sup> Esto es debido a que, “*hunger begets hunger... Investing in people, not just in their productive assets (such as land, tools, and crops) represents a pre- investment in food security*”, *ibidem* p. 2.

Entre otras cosas, la ayuda alimentaria dirigida atrae a las mujeres y niños vulnerables a las clínicas, permite a las mujeres formarse y educarse, estimula a los padres a permitir que sus hijas vayan al colegio, apoya a las comunidades que quieren mejorar las instalaciones de suministro de agua y sanitarias, mejora la educación nutricional, y permite a las mujeres indigentes acceder a créditos.

En tercer lugar, la ayuda alimentaria también es un recurso idóneo para asistir a las personas crónicamente malnutridas de rentas bajas y variables, pocos bienes, pocas capacidades y poder adquisitivo deficiente<sup>1100</sup>, que habiten en regiones donde los hogares inseguros alimentariamente son ignorados por las iniciativas de desarrollo dominantes. Sin embargo, no es apropiada en cualquier caso, sino sólo cuando la malnutrición crónica coexiste con mercados débiles, caracterizados por oferta irregular y fluctuaciones de precios y alimentos insuficientes en el mercado. En estos supuestos, la ayuda alimentaria puede complementar a los mercados y compensar sus debilidades apoyando la agricultura y generando renta, a través de programas de trabajo intensivo, y fortaleciendo los mercados con acciones centradas en la comercialización de los alimentos (como compras locales y *monetización*).

En todos estos supuestos, ha quedado acreditado que la *ayuda alimentaria al desarrollo* es un recurso más apto para beneficiar a los sujetos vulnerables, lo que corrobora su valor añadido. Por ejemplo, a menudo alcanza mejor a las mujeres que los flujos de capital que componen en 95 % de la ayuda al desarrollo: “*(f)ood aid provided as wages or as incentives to participate in income earning or training can reach women in food insecure households which are often ‘crowded out’ of projects offering cash. Likewise, lower status food offered in full or part remuneration for project activities attracts the most needy members of a community. Experience shows that wealthier households tend to participate less in food-for-work, and food wages typically result in a larger share of the wage being consumed as food than when cash is offered*”<sup>1101</sup>.

Por tanto, el papel otorgado a la *ayuda alimentaria al desarrollo* consiste en dirigirla a los más necesitados. Debe alcanzar los estándares de eficiencia y eficacia de los proyectos financiados con capital, pero midiéndolos desde la óptica de los receptores o el criterio de la necesidad<sup>1102</sup>, lo que implicará en determinados supuestos que el donante acepte una rentabilidad económica más baja. Por eso, la ayuda alimentaria debe tener un enfoque definido, redistribuir los recursos hacia los que más los necesitan (por país, por región, por sector de la población y por personas) e integrarse en estrategias

---

<sup>1100</sup> La FAO los identifica como aquéllos que ganan menos de un dólar EEUU al día, gastando en comida sobre un 70 % de su renta, en *ibidem* p. 3.

<sup>1101</sup> *Ibidem* p. 8.



más amplias con otros recursos de desarrollo. Además, su empleo y dirección deben pulirse para que llegue a los sujetos más inseguros alimentariamente, en los momentos en que más la necesitan y con efectos a largo plazo. Todas estas recomendaciones se completan con las que efectuó Singer, pues siguen siendo válidas en la actualidad: incremento de la ayuda alimentaria multilateral, potenciación de las compras locales y operaciones triangulares, realización de evaluaciones, coordinación con otros tipos de ayuda (fundamentalmente la financiera y técnica) e integración en estrategias omnicomprendivas enfocadas a la seguridad alimentaria en las que participan donantes y beneficiarios.

*ii.- Acerca de su aplicación práctica*

En la práctica, los donantes han adoptado la recomendación de la doctrina y han ido concentrando sus acciones de ayuda alimentaria, a medida que se ha ido transformando *de facto* la naturaleza de la ayuda. Como ya hemos señalado, ésta ha cambiado desde sus comienzos en los años 50 como transferencia global de recursos.

La ayuda alimentaria internacional comenzó a mitad del siglo XX como vía de disposición de excedentes, pero en los 70 la crisis alimentaria mundial llevó a una orientación hacia objetivos de desarrollo, cuando la CMA de 1974 advirtió de la necesidad de prestar atención a la oferta alimentaria y la estabilidad. Como consecuencia, en los 70 y 80 se incrementó el apoyo a la ayuda alimentaria por proyectos y aumentaron la ayuda indirecta a través de canales multilaterales y la enteramente gratuita. En los 90 se produjeron más cambios, sobre todo tras la guerra fría, pues la liberalización de los mercados de los países donantes acarrió el descenso de los stocks y por tanto la menor disposición de los donantes a suministrar ayuda alimentaria; y ya que su cantidad iba a ser menor, se apostó por mejorar su calidad. Como resultado de este proceso, la ayuda alimentaria se fue concentrando crecientemente en emergencias, en países que necesitaban apoyo en forma de alimentos por poseer déficit de alimentos y en determinados grupos vulnerables, con el consiguiente declive de la ayuda no dirigida<sup>1103</sup>.

---

<sup>1102</sup> Empleando las palabras de Singer: alcanzar a los más pobres como criterio rector.

<sup>1103</sup> Cfr. S. GUPTA, B. CLEMENS y E. R. TIONGSON, *op. cit.* p. 17.

Esta tendencia se ha intensificado en la última década, en la que los presupuestos de ayuda alimentaria están cada vez más constreñidos a causa de la situación económica mundial y la no disponibilidad de excedentes. Porque la preferencia por la ayuda alimentaria de emergencia ha supuesto un descenso importante de la *ayuda alimentaria al desarrollo*. En concreto, el porcentaje de ayuda alimentaria de emergencia se incrementó de 10 % a finales de los 70 a un 30 % en la segunda mitad de los 90<sup>1104</sup>, y en 2002 representó el 49 % de la ayuda global (mientras la ayuda alimentaria por programas tan sólo contó con el 22 % y la ayuda alimentaria por proyectos el 29 %) <sup>1105</sup>. Hasta ese año (2002):

Suministros globales de ayuda alimentaria en 1993-2002 (en toneladas- cereales en equivalente en trigo)

TOTAL	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AYUDA ALIMENTARIA DE EMERGENCIA	4.264.312	4.599.549	3.719.719	2.699.887	3.276.369	3.003.103	4.815.503	5.665.015	5.520.091	4.709.370
AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO (proyecto y programa)	13.073.913	8.326.103	8.483.021	4.528.454	4.051.358	5.401.686	10.229.596	5.670.184	5.329.382	4.896.111

Fuente: PMA /INTERFAIS<sup>1106</sup>

<sup>1104</sup> FAO, *op. cit.* (*Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead For Food Aid*) p. 6.

<sup>1105</sup> WFP/INTERFAIS, “World-wide Food Aid by Category”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/4\\_1WorldwideFoodAidbyCategory.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/4_1WorldwideFoodAidbyCategory.htm) (mayo 2004)

<sup>1106</sup> Datos extraídos de WFP/INTERFAIS, Table 9 “Global Food Aid Deliveries in 1993-2002”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table9.pdf> (mayo 2004) Hemos sumado los datos de la ayuda alimentaria por proyectos y por programas.

El principal canal multilateral de *ayuda alimentaria al desarrollo* (el PMA) también ha experimentado el descenso de los recursos destinados al desarrollo. En el Plan Estratégico y Financiero (2002-2005)<sup>1107</sup> se observa la siguiente disponibilidad de recursos en los años 2002 a 2005:

ACCIÓN/AÑO (dólares EEUU)	2002-2003	2004-2005
Programas y proyectos de desarrollo	633 millones	638 millones
Operaciones de emergencia	1,3 billones	1,2 billones
Operaciones prolongadas de socorro y recuperación	880 millones	828 millones
Operaciones especiales	42 millones	42 millones

A pesar de ser las tendencias congruentes con las recomendaciones de la comunidad epistemológica, nos preocupa este cambio de prioridades o sustitución de la *ayuda alimentaria al desarrollo* por la de emergencia en el régimen de ayuda alimentaria internacional, porque “*(if developmental programme food aid has, in effect, become a residual category, this would appear to restrict the potential for a positive developmental impact)*”<sup>1108</sup>. La limitación del uso de la ayuda alimentaria es positiva, siempre que no se abuse de ella sin justificación. Otra vez más, la decisión racional de optar por ésta u otra ayuda corresponde al donante, otorgándole otro margen de discrecionalidad para introducir sus propios intereses al ponderar la rentabilidad económica y el criterio del receptor<sup>1109</sup>.

<sup>1107</sup> WFP/EXECUTIVE BOARD, “Questions related to financial politics”, Doc. WFP/EB. A/2001/5-B/1, 20 April 2001, Annual Session of the Executive Board, 21-24 May 2001, “Financial and Budgetary Matters”, Point 5 of the programme, to be approved, pp. 29-32. Este documento propuso unas modificaciones de la sección relativa a la movilización de recursos del Marco Unificado de Políticas del PMA, y se aprobó por la Junta Ejecutiva del PMA en su período anual de sesiones de 2003.

<sup>1108</sup> E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (“Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”) p. 23.

<sup>1109</sup> Las posturas de los donantes varían. Unos consideran a la ayuda alimentaria adicional, y admiten su sustitución por ayuda financiera; y otros la conciben como una forma complementaria de ayuda, distinta de las otras y que no puede ser sustituida por otros instrumentos.



## **TERCERA PARTE:**

### **El papel de la ayuda alimentaria como instrumento de desarrollo en el régimen de la Unión Europea**



Habida cuenta de las numerosas críticas que se han venido formulando a la ayuda, desde las tradicionales (ligadas a los efectos de toda la ayuda alimentaria) hasta las más recientes (relacionadas exclusivamente con la ineficiencia e ineficacia de la *ayuda alimentaria al desarrollo*), y de la diversidad de respuestas en función del donante, resulta pertinente centrar el análisis en uno sólo de ellos. En concreto, examinaremos el actual papel otorgado a la *ayuda alimentaria al desarrollo* en la Unión Europea. Con una puntualización: analizaremos exclusivamente, dentro de la ayuda alimentaria de la UE, la acción comunitaria ejecutada por la Comisión Europea<sup>1110</sup>.

La elección de este donante obedece a varios motivos. Un primer motivo es de orden cuantitativo, porque la UE se erige como uno de los mayores donantes de ayuda alimentaria (segundo tras los Estados Unidos en cuanto a la cantidad de ayuda proporcionada)<sup>1111</sup>. El principal, sin embargo, es de orden cualitativo, a saber: el hecho de que en la Unión Europea preocupe sobre todo el desarrollo final de los países destinatarios de la ayuda, en contraposición a lo que sucede con otros grandes donantes (en especial los Estados Unidos). Por último, debemos recordar que la incoherencia del régimen internacional (jurídico e institucional) de la ayuda hace necesaria una aproximación regional a este instrumento.

Para averiguar el verdadero rol de la ayuda en la UE, resulta imprescindible comenzar examinando el régimen de *ayuda alimentaria al desarrollo* de la Unión, tanto desde el punto de vista institucional u organizativo (Capítulo I.1), como desde el punto de vista normativo (Capítulo I.2). Seguidamente, conviene profundizar en la génesis de la normativa (del Reglamento nº 1292/96), habida cuenta de la trascendencia de este

---

<sup>1110</sup> No trataremos de la acción nacional acometida por los Estados individualmente, aunque nos referiremos a la acción nacional para mostrar el monto total de la ayuda alimentaria de la UE y las relaciones entre los dos tipos de acción. *Vid. infra* Capítulo III.1.D, pp. 485 y ss (en inglés), y lxxxvii y ss (en castellano).

Según hemos adelantado, durante la participación en el Seminario del Centro de Estudios de la Academia de Derecho Internacional de La Haya bajo la supervisión del profesor Francis Snyder profundizamos en la *ayuda alimentaria al desarrollo* de este donante, de lo que dejaremos constancia en esta tercera parte de la tesis. Fruto de esta investigación es el artículo E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, *op. cit.* (“The EU Food Aid Regime today: Law and Practice”).

Reglamento en la materia. Para ello, nos serviremos de un supuesto práctico de ayuda al desarrollo comunitaria anterior a la regulación en vigor, a través del cual ilustraremos cómo afronta el régimen jurídico comunitario las críticas vertidas al instrumento, y algunas de sus deficiencias (Capítulo II).

Pero las normas no bastan para reflejar el empleo real de la ayuda y, en el tercer Capítulo, contrastaremos si la política de la UE tras 1996 respeta la orientación de la ayuda alimentaria hacia el desarrollo. Esta tarea la desdoblaremos en dos. Por una parte, el examen de la ejecución de la normativa por la política de la Unión (apartado III.2). Y, por otra, la postura de la UE en lo atinente a dos aspectos en proceso de regulación: la ayuda alimentaria vinculada y la ayuda alimentaria modificada genéticamente (apartado III.3). Porque todas estas cuestiones anteriormente señaladas resultan clave para determinar si la ayuda alimentaria de la Unión Europea se aleja del objetivo de desarrollo.

## **CAPÍTULO I.- EL RÉGIMEN DE AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO DE LA UE: ORGANIZACIÓN Y NORMAS IMPLICADAS**

Dentro del régimen internacional de ayuda alimentaria, la ayuda de la Unión Europea se encuentra apuntalada por una organización y una normativa propia. Éstas le deberían permitir llenar el vacío existente en el régimen multilateral y articular este medio de acción de forma más coherente.

Así pues, vamos a examinar el régimen de la UE y la impronta que la Unión imprime al instrumento, comenzando con la organización de *ayuda alimentaria al desarrollo* y posteriormente tratando de la normativa.

---

<sup>1111</sup> Tenemos en cuenta la suma total de la ayuda alimentaria suministrada por los Estados Miembros a través de sus programas nacionales y la ayuda comunitaria proporcionada a través de la Comisión Europea. *Vid. infra* nota 1157, p. 412.



## **1) La organización de la ayuda alimentaria al desarrollo prestada por la Unión Europea**

Al aproximarse a la organización de la *ayuda alimentaria al desarrollo* de la Unión Europea no debe perderse de vista la naturaleza de las Comunidades Europeas. Las dos que persisten constituyen organizaciones internacionales de integración con personalidad jurídica. Pero si bien hay cesión de competencias a las entidades creadas, ésta es parcial en cuanto a las competencias que posee todo Estado. Además, el propio funcionamiento del sistema institucional de la Unión expresa una tensión entre el interés comunitario (cuya máxima defensora es la Comisión) y los intereses nacionales (“protegidos” por el Consejo).

Estas observaciones explican que la organización de la ayuda alimentaria esté condicionada por el grado de cesión de competencias por parte de los Miembros a la Comunidad Europea, y el peso que en su configuración posean las instituciones de la Unión.

El análisis lo vamos a efectuar desde dos perspectivas. Comenzaremos por la organización actual de la ayuda (Capítulo I.1.A), y seguidamente pasaremos a reflexionar sobre su organización futura, resultante de la transformación de la política en la que se inscribe (la de cooperación al desarrollo, Capítulo I.1.B).

### A) Panorama actual: de la clara distribución de competencias a los problemas de organización dentro de la Comisión

Teniendo en cuenta las anteriores observaciones, podríamos distinguir tres niveles para tratar la organización actual de la *ayuda alimentaria al desarrollo* de la Unión. En cada uno de ellos se da una distribución de competencias, poderes o tareas que repercute en la organización global de la ayuda.

El primer nivel atenderá al modo en que se distribuyen las competencias entre los Estados Miembros y las instituciones de la UE. El segundo, a las funciones que corresponden a las instituciones de la Unión, sobre todo a la Comisión y al Consejo. Y el tercer y último nivel, al reparto de tareas dentro de los Servicios y Direcciones Generales de la Comisión.

*i.- La competencia complementaria entre los Estados Miembros y las instituciones de la Unión*

La distribución de competencias entre los Estados Miembros y la Comunidad Europea en la materia que nos ocupa, coincide con la que opera en la política de cooperación al desarrollo. Porque, según hemos visto, la política de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria se sitúa dentro de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea.

Pero no ha sido siempre así. Originariamente, desde que se introdujo la ayuda alimentaria en 1967 con motivo del primer Convenio sobre Ayuda Alimentaria<sup>1112</sup>, permanecía fuera de la política de cooperación al desarrollo y se gestionaba con arreglo a las reglas de la Política Agrícola Común (PAC), ya que respondía a la necesidad de disponer de los excedentes alimenticios de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, como consecuencia de la creciente preocupación internacional por la seguridad alimentaria, la política de ayuda alimentaria se fue reformando gradualmente (en 1983, 1986 y 1996), desligándose de la PAC e integrándose más firmemente en la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad. Todas las clases de ayuda alimentaria (por proyectos, por programas y de urgencia) sufrieron esta evolución<sup>1113</sup> y encuentran el mismo fundamento jurídico en los tratados, el de toda la política de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria de la UE: los artículos 177 a 181 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE)<sup>1114</sup>.

La cooperación al desarrollo es un ámbito especialmente significativo de la acción exterior de la Unión Europea, activo desde los comienzos de la construcción

---

<sup>1112</sup> Se convirtió en el primer instrumento introducido fuera del marco de los acuerdos de cooperación y se financiaba a través del presupuesto comunitario.

<sup>1113</sup> Aunque la de emergencia posea su propia línea en el presupuesto, su propio órgano de gestión y su propia regulación. *Vid. supra* Capítulo I.2.A.ii.b de la Segunda Parte, pp. 204 y ss.

<sup>1114</sup> Cuando la Constitución Europea entre en vigor, variará la base jurídica de esta política de cooperación al desarrollo. Cfr. el texto del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, artículos III-316, III-317 y III-318, publicado parcialmente por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio del Interior y el Ministerio de la Presidencia en el año 2004. Otra publicación de la misma índole es la del Real Instituto Elcano, esta vez enriquecida con los comentarios del profesor Francisco Aldecoa, F. ALDECOA LUZÁRRAGA (ed.), *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Biblioteca Nueva Real Instituto Elcano, Madrid, 2ª ed., noviembre 2004, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Tratado.pdf> (febrero 2005). Puede consultarse en su integridad en la web, <http://www.constitucioneuropea.es/index.jsp?op=doc> (enero 2005)

européica pero externo a los tratados constitutivos<sup>1115</sup> hasta 1992. La base jurídica que hasta entonces se venía dando a la política de cooperación al desarrollo de la UE<sup>1116</sup> radicaba en la Parte Cuarta del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (relativa a la asociación de países y territorios de ultramar, PTUM). Este fundamento era insuficiente, y la necesidad de una mayor definición quedaba patente. No obstante, la evolución del proceso de extensión geográfica y refuerzo cualitativo y cuantitativo de la ayuda al desarrollo de la Unión, se encontraba con dificultades, pues sólo las normas sobre los PTUM permitían la elaboración de una política en esas materias y los Estados eran partidarios de mantener sus políticas nacionales de cooperación al desarrollo como un componente esencial de su política exterior.

Los anteriores obstáculos se debilitaron cuando emergió el subdesarrollo como asunto de interés internacional y, finalmente, las dos posturas encontradas (regionalista y mundial), se recondujeron a una solución en la Declaración de París de 1972. Se optó por una doble vía o, lo que es lo mismo, la continuación y el desarrollo de las políticas de desarrollo en el marco regional (con una solidaridad de mayor intensidad, movida por motivaciones políticas, humanitarias y sobre todo económicas), a la vez que se apuntaba a la realización progresiva de una política de desarrollo global a escala mundial. En 1992, el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea formalizó jurídicamente la actividad (introduciendo el Título XX TCE)<sup>1117</sup>, si bien

---

El texto del Tratado de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957, con las reformas posteriores, puede consultarse en la recopilación de A. MANGAS MARTÍN, *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, Tecnos, Madrid, 10ª ed. actualizada, septiembre de 2003.

<sup>1115</sup> “European Community aid’ has existed since the European Economic Community was established in 1957. All six original Member states accepted that measures to develop internal economic integration should be reinforced by a mechanism - initially the European Development Fund (EDF) - for pooling resources for external assistance, to be managed by the European Commission, while retaining their nationally managed aid programmes”, A. COX, A. KONING, A. HEWITT, J. HOWELL y A. MARR, *Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*, ODI (London) & European Commission (Brussels), 1997, p. ix.

<sup>1116</sup> Acerca de la política de cooperación al desarrollo de la UE, *vid.* A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2002, 3ª ed., pp. 645-653.

<sup>1117</sup> Hasta este tratado la ayuda no se suministraba como ayuda al desarrollo, sino que se proporcionaba en conexión con el comercio o como ayuda alimentaria *ad hoc*, *vid.* S. GRIMM, “The institutional architecture”, *Briefing Paper of European Development Cooperation to 2010*, ODI, April 2004, p. 2.

Su texto se recoge en la recopilación de A. MANGAS MARTÍN, *op. cit.* (*Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*).

defectuosamente, sin ofrecer un planteamiento global y de fondo sino más bien limitarse a cubrir la laguna de los tratados originarios. Posteriormente, en el año 2001 el Tratado de Niza añadió un nuevo título sobre cooperación económica, financiera y técnica (el Título XXI TCE), incrementando la complejidad de la cuestión.

Los rasgos actuales de esta política (y por lo tanto, de la política de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria) derivan principalmente del primero de los títulos (los artículos 177 a 181 TCE). Del artículo 178 TCE se extrae su carácter transversal y polifacético (los objetivos de la política de cooperación al desarrollo deben asumirse en otras políticas comunitarias que afecten al subdesarrollo), y la búsqueda de la coherencia y perspectiva global en relación con el subdesarrollo.

El precepto anterior (el 177) recoge esos objetivos (de la cooperación al desarrollo): el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y su inserción en la economía mundial; la lucha contra la pobreza; el desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho; y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales<sup>1118</sup>. Pero los instrumentos y procedimientos de la política no corren la misma suerte, y no encontramos ninguna enumeración expresa (tan sólo hay una referencia en el artículo 179.1 TCE). Congruentemente con su calidad de competencia complementaria, estos instrumentos pueden ser autónomos (y se adoptan por el procedimiento del artículo 251 TCE, de codecisión), o convencionales (y, al ser acuerdos internacionales, se adoptan por el procedimiento del artículo 300 TCE).

Respecto a la financiación, al no disponerse nada con carácter general, del contenido de los artículos se deduce que se rige por un sistema de doble financiación comunitaria y nacional, aparte del problemático sistema del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que es externo al presupuesto de la Unión<sup>1119</sup>.

---

<sup>1118</sup> Este último objetivo formaliza jurídicamente lo que se venía haciendo en los acuerdos, por ejemplo la reducción o supresión de las ayudas si se violaban los principios democráticos y de derechos humanos y libertades fundamentales.

<sup>1119</sup> Actualmente tres cuartos de la ayuda exterior se financian con el presupuesto (incluye la ayuda a algunos países pre-adhesión y sumas para líneas presupuestarias variadas -como democracia, derechos humanos, minas antipersonales, bosques tropicales...-). Se regulan por las "Perspectivas Financieras" de toda la UE, acordadas cada 7 años (*vid. infra* nota 1154, p. 410), y las negociaciones anuales que implican al Parlamento Europeo.

El otro cuarto de la ayuda exterior (la prestada a los países ACP) se financia con el FED, cfr. art. 179.3 TCE. Es extra-presupuestario, se acuerda por los miembros en el Protocolo financiero FED y se

Pero es el artículo 177.1 TCE el que más nos interesa, cuando establece la condición de competencia comunitaria *complementaria* de las de los Estados Miembros. Ambos (Estados y Comunidad) deben apoyarse mutuamente para ofrecer una ayuda al desarrollo global. Así, en este ámbito, la acción comunitaria complementa la de los Estados Miembros, y no comparten la competencia<sup>1120</sup>. Por eso, la UE fomenta la cooperación entre los Estados Miembros y con la CE, atribuyéndose en este aspecto a la Comisión una función de iniciativa<sup>1121</sup>.

*ii.- Presencia reforzada de los intereses nacionales en la distribución de poderes entre la Comisión y el Consejo*

Cabe recordar que la distribución de poderes entre las diversas instituciones de la Unión se aleja de lo previsto en los ordenamientos internos y, en vez de los poderes clásicos (legislativo, ejecutivo y judicial), se distingue entre poderes de decisión (incluye el legislativo y el ejecutivo) y control, y en su ejercicio concurren varias instituciones. La política de ayuda alimentaria participa de estas peculiaridades, y encontramos involucrados en su diseño, ejecución y control al Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. Nos limitaremos a tratar del papel de las dos primeras instituciones. La última se encarga del control de la realización global de la política. En cuanto al Parlamento Europeo, posee la responsabilidad de aprobar el presupuesto de la UE, en el cual se incluye el suministro de ayuda alimentaria; además, manifiesta sus opiniones sobre cuestiones de la política de ayuda alimentaria, y se interesa activamente en algunos de los aspectos relacionados con la ejecución de la ayuda, normalmente apoyando las iniciativas de ayuda alimentaria de la Comisión<sup>1122</sup>.

---

gestiona por la Comisión bajo la vigilancia de los miembros a través del Comité FED. El Parlamento Europeo sólo está implicado en la fase de aprobación de la gestión de la Comisión y no tiene nada que decir respecto de la distribución de la ayuda, cfr. el artículo 71 de su Reglamento, PARLAMENTO EUROPEO, *Reglamento del Parlamento Europeo*, 16ª ed., julio 2004, en <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PROG=RULES-EP&L=ES&REF=TOC> (diciembre 2004)

<sup>1120</sup> En el caso de competencias compartidas, ambos (la UE y los Estados Miembros) son titulares de la competencia y concurren a regularlas. En consecuencia, suelen instrumentarse en los Tratados a través de Directivas, las cuales requieren de una posterior acción normativa de los Estados Miembros que las transponga. *Vid.* A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *op. cit.* p. 112.

<sup>1121</sup> Acerca de la coordinación, cfr. art. 180 TCE. El apartado primero insta a coordinar las políticas, concertar los programas de ayuda y emprender acciones conjuntas. En el segundo, se otorga a la Comisión la facultad de “*adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación*”.

Con arreglo a lo previsto en el artículo 179.1 TCE, el Consejo posee el poder de adoptar medidas con arreglo al procedimiento previsto en el art. 251 TCE (codecisión). Esto es aplicable para el caso de que no se trate de un acuerdo internacional, el cual sólo puede suscribirse por el procedimiento del art. 300 TCE. En ambos supuestos, intervienen la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Así pues, en este ámbito y cuando se trata del primer tipo de procedimiento (autónomo), el poder de decisión-legislativo corresponde al Consejo, si bien interviene la Comisión, con iniciativa normativa y dotada de otras facultades en el art. 252 TCE. Pero aunque el Consejo sea el titular del poder de decisión, esta institución puede atribuir el ejercicio del poder de decisión-ejecución a la Comisión<sup>1123</sup>. Y así lo ha hecho, según se desprende del Reglamento del Consejo nº 1292/1996. De este modo, en los supuestos determinados por este Reglamento, la Comisión ejerce el poder de decisión cuya titularidad sigue correspondiendo al Consejo. Los artículos 19 a 29 del Reglamento nº 1292/1996 tratan con claridad de esos poderes de gestión que la Comisión Europea ejerce por atribución del Consejo.

Por lo tanto, el Consejo es el órgano de toma de decisiones y dirección política. Aparte de su papel en el proceso presupuestario, le corresponde tomar las principales decisiones políticas sobre las políticas de ayuda alimentaria y establecer los criterios generales por los que se rige el suministro de la ayuda, así como sus posibles destinatarios (en el Reglamento nº 1292/96). Con arreglo al artículo 21.1 del Reglamento<sup>1124</sup>, es su cometido fijar, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, el compromiso de la UE respecto al

---

<sup>1122</sup> J. SHAW y E. CLAY, *op. cit.* (*World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*) p. 167.

<sup>1123</sup> Como es sabido, la Comisión puede ostentar dos tipos de poderes de decisión o gestión: autónomo o por atribución del Consejo. En el primer caso, vienen previstos en los Tratados y la Comisión adopta actos de naturaleza reglamentaria y administrativa de alcance general e individual. En el segundo, menos frecuente, el Consejo habilita a la Comisión para ejecutar las reglas que él establece, bien elaborando normas de aplicación, bien aplicando las normas a casos particulares mediante actos de alcance individual, pero sin que pueda adoptar actos de alcance general o naturaleza legislativa. Dentro de los primeros, se encuentra la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo. La ayuda alimentaria se encuentra en el segundo tipo, y la Comisión no puede ejercer más que los poderes de ejecución, sin que el Consejo pueda revocarle los poderes que le haya conferido.

<sup>1124</sup> El artículo 21 se modificó por el Reglamento (CE) nº 1726/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2001, *por el que se modifica el artículo 21 del Reglamento (CE) nº 1292/96 del Consejo sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria*, D. O. L 234 de 1 de septiembre de 2001, p. 10, *vid. infra*. nota 1174. Estas observaciones se basan en el precepto tal y como quedó tras la entrada en vigor de este reglamento de 2001.

Convenio sobre Ayuda Alimentaria, tanto de la Comunidad como de los Estados Miembros, y repartirlo.

Por su parte, la Comisión debe coordinar la ayuda alimentaria de la Comunidad y de los Estados Miembros y velar porque alcance los compromisos mínimos del Convenio sobre Ayuda Alimentaria (*ex art. 21.2 del Reglamento nº 1292/96*). Además, le corresponde la iniciativa de la acción comunitaria, y ejecutar el presupuesto y las decisiones adoptadas por la Comunidad. Por eso, prepara las propuestas presupuestarias y las recomendaciones sobre las cuales se decide la asignación de fondos a la ayuda alimentaria, propone nuevos reglamentos y la modificación de los existentes, prepara documentos que sirven para discutir con los Estados Miembros, y se encarga de la ejecución de la acción comunitaria del Programa de Ayuda Alimentaria de la UE con arreglo a las decisiones del Consejo y tras consultar a los Estados Miembros a través del Comité de seguridad y de ayuda alimentaria.

El resto de preceptos del Reglamento nº 1292/96 que nos interesa reproducir a los efectos de nuestro estudio, detallan las funciones de la Comisión:

- art. 19: fijar las condiciones de las asignaciones, de la movilización y de la aplicación de las ayudas para acciones de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria;

- art. 20: tomar todas las disposiciones necesarias para la buena ejecución de los programas y acciones de ayuda alimentaria y de apoyo a la seguridad alimentaria;

- art. 22: establecer la lista de productos susceptibles de ser movilizados, así como las modalidades de movilización, control y evaluación; y determinar el reparto de los productos entre los beneficiarios (expresado en términos de cantidades y costes); y modificar las asignaciones a lo largo de la ejecución de los programas;

- art. 24: decidir las acciones de emergencia<sup>1125</sup> y las condiciones de suministro y de ejecución de la ayuda; y

---

<sup>1125</sup> En caso de crisis o déficit alimentario grave, previa consulta a los Estados Miembros, con libertad para adoptar cualquier medida que acelere el suministro de la ayuda alimentaria, y limitando el volumen

- art. 28: garantizar la coordinación de las actividades de la Comisión, los Estados Miembros (la Comisión establece las modalidades para notificarle las acciones nacionales), terceros países donantes, y las organizaciones y organismos internacionales (especialmente los del sistema de la ONU).

En el ejercicio de los anteriores poderes de decisión que le atribuye el Consejo, la Comisión está condicionada por una de las modalidades de seguimiento o vigilancia de las previstas en la Decisión sobre Comitología<sup>1126</sup>. Concretamente, según prevé el artículo 26 del Reglamento, el Consejo condiciona la habilitación a que la Comisión sea asistida por el Comité de seguridad y de ayuda alimentaria. Este Comité del Consejo, con su propio reglamento interno, posee una composición gubernamental (esto es, de representantes de los Estados Miembros), si bien lo preside un representante de la Comisión. Le corresponde examinar las implicaciones que poseen las propuestas de compromiso de fondos para la seguridad alimentaria a largo plazo, analiza y efectúa el seguimiento de las políticas de seguridad alimentaria que se beneficien de ayudas de la Unión, y examina las propuestas de iniciativas conjuntas.

En la práctica, según dispone el artículo 23, la Comisión adopta las decisiones de conceder ayuda alimentaria (o una acción de apoyo a la seguridad alimentaria o ayuda a

---

de ayuda a las cantidades que necesiten las poblaciones “*durante un período que no supere, en principio, los seis meses*”.

<sup>1126</sup> Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 *por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión*, D. O. L 184 de 17 de julio de 1999, pp. 23-26. Esta sujeción de la habilitación a la vigilancia por un Comité es común. Sea un comité de gestión, de reglamentación, de salvaguardia o consultivo, todos ellos son Comités intergubernamentales a los cuales la Comisión debe consultar. Su composición es similar al Comité de seguridad y de ayuda alimentaria, y la Comisión debe informar del trabajo de este Comité al Parlamento Europeo (art. 7 Decisión). Éste puede instar a la Comisión a revisar el proyecto de medidas de ejecución cuando estime que se excede de las competencias de ejecución conferidas en el acto de base (art. 8 Decisión), pero la Comisión tiene la última palabra (puede presentar al Comité un nuevo proyecto, continuar el procedimiento o presentar la propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo).

En el año 2003, el Reglamento 1292/96 se modificó para adaptarse a esta Decisión, a través del Reglamento (CE) n° 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, *sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE*, D. O. L 284 de 31 de octubre de 2003, pp. 1-53, *vid.* art. 2 y Anexo II n° 24 (pp. 18- 19). Modifica el art 27 del Reglamento 1292/1996, y lo sustituye por la siguiente redacción:

“(e)n los casos en que se haga referencia al presente artículo, serán de aplicación los artículos 4 y 7 de la Decisión 1999/468/CE, observando lo dispuesto en su artículo 8. El plazo contemplado en el apartado 3 del artículo 4 de la Decisión 1999/468/ce queda fijado en dos meses”.



programas de almacenamiento o sistemas de alerta rápida) por un procedimiento<sup>1127</sup> en el que este Comité está involucrado. El representante de la Comisión le presenta un proyecto de medidas, y el Comité emite un dictamen según la mayoría prevista en el 205.2 del Tratado para adoptar aquellas decisiones que el Consejo deba tomar a propuesta de la Comisión<sup>1128</sup>. Entonces, si las medidas son conformes al dictamen la Comisión puede adoptarlas y son directamente aplicables. Pero en caso contrario, debe comunicarlas directamente al Consejo y aplazar su aplicación durante dos meses contados desde la comunicación al Consejo, plazo éste en el que el Consejo podrá adoptar una decisión diferente por mayoría cualificada. Este procedimiento trasluce un doble control gubernamental, a través del Comité y del Consejo, con los riesgos que ello conlleva en cuanto a la preponderancia del interés de la UE o de los Estados Miembros a la hora de decidir sobre la concesión de ayuda alimentaria<sup>1129</sup>.

Otro precepto (el 29) faculta al Comité para examinar cualquier otra cuestión sobre ayuda alimentaria y acciones de seguridad alimentaria suscitada por su presidente, por iniciativa propia o a solicitud del representante de un Estado miembro. Además, la Comisión debe informarle en un plazo de un mes desde su decisión sobre las acciones y proyectos de ayuda alimentaria o seguridad alimentaria aprobados (indicando importes, índole, país beneficiario e interlocutor encargado de su ejecución) y acerca de las orientaciones generales en materia de productos movilizados en concepto de ayuda alimentaria comunitaria.

---

<sup>1127</sup> El del art. 27 del Reglamento 1292/96 con los límites del art. 25, esto es, medidas cuya financiación supere los 2 millones de ecus. Esta referencia debe entenderse efectuada al euro, según dispone el art. 2.1 del Reglamento (CE) nº 1103/97 del Consejo, de 17 de junio de 1997, *sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro*, D. O. L 162, de 19 de junio de 1997, pp. 1-3.

<sup>1128</sup> Los votos de los representantes de los Estados Miembros en el Comité se ponderan conforme a las reglas del Consejo (cfr. art. 205.2 TCE). El Presidente carece de voto.

<sup>1129</sup> Atendiendo a la distribución de competencias y el procedimiento y examen de las operaciones de ayuda alimentaria, también se refleja en esta materia la tensión dialéctica existente entre los intereses nacionales y comunes (esto es, los intereses generales comunitarios), característica de la UE. Sobre esa tensión, *vid.* A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *op. cit.* pp. 103-104.

*iii.- Dentro de los Servicios y Direcciones Generales de la Comisión: estado actual del proceso de reforma y aglutinamiento de las Direcciones Generales*

La Comisión tiene la responsabilidad global de la aplicación de la política de seguridad alimentaria del capítulo B7-2 0 del presupuesto y para desempeñarla se ha organizado de una manera compleja e insatisfactoria.

En la programación y gestión de la ayuda alimentaria de la Comisión Europea intervienen varias Direcciones Generales de esta institución de la Unión. Esto es consecuencia de que el desarrollo pertenece a la cartera de dos comisarios, el de asuntos exteriores (Benita Ferrero-Waldner) y el del desarrollo y ayuda humanitaria (Louis Michel). El 1º de los comisarios es *primus inter pares* entre los comisarios de relaciones exteriores y retiene la responsabilidad respecto de Asia, América Latina y Europa del Este<sup>1130</sup>.

Siguiendo con la programación y gestión de la acción de la Comisión, tenemos que destacar la labor de la Dirección General de Desarrollo que consiste en establecer los programas de la Comisión: formula las políticas, programa el uso de los recursos financieros dedicados a las diferentes líneas presupuestarias (una de las cuales es ayuda alimentaria/seguridad alimentaria) y se encarga de las relaciones de la Comunidad con los Países y Territorios de Ultramar (PTUM), las partes del Acuerdo de Cotonou (en vigor desde el 1 de abril 2003) y Cuba. De la aplicación de estas políticas y la gestión de los proyectos de ayuda alimentaria se encargan otras dos oficinas: ECHO y EUROPEAID (o AIDCO).

Por un lado, la mayoría de la ayuda alimentaria de emergencia (parte de la ayuda humanitaria) permanece independiente del resto de la ayuda alimentaria, y la gestiona la Oficina Humanitaria *ECHO*. La Comisión decidió establecer esta Oficina de Ayuda Humanitaria en 1991<sup>1131</sup>, y comenzó su andadura el 1 de marzo de 1992. Su mandato no

---

<sup>1130</sup> Sobre su misión, *vid.* EUROPA, “Instituciones- Comisión Europea- La Comisión a su servicio: Direcciones Generales y Servicios- Relaciones Exteriores: Relaciones Exteriores- Mission”, [http://europa.eu.int/comm/dgs/external\\_relations/general/mission\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/external_relations/general/mission_en.htm) (abril 2004)

<sup>1131</sup> COMISIÓN, Comunicado de prensa de 6 de noviembre de 1991, *Comisión decides to set up a European Office for Humanitarian Aid*, ref. P/91/69, sito en EUROPA, “Instituciones- Comisión Europea- Asuntos internacionales: Ayuda humanitaria- Humanitarian Aid Office- About ECHO- Presentation- Background- the European Community Humanitarian Office (ECHO) was established in

se circunscribe a financiar la ayuda humanitaria y, según lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 1257/96, incluye, entre otras actividades, proporcionar ayuda de emergencia y socorro a las víctimas de desastres naturales o conflictos armados fuera de la UE, controlar los proyectos, elaborar estudios, promover la prevención, y prestar asistencia técnica a sus socios.

Por otro lado, del resto de la ayuda alimentaria (*ayuda alimentaria al desarrollo*) se ocupa *EuropeAid* (AIDCO), la Oficina de Cooperación de la UE responsable de la gestión de la mayoría de los instrumentos de ayuda exterior de la Unión. Este Servicio de la Comisión funciona desde el 1 de enero de 2001 y fue creado por la Decisión de Comisión de 16 de mayo de 2000<sup>1132</sup> en el marco del proceso de reforma de la gestión de la ayuda exterior de la Comisión iniciado en 1998 con la creación del Servicio Común de Relaciones Exteriores (SCR)<sup>1133</sup>.

---

1992”,  
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=P/91/69&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (agosto 2004, en inglés). Su sitio web se encuentra en <http://europa.eu.int/comm/echo/> Sobre ECHO y la ayuda humanitaria, *vid. infra*. Capítulo I.2.A.iv de esta parte, pp. 421 y ss.

<sup>1132</sup> Comunicación de la Comisión, *sobre la reforma de la gestión de la ayuda exterior*, SEC (2000) 814, 16 mayo 2000, texto en inglés en [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/reform/document/communication\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/document/communication_en.pdf) (abril 2004) Encontramos un comentario de esta comunicación efectuado por la DG de Relaciones Exteriores en la web, *vid. EXTERNAL RELATIONS, Reform of the Management of External Assistance*, en “Europa-European Commission- European Union in the World- External Relations- Special Features, Reform of External Service”, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/reform/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/index.htm) (abril 2004) El sitio web de EuropeAid se halla en <http://europa.eu.int/comm/europeaid> (abril 2004)

<sup>1133</sup> El antecedente inmediato de EuropeAid era el SCR, pero como no logró sus objetivos en el año 2001 EuropeAid le sucedió. *Vid.* Comunicación de la Comisión *sobre la reforma de la gestión de la ayuda exterior*, 16 Mayo 2000 Rev 8, y Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *relativa a la evolución del servicio exterior*, COM (2000) 456 final, 18 de julio de 2000.

El proceso de reforma de la gestión de la ayuda exterior de la UE por la Comisión se inició en 1998, año en el que el TJCE la criticó por falta de claridad en cuanto a sus objetivos, por falta de coherencia y base legal insuficiente (Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) de 12 de mayo de 1998, Asunto C-106/96). Así en 1999 se creó la Agencia Europea de Reconstrucción (AER, organismo de gestión autónomo encargado de la gestión de la ayuda a la República Federativa de Yugoslavia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia). En el año 2000, dos informes del Tribunal de Cuentas (12/2000 -D. O. C 230/1 de 10 de agosto de 2000, pp. 1-27- y 21/2000 -D. O. C 57 de 22 de febrero de 2001, pp. 1-24-) criticaron las prácticas de gestión obligándole a suspender y revisar sus programas para promover la democracia y la buena gobernanza en el extranjero. Dos Libros Blancos de la Comisión valoraron las causas de la crisis: el Libro Blanco *sobre La reforma de la Comisión* (de 5 de abril de 2000, COM (2000) 200 final, dos partes, referencias CELEX 52000DC0200(01) Y 52000DC0200(02)) y el Libro Blanco *sobre la gobernanza Europea* (de 25 de julio de 2001, COM (2001) 428 final, D. O. C 287 de 12 de octubre de 2001, pp. 1-29). A finales del mismo año (2000) la UE adoptó la primera declaración sobre la política de desarrollo en décadas, y la Comunicación *sobre la Reforma de la Gestión de la Ayuda Exterior*, con el propósito de incrementar la coherencia y la efectividad. En enero de 2001, se estableció EuropeAid, como único organismo para gestionar la ayuda exterior de la UE y reforzar su efectividad.

Esta Oficina de Cooperación de la UE se encarga de la aplicación de casi todos los programas de ayuda exterior de la Comisión financiados con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el presupuesto de la UE (50 líneas)<sup>1134</sup>. Identifica los proyectos y programas, decide acerca de la financiación, los aplica y los evalúa; además, participa en iniciativas para mejorar los programas, su contenido, su elaboración y su evaluación<sup>1135</sup>. Trabaja bajo el control de un Comité de Dirección que aglutina a cinco Comisarios, de las áreas relacionadas con la ayuda exterior: relaciones exteriores (B. Ferrero-Waldner), desarrollo y ayuda humanitaria (L. Michel), ampliación (O. Rehn), comercio (P. Mandelson), y asuntos económicos y monetarios (J. Almunia). Y se estructura en ocho direcciones, seis para gestionar las operaciones en el marco de las programaciones plurianuales de la DG de Relaciones Exteriores y de la DG Desarrollo (5 se ocupan de los programas divididos geográficamente y una - la F - de los programas de carácter horizontal u operaciones no repartidas por criterios geográficos, dentro de la cual la unidad F5 se encarga de la seguridad alimentaria y ayuda alimentaria) y dos funcionales (una de apoyo a las operaciones y otra de apoyo a la organización). Pero su creación no fue suficiente para remediar los consecuentes problemas de coherencia y comunicación, y lo único que se consiguió con las reformas es debilitar a la DG de Desarrollo.

El panorama que hemos descrito se refiere a la organización de ayuda alimentaria a principios del año 2005, pero puede verse modificado enormemente en los próximos años, según se configure la política de ayuda y cooperación al desarrollo de la

---

Desde 1998 y hasta el 1 de septiembre de 2001, existía la Red Europea de Seguridad Alimentaria (RESAL), una organización responsable de la red europea de seguridad alimentaria. Eran siete empresas consultoras independientes que asistían a la Comisión y a los receptores en la formulación de estrategias de seguridad alimentaria, el análisis de situaciones de seguridad alimentaria, la formulación de propuestas de operaciones de seguridad alimentaria, el establecimiento y perfeccionamiento de sistemas de recolección y análisis de datos e información. La Comisión utilizaba el RESAL para analizar, prevenir y gestionar las situaciones de inseguridad alimentaria. El problema era que la calidad de la información dependía de la calidad de las fuentes, normalmente poco fidedignas y atrasadas. Cuando en agosto de 2001 la Comisión suspendió el contrato de servicios con RESAL (con la ONG que gestionaba el sitio web), la Comisión decidió integrarla en sus propias estructuras (en los servicios centrales (20 expertos) y en las delegaciones (5 expertos)) en aras a mejorar su efectividad, e integrar la web en los sitios web de la Comisión. Así, en el año 2001, RESAL se transfirió a EuropeAid.

<sup>1134</sup> Se exceptúan los instrumentos de preadhesión (Phare, Ispa, Sapard), las actividades humanitarias, la ayuda macrofinanciera, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el Mecanismo de Reacción Rápida.

<sup>1135</sup> Vela por reforzar su impacto y eficacia, mejorar su programación, evaluación, coherencia, transparencia, desconcentración y descentralización.

UE, de la que la ayuda alimentaria es un sector horizontal. La reforma en curso de esta política afectará fundamentalmente a la distribución de tareas dentro de la Comisión (la organización de ayuda alimentaria de la Comisión) y entre instituciones, y sólo colateralmente a las relaciones entre la UE y los Estados Miembros. Porque, al ser la competencia complementaria, la actuación de la Comisión solamente complementa la de los Miembros; y no parece que exista la voluntad estatal de variar esa distribución de competencias en el sentido de transferirle más competencias a la UE.

A continuación, analizaremos este proceso, su necesidad y posibles resultados, pues los mismos marcarán indudablemente la organización de *ayuda alimentaria al desarrollo* de la UE. Este estado de cosas puede verse modificado para mejor o para peor, según se configure la política comunitaria de cooperación para el desarrollo en los próximos años.

#### B) Implicaciones de la inminente reforma de la política de cooperación al desarrollo en la organización de *ayuda alimentaria al desarrollo* de la UE

El proceso de transformación de la política de cooperación al desarrollo de la UE se explica atendiendo a varias consideraciones. En primer lugar, el panorama actual del mundo tras el 11S, el 11M e Irak exige que la UE tome partido sobre su modo de afrontar los nuevos desafíos internacionales<sup>1136</sup>. ¿Se podría afirmar que se ha pasado de la preocupación por el desarrollo a preocupaciones sobre la seguridad debido a la amenaza del terrorismo?, ¿y de políticas de cooperación contra la pobreza a políticas de ayuda humanitaria y refuerzo de la democratización?

A ello debemos sumar, en segundo lugar, las deficiencias de la actual política de ayuda y cooperación al desarrollo de la UE, bastante ineficaz por carecer de “poverty focus”<sup>1137</sup> y de gobernanza. La complejidad de las políticas de la CE (definidas por una

---

<sup>1136</sup> Son muchos los foros en los que la UE debe tomar postura sobre estos aspectos: el Consejo de Seguridad de la ONU, la OMC, la OTAN, discusiones bilaterales y regionales con agrupaciones de países en desarrollo...

<sup>1137</sup> La política de ayuda y cooperación al desarrollo de la Unión Europea está definida cada vez más en términos de erradicación de la pobreza, pero no traduce ese objetivo en la práctica. Porque han proliferado demasiadas líneas presupuestarias, y la voluntad política está centrada en las emergencias y el “near abroad”. Vid. M. VAN REISEN/BOND, *Tackling Poverty. A proposal for European Union aid reform*, London, May 2002, p. 13, es una propuesta de un grupo de ONG de Desarrollo del Reino Unido.

amalgama de reglamentos, resoluciones, declaraciones, y comunicaciones, que a menudo carecen de un objetivo global y estratégico) permite a la Comisión eludir el escrutinio público, salvo el de las ONG europeas, la mayoría de las cuales dependen o desean la financiación de la UE. La consecuencia es que a pesar de ser un donante generoso, la falta de coherencia de las políticas y estructuras de su cooperación al desarrollo impide que Europa influya en los asuntos mundiales<sup>1138</sup>.

¿Y por qué debe reorientarse la política de ayuda de la UE? Por un lado, por su propio interés, habida cuenta de la lección del 11S acerca del precio que a largo plazo posee el abandonar los países en desarrollo a la extrema pobreza, las crisis y los conflictos. Por otro lado, para cumplir con los compromisos internacionales que la UE ha contraído, entre otros: el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad para el año 2015 el número de personas que viven con menos de un dólar diario, y la Declaración “20/20” de la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social, la cual abogaba por que 20% de la ayuda de los donantes y 20% de los presupuestos de los destinatarios se destinasen a servicios sociales<sup>1139</sup>.

La agenda de cambio es compleja y el debate sobre su orientación se encuentra en varios frentes, entre los que destacan cuatro.

---

A la política de desarrollo de la UE se le pueden formular más críticas: la falta de claridad en las relaciones exteriores de la UE (sobre todo tras la fusión de los asuntos exteriores, de seguridad y de desarrollo en el CAGRE - *vid. infra* nota 1144-); la falta de apropiación y responsabilidad nacional; la existencia de problemas internos burocráticos (relación entre las direcciones, y lento desembolso de los fondos); la insuficiencia de la ayuda al desarrollo y su descenso por falta de voluntad política (muy por debajo de la meta de las Naciones Unidas del 0,7%); el intento de los donantes de distraer la atención en sus niveles de ayuda trasladando crecientemente el debate de la cantidad a la calidad de la ayuda; el desvío de la distribución de la ayuda de los que más la necesitan al “near abroad” (pues ha descendido la ayuda de la Comisión Europea a los países de bajas rentas de 70 % en 1990 a 39 % en 2000, y se ha invertido demasiado en los países de renta media del Mediterráneo y Europa del Este); la ausencia de transparencia en la distribución de la ayuda y la falta de concentración (por la competencia entre los intereses de los Estados Miembros); y escasos e inadecuados procesos de control y evaluación de la ayuda. *Vid.* M. VAN REISEN/BOND, *op. cit.* pp. 5-7; y C. SANTISO (Political Economist the Paul H Nitze School of Advanced International Studies of Johns Hopkins University in Washington D.C.), “Improving the Governance of European Foreign Aid. Development Co-Operation as an Element of Foreign Policy”, CEPS (Centre for European Policy Studies), *Working Document* No. 189, October 2002, Brussels, pp. 7-11.

<sup>1138</sup> Sobre la coherencia *vid.* P. HOEBINK, “La lucha por el equilibrio: coherencia y política de desarrollo”, en J. A. ALONSO y V. FITZGERALD (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Los Libros de la Catarata, Madrid, 2003, pp. 213-234.

<sup>1139</sup> Cfr. Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, par. 88.c), en *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, *op. cit.*

Primero, ¿cuál va a ser la relación entre la política exterior y el desarrollo?, ¿va a ser la ayuda al desarrollo un instrumento de la política exterior o una política autónoma? La respuesta se espera desde los defectuosos comienzos de la política de ayuda exterior de la UE, puesto que Europa no ha decidido si quiere que la ayuda al desarrollo sea un instrumento de su diplomacia o una política autónoma con sus propios objetivos y base<sup>1140</sup>. Las fronteras entre una y otra se difuminaron con el fin de la Guerra Fría, y desde comienzos de los 90 la ayuda exterior de la UE se ha convertido en política y politizada, ya que los objetivos y condiciones explícitas de la cooperación al desarrollo son la promoción de la democracia, el refuerzo de la buena gobernanza y el Estado de Derecho. Dentro de la UE no hay consenso sobre como coordinarlas, e incluso los Estados Miembros fluctúan (cuando los gobiernos recién elegidos reforman los programas de ayuda bilateral). Los modelos organizativos son múltiples, desde un extremo de total autonomía de la cooperación al desarrollo a otro de integración en la política exterior, y normalmente se hallan en puestos intermedios. *De facto*, el propio modelo de la UE es híbrido y no resulta de una decisión política explícita, sino de las respuestas *ad hoc* que se han ido dando a las críticas<sup>1141</sup>. Un gran número de ONG han expresado su preocupación sobre la posible subordinación del desarrollo (política comunitaria) a las exigencias de la política exterior (por el momento, pilar intergubernamental)<sup>1142</sup>. Las reformas del Consejo Europeo de Sevilla (21-22 Junio 2002) confirmaron esa tendencia, a que la política exterior de la UE adelante a la de cooperación para el desarrollo<sup>1143</sup>: se redujeron las formaciones del Consejo de 16 a 9, se creó un “Super-Consejo de Ministros” a cargo de las relaciones exteriores (el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores o CAGRE, en inglés

---

<sup>1140</sup> “*Time has probably come to make such a decision’: it’s a critical dimension of its foreign policy*”, C. SANTISO, *op. cit.* p. 2.

<sup>1141</sup> Por ejemplo, la creación de EuropeAid en vez de unificar los ciclos de los proyectos, tiende a acentuar la separación entre las políticas y la planificación, por un lado, y la programación y la aplicación, por otro. Otro ejemplo de la confusa organización de la Comisión Europea es la falta de claridad sobre los papeles y las responsabilidades de los Comisarios (también hay una separación entre el Comisario Louis Michel de la DG de Desarrollo - responsable de la programación de los países ACP - y la Comisaria Benita Ferrero-Waldner de la DG de Relaciones Exteriores - para los países que no son ACP -).

<sup>1142</sup> M. VAN REISEN/BOND, *op. cit.* p. 6.

<sup>1143</sup> C. SANTISO, *op. cit.* p. 16 “*they reflect a desire of members to ‘re-nationalise’ the management of EC aid – p. 17 by shifting power back to the Council instead of delegating further responsibilities to the Commission- and inject a stronger political dimensions into EC foreign aid*”.

GAERC)<sup>1144</sup>, y se eliminó el Consejo de Desarrollo como entidad separada pues se integró en el CAGRE, debilitándose la autonomía de la Política de ayuda exterior de la UE e integrándose la ayuda al desarrollo en las estructuras de política exterior.

Segundo, ¿debe seguir privilegiándose al “near abroad” o concentrarse en la reducción de la pobreza de los países más pobres? Aunque la regla general actual es la concentración de la ayuda al desarrollo en países de renta media<sup>1145</sup>, debería evitarse, por cuanto es signo de la primacía de los intereses de política exterior (económicos y geopolíticos) de los miembros<sup>1146</sup>. Y la respuesta se complica con la adhesión de Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia<sup>1147</sup>.

Tercero, se discute sobre la arquitectura “institucional” de la cooperación al desarrollo de la UE, sobre sus deficiencias y las de su gobernanza. En concreto, sobre las implicaciones de la creación del puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la

---

<sup>1144</sup> El Consejo de la UE está compuesto por un ministro de cada Estado miembro facultado para comprometer a su Gobierno, y varía según la materia objeto de debate. El Consejo de Asuntos Generales es el que trata de cuestiones generales y relaciones exteriores, y al que asisten los Ministros de Asuntos Exteriores. Sobre el CAGRE y sus reuniones *vid.* EUROPA, “Instituciones- Consejo de la Unión Europea-Políticas: Formaciones del Consejo- Asuntos Generales y Relaciones Exteriores”, <http://ue.eu.int/showPage.asp?id=388&lang=es&mode=g> (agosto 2004)

<sup>1145</sup> Durante los 90 un porcentaje cada vez mayor de la ayuda al desarrollo se dirigió al Este y Centro de Europa y la cuenca mediterránea, por motivos estratégicos y no de alivio de la pobreza, además de descender bruscamente la ayuda a los países de bajos ingresos de un 76 % en 1990 a menos de un 40 % en el 2000 (mientras que el volumen total de la ayuda de la UE aumentó). Cfr. C. SANTISO, *op. cit.* tabla 2 p. 8; y M. VAN REISEN/BOND, *op. cit.* pp. 6-10.

<sup>1146</sup> Por ejemplo, Alemania siempre ha favorecido la ayuda a Europa de Este y España e Italia a los países mediterráneos.

<sup>1147</sup> Sobre la ampliación *vid.* EUROPEAID, “EuropeAid and Enlargement”, en “Comisión Europea-Asuntos internacionales: Ayuda exterior-English-About EuropeAid-Development cooperation of the European Union and the process of Enlargement”, [http://europa.eu.int/comm/europeaid/decentr/coop/developm\\_coop\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/decentr/coop/developm_coop_en.htm) (abril 2004); para el estudio completo [http://europa.eu.int/comm/europeaid/decentr/coop/development\\_cooperation\\_and\\_enlargement\\_2003\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/decentr/coop/development_cooperation_and_enlargement_2003_en.pdf) (abril 2004). Asimismo, el estudio de la DG de Desarrollo, DG DEVELOPMENT, “The consequences of enlargement for development policy”, en “European Commission-Development-Enlargement”, [http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/assess\\_enlarg\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/assess_enlarg_en.htm) (abril 2004). La adhesión de 10 nuevos miembros tiene implicaciones para las políticas de cooperación al desarrollo en dos sentidos: las políticas de los miembros deben acomodarse al *acquis communautaire* de la política de la UE, y la política de la UE a su vez está influenciada por su participación financiera y en la toma de decisiones y aplicación de los programas (cuesta más adoptar decisiones, tanto por el incremento del número de miembros como por su menor experiencia y capacidad institucional y económica). Deben tenerse en cuenta los estrechos lazos que unen a estos países con sus vecinos de los Balcanes, Europa del Este y Asia Central.



UE<sup>1148</sup>, sobre la abolición del Consejo de Desarrollo en marzo de 2002, y sobre la reorganización de la gestión de la ayuda exterior de la Comisión. Respecto a esta última, los frutos del proceso de reforma son pocos. El ideal sería una clara distinción entre el Comisario de asuntos exteriores, el Comisario de desarrollo y ayuda humanitaria y el de comercio<sup>1149</sup>, pero en la práctica la ayuda exterior está desorganizada, carece de objetivos estratégicos y apoyo institucional. Las reformas acometidas hasta el momento han sido insuficientes, porque únicamente se han limitado a responsabilizar de sus deficiencias a la burocracia. En vez de mejorar la situación, la han agravado, al convertir la ayuda exterior en una actividad técnica y configurar un aparato lleno de defectos y con una estructura que conduce a la inercia y dificulta su reforma: hay una excesiva compartimentalización en líneas geográficas y el aparato de ayuda de la Comisión está dividido en tres Direcciones Generales y un organismo de gestión dentro del ámbito de la Comisión (EuropeAid)<sup>1150</sup>.

En cuarto lugar, se debate sobre cómo puede mejorarse la calidad y eficacia de la ayuda al desarrollo. Esta cuestión no es nueva, pero no está zanjada ni resuelta y su solución poseerá una incidencia notable en el futuro de la ayuda alimentaria de la UE a los países en desarrollo. Debe seguir perseverándose para mejorar su calidad, aclarar si conviene incluir toda la ayuda en el presupuesto<sup>1151</sup>, reforzar la ventaja comparativa de un “único punto de venta” de la UE sobre las ayudas de los Estados Miembros por

---

<sup>1148</sup> Creado en virtud de la Constitución Europea, el Ministro desempeña una doble función, como mandatario del Consejo en lo que respecta a la política exterior y de seguridad común y uno de los vicepresidentes de la Comisión, cfr. los artículos I-21.2, I-22.2, I-26.5, I-26.6, I-26.8, I-27.2, I-28, I-40.4, I-41.4, III-296, III-299, III-329 y III-419 del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, entre los más significativos. Sobre los problemas planteados por su creación, *vid.* S. GRIMM, “International development and foreign policy”, *Briefing Paper of European Development Cooperation to 2010 project*, January 2004, p. 4.

<sup>1149</sup> Hay una división de responsabilidades entre ellos, y un equilibrio de intereses. Esa separación es positiva, pero puede tener su contrapartida negativa si la cooperación al desarrollo acaba por estar sujeta a responsabilidades definidas regionalmente. S. GRIMM, *op. cit.* (“The institutional architecture”) p. 1. Sobre la actual arquitectura institucional de la cooperación al desarrollo de la UE *vid.* pp. 2-3 *ibidem*.

<sup>1150</sup> C. SANTISO, *op. cit.* p. 11 intenta encontrar la justificación a este retroceso “(s)ince 1998, the Commission has come under increased pressure to improve accountability and enhance transparency in the management of foreign aid. However, as distrust breeds bureaucracy, demands for increased transparency and accountability have tended to reduce flexibility and effectiveness, illustrating the trade-offs that exist between accountability and efficiency”. Pero más adelante deja constancia de la magnitud del empeoramiento de la arquitectura de la cooperación al desarrollo de la Unión, pp. 16-17. Otras críticas a EuropeAid son las de S. GRIMM, “What scenario for the future”, *Briefing Paper of European Development Cooperation Project*, January 2004, p. 4.

<sup>1151</sup> Recordemos que el FED es extrapresupuestario.

separado<sup>1152</sup>, aumentar la complementariedad y coordinación entre la ayuda de la Comisión Europea y la de los Estados Miembros, y pulir otros rasgos de la ayuda actual que resultan criticables<sup>1153</sup>.

Así pues, conviene reformar la política de ayuda y cooperación al desarrollo de la UE y se está debatiendo sobre como articularla. La pertinencia del debate se explica por la inminencia o el reciente acaecer de acontecimientos y de toma de decisiones sobre aspectos con repercusión directa en la naturaleza y características de la política de cooperación al desarrollo: la ampliación de la UE, la nueva composición de la Comisión en noviembre de 2004, las decisiones sobre el diseño de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la aprobación de la “Constitución Europea” y el nombramiento de un Ministro de Asuntos Exteriores Europeo, la Conferencia intergubernamental de 2004, las negociaciones de las próximas Perspectivas Financieras<sup>1154</sup>, las decisiones sobre la arquitectura de las instituciones de la Unión y sobre la política comercial, y la reforma de la PAC. Es un momento importante en la historia de las relaciones de la UE con los países en desarrollo, el momento idóneo para replantearse el objetivo de la política de cooperación al desarrollo de la UE, y la organización de la ayuda alimentaria prestada en su seno.

La UE puede reaccionar de diferentes modos, unos conducen al reforzamiento de la política de cooperación al desarrollo y su enfoque “pro-poor”, mientras que otros pueden llevar a lo contrario. Además, de las decisiones que se adopten puede resultar una política de cooperación al desarrollo más comunitaria o más común (según sea más europea o más nacional). Un sector teme la casi segura orientación de la política ante los nuevos retos hacia una subordinación respecto a otros asuntos, principalmente la

---

<sup>1152</sup> Los miembros siguen delegando más responsabilidades y transfiriendo más recursos a la CE. En 1970 canalizaron el 7 % de su ayuda a través de la CE, en 1990 el 13 %, y en 1997 más del 17 %. En la reunión del Consejo Europeo de Barcelona (15-6 marzo 2002) la UE acordó incrementar su compromiso de ayuda de modo que los miembros de la UE incrementasen colectivamente la media de 0,32 a 0,39 de su PNB en 2006. Esto se debe a la toma de conciencia de la importancia de la ayuda al desarrollo para aliviar la pobreza y evitar el terrorismo, pero también a la carrera altruista entre Europa y EEUU.

<sup>1153</sup> *Vid. supra* nota 1137.

<sup>1154</sup> Cada 7 años, en estas revisiones del presupuesto se fijan los recursos de la Unión Europea bajo el presupuesto de Acciones exteriores. No están incluidos los fondos para los ACP que están dentro del FED. Las negociaciones para las próximas (2007-2013) acabarán en el año 2006.

seguridad, las relaciones exteriores y el comercio<sup>1155</sup>. Dentro de esta corriente de opinión destaca un grupo de ONG de desarrollo del Reino Unido (BOND), firme defensor de la necesidad de reformar la política de ayuda al desarrollo de la Unión y de la tendencia actual a relegarla a un segundo plano por otros asuntos: comercio, agricultura, políticas exteriores y de seguridad y el cambiante equilibrio de poderes dentro de las instituciones de la UE.

A fecha de hoy, resulta difícil vaticinar cual será el fruto de la reforma de la política de cooperación al desarrollo de la UE. Un estudio<sup>1156</sup> llega a identificar cuatro posibles escenarios, en función de la mayor o menor coherencia/coordinación/complementariedad de las políticas exteriores de la UE y/o el mayor o menor compromiso con la reducción de pobreza: integración (más ayuda canalizada a través de Comisión y más centrada en los más pobres); compartimentalización (menos coherencia, coordinación y complementariedad y menos ayuda canalizada a través de la Comisión); segmentación (un menor compromiso con la reducción de la pobreza, la ayuda llega en gran parte a los países cercanos y de renta media) e individualización (menos de los dos). Lo que sí podemos afirmar con seguridad, es que el rumbo que tomen los cambios marcará, para bien o para mal, la organización de *ayuda alimentaria al desarrollo* de la Unión.

## **2) La orientación de las normas comunitarias hacia la seguridad alimentaria**

La *ayuda alimentaria al desarrollo* de la Unión Europea no está condicionada sólo por la organización que la rige. Además, existe una normativa propia de la Unión que incide notablemente en la configuración de la ayuda y forma parte también de lo que hemos denominado “el régimen de *ayuda alimentaria al desarrollo* de la UE”. Esta normativa comunitaria tiene su base jurídica en el Tratado CE. Así como en el ámbito organizativo tenemos serias dudas acerca de la mejora del régimen institucional

---

<sup>1155</sup> Hemos observado esa tendencia en las discusiones sobre la Constitución europea, centradas exclusivamente en los aspectos centrales de la política exterior (ampliación, PESC) y tratando sólo tangencialmente la reforma de la política de ayuda exterior. El texto acordado en junio de 2004 no se salva de estas críticas.

multilateral general por parte de este donante (pues seguimos sin convencernos de la existencia de una buena gobernanza y de coherencia), parece que en el ámbito normativo sucede lo contrario. La normativa de la UE sobre *ayuda alimentaria al desarrollo* ha sido reformada en la segunda mitad de los años noventa haciendo suya la nueva orientación de la ayuda alimentaria hacia la seguridad alimentaria, lo que posee importantes implicaciones en el papel de la ayuda.

Para contrastar la asunción de esta nueva orientación por parte de las normas y sus repercusiones en el papel de la ayuda, comenzaremos tratando de la regulación de la ayuda alimentaria en general (Capítulo I.2.A) y más tarde profundizaremos en la norma fundamental por la que se instaura un nuevo régimen jurídico comunitario de *ayuda alimentaria al desarrollo* (Capítulo I.2.B).

#### A) Regulación básica

La ayuda alimentaria que presta la Unión Europea, incluida la ayuda de la UE en cuanto entidad y las ayudas proporcionadas por los diferentes Estados Miembros, es una de las mayores del mundo, ya que sus contribuciones constituyen más del 40 % de las necesidades globales de ayuda alimentaria de los países en desarrollo<sup>1157</sup>.

Conforme recuerda el Parlamento Europeo<sup>1158</sup> y ya se ha rastreado, inicialmente la ayuda alimentaria se administraba con arreglo a las normas de la Política Agrícola Común (PAC) para disponer de los excedentes. No obstante, a medida que pasaron los años y la UE estaba crecientemente preocupada por la seguridad alimentaria, la ayuda se reformó gradualmente, separándose de la PAC e integrándose en la Política de Desarrollo de la UE<sup>1159</sup>. Su base jurídica es el artículo 179 del TCE.

---

<sup>1156</sup> Vid. S. MAXWELL, P. ENGEL, R. J. LEITERITZ, J. SUNDERLAND y B. WOLL, “European Development Cooperation to 2010”, *ECDPM Discussion Paper 48* y *ODI Working Paper 219*, May 2003.

<sup>1157</sup> Porcentaje de I. PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, *Cooperación para el desarrollo. Legislación y directrices*, Trotta, Madrid, 2000, p. 261.

<sup>1158</sup> Vid. PARLAMENTO EUROPEO, “Ficha técnica 6.4.5. sobre *Alimentos y seguridad alimentaria*”, accesible en “Europarl- Referencias- Estudios- Fichas técnicas- 6.4.5.” en [http://www.europarl.eu.int/factsheets/6\\_4\\_5\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/6_4_5_es.htm) (febrero 2002)

Según se ha advertido, las operaciones de ayuda alimentaria de naturaleza humanitaria no van a ser analizadas con exhaustividad. Se ejecutan con sujeción a las normas de ayuda humanitaria y se administran por ECHO (la Oficina de Ayuda Humanitaria de la UE), cuyas competencias se limitan a supuestos de ayuda alimentaria de emergencia. Por tanto, a los instrumentos específicos establecidos por el Reglamento nº 1292/96, deben añadirse otros instrumentos empleados por ECHO<sup>1160</sup>.

Por último, antes de entrar a analizar las normas comunitarias de ayuda alimentaria en vigor, conviene hacer una última observación en orden a tener una buena perspectiva sobre la localización de estas normas en el Derecho de la UE. Se comparte la clasificación de Ignacio Pérez-Soba Diez del Corral<sup>1161</sup>, conforme a la cual la cooperación al desarrollo desempeñada por la UE puede dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, la primera categoría consiste en la ayuda dirigida especialmente a determinadas áreas geográficas definidas como “áreas de interés para la UE”, y su peculiaridad radica en que las normas varían en función de la residencia de los beneficiarios. Por otro lado, la “Ayuda No Regionalizable” o “Cooperación Horizontal” se rige por normas generales relacionadas con la cooperación al desarrollo bien directamente o indirectamente (referidas a todos los países en desarrollo). La ayuda alimentaria pertenece al segundo grupo, junto a las normas sobre aspectos generales de la cooperación, la cooperación de la UE con organizaciones internacionales y ONGs de Desarrollo, la ayuda humanitaria, y la cooperación sobre problemas globales relacionados con el desarrollo<sup>1162</sup>.

---

<sup>1159</sup> Ya hemos visto que la Política de Cooperación al Desarrollo de la UE se basa en los artículos 177-181 (130 U-130 Y TUE) del Tratado de la CE (Título XX). Adicionalmente, se regula por los artículos 310 (238) (Acuerdo de Cotonou y acuerdos de asociación), 133 (113) (para el sistema de preferencias generalizadas y los acuerdos de cooperación) y 308 (235) (para la asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo de Asia y Latinoamérica) del Tratado CE. Algunos de sus rasgos básicos se encuentran en PARLAMENTO EUROPEO, “Ficha técnica 6.4.1. sobre *Principios generales de la política de desarrollo*”, en “Europarl- Referencias- Estudios- Fichas técnicas- 6.4.1.” [http://www.europarl.eu.int/facstsheets/6\\_4\\_1\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/facstsheets/6_4_1_es.htm) (febrero 2002) Asimismo, sobre la Política de Cooperación al Desarrollo de la UE *vid.* A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *op. cit.* pp. 645-653.

<sup>1160</sup> El art. 1.1 *in fine* del Reglamento nº 1292/96 excluye expresamente de su ámbito de aplicación a las operaciones de ayuda humanitaria.

<sup>1161</sup> *Op. cit.*, p. 217.

<sup>1162</sup> Otras categorizaciones son las del Parlamento Europeo en la “Ficha técnica 6.4.1 sobre *Principios generales de la política de desarrollo*”, *op. cit.* p. 332-333, y J. M. SOBRINO HEREDIA, *op. cit.* p. 112-117.

Siguiendo la sistemática de Pérez Soba<sup>1163</sup>, este numeroso grupo de normas (fundamentalmente decisiones y reglamentos) debe analizarse dividiéndolo en tres tipos de reglas: normas sobre financiación de la ayuda alimentaria (Capítulo I.2.A.i), normas sobre formas de ejecución y movilización de la ayuda alimentaria (Capítulo I.2.A.ii), y normas generales de ayuda alimentaria (Capítulo I.2.A.iii). Se van a examinar las principales características de cada conjunto de reglas, destacando los componentes fundamentales de cada grupo. Además, para ofrecer una visión de conjunto de la normativa comunitaria de ayuda alimentaria, trataremos sucintamente de las normas comunitarias sobre ayuda humanitaria y su aplicación (Capítulo I.2.A.iv). Seguidamente, se centrará la atención en el tercer grupo de reglas, puesto que comprende la norma primordial del régimen de *ayuda alimentaria al desarrollo* de la UE<sup>1164</sup>, a la luz de la cual evaluaremos esta ayuda alimentaria de la UE y su contribución y dificultades hacia la consecución de la seguridad alimentaria.

*i.- Normas sobre financiación de la ayuda alimentaria*

La normativa comunitaria relativa a la financiación de la ayuda alimentaria se distingue en función de que se trate de operaciones con cargo a las obligaciones establecidas en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria o no.

A la financiación de los gastos derivados del Convenio sobre Ayuda Alimentaria le es aplicable lo dispuesto en el Reglamento del Consejo (CEE) nº 2052/69 de 17 octubre 1969 *relativo a la financiación comunitaria de los gastos resultantes de la ejecución del Convenio relativo a la ayuda alimentaria* (D. O. L 263 de 21 de octubre de 1969, pp. 6-7), modificado a su vez por el Reglamento (CEE) nº 1703/72 de 3 agosto 1972 *por el que se modifica el Reglamento 2052/69 en lo que se refiere a la financiación comunitaria de los gastos que se derivan de la ejecución de la Convención de ayuda alimentaria de 1967 y se fijan las normas relativas a la financiación comunitaria de los gastos que se derivan de la ejecución de la Convención de ayuda alimentaria de 1971* (D. O. L 180 de 8 de agosto de 1972, pp. 1-4), y en la Decisión del Consejo 72/335/CEE de 3 de agosto de 1972 *relativa a la financiación comunitaria de*

---

<sup>1163</sup> *Op. cit.* p. 262.

*algunos gastos particulares que se derivan de la ejecución de la Convención de ayuda alimentaria de 1971 (D. O. L 227 de 5 de octubre de 1972, p. 11).*

El resto de normas comunitarias vigentes es variado. En primer lugar, el Reglamento del Consejo (CEE) nº 2681/1974 de 21 de octubre de 1974 (D. O. L 288 de 25 de octubre de 1974, pp.1-2) *relativo a la financiación comunitaria de los gastos derivados del suministro de productos agrícolas en concepto de ayuda alimentaria*. El Reglamento de la Comisión (CEE) nº 249/77 de 2 de febrero de 1977 (D. O. L 34 de 5 de febrero de 1977, pp. 21-30) estableció las formas de aplicación de la norma anterior, sufrió varias modificaciones<sup>1165</sup>, y fue derogado por el Reglamento de la Comisión (CE) nº 1608/1999 de 22 julio 1999 *por el que se derogan determinados Reglamentos referentes al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola* (D. O. L 190 de 23 julio 1999, pp. 12-13).

En segundo lugar, la Decisión de la Comisión 79/946/CEE de 25 de octubre de 1979 (D. O. L 288 de 15 de noviembre de 1979, p. 39) *relativa a la autorización de organismos con fines humanitarios para dispensar a sus operaciones de la aplicación de los montantes compensatorios monetarios*<sup>1166</sup>.

Por último, otras de las muchas Decisiones de la Comisión con propósitos idénticos son las siguientes:

- 82/208/CEE de 10 de marzo de 1982 (D. O. L 99 de 15 de abril de 1982, pp. 35-36). El único texto auténtico es el danés, pues el destinatario es Dinamarca.

- 82/296/CEE de 20 de abril de 1982 (D. O. L 132 de 14 de mayo de 1982, p. 56). Los únicos textos auténticos son el francés y el neerlandés, ya que el destinatario es Bélgica.

---

<sup>1164</sup> Esta categoría incluiría, además del Reglamento nº 1292/96, las normas sobre asignaciones concretas de ayuda alimentaria, las cuales no se reproducen por su excesivo volumen.

<sup>1165</sup> Por los Reglamentos (CEE) números 225/78 (D. O. L 32 de 3 de febrero de 1978, p. 11), 642/82 (D. O. L 76 de 20 de marzo de 1982, p. 13) y 681/86 (D. O. L 62 de 5 de marzo de 1986, p. 7). Todos ellos fueron derogados por el mismo reglamento que derogó el Reglamento nº 249/77 (Reglamento 1608/1999).

<sup>1166</sup> El único texto auténtico está en francés, pues el país destinatario de la Decisión es Francia.

- 82/297/CEE de 20 abril de 1982 (D. O. L 132 de 14 de mayo de 1982, p. 57).

El único texto auténtico es el francés, puesto que el destinatario es Luxemburgo.

- 86/77/CEE de 21 febrero de 1986 (D. O. L 76 de 21 de marzo de 1986, pp. 54-55). El único texto auténtico es el inglés, habida cuenta de que el destinatario es Reino Unido. Ha sido modificada por las siguientes decisiones de la Comisión: 88/15/CEE (D. O. L 9 de 13 de enero de 1988, p.11); 89/407/CEE (D. O. L 189 de 4 de julio de 1989, p. 47); 90/163/CEE (D. O. L 91 de 6 de abril de 1990, p. 31); 90/500/CEE (D. O. L 278 de 10 de octubre de 1990, p. 40); 91/230/CEE (D. O. L 100, de 20 de abril de 1991, p. 41) y 91/379/CEE (D. O. L 203, de 26 de julio de 1991, p. 114).

*ii.- Normas sobre las formas de ejecución y movilización de la ayuda alimentaria*

En este grupo se encuentra la regulación más completa y abundante. No obstante, no tratándose del centro de nuestra atención, basta con destacar dos normas.

Por un lado, el Reglamento de la Comisión (CE) n° 2519/97 de 16 de diciembre de 1997 (D. O. L 346 de 17 de diciembre de 1997, pp. 23-40), *por el que se establecen las modalidades generales de movilización de productos que deben suministrarse en el marco del Reglamento (CE) n° 1292/96 del Consejo en concepto de ayuda alimentaria comunitaria*. Derogó el Reglamento de la Comisión (CEE) n° 2200/87 de 8 de julio de 1987 (D. O. L 204 de 25 de julio de 1987), modificado por el Reglamento (CEE) n° 790/91 (D. O. L 81 de 28 de marzo de 1991).

Por otro lado, merece especial mención el Reglamento de la Comisión (CE) n° 2298/2001 de 26 de noviembre de 2001 (D. O. L 308 de 27 de noviembre de 2001, pp. 16-18), *por el que se establecen disposiciones para la exportación de productos suministrados en el marco de la ayuda alimentaria*. Su precedente inmediato fue el Reglamento de la Comisión (CE) n° 259/98 de 30 de enero de 1998 (D. O. L 25 de 31 de enero de 1998), el cual sustituyó al Reglamento de la Comisión (CEE) n° 2330/87, de 30 de julio de 1987 (D. O. L 210 de 1 de agosto de 1987)<sup>1167</sup>. Con la adhesión de 10 nuevos miembros a la UE el 1 de mayo de 2004, ha sido modificado (el Reglamento



2298/2001) por el Reglamento de la Comisión (CE) n° 688/2004 *por el que se adapta el Reglamento (CE) 2298/2001 con motivo de la adhesión de la República Checa, de Estonia, de Chipre, de Letonia, de Lituania, de Hungría, de Malta, de Polonia, de Eslovenia y de Eslovaquia a la Unión Europea* (D. O. L 106 de 15 de abril de 2004, pp. 15-16).

*iii.- Normas generales sobre ayuda alimentaria: multiplicidad de textos hasta el Reglamento n° 1292/96*

Esta categoría constituye la piedra angular del marco jurídico actual sobre *ayuda alimentaria al desarrollo* y está integrada exclusivamente por una norma: el Reglamento del Consejo (CE) n° 1292/96 de 27 de junio de 1996 *sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria*<sup>1168</sup>. En este punto se va a ubicar el Reglamento, viendo las normas que derogó y las normas posteriores que lo aplican, pues de su examen en profundidad se ocupa el siguiente epígrafe (Capítulo I.2.B).

El Reglamento 1292/96 puso fin a la excesiva proliferación de distintas normas comunitarias sobre los aspectos generales de la ayuda alimentaria, con el propósito de incrementar su eficiencia y reducir sus efectos no deseados<sup>1169</sup>. Concretamente, según se

---

<sup>1167</sup> Había sido objeto de dos modificaciones por los Reglamentos (CEE) 832/88 (D. O. L 85 de 30 de marzo de 1988) y (CEE) 2226/89 (D. O. L 214 de 25 de julio de 1989).

<sup>1168</sup> Entró en vigor el 8 de julio de 1996 y se aprobó con arreglo a lo dispuesto en el antiguo artículo 189 C del Tratado de Roma. Sus documentos preparatorios se encuentran en las siguientes referencias:

- Propuesta de la Comisión: D. O. C 253, de 29 de septiembre de 1995, p. 10.
- Opinión del Parlamento Europeo: Resolución Legislativa *que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de reglamento* de 15 de diciembre de 1995 (D. O. C 17, de 22 de enero de 1996, p. 431).
- Posición Común del Consejo: Posición Común (CE) 11/96 aprobada por el Consejo el 29 de enero de 1996 *con vistas a la adopción del Reglamento (CE) 1292/96* (D. O. C 87 de 25 de marzo de 1996, p. 34).
- Y Decisión del Parlamento Europeo: Decisión del Parlamento Europeo *relativa a la posición común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción del reglamento del Consejo 1292/96* de 24 de mayo de 1996 (D. O. C 166 de 10 de junio de 1996, pp. 23-24).

<sup>1169</sup> A lo largo de toda la norma se hallan estipulaciones en esta línea, de aminorar los efectos negativos de la ayuda alimentaria, por ejemplo en los artículos 1.4 y 2.

establece en el artículo 32 y en el último párrafo (25) del Preámbulo, derogó seis reglamentos<sup>1170</sup>.

En primer lugar, el Reglamento del Consejo (CEE) nº 1755/84, de 19 de junio de 1984 (D. O. L 165 de 23 de junio de 1984, pp. 7-8), *relativo a la ejecución de acciones de sustitución de las entregas de ayuda alimentaria en el sector de la alimentación*.

En segundo lugar, el Reglamento 1292/96 derogó también el Reglamento del Consejo (CEE) nº 3972/86 de 22 de diciembre de 1986 (D. O. L 370 de 30 de diciembre de 1986, pp. 1-4), sobre *la política y la gestión de la ayuda alimentaria*. Era el anterior reglamento marco sobre ayuda alimentaria. La Resolución del Parlamento Europeo sobre *determinadas formas de alcanzar mayor seguridad alimentaria* de 14 de mayo de 1992 instaba a su reforma, a través de la incorporación de un enfoque más orientado a la seguridad alimentaria (esto es, al desarrollo)<sup>1171</sup>. Su última modificación tuvo lugar en 1990, con el Reglamento (CE) nº 1930/90 (D. O. L 174 de 7 de julio de 1990, p. 6), el cual a la vez modificó los Reglamentos (CEE) nº 2507/88 y nº 2508/88, normas que también fueron derogadas por el Reglamento 1292/96 (como veremos inmediatamente).

Se derogaron las normas relacionadas con el anterior reglamento marco. De ahí, que la tercera norma derogada con el Reglamento 1292/96 fuera el Reglamento del Consejo (CEE) nº 1420/87, de 21 de mayo de 1987 (D. O. L 136 de 26 de mayo de 1987, pp. 1-3), el cual fijaba las modalidades de aplicación del Reglamento 3972/86, esto es, la lista de países y organismos susceptibles de beneficiarse de la ayuda alimentaria y los criterios generales para tomar en cuenta el transporte de ayuda alimentaria más allá del estadio FOB (“free on board” o “franco a bordo”). Y de ahí que la cuarta derogación fuera parte del Reglamento de la Comisión (CEE) nº 2200/87, de 8 de julio de 1987, sobre modalidades generales de movilización dentro de la comunidad de los productos a suministrar a título de ayuda alimentaria comunitaria<sup>1172</sup>. Esto se debe a que siguió siendo aplicada con carácter transitorio hasta la adopción de un nuevo

---

<sup>1170</sup> Pasar de un marco general compuesto por varios elementos a un marco único supuso un gran cambio que facilitó la aplicación del instrumento y su consistencia.

<sup>1171</sup> Cfr. p. 277 punto 4.

<sup>1172</sup> D. O. L 204 de 25 de julio de 1987, pp. 1-15. Se modificó por el Reglamento (CEE) nº 790/91, D. O. L 81 de 25 de marzo de 1991, p. 108.

reglamento sobre movilización. Entonces, con la adopción del Reglamento de la Comisión (CE) n° 2519/97, de 16 diciembre 1997, *por el que se establecen las modalidades generales de movilización de productos que deben suministrarse en el marco del Reglamento (CE) n° 1292/96 del Consejo en concepto de ayuda alimentaria comunitaria*, el Reglamento 2200/87 fue derogado.

En quinto lugar, el Reglamento 1292/96 también derogó el Reglamento del Consejo (CEE) n° 2507/88, de 4 de agosto de 1988 (D. O. L 220 de 11 de agosto de 1988, p. 1), sobre la puesta en práctica de programas de almacenamiento y de sistemas de alerta rápida.

En sexto y último lugar, se derogó el Reglamento del Consejo (CEE) n° 2508/88, de 4 de agosto de 1988 (D. O. L 220 de 11 de agosto de 1988, p. 4), sobre la puesta en práctica de acciones de cofinanciación de compras de productos alimenticios y de semillas por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales<sup>1173</sup>.

Tras la entrada en vigor del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, el artículo 21 del Reglamento 1292/96 fue modificado para adaptarse a él<sup>1174</sup>, en lo que respecta a la fijación de la contribución de la Comunidad y de sus Estados Miembros. La determinación de la contribución global corresponde al Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo<sup>1175</sup>.

---

<sup>1173</sup> Al igual que el Reglamento precedente (el n° 2507/88), fue modificado por el Reglamento n° 1930/90 de 29 de junio de 1990 (D. O. L 174 de 7 de julio de 1990, p. 6). Ambos habían ampliado el ámbito de la ayuda alimentaria de la CE, según pusieron de manifiesto Clay y Church en su reunión de 3 de marzo de 1992, *vid.* E. CLAY y D. CHURCH, Meeting of March 3rd 1992, inédito, en poder de la autora.

<sup>1174</sup> Esta adaptación se articuló a través del Reglamento (CE) n° 1726/2001 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 23 de julio de 2001, *por el que se modifica el artículo 21 del Reglamento (CE) n° 1292/96 del Consejo sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria*, D. O. L 234 de 1 de septiembre de 2001, p. 10. Se elaboró conforme al proceso de codecisión del art. 251 TCE. La Propuesta de la Comisión de un reglamento que modificase el artículo 21 del 1292/96 se encuentra en el D. O. C 154 E de 29 de mayo de 2001 (2001/1 FINAL) p. 108. El Dictamen del Parlamento Europeo se aprobó en su período de sesiones del 14 al 17 de mayo de 2001 – según se indica en D. O. C 34 E de 7 de febrero de 2002, accesible en <http://europa.eu.int/eur-lex/es/oj/2002/ce03420020207es.html> -, concretamente el 16 de mayo de 2001 (no publicado aún en el Diario Oficial). Y la Decisión del Consejo data de 10 de julio de 2001.

<sup>1175</sup> *Vid.* el Reglamento del Consejo (CE) n° 606/2000 de 13 de marzo de 2000, *relativo al reparto de las cantidades de cereales previstas en el Convenio de ayuda alimentaria de 1995 (del 1 de julio de 1998 al 30 de junio de 1999)*, D. O. L 73 de 22 de marzo de 2000, p. 3. El Consejo fija la cantidad que corresponde a la Comunidad (en este caso 1.040.800 toneladas), y posteriormente los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, sobre la base de la diferencia entre la cantidad anterior y el compromiso

Así pues, el papel de la Comisión es de iniciativa solamente, si bien, como ya hemos señalado, el art. 21.2 le encarga la coordinación de la Comunidad y sus Estados Miembros en el suministro de ayuda en virtud del Convenio sobre Ayuda Alimentaria y en el respeto de los compromisos mínimos del Convenio. En la anterior redacción se hablaba de la fijación de la “*parte del importe global de la ayuda en cereales*” y tras el Convenio de 1999 esa parte del importe global de la ayuda pasa a expresarse “*en toneladas de equivalente en trigo, o en valor, o en combinación de tonelaje y valor*”.

Por otra parte, existen otros cuatro actos jurídicos posteriores al Reglamento que se refieren al mismo.

En primer lugar, el mencionado Reglamento de la Comisión (CE) nº 2519/97 de 16 diciembre 1997, *por el que se establecen las modalidades generales de movilización de productos que deben suministrarse en el marco del Reglamento (CE) nº 1292/96 del Consejo en concepto de ayuda alimentaria comunitaria*, en el que se establecen reglas específicas para aplicar el Reglamento 1292/96. Las modalidades de movilización de esos productos implican la aplicación de restituciones a la exportación si es una movilización dentro de la Comunidad. A estas restituciones les son aplicables otras dos normas:

- El Reglamento de la Comisión (CE) nº 800/1999, de 15 de abril de 1999, *por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del régimen de restituciones por exportación de productos agrícolas* (D. O. L 102 de 17 de abril de 1999, pp. 11-52), cuya última modificación se realizó a través del Reglamento de la Comisión (CE) nº 671/2004 de 7 de abril de 2004 *por el que se adapta el Reglamento (CE) 800/1999 en virtud de la adhesión de la República Checa, de Estonia, de Chipre, de Letonia, de Lituania, de Hungría, de Malta, de Polonia, de Eslovenia y de Eslovaquia a la Unión Europea* (D. O. L 105/2004 de 14 de abril de 2004, pp. 5-15).

- Y el Reglamento de la Comisión (CE) nº 2298/2001, de 26 de noviembre de 2001, *por el que se establecen disposiciones para la exportación de productos suministrados en el marco de la ayuda alimentaria* (D. O. L 308 de 27 de

---

que figura en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria (1.755.000 toneladas) - 714.2000 toneladas- deciden la contribución de cada uno, en este caso se halla en el mismo D. O. p. 15.

noviembre de 2001, pp. 16-18)<sup>1176</sup>, en el que, como excepción al Reglamento 800/1999, se establecen reglas particulares para determinados aspectos. Su última modificación también se debe a la adhesión de 10 nuevos miembros y se ha operado mediante el Reglamento de la Comisión (CE) nº 688/2004 de 14 de abril de 2004, *por el que se adapta el reglamento (CE) 2298/2001 con motivo de la adhesión de la República Checa, de Estonia, de Chipre, de Letonia, de Lituania, de Hungría, de Malta, de Polonia, de Eslovenia y de Eslovaquia a la Unión Europea* (D. O. L 106/2004 de 15 de abril 2004, pp. 15-16).

Finalmente, el último de los actos jurídicos relacionados con el Reglamento 1292/96 y posteriores al mismo, es la Comunicación de la Comisión *sobre las características de los productos que se suministran como ayuda alimentaria comunitaria* (D. O. C 312 de 31 de octubre de 2000, pp. 1-26), cuya última modificación data de 2003 (Comunicación D. O. C 262, de 31 de octubre de 2003, p. 20).

#### *iv.- Breve referencia a las normas sobre ayuda humanitaria y su aplicación*

Aparte de prestar ayuda en condiciones “normales”, la Unión Europea se halla en el centro de una red tendente a paliar el sufrimiento humano (salvando vidas y protegiendo la integridad y dignidad de los afectados) derivado de conflictos y otras catástrofes naturales. Comenzó a prestar ayuda humanitaria<sup>1177</sup> al inicio de los noventa, por “*un auténtico imperativo moral y político*”<sup>1178</sup>, en la época de “limpieza étnica” en la antigua Yugoslavia y guerra civil en Somalia; y desde entonces ha estado presente en muchas de las zonas de conflicto (Irak, Afganistán, los Territorios Palestinos, distintas partes de África...), y en otras zonas inestables posconflicto (Sri Lanka, Sáhara

---

<sup>1176</sup> Derogó el Reglamento de la Comisión (CE) nº 259/98 *por el que se establecen disposiciones para la exportación de productos suministrados en el marco de la ayuda alimentaria*, D. O. L 25 de 31 de enero de 1998, pp. 39-41.

<sup>1177</sup> Para un análisis de la ayuda humanitaria de la UE, *vid.* F. SAUQUILLO “La ayuda humanitaria de la Comunidad Europea: una reflexión constructiva”, en F. M. MARIÑO MENÉNDEZ y C. R. FERNÁNDEZ LIESA, *El desarrollo y la cooperación internacional*, Universidad Carlos III/BOE, Madrid, 1997, pp. 135-143.

<sup>1178</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Solidaridad Europea con las víctimas de las crisis humanitarias. La ayuda humanitaria y la Unión Europea*, Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas,

Occidental, Tayikistán, Norte del Cáucaso - especialmente Chechenia -...). Además, impulsa la preparación y prevención de las catástrofes (terremotos, huracanes, inundaciones, sequías...) en los países en desarrollo con más riesgo de sufrirlas, para reducir su vulnerabilidad<sup>1179</sup>, así como la rehabilitación y la reconstrucción a corto plazo para conseguir la autosuficiencia de las víctimas y la reanudación de los proyectos de desarrollo a largo plazo.

La organización de esta ayuda se rige por otras normas diferentes a las vistas hasta ahora, fundamentalmente por el Reglamento del Consejo (CE) nº 1257/96 de 20 de junio de 1996 *sobre la ayuda humanitaria*<sup>1180</sup>, el cual establece los criterios para seleccionar a los asociados no gubernamentales que reciben financiación y apoya el incremento de la cooperación entre las ONG de los países miembros y de los países receptores.

Asimismo, otro órgano ya anteriormente reseñado es el encargado de gestionarla: ECHO (la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea). Esta oficina se creó en 1992, y desde entonces su presupuesto ha incrementado (sobrepasa los 500 millones de euros nacionales) y su campo de acción se ha ampliado (desde 1992 ha venido operando en 85 países). Sin embargo, ECHO no actúa sola, puesto que no puede movilizar los recursos por sí misma, sino que suministra la ayuda humanitaria indirectamente, financiando operaciones que encarga a unos socios humanitarios con los que suscribe contratos marco de colaboración<sup>1181</sup>.

---

Luxemburgo, 2002, p. 3 accesible en [http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/33/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/33/index_es.htm) (febrero 2004)

<sup>1179</sup> A través del sistema de alerta rápida y el programa Dipecho (el programa de la Oficina Humanitaria de la UE para la prevención de catástrofes).

<sup>1180</sup> *Op. cit.*

<sup>1181</sup> Sobre todo colabora con ONGs, seguidas de los organismos especializados de las Naciones Unidas y, en tercer lugar, por Cruz Roja Internacional. En aras a responder de modo adecuado, la UE es consciente de que cada uno de los socios desempeña un papel esencial, EUROPA, “Actividades de la Unión Europea por temas- Ayuda humanitaria- Breves- más información”, [http://europa.eu.int/pol/hum/overview\\_es.htm](http://europa.eu.int/pol/hum/overview_es.htm) (mayo 2004) En regiones afectadas por guerras civiles en las que se niega el acceso a las Naciones Unidas o al CICR, se suele optar por las ONG. Cuando se trata de crisis complejas que afectan a amplias zonas y provocan desplazamientos de la población a gran escala, se prefiere recurrir a grandes organismos de las Naciones Unidas (como el PMA o ACNUR). En caso de catástrofes naturales imprevistas, la prioridad de la rapidez lleva a elegir al CICR.

Respecto al concepto de ayuda humanitaria, debe advertirse que no podemos identificarlo con el de ayuda alimentaria de emergencia. La ayuda humanitaria puede ser alimentaria o no, ya que se suministran desde alimentos y medicamentos, hasta tiendas de campaña, mantas, equipos médicos, sistemas de depuración de aguas, combustible y financiación para adquirir equipos médicos, expertos en limpieza de minas y apoyo logístico y transporte. A este hecho obedece la clasificación de la ayuda humanitaria de la UE en ayuda de emergencia<sup>1182</sup>, ayuda alimentaria y ayuda a los refugiados y desplazados. Esta diferenciación no parece clara ni demasiado acertada, por inducir a la confusión, sobre todo si se observa la definición que se da de la segunda categoría (ayuda alimentaria): cantidades regulares de alimentos a regiones azotadas por las hambrunas o sequías, o ayuda alimentaria de emergencia cuando la falta de alimentos se debe a factores humanos o catástrofes naturales imprevistas. Depurando los términos, la ayuda humanitaria es casi por definición ayuda a corto plazo<sup>1183</sup>, aunque tiende a extenderse en el tiempo en el caso de desplazamientos de población. Ahí radica la diferencia, entendemos que la ayuda humanitaria es ayuda alimentaria cuando es ayuda de emergencia o a refugiados o desplazados, en forma de alimentos o dinero ligado a la compra de productos alimenticios. Por tanto, los conceptos de ayuda alimentaria y ayuda humanitaria se solapan en parte, ya que sólo coinciden en el terreno de la alimentaria humanitaria, pues la ayuda alimentaria es mucho más amplia (incluye la *ayuda alimentaria al desarrollo*) y la ayuda humanitaria no se agota con la ayuda alimentaria humanitaria.

A pesar de su temporalidad, la UE intenta evitar los efectos traumáticos de una retirada brusca de la ayuda humanitaria<sup>1184</sup>, alentando a que sus socios incorporen estrategias de salida en los proyectos, como por ejemplo que una autoridad local se haga cargo de la situación u otras estructuras de ayuda tomen el testigo. Esto se hizo en los

---

<sup>1182</sup> Se entiende por ayuda humanitaria de emergencia aquella ayuda en metálico destinada a comprar y distribuir productos de primera necesidad (como alimentos, medicamentos y refugio), o para financiar la labor de reconstrucción tras una catástrofe.

<sup>1183</sup> La UE financia operaciones de duración inferior a 6 meses.

<sup>1184</sup> Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 30 de mayo de 2001, *Construir una asociación eficaz con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios*, COM (2001) 231 final/2, no publicada en el Diario Oficial; Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo y el Parlamento Europeo de 23 de abril de 2001 *sobre la relación entre socorro, rehabilitación y desarrollo*, COM (2001) 153 final, *op. cit.*; y el Reglamento del Consejo (CE) n°

Balcanes, donde a medida que se iba retirando gradualmente la ayuda de emergencia<sup>1185</sup> se liberaban fondos para otras operaciones de emergencia en el Próximo Oriente, Asia y en especial África. Respecto a este último continente, actualmente la UE está muy presente debido a la magnitud de sus problemas, tomando medidas para luchar contra la grave crisis alimentaria que afecta a varios países del Sur de África, y también realizando operaciones post-conflicto en Liberia, Burundi, la República Democrática del Congo, Sierra Leona y el Cuerno de África.

Los datos de la ayuda humanitaria gestionada por la UE en el 2000<sup>1186</sup> reflejan la distribución geográfica de esa ayuda. En cuanto a las regiones, los países ACP van a la cabeza (147,6 millones de euros), seguidos por Europa Oriental/antigua Unión Soviética (147,6), y ya de lejos por Asia (77,1), África septentrional/Oriente Medio (48,5) y América Latina (24,5). Por países, los receptores de mayores cantidades fueron los de los Balcanes Occidentales (98,7) Tanzania (26,9), Oriente Medio (23,9), Etiopía/Eritrea (22,5), Afganistán/Pakistán/Irán (21,6) y la República Democrática del Congo (20).

#### B) Atención especial al Reglamento del Consejo (CE) nº 1292/96

El Reglamento 1292/96 es merecedor de una atención especial por cuanto regula de modo general la ayuda alimentaria comunitaria e instituye la nueva orientación de este instrumento en la UE.

Primero, veremos sus rasgos fundamentales (Capítulo I.2.B.i). A continuación, realizaremos una valoración de sus repercusiones en el papel de la *ayuda alimentaria al desarrollo* de la Unión (Capítulo I.2.B.ii).

---

2258/96 de 22 de noviembre de 1996 *sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en desarrollo*, D. O. L 306 de 28 de noviembre de 1996, pp. 1-4.

<sup>1185</sup> De Kosovo, Bosnia y Herzegovina, Albania y Macedonia. Sólo queda Serbia como beneficiario.

<sup>1186</sup> COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.* (*Solidaridad Europea con las víctimas de las crisis humanitarias. La ayuda humanitaria y la Unión Europea*) p. 4.



*i.- Principales rasgos de la norma de cabecera del Derecho de la UE sobre ayuda alimentaria*

Una vez ubicado este importante texto jurídico en la normativa de la UE sobre ayuda alimentaria, analizamos la norma con exhaustividad. La razón de ser de este interés estriba en el hecho de que, ante la incoherencia de las normas multilaterales sobre ayuda alimentaria, la orientación de este instrumento depende de las normas propias de cada donante; y, dentro de las normas comunitarias sobre ayuda alimentaria, la que determina la orientación general de la política y del resto de normas es el Reglamento nº 1292/96 *sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria*.

Antes que nada, debemos advertir que el Reglamento sólo se aplica a las operaciones de la CE, y los Estados Miembros deben adoptar políticas que complementen y se adapten a este texto jurídico, elaborando un Código de Conducta basado en el mismo. A este respecto, se encomienda a la Comisión la necesaria coordinación entre las operaciones de la Comunidad y de los Estados (*ex artículo 21 del Reglamento*).

Otro matiz importante que debe tenerse en cuenta es que el Reglamento no rige ni las acciones de desarrollo financiadas por los capítulos del presupuesto general de los países ALA (países de Asia, Latinoamérica y el Mediterráneo), ni las financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED, países ACP o de África, el Caribe y el Pacífico). Esta separación provoca problemas de falta de integración de los programas de desarrollo en los programas principales del presupuesto y del FED con los mismos objetivos (seguridad alimentaria, alivio de la pobreza)<sup>1187</sup>, pero como nuestra investigación sólo se refiere a la línea temática de ayuda alimentaria (la cual afecta a todas las regiones geográficas), no nos adentramos en este punto.

El Reglamento permite a la UE desmarcarse de la falta de coherencia de las normas multilaterales y dotarse de una orientación propia y congruente, enfocada al desarrollo y la seguridad alimentaria individual. Esta orientación le diferencia del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, más preocupado por la seguridad alimentaria

---

<sup>1187</sup> Cfr. el par. 20 del “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”.

nacional, y no por la población y la concentración de la ayuda en los sujetos y familias afectados por el hambre (seguridad alimentaria familiar e individual)<sup>1188</sup>. El enfoque impregna los objetivos de la ayuda alimentaria, coherentes con los de la política de desarrollo de la UE y reflejo de las cuatro nuevas orientaciones generales de la Política comunitaria de Ayuda Alimentaria y Seguridad Alimentaria:

- luchar contra la pobreza y lograr una estrecha coordinación entre los Estados Miembros, la Comunidad, y los demás intervinientes (otras organizaciones y la sociedad civil);

- reforzar la asociación con los países beneficiarios, a través de políticas de seguridad alimentaria acordadas e integradas en la política de desarrollo del receptor<sup>1189</sup>;

- adaptarse a la especificidad y dinámica de las situaciones de inseguridad alimentaria, apuntando a eliminar sus causas y no sólo frenar sus efectos;

- e integrar la política de ayuda alimentaria en la política de cooperación al desarrollo.

Esta clara orientación a la seguridad alimentaria y el desarrollo repercute en las formas de actuación de la Comunidad. Siendo consciente de la diversidad de las causas de inseguridad alimentaria, todas ellas causas a su vez de la pobreza y el subdesarrollo, el Reglamento ofrece un amplio abanico de acciones de desarrollo que integran la ayuda alimentaria en estrategias a largo plazo dependientes del supuesto particular<sup>1190</sup>. Concretamente, se establecen tres tipos de actuaciones, bajo la denominación de “acciones de ayuda alimentaria” (iniciativas a corto plazo, fundamentalmente de ayuda

---

<sup>1188</sup> Si bien el Reglamento conecta la política de ayuda alimentaria de la CE con el Convenio sobre Ayuda Alimentaria y se hallan muchos aspectos comunes, también es cierto que se trata de dos textos distintos. Habida cuenta del diferente ámbito personal (de los donantes), la norma comunitaria expresa una concepción de la política de ayuda alimentaria más homogénea.

<sup>1189</sup> Se postula la corresponsabilidad de los beneficiarios de la ayuda, hacerles partícipes de su proceso de desarrollo. El emblema de este enfoque es el concepto de codesarrollo.

<sup>1190</sup> Un Informe del Tribunal de Cuentas encontró esa variedad de proyectos en el Reglamento nº 1292/96, cfr. par. 19 y Anexo II del “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”.

alimentaria en especie), “acciones de apoyo a la seguridad alimentaria” (a largo plazo), y acciones para apoyar los “sistemas de alerta rápida y programas de almacenamiento”.

La primera clase de acciones se regulan en el artículo 2, donde se establecen varias cautelas para mitigar sus clásicos efectos negativos, algunos posibles criterios de asignación (siempre ligados a la existencia de una estrategia de seguridad alimentaria), y unas orientaciones básicas para una buena gestión de los fondos de contrapartida<sup>1191</sup>. Se observa predilección por la ayuda por programas y por proyectos y, al igual que en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, un amplio surtido de productos susceptibles de ser suministrados como ayuda alimentaria<sup>1192</sup>.

A continuación, los artículos 3 a 5 regulan las acciones plurianuales de apoyo a la seguridad alimentaria. De nuevo, subrayan la necesidad de coherencia y complementariedad, con la novedad de su forma de ayuda financiera y técnica<sup>1193</sup>. Ya sean directas o indirectas (artículos 3.2 y 4), su principal objetivo es apoyar, mediante ayuda financiera y técnica, la elaboración y ejecución de estrategias y medidas que faciliten la seguridad alimentaria de las poblaciones de los países en desarrollo que experimentan déficits alimenticios, e impulsarle a reducir su dependencia en la ayuda alimentaria. Los beneficiarios pueden ser los mismos países en desarrollo susceptibles de recibir ayuda alimentaria, teniendo en cuenta los factores del artículo 4, esto es: “*la evolución de la producción, del consumo y del nivel de existencias del país en cuestión, la situación alimentaria de su población y las ayudas alimentarias concedidas por otros donantes*”<sup>1194</sup>.

---

<sup>1191</sup> Sobre los fondos de contrapartida, el artículo 15 *in fine* intenta reforzar su control, al señalar: “(l)os posibles fondos de contrapartida se utilizarán de conformidad con los objetivos establecidos por el presente Reglamento y se administrarán de acuerdo con la Comisión. Las autoridades competentes del país beneficiario deberán llevar la contabilidad de las sumas recibidas y de la utilización, estando obligadas a presentar las cuentas”. Esta previsión se incluyó tras la constatación del mal uso de los fondos (en operaciones como la “Operación Abundancia”, la cual es objeto de un examen detallado en el Capítulo II de esta parte), con la intención de evitarlo; sin embargo, veremos que recientemente el Tribunal de Cuentas ha denunciado su falta de aplicación, en el Capítulo II.3 de esta parte, *infra* p. 473.

<sup>1192</sup> Cfr. artículo 2.

<sup>1193</sup> Desde el punto de vista financiero es el tipo de ayuda más importante. El artículo 5 recoge algunas medidas que pueden ser financiadas, la mayoría tendentes a mejorar la capacidad técnica del receptor.

Dada la borrosa línea que separa la ayuda alimentaria y la ayuda financiera, en muchos casos (monetización o venta de la ayuda, puesta a disposición de divisas y otras nuevas formas de suministrar ayuda alimentaria combinándola con dinero) podría entenderse que la ayuda alimentaria es una ayuda financiera de apoyo a la seguridad alimentaria. Sobre este punto *vid. supra* nota 1009.

En tercer lugar, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 6 a 8, la Comunidad puede apoyar (o en casos excepcionales poner en práctica) sistemas nacionales e internacionales de alerta rápida y fortalecer los sistemas de almacenamiento. Estos participan de muchas de las anteriores características: forma de ayuda financiera o técnica<sup>1195</sup>, insistencia en su coherencia, y carácter de ayuda directa o indirecta. Este tipo de ayuda sólo puede proporcionarse a los países que reciben ayuda alimentaria de la CE, sus Estados Miembros u otras organizaciones internacionales y regionales. No obstante, su relevancia es menor, conforme acredita su participación en el presupuesto (menos del 5%<sup>1196</sup>).

En relación a las tres categorías, el artículo 15 recoge la obligación de suministrar toda la ayuda alimentaria en forma de ayudas no reembolsables, ya sea ayuda directa, indirecta, por programas, por proyectos o en especie. Obsérvese, sin embargo, que no se refiere al porcentaje de concesionalidad, mientras que el Convenio sobre Ayuda Alimentaria (artículo IX.a) fomenta un mínimo de ayuda en forma de donaciones.

Más acertada es la regulación de las compras locales y transacciones triangulares, promovidas por el artículo 11. Se otorga prioridad a la movilización de los productos dentro del mercado de la UE, en el país receptor u otro país en desarrollo (siempre que sea posible, de la misma región), y sólo se permite hacerlo en el mercado de otro país en situaciones excepcionales. En todos los casos de adquisición en el país beneficiario u otros países en desarrollo, se establecen varias cautelas: la peligrosa condición de garantizar la rentabilidad económica de la operación frente a las movilizaciones en el mercado europeo<sup>1197</sup>, la necesidad de asegurar que la adquisición

---

<sup>1194</sup> Dentro de estas iniciativas de apoyo a la seguridad alimentaria, queda patente la diversificación de la ayuda acometida por el Reglamento del Consejo nº 1292/96.

<sup>1195</sup> Las medidas susceptibles de financiación por la Comunidad son las del artículo 8.

<sup>1196</sup> Porcentaje tomado de EUROPA, “Actividades de la Unión Europea por temas- seguridad alimentaria- Síntesis de la legislación- Seguridad alimentaria: política y gestión de la ayuda alimentaria” en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r12504.htm> (agosto 2003)

<sup>1197</sup> Porque introduce el criterio de la relación de coste-efectividad. Aunque la rentabilidad de las transacciones triangulares y compras locales es superior a la de las operaciones en las que el producto se compra en la Comunidad, sigue siendo inferior a la rentabilidad de la ayuda financiera. E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *op. cit.* (*Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l'Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*) pars. 56 y 58.

no entrañe el riesgo de perturbar el mercado del país o los países en desarrollo de la región, ni de afectar negativamente el suministro alimentario de sus poblaciones; y la obligación de integrarse lo máximo posible en la política de desarrollo de la Comunidad hacia ese país o región.

La siguiente disposición (artículo 12) regula la puesta a disposición de divisas (“foreign currency facility”). Se emplea cuando los beneficiarios tienen total o parcialmente liberalizadas las importaciones de productos alimenticios, y, en la medida de lo posible, los pequeños y medianos operadores privados tienen prioridad. De nuevo, se establecen condiciones y medidas de control (la operación debe inscribirse dentro de una política de reducción de la pobreza y los receptores deben probar que han utilizado correctamente los medios puestos a su disposición), y les son de aplicación los principios del anterior precepto. Sin embargo, debe ponderarse con cautela si su introducción se considera una mejora del régimen<sup>1198</sup>.

Finalmente, el Reglamento no es estático y establece vías para ser evaluado<sup>1199</sup>. Entre las ya realizadas, destaca la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo de 5 de septiembre de 2001 sobre evaluación del Reglamento 1292/96<sup>1200</sup>, la cual subrayó la importancia del Reglamento y lo enriqueció con nuevos objetivos y principios. Este texto y la respuesta del Consejo (Conclusiones del Consejo

---

<sup>1198</sup> Vid. *supra* Capítulo I.1.B.iv de la Segunda Parte, pp. 195-196.

<sup>1199</sup> Hay varios cauces para evaluar la aplicación del Reglamento 1292/96. El primero son las evaluaciones periódicas de operaciones de ayuda alimentaria significativas, realizadas por la Comisión, y enviadas al Comité de seguridad y de ayuda alimentaria (art. 30). Otro es el Informe anual sobre la aplicación del Reglamento, a presentar por la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo (art. 31). En tercer lugar, el art. 32 establece otra forma de evaluación: la presentación de una evaluación global por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Hasta la fecha, la primera y única evaluación acometida con arreglo a este último precepto es la de 2001 (*vid. infra* nota siguiente).

<sup>1200</sup> Sobre la base de un Informe de evaluación externa independiente presentado a la Comisión en diciembre de 2000, la Comisión presentó una síntesis a las autoridades presupuestarias: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *Evaluación y futura orientación del Reglamento (CE) n° 1292/96 del Consejo sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria*, COM 2001/473 final de 12 de septiembre de 2001, en inglés en EUROPA, “European Commission- EuropeAid- Programmes and Projects- Food Security Network-Documents- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council COM (2001) 0473”, [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/documents\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/documents_en.htm) (julio 2004); y en español en CELEX código 52001DC0473, [http://europa.eu.int/celex/htm/celex\\_es.htm](http://europa.eu.int/celex/htm/celex_es.htm)

El informe externo es NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) y NEI (NETHERLANDS, *op. cit.* (*Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June 1996). Synthesis report*).

15390/01)<sup>1201</sup>, constituyen posteriores avances para integrar los objetivos e instrumentos de seguridad alimentaria y ayuda alimentaria dentro de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea.

*ii.- Pros y contras del cambio operado en el régimen jurídico comunitario de ayuda alimentaria al desarrollo*

El Reglamento 1292/96 se adoptó en la época en la que se celebró la CMA de 1996, con el propósito de fortalecer la seguridad alimentaria aliviando la pobreza de los receptores, reducir la dependencia en la ayuda alimentaria, y contribuir a su desarrollo económico y social equilibrado. Así pues, refleja el cambio del pensamiento global<sup>1202</sup> y concibe a la ayuda alimentaria como un medio para promover la seguridad alimentaria a largo plazo a través del refuerzo del acceso de los más pobres a los alimentos.

Esa evolución se articuló a través de la consideración de la ayuda alimentaria como un instrumento de la política de ayuda al desarrollo, independiente de la PAC tanto en la orientación como en el presupuesto. Lo acredita el artículo 11, donde se formaliza el carácter desvinculado de la ayuda respecto a los excedentes agrícolas, si bien sólo respecto a las exportaciones<sup>1203</sup> y con unas condiciones que perjudican a los países en desarrollo. Consecuentemente, según se desprende del tenor literal del artículo, “ningún” obstáculo (salvo ¡la rentabilidad económica!) debe obstruir la adquisición de los productos en países en desarrollo.

Por tanto, su aspecto más innovador es la integración de la ayuda alimentaria en una política de desarrollo más amplia (de seguridad alimentaria y alivio de la pobreza) de enfoque plurianual. Además, la perspectiva es nueva por basarse en la demanda, de modo que aparte de incrementar la producción alimentaria local o las importaciones (el enfoque existente, basado en la oferta), apunta a aumentar el poder adquisitivo de las

---

<sup>1201</sup> El 19 de diciembre, el Consejo aprobó las *Conclusiones sobre la evaluación y la futura orientación del Reglamento (CE) 1292/96 del Consejo*, considerando innecesaria la modificación de su contenido, pero apropiada la clarificación de su papel, *vid.* BOLETÍN UE, diciembre de 2001, en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200112/p106057.htm> (julio 2004)

<sup>1202</sup> Como se congratula Pérez-Soba, *op. cit.* p. 264.

<sup>1203</sup> Abordaremos esta cuestión en el Capítulo III.3.A de esta Tercera Parte.

secciones de la población más vulnerables<sup>1204</sup>, lo cual implica ofrecer respuestas que se adapten a los receptores.

Dos objetivos impregnan la norma. El primero, la aspiración de proporcionar un enfoque de desarrollo a largo plazo a la seguridad alimentaria (supone pasar de ayuda alimentaria a corto plazo y ayuda en especie, a ayuda financiera y técnica, y por tanto a la monetización de la ayuda<sup>1205</sup>). Y el segundo, el interés en evitar los efectos negativos que normalmente nutren las críticas esgrimidas en contra de este instrumento. Como resultado, el Reglamento limita los tipos de ayuda más proclives a provocar efectos perniciosos y potencia los tipos más susceptibles de ser efectivos, esto es:

- Limita la ayuda alimentaria en especie (ya que muchos de los efectos negativos son su resultado: dependencia, perturbación de los mercados locales, cambio en los hábitos alimenticios, irresponsabilidad de los receptores, poca rentabilidad económica), pero sin olvidar su contribución a la seguridad alimentaria y la necesidad de mantenerla (preferiblemente mediante operaciones triangulares y compras locales).
- Apoya las operaciones triangulares y las compras locales, en aras a contribuir a la seguridad alimentaria de los lugares de compra, adaptando los alimentos a los gustos locales y promoviendo el comercio interregional del Sur<sup>1206</sup>. Esto puede evitar hasta cierto punto las motivaciones políticas y económicas de la ayuda alimentaria, si bien estas perviven si se atiende al funcionamiento del artículo 11 del Reglamento, la ausencia de la prohibición de vincular la ayuda y el artículo IX.e.i del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999. Pero, al menos, apoya más a los países en desarrollo.

---

<sup>1204</sup> Este fue uno de los fallos de la “Operación Abundancia”, conforme revelan los hechos, *vid. infra* Capítulo II.2.A.ii de esta parte, pp. 457 y ss. Su logro depende de que la ayuda alimentaria esté bien diseñada.

<sup>1205</sup> Cfr. el “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”, p. 1 y par. 6.

<sup>1206</sup> Los pars. 17 y 18 del Preámbulo recogen esta motivación.

- Impulsa la ayuda financiera. Aunque sea arriesgada (el problema aquí es el control y los criterios de distribución), bien empleada en muchas ocasiones puede contribuir mejor al desarrollo y la seguridad alimentaria.
- Fortalece las acciones de almacenamiento y los sistemas de alerta rápida, los cuales contribuyen a la prevención, la autosuficiencia, y dan tiempo para que en situaciones de escasez se pase de la crisis a la rehabilitación y el desarrollo sin necesidad de comprometer todos los esfuerzos en superar la escasez, sino permitiéndoles seguir trabajando en pro de su desarrollo.

Otro avance podría ser considerada su concentración en aquellos países y sectores de la población más vulnerables (artículos 9. 1 y 2.3), ya que implica mayor eficiencia y efectividad, si bien trataremos este punto al abordar la incoherencia existente entre las normas comunitarias y su aplicación<sup>1207</sup>. Según veremos, la aplicación práctica del Reglamento se ha alejado mucho del espíritu de la norma<sup>1208</sup>.

## **CAPÍTULO II.- ANÁLISIS DE UN SUPUESTO PRÁCTICO: LA OPERACIÓN ABUNDANCIA, REFLEJO DE LOS PROBLEMAS SUSCITADOS POR LA AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO**

La mejora del régimen jurídico comunitario de *ayuda alimentaria al desarrollo* que hemos descrito merece una mayor atención, al ser el fruto de una evolución sobre la concepción y empleo de la ayuda alimentaria en el seno de la UE que no se dio en el ámbito internacional hasta más tarde, ni con la misma intensidad.

Para poner de manifiesto la necesidad del cambio y justificar su orientación, nos servimos de una operación de *ayuda alimentaria al desarrollo* suministrada por este

---

<sup>1207</sup> En el Capítulo III.2.C de esta parte.

<sup>1208</sup> Por ejemplo, en la práctica mucha ayuda humanitaria va al Reglamento 1292/96. Lo decide el Comité de seguridad y de ayuda alimentaria en sus reuniones mensuales, consultándolo con los miembros.



donante hasta la segunda mitad de los 90 (precisamente, la fecha de la entrada en vigor del nuevo Reglamento comunitario): la Operación Abundancia u “Operation Flood” en la India, también denominada la “Revolución Blanca”<sup>1209</sup>. Sobre la base de este supuesto práctico anterior a la regulación vigente, ilustraremos cómo afronta (y supera) el régimen jurídico comunitario las críticas vertidas al instrumento.

La elección del supuesto obedece a dos motivos. Primero, por su representatividad, al reflejar los problemas que se presentan en la práctica al aplicar los proyectos de *ayuda alimentaria al desarrollo* y evaluar su eficacia y eficiencia. En este sentido, la Operación Abundancia es un paradigma idóneo para efectuar el análisis por varias razones: duró muchos años, consistió en ayuda alimentaria en especie (láctea) para disponer de excedentes, apuntaba a conseguir el desarrollo pero no cumplió completamente todos sus objetivos<sup>1210</sup>, hubo serias deficiencias de información, y quedó patente la falta de control de los fondos de contrapartida por la CE y el mal uso que de estos hizo el receptor.

---

<sup>1209</sup> La Operación ha atraído una gran atención en la India y el extranjero, ya que ha generado gran interés debido a cuatro factores:

- la afirmación del programa de estar orientado contra la pobreza, ¿era apto para actuar como agente de transformación socio-económica de los sectores más débiles de la sociedad rural?;
- el enfoque del proyecto de ayuda alimentaria (“ayuda alimentaria por proyectos”), el cual, se decía, era reproducible en otras condiciones diferentes en la India y el extranjero;
- las implicaciones del programa para el desarrollo lácteo y ganadero de la India; y
- la posibilidad de que entrañase una dependencia a largo plazo de la industria láctea de la India en los productos lácteos importados concesionalmente (la ayuda alimentaria láctea).

Sobre este punto, *vid.* M. DOORNBOS y K. N. NAIR, “The State of Indian Dairying: An Overview”, en M. DOORNBOS y K. N. NAIR (eds.), *Operation Flood and Indian Dairying. Resources, Institutions and Strategies*, Indo- Dutch Studies on Development Alternatives No. 4, Sage Publications, London, 1990, pp. 9-23, pp. 14-15. Se trata de unos estudios preparados en el marco de un proyecto de investigación desde 1982 a 1988 patrocinado por el Indo-Dutch Programme on Alternatives in Development (IDPAD) y coordinado por el Institute of Social Studies (ISS) de La Haya; los supuestos prácticos se discutieron en un seminario celebrado en diciembre de 1986 en el “Centre for Development Studies” de Trivandrum (India), donde es profesor Nair.

<sup>1210</sup> Dos Informes del Tribunal de Cuentas reconocieron que los objetivos tan sólo se alcanzaron en parte. *Vid.* TRIBUNAL DE CUENTAS, Informe Especial nº 6/87 *sobre la ayuda alimentaria a la India de 1978 a 1985 (Operación Flood II) acompañado de las respuestas de la Comisión*, D. O. C 31 de 4 de febrero de 1988, pp. 1-15, pars. 4.2, 2.15, 2.21 y 2.29; e Informe Especial nº 7/87 *sobre la gestión de los fondos de contrapartida en materia de ayuda alimentaria acompañado de las respuestas de la Comisión*, D. O. C 31 de 4 de febrero de 1988, pp. 18-30, pars. 4.2, 2.15, 2.21 y 2.29. Poseen el mismo contenido, aunque el segundo contiene los datos de varios cuadros, nos referiremos al primero.

Segundo, porque el principal donante de ayuda alimentaria era la UE, y su normativa de ayuda alimentaria cambió sustancialmente nada más concluir el proyecto. Esto no significa que la Operación por sí sola provocase la reforma, sino que el fin de la Operación Abundancia coincide en el tiempo con la inflexión del régimen jurídico comunitario. El caso ilustra que el Reglamento 1292/96 acarreó una transformación radical de la normativa comunitaria de ayuda alimentaria, reforma ésta reclamada no sólo por los hechos, sino también por la comunidad epistemológica. Con nuestro análisis del proyecto comprobaremos (y respaldaremos) la verosimilitud de las recomendaciones de la comunidad de especialistas sobre la necesidad de modificar la normativa y la orientación del cambio<sup>1211</sup>; por último, también nos servirá para localizar las deficiencias que todavía persisten en el nuevo régimen jurídico de la Unión.

Comenzaremos con una introducción al proyecto (Capítulo II.1), situándolo primero en el contexto de la ayuda alimentaria prestada a la India (II.1.A) y pasando, en segundo lugar, a analizar sus aspectos más importantes (II.1.B). El siguiente epígrafe (Capítulo II.2) valorará la Operación, examinando su eficacia y su eficiencia y las enseñanzas que en estas materias proporciona para otras operaciones de *ayuda alimentaria al desarrollo*. Por último, el Capítulo II.3 identificará cómo han sido acogidas esas enseñanzas de la Operación Abundancia en la normativa comunitaria posterior a 1996 y las deficiencias del régimen jurídico comunitario posterior y/o de su aplicación por la política de la UE.

### **1) Introducción a la Operación Abundancia, gran proyecto de desarrollo de la industria láctea de la India**

Todo estudio sobre un supuesto de hecho concreto debe partir de una presentación de sus antecedentes o el contexto en el que se inscribe (la ayuda alimentaria prestada a la India, Capítulo II.1.A), así como de una descripción de sus principales aspectos, incluida la regulación aplicable (Capítulo II.1.B).

---

<sup>1211</sup> Ya hemos tratado las aportaciones de la doctrina que indican cuál debe ser la dirección del cambio,

A) Antecedentes: la India como receptor de ayuda alimentaria

Antes de entrar en materia, debemos dar unas breves pinceladas al contexto en el que se inscribe el supuesto de *ayuda alimentaria al desarrollo* que vamos a analizar y las peculiaridades del destinatario de la ayuda en cuestión.

La India es un subcontinente de rasgos profundamente característicos. El tamaño, diversidad y complejidad de este país con una población de unos 1.033 millones de personas<sup>1212</sup>, un sistema de gobierno federal y una administración que abarca 25 Estados y 7 territorios de la Unión, explican la persistencia del hambre en el mismo y la complejidad de cualquier acción tendente a mitigarla. El país comprende tres regiones geográficas distintas, de posibilidades económicas netamente diferentes: al Norte, la cadena del Himalaya; al Sur, la meseta de Dekan; y en el Centro, la planicie de Indostaní, región ésta muy fértil, que representa la quinta parte de la superficie total y en la cual se concentra la mitad de la población de la India.

En 1969, De Castro se lamentaba de su difícil situación alimentaria<sup>1213</sup>. Contaba con una superficie de 3.287.373 Km. para una población de más de 800 millones de habitantes, y una tasa de crecimiento anual del 1,00 %, datos estos que no eran elevados habida cuenta de su comparación con los de otros países (incluso desarrollados). En 1969, se estimaba que las tres cuartas partes de la población vivía de la agricultura o, más exactamente, procuraban subsistir trabajando la tierra. Y, debido a su alimentación casi exclusivamente vegetariana (basada en el arroz), era una de las poblaciones más subalimentadas del mundo, además de sufrir diversas carencias, sobre todo de proteínas. Estas subalimentación y desnutrición crónicas repercutían sobre la mortalidad infantil (27 %), siendo la tasa bruta de mortandad muy superior a la media general (20 %) y la expectativa de vida de un recién nacido sólo de 32 años (en tanto que en EEUU o

---

vid. Capítulo IV.2 de la Segunda Parte.

<sup>1212</sup> PNUD, “Tabla 5. Tendencias demográficas”, en PNUD, *op. cit. (Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza)* p. 252. Los datos son del año 2001.

El CAD nos proporciona datos más actualizados: en el año 2002, la India contaba con 1.048,3 millones de habitantes, *vid. OECD, Data on India*, en OECD/CAD, “Development Co-operation Directorate (DAC)- Statistics- Recipient Aid Charts- India”, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/30/1877912.gif> (julio 2004)

<sup>1213</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* pp. 33-38.

Francia ascendía a 69); porque que el hambre provocaba la expansión de las enfermedades masivas (tuberculosis, disentería, cólera, verminosis, paludismo y gripe - la epidemia de gripe que se extendió por el mundo en 1918 mató en la India de 15 a 20 millones de seres humanos-) y privaba al país de por lo menos la mitad de su potencial humano: “(e)s como si un niño de cada dos naciera sin brazos para producir, con solamente una boca para comer”<sup>1214</sup>. Al hambre y la miseria se añadía la ignorancia y analfabetismo (mayoritariamente femenino), el régimen de propiedad agraria, las intemperancias, el sistema de castas y los tabúes religiosos, agravando la situación. Así pues, los problemas de la India no eran de orden demográfico sino de orden socio-económico, un atraso económico y social del que se hacía responsable a la colonización y al propio país: “(d)esde su llegada, los colonizadores arruinaron el artesanado de textiles del cual vivía la India. Después extrajeron del país todos los recursos posibles, sin hacer nada por preparar la emancipación de sus habitantes... Sería injusto, no obstante hacer recaer toda la culpa sobre los ingleses. La India encierra en sí misma las fuerzas de reacción e inercia que agravan trágicamente su situación material”<sup>1215</sup>.

Desde su independencia, ha progresado económica y socialmente, sobre todo, según dicen algunos, gracias a la Revolución Verde, un programa nacional de desarrollo agrícola intensivo diseñado en los años 60 con la prioridad de incrementar la producción agrícola y alimentaria. No obstante, no existe consenso sobre la contribución global de esta tecnología<sup>1216</sup>. A pesar de que se incrementó la producción, acarreo la degradación del medioambiente y una desigual distribución de los beneficios, tanto geográficamente como en función de los sectores de la población. Surgieron (y persisten) dudas sobre la sostenibilidad de la seguridad alimentaria lograda a través de este fenómeno, pues

---

<sup>1214</sup> J. DE CASTRO, *op. cit.* p. 36.

<sup>1215</sup> *Ibidem* p. 38. La cita la toma de A. BENGUIN, *La India*, Eds. La Baconniere.

<sup>1216</sup> Son muchos los que cuestionan la pertinencia de este programa a largo plazo, entre ellos D. O. HALL y J. WOODS, “Des biotechnologies pour une exploitation rationnelle du milieu”, en M. BARRÈRE (dir.), *Terre Patrimoine Commun. La science au service de l’environnement et du développement*, Eds. La Découverte/Association Descartes, Paris, 1992, pp. 65-74, p. 73: “(1)a «révolution verte», orientée vers le développement de larges monocultures à haut rendement pour la consommation de masse, et guidée par des recherches centralisées visant la rentabilité de la productivité, a conduit, dans de nombreux cas, à l’abandon d’autres cultures moins productives, mais plus sûres à long terme”. Asimismo, *vid. supra* nota 928.

persisten la pobreza, la malnutrición y el éxodo masivo de las zonas rurales a las ciudades<sup>1217</sup>.

En la actualidad, la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) per cápita es de 4,00 %<sup>1218</sup>, el PIB 477,3 millones de dólares EEUU<sup>1219</sup> y la población total de 1.033 millones (aunque se prevé que - a una tasa anual de crecimiento demográfico de 1,3 % - llegue a los 1.246,4 en el 2015), de los cuales la población urbana constituye una proporción mayor que en años anteriores (27,9 % del total de la población)<sup>1220</sup>. La tasa de alfabetización ha aumentado sustancialmente<sup>1221</sup>, al igual que las exportaciones de bienes y servicios (del 7 % del PIB en 1990 al 14 % del PIB en 2001) en relación a las importaciones de bienes y servicios (del 10 % al 15 % del PIB)<sup>1222</sup>. En cuanto a la tecnología, están muy por detrás de otros países de desarrollo humano similar, con tan sólo 157 científicos e ingenieros en I+D por cada millón de habitantes, 38 líneas telefónicas por cada 1.000 habitantes y 6,8 usuarios de internet por cada 1.000 habitantes<sup>1223</sup>. Todo ello le merece la clasificación 127 del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, con un índice de desarrollo humano medio basado en los elementos que recogen las siguientes tablas<sup>1224</sup>:

---

<sup>1217</sup> El mayor “número absoluto” de malnutridos (en relación a la población) viven en la India, China y Bangladesh: un total de 395 millones de personas; representan cerca del 20 % de la población de estos países y constituyen casi la mitad de todos los malnutridos del mundo. Cfr. “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”, par. 2. Toma los datos de FAO/COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, *Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial*, publicada tras la sesión de Roma del 28 de mayo al 1 de junio de 2001 (27<sup>a</sup>), CFS:2001/2 Y0147S, accesible en FAO, “Órganos Rectores- Búsqueda de documentos de reuniones: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial- CFS 2001- CFS: 2001/2”, <http://www.fao.org/docrep/meeting/003/Y0147E/Y0147e00.htm> (julio 2004)

<sup>1218</sup> PNUD, *op. cit.* (*Informe sobre Desarrollo Humano 2003*) p. 280.

<sup>1219</sup> *Ibidem* p. 280, “Tabla 12. Resultados Económicos”. El PIB es del año 2001.

<sup>1220</sup> *Ibidem* p. 252, “Tabla 5. Tendencias Demográficas”:

Población total (millones): año 1975 (620, 7), 2001 (1.033,4), 2015 (1.246,4)  
Tasa anual de crecimiento demográfico de 1975 a 2001 (2,0 %), de 2001 a 2015 (1,3)  
Población urbana (% del total) aumento: 1975 (21,3 % del total), 2001 (27,9 %) y 2015 (32,2).

<sup>1221</sup> *Ibidem* p. 272, “Tabla 10. Alfabetización y Matriculación”. De 1990 a 2001, aumentó la tasa de alfabetización de adultos (sujetos de 15 años o más) de 49,3 a 58 %, y de jóvenes de 64,3 a 73,3 %.

<sup>1222</sup> *Ibidem* p. 288, “Tabla 14. Estructura del Comercio”. Datos del año 2001. Las exportaciones se han referido fundamentalmente a productos manufacturados (77 % del % de exportaciones de mercancías), pues las de productos primarios sólo ascienden al 21 % del % de exportaciones de mercancías.

<sup>1223</sup> *Ibidem* p. 276, “Tabla 11. Tecnología: difusión y creación”.

“Tabla 1. Índice de Desarrollo Humano”

Esperanza de vida al nacer (años) 2001	Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años de edad y mayores) 2001	Tasa bruta combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria (2000-01)	PIB per cápita (PPA en USD) 2001	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del PIB	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2001
63,3	58,0	56	2.840	0,64	0,57	0,56	0,590

“Tabla 3. Pobreza Humana y de Ingresos. Países en desarrollo”

Clasificación Índice de Pobreza Humana	Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad (2000- 2005)	Tasa de analfabetismo adulto (% de 15 años de edad y mayores) 2001	Población sin acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas (%) 2000	Niños de peso inferior al normal (% menores de 5 años) 1995- 2001	Población bajo el umbral de la pobreza de ingresos \$1 dólar diario 1990- 2001	Población bajo el umbral de la pobreza de ingresos \$2 dólares diarios 1990- 2001
53	15,3	42	16	47	34,7	79,9

No obstante, a pesar de los progresos, la India va muy retrasada respecto al ritmo de consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente respecto a los Objetivos 1 (erradicar el hambre y la pobreza extrema, expresado a través del número de personas malnutridas como % de la población total) y 3 (eliminar las diferencias entre géneros en nivel secundario de enseñanza, entendido como la proporción de la matriculación secundaria femenina como % de la población masculina)<sup>1225</sup>.

Respecto a la AOD de toda índole (ayuda financiera, ayuda técnica y ayuda alimentaria), su necesidad se agudizó en 1993, cuando, debido al déficit de la balanza de pagos y del presupuesto, se vio obligada a realizar reformas económicas a través de programas de ajuste estructural. En el año 2001 la AOD ascendió a 1.724 millones de

<sup>1224</sup> *Ibidem* pp. 239 y 246, por el orden de presentación. Los datos pueden extraerse directamente de [http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03\\_sp\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03_sp_HDI.pdf) (mayo 2004)

Para contrastarlo, puede compararse con el de EEUU (7º en la clasificación), con un Índice de Desarrollo Humano de más del doble (0,864). Datos de EEUU, *ibidem*, accesibles directamente en [http://hdr.undp.org/reports/global/2003/indicator/cty\\_f\\_USA.html](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/indicator/cty_f_USA.html) (junio 2004)

<sup>1225</sup> Cfr. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Mundi-Prensa, Madrid, 2002, p. 48, accesible en PNUD, “Publicaciones- De interés

dólares EEUU (947 de Asociación Internacional de Fomento (AIF)<sup>1226</sup>, 841 de Japón, y en séptimo lugar 92 de la CE)<sup>1227</sup>, un 4 % del PIB (igual que en 1990), mientras que las inversiones privadas representaron un 0,7 % del PIB<sup>1228</sup>.

Ciñéndonos a la *ayuda alimentaria al desarrollo*, la India constituye un magnífico paradigma de la evolución del empleo de la ayuda alimentaria como recurso efectivo para el desarrollo<sup>1229</sup>. Desde 1956 hasta 1977, la ayuda alimentaria por programas ostentó el protagonismo, con las cuantiosas aportaciones de EEUU y Canadá<sup>1230</sup>. Esa ayuda alimentaria por programas a gran escala tenía por objeto cubrir el déficit de alimentos, y cumplió su misión con acierto. Al cubrirse el déficit se ahorraron divisas (las que se habrían gastado importando los alimentos comercialmente) y con los fondos generados por la monetización se financiaron actividades que se esperaba tuviesen repercusión en la seguridad alimentaria de la India: se apoyó el sistema público de distribución y la Revolución Verde, se contribuyó a estabilizar los precios y la oferta, y se pusieron en marcha proyectos de desarrollo sociales y económicos.

En los 90 varió el empleo de la ayuda alimentaria, así como su composición y modalidades, al igual que acontecían importantes cambios en el régimen internacional de ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria se orientó a proyectos, se centró en los pobres e inseguros alimentariamente y en determinadas actividades de desarrollo, se

---

general: Informes sobre Desarrollo Humano- 2002- Human Development Report 2002”, [http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/pdf/libro\\_hdr\\_entero.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/pdf/libro_hdr_entero.pdf) (mayo 2004)

<sup>1226</sup> Es la institución del BM que proporciona ayuda financiera (préstamos sin interés y donaciones) a los países en desarrollo más pobres, para apoyar programas tendentes a impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza.

<sup>1227</sup> Datos de OECD, *op. cit.* (*Data on India*).

<sup>1228</sup> PNUD, “Tabla 16. Corrientes de Ayuda, Capital Privado y Deuda”, en PNUD, *op. cit.* (*Informe sobre Desarrollo Humano 2003*) p. 293.

<sup>1229</sup> Es la opinión de otros autores, como J. SHAW y E. CLAY, *op. cit.* (*World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*) p. 57.

<sup>1230</sup> No obstante, además de ser receptor, la propia India se convirtió en donante de ayuda alimentaria, apoyando al PMA (a la RAIE) desde 1963 y haciendo donaciones bilaterales en los 70 y 80 a países de Asia y África Subsahariana. Ello llevó a los analistas locales a afirmar que, en el año 2002, la India no necesitaba más ayuda alimentaria y pasaba de ser país destinatario a país donante; pero las cifras muestran que ha seguido recibéndola. En este sentido, *vid.* la opinión de S. SHARMA, “In Perspective- Why Get Food Aid When Stocks Rot”, *Deccan Herald of India*, 12<sup>th</sup> March 2003.

introdujeron otros productos aparte de los cereales<sup>1231</sup>, y se dejó de distribuir gratuitamente para pasar a fomentar las compras locales y la monetización<sup>1232</sup>. Los principales donantes de ayuda alimentaria por proyectos eran EEUU, la Comisión Europea, Canadá y el PMA.

En el siglo XXI, se ha confirmado la nueva orientación de la ayuda alimentaria a la India: en el año 2002 no ha recibido nada de ayuda alimentaria por programas y 295.857 toneladas de cereales de ayuda alimentaria por proyectos<sup>1233</sup>. La situación ha cambiado en cuanto a los donantes, pues los datos de 2002 confirman que la CE ha dejado de prestarle ayuda alimentaria, y únicamente se la suministran Canadá (9.900), Alemania (2.200), Países Bajos (1.350), ONGs (16.500), EEUU (26.7521) y otros (9.385)<sup>1234</sup>. Por lo que se refiere a los productos suministrados, siguen primando los cereales (234.133) - exclusivamente trigo (47.983 toneladas) y cereales mezclados y enriquecidos (186.150 toneladas)-, y entre los otros productos (72.723) no se encuentran ya los productos lácteos ni la carne ni el pescado, sino sólo aceites y grasas (53.545) y legumbres (19.114)<sup>1235</sup>. Respecto a la cantidad total de ayuda alimentaria recibida desde 1993 a 2002, ésta no ha sufrido grandes oscilaciones:

---

<sup>1231</sup> Esto supuso la evolución de la ayuda alimentaria en lo que se refiere a los productos suministrados. Antes recibía principalmente arroz y trigo, y se incluyeron otros productos importantes en valor (no en cantidad), sobre todo aceites vegetales y productos lácteos.

<sup>1232</sup> Representaba un cambio de las formas de suministrar la ayuda alimentaria: de ayuda en especie hacia prácticas de monetización.

<sup>1233</sup> El resto de ayuda alimentaria percibida por la India en el año 2002 es ayuda de emergencia, 11.000 toneladas de un total de 306.857 toneladas. Cfr. WFP/INTERFAIS, Table 2 “Food aid deliveries in 2002 by recipient country and category”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table2.PDF> (mayo 2004)

<sup>1234</sup> Cfr. WFP/INTERFAIS, Table 4 “Food aid deliveries in 2002 by recipient and donor”, en *ibidem*, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table4.PDF> (mayo 2004). Asimismo, WFP/INTERFAIS, “Food Aid Recipients”, en *ibidem*, [http://www.wfp.org/interfais/2003/7\\_FodAidRecipients.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/7_FodAidRecipients.htm) (mayo 2004)

<sup>1235</sup> Las 64 toneladas restantes corresponden a otros productos que tampoco son cereales. Encontramos todos los datos en WFP/INTERFAIS, Table 3 “Food aid deliveries in 2002 by recipient country and commodity type”, en *ibidem*, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table3.PDF> (mayo 2004). Los cereales constituyeron el 76 % de la ayuda alimentaria recibida por la India en 2002, y los no cereales el 24 % restante; el 100 % de la ayuda alimentaria a la India fueron donaciones (no ventas concesionales); y



Ayuda alimentaria recibida por la India de 1993 a 2002 (en miles de toneladas)

Año/ País Receptor	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
India	390,4	360,0	398,3	357,8	300,3	310,8	359,1	321,2	229,1	306,9

Fuente: PMA/INTERFAIS<sup>1236</sup>

Dentro de la ayuda alimentaria por proyectos proporcionada a la India<sup>1237</sup>, el supuesto que vamos a analizar reviste una importancia particular. La Operación Abundancia se formuló sobre la base de la experiencia ganada en la aplicación de proyectos durante los años 60 y se considera una de las operaciones de desarrollo de mayor envergadura y polémica de la historia de la ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria, junto con otros subsidios de organismos internacionales y donantes bilaterales, sirvió para financiarla, a través de la monetización, esto es, su venta y la inversión de los fondos obtenidos en actividades tendentes a desarrollar la industria láctea del país. La forma de la ayuda (en productos lácteos) era muy delicada, al tratarse de una modalidad de ayuda alimentaria especialmente controvertida que ha sido descuidada por la literatura<sup>1238</sup> y ha experimentado notables cambios a lo largo del tiempo<sup>1239</sup>.

---

el 91 % se distribuyó mientras que el 9 % restante se vendió, cfr. WFP/INTERFAIS, *op. cit.* (“Food Aid Recipients”).

<sup>1236</sup> Cfr. WFP/INTERFAIS, Table 15 “Food Aid Deliveries by Recipient Country in 1993-2002”, en 000 toneladas de cereales en equivalente en grano, en *ibidem*, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table15.pdf> (mayo 2004)

<sup>1237</sup> La ayuda alimentaria por proyectos suministrada a la India ha revestido diferentes formas, en función de los objetivos de los proyectos, ya sean proyectos *de desarrollo de los recursos humanos* (programas para las madres y los niños pequeños, educación primaria), o proyectos de *desarrollo agrícola y rural*. Dentro de los segundos se incluyen los proyectos de desarrollo lácteo y ganadero (como la Operación Abundancia), así como los proyectos forestales, y los de irrigación, infraestructura rural y asentamiento, entre otros.

<sup>1238</sup> Comparten nuestra valoración E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (“Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”) p. 15.

<sup>1239</sup> En una primera etapa, en los 50, se concebía como ayuda alimentaria tendente a proporcionar leche a los sujetos vulnerables (mujeres embarazadas, niños...).

En los 60 y 70 era una vía para que las economías industrializadas (EEUU, CEE, Australia y Nueva Zelanda) dispusieran de sus excedentes lácteos, y se asoció con estrategias comerciales de penetración en otros mercados y creación de mercados en los países en desarrollo. Las propias organizaciones internacionales, como la FAO y la CEE, vinculaban la ayuda alimentaria láctea a la expansión de mercados.

## B) Contenido del proyecto y régimen jurídico aplicable

Para ofrecer una visión completa de los principales aspectos de la Operación Abundancia, debemos analizar primero los rasgos operativos del proyecto (objetivos, diseño, financiación, instituciones gestoras y etapas de su aplicación, Capítulo I.1.B.i), y posteriormente el régimen jurídico aplicable, anterior al Reglamento 1292/96 (Capítulo I.1.B.ii).

### *i.- Descripción de la “Operación Abundancia”*

La Operación Abundancia fue un proyecto de desarrollo lácteo financiado parcialmente por ayuda alimentaria comunitaria, ayuda que se prestó casi desde los comienzos de la CE como donante y hasta la entrada en vigor de la normativa de 1996. Probablemente, constituye el mayor programa de desarrollo lácteo del mundo<sup>1240</sup> y, sin lugar a dudas, estamos ante el mayor proyecto de desarrollo apoyado por la UE<sup>1241</sup>.

El interés por desarrollar el sector lechero de la India no era algo nuevo, pero sí lo era la magnitud económica de la inversión. Los primeros esfuerzos por mejorar la producción láctea en la India, con el primer Plan de Cinco Años (1951-1956), se habían caracterizado por disponer de un presupuesto excesivamente limitado<sup>1242</sup>. En los 70, la

---

Los años siguientes volvieron a cambiar el énfasis de la ayuda alimentaria láctea, y pasaba a concebirse como una vía de apoyar y promover la industria lechera, si bien a través de la disposición de excedentes. Esta mezcla de objetivos de disposición de excedentes y de desarrollo acarrea problemas: ¿cuál primaba? En 1986, la regulación (el Reglamento del Consejo (CEE) nº 3972/86, *vid. infra* nota a pie 1281 y pp. 451 y ss) se decantaba oficialmente por los segundos: la gestión de la ayuda alimentaria láctea de la CEE pasaba al presupuesto de desarrollo, y dejaba de adscribirse al presupuesto agrícola; pero esto coincidía con un descenso de los stocks de excedentes y el consiguiente incremento de los precios mundiales de los productos lácteos. *Vid.* M. R. DOORNBOS y P. H. J. J. TERHAL, “The limits of independent policy research. Analysing the EEC-India dairy aid nexus”, *IDPAD (Indo- Dutch Programme on Alternatives in Development) Occasional Papers and Reprints No. 3*, 1993, Indian Council of Social Science Research/Netherlands Organisation for International Cooperation in Higher Education, New Delhi/The Hague, May 1993, pp. 2-3.

<sup>1240</sup> *Vid.* B. N. HIREMATH y S. AYUSH, *OED-IRMA Workshop on Impact of Operation Flood in India, March 17-18, 1997*, Institute of Rural Management (IRMA), Workshop Report No. 13, Anand (India), July 1998, p. 1. El informe se basa en los artículos presentados en el Seminario, además de otra literatura relevante.

<sup>1241</sup> *Vid.* M. R. DOORNBOS y P. H. J. J. TERHAL, *op. cit.* (“The limits of independent policy research. Analysing the EEC-India dairy aid nexus”) p. 4.

<sup>1242</sup> El desembolso público total en el sector lechero fue modesto. De hecho, hasta finales del séptimo Plan de Cinco Años, los fondos para el sector ganadero y lechero equivalían a cerca del 1 % de todos los

Operación Abundancia impulsó enormemente la inversión financiera en el sector, con la financiación proporcionada por préstamos del BM y ayuda alimentaria monetizada de la CEE.

La Operación pretendía contribuir a alcanzar la seguridad alimentaria (“food supply security”) del país estableciendo las bases de una industria láctea moderna, y construir una industria láctea nacional viable, sostenible y capaz de satisfacer la demanda doméstica y competir en el ámbito internacional<sup>1243</sup>. Los objetivos del proyecto eran capturar un importante porcentaje del mercado lechero urbano, crear una red de obtención de leche que uniese las cooperativas productoras rurales con la industria lechera urbana, y elevar la capacidad de producción de leche del stock bovino de la India (a través de un programa de cruce, servicios veterinarios y otras actividades auxiliares). Más debatido es si la Operación tuvo el objetivo de reducir la pobreza rural<sup>1244</sup>, a lo que sus defensores responden negativamente y los detractores responden afirmativamente. De hecho, los segundos dicen que ese presunto objetivo del proyecto fue instrumentalizado, y se dijo que era un objetivo cuando en la práctica el proyecto no era apto para combatir la pobreza. Sin lugar a dudas, afirmarlo (o al menos no rechazarlo desde el principio) como objetivo era ventajoso para receptores y donantes: a los primeros les sirvió para justificar la propia existencia del proyecto y atraer la ayuda exterior, y a los segundos para legitimar “*the release of substantial amounts of funds and the continuation of present policies and programmes, including the propagation of Operation Flood-like programmes in other developing countries*”, además de (en el caso de la CE) disponer de parte de sus excedentes lácteos “*thereby possibly considering long-term commercial benefits resulting from that aid-trade nexus*”<sup>1245</sup>.

---

gastos públicos, según datos tomados de N. KUMAR, *Operation Flood: Literature Review and Reconciliation*, Institute of Rural Management (IRMA), Anand (India), August 1997, p. 7.

<sup>1243</sup> S. SUD, “India is Now World’s Largest Milk Producer”, *India Perspectives*, May 1999, en <http://www.meadev.nic.in/perspec/may99/milk.htm> (agosto 2003). El autor es redactor sobre cuestiones relacionadas con la agricultura en *The Business Standard*.

<sup>1244</sup> Sobre este aspecto *vid.* M. VERHAGEN, “Operation Flood and the Rural Poor”, en M. DOORNBOS y K. N. NAIR (eds.), *Operation Flood and Indian Dairying. Resources, Institutions and Strategies*, Indo-Dutch Studies on Development Alternatives No. 4, estudios preparados en el marco de un proyecto de investigación desde 1982 a 1988 patrocinado por el Indo-Dutch Programme on Alternatives in Development (IDPAD) y coordinado por el Institute of Social Studies (ISS) de La Haya, Sage Publications, London, 1990, pp. 229-255.

Para crear y reforzar los “entitlements”, la Operación intentó conducir a la expansión, en todo el subcontinente, del modelo proporcionado por la cooperativa de productores de leche de Anand<sup>1246</sup>. Este modelo organizativo se había desarrollado en 1946 en Anand, distrito de Kheda, Estado de Gujarat, cuando la unión de ganaderos Kaira District Cooperative Milk Producers’ Union Ltd. (KDCMPU, conocida popularmente como Amul) se organizó (con éxito) para controlar el comercio de leche a Bombay que existía desde finales del siglo XIX. Posteriormente, Amul amplió el modelo, para incluir el procesamiento y comercialización de leche y productos lácteos (mantequilla, “ghee”<sup>1247</sup> y otros). Y en 1964, ante la insistencia del entonces Primer Ministro (Lal Bahadur Shastri) y el contexto de políticas desafortunadas<sup>1248</sup>, se extendió a otros Estados, protegiendo a la vez esta industria naciente de la entrada de otras empresas del sector público. Éste fue el comienzo de Operación Abundancia-I, apoyado por el PMA y el BM. En 1978, el entonces Presidente del BM (McNamara) visitó Anand y ofreció apoyar una segunda fase de Operación Abundancia en todo el país, oferta ésta que fue aceptada resultando en Operación Abundancia-II. La Comunidad Económica Europea también proporcionó una financiación sustancial a través de ayuda alimentaria suministrada en términos muy concesionales, ayuda que era vendida en la India a precios de mercado, financiándose con la diferencia acumulada (los fondos de contrapartida) el desarrollo de la industria corporativa.

---

<sup>1245</sup> *Ibidem* pp. 253-254.

<sup>1246</sup> Comúnmente se conoce como el modelo Anand o “Anand pattern”, descrito en el Anexo al Informe del Tribunal de Cuentas nº 6/87 (pp. 16-17) y en pp. 12-13 de M. DOORNBOS y K. N. NAIR, *op. cit.* (“The State of Indian Dairying: An Overview”). Estos últimos autores aluden a la controversia que lo envuelve, *ibidem* p. 15. Sus defensores consideran el modelo superior a otras formas organizativas por combinar obtención, procesamiento y comercialización dentro de una estructura; mientras que sus críticos señalan que con su centro en un único producto sólo se refiere a una actividad de los hogares (la producción de leche). Muchos señalan que el modelo no es susceptible de réplica por haberse desarrollado en circunstancias socioeconómicas y agro-ecológicas específicas de la región de Anand.

Este modelo se debe a los esfuerzos de Verghese Kurien, conocido como “el padre de la Revolución Blanca”. La contribución de éste físico a la industria lechera le ha valido numerosos premios, nacionales e internacionales, como el Wateler Peace Prize Award de la Fundación Carnegie (1986) y el World Food Prize Award (1989).

<sup>1247</sup> Es un tipo de mantequilla hervida hecha de leche de vaca o búfalo, convertida en una especie de aceite, y muy común en la cocina India. Puede almacenarse durante largos periodos de tiempo sin necesidad de refrigerarse. Además, se aplica a las heridas como emoliente.

<sup>1248</sup> Sobre estas políticas, *vid.* W. CANDLER y N. KUMAR, *India: The Dairy Revolution. The Impact of Dairy Development in India and the World Bank’s Contribution*, BM/OED (Operations Evaluation Department), Washington D.C., 1998, p. 2.

Así pues, el modelo Anand se acabó configurando como una estructura organizativa de cooperativas con tres pisos, propiedad de los miembros productores y controlada por ellos mismos. Conectaba las sociedades productoras primarias de los pueblos<sup>1249</sup> a las uniones de productores de leche de distrito, las cuales se encargaban de controlar los servicios e instalaciones para obtener, procesar y distribuir el producto. En tercer lugar, a nivel estatal, las uniones de distrito se agrupaban en federaciones encargadas de coordinar de la comercialización. En 1986 se añadió a esta estructura la “National Cooperative Dairy Federation of India” (NCDFI), con el cometido de coordinar la política en el ámbito nacional “*to coordinate the activities of the state federations and manage the dairy grid to balance supply despite seasonal fluctuations*”<sup>1250</sup>. Globalmente, esta estructura cooperativa de niveles proporcionaba un mercado garantizado de leche (semanalmente se pagaba un precio fijo en efectivo) y aportaba servicios de asistencia, como inseminación artificial y servicios veterinarios.

Por otro lado, la Operación Abundancia fue, además, un ejemplo de intervención institucional en una de las principales fuentes de recursos alimentarios y energéticos de la India (su sector ganadero y lechero)<sup>1251</sup>. O lo que es lo mismo, constituyó una estrategia de gestión de recursos rurales por la que se crean instituciones públicas con amplios poderes discrecionales<sup>1252</sup> para intervenir en áreas específicas de utilización de recursos. Concretamente, los organismos paraestatales responsables del diseño y puesta en práctica del proyecto eran dos: la “Indian Dairy Corporation” (IDC, situada cerca de Baroda) y el “National Dairy Development Board” (NDDB, situado en Anand). Ambas instituciones estaban gestionadas por tecnócratas bajo la autoridad final del Ministerio de Agricultura del Gobierno Central. Hasta agosto de 1987 funcionaron como organizaciones gemelas bajo la presidencia de V. Kurien (también presidente de NCDFI), pero en esta fecha la IDC se unió con el NDDB bajo la denominación de NDDB<sup>1253</sup>. El NDDB originario se había creado en 1965 por el gobierno, para

---

<sup>1249</sup> Las cooperativas de productores lácteos de los pueblos obtenían la leche y suministraban productos y servicios, poniendo a disposición de los miembros la gestión y la tecnología moderna.

<sup>1250</sup> Cita de N. KUMAR, *op. cit. (Operation Flood: Literature Review and Reconciliation)* p. 37 nota a pie 24.

<sup>1251</sup> M. DOORNBOS y K. N. NAIR, *op. cit. (“The state of Indian Dairying: An Overview”)* p. 11.

<sup>1252</sup> Las instituciones creadas poseían una autonomía de acción sustancial y poderes estatutarios para regular la comercialización de las aportaciones y la producción de sus miembros.

reproducir las cooperativas lecheras y uniones lecheras del modelo Anand por toda la India; con las tareas de elegir las áreas lecheras donde se formarían las cooperativas, proporcionar pericia técnica y asistir en la organización de redes de obtención de leche. Por su parte, la IDC se había establecido en 1970 con arreglo a la “Indian Companies Act”, y se le había encomendado la responsabilidad financiera y ejecutiva de la puesta en práctica de la Operación<sup>1254</sup>.

El proyecto se desarrolló en tres etapas, financiadas con recursos exteriores destinados a extender la estructura cooperativa lechera de Anand por toda la India. La primera (1970-1980) se financió con la venta de leche descremada en polvo (126.000 toneladas) y aceite de mantequilla (42.000 toneladas) que habían sido donados por la CEE a través de sus contribuciones al PMA<sup>1255</sup>. En la segunda fase (1981-85)<sup>1256</sup>, la venta en el mercado de la India de la ayuda alimentaria suministrada por la CEE (ayuda alimentaria directa) proporcionó la mayor parte de los recursos que se necesitaban: un 49 % (productos lácteos por un valor de 3.500 millones de rupias) se sufragó con ayuda láctea directamente suministrada por la Comunidad Económica Europea. El resto se financió con un préstamo del BM (36 %) y por cuotas de préstamos de Operación Abundancia-I (15 %). Por último, la tercera fase (1985-1996) se costeó con un préstamo del BM de 360 millones de dólares estadounidenses, ayuda alimentaria de la CE por un valor de 2.227 millones de rupias, y 2.063 millones de rupias generadas por los recursos internos del NDDB. Tenía por objeto consolidar el movimiento cooperativo lácteo de la

---

<sup>1253</sup> Siguiendo las recomendaciones del Jha Report del Comité Jha, *vid.* N. KUMAR, *op. cit.* (*Operation Flood: Literature Review and Reconciliation*) p. 35 nota a pie 3, y pp. 24-25. Su actual presidente es el Dr. Amrita Patel.

<sup>1254</sup> Entre sus funciones encontramos: la venta de los productos lácteos suministrados con arreglo a los acuerdos de ayuda, el uso de los fondos recaudados en la Operación, la gestión de las inversiones y fondos generados por el programa, la recepción de los productos lácteos donados por el extranjero (era el único organismo autorizado para ello), la distribución de los productos a las diferentes federaciones, y la aprobación de los planes preparados por el NDDB para extender la infraestructura de la Operación.

<sup>1255</sup> En total, un valor de 1.166,25 millones de rupias. El NDDB planificó el programa y negoció los detalles de la asistencia de la CEE. Durante esta fase, la Operación usó los fondos generados por la venta de estos productos para conectar 18.827 “premier milksheeds” de la India con los consumidores de las cuatro principales ciudades metropolitanas (Delhi, Bombay, Calcuta y Madras). La fase implicó casi 1.200 millones de rupias y aspiraba a enlazar 27 distritos rurales con esos cuatro mercados metropolitanos.

<sup>1256</sup> Acarreó inicialmente 4.855 millones de rupias de gasto, y pretendía establecer una Red Lechera Nacional que uniese unos 155 Distritos con 147 ciudades. Comunicó 136 “milksheeds” con 290 mercados urbanos, y al final de 1985 se había creado un sistema de 43.000 cooperativas rurales que abarcaba a 4,25 millones de productores lácteos.

India (añadiendo 30.000 nuevas cooperativas lecheras a las 42.000 que se habían organizado en la segunda fase) y ampliar los servicios de primeros auxilios veterinarios, alimentación e inseminación artificial de los animales, y educación de los miembros de las cooperativas. Sin embargo, en todas estas etapas, los objetivos sólo se lograron parcialmente (según denuncian todos menos sus defensores) y con retraso (admiten todos), arrastrando flecos pendientes de una fase a otra. La tercera fase acabó el 31 de marzo de 1996, y posteriormente se inició una cuarta, pero ya de carácter interno. Actualmente, la Fase IV se está aplicando a una escala modesta con los propios fondos del NDDB<sup>1257</sup>.

De cuanto antecede se desprende que estamos ante una operación de enormes dimensiones. En 1996, abarcaba a 9,3 millones de granjeros que entregaban un promedio de 10.900 toneladas de leche al día (a través de 55.042 cooperativas campesinas) a 170 uniones de productores de leche, las cuales vendían la leche en forma líquida y como productos elaborados. Se financió con 690 millones de dólares EEUU desembolsados por el BM (un 25 % del coste del proyecto) y 1.100 millones de dólares EEUU en ayuda alimentaria del PMA y la CE<sup>1258</sup>.

#### *ii.- Normas de la UE aplicables*

El marco jurídico de la Operación era anterior al Reglamento 1292/96, y varía según la etapa del proyecto a la que nos refiramos. Veamos las normas aplicables a cada fase.

##### *a) Operación Abundancia-I*

La Operación Abundancia comenzó con una base jurídica inestable, pues, al no incluirse los productos lácteos en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, el origen de la ayuda alimentaria láctea de la CEE se hallaba al margen de los mismos y poseía un

---

<sup>1257</sup> Según nos ha confirmado A. RAJASEKARAN (Manager del NDDB, Anand), el NDDB ha seguido financiando las cooperativas lácteas con sus propios recursos, a través del programa conocido como "Perspective 2010". Éste se centra en cuatro áreas: desarrollo de los negocios cooperativos, mejora de la productividad, mejora de la calidad y construcción de una red de información nacional.

carácter temporal. Desde julio de 1969<sup>1259</sup>, la CEE distribuyó la ayuda láctea sobre una base *ad hoc*, bien a determinadas organizaciones internacionales, bien a algunos países. Cada año, el Consejo adoptaba dos reglamentos de ayuda alimentaria láctea: uno establecía las reglas generales sobre provisión de leche descremada en polvo o aceite de mantequilla (cantidad total y modos de movilización), mientras que el otro fijaba la cantidad a suministrar por cada Estado miembro, su distribución entre los destinatarios y los procedimientos de financiación.

Finalmente, en 1972, el Reglamento del Consejo (CEE) n° 2721/72 de 19 de diciembre de 1972<sup>1260</sup> colmó esta laguna y estableció el primer programa de la CEE sobre ayuda alimentaria láctea, con un compromiso fijo de ayuda y una lista de países receptores. Su importancia estribaba en que, a diferencia del programa de ayuda alimentaria en cereales, este programa de productos lácteos era el resultado de una regulación de la propia CEE, no ya de un Convenio Internacional. Entre las normas comunitarias que lo aplicaron, encontramos el Reglamento (CEE) n° 553/73 de la Comisión de 21 de febrero de 1973 (para suministrar leche desnatada en polvo a Líbano y a UNRWA en concepto de ayuda comunitaria)<sup>1261</sup>, así como las Decisiones de la Comisión 76/93/CEE<sup>1262</sup>, 77/755/CEE<sup>1263</sup> y 77/756/CEE<sup>1264</sup>.

---

<sup>1258</sup> Datos de W. CANDLER y N. KUMAR, *op. cit.* (*India: The Dairy Revolution. The Impact of Dairy Development in India and the World Bank's Contribution*) p. ix. Sobre la asistencia total de 1971 a 1997, *vid. ibidem* p. 5 y tabla 6.5 p. 39.

<sup>1259</sup> Cfr. F. SNYDER, *op. cit.* ("The European Community's new food aid legislation: towards a development policy?") p. 276.

<sup>1260</sup> La única versión accesible es la inglesa, Regulation (EEC) No. 2721/72 of the Council *on the supply of skimmed-milk powder as food aid*, D. O. L 291 of 28 December 1972, p. 28.

<sup>1261</sup> Règlement (CEE) n° 553/73 de la Commission, du 21 février 1973, *relatif à la fourniture de lait écrémé en poudre au Liban et à l'UNRWA à titre d'aide communautaire* D. O. L 54 du 27 février 1973, p. 23. No existe versión española.

<sup>1262</sup> Décision de la Commission, du 1er décembre 1975, *relative à l'apurement des comptes présentés par le Royaume de Belgique au titre des dépenses d'aide alimentaire en céréales et en lait écrémé en poudre achetée sur le marché de l'exercice 1973*, D. O. L 22 du 29 janvier 1976 p. 3. No existe versión española.

<sup>1263</sup> Décision de la Commission, du 22 novembre 1977, *relative à l'apurement des comptes présentés para la République française au titre des dépenses d'aide alimentaire en céréales et en lait écrémé en poudre acheté sur le marché de l'exercice 1974*, D. O. L 313 du 7 de décembre 1977, p. 9. No existe versión española.

<sup>1264</sup> Décision de la Commission, du 22 novembre 1977, *relative à l'apurement des comptes présentés par le Royaume de Belgique au titre des dépenses d'aide alimentaire en céréales et en lait écrémé en poudre achetés sur le marché de l'exercice 1974*, D. O. L 313 du 7 décembre 1977, pp. 12-13. No existe versión española.



b) Operación Abundancia-II

El Reglamento 2721/72 constituyó el marco jurídico de la ayuda alimentaria láctea hasta 1982, ya que en 1983 se sustituyó por el Reglamento de la Comisión (CEE) nº 1354/83 de 17 de mayo, *por el que se establecen modalidades generales de movilización y suministro de leche desnatada en polvo, de mantequilla y de "butter oil" en concepto de ayuda alimentaria*<sup>1265</sup>, el cual fue objeto de modificaciones en 1983<sup>1266</sup> y 1985<sup>1267</sup>.

Por otro lado, desde 1982 también resultó aplicable el Reglamento del Consejo (CEE) nº 3331/82 de 3 diciembre 1982 *referente a la política y la gestión de la ayuda alimentaria y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2750/75*, con el que se dotaba de una nueva base jurídica a la ayuda alimentaria, más cercana al desarrollo<sup>1268</sup>. Las normas comunitarias que lo aplicaron para suministrar ayuda alimentaria a la India fueron:

- El Reglamento de la Comisión (CEE) nº 1355/82 de 1 de junio de 1982, *por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1099/82 sobre el suministro de varios lotes de leche desnatada en polvo como ayuda alimentaria a la India*<sup>1269</sup>.

- El Reglamento de la Comisión (CEE) nº 1098/82 de 7 de mayo de 1982, *sobre el suministro de varios lotes de aceite de mantequilla a la India como ayuda alimentaria*<sup>1270</sup>.

---

<sup>1265</sup> D. O. L 142 de 1 de junio de 1983, pp. 1-24.

<sup>1266</sup> Reglamento de la Comisión (CEE) nº 1886/83 de 11 de julio de 1983, D. O. L 187 de 12 de julio de 1983, p. 29.

<sup>1267</sup> Reglamento de la Comisión (CEE) nº 3812/85 de 20 de diciembre de 1985, D. O. L 368 de 31 de diciembre de 1985, pp. 3-6.

<sup>1268</sup> D. O. L 352 de 14 de diciembre de 1982, pp. 1-4. *Vid. supra* Capítulo I.2.A.ii.b de la Segunda Parte, pp. 205-206.

<sup>1269</sup> Règlement (CEE) nº 1355/82 de la Commission du 1<sup>er</sup> juin 1982, *modifiant le règlement (CEE) nº 1099/82 relatif à la livraison de divers lots de lait écrémé en poudre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 152 du 2 juin 1982, p. 6. No existe versión española.

<sup>1270</sup> Règlement (CEE) nº 1098/82 de la Commission, du 7 mai 1982, *relatif à la livraison de divers lots de « butter oil » au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 129 du 11 mai 1982, pp. 1-6. No existe versión española.

- El Reglamento de la Comisión (CEE) nº 1099/82 de 7 de mayo de 1982, *sobre el suministro de varios lotes de leche desnatada en polvo a la India como ayuda alimentaria*<sup>1271</sup>.

- El Reglamento de la Comisión (CEE) nº 814/82 de 6 de abril de 1982, *sobre el suministro de mantequilla en calidad de ayuda alimentaria a la India*<sup>1272</sup>.

- El Reglamento de la Comisión (CEE) nº 3175/81 de 3 de noviembre de 1981, *relativo al suministro de un lote de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*<sup>1273</sup>.

- El Reglamento de la Comisión (CEE) nº 2410/81 de 10 de agosto de 1981, *sobre el suministro de un lote de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*<sup>1274</sup>.

- El Reglamento de la Comisión (CEE) nº 1487/81 de 27 de mayo de 1981, *relativo al suministro de un lote de aceite de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*<sup>1275</sup>.

- El Reglamento de la Comisión (CEE) nº 839/81 de 27 de marzo de 1981, *sobre el suministro de un lote de aceite de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*<sup>1276</sup>.

---

<sup>1271</sup> Règlement (CEE) nº 1099/82 de la Commission, du 1 mai 1982, *relatif à la livraison de divers lots de lait écrémé en poudre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 129 du 11 mai 1982, pp. 7-11. No existe versión española.

<sup>1272</sup> Règlement (CEE) nº 814/82 de la Commission, du 6 avril 1982, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 96 du 8 avril 1982, pp. 38-43. No existe versión española.

<sup>1273</sup> Règlement (CEE) nº 3175/81 de la Commission, du 3 novembre 1981, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 323 du 11 novembre 1981, pp. 1-7. No existe versión española.

<sup>1274</sup> Règlement (CEE) nº 2410/81 de la Commission, du 10 août 1981, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 241 du 25 août 1981, pp. 61-66. No existe versión española.

<sup>1275</sup> Règlement (CEE) nº 1487/81 de la Commission, du 27 mai 1981, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 145 du 3 juin 1981, p. 5. No existe versión española.

<sup>1276</sup> Règlement (CEE) nº 839/81 de la Commission, du 27 mars 1981, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 85 du 1 avril 1981, pp. 51-53. No existe versión española.

- El Reglamento de la Comisión (CEE) n° 617/81 de 9 de marzo de 1981, *relativo al suministro de un lote de mantequilla en calidad de ayuda alimentaria a la India*<sup>1277</sup>.

- El Reglamento de la Comisión (CEE) n° 3391/80 de 23 de diciembre de 1980, *sobre el suministro de un lote de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*<sup>1278</sup>.

- El Reglamento de la Comisión (CEE) n° 2078/80 de 30 de julio de 1980, *relativo al suministro de un lote de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*<sup>1279</sup>.

- Y el Reglamento de la Comisión (CEE) n° 467/80 de 26 de febrero de 1980, *sobre el suministro de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*<sup>1280</sup>.

### c) Operación Abundancia-III

En 1986, el Reglamento 3331/82 fue derogado y sustituido por el Reglamento del Consejo (CEE) n° 3972/86 de 22 de diciembre de 1986 *sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria*<sup>1281</sup>.

Este texto constituye un hito en la evolución del Derecho de la UE relativo a la ayuda alimentaria, por las mejoras que introdujo en su seno, aunque se quedó corto en cuanto a la integración de la ayuda en la política de desarrollo se refiere. De sus nuevos

---

<sup>1277</sup> Règlement (CEE) n° 617/81 de la Commission, du 9 mars 1981, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 66 du 11 mars 1981, pp. 1-5. No existe versión española.

<sup>1278</sup> Règlement (CEE) n° 3391/80 de la Commission, du 23 décembre 1980, *relatif à la livraison de beurre au titre d'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 356 du 30 décembre 1980, pp. 9-15. No existe versión española.

<sup>1279</sup> Règlement (CEE) n° 2078/80 de la Commission, du 30 juillet 1980, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 202 du 2 août 1980, p. 23. No existe versión española.

<sup>1280</sup> Règlement (CEE) n° 467/80 de la Commission, du 26 février 1980, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 54 du 28 février 1980, p. 11. No existe versión española.

<sup>1281</sup> D. O. L 370 de 30 de diciembre de 1986, pp. 1-4. Se prorrogó por los Reglamentos del Consejo (CEE) 3785/87 (D. O. L 356 de 18 de diciembre de 1987, p. 8), 1870/88 (D. O. L 168 de 1 de julio de 1988, p. 7) y 1750/89 (D. O. L 172 de 21 de junio de 1989, p. 1). Y se modificó por el Reglamento 1930/90 (D. O. L 7 de julio de 1990, p. 6). El Reglamento 1292/96 lo derogó.

Para un análisis exhaustivo de este reglamento *vid.* F. SNYDER, *op. cit.* ("The European Community's new food aid legislation: towards a development policy?") pp. 280-298.

objetivos se desprendía una reorientación de la política comunitaria sobre la ayuda alimentaria hacia la promoción de la seguridad alimentaria y de la producción alimentaria doméstica de los países del Tercer Mundo. Además, se avanzó en el reconocimiento de que las hambrunas aparecen ligadas a crisis de distribución (no de producción) y se amplió considerablemente el alcance de las operaciones triangulares, potenciándose a través de la ayuda alimentaria el comercio entre las regiones y los países en desarrollo.

Las normas que lo aplicaron fueron muchas, entre las que destacan dos. Por un lado, el Reglamento de la Comisión (CEE) n° 285/89 de 3 febrero de 1989 *relativo al suministro de varios lotes de leche desnatada en polvo en concepto de ayuda alimentaria*<sup>1282</sup>. Con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de la Comisión (CEE) n° 2200/87 de 8 de julio de 1987 *por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) 3972/86*<sup>1283</sup> y el Reglamento de la Comisión (CEE) n° 1420/87 de 21 de mayo de 1987 *por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) 3972/86*<sup>1284</sup>, esta norma se adoptó para dar cumplimiento a la Decisión de la Comisión de 11 de diciembre de 1987 (Operación Abundancia-III) de asignar 5.000 toneladas de leche desnatada en polvo a la India.

Y en segundo lugar, el Reglamento de la Comisión (CEE) n° 2543/88 de 11 de agosto de 1988 *relativo a la entrega de aceite de colza refinado a la India en concepto de ayuda alimentaria*<sup>1285</sup>. Con arreglo a lo dispuesto en los meritados Reglamentos 2200/87 y 1420/87, se adoptó este acto para llevar a efecto las previsiones de la Decisión de la Comisión de 1 de octubre de 1987 por la que se asignaron a la India 9.000 toneladas de aceite de colza refinado para Operación Abundancia-III.

---

<sup>1282</sup> D. O. L 33 de 4 de febrero de 1989, p. 16.

<sup>1283</sup> D. O. L 204 de 25 de julio de 1987, p. 1.

<sup>1284</sup> D. O. L 136 de 26 de mayo de 1987, p.1.

<sup>1285</sup> D. O. L 223 de 13 de agosto de 1988, p. 24.

## 2) Valoración del proyecto. Las lecciones de la Operación Abundancia acerca de la eficacia y la eficiencia de la *ayuda alimentaria al desarrollo*

La Operación Abundancia nos permite aproximarnos de nuevo al debate sobre la *ayuda alimentaria al desarrollo* (Capítulo IV.2 de la Segunda Parte) e ilustra los problemas relacionados con su eficacia y su eficiencia y la dificultad de valorarlos. Pero, sobre todo, la Revolución Blanca corrobora el potencial de esta modalidad de ayuda alimentaria de ser eficaz y eficiente, y los aspectos que deben tenerse en cuenta para que así sea. Estos últimos son las enseñanzas que la Operación proporciona para otras operaciones de ayuda alimentaria de la misma naturaleza.

Examinaremos por separado las lecciones relacionadas con la eficacia de la *ayuda alimentaria al desarrollo* (Capítulo II.2.A), y las vinculadas con su eficiencia (Capítulo II.2.B).

### A) La controvertida eficacia del proyecto: cuestionamiento de su impacto en el desarrollo y seguridad alimentaria de la India

La valoración de su eficacia<sup>1286</sup> convierte a la Operación Abundancia en el programa de desarrollo más controvertido de todos los tiempos<sup>1287</sup>. Porque la tarea de evaluar su aportación a la seguridad alimentaria y el desarrollo de la India se topa con varias dificultades derivadas de la falta de datos empíricos y rigor científico. Primero, la falta de disponibilidad de pruebas concluyentes sobre los efectos del programa, pues los supuestos de evaluación se limitan a áreas concretas de la operación. En segundo lugar, la variedad de los resultados de las numerosas evaluaciones oficiales y doctrinales<sup>1288</sup>.

---

<sup>1286</sup> Recordemos que por eficacia entendemos la relación entre objetivos y resultados de un proyecto de ayuda alimentaria.

<sup>1287</sup> Para un excelente análisis de los efectos del supuesto analizado, *vid.* M. DOORNBOS, L. GERTSCH y P. TERHAL, "Dairy Aid and Development: Current Trends and Long-Term Implications of the Indian Case", en *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, E. CLAY y O. STOKKE (eds.), Frank Cass, London, 1991, pp. 117-142.

<sup>1288</sup> Entre las evaluaciones oficiales destaca la de E. C. ZUREK, *Evaluation of the Efficiency and Impact of the CEE Food Aid Programme. Country Report India*, Cologne, Africa Bureau (Cologne)/WFP (Rome), April 1982.

Asimismo, W. CANDLER y N. KUMAR, *op. cit.* (*India: The Dairy Revolution. The Impact of Dairy Development in India and the World Bank's Contribution*), informe que evalúa la Operación desde sus comienzos. La intervención de Kumar en su redacción es obvia, aparte de por figurar formalmente como autor, por los contenidos del informe y las valoraciones del impacto de la operación. Un borrador del texto se presentó y analizó en 1997 en el Seminario del Instituto de Administración Rural de Anand.

Por último, la dificultad de establecer una relación de causalidad entre la Operación Abundancia y los cambios experimentados por los afectados en tantos años<sup>1289</sup>.

No obstante, podemos identificar dos grupos de autores especializados en la Operación, el de los partidarios de su efectividad y eficacia, y el de los detractores<sup>1290</sup>. Unos y otros basan sus conclusiones en estudios empíricos, si bien los defensores llegan a las suyas con excesiva subjetividad, haciendo uso de las pruebas fácticas a su antojo para apoyar una valoración benigna preconcebida, mientras que los críticos son más asépticos y realizan valoraciones más ajustadas a la realidad<sup>1291</sup>.

Los aspectos conflictivos son cinco: la contribución de la Operación Abundancia al aumento de la producción láctea en la India, su impacto socioeconómico, la repercusión en las mujeres, la idoneidad de la estructura institucional<sup>1292</sup> y la sostenibilidad del proyecto o dependencia de la India en las importaciones extranjeras. Vamos a tratar de los más ilustrativos para acreditar las dificultades y beneficios de una *ayuda alimentaria al desarrollo* eficaz, cuestión esta que enlaza con nuestras reflexiones acerca de la ayuda alimentaria como fuente de desarrollo (Capítulo IV.2 de la Segunda Parte): el incremento de la producción láctea (Capítulo II.2.A.i), la

---

Existen dos revisiones de la literatura escrita sobre la Operación Abundancia. La primera corre a cargo de H. ALDERMAN, G. MERGOS y R. SLADE, "Cooperatives and the Commercialization of Milk Production in India: A Literature Review", *Working Papers on Commercialization of Agriculture and Nutrition No. 2*, IFPRI, Washington D. C., 1987, y revisa la literatura existente hasta finales de los ochenta. En 1997, Kumar efectuó otra revisión de la literatura posterior, *vid.* N. KUMAR, *op. cit.* (*Operation Flood: Literature Review and Reconciliation*).

<sup>1289</sup> Como la actividad lechera es una de las muchas opciones económicas que se han puesto a disposición de los aldeanos en las últimas décadas, el estudio del impacto de una única intervención (la Operación Abundancia) es muy complejo, "*as it is difficult to establish a one to one cause and effect relationship*", *vid.* S. PREMCHANDER, quien ha trabajado sobre el impacto de la Operación en Karnataka, según consta en B. N. HIREMATH y S. AYUSH, *op. cit.* p. 17.

<sup>1290</sup> Entre sus defensores, se hallan Kumar, G. Somjee y A. H. Somjee, J. Fulton y M. Bhargava, y T. Shah.

De sus críticos, destacan M. Sharma, U. Vanjani, F. Franco, P. G. Vijaya Sherry Chand, y los investigadores de la India y los Países Bajos cuyo trabajo lideraron K. N. Nair y M. Doornbos.

<sup>1291</sup> Los defensores se escudan en que no existen estudios longitudinales para calcular el preciso impacto de la Operación, en que todos se basan en casos específicos de determinadas áreas y la India es un país grande y de diversidades.

<sup>1292</sup> Unos afirman que el modo de funcionamiento de la Operación Abundancia ha tenido éxito (el gobierno lo ve con buenos ojos y le ha otorgado responsabilidad sobre más productos básicos). Otros advierten que el NDDB posee demasiada autonomía, y una institución que se introdujo como anexo a las agencias de desarrollo lechero del gobierno central se ha convertido en un usurpador de las mismas. También se discute sobre la viabilidad de reproducir el modelo en otros lugares.

repercusión socioeconómica del proyecto (Capítulo II.2.A.ii) y la dependencia (Capítulo II.2.A.iii). Por último, cerraremos el análisis de la eficacia con una valoración global que recapitula las enseñanzas de la Operación para otras iniciativas de ayuda alimentaria (Capítulo II.2.A.iv).

*i.- Contribución imprecisa al incremento de la disponibilidad láctea*

El primer aspecto conflictivo relacionado con la eficacia de la Operación Abundancia tiene que ver con el incremento de la disponibilidad láctea del país. Porque siendo éste uno de los objetivos del proyecto, no está claro que se lograra a través de la propia operación.

Es cierto que, en el lapso de tiempo en el que se materializó la Operación Abundancia, la producción de leche despegó después de haber estado casi estancada durante veinte años (desde 1950 a 1970)<sup>1293</sup>. Las cifras de la última década lo demuestran:

**PRODUCCIÓN DE LECHE EN LA INDIA**

Año	Producción (Millones de Toneladas)	Disponibilidad Per Cápita (grs./día)
1991-92	55.6	180
1992-93	58.0	184
1993-94	60.6	189
1994-95	63.8	195
1995-96	66.2	198
1996-97	69.1	203
1997-98	71.9	207
1998-99	75.2	213
1999-00	78.1	217
2000-01	80.8	220

Fuente: NDDB<sup>1294</sup>

<sup>1293</sup> N. KUMAR, *op. cit.* (*Operation Flood: Literature Review and Reconciliation*) p. 1, precisa que la producción de leche se ha triplicado desde comienzos de los 70, y a pesar del tremendo crecimiento demográfico la disponibilidad per cápita de leche ha aumentado de 132 gramos por día en 1951 a 193 en 1994.

No obstante, la precisión y exactitud de las cifras oficiales ha sido cuestionada por muchos críticos, alegando que las estadísticas de la producción láctea del país no se apoyan con la disponibilidad de alimentos y pienso existente en el país, y que la fiabilidad de los datos se reduce por la falta de uniformidad en su recolección. Entre ellos se encuentra G. MERGOS, quien ha trabajado sobre el incremento de la producción, en B. N. HIREMATH y S. AYUSH, *op. cit.* pp. 19-20.

<sup>1294</sup> NDDB, "Milk Production in India", en NDDB, "Statistics- Milk Production in India", <http://www.nddb.org/statistics/milkproduction.html> (agosto 2003) En la misma web encontramos otras estadísticas sobre "Change in Livestock Population by Species", en NDDB, "Statistics- Change in

Sin embargo, no hay unanimidad en cuanto a la atribución de este incremento de la producción (y de los cambios radicales de la industria láctea) a la Operación, o lo que es lo mismo, en cuanto a la existencia de una relación de causalidad entre la Operación Abundancia y la mayor disponibilidad de productos lácteos en la India.

Algunos partidarios de la versión oficial piensan que la Operación jugó un papel importante en la transformación de la industria láctea del país y, por ende, que el aumento de producción se debe en gran parte a este proyecto<sup>1295</sup>. Otros sostienen que se debe a una combinación de factores, como los precios de adquisición asegurados a los productores, el progreso tecnológico y el incremento de la disponibilidad de pienso<sup>1296</sup>. E incluso hay quienes señalan que el incremento de la producción no se debe en nada a la Operación Abundancia, pues sólo hay una débil relación causal entre las cooperativas lecheras y la mayor tasa de crecimiento, sino que más bien se atribuye al cambio de

---

Livestock Population by Species”, [http://www.nddb.org/statistics/livestock\\_population\\_species5.html](http://www.nddb.org/statistics/livestock_population_species5.html) (agosto 2003)

<sup>1295</sup> Se basan en varios estudios que comparan la producción de leche en pueblos parte de la Operación con la de pueblos que no son parte; ésta es sustancialmente superior en los pueblos con cooperativas lácteas, hasta una vez y media más por familia y día. Vid. N. KUMAR, *op. cit. (Operation Flood: Literature Review and Reconciliation)* p. 1 y pp. 7-10; y H. ALDERMAN, G. MERGOS y R. SLADE, *op. cit.* p. 41. La explicación que ofrece Shah es la siguiente: “*the establishment and maturing of dairy cooperative institutions sets into motion a gradual and long drawn out process of modernization and growth*”, en N. KUMAR, *op. cit. (Operation Flood: Literature Review and Reconciliation)* pp. 11-12.

W. CANDLER y N. KUMAR, *op. cit. (India: The Dairy Revolution. The Impact of Dairy Development in India and the World Bank's Contribution)* p. xvi, señalan que en 1995 se produjeron 40 millones de toneladas más de leche que las que se habrían producido si se hubiese mantenido la tasa de crecimiento previa a 1971. Si analizamos la Tabla 6.1 y las Figuras 6.1 y 6.2 (en pp. 34-35), observamos que “*(t)hese show a change in national milk production from a growth rate of 0.7 percent per annum until 1969 and 4.7 percent per annum cumulative since*” (p. 33). Sin embargo, son más comedidos y en la nota a pie 1 del Capítulo 3 reconocen que no se puede acreditar que la mayor producción de los lugares con la Operación respecto a los otros se deba al proyecto, o a un error de las muestras. Y en la página 60 plantean otras cuestiones abiertas en relación a la atribución a la Operación Abundancia de los resultados exitosos de la expansión de la industria láctea.

<sup>1296</sup> Doornbos *et. al.* imputan el aumento de la producción al impacto combinado de todos los factores que provocaron la transformación de la economía láctea de la India, sobre todo a un cambio en los canales de comercialización (de los “ghee traders” a las cooperativas), *vid.* M. DOORNBOS, F. V. DORSTEN, M. MITRA y P. TERHAL, “Operation Flood: Domestic Milk Supply and External Dependence”, en M. DOORNBOS, F. V. DORSTEN, M. MITRA y P. TERHAL, *Dairy Aid and Development. India's Operation Flood*, Indo-Dutch Studies on Development Alternatives, Sage Publications, London, 1990, Capítulo 5, pp. 111-152, p. 121.

Aneja alude al papel crucial del mercado asegurado, los precios justos y el progreso tecnológico, *cfr.* R. P. ANEJA, *Dairying in India: A Success Story*, Asia-Pacific Association of Agricultural Research Institutions (APAARI), FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, 1994 No. 4, pp. 34 y ss, disponible en [http://www.apaari.org/documents/publications/ss\\_1994\\_04.pdf](http://www.apaari.org/documents/publications/ss_1994_04.pdf) (julio 2004)



vacas de baja producción a búfalos de alta producción y al aumento de la masa de búfalos hembras (y no al incremento del número de vacas cruzadas)<sup>1297</sup>.

Por tanto, teniendo en cuenta esta diversidad de opiniones y evaluaciones, resulta imposible averiguar la exacta (ni incluso aproximada) contribución de la Operación Abundancia al incremento de la producción láctea de la India. Y lo que es más, tampoco hay unanimidad sobre la intensidad del propio incremento de la producción. Mientras que unos autores sostienen que aumentó rápidamente desde mitad de los 70<sup>1298</sup>, otros afirman que el aumento ha sido gradual y se debe a “*the increased availability of feedstuffs consequent to the rapid increase in agricultural output in several parts of the country*”<sup>1299</sup>. Ulteriores preocupaciones se refieren a la adopción a gran escala de las tecnologías de cruce (debido a su efecto adverso en el suministro de la energía animal al sector agrícola), a la intensificación de las actividades lecheras (susceptible de dañar a los recursos agrícolas del país al desviar más tierra para cultivar piensos).

#### *ii.- Impacto socioeconómico discriminatorio, incluso para las mujeres*

El segundo aspecto controvertido de la eficacia de la Operación Abundancia se refiere a su impacto socioeconómico. En este caso no existen dudas sobre la contribución de la Operación al incremento de las rentas y del empleo, puesto que el proyecto reactivó la actividad económica del sector lácteo. De hecho, todos los

---

<sup>1297</sup> Hay estudios sobre el impacto de la Operación en los stocks de animales bovinos machos. Unos piensan que el proyecto ha primado a las hembras, como J. GEORGE, “Socio-Economics Significance of Male Bovine Stock in the Operation Flood Areas”, *Margin*, Vol. 22 No.no 4, July-September 1990, pp. 62-75. Otros dicen que el descenso de machos se debe a la introducción de la fuerza motriz mecánica (tractores...), entre los que se encuentra I. Z. BHATTY, “Male Bovine Stock in Operation Flood Areas – A Rejoinder”, *Margin*, Vol. 23 No. 1, October-December 1990, pp. 86-88.

<sup>1298</sup> Desde su independencia hasta 1971, la tasa de crecimiento de la producción de leche en la India era de 0,7 % por año; y tras 1971 aumentó al 4,8 % cumulativo (datos de 1998), WB/OED, “Operation Flood: Impact Evaluation, summary presented by Will Candler”, en B. N. HIREMATH y S. AYUSH, *OED-IRMA Workshop on Impact of Operation Flood in India, March 17-18, 1997*, Institute of Rural Management (IRMA), Workshop Report No. 13, Anand (India), July 1998, pp. 9-12, p. 10 par. 2.

Pero este balance positivo se centró en lugares prósperos (Karnataka, Masdhya Pradesh) y en índices y figuras parciales y excesivamente aisladas, no incluyendo variables que las relativizan. Un examen de los participantes en el Seminario (*ibidem* pp. 26-28), nos hace dudar de la imparcialidad de estos análisis económicos sobre el impacto de la Operación, excesivamente optimistas y proclives a apoyar la versión oficial (36 participantes, de los cuales 10 eran del IRMA, 7 del NDDB, 2 del BM y 4 de cooperativas lecheras).

<sup>1299</sup> *Vid.* M. DOORNBOS y K. N. NAIR, *op. cit.* (“The State of Indian Dairying: An Overview”) p. 16.

especialistas aceptan que la actividad lechera creó y reforzó los “entitlements”, proporcionando trabajo y renta a millones de familias, y permitiendo la exportación de excedentes lácteos con ganancias más altas (de 7.920 millones de rupias en 1988-89, a 19.250 millones en 1996-97)<sup>1300</sup>.

Pero la cuestión fundamental para saber si la Operación mejoró la situación de seguridad alimentaria y hambre de los habitantes de la India es otra: ¿a quiénes benefició en concreto?, ¿el impacto socioeconómico de la Operación tuvo efectos redistributivos? Precisamente, este es el núcleo del debate acerca del impacto socioeconómico de la Operación, si bien en este supuesto (y a diferencia del primer aspecto controvertido tratado, el incremento de la producción láctea) no podemos afirmar con rotundidad que se trate de un supuesto de ineficacia (entendida como la relación entre objetivos y resultados), ya que existen dudas sobre la configuración de la reducción de la pobreza como objetivo del proyecto<sup>1301</sup>.

Los defensores de la versión oficial se empeñan en demostrar que la Operación redundó en evidentes beneficios para los pobres y las mujeres<sup>1302</sup>. No obstante, algunos de ellos reconocen que las personas que no tienen ni animales ni tierras “*han recibido beneficios muy superficiales de algunos de los programas sociales que las cooperativas*

---

<sup>1300</sup> Datos extraídos de S. SUD, *op. cit.* Asimismo, N. KUMAR, *op. cit.* (*Operation Flood: Literature Review and Reconciliation*) p. 3, afirma que tras más de 25 años parece que hay consenso sobre los impactos positivos del programa en las rentas; y cuantifica el incremento de renta neta media anual por miembro de la cooperativa: de 2.180 rupias a 3.020 (*ibidem* p. 14, toma las cifras de Franco y Chand). También estiman que la Operación incrementó las rentas y el empleo W. CANDLER y N. KUMAR, *op. cit.* (*India: The Dairy Revolution. The Impact of Dairy Development in India and the World Bank's Contribution*) p. xvi.

<sup>1301</sup> *Vid. supra* p. 443.

<sup>1302</sup> Los partidarios consideran que los más pobres recibieron grandes beneficios: una mayor producción de leche de las familias de baja casta SC (“scheduled caste”) y ST (“scheduled tribe”), más de tres cuartos de los miembros de las cooperativas son de los sectores más débiles... Lo recuerda N. KUMAR, *op. cit.* (*Operation Flood: Literature Review and Reconciliation*) pp. 14-15, trayendo a colación referencias de Sing y Acharya y Fulton y Bhagarva.

Para una visión defensora del impacto del proyecto en la renta y empleo de los pobres rurales, *vid.* M. THIRUNAVUKKARASU, R. PRABAHARAN y C. RAMASAMY, “Impact of Operation Flood on the Income and Employment of Rural Poor –Some Microlevel Evidences”, *Journal of Rural Development* Vol. 10, No. 4, 1991, pp. 417-425. Afirman que la participación de castas inferiores en el movimiento cooperativo lechero impulsó “*some sort of a social equalisation process between upper and lower castes*” (p. 418). Todas las castas se beneficiaron de rentas más altas, debiéndose la renta adicional al ganado, y dentro de él sobre todo a la actividad lechera, a la renta procedente de la venta de la leche (p. 418 y tabla 3 p. 420): un 82 % de la renta adicional (miembros ST), un 85 % (miembros SC), y un 66 % (miembros OC, “other caste”). Continúan apreciando que la tasa de empleo también ascendió, comparando la de los

lecheras campesinas financian con sus propias utilidades, y de la creciente prosperidad de las economías de los poblados”<sup>1303</sup>. Así pues, cabe la posibilidad de que la Operación Abundancia no fuese justa, pues “(a)lthough the projects may have a positive effect on average incomes and on the incomes of the poor, these income changes may not be equally distributed”<sup>1304</sup>.

En la práctica, según denuncian los críticos, el proyecto tuvo un impacto limitado en el estatus de los sectores más pobres de la población, los sin tierra<sup>1305</sup>, los ganaderos marginados<sup>1306</sup> y las mujeres. Esto se debe a que inicialmente se le atribuyeron beneficios ilimitados para mejorar el estatus de los pobres, cuando erradicar la pobreza no era su principal objetivo, ya que se trataba de un programa centrado sólo en una actividad productiva<sup>1307</sup>, que introducía tecnología lechera de alto riesgo y de capital intensivo. La Operación corría el riesgo de contribuir a largo plazo a una ampliación de las disparidades de bienes e ingresos en las áreas rurales, porque la

---

beneficiarios respecto a los no beneficiarios (*vid.* Tabla 5 p. 422), especialmente la de las mujeres miembros.

En el mismo sentido, WB/OED, *op. cit.* (“Operation Flood: Impact Evaluation, summary presented by Will Candler”) p. 12 par. 5 “OED advise the Board as to the relative efficacy for the welfare of the poor of production and social projects. This is because the extra milk income, especially in the hands of women seems to have been well spent on better family nutrition, education and cleanliness”.

<sup>1303</sup> W. CANDLER y N. KUMAR, *op. cit.* (*India: The Dairy Revolution. The Impact of Dairy Development in India and the World Bank's Contribution*) pp. xvi y p. xxii.

<sup>1304</sup> Cita de H. ALDERMAN, G. MERGOS y R. SLADE, *op. cit.* p. 73. En el mismo sentido, M. THIRUNAVUKKARASU, R. PRABAHARAN y C. RAMASAMY, *op. cit.* (“Impact of Operation Flood on the Income and Employment of Rural Poor –Some Microlevel Evidences”) p. 424, reconocen en la conclusión que, aunque hay evidencias empíricas de un incremento considerable de la renta y del empleo de los pobres rurales a resultas del amplio efecto distributivo positivo del programa, esos beneficios de la Operación son más sesgados a favor de las castas más altas; por eso recomiendan actuar para remover los obstáculos de las familias ST para beneficiarse del programa (educar, proporcionar recursos financieros y físicos, invertir en la infraestructura rural...)

<sup>1305</sup> Encima, los sin tierra eran una parte considerable de los afectados por la operación: de los 10 millones de familias cubiertos por la Operación Abundancia, el 70 % eran sin tierra y contribuían al 65 % de la producción total de leche, *vid.* M. THIRUNAVAKKARASU, R. PRABAHARAN y C. RAMASAMY, “Operation Flood-A Few Constraints”, *The Indian Journal of Social Work*, Vol. LIII No. 1, January 1992, pp. 115-118, p. 117.

<sup>1306</sup> Poseían entre 0,01 y 2,5 acres de tierra, *vid.* M. VERHAGEN, *op. cit.* p. 230.

<sup>1307</sup> El Dr. Kurien lo reconoció en 1987. M. VERHAGEN, *op. cit.* p. 253, reproduce sus palabras: “Operation Flood is not an all- purpose poverty removal programme. It cannot be, because it focuses clearly on a single productive activity, dairying, while the ranks of the rural poor include many different categories of the disenfranchised: the old, the infirm, the tribals, the landless, the small farmers, the artisans and so forth. (Similarly, Operation Flood) is not an all- purpose development programme, aimed at removing economic and social inequalities existing in rural India for centuries at one stroke”.

actividad lechera es una intervención de mercado que ofrece una oportunidad para generar renta, pero por su propia definición no es apta para alcanzar a los más pobres entre los pobres puesto que presupone que se poseen bienes (vacas y piensos).

Efectivamente, los beneficios del programa en términos de generación de renta y empleo para los pobres rurales fueron limitados<sup>1308</sup> y se incrementaron las desigualdades socio-económicas<sup>1309</sup>. Porque una serie de obstáculos les impidieron disfrutar de los potenciales efectos positivos del proyecto y participar activamente en la actividad lechera, y aminoraron la efectividad del programa de desarrollo lácteo en la reducción de la pobreza: el precio de adquisición de la leche excesivamente bajo, el precio de la leche fijado por su contenido en grasa (pues la leche de los animales cruzados era de bajo contenido en grasa), la baja calidad del pienso suministrado por la federación estatal de productores de leche, los problemas de fertilidad de los animales (por su mayor susceptibilidad a sufrir desórdenes reproductivos y por el clima), la alta mortalidad de los animales, la insuficiencia de la asistencia financiera para comprar los animales y la insuficiencia de los servicios veterinarios. De todos ellos, el principal obstáculo para su desarrollo fue la pobreza, puesto que la unidad de producción en la Operación Abundancia eran vacas cruzadas que necesitaban un pienso especial más caro. Al carecer de dinero no podían comprar ni las vacas, ni el pienso, ni tierra para meterlas; en consecuencia, “(n)early 90 per cent of the landless poor were unable to take advantage of the dairy cooperatives”<sup>1310</sup>.

Las mujeres, importantes actores del sector ganadero y lechero<sup>1311</sup>, tampoco resultaron beneficiadas por el incremento de producción y rentas. A pesar de las

---

Encontramos la traducción al español en W. CANDLER y N. KUMAR, *op. cit.* (*India: The Dairy Revolution. The Impact of Dairy Development in India and the World Bank's Contribution*) p. xiii.

<sup>1308</sup> Los trabajadores sin tierra quedaron fuera del programa y los granjeros marginales podían beneficiarse pero con pocas ganancias, porque eran productores pequeños con pocos animales y de mala calidad, *vid.* M. VERHAGEN, *op. cit.* pp. 250-251.

<sup>1309</sup> Los grandes ganaderos se beneficiaron más, ya que su participación en la actividad lechera era mayor y tenían más y mejores animales lecheros. Los pequeños tenían limitaciones, por ejemplo, para acceder al pienso.

<sup>1310</sup> M. THIRUNAVAKKARASU, R. PRABAHARAN y C. RAMASAMY, *op. cit.* (“Operation Flood-A Few Constraints”) p. 115. Estos autores ordenan los obstáculos según la prelación que resulta de las encuestas realizadas en un grupo de cooperativas.

manifestaciones en sentido contrario de los defensores de la Operación, las féminas fueron marginadas en las cooperativas y uniones y dotadas de poca representación<sup>1312</sup>. Asimismo, no es cierto que les otorgase la posibilidad de mejorar su estatus económico y social, pues el proceso de comercialización y modernización generó costes ocultos e incrementó su carga de trabajo<sup>1313</sup>. Por último, además de encontrarse con los mismos obstáculos económicos que los sin tierra, se toparon con obstáculos sociales y culturales, como la transmisión patrilénea de la tierra, y la falta de acceso a la educación, a servicios de salud y a créditos.

### iii.- Dependencia ¿de quién?

El tercer aspecto conflictivo, de la eficacia de la ayuda alimentaria de la Operación Abundancia, tiene que ver con sus efectos a largo plazo en la autosuficiencia del país receptor. En este caso, la cuestión conflictiva es si la Operación generó dependencia de la India en la ayuda alimentaria o le permitió desarrollar una industria autosuficiente e independiente de esa financiación en especie.

A largo plazo, tampoco hay unanimidad sobre la sostenibilidad del proyecto. Los fondos del programa se generaban por la venta de la ayuda alimentaria donada y se utilizaban para fortalecer la producción de leche y construir la infraestructura necesaria para procesarla y comercializarla. Ambas partes (donantes y destinatario) deseaban la ayuda exterior. Los donantes (CEE) inicialmente para disponer de excedentes y promover sus exportaciones, y desde los 80 como un instrumento de desarrollo. Y el receptor (la India) como una vía para fortalecer y alcanzar la autosuficiencia de su sector lechero y mejorar la situación de la balanza de pagos.

---

<sup>1311</sup> Constituían el 93 % de las trabajadoras en la actividad lechera y de cría de animales, cfr. N. KUMAR, *op. cit. (Operation Flood: Literature Review and Reconciliation)* p. 19.

<sup>1312</sup> Sólo representaban el 15,5 % de los miembros de las cooperativas, *ibidem* p. 19 toma la cita de Fulton y Bhargava.

<sup>1313</sup> A finales de los 90, el BM sostuvo que la Operación Abundancia beneficiaba a las mujeres, pero en el mismo documento se recogían otros pronunciamientos de 1991 más realistas: “(i)n short, for nonmember women producers, Operation Flood has too often meant more dairy work but no increase, and sometimes even a decrease, in their access to dairy income”, *vid.* W. CANDLER y N. KUMAR, *op. cit. (India: The Dairy Revolution. The Impact of Dairy Development in India and the World Bank’s Contribution)* nota a pie 10 del capítulo 1.

Los defensores afirman que esta construcción ha hecho a la India autosuficiente en la producción de productos lácteos, mientras que los críticos hablan de que ha generado dependencia respecto a la ayuda alimentaria. Los primeros argumentan que la ayuda ha servido como inversión en la capacidad física del país de modo que a largo plazo no necesite de ayuda exterior<sup>1314</sup>. En su opinión, la Operación permitió a la India desarrollar la tecnología, formar mano de obra cualificada, alcanzar la capacidad de manufacturar máquinas lecheras y producir productos lácteos, y construir infraestructura para obtener, procesar y comercializar la leche, por lo que la dependencia en productos lácteos y equipamientos lecheros importados descendió: “(u)na de las repercusiones secundarias de la Operación Abundancia y de la expansión paralela de la industria lechera ha sido el establecimiento de una industria manufacturera autóctona de equipo para producción lechera (actualmente sólo se importa el 7 % de este tipo de equipo) y una gran cúmulo de conocimientos autóctonos que incluyen nutrición animal, sanidad animal, inseminación artificial, sistemas de información para la gestión, ingeniería de fabricación de productos lácteos, tecnología de alimentos y campos afines”<sup>1315</sup>.

En contraposición, los críticos advierten de la existencia de un síndrome de dependencia en la ayuda alimentaria. Los fondos generados por la venta de los productos donados se convirtieron en esenciales para mantener la viabilidad financiera del programa: “(t)he strong regional and seasonal variations in procurement combined with the high rate of milk utilization for manufacturing products in surplus areas would lead to unacceptably low levels of milk availability, especially in the urban and metropolitan areas outside the western region, if no foreign commodities were available to bridge the gap”<sup>1316</sup>.

La dependencia en la ayuda exterior parece corroborarse si analizamos la transición de Operación Abundancia-II a Operación Abundancia-III. En 1986 la Comisión Europea y el BM encargaron una evaluación de la segunda fase de la

---

<sup>1314</sup> Kumar reproduce unas palabras del Dr. Kurien (p. 31): “(t)he overriding objective of all aid should be to eliminate the need for aid, and that the use of food aid as an investment would seem to be the most likely way to achieve that objective”, vid. N. KUMAR, *op. cit.* (*Operation Flood: Literature Review and Reconciliation*) p. 31. Comparten esta postura Shah y Aneja, entre otros.

<sup>1315</sup> Cita de W. CANDLER y N. KUMAR, *op. cit.* (*India: The Dairy Revolution. The Impact of Dairy Development in India and the World Bank's Contribution*) pp. xv-xvi.

<sup>1316</sup> Cita de M. DOORNBOS, F. V. DORSTEN, M. MITRA y P. TERHAL, *op. cit.* (“Operation Flood: Domestic Milk Supply and External Dependence”) p. 138.

Operación, de la cual resultó la recomendación de que la ayuda alimentaria se terminase, por lo que el informe no gustó ni al BM ni al NDDB. En el seno de la CEE, parecía que se consideraba más apropiado enviar ayuda financiera en vez de ayuda alimentaria láctea, pero la India y el BM presionaron para que las cosas siguiesen por el mismo cauce. Se generó un debate interno en las instituciones comunitarias, el cual tardó algún tiempo en concluir, cediendo a las presiones. Concretamente, el 26 de agosto de 1987, la Comisión Europea envió su esperada propuesta sobre “Commodity Support to India’s Dairy Industry Development”<sup>1317</sup> al Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, en la que proponía distribuir 75.000 toneladas de leche desnatada en polvo y 25.000 toneladas de aceite de mantequilla para ampliar la ayuda alimentaria láctea de la CEE en apoyo de Operación Abundancia-III. Ésta era la cantidad que había solicitado el gobierno de la India en nombre del NDDB/IDC<sup>1318</sup>. El 21 de enero de 1988, se discutió en el Parlamento Europeo sobre la aceptación de la propuesta, la cual finalmente prosperó pero con condiciones<sup>1319</sup>.

Por lo tanto, parece que la dependencia fue una autoimposición de la India: porque insistieron en recibir ayuda alimentaria láctea, y evitaron sustituirla por ayuda financiera exterior y obtención nacional de los productos, ya que esto hubiese implicado que el NDDB recurriese más a sus reservas financieras y que los costes de producción

---

<sup>1317</sup> Vid. COMMISSION, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of India’s Operation Flood II financed by the European Communities through the supply of food aid*, COM (86) 138 final, March 20<sup>th</sup> 1986, referencia CELEX 51986DC0138, en [http://europa.eu.int/celex/htm/celex\\_es.htm](http://europa.eu.int/celex/htm/celex_es.htm)

<sup>1318</sup> Precisamente, la Comisión rechazó sustituir la ayuda alimentaria láctea por la ayuda financiera porque era lo que la India había solicitado y argumentó que “*the Indian authorities attach a great value to the fact that a new Community support to the Project should be in the form of a multi-annual commitment of food aid*”, vid. S. BAVISKAR y P. TERHAL, “Internal Constraints and External Dependence: the EEC and Operation Flood”, en M. DOORNBOS y K.N. NAIR (eds.), *Operation Flood and Indian Dairying. Resources, Institutions and Strategies*, Indo-Dutch Studies on Development Alternatives No. 4, London, 1990, pp. 339-355, p. 339.

M. VERHAGEN, *op. cit.* p. 341, cree que la Operación continuó por dos motivos: no se había conseguido la autosuficiencia (no había superado las debilidades estructurales internas del sector lácteo de la India, esto es, la baja productividad de los animales, la estacionalidad y la diferenciación regional), y había creado oportunidades de expansión de los servicios de comercialización y procesamiento que justificaban que el valor del proyecto persistiera.

<sup>1319</sup> El Parlamento Europeo se mostró a favor de este tipo de ayuda alimentaria destacando como efectos positivos “*el fomento de la organización cooperativa y el establecimiento de relaciones directas entre la producción en áreas rurales y la comercialización y distribución en las áreas urbanas, la cual permitiría un aumento de la producción que podr(ía) generar oportunidades de empleo en las zonas rurales y evitar la emigración a las ciudades*”, pero insistió en que “*las contribuciones de la CEE en ayuda alimentaria planificadas para la “Operación Flood” deb(ían) disminuir regularmente*”, cfr.

fuesen más elevados<sup>1320</sup>. Quizás la dependencia no fuera de la India respecto de la CEE, sino al contrario, pues la CEE consideró prestar ayuda financiera y no lo hizo por presiones políticas: “*the European community was too imprisoned in its own past and in the positive appraisal of Operation Flood I and II. This made it hard to take an independent stand on Operation Flood-III against considerable Indian pressures*”<sup>1321</sup>. No obstante, el tránsito de Operación Abundancia-II a Operación Abundancia-III reflejaba que la CEE se cuestionaba el suministro de la ayuda, “(worried) *that they were been pulled into a never-ending aid-living relation ship to a Project that was increasingly being criticized as a white elephant both in India and in Europe*”<sup>1322</sup>. Esta situación se agudizó a finales de los 80, con la desaparición de excedentes y el incremento de los precios: “(a)llocations of dairy aid, although falling already as a result of political decisions to reduce the EC programme in the mid 1980s (..), have fallen even more sharply with rising prices and the disappearance of bulk US and EC surplus stocks in 1988 and 1989”<sup>1323</sup>.

*iv.- Valoración global: las enseñanzas de la Operación Abundancia para otras acciones de ayuda alimentaria*

Recapitulando, es cierto que se pueden formular numerosas críticas a la Revolución Blanca, pero los hechos revelan que, en ese caso concreto y debido total o parcialmente a la Operación, la India experimentó importantes avances en la seguridad alimentaria nacional, conforme sostienen el NDDB<sup>1324</sup>, la IDI<sup>1325</sup> y el “Department of

---

PARLAMENTO EUROPEO, Resolución *sobre la cooperación CEE-India, especialmente en relación con la “Operación Flood”*, D. O. C 49 de 22 de febrero de 1988, pp. 165-168.

<sup>1320</sup> Lo ilustran M. R. DOORNBOS y P. H. J. J. TERHAL, *op. cit.* (“The limits of independent policy research. Analysing the EEC-India dairy aid nexus”) pp. 10-11.

<sup>1321</sup> Cita de S. BAVISKAR y P. TERHAL, *op. cit.* p. 354.

<sup>1322</sup> *Vid.* M. R. DOORNBOS y P. H. J. J. TERHAL, *op. cit.* (“The limits of independent policy research. Analysing the EEC-India dairy aid nexus”) p. 8.

<sup>1323</sup> Cita de E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (“Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”) p. 27.

<sup>1324</sup> NDDB, “Operation Flood: one of the world’s largest rural development programmes”, en NDDB “About NDDB- Genesis- Operation Flood”, <http://www.nddb.org/aboutnddb/operationflood.html> (agosto 2003)

<sup>1325</sup> IDI, “Operation Flood”, en IDC, “Facts & Figures- Operation Flood”, [http://www.indiadairy.com/ind\\_operationflood.html](http://www.indiadairy.com/ind_operationflood.html) (agosto 2003)



Animal Husbandry and Dairying” del Ministerio de Agricultura de la India<sup>1326</sup>. La Operación Abundancia supuso bastantes progresos y mejoró la seguridad alimentaria de la India a nivel nacional, a la vez que avanzaba el desarrollo lácteo<sup>1327</sup>.

Sin embargo, la situación era muy diferente a nivel familiar e individual (seguridad alimentaria individual y familiar). La Operación Abundancia carecía de “puntería” (“targeting”)<sup>1328</sup>, como demuestra la concentración de sus efectos positivos tanto geográfica como personalmente. Geográficamente, sus beneficios se concentraron en Gujarat, el Estado del que surgió la Operación, y en regiones aptas por naturaleza para la producción láctea o cercanas a grandes centros de consumidores<sup>1329</sup>. Por razón de las personas, las clases medias fueron las principales beneficiadas (pues no hay pruebas rotundas de que las medidas mejorasen la situación de los pequeños granjeros, los granjeros periféricos y la mano de obra de las granjas)<sup>1330</sup>, así como las personas que

---

<sup>1326</sup> GOVERNMENT OF INDIA/MINISTRY OF AGRICULTURE/DEPARTMENT OF ANIMAL HUSBANDRY & DAIRYING, “Dairy Development”, en GOVERNMENT OF INDIA/MINISTRY OF AGRICULTURE/DEPARTMENT OF ANIMAL HUSBANDRY & DAIRYING, “Dairy Development”, <http://dahd.nic.in/dairy.htm> (agosto 2003)

<sup>1327</sup> Cfr. el Informe del Tribunal de Cuentas nº 6/87, pars. 2.37 y 4.1. A pesar de las críticas y defectos, una valoración objetiva acredita sus beneficios. Es la postura de Clay y Shaw, *VID. J. SHAW y E. CLAY, op. cit. (World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors)* p. 65, afirman que la Operación Abundancia estableció los fundamentos de la industria láctea moderna, a lo cual contribuyeron de manera importante los fondos generados por la ayuda alimentaria.

<sup>1328</sup> El país no puede calificarse de autosuficiente cuando el producto sólo lo pueden pagar algunos de sus habitantes.

<sup>1329</sup> Los mayores logros en la producción láctea por Estado y disponibilidad láctea *per capita* por Estado se reservaron a una minoría de Estados; de 32 Estados 15 no experimentaron ninguna mejora (o tan poca que no merece la pena mencionarla), e incluso en uno de ellos (Manipur) descendió. *Vid. NDDB, “Milk Production by States”, en NDDB, “Statistics- Milk Production by States”, [http://www.nddb.org/statistics/milkproduction\\_states.html](http://www.nddb.org/statistics/milkproduction_states.html) (agosto 2003); y NDDB, “Per Capita Availability of Milk by States” en NDDB, “Statistics- Per Capita Availability of Milk by States”, [http://www.nddb.org/statistics/milkprod\\_states\\_capita3.html](http://www.nddb.org/statistics/milkprod_states_capita3.html) (agosto 2003)*

Lo reconoce incluso el propio Informe del BM de 1998, W. CANDLER y N. KUMAR *op. cit. (India: The Dairy Revolution. The Impact of Dairy Development in India and the World Bank’s Contribution)* p. 5: “(i)t operates in 22 states, but the bulk of its procurement (46 percent) is obtained from two states – Gujarat and Maharashtra (Table 4.2)” (cfr. Tabla 4.2 p. 21 *ibid*).

El Informe del Tribunal de Cuentas nº 6/87 también toma nota de ello, cfr. pars. 2.11, 2.17, 2.40, 2.42 y 4.2.

<sup>1330</sup> Cfr. el Informe del Tribunal de Cuentas nº 6/87, par. 2.17. Hubo una distribución asimétrica del consumo (par. 2.40): en 1981, incluso en las ricas metrópolis, el 14 % de la población carecía por completo de medios para comprar leche y el 50 % sólo podía adquirir 1/3 de la cantidad diaria recomendada (que era de 200 gramos).

vivían en las zonas urbanas<sup>1331</sup>. Por lo tanto, el efecto redistributivo de la Operación es más que dudoso y se justifican las críticas a su aspecto social<sup>1332</sup>.

No obstante, aunque los resultados no estuviesen a la altura de las expectativas, no podemos negar los hechos: la Revolución Blanca es un ejemplo del posible empleo de la ayuda alimentaria para el desarrollo, ya que contribuyó indudablemente al desarrollo y “food supply security” de la India, aunque en la medida expuesta, conforme replicó la Comisión al Tribunal de Cuentas: “(l)a Comisión constata una opinión global favorable de este proyecto que, a su juicio, ha demostrado que la ayuda alimentaria puede ser un instrumento muy útil para el desarrollo”<sup>1333</sup>. En esta misma dirección, encontramos apoyo en informes del BM, de la siguiente manera: “(f)rom the outset, Operation flood was conceived and implemented as much more than a dairy programme. Rather, dairying was seen as an instrument of development, generating employment and regular incomes for millions of rural people. “Operation flood can be viewed as a twenty year experiment confirming the Rural Development Vision” (World Bank Report 1997c)”<sup>1334</sup>. Dentro de la doctrina española, se ha pronunciado el profesor Sotillo: “a pesar de que ha recibido críticas en aspectos como el incremento de la

---

<sup>1331</sup> Aunque el gasto rural en productos lácteos aumentó de 1970 a 1994, sucedió lo mismo con el gasto urbano, por lo que la distancia y diferencias (el segundo era 1,6 veces más) entre ambas áreas siguió siendo la misma; cfr. los datos sobre “Per capita Monthly Consumption Expenditure on Milk & Milk Products” tomados de NDDDB, “Statistics- Per capita Monthly Consumption Expenditure on Milk & Milk Products”, [http://nddb.org/statistics/expenditure\\_milk.html](http://nddb.org/statistics/expenditure_milk.html) (agosto 2003).

En 1982, el NDDDB informó que en los grandes centros urbanos se consumían 226 gramos por persona y día, mientras que para el 40 % de los habitantes de las zonas lácteas rurales que proveían a las ciudades la cantidad era de sólo 125 gramos por persona y día, y para el 60 % restante sólo una media de 70 gramos. La demanda de leche seguía sin estar satisfecha, habida cuenta de la considerable falta de poder adquisitivo, cfr. el Informe del Tribunal de Cuentas nº 6/87, par. 2.42.

<sup>1332</sup> Víctor Mate se percató de los riesgos sociales del proyecto y puso de manifiesto la relativa contribución de la Operación a solucionar la situación de la India: “(c)rear un sector moderno, totalmente desfasado del resto, puede traer consecuencias graves en la estructura social y económica de la India. Socialmente crea un grupo con pautas de comportamiento y hábitos de consumo que difícilmente puede resolver una economía subdesarrollada. No se trata de hacer viable un sector (en este caso el lácteo), sino de apoyar los planes de desarrollo de la India globalmente. El problema de la India no es el sector lácteo sino su subdesarrollo y dependencia, mejorando la situación de aquél se tenderá a agravar las consecuencias de la dicotomía tradicional- moderno, los déficits en la balanza de pagos, los problemas inflacionarios, etc”. Vid. V. MATE DE CASTRO, *La cooperación y ayuda al desarrollo de la Comunidad Europea con los países “no asociados” especial referencia a América Latina*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología/Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, 1989.

<sup>1333</sup> Cfr. las Respuestas de la Comisión, p. 16 del Informe del Tribunal de Cuentas nº 6/87.

<sup>1334</sup> Reproducimos la cita de NDDDB, *op. cit.* (“Operation Flood: one of the world’s largest rural development programmes”), *vid. supra* nota 1324.

*dependencia india en importaciones, depresión en la producción y precios locales, crear un sector moderno pero desfasado en el resto, ser perjudicial para la población urbana pobre (y beneficiosa para la rural), crear hábitos sobre un producto de consumo accidental o centrarse en la infraestructura y no en los problemas del campo, una valoración de conjunto, tanto por parte comunitaria como india, obtiene una balance claramente positivo”<sup>1335</sup>.*

Además, en el ámbito de la eficacia, la Operación Abundancia proporciona enseñanzas trasladables a otras posibles acciones de ayuda alimentaria. Primera, debe ponderarse con cautela y con la mayor objetividad posible (evitando al máximo interferencias de intereses ajenos al desarrollo y a la seguridad alimentaria de los receptores) cuál va a ser el diseño de cada operación de ayuda.

Segunda, deben quedar fijados de antemano los objetivos de cada proyecto, teniendo en cuenta que deben ser realistas y partir de la verdadera capacidad de donantes y receptores.

Tercera enseñanza, para alcanzar a los más vulnerables (mujeres, niños, pobres de las zonas rurales...) es necesario favorecerlos con una discriminación positiva.

Y cuarta, para evaluar con precisión la eficacia de un proyecto debe disponerse de datos fiables y completos antes, durante y después del mismo; efectuar controles a lo largo de la aplicación del proyecto que le permitan desenvolverse por el camino previsto sin apartarse de sus objetivos; adaptarse a las circunstancias del receptor (si éstas cambiasen) y cesar el suministro de ayuda alimentaria cuando deje de ser necesaria (facilitando la transición hacia su eliminación total y evitando la dependencia).

B) Reflejo de la posible eficiencia de la ayuda alimentaria al desarrollo: la ayuda alimentaria puede ser un instrumento para lograr el desarrollo si se perfeccionan su diseño y aplicación

Como todo proyecto de ayuda alimentaria, la Operación Abundancia también proporciona enseñanzas a tener en cuenta para perfeccionar otros en el futuro en lo que

---

<sup>1335</sup> J. A. SOTILLO LORENZO, *op. cit.* p. 384.

se refiere a aspectos de diseño, gestión y ejecución eficientes. Por eficiencia, se entiende la aptitud de un proyecto de concretar bien los objetivos en resultados prácticos y su “rentabilidad”, esto es, si constituye un empleo eficaz de los recursos consagrados al desarrollo. No nos referimos a la rentabilidad económica o relación de coste-efectividad<sup>1336</sup>, puesto que ya hemos advertido de la conveniencia de adoptar otro enfoque a la hora de valorar la eficiencia de la ayuda alimentaria (el que cohonestaría la rentabilidad económica del donante y los intereses del receptor). Desde esta perspectiva, constatamos que la Operación careció del criterio “pro-poor” o de la necesidad, y fue ineficiente por la relación inversa entre coste y beneficio.

Aunque no existan estudios específicos sobre este extremo del proyecto, del propio análisis de la Operación Abundancia, las evaluaciones doctrinales y oficiales y los Informes del Tribunal de Cuentas podemos extraer su aportación al diseño y aplicación de otros proyectos.

En la ejecución de todo proyecto pueden sobrevenir problemas que entorpecen su eficiencia. En este supuesto se constató la mala calidad de los productos de ayuda alimentaria, la irregularidad de los envíos (hasta 6 meses después de ser solicitados), demoras en la firma de los acuerdos (de Operación Abundancia-II), y retrasos en el cumplimiento de los objetivos (en la formación de federaciones de cooperativas lecheras, en la provisión de garantías por el gobierno, en la transferencia de tierra por los gobiernos estatales a las cooperativas, en la transferencia de infraestructura por los departamentos a las federaciones...) <sup>1337</sup>. Asimismo, el análisis de la Operación Abundancia revela la existencia de errores en la ejecución del programa aceptados o implícitos (como la regulación de la UE sobre los fondos de contrapartida, cambiada

---

<sup>1336</sup> No obstante, cabe dejar constancia de la escasa rentabilidad económica del proyecto. Es la opinión de E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (“Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”) p. 15. A pesar de la parcialidad de las evaluaciones, la evidencia (“*empirically sustainable interpretations*”) demuestra que las rentas adicionales derivadas de la producción de leche se distribuyeron inequitativamente (ya lo hemos visto), que había una gran variación regional en el impacto económico y en el funcionamiento de las instituciones, y que los aumentos de producción sólo pueden atribuirse parcialmente al caro programa de desarrollo. Ninguna evaluación de la Operación Abundancia ha podido concluir inequívocamente que los beneficios hayan justificado la transferencia considerable de recursos financiados por los contribuyentes europeos a través de la PAC y el Programa de Ayuda de la Comunidad Europea. Habría sido más rentable optar por compras locales u operaciones triangulares.

<sup>1337</sup> *Vid.* E. C. ZUREK, *op. cit.* pp. 53-61, pp. 55-58.

tras la Operación<sup>1338</sup>); la ausencia de control (que todavía persiste) por la escasez de información fiable para medir los resultados de la Operación<sup>1339</sup>; las deficiencias de control y la escasez de auditorías o procedimientos para inspeccionar las uniones y federaciones<sup>1340</sup>; la falta de un criterio basado en la necesidad (la ayuda no llegó a los necesitados) y la continuación de los intereses egoístas del donante (políticos, comerciales y de disposición de excedentes) y del gobierno receptor en detrimento de lo que conviene a los más pobres.

No se trata de infracciones de normas, sino de defectos o perversiones del diseño y aplicación práctica del proyecto que afectan a la forma de proporcionar la ayuda alimentaria. Porque la Operación Abundancia se regía por una normativa interna e internacional anclada en el régimen tradicional de ayuda alimentaria, en la que el instrumento seguía formalmente constreñido por motivaciones distintas del desarrollo y de las necesidades de los afectados por el hambre. Así pues, estos rasgos criticables de toda la gestión de la Operación indican los problemas que tendrían que haberse evitado en la normativa que se aprobó después (el Reglamento 1292/96) y sin embargo, según veremos, todavía persisten.

En cuanto a la forma, conviene incentivar la ayuda alimentaria adquirida en la región receptora u otro país en desarrollo, y las prácticas de monetización sujetas efectivamente a la supervisión *ex ante* y *ex post* del destino de los fondos de contrapartida.

Respecto a la gestión del proyecto, para que este tipo de programas contribuya al desarrollo resulta imprescindible que los productos sean de calidad y los suministros tengan una cierta continuidad, no recurriendo a la ayuda alimentaria esporádicamente para disponer de excedentes.

Además, sólo debe prestarse ayuda si el receptor reúne unas condiciones previas que garanticen la eficiencia (y la eficacia) de la ayuda para el propio receptor, esto es, el

---

<sup>1338</sup> Sobre los problemas relacionados con la gestión de los fondos de contrapartida, *vid.* el Informe del Tribunal de Cuentas nº 6/87, pars. 2.6, 2.7, 2.9, 3.1 y 3.6.

<sup>1339</sup> Cfr. par. 1.9 *ibidem*.

cumplimiento de los objetivos de desarrollo de la manera más beneficiosa para el destinatario. Estas condiciones se refieren al buen empleo de los fondos de contrapartida, la existencia de infraestructura, el apoyo por el gobierno receptor, la corresponsabilidad de los sujetos, y la existencia de una estructura institucional preparada y de programas de desarrollo.

Por último, es imprescindible que los proyectos estén sujetos a control y evaluación: “*programmes of this type cannot go without a well-conceived and flexible monitoring and evaluation machinery to allow for proper planning as well as timely adaptation of targets and implementation procedures to changing circumstances*”<sup>1341</sup>.

Por lo tanto, aunando las enseñanzas de la Operación Abundancia respecto a la eficacia y a la eficiencia de los proyectos, queda acreditado que la ayuda alimentaria puede ser un instrumento de desarrollo *eficiente*, pero que efectivamente lo sea depende de la observancia de unas cautelas en el diseño de los proyectos y de su correcta aplicación. De este modo, la clave radica en la correcta utilización y gestión de la ayuda alimentaria, para lo cual la información y el control son indispensables, así como la implicación de donante y receptor en todas las fases del proyecto, adoptando la perspectiva “pro-destinatario” incluso para evaluar su eficiencia y eficacia. Se confirma la visión de los “developmentalists” (o comunidad epistemológica orientada al desarrollo), quienes no están de acuerdo en las zonas grises de la ayuda alimentaria, pero si comparten la posibilidad (y conveniencia) de utilizar este instrumento benignamente para el desarrollo.

### **3) El régimen jurídico comunitario de ayuda alimentaria al desarrollo posterior a la Operación Abundancia: confirmación del cambio de dirección y persistencia de algunas críticas**

*Congruentemente con las enseñanzas de la Operación Abundancia*, el nuevo marco jurídico de la *ayuda alimentaria al desarrollo* de la UE (el Reglamento 1292/96) insiste en la necesidad de no perpetuar la ayuda sino permitir la transición hacia

---

<sup>1340</sup> Cfr. pars. 1.10 y 3.5 *ibidem*.

<sup>1341</sup> Cita de E. C. ZUREK, *op. cit.* p. 61.

acciones de seguridad alimentaria a largo plazo e integrar la ayuda en estrategias de seguridad alimentaria<sup>1342</sup>.

En general, puede afirmarse que esta normativa intensifica la naturaleza de desarrollo que posee la ayuda alimentaria. Así, es consciente de la mayor aptitud de la ayuda alimentaria que no es en especie para contribuir al desarrollo y, si se trata de ayuda alimentaria en especie, la conveniencia de adquirirla en un país en desarrollo (operación triangular o compra local). Esta orientación evita riesgos, haciendo hincapié en las acciones en dinero y la atenuación de los efectos perversos de la ayuda alimentaria<sup>1343</sup>.

Asimismo, el Reglamento de la CE se ha percatado de la importancia de la existencia de un compromiso por parte del receptor de cooperar y poner en práctica la “apropiación” en todas las acciones (y por lo tanto, la necesidad de ajustarse a la capacidad de gestión del destinatario), y de un perfeccionamiento de la dirección de la ayuda o “targeting”<sup>1344</sup>.

No obstante, con el marco legal subsiguiente *no se han superado algunas de las críticas formuladas a la Operación*, bien porque éste no ha sido detallado (imperfecciones de las normas) y/o bien porque no se ha respetado por la política de la Unión. En primer lugar, y sobre todo, persiste la necesidad de un mejor control y dirección de la ayuda alimentaria (a través de más apropiación y la asunción del principio según el cual la equidad entraña tratamientos desiguales<sup>1345</sup>). Otras lecciones que, dudosamente, se han aprendido, son la urgencia de someter a control los fondos de

---

<sup>1342</sup> El enfoque de la ayuda alimentaria varía en dos aspectos. Primero, hacia ayuda más a largo plazo para mejorar las situaciones de seguridad alimentaria, apoyando el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, cfr. pars. 1 y 2 del “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”. Y segundo, de la asistencia de socorro a la asistencia al desarrollo, *ibidem* par. 3.

<sup>1343</sup> *Ibidem* par. 6 señala que el nuevo enfoque “(i)n practical terms ... has meant a move from aid in kind to financial and technical aid”.

<sup>1344</sup> Cfr. art. 1.3 del Reglamento 1292/96: “las acciones de la ayuda comunitaria tendrán como objetivo último transformar a los beneficiarios en actores de su propio desarrollo”.

<sup>1345</sup> Lo proclaman M. DOORNBOS, L. GERTSCH y P. TERHAL, *op. cit.* (“Dairy Aid and Development: Current Trends and Long-Term Implications of the Indian Case”) p. 140: “(e)quity of opportunity (and this is yet another lesson underlined by the operation flood experience) will require unequal public treatment of the less endowed, less powerful and more vulnerable sections of the rural population”.

contrapartida, de desarrollar indicadores de la situación de inseguridad alimentaria, de disponer de información objetiva antes- durante y tras las operaciones, y de no deshacerse de los excedentes. Estas deficiencias han sido reconocidas por la Comisión y el Tribunal de Cuentas, pero, hasta ahora, sin consecuencias prácticas. Sin embargo, deberían solucionarse, ya que acaban por afectar la seguridad alimentaria del receptor y fomentar el mal uso, la ineficacia y la ineficiencia de la ayuda de la UE. Veámoslas más detalladamente.

En el año 2001, la *Evaluación del Reglamento 1292/96*<sup>1346</sup> de la Comisión reconoció, cinco años después de su entrada en vigor, que persistían los problemas de control, administración financiera, y toma de decisiones. Asimismo, subrayó la doble necesidad (de carácter urgente) de desarrollar criterios e indicadores para todos los proyectos y programas, y de llevar a cabo sistemáticamente controles y evaluaciones.

Una *evaluación más reciente del Tribunal de Cuentas*<sup>1347</sup> sobre la aplicación en el período 1997 a 2001 de la política de seguridad alimentaria de la Comunidad con arreglo al Reglamento 1292/96, censura la continuación de estas críticas e incluso cuestiona la necesidad de un reglamento específico<sup>1348</sup>. En primer lugar, la institución

---

<sup>1346</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *Evaluación y futura orientación del Reglamento (CE) nº 1292/96 del Consejo sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria*, COM 2001/473 final de 12 de septiembre de 2001, *op. cit. supra* notas a pie 1199 a 1201.

<sup>1347</sup> Es el “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”. Se refiere a la política de seguridad alimentaria de la Comunidad financiada por el Capítulo B7- 2 0 del presupuesto general de la UE, y abarca el período 1997- 2001.

La falta de evaluación comienza con las pocas instancias que las realizan. Principalmente, encontramos informes del Tribunal de Cuentas, pero de extensión limitada. Hasta el año 2003 no hubo ningún informe sobre aspectos de seguridad alimentaria. Anteriormente, el Tribunal sólo había adoptado cuatro informes especiales sobre ayuda alimentaria (a) - siendo los dos últimos de Operación Abundancia-, además de dedicar a la ayuda alimentaria partes de sus Informes Anuales (b) de los años 1992, 1989 y 1988. *Vid. par. 10 y p. 5* notas a pie 5 y 6 del “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”:

(a) Informe Especial 7/87 *sobre la gestión de los fondos de contrapartida en materia de ayuda alimentaria acompañado de las respuestas de la Comisión* (ya citado); Informe Especial 6/87 *sobre la ayuda alimentaria a la India de 1978 a 1985 (Operación Flood II) acompañado de las respuestas de la Comisión* (ya citado); Informe Especial 1/87 *sobre la calidad de la ayuda alimentaria*, D. O. C 219 de 17 de agosto de 1987, pp. 1-41; e Informe Especial 8/80 de 30 de octubre de 1980 *sobre la ayuda alimentaria de la Comunidad*, no publicado, accesible en francés como *Rapport spécial de la Cour des comptes sur l'aide alimentaire communautaire du 30 octobre 1980, non publié au J. O.*

(b) Informes Anuales del año financiero 1992 (D. O. C 309 de 16 de noviembre de 1993, pp. 205 a 216), 1989 (D. O. C 313 de 12 de diciembre de 1990, pp. 178 a 181) y 1988 (D. O. C 312, de 12 de diciembre de 1989, pp. 145 a 148 y 153 a 154).



detecta numerosos problemas en los pasos dados por todas las partes involucradas para lograr los objetivos de seguridad alimentaria establecidos en el Reglamento del Consejo, entre los cuales incluye la ausencia sistemas de información fiable (está desfasada, y es incompleta, escasa y poco fidedigna) sobre la situación de seguridad alimentaria de los receptores<sup>1349</sup>, y la inadecuada y deficiente producción de estadísticas por los servicios nacionales<sup>1350</sup>.

También denuncia la realización de demasiado pocas evaluaciones y la falta de ejecución de auditorías con carácter anual (sólo se efectúan desde el año 2001), la ausencia de indicadores de rendimiento verificables para todos los proyectos y programas<sup>1351</sup> y la falta de implicación de la Comisión en el control de los proyectos<sup>1352</sup>.

En tercer lugar, el Tribunal de Cuentas condena la falta de control de la Comisión sobre el uso y progreso de los fondos, persistente tras la Operación Abundancia. La Comisión (en sus Informes anuales a las autoridades presupuestarias sobre la aplicación del Reglamento) tiene información fiable sobre la asignación, el compromiso y la cesión de fondos a los programas, pero no sobre el uso de los fondos

---

<sup>1348</sup> Habla de que se consideren dos posibles cambios en la próxima evaluación del Reglamento 1292/96, cfr. p. 4 y pars. 91-93 del “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”. Primero, la idea de “no continuar con el Reglamento... en su forma actual” e integrar “todas las acciones de desarrollo, incluidas las relacionadas con la seguridad alimentaria, en un número limitado de reglamentos globales” (p. 4) “quedarían entonces cubiertas por los reglamentos correspondientes a las zonas geográficas de Asia, América Latina y los países mediterráneos” (par. 91); porque cuando los objetivos de seguridad alimentaria se incorporen en los principales programas de desarrollo no será necesario un reglamento específico, sino que se integrará la seguridad alimentaria en las líneas presupuestarias de apoyo de los programas de desarrollo de los destinatarios en cada una de las regiones geográficas. Segundo, integrar toda la ayuda alimentaria en especie en el Reglamento sobre ayuda humanitaria, de modo que un único reglamento (una única línea presupuestaria) abarque la ayuda alimentaria y la ayuda humanitaria, con procedimientos distintos siempre que sea necesario.

La primera propuesta parece ir demasiado lejos, si lo contrastamos con la reacción de la Comisión, la cual enfatiza el papel único y distinto del Reglamento (concebido como instrumento para colmar el vacío entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo). Cfr. las Respuestas de la Comisión a los pars. 3-9 en pp. 24-25, a par. 34 en p. 26, a par. 91 en p. 30 y a pars. 92-93 en p. 30, *ibidem*.

<sup>1349</sup> La Comisión lo reconoce en p. 26, par. 30, *ibidem*. La evaluación de 2004 tratará la mejora de la estructura de la Comisión y de la gama de instrumentos “en cuanto a programación, evaluación y realización de las operaciones de seguridad alimentaria, cuyo carácter es sumamente complejo”, cfr. p. 24 del “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”.

<sup>1350</sup> Cfr. *ibidem* par. 96, p. 3 y pars. 29-31. Este problema impide formular metas de seguridad alimentaria y valorar si las operaciones de seguridad alimentaria mejoran las condiciones de vida de los más pobres, incumpliendo un propósito del Reglamento 1292/96, cfr. arts. 3.3 y 6.3 del Reglamento.

<sup>1351</sup> Cfr. p. 3 y pars. 73-77 del “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”.

<sup>1352</sup> Cfr. par. 70 *ibidem*.

de contrapartida adelantados ni sobre el progreso de los programas, infringiendo el artículo 31.3 del Reglamento 1292/96<sup>1353</sup>.

Además, el informe observa problemas en los receptores que dificultan la apropiación (gubernamental y de la población) de los proyectos: no existen procedimientos formales de selección de los proyectos con arreglo a criterios claros; la población local no participa en la propuesta y selección de los proyectos; los servicios de los gobiernos delegan la gestión de los programas en organismos paraestatales (como en la Operación Abundancia); y carecen de capacidad técnica y administrativa para gestionar y dar seguimiento a los proyectos<sup>1354</sup>.

Por último, se lamenta de la escasa coordinación existente entre la Comisión y otros donantes, especialmente los Estados Miembros (en el mejor de los casos limitada al intercambio de información)<sup>1355</sup>, así como dentro de los propios servicios de la Comisión<sup>1356</sup>.

Habida cuenta de lo que antecede, el Tribunal de Cuentas recomienda a la Comisión apoyar el desarrollo de bases de datos con información fiable por los propios países en desarrollo sobre las situaciones socioeconómicas familiares, aparte de desarrollar indicadores de seguridad alimentaria<sup>1357</sup>. Para afrontar la falta de apropiación, subraya la necesidad de seguir fortaleciendo la capacidad de los

---

<sup>1353</sup> Cfr. par. 46 del “Informe de Tribunal de Cuentas de 2003”. Asimismo, *vid.* TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe anual relativo al ejercicio 1999 sobre las actividades del presupuesto general, acompañado de las respuestas de las instituciones*, D. O. C 342 de 1 de diciembre de 2000, pp. 1-203, pars. 8.11 a 8.13.

<sup>1354</sup> Cfr. pars. 52-53, y 55-72 del “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”. Estas irregularidades frustran el espíritu de la nueva norma, tendente a fomentar la corresponsabilidad y participación de los receptores y convertirlos en agentes de su propio desarrollo, según se desprende del art. 1.3 del Reglamento 1292/96.

<sup>1355</sup> Cfr. pars. 78-87 *ibidem*. Se vulnera el Reglamento 1292/96, arts. 20, 28 y 30, y pars. 2 y 23 del Preámbulo. Sólo suministra información sobre sus operaciones de seguridad alimentaria la Comisión a los Estados Miembros, no al contrario, conforme ha apuntado en otras ocasiones el Tribunal de Cuentas, *vid.* el Informe Especial 7/98 *sobre el programa comunitario de ayuda al desarrollo relativo a Sudáfrica*, D. O. C 241 de 31 de julio de 1998, pp. 81-123 (pars. 93 a 97); el Informe Especial 4/2000 *sobre acciones de rehabilitación de países ACP como instrumento de preparación de la ayuda normal al desarrollo*, D. O. C 113 de 19 de abril de 2000, pp. 1-32 (pars. 37 a 41); y el Informe Especial 19/2000 *sobre la gestión por la Comisión del programa de asistencia a la sociedad palestina*, D. O. C 32 de 31 de enero de 2001, pp. 1-23 (pars. 84-88).

<sup>1356</sup> Cfr. pars. 38, 46 y 47 del “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”.

beneficiarios (a través del apoyo institucional a los servicios centrales y locales de los beneficiarios)<sup>1358</sup>, así como de elaborar programas realistas que reflejen la capacidad de absorción de los beneficiarios<sup>1359</sup> y la capacidad de la Comisión de gestionarlos y controlarlos<sup>1360</sup>.

La Comisión en sus respuestas<sup>1361</sup> insiste en su continuo esfuerzo por seguir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas<sup>1362</sup>, y alega que muchas de las críticas se deben a los países receptores (a su situación de crisis e instituciones gubernamentales débiles) y no a su propia actividad<sup>1363</sup>. Subraya la importancia del trinomio información-evaluación-control<sup>1364</sup> y enfatiza las bondades del enfoque asociativo (o del apoyo al diseño de la ayuda alimentaria en el contexto de estrategias nacionales de reducción de la pobreza y seguridad alimentaria). Respecto a la suspensión del Reglamento, la rechaza en ese momento y difiere su reflexión a la próxima evaluación del mismo<sup>1365</sup>, conforme advirtió en la evaluación del Reglamento de 2001: *“it will in particular consider possible options to integrate/merge fully both the food security*

---

<sup>1357</sup> Cfr. pars. 97-98 *ibidem*.

<sup>1358</sup> Debe impulsarles a dar prioridad al desarrollo de estructuras locales, cfr. pars. 101-102 *ibidem*.

<sup>1359</sup> Es importante tener en cuenta la capacidad de absorción del receptor. Ésta incluye, aparte de otros aspectos como la (menor) susceptibilidad de que la ayuda alimentaria produzca efectos desincentivadores económicos, la capacidad del país donante de conservar, distribuir, y transportar los productos, y hacer todo ello correctamente.

Sin embargo, siguen produciéndose problemas con la ayuda alimentaria tras ser suministrada a los países en desarrollo. Por ejemplo, el PMA tuvo noticia de que, tras ser entregados a los gobiernos receptores, se perdieron unos 971 millones de dólares en productos (de un total de 971 millones de dólares de ayuda alimentaria proporcionada entre octubre de 1994 y septiembre de 1995). Del total, un 9 % se debió a problemas imputables al origen (deterioro del material de embalaje, deterioro de productos alimenticios), y el 91 % restante (7.345.557 dólares) se debía a problemas en el país receptor (almacenamiento indebido o excesivamente largo, robo, re-embalaje, infestaciones, distribución no autorizada, conflictos internos, procesamiento del producto, desastres naturales...). Vid. WFP, *Losses of commodities after delivery to recipient governments: report for the period 1 October 1994- 30 September 1995*, WFP/EB.2/96/9, 24 April 1996, Executive Board Second Regular Session, Rome 22-24 May 1996, tabla en p. 12 (Anexo I). Y su Corrigendum, WFP/EB.2/96/9/Corr.1, 21 May 1996.

<sup>1360</sup> Cfr. par. 95 del “Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”.

<sup>1361</sup> Se hallan en *ibidem* pp. 24-31.

<sup>1362</sup> Sobre evaluaciones y auditorías, cfr. *ibidem* p. 29 pars. 73-75.

<sup>1363</sup> Aduce estar limitada por el contexto de los receptores, en *ibidem* p. 31 pars. 101-102: *“(t)he Commission shares the Court’s analysis... We must, however, recognise that the political, social and economic environment in developing countries determines the limits of what can be achieved”*.

<sup>1364</sup> *Ibidem* p. 26 pars. 29-31.

*objective and the instrument into the Commission's overall development device.. also look at possible options to define more clearly the division of responsibilities between DEV/EuropeAid Cooperation Office and ECHO with regard to programming, targeting and handling of food aid in kind*<sup>1366</sup>.

De todas maneras, todas estas sugerencias no son un descubrimiento, si tenemos en cuenta que los fallos de Operación Abundancia ya las habían reclamado y la comunidad epistemológica las había recomendado<sup>1367</sup>. Todas ellas tienden a favorecer la viabilidad de formular y aplicar operaciones dirigidas, esto es, determinar los segmentos más pobres de la población en aras a definir las acciones más apropiadas que deben

---

<sup>1365</sup> *Ibidem* p. 30 pars. 91-93.

<sup>1366</sup> Cfr. *ibidem* p. 26 par. 34. Entonces ya advirtió de la especificidad del Reglamento, y la reitera (p. 25 *ibidem*): vincular la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, o lo que es lo mismo, la ayuda alimentaria y los principales instrumentos de desarrollo (FED, ALA, MEDA y otros). Porque la seguridad alimentaria es un objetivo que atraviesa los diferentes sectores y actividades de desarrollo (par. 19), y en los instrumentos de desarrollo a veces hay duplicación con el Reglamento (hay que evitarlo, eligiendo países prioritarios altamente vulnerables a riesgos de inseguridad alimentaria y crisis) y otras veces no tienen muy presentes los objetivos de seguridad alimentaria (par. 20).

<sup>1367</sup> Aparte de las aportaciones doctrinales analizadas en el Capítulo IV.2 de la Segunda Parte, en los 90, se publicaron dos obras con recomendaciones para mejorar la ayuda alimentaria la CE. En primer lugar, destaca el Seminario organizado por ECDPM a instancias de la División de ayuda alimentaria de la Dirección General Desarrollo de la Comisión Europea, al que asistieron tanto miembros de las delegaciones de los Estados en el Grupo de ayuda alimentaria y el Comité de Ayuda y de Seguridad Alimentaria, como miembros de la Dirección General de Desarrollo (DG VIII), *vid.* DG DEVELOPMENT, "Food Aid Policy of the European Community in the context of Food Security in the 1990's", Summary Report of a Workshop held at the European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht, Netherlands, 18-21 November 1990, ECDPM, Maastricht, February 1991. En sus conclusiones, estimaron que la ayuda alimentaria seguía siendo necesaria en los 90 (constituía un recurso adicional para el desarrollo), pero no incrementada sino mejorada. Para mejorar su calidad recomendaron favorecer su integración con otras formas de ayuda (ayuda financiera, programas y flujos globales de ayuda, programas de ajuste estructural), con el propósito de facilitar su planificación. Asimismo, convenía mejorar su control y evaluación, tener en cuenta las necesidades de los países receptores, incrementar las compras locales y operaciones triangulares y las acciones de sustitución (consideradas como la manera más eficiente de estimular la integración de los diversos instrumentos), e incentivar la monetización (por ser más eficiente que la distribución directa).

Otro Informe posterior, también efectuó sugerencias para aumentar la eficacia y la eficiencia, aunque en este caso se refería a la ayuda alimentaria por programas y la ayuda por proyectos cuando los alimentos se venden (monetización) para financiar las acciones de desarrollo, *vid.* E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *op. cit.* (*Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l'Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*). Para incrementar la eficiencia instaba a elegir las estrategias en función del país (no generalizar), siendo requisito indispensable para proporcionar la ayuda alimentaria por programas que existiese una estrategia alimentaria coherente; a ser conscientes de las capacidades de los beneficiarios y las limitaciones administrativas de los donantes; y a adoptar criterios de selección explícitos de la utilización que se debe dar a los fondos de contrapartida. Para una mayor eficacia, recomendaron a los donantes revisar sus procedimientos; considerar como opciones posibles las transacciones triangulares y un apoyo financiero a las importaciones comerciales organizadas por el sector privado; y que los contratos fuesen gestionados y las operaciones dirigidas por organismos sin atribuciones en la gestión del mercado interno de la UE.

emprenderse para promover su seguridad alimentaria. Porque sólo cuando se centra en los países y personas más vulnerables puede la ayuda alimentaria ser eficiente en la promoción de la seguridad alimentaria familiar e individual y considerarse un instrumento de desarrollo eficaz<sup>1368</sup>.

---

<sup>1368</sup> Según hemos acreditado en el Capítulo IV.2.B de la Segunda Parte, muchos asocian la concentración y dirección de la ayuda con el desarrollo, *vid.* N. PILLAI, *op. cit.* p. 217: “(i)t’ s crucial that truly effective and needs-based targeting criteria and practices are defined and implemented in development programming. In their absence, the use of food aid as a developmental input is difficult to justify”.

### **CHAPTER III.- THE EUROPEAN UNION POLICY OF DEVELOPMENT FOOD AID POST 1996**

In order to check the direction of EU *development food aid*, we need to get down to practical aspects or in other words to the food aid policy effectively implemented by Union institutions, because only then will we be in a position to evaluate the role of this sort of food aid in the European Union.

In this respect we will begin by situating *development food aid* in the global context of international food aid and the ODA of the Union (Chapter III.1), to demonstrate the importance of the European Union as a donor and the extent of food aid as part of the ODA of the EU. We shall thus consider the quantitative value of the Union's food aid for development.

Next, we shall concentrate on the way in which the community legal regime for food aid, fortunately and unequivocally directed towards development, is carried out in practice (Chapter III.2). Until now we have only examined the virtues and shortcomings of the EU's legal regime for food aid (basically Regulation 1292/96) in the light of a practical case of food aid, pointing out those aspects of the regulation that surpass criticisms of the previous regime (in which the Operation was carried out), but also several points in which the application of community policy for food aid was (and continues to be) without improvement after the lessons learnt from Operation Flood and more definite regulations are necessary<sup>1369</sup>. Consequently, we have brought forward, in part, the analysis of the way in which community regulations on food aid are put into practice and we should now offer a general substantiation of the coherence between regulations (international and community) for food aid and their application in the EU food aid and food security policy.

---

<sup>1369</sup> The theoretical advance of 1996 was not such a radical change. There are shortcomings in the EU food aid regime, many of which were already known (and acknowledged after Operation Flood), but they continue to increase the separation between the law and its practical application. Food aid is not properly controlled, nor is it subject to evaluation, or effectively evaluated, as admitted in the evaluation of Regulation 1292/96 of NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) and NEI (NETHERLANDS, *op. cit.* (*Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security* (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June

To continue, we will examine two aspects on which regulations are not yet defined but are still being drawn up: the tying of food aid and the use of genetically modified food aid (Chapter III.3). Both constitute the main challenges confronting *development food aid* at the present time, because the attitude adopted by donor policies, will either distance food aid from its leaning towards development or reinforce it.

In this respect, we intend to define the real role that the food aid and food security policy of the EU provides for *development food aid*, with the consequences that this implies for the eradication of hunger and poverty.

### **1) European Union's food aid in the context of international aid and the Union's Official Development Assistance**

Before examining the three contrasting criteria between regulations and policies and the position of the EU in the face of current challenges to *development food aid*, we must situate the food aid of the Union in the global panorama of both international and EU aid for development.

Basically, the aim is to offer a global view of international food aid tendencies, and of the proportions of the EU's ODA and food aid within the same. In this way we will be able to offer later an evaluation of the originality and value of the Union's food aid.

The period from 1990 up to the most recent data will be given particular attention, in order to achieve an insight into the temporary framework before and after the change in the community legal regime.

#### **A) Trends in global food aid**

In order to give a brief description of the international food aid panorama, we shall point out the evolution of its use according to two parameters: its volume (quantitative evolution) and the types used most (qualitative evolution).

---

1996). *Synthesis report*), p. x. *Vid. supra* Chapter II.3 of this Third Part, p. 471 *et seq.* Problems arise in

*i.- Quantitative evolution*

Since its beginnings and in spite of the Food Aid Convention, the international volume of food aid has fluctuated. Towards the middle of the sixties, food aid was about 18 million tons, supplied mainly by the U.S.<sup>1370</sup>. In the early seventies, the world food crisis caused a sharp drop in aid levels, although these were gradually recovered to reach 9-10 million tons of cereals or the equivalent in wheat at the end of the decade. In the middle of the following ten year period, when the severe African food crisis coincided with the depression in world markets, aid continued to increase to reach 11-12 million tons. This upward trend continued throughout 1986/1987 and 1987/1988, but was reversed again in the two following periods (1988/1989 and 1989/1990) due to a more difficult market situation and reduced emergency requirements in Africa.<sup>1371</sup>.

In the last 14 years the global volume of food aid has continued to fluctuate, as shown by the numerical data below:

Table 1: Global supplies of food aid from 1990 to 2003 (in million tons)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>1372</sup>	2003
13.2	12.7	15.3	17.3	12.9	10.2	7.2	7.3	8.4	15.1	11.3	10.9	9.7	10.2

Source: WFP/INTERFAIS<sup>1373</sup>

---

the field of its application, due to the persistent difficulty in the control and evaluation of food aid.

<sup>1370</sup> *Vid.* M. B. WALLERSTEIN, *op. cit.* Tables 3.2 and 3.6, p. 54 and 62, respectively.

<sup>1371</sup> Cereals sent in 1988/1989 and 1989/1990 were again reduced to 11 million tons and 10, respectively. *See* E. CLAY and O. STOKKE, *op. cit.* ('Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art') p. 9 and Graph 1 p. 10.

<sup>1372</sup> The fall in 2002 (11 %) affected programme food aid and emergency food aid above all.

<sup>1373</sup> WFP/INTERFAIS, Graph 1 'Global Food Aid Deliveries in 1990-2003', in *2003 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2004, in <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm#> (October 2004); and Table 9 "Global Food Aid Deliveries in 1994-2003 (in tons- cereals in grain equivalent", *ibidem*. Also, for data up to 2002 *see* WFP/INTERFAIS, Graph 1 'Global Food Aid Deliveries', in *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/1\\_GlobalFoodAidDeliveries.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/1_GlobalFoodAidDeliveries.htm) (May 2004) and Table 9 'Global Food Aid Deliveries in 1993-2002', *ibidem*, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table9.pdf> (May 2004) (for exact amounts, products and recipients).



In the case of the U.S.A., the lack of stability is due to the fact that Public Law 480 is budgeted in financial terms so that the volume of goods distributed is the opposite of price movement, with the consequent effect on food security<sup>1374</sup>. The remaining members of the Food Aid Convention (the majority with regard to number, not by value or importance as donors) do not commit the same mistakes, although a certain sensitivity is appreciable in the volume of food aid in relation to product prices. This sensitivity is even more pronounced in countries that are not part of the Food Aid Convention in that they do not commit themselves to supply even a minimum of food aid.

*ii.- Qualitative evolution*

If we observe the evolution of international food aid according to the category or type of aid employed, several unmistakable tendencies can be appreciated from 1990 to 2002. The first is the fall in development food aid, particularly programme food aid. We have already examined the fall in food aid for development and the increase of that for emergency<sup>1375</sup>, but the subcategories included in the former (programme food aid and project food aid) and their changes in relation to emergency food aid have not yet been dealt with. During the nineties and until 2002, project food aid has not suffered important quantitative changes, while programme food aid has. In fact, from 1990 until 1996, programme food aid has been noticeably higher (although less and less) than project food aid, as it has been from 1998 until 2000<sup>1376</sup>. As for emergency food aid, it has experienced greater variations than project food aid, with differences that are not as

---

<sup>1374</sup> Food aid from the United States is flagrantly sensitive to price variations and does not function as a counter-cyclical element for world food economy which can mitigate the effects of market fluctuations in recipient countries. This affects food security: *the aggregated consequence of donor decisions is to leave the level of food aid allocations and shipments still significantly pro-cyclical...that is a serious weakness of the existing international arrangements...The partial success of international agreement in making food aid an instrument of international food security*, *vid.* E. CLAY and O. STOKKE, *op. cit.* ('Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art') p. 28.

<sup>1375</sup> According to latest figures, the *development food aid/emergency food aid* ratio continues to separate: 33%/67% in 2003. Cf. WFP/INTERFAIS, Graph 15, 'Breakdown of 2003 Food Aid Deliveries by Category', in *2003 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, May 2004, in WFP/INTERFAIS "Explanatory Notes- 4. Food Aid Categories", <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm#> (October 2004)

<sup>1376</sup> There are two reasons for the progressive withdrawal of programme food aid, the main form of food aid until the end of the eighties: the deliberate election of some donors (favouring emergency food aid and the food security and human resources development projects) and the increase in humanitarian aid.

sharp as programme food aid<sup>1377</sup>; and in 2002 it greatly exceeded the other two, followed by project food aid and programme food aid.

Secondly, the distribution of food aid keeps on being of foremost importance despite the growth of sales or monetisation. From 1990 to 2002, there is a notable difference between the food aid sold (programme food aid, monetised projects) and that distributed to beneficiaries, not only in quantity but also in stability (food aid sold has fluctuated). In 2002, 34 % of global food aid has been sold (3.3 million tons), while the remaining 66 % (6.3 million tons) has been distributed to end recipients<sup>1378</sup>.

On the other hand, the amount of local purchases and triangular transactions is modest. Of the 9.6 million tons of products supplied as food aid in 2002, one million tons were acquired in developing countries. This represents 10.5 % of total food aid in 2002, with 6 % corresponding to local purchases (558,000 tons) and 4.5 % to triangular transactions (442,000 tons)<sup>1379</sup>.

Lastly, in fourth place we can see the prevalence of free food aid. Since 1990 donations greatly exceed loans or concessionary transactions. This is due to the incentive introduced in the 1999 Food Aid Convention, which for the first time establishes a top limit to the contributions that each donor may supply in the form of concessionary transactions in accordance with the Convention (20 % of each member's commitment)<sup>1380</sup>. In 2002, 88 % of global food aid has been supplied purely as a donation (8.4 million tons), whilst the remaining 12 % (1.2 million) has been delivered on concessionary terms<sup>1381</sup>. This tendency has increased in 2003: of the 10.2 million

---

<sup>1377</sup> Cf. WFP/INTERFAIS, Graph 14 'Food Aid Deliveries by Category in 1990-2002', in *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/4\\_FoodAidCategories.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/4_FoodAidCategories.htm) (May 2004)

<sup>1378</sup> See WFP/INTERFAIS, Graph 23 'Food Aid Deliveries by Market Sales in 1990-2002', in *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/8\\_SALE\\_OF\\_FOOD\\_AID.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/8_SALE_OF_FOOD_AID.htm) (May 2004)

<sup>1379</sup> Cf. WFP/INTERFAIS, Graph 25 'Food Aid procurement in Developing Countries in 1990-2002', in *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/9\\_2FoodAidProcurementInDevelopingCountries.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/9_2FoodAidProcurementInDevelopingCountries.htm) (May 2004)

<sup>1380</sup> Article IX.c of the 1999 Food Aid Convention requires that at least 80 % of the contribution of each member be in the form of donations. If the recipient of the food aid is a least developed country, this percentage is risen to 100 % as stipulated in article IX.b.

tons of food aid, 94 % has been provided as a donation and only 6 % has been on concessionary terms<sup>1382</sup>.

#### B) The weight of the European Union in the multilateral ODA

EU food aid is a part of the ODA of the Union<sup>1383</sup>, which is financed in two ways, one is the general budget (aid to development item) and the other is extra-budgetary (European Development Fund or EDF).

Since its beginnings as a donor, the importance of the European Union in the ODA has gradually increased. Although available data to support these extremes are only until 1995, they can be used to illustrate an active trend.

In 1995<sup>1384</sup> the European Community was the fifth world donor: it supplied 7.1 billion dollars or 10.5 % of all the development aid (ODA and OA) paid out by OECD member countries.

From 1990 to 1995, the European Commission and the European Investment Bank managed a quarter of the the multilateral ODA, making the Community the second multilateral donor after the International Development Association of the WB (IDA)<sup>1385</sup>. Comparing aid from the OECD and that of the EC (only ODA), from 1986 to

---

<sup>1381</sup> *Vid.* WFP/INTERFAIS, Graph 24 'Food Aid Deliveries by Terms of Delivery in 1990-2002', in *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/8\\_2TermsDelivery.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/8_2TermsDelivery.htm) (May 2004)

<sup>1382</sup> To be precise, 9.6 million tons and 600,000 tons, respectively. *See* WFP/INTERFAIS, '8. Sale of Food Aid and Terms of Delivery', in *2003 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2004, in <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm#> (November 2004)

<sup>1383</sup> In 2001, the ODA has reached 5,961 million U.S. dollars and the following year has reached 6,561, OECD, *European Union ODA*, 'DAC Development Co- operation Directorate- Aid Statistics- Donor Aid Chart European Union', at <http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/1875307.gif> (August 2004) For U.S.A., *see* OECD, *United States ODA*, 'DAC Development Co- operation Directorate- Aid Statistics- Donor Aid Chart – United States', at <http://www.oecd.org/dataoecd/42/30/1860571.gif> (August 2004)

<sup>1384</sup> A. COX, A. KONING, A. HEWITT, J. HOWELL and A. MARR, *op. cit.* (*Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*), analyse the ODA from 1986 to 1995 and warn that the European Community is classified as a multilateral organization in the DAC reports although this continues to be debated within the Commission (*see* p. 106 footnote 7).

<sup>1385</sup> Cf. A. COX, A. KONING, A. HEWITT, J. HOWELL and A. MARR, *op. cit.* (*Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*) p. 106 and Table 7.2 'Proportion of Total Multilateral ODA' p. 107.

1994 food aid from the EC was 16 % of the total ODA and the food aid of the DAC donors was 4 % of the ODA, and 29 % of undertakings for food aid for the period from 1986 to 1994 were channelled through the EC programme.

Concretely, Member States almost tripled their proportion of the total aid of the OECD, from 11.3 billion dollars in 1984 to 38.6 in 1995<sup>1386</sup>, which signifies that the combined contribution from the EC and States amounted from 39 % of the total OECD aid in 1984 to 59.5 % in 1995. And the proportion of the European Community's aid programme went from 5 % of all the OECD's aid in 1984 to 10 % in 1995, and from 12.9 % of total European aid to 17.6 %.

Finally, we can establish the importance of food aid in the community aid programme: in the mid-nineties it was the EC's second largest area of aid, after economic infrastructure and services<sup>1387</sup>.

### C) The volume of the food aid of the Union

There has been an important growth in the food aid of the Union since the end of the sixties. In 1994 it represented a third of the minimum contributions to the Food Aid Convention and of expenditure on food aid communicated by the members of the DAC<sup>1388</sup>.

Nevertheless, the Union has followed the international trend and, in the same way as international food aid, Union aid has dropped within the ODA, particularly since the nineties.

With respect to volume, it has shown a slight increase in absolute terms (a rise from 3.2 billion ecus in the eighties, to 4.2 in the nineties), but it has dropped as a proportion of all the EC's aid programme from an average of 21 % in 1986-90, to 14%

---

<sup>1386</sup> It includes contributions from Member States independently and to the EC programme. If only the latter are analysed they go from 1.4 to 5.3 billion.

<sup>1387</sup> *Ibidem* p. xv.

in the nineties (until 1995). This excludes the ACP countries, the only ones for which food aid has increased as a percentage of total aid, from 5 % to 13 %<sup>1389</sup>.

As for the part of the budget assigned to food aid, it has also been reduced. The allocations destined to chapter B7- 2 0 of the budget of the EU (line for food aid and food security) have dropped from 530 million euros in 1997 to 465 million euros in 2001, which signifies a decrease of 12 % in 4 years. And the item that has suffered this cut has not been food security but food aid: reduced from 369 to 249 million euros, including transport charges. However, this fall only seems to affect transport costs (from 218 to 98), not food aid (which is always 151 million)<sup>1390</sup>.

This reduction of the part of food aid in the total of the ODA (to 5 % at the end of the nineties)<sup>1391</sup> can be explained both by the decrease of food aid from some donors, and by the fall in the proportion of food aid in the total of public aid for development (to 5 %), and by the increase in other aid instruments upon adoption of the “policy” of concentrating *development food aid*.

#### D) The growing importance of the community food aid programme

Total food aid supplied by the EU to developing countries covers the aid provided by the European Community (Commission) and that supplied by Member States<sup>1392</sup>. The relation existing between both components indicates the trust of (and the value attributed by) Member States in the Commission to manage food aid.

---

<sup>1388</sup> Vid. E. CLAY, S. DHIRI and C. BENSON, *op. cit.* (*Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l' Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*) Figure 1 p. 7. They show data relative to EU food aid from 1970 to 1995 in proportion to the global volume of food aid.

<sup>1389</sup> See A. COX, A. KONING, A. HEWITT, J. HOWELL and A. MARR, *op. cit.* (*Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*) p. 30.

<sup>1390</sup> Cf. 'Informe del Tribunal de Cuentas de 2003', par. 35, and p. 9 Cuadro 1 'Créditos de compromiso para la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria respecto a los ejercicios entre 1994 y 2001'.

<sup>1391</sup> Data taken from E. CLAY, S. DHIRI and C. BENSON, *op. cit.* (*Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l' Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*) p. 8.

<sup>1392</sup> It should be remembered that since a EEC Council decision in 1968 to share the minimum overall contribution, the principle of subsidiarity applies.

Proportions of food aid in cereals from the EC and Member States have varied progressively more and more in favour of channelling food aid through the Commission: in the first Food Aid Convention the ratio agreed in the Community was 29/71 % (community actions/national actions); after the 1980 Food Aid Convention the percentage of community action in the minimum contribution was increased to 55 %, and to 56 % in the 1986 Food Aid Convention<sup>1393</sup>.

In the early nineties the Commission paid out almost 60 % of EU expenditure in food aid, and more than 20 % in overall expenditure; and members the other 40 % (from 12 to 15 % of overall expenditure)<sup>1394</sup>.

Community actions organized by the Commission continue to grow: from 50 % in the early seventies to more than 2/3 between 1989 and 1994, particularly destined for emergency interventions and new food aid initiatives such as programmes allocated to economies in transition<sup>1395</sup>.

Therefore, data reflect the fast growth of the food aid programme of the EC in the last three decades, as the States have channelled an increasing portion of their total aid programmes through the European Commission.

## **2) The execution of community regulations on *development food aid*. Special attention to the most controversial aspects**

The importance of the EU and its Member States as food aid donors can be deduced from the preceding paragraphs: they have been signatories of the Food Aid Convention since 1967 with a collective undertaking to give the second minimal contribution with regard to size; since 1968 the Union has made regular contributions of resources to the WFP and the IEFER (International Emergency Food Reserve); and has channelled food through other United Nations organizations (ACNUR, UNBRO - United Nations Border Relief Operation - and UNRRA - United Nations Relief and

---

<sup>1393</sup> See J. SHAW and E. CLAY, *op. cit.* (*World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*) p. 168.

<sup>1394</sup> *Vid.* E. CLAY, S. DHIRI and C. BENSON, *op. cit.* (*Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l'Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*) p. 8-9.

<sup>1395</sup> *Ibidem.*

Rehabilitation Administration -), the ICRC, the League of Red Cross Societies (LRCS) and many NGOs. Consequently, the calibre of its quality as a donor places it in the sights of our research, since its policies should reflect the changes that have taken place in the international food aid regime and in its own regulations, which tend to convert this type of action into an instrument for development integrated into the cooperation for development policy of the countries and the Union<sup>1396</sup>.

We have already seen that the food aid and food security policy of the EU is drawn up by the European Commission with assistance from the Food Security and Food Aid Committee, whereas its definition concerns the Council<sup>1397</sup>. In theory, it is centred on poverty relief and the human need to have access to sufficient food and aims at increasing the flexibility of the Commission to define intervention strategies that can adapt easily to the specific needs of each recipient country. We can, therefore suppose that the policy is developed with this intention within the framework of international agreements (Food Aid Convention, Agreement on Agriculture and Marrakech Decision) and above all of its own regulation. However, this assumption is distorted in some cases, as soon as the application of the policy in the daily activity of the EU is analysed.

We shall take three aspects of the effective *development food aid* supplied by the European Commission to prove that, although the policies and regulations normally go together, in some cases the opposite happens. These correspond to the main characteristic elements of the new legal basis of 1996 and constitute the key points to illustrate the coherence (or incoherence) of EU policy with the regulations, and its shortcomings: the type of *development food aid* employed (Chapter III.2.A), the preferred channel for its supply (Chapter III.2.B) and its recipients (Chapter III.2.C). It must be remembered that within the food aid of the EU, only that implemented by the European Commission will be analysed.

---

<sup>1396</sup> For an excellent description of the European Union's food aid in 1993, see J. SHAW and E. CLAY, *op. cit.* (*World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*) p. 165-176. We have already seen that in the past there was growing tension between the use of food aid as a way of disposing of increasing surpluses and its use as an important part of the aid for development from the EC. But since the early eighties, a series of community regulations and political declarations insisted on the use of food aid in favour of development, as a flexible resource, and the need to delegate its programming and mobilization to those in charge of aid for development in the European Commission.

<sup>1397</sup> Cf. arts. 19-29 of Regulation 1292/96. It must be remembered that Member States are represented both in the Committee and in the Council's food aid group.

A) The type of development food aid used: the impulse of new practices

The most controversial aspect of the types of food aid used by the EU is its evolution from aid in kind to other practices akin to financial aid.

In accordance with our findings, the effectiveness and the efficiency of food aid in eliminating hunger and poverty are associated with the increase in flexibility and adaptation to recipients' needs<sup>1398</sup>. To achieve this, the new community legal regime of 1996 no longer promotes food aid in kind and has gone on to foment other practices that bring food aid closer to food assistance as a measure designed to overcome hunger, whether it be of a chronic or transitory nature<sup>1399</sup>. We refer specifically, to monetisation practices and the practices of combination of food aid with financial and technical aid.

On the basis of this trend, it can be understood that according to Regulation 1292/96 food aid in kind (i.e. traditional distribution of food aid) - including related transport costs - has been significantly reduced<sup>1400</sup>, adjusting to the recommendations of previous studies that showed its high degree of inefficiency. It is no longer the general type of food aid, but it is only employed in emergency situations and in cases in which it appears to be the most appropriate instrument of those available to the Commission (situations of crisis and post-crisis and situations in which the vulnerability of the recipient population so requires). Nevertheless, it continues to be an important component of the food security programme of the Community. Only a part of this aid is sold on the market and permits the constitution of counterpart funds<sup>1401</sup>, since the

---

<sup>1398</sup> Cf. EUROPEAN COMMISSION, *EC Food Security and Food Aid Programme*, DE 86, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, April 1996. See also Chapter IV of the Second Part of the thesis.

<sup>1399</sup> *Vid.* NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) and NEI (NETHERLANDS), *op. cit.* (*Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June 1996). Synthesis report*) p. xvi.

<sup>1400</sup> Food aid in kind (including related transport costs) has dropped from 90 % in 1993 to 40 % in 1999 and is expected to fall further. See EUROPEAN COMMISSION, 'Interventions', in EUROPEAN COMMISSION, 'European Commission- EuropeAid- Programmes and Projects- Food Security Network- Interventions' [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/interventions\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/interventions_en.htm) (May 2004)

<sup>1401</sup> This is another reaction to the deficiencies of Operation Flood.



majority is directed straight to vulnerable parties (usually managed by the WFP<sup>1402</sup> and NGOs) or employed to reconstruct national food security reserves. The priority given to local and triangular purchases keeps on being one of its characteristics<sup>1403</sup>.

But aid in kind is not the only kind of food aid and its reduction does not mean that food aid will disappear as a category. Since greater efficiency and flexibility are usually associated with food in cash or monetised food aid, this aid in kind tends to be substituted by food for work projects, monetised food aid, substitution actions and other complementary actions to support food security.

Consequently, food aid has dropped and the importance of other actions to support food security (consisting mainly of financial aid) has risen considerably, from almost 3 % to 36 % in 1999. “Foreign currency facility” accounted for 23 % in 1999, but should be evaluated with caution, bearing in mind the different standpoints of the Court of Auditors and the Commission<sup>1404</sup>. In accordance with former regulations and procedures, the majority of activities had to be financed with counterpart funds, but the EU now leans towards more direct financing, which permits a reduction of costs, improved planning and concentration of activities. Lastly, early warning systems and storage actions made up 2 % in 1999.

Conflict arises when interpreting this tendency, is food aid weakened or strengthened when integrated in other food security and development strategy actions? We are inclined for the second interpretation, more balanced, and compatible with our strict definition of food aid: the means is revitalized, endowing it with greater efficiency and capacity to contribute to development. Because if we tried to sustain an omnipotent conception of the aid (as an auto-sufficient solution in its contribution to development), food aid would be heading for complete failure.

---

<sup>1402</sup> On contributions to the WFP, see COMISION EUROPEA, *op. cit.* (*Informe Bianual 1998/1999: Programa Comunitario de Ayuda y Seguridad Alimentarias. Por una apropiación nacional de la seguridad alimentaria*) p. 94-95, for data for 1998/1999. And also for data for 2000, see. E. MILLSTONE and T. LANG, *op. cit.* p. 26-27; at this date, the European Commission was the third contributor to the WFP (with 118 million dollars) after the U.S.A. (796 million) and Japan (260 million).

<sup>1403</sup> The White Revolution had already demonstrated the problems of food aid in kind supplied directly by the donor and thus the need to evolve to this sort of aid.

<sup>1404</sup> *Vid. supra* Chapter I.1.B.iv of the Second Part, p. 195-196.

Another collateral aspect would be to evaluate whether this trend involves an extension of the concept of food aid (which also covers sales and monetisation practices), including other practices previously related to financial aid. In agreement with our strict vision, it would not be too correct. The fact that the instruments of development come close should not cause us to identify them, but rather to coordinate them. This poses a problem in that there are no instances for the coordination of food aid and financial aid.

### B) Aid supply channels

Apart from substantial alterations in the type of action, there has also been a change in the aid supply channels. Direct *development food aid* was preferred initially, but indirect *development food aid* was chosen more and more in accordance with the recommendations of the European Parliament<sup>1405</sup> and doctrine<sup>1406</sup>. By definition, this aid is more neutral and free from the interference of interests inconsistent to development. In addition, it has been shown to be more economically profitable, effective and efficient in certain cases.

However, in the last decade a change of direction has taken place. A significant increase in direct food aid can be observed with the corresponding decline of indirect aid<sup>1407</sup>:

	1993- 95	1996- 99
Direct aid	29 %	50 %
of which: NGO	0 %	5 %
Indirect aid	63 %	44 %
of which: NGO	29 %	18 %
WFP	24 %	22 %
others	10 %	4 %
Other	8 %	6 %

<sup>1405</sup> See Resolución *sobre determinadas formas de alcanzar mayor seguridad alimentaria*, p. 278 para. 20 and p. 277 para. 5 point 3, where the Parliament defends granting pre-eminence to indirect food aid.

<sup>1406</sup> *Vid. supra* Chapter IV of the Second Part.

<sup>1407</sup> Cf. NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) and NEI (NETHERLANDS), *op. cit.* (*Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June 1996). Synthesis report (November 2000)*), p. xi. Also, see J. SHAW and E. CLAY, *op. cit.* (*World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*) p. 169.

More than half of the Programme of the EU is devoted to direct food aid<sup>1408</sup>, always linked to the existence of an agreement of association with the government of the recipient country on the identification and application of long term food security strategies<sup>1409</sup>. With this procedure two of the key principles of the community programme are strengthened: national appropriation and joint responsibility. Once again this reflects the purpose to cut down on food aid in kind and increase financial aid, monetised food aid, and to integrate food aid into the national policy. Nevertheless, the tool used to promote this process is dangerous budgetary support, dependant on the definition of a food security policy or at least the identification of the main leanings of the same; and this sort of aid is openly more sensitive to the interests of the donor.

Indirect aid constitutes the second pillar of the community programme for food security<sup>1410</sup>. In this case the EU gives financial support to certain organizations and programmes (different from the Community and Member States) according to their comparative advantages, and it is these that provide food aid to the recipients. Two kinds of actions are included in this aid: financing of the activities of international organizations (regional or local), and the involvement of the NGOs in food aid. The WFP continues to be the main associate of the Commission, whose support has been centred since 1997 in the IEFER and in the support programme for refugees and displaced persons. Other 'recipients' of indirect food aid of the Union are the FAO, UNRWA and the WHO<sup>1411</sup>.

---

<sup>1408</sup> *Vid.* EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.* ("Interventions").

Also see PARLAMENTO EUROPEO, *op. cit.* ("Ficha 6.4.5. sobre Alimentos y seguridad alimentaria") p. 3. In 1999, 55 % (258,55 million euros) of the total aid budget consisted of direct aid from the Commission, supplied to Angola, Armenia, Azerbaijan, Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Cape Verde, China, Ethiopia, Georgia, Haiti, Jordan, Kosovo, Kirghizstan, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, North Korea, Peru, Rwanda, Tajikistan and Zimbabwe.

<sup>1409</sup> Once negotiated, it is usually administered by the recipient government according to a preestablished national support plan, although association agreements may be reached with other local entities such as NGOs. See COMISION EUROPEA, *op. cit.* (*Informe Bianual 1998/1999: Programa Comunitario de Ayuda y Seguridad Alimentarias. Por una apropiación nacional de la seguridad alimentaria*) p. 13-14.

<sup>1410</sup> In 1999 indirect food aid represented 45 % of the budget (the other 214.64 million euros). Cf. EUROPEAN PARLIAMENT, *op. cit.* ('Ficha técnica 6.4.5. sobre Alimentos y seguridad alimentaria') p. 3.

<sup>1411</sup> Figures are available on indirect food aid channelled through these programmes: WFP (123,872 million euros in 1998 and 104,138 in 1999), EuronAid (38,990 million euros in 1998 and 55,000 in 1999), FAO (14,499 million euros in 1999), UNRWA (12,290 million euros in 1998 and 12,998 in 1999) and ICRC (9,207 million euros in 1998). See COMISION EUROPEA, *op. cit.* (*Informe Bianual*

With regard to the NGOs<sup>1412</sup>, we must distinguish between EuronAid and the remaining individual NGOs. EuronAid, the NGO collective which is a partner of the European Commission, continues to manage all the allocations of food aid in kind donated by the Commission to NGO projects<sup>1413</sup>. But, since 1997, the Commission also finances programmes in cash and NGO projects that fight against food insecurity, up to the limit of the global financial allocation decided on an annual basis; there are even times when they are complemented by support in kind through EuronAid. In both cases (EuronAid and individual NGOs), special attention is paid to ensure coherence with other EU interventions (direct or indirect) in the recipient country or region; furthermore, local and triangular purchases are favoured.

---

*1998/1999: Programa Comunitario de Ayuda y Seguridad Alimentarias. Por una apropiación nacional de la seguridad alimentaria) p. 94-95.*

<sup>1412</sup> The criteria to be fulfilled by NGOs, as stipulated in art. 9.2 of Regulation 1292/96 (capacity and experience), are similar to those established in Council Regulation (EC) No. 1658/98 of 17 July 1998, *sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo*, modified by Regulation (EC) No. 1882/2003 of the European Parliament and the Council of 29 September 2003, *op. cit.* On this point, *vid. EUROPA op. cit.* ('Seguridad alimentaria: política y gestión de la ayuda alimentaria').

<sup>1413</sup> EuronAid (web site <http://www.euronaid.nl>) is a European network of NGOs created in 1981 under Dutch law as a non-profit association having as its objective the management of procurement, transport and logistics of food aid in kind managed by NGO programmes, as well as facilitating dialogue on food aid and food security policies between the European Commission and other parties. The services of DGIII promoted its creation among all the NGOs that received donations from the Commission to provide food aid. Until 2003, it received global donations from the Commission (set in an annual agreement) and then set up contracts for cooperation and services with the NGOs that managed each project and that were selected on a case by case basis from the applicants.

However, since January 1, 2003, which is when the new financial regulation came into force (Council Regulation No. 1605/2002 of 25 June 2002, on the financial regulation applicable to the European Communities' general budget and its rules of application – Commission Regulation No. 2342/2002 of 23 December 2002), this network is blocked, in crisis, and in danger of disappearing. The financial and internal limitations (particularly administrative) of the EU have blocked its programmes and de facto the European Commission has suspended the NGOs' food aid programme. In 2004, and for the first time, Euronaid has no part in the annual food aid programme.

With the new financial regulations, the system has changed from the official letter (annual letter, agreement), to the signature of a standard annual contract of donation between Euronaid and EC-AIDCO-F5, the same as any other individual NGO. Numerous provisions reduce flexibility: a financial guarantee is now required and separate bank accounts have to be opened for each action, the absence of presentation of proposals, the admission of direct concessions, greater authority of the Commission in management – since it will make purchases and decide which NGO receives the donations. In addition, once the annual contract has been signed, the EC has added other important limitations such as the back-dating of the new regulation (which has led to suspension of payments for programmes from 2003), the reduction of the sum of the contract from 50 million to 40, and the cancellation of programmes in March, 2004. Cf. EURONAIID, 'Impact of Financial Regulation', in <http://www.euronaid.nl/latest/Lobby-docs/Fi%20Reg%20and%20EA%20financing.pdf> (January, 2004); EURONAIID, 'Background current situation', in [http://www.euronaid.nl/latest/Lobby-docs/EuronAid\\_Lobbying\\_Background\\_Paper\\_March2004.pdf](http://www.euronaid.nl/latest/Lobby-docs/EuronAid_Lobbying_Background_Paper_March2004.pdf) (March, 2004); and EURONAIID,

However, indirect aid through NGOs has also dropped, both in direct and indirect programmes:

Financed projects, decentralized cooperation in 2000-2001  
according to regional distribution:

Year	TOTAL BUDGET euros	Africa	Latin America	Mediterranean	Pacific	Caribbean and Pacific	All ACP Countries	All Countries
2000	2,967,009	1,182,570 (40 %)	601,362 (20 %)	391,424 (13 %)	161,856 (5 %)		256,025 (9%)	373,772 (13 %)
2001	5,059,558	1,113,778 (22 %)	1,996,358 (39 %)	1,038,801 (21 %)		813,021 (16 %)		97,600 (2 %)

Source EuropeAid<sup>1414</sup>

### C) Recipients of the aid

The EU's approach to recipients of aid, as is currently the case with the majority of donors, is based on macroeconomic indicators. An Appendix to Council Regulation 1292/96, gives a list of the countries that qualify for food aid. This list includes Least Developed Countries (LDCs), Low-Income Countries (LICs) and Lower-Middle Income Countries (LMICs).

Since this appendix includes about 125 countries, the EU has decided to concentrate its interventions in a limited number of countries in order to increase the effectiveness and efficiency of its aid. With this objective, the Commission has prepared a list of priority countries with greater priorities from these "candidate" countries, all of which are characterized by low income, low food security and high dependence on food imports. This catalogue divides the recipients into two groups: group 1, made up of least advanced countries of low income, high food dependency and high food insecurity; and group 2, made up of countries in crisis or post-crisis facing severe food insecurity.

---

'Immediate actions', in [http://www.euroaid.nl/latest/Lobby-docs/EuroanAid\\_Appeal\\_for\\_action.pdf](http://www.euroaid.nl/latest/Lobby-docs/EuroanAid_Appeal_for_action.pdf) (April 2004)

<sup>1414</sup> EUROPEAID, *Projets financés, coopération décentralisée pendant 2000-2001 selon la distribution régionale*, in 'EuropeAid- Français-Programmes et Projets-Cofinancement ONG et Coopération décentralisée-PVD-Statistiques & Budget', [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong\\_cd/stats\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong_cd/stats_fr.htm) (August 2003)

This list is revised and updated annually. Each year, therefore, a selection is made of countries qualifying for aid in accordance with the criteria formulated in Regulation 1292/96. The fortunate countries chosen in 2002 according to these rules are as follows<sup>1415</sup>:

GROUP I. 21 priority countries in 2002 (benefited with structural assistance): Albania, Armenia, Azerbaijan, Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Cape Verde, Ethiopia, Georgia, Haiti, Honduras, Kyrgyzstan, Madagascar, Malawi, Mauritania, Moldavia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Peru, Yemen.

GROUP II. 16 countries in crisis or post-crisis in 2002: Afghanistan, Angola, Congo (RDC), North Korea, Cuba, Ecuador, Eritrea, Guatemala, Liberia, Montenegro, Palestinian Territory, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Moldavia, Tajikistan.

Several changes have been made in the groups in 2003. Albania disappears from the first, and Eritrea is transferred from the second to the first group. Other countries eliminated from the second group, but excluded from EU aid are Cuba, Guatemala and Montenegro<sup>1416</sup>.

Nevertheless, *on passing from eligible countries to the actual recipients* of the aid, we see that in practice the reality differs from previsions. In 1999 Euronaid proved that allocations to non-priority countries remained at a high level<sup>1417</sup>, and currently remain to do so. If we look at the regional share-out of assistance for food security, we observe that aid provided to ACP countries dropped from 51 % in 1993-95 to 44 % in 1996-99; while in the case of Asia and Latin America it increased from 12 % to 19 % and from 8 % to 12 % respectively<sup>1418</sup>. This has meant that in 2002 the EC has been the

---

<sup>1415</sup> The persistence of high flexibility in the annual selection process should be emphasized in relation to this list, as acknowledged by EuropeAid, *vid.* EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.* ('Interventions').

<sup>1416</sup> Cf. 'Informe del Tribunal de Cuentas de 2003', para. 8 and p. 5 footnotes 3 and 4.

<sup>1417</sup> See EURONAIID, *Review of NGO Food Aid Projects 1996- 1999*, EuronAid, The Hague, 1999, Chapter 2.

<sup>1418</sup> NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) and NEI (NETHERLANDS, *op. cit.* (*Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June 1996). Synthesis report*) p. 3. **The incorporation of the CEEC (Central and Eastern European Countries) and NIS (New Independent States) was associated with a diversion of aid for development from traditional recipients.** In 2000, the EC was the major donor in these countries (39 % of all the aid from all the donors to the CEEC/NIS), and provided 34 % of its aid to all recipients. Total amount of EC's aid to all

second most important donor in Africa (12% of the aid of all donors to African countries), providing 29% of its aid to all recipients<sup>1419</sup>; the fifth donor in Asia (5 % of the aid from all donors to Asian countries) with 11 % of its aid to all recipients<sup>1420</sup>; the fifth donor in Latin America and the Caribbean (6 % of the aid from all donors to Latin American and Caribbean countries), providing 10 % of its aid to all recipients<sup>1421</sup>; and the sixth donor in Oceanian countries<sup>1422</sup> (2 % of the aid from all donors to Oceanian countries), with 0 % of its aid to all recipient countries.

If we focus specifically on food aid, the trend towards Asia, Latin America and the Central and Eastern Europe Countries and New Independent States (CEEC/NIS) is intensified. In 2000, food aid from all donors to Sub-Saharan Africa has risen to 2,985,900 tons of cereals in wheat equivalent, 746,300 tons to North Africa and the Mid-East, 3,720,900 tons to Asia, 970,600 tons to Eastern Europe and the NIS and 1,181,900 to Latin America and the Caribbean<sup>1423</sup>. With regard to food aid provided to these recipients by the EC in 2002, the results are similar, except for a disproportionately high volume to the East of Europe and the NIS: 336,578 tons to Sub-

---

recipients was 9,359 million, and 3,222 million to these. Data from OECD/DAC, 'Top ten donors and recipients in CEECs/NIS, 2002' in 'OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- CEECs/NIS', <http://www.oecd.org/dataoecd/43/29/15161518.PDF> (August 2004)

<sup>1419</sup> OECD/DAC data, 'Top ten donors and recipients in Africa, 2002', in 'OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Africa', <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/7504863.PDF> (August 2004) Total EC's aid to all recipients 9,359 million, to these 2,750 million.

<sup>1420</sup> OECD/DAC data 'Top ten donors and recipients in Asia, 2002', in 'OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Asia', <http://www.oecd.org/dataoecd/39/51/7504871.PDF> (August 2004) Total EC's aid to all recipients 9,359 million, to these 1,069 million.

<sup>1421</sup> OECD/DAC data, 'Top ten donors and recipients in Latin America and the Caribbean, 2002', in 'OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Latin America and the Caribbean', <http://www.oecd.org/dataoecd/39/50/7504885.PDF> (August 2004) Total EC's aid to all recipients 9,359 million, to these 315 million.

<sup>1422</sup> OECD/DAC data, 'Top ten donors and recipients in Oceania, 2000', in 'OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Oceania', <http://www.oecd.org/dataoecd/43/30/15161510.PDF> (August 2004) Total EC's aid to all recipients 9,359 million, to these 24 million.

<sup>1423</sup> WFP/INTERFAIS, *op. cit.* (Table 15 'Food aid deliveries by recipient country in 1993-2002').

Saharan Africa, 34,692 to the North of Africa and Mid-East, 80,509 to Asia, 13,232 to Latin America and the Caribbean, and 107,657 to Eastern Europe and the NIS<sup>1424</sup>.

Therefore, upon analysis of the recipients of the food aid of the Union we confirm that political and economic motives continue to interfere with humanitarian, development and food security preoccupations in the distribution of aid<sup>1425</sup>.

## **2) The position of the European Union on certain fields under regulation**

To complete the examination of the role played by *development food aid* in EU policy, two aspects should be analysed on which international and community regulations on food aid are being drafted, i.e. no adequate and developed provisions have been drawn up which would enable us to contrast policy.

In spite of this, the position adopted by each donor is vital to determine which way aid will go, since they respond to current challenges to the regime which may cause it to be diverted from development: the tying of food aid and the use of genetically modified food aid.

### **A) Status of the tying of food aid**

A cornerstone question relative to EU food aid and of all aid for development is its linkage (direct or indirect) with the purchase of goods and services from the donor. This sort of conditioned aid is only possible in cases of project aid, as aid can only be tied to projects.

Although there is an international consensus on the effects of this tying on reducing the efficiency of the aid and the importance of untying for coherence of the development policy<sup>1426</sup>, regulations and practices do not correspond with these beliefs.

---

<sup>1424</sup> WFP/INTERFAIS, *op. cit.* (Table 4 'Food aid deliveries in 2002 by Recipient and Donor').

<sup>1425</sup> Many studies prove the weight of these interests in the distribution of foreign aid. *Vid.* S. GUPTA, B. CLEMENS and E. R. TIONGSON, *op. cit.* ('Foreign Aid and Consumption Smoothing: Evidence from Global Food Aid') p. 4 and 8. Also, E. J. CLAY and O. STOKKE, *op. cit.* ('Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art') p. 2, 5 and 6. *See supra* Chapter IV.1.A.iii of the Second Part, p. 358 *et seq.*



It is for this reason that the European Commission has taken its position and has pronounced itself on the subject recently<sup>1427</sup>, in the framework of the debates carried out in the OECD and the DAC and the DAC Recommendation on 'Untying development aid to Least Developed Countries' of 25 April 2001<sup>1428</sup>.

This matter is not new in the EU's development policy and internal discussions. Since the first Yaoundé Convention (1963) the European Community included these aspects in its development programmes and in the nineties the Commission asserted the role of untied aid in the improvement of the development policy. In 1991 the Commission presented its first communication on the issue<sup>1429</sup> and debates were held in

---

<sup>1426</sup> See para. 43 point 3 of the *Monterrey Consensus*. At the International Conference on Financing for Development, the international community undertook to promote the initiative to abandon tied aid. This seems to share the EU's position, inviting all donors to take steps to implement the measures proposed in favour of ALL developing countries. This undertaking was confirmed in the Johannesburg's Plan of Action.

In reference to this matter, see recommendations by R. BERMEJO GARCÍA, *op. cit.* ('Reflexiones sobre la ayuda al desarrollo') p. 775-778; and the study commissioned by the DAC to Edward Clay, Barry Riley and Ian Urey: OECD/DCD/DAC, *op. cit.* (*The development effectiveness of food aid and the effects of its tying status*). On other types of conditioning that are accepted - or assumed as unavoidable - (political and economic conditioning, such as that of the WB and the IMF), *vid.* I. FORCADA BARONA, *El condicionamiento político y económico de la ayuda oficial al desarrollo. Un estudio a la luz del Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.

<sup>1427</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament *Desvincular la ayuda en aras de la eficacia*, 18 November 2002, COM (2002) 639 final, reference CELEX 52002DC0639 (hereafter, 'Comunicación sobre desvinculación').

<sup>1428</sup> Text in OECD/DAC, 'OECD-By Department- DAC Development Co-operation-Aid Untying-Recommendation to untie Official Development Assistance (ODA) to the least developed countries', in <http://www.oecd.org/dataoecd/14/56/1885476.pdf> (April 2004). The recommendation came into force on 1 January 2002. In OECD newsroom, 'Untying Aid to the Least Developed Countries: The OECD/DAC Recommendation', states 'tied aid increases the administrative burden on both recipients and donors, and tends to favour projects that require capital-intensive imports or donor-based technical expertise rather than smaller and more poverty-focused programmes', in [http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en\\_2649\\_34487\\_2068440\\_1\\_1\\_1\\_11,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_34487_2068440_1_1_1_11,00.html) (April 2004) On the Recommendation, *vid.* OECD, 'Untying Aid to the Least Developed Countries', *Policy Brief*, July 2001, accessible through 'OECD-By Department- DAC Development Co-operation-Aid Untying', [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_18108886\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_18108886_1_1_1_1_1,00.html) (September 2004)

The majority of the members have implemented the recommendation fast. On the progress of its implementation *vid.* OECD/DAC, 'Implementing the DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries. First Progress Report', OECD-DCD/DAC(2002)14/REV1, May 2002; OECD/DAC, 'Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries. Second Progress Report', OECD-DCD/DAC(2003)7/REV1, April 2003; and OECD/DAC, 'Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries. 2004 Progress Report', OECD-DCD/DAC(2004)15, March 2004. All these documents are accessible at 'OECD-By Department- DAC Development Co-operation-Aid Untying', [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_18108886\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_18108886_1_1_1_1_1,00.html) (September 2004)

<sup>1429</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo de 25 de noviembre de 1991, *Desvinculación a nivel comunitario de las ayudas bilaterales concedidas por los Estados miembros con*

the Development Councils of 4 May 1992, 18 November 1992, 25 May 1993 and 28 November 1997<sup>1430</sup>.

The undoubtable effects of untying benefit some of the key principles of the policy of the EU: national appropriation (ownership), efficiency and effectiveness, and increase in food aid in cash<sup>1431</sup>. In the first place, it stimulates the participation of developing countries and prevents the donor from determining the policies unilaterally. Secondly, it increases the efficiency of the aid and increments the value of Public Development Assistance (PDA), since it reduces its cost by between 15 % and 30 %, leading to the augmentation of available financial resources for development activities. And in the third place, it facilitates budgetary or sectoral aid, separating aid from commercial interests.

However, the Recommendation issued by the DAC excludes precisely our matter from untying: i.e. food aid<sup>1432</sup>. It makes reference to the Food Aid Convention, which for the time being has not taken any specific measures on untying. In fact, the Food Aid Convention refers only to food aid linked to exports, in article IX, letter e, point i<sup>1433</sup>:

---

*arreglo a sus políticas de cooperación con terceros países*, SEC/91/2273FINAL, código CELEX n° 51991SC2273.

<sup>1430</sup> Without definite results, cf. 'Comunicación sobre desvinculación', p. 4 para. 8 and footnote 6.

<sup>1431</sup> *Ibidem* paras. 2-4.

<sup>1432</sup> As well as limiting it to Least Developed Countries (it should refer to all developing countries, as sustained by the European Commission). It only covers certain areas, which do not include food aid: balance of payments support and structural adjustment, cancellation of debt, assistance to sectoral and multisectoral programmes, aid for investment projects, support for imports and products, commercial service contracts and ODA to NGOs for activities related to procurement.

<sup>1433</sup> In the saga of food aid conventions, the first to refer to untying is the 1995 Convention, in article VII.2.a 'the provision of international food aid is not tied directly or indirectly to commercial exports of agricultural products to recipient countries'. The Food Aid Convention currently in force develops untying further although not sufficiently.

The WTO's Agreement on Agriculture on the other hand, does refer to untying food aid, but we have already seen that in this forum the preoccupation with food security gives way to commercial interests, so that the express mention of untying does not serve much purpose, cf. art. 10.4.a.

*‘(e) Members shall ensure that:*

- (i) The provision of food aid is not tied directly or indirectly, formally or informally, explicitly or implicitly, to commercial exports of agricultural products or other goods and services to recipient countries’.*

Therefore, the Commission criticizes this limitation of the recommendation of the DAC<sup>1434</sup> and urges reform of the regulation in order to widen the scope of the untying. It advises complete untying of food aid and its transport and proposes that these elements be introduced in the future renegotiation of the Food Aid Convention. Under this new orientation, many of the Council’s regulations would have to be reformed, including Regulation 1292/96 itself<sup>1435</sup>.

So, accordingly with the said EU commitments, proposals are in development in order to eliminate the practices of tying food aid. This explains and supports the progressive shift in direction of EU aid towards support for budgets and balances of payments, sectors which by their very nature are untied.

But in practice, although the Commission states<sup>1436</sup> that Union aid has been untied for over 25 years with tenders open to all Member States and developing countries (in ALA, MEDA, TACIS, EDF), changes are made slowly. In 2000, as in the past, those in the North received a higher percentage (67 %) and those in the South only 33 %. Nevertheless in 2001, for the first time, 62 % of the projects were awarded to partners in the South, which seems to indicate that the untying process takes time. However, the coming renegotiation of the Food Aid Convention should include more

---

<sup>1434</sup> See para. 20-23 of the ‘Comunicación sobre desvinculación’. And also the Declaration of the Commission enclosed with the DAC’s Recommendation on untying aid for development to least developed countries of 25 April 2001, which is included in the text of the ‘Comunicación sobre desvinculación’ as Appendix I, p.14

<sup>1435</sup> For specific elements of the modifications and their results, *vid.* p. 8-9 (paras. 26-29) of ‘Comunicación sobre desvinculación’. For a guiding list of regulations, *see* Appendix III to *ibidem* p. 15-16.

<sup>1436</sup> Para. 18 p. 6, *ibidem*.

developed provisions that would forbid the tying of all food aid, at all events, to all developing countries.

B) Food aid and biotechnology: an open matter

Another question in which we cannot speak of incongruencies between regulations and policies, but rather of insufficient or inadequate regulations on food aid to confront it, relates to genetically modified food aid. In this case, the stance taken by the EU is more pressing and crucial in that there is no international consensus on the use of this aid. We cannot cover biotechnology to its full extent, as this would require too extensive an analysis for the purposes of this research, but we shall restrict ourselves to dealing with genetic engineering as a challenge for the *development food aid* regime<sup>1437</sup>.

We enter an area which shows that 'food supply security' and 'food safety' or the harmlessness of food cannot be separated: transgenics or genetically modified food. One because they are products that tend to ensure a worldwide availability of food and which have been hailed as the solution to the hunger problem, and the other because the controversy has arisen initially with regard to its harmlessness.

Biotechnology affects our instrument in three ways. Firstly, if it is applied on a large scale in agriculture in developing countries it will cause a partial reduction in the need for food aid, by increasing their availability of food. Secondly, by developing in donating countries it may be possible to supply genetically modified food aid, for which the food aid legal and institutional devices are not prepared. But thirdly and above all, genetically modified food aid affects the food sovereignty of recipient countries (do they have the right to reject aid of this type?)<sup>1438</sup> and the liberalization of commerce (in

---

<sup>1437</sup> The difference between modern and tradicional biotechnology should be borne in mind, *vid. supra* footnote 265.

Some consider it a revolution of the end of the 20<sup>th</sup> Century, comparable to the Green Revolution, *see* D. DEMBO, C. DIAS and W. MOREHOUSE, 'Biotechnology and the Third World: Some Social, Economic, Political and Legal Impacts and Concerns', *Rutgers Computer & Technology Law Journal*, Vol. 11 No. 2, 1985, p. 431-468, p. 431; and AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/ AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/ INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, 'Agricultural Biotechnology. The Next "Green Revolution"?', *World Bank Technical Paper*, No. 133, World Bank, Washington D.C., 1991.

the case of an affirmative reply, would they be contravening the principles of free commerce?), and it once again stresses the existence of growing tensions between food security and commercial interests and the absence of mechanisms to reconcile them in the international regime of *development food aid*.

In this case, the EU food aid regime does not distance itself from development either, but it runs the risk of doing so if it gives in to pressure from the U.S.A. and multinational companies.

We shall begin with a preliminary view of genetic engineering and the underlying concerns (Chapter III.3.B.i), and then point out the main aspects of the problem insofar as food aid is concerned (Chapter III.3.B.ii). And lastly, we will reflect on the basic questions involved in the controversy, in order to emphasize the virtues of the European Union's approach.

*i.- Introduction to genetic engineering and underlying concerns*

One of the new techniques developed by modern biotechnology to manipulate life is genetic engineering or bioengineering, which can, among other results, isolate a gene present in a specific organism and insert it into another living being, even though it does not belong to the same species<sup>1439</sup>. In this way, features inherent to the original organism can be implanted in the receptor<sup>1440</sup>. The resulting organism is known as a genetically modified organism (GMO), a transgenic organism or an organism with new features, an organism whose genetic inheritance has been altered thanks to the

---

<sup>1438</sup> Food sovereignty is a constant demand from developing countries, NGOs and agricultural organizations (such as Via Campesina). The term was coined by Via Campesina in 1996 and taken to public debate on the occasion of the WFS of 1996. In the WFS of 2002 it constituted the main subject of the NGOs' parallel forum, and it is also the core of the agrarian reform promoted by the Conclusions (*Conclusiones*) of the First World Forum on Agrarian Reform, held in Valencia in December 2004, available in <http://www.ecoport.net/content/view/full/40044> (March 2005), under the title "La Reforma Agraria y los Recursos Naturales. Una Exigencia de los Pueblos".

<sup>1439</sup> Other applications permit the development of a complete organism from one cell, to fuse cells or insert embryos in females of other species.

<sup>1440</sup> The recipient organism transmits these features to its descendents (if it has them), *see* C. LAVIGNE, J. ARNOULD, X. REBOUD and P-H. GOUYON, 'Quelques données scientifiques sur les risques liés à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés', *Revue Juridique de l'environnement*, 1993, 3, p. 353-368, p. 353.

application of techniques peculiar to modern biotechnology<sup>1441</sup>. The objective of this transfer of genes between species can be varied: implant tolerance to herbicides, resistance to insects, resistance to environmental tensions...<sup>1442</sup>.

The development and introduction of GMOs promises tremendous benefits in achieving sustainable development<sup>1443</sup>, but at the same time involves serious risks for human health and environmental balance, with a clear cross-border dimension<sup>1444</sup>. Because of this it poses legitimate concerns that are of a technical, political and ethical nature, which have been the cause of reluctance on the part of consumers throughout the world to include them in their diet, either as food produced in their own country or as

---

<sup>1441</sup> It should not be confused with the term 'living modified organism' (LMO), a term with a wider meaning that comprises genetically modified organisms and the organisms whose genetic inheritance has been modified using traditional techniques and methods. That is, it covers any living organism modified by man using traditional or modern biotechnology.

<sup>1442</sup> The GMOs began to be developed in the nineties, being a type of tobacco resistant to virus (cultivated mainly in China) the first to be used on a large scale. The first to achieve an important commercial use in the North was a longer lasting tomato, later came wine, corn, soya, cotton and rape seed oil, grown in North America. We find other examples in "Box 2", ODI, 'The debate on genetically modified organisms: relevance for the South', *Briefing Paper*, January 1999, No. 1, prepared by R. TRIPP, at [http://www.odi.org.uk/publications/briefing/1\\_99.html](http://www.odi.org.uk/publications/briefing/1_99.html) (May 2004)

<sup>1443</sup> For example, applied to agriculture they permit the development of genetically superior plants and animals, capable of higher production, of resisting natural disasters, of depending less on pesticides and fertilizers, and with higher nutritional value, *see* D. G. SCALISE and D. NUGENT, 'International Intellectual Property Protections for Living Matter: Biotechnology, Multinational Conventions and the Exception for Agriculture', *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 27 No. 1, Winter 1995, p. 83-118, p. 84. *See also* AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, *op. cit.* p. vii.

D. O. HALL and J. WOODS collect other contributions of biotechnology to sustainable development: '*l'amélioration de la santé humaine, la sécurité d'une agriculture intégrée, l'assainissement des eaux, l'élimination d'éléments polluants ou toxiques, la mise au point de procédés industriels plus efficaces, le recyclage des matières premières de type résiduel, etc. Les biotechnologies pourraient ainsi remédier, en partie du moins, aux difficultés du tiers monde et aux pénuries d'énergie*', D. O. HALL and J. WOODS, *op. cit.* p. 65, *see ibidem* p. 65-67.

Other staunch defenders of biotechnology quote Mark Cantley on the potential virtues of biotechnology (*see* R. B. STEWART and M. A. MARTÍNEZ, 'Biotechnology: Implications for Environmental Law and Policy', *Oxford University Press*, 1989, p. 157-172, footnote 1 p. 157): '(b) *biotechnology simultaneously offers or promises:*

- *inherent scope for further scientific discovery, and hence vast but unpredictable technological potential, opened up by the cumulative and accelerating progress in the life sciences;*
- *a significant factor in the unremitting competitive economic challenge, agricultural and industrial, between the major world trading blocs and between companies;*
- *justified hopes of reducing or even eliminating hunger and controlling disease*'.

<sup>1444</sup> For example, when they are liberated in the environment, in any amount, they can reproduce and extend through national borders, dispersing and introducing genetically engineered genes into other crops and animal species. *See* OMS, *20 Preguntas sobre los Alimentos Genéticamente Modificados, GM*, 2002, p. 3, at [www.who.int/foodsafety/publications/biotech/20questions](http://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/20questions) (May 2004)

inputs imported commercially or on a concessionary basis (i.e. genetically modified food aid). The reasons are varied, with special emphasis on the effects of the GMOs on the environment, the effects on health, the control held by multinationals on GMOs and the implications that their use entails for the agriculture of the future. These concerns are more serious in the case of developing countries, due to their particular vulnerability, since they are more likely to suffer these adverse effects as they normally have *'weaker regulatory agencies and processes than do industrialized countries'*<sup>1445</sup>.

In the first place, it is alleged that the environment is protected by their rejection. Because the release of GMOs or even their confined testing<sup>1446</sup>, can lead to normal crops crossing with GMOs cultivated in the same medium (genetic exchange) which could lead to them transmitting characteristics (such as a tolerance to herbicides) that permit the receptor plant to compete successfully and displace other similar species, with the subsequent risk for biodiversity. Another possibility is that the GMOs turn into weeds, or strains are created that are resistant to pests or pathogens<sup>1447</sup>.

---

<sup>1445</sup> Quotation from D. DEMBO, C. DIAS and W. MOREHOUSE, *op. cit.* p. 439. See also R. B. STEWART and M. A. MARTÍNEZ, *op. cit.* p. 160: *'the developing nations' efforts to control the commercial development of biotechnology within their borders may be compromised by their lack of information and technical and administrative know-how, particularly compared to the multinationals with whom they must deal, and by special problems in adapting new technologies to their needs and capabilities'*.

<sup>1446</sup> Confined use of GMOs means the modification of the genetic material of an organism, or the growing, storage, transport or destruction of already modified genetic material, carried out using physical, chemical or biological barriers that prevent contact with the environment and the population, that is, controlled practices with GMOs or practices for their creation. On the contrary, the voluntary, intentional or 'lax' liberation of GMOs consists in the deliberate introduction in the environment of genetically modified organisms, without planning withholding barriers of a chemical or biological nature that allow control of the contact of the material with the population and the environment. See I. TALEGÓN Y SANZ, '¡¡Bioseguridad, por fin!!', *El Mundo del Derecho*, p. 21-23, p. 21.

The Cartagena Protocol on Biosafety (Montreal, 29 January of 2000, in force since 11 September 2003) also offers a definition of confined use, in article 3.b): *'any operation, undertaken within a facility, installation or other physical structure, which involves living modified organisms that are controlled by specific measures that effectively limit their contact with, and their impact on, the external environment'*, available in Spanish in 'Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica. Texto y Anexos', <http://www.biodiv.org/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf> (August 2004)

<sup>1447</sup> In fact, the reason for the existence of the community regulation of the nineties lies in the acknowledgement that the liberation of GMO involves environmental risks *'such as the possibility of accidental release or unforeseen negative effects on the ecosystem'*, as asserted by D. CHICOINE, 'Genetically Modified Organisms: A New Proposal Regarding Deliberate Release', *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. XVI No. 1, Winter 1993, p. 137-147, p. 137.

The explanatory memorandum of one of the Directives of the nineties (Council Directive 90/220/EEC of 23 April 1990, on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms - sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente -, O. J. L 117 of 8 May 1990, p. 15-27, not in force) gathers together the main genetic risks of release. They are

Secondly, it is held that this attitude ensures 'food safety' or the harmlessness of foods. Although fear of allergens is common to GMOs and the majority of conventional crops, there are other concerns on the effects of GMOs on health. There is doubt as to whether the resistance to antibiotics that characterize indicator ('marker') genes<sup>1448</sup> is passed to humans or animals that eat feed with GMO. A recent study of the European Food Safety Authority seems to confirm these suspicions, as it has recommended that several transgenics that have genes resistant to antibiotics be withdrawn from the market by the end of December 2004<sup>1449</sup>. The WHO, for its part, involved with the FAO in studies on the harmlessness of genetically modified foods, has demanded an evaluation of the harmlessness on a case by case, food by food basis, and rejects the risks of allergenicity (provocation of allergic reactions) of genetically modified foods<sup>1450</sup>.

Thirdly, it is stated that the GMOs imply a lack of control in agriculture, in the hands of multinational companies and at the mercy of the private sector<sup>1451</sup>. Because, from the beginning, this new technology attracted significant investments by multinationals<sup>1452</sup>, aware of the huge profits it could provide, of both an economic and

---

also reproduced by M. A. HERMITTE and C. NOIVILLE, 'La dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. Une première application du principe de prudence', *Revue juridique de l'environnement*, 1993, 3, p. 391-423, p. 391: 'à titre d'exemple, l'exposé des motifs de la directive 90-220 retenait quatre types de risques, apparition de traits pathogènes pour les humains, les animaux et les plantes, perturbation des écosystèmes, transfert de nouveaux traits génétiques à d'autres espèces avec des effets indésirables, dépendance excessive vis-à-vis d'espèces manquant de variation génétique'. On ecological risks see also C. LAVIGNE, J. ARNOULD, X. REBOUD and P-H. GOUYON, *op. cit.* p. 358-359.

<sup>1448</sup> Because GMOs are developed by associating the 'target gene' with a "marker gene" that is easily identifiable and the one usually used as a 'marker' confers resistance to some antibiotics.

<sup>1449</sup> This recommendation affects the majority of modified corn crops in Spain. *Vid.* G. CATALÁN DEUS, 'La UE recomienda retirar la Mayor parte del maíz transgénico que se cultiva en España', *El Mundo/Ciencia*, 23 April 2004, p. 34.

<sup>1450</sup> OMS, *op. cit.* (20 Preguntas sobre los Alimentos Modificados Genéticamente, GM) p. 2-4.

<sup>1451</sup> D. DEMBO, C. DIAS and W. MOREHOUSE, *op. cit.* p. 442-449, warned in 1985 of the risks involved in the privatization of biotechnology: increasing secretism among scientists, development of products based on profit criteria (minimum risks and maximum profit) and not on public security, narrowing of the basis of genetic resources due to the use of hybrid varieties that are more productive and profitable for the companies, growing concentration of privatized industries, marginalization of developing countries and of the poor, and displacement of products from developing countries (source of income from exports) and consequent reduction of land used for the cultivation of products consumed by the poor (since it is transformed into land for growing other products).

<sup>1452</sup> Since GMOs can substitute agricultural chemical products (resistance to pests or illnesses), or be linked to chemical products (tolerance to weed-killers), or be used to produce industrial products (such as



political nature (increased power over the economy and developing countries). And at the present time, their patent rights on genes and on incorporation techniques, contemplated in the WTO's Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs)<sup>1453</sup>, threaten to concentrate too many privileges in too few companies<sup>1454</sup> and at the same time limit the traditional agricultural practice of saving seeds for the following crop<sup>1455</sup>. For this reason, and in the face of this uncontrollable technology, the future of agriculture is under discussion. The South lacks (but does need) a strategy to treat biotechnology, which is conflictive because there is no unique or consensual response (it should be remembered that decades after the Green Revolution there is still no agreement as to whether this signified a triumph of science or of agriculture, although everything seems to indicate that it destroyed traditional

---

oils or drugs), there was an initial conflict between chemical and seed companies. This situation ended with a large number of mergers and takeovers.

<sup>1453</sup> Article 28 contemplates the possibility of patenting products and procedures, meaning that one single GMO can have several owners. See OMC, *Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio* (ADPIRC/TRIPs), 1994, in 'OMC-Documentos-Textos Juridicos-Anexo 1C Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)', at [http://www.wto.org/spanish/doc\\_s/legal\\_s/27-trips.pdf](http://www.wto.org/spanish/doc_s/legal_s/27-trips.pdf) (August 2004)

<sup>1454</sup> Regarding the controversy on patents for GMOs and biotechnological techniques, *vid.* B. LOONEY, 'Should Genes Be Patented? The Gene Patenting Controversy: Legal, Ethical, and Policy Foundations of An International Agreement', *Law and Policy in International Business-The International Law Journal of Georgetown University Law Center*, No. 1, Fall 1994, p. 231-272; D. G. SCALISE and D. NUGENT, *op. cit.*, p. 86 *et seq.*; A. F. CZMUS, 'Biotechnology Protection in Japan, The European Community, and the United States', *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 8 No. 2, Fall 1994, p. 435-463.

On the one hand, it is alleged that intellectual property rights stimulate the transfer of technology to developing countries and incentivate biotechnological research in these countries (AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, *op. cit.* p. viii).

On the other, these patents provide the multinationals with a protection that is prejudicial for farmers by preventing them from saving seeds and enjoying food sovereignty.

<sup>1455</sup> Because of the protection of intellectual property, certain seeds are patented and farmers are forbidden to re-use or grow patented seeds. For example, in the case of Percy Schmeiser he was accused of cultivating patented seeds, although the Canadian farmer was not aware of this, but the pollen from some patented canola seeds had pollinated with his (pollinate means that pollen went from the stamen on which it was produced to the pistil in which it germinates). For this case, *vid.* <http://www.percyschmeiser.com/> (October 2004)

Another way to prevent seed saving is 'terminator' or suicide technology, a biological alteration mechanism that makes the GMO seed breed infertile: '*is designed to genetically switch off a plant's ability to germinate a second time*', quote from A. SHAH, 'Genetically Engineered Food, Terminator Technology', in <http://www.globalissues.org/EnvIssues/GEFood/Terminator.asp?p=1> (August 2004)

As a consequence of both factors, farmers are obliged to purchase new seeds every year, to the detriment of biodiversity and their own well-being, and the multinationals enjoy additional control on their variety and recuperate their investments in research twice or even threefold. See C. S. SRINIVASAN and C. THIRTLE, 'Terminator technology: the economic benefits of sterile seeds', *ID21 Research Highlight*, May 2004, <http://www.id21.org/society/s1ccs1g1.html> (May 2004)

agriculture<sup>1456</sup>); and even in the North there is a debate on the future of agriculture and the use of genetic engineering.

To face up to the previous problems or preoccupations raised by GMOs, on which there is still no consensus, it is imperative to draw up and perfect legal frameworks on a domestic (of developed countries and – particularly – in developing countries) and international basis<sup>1457</sup>. However, the task of regulating is complex. The level of regulation depends on the medium in which the GMOs will be used, it is difficult to determine the harmlessness, labelling (negative - as in organic products - or positive) depends on the consumers' attitude, and pressure is being exerted from many fronts<sup>1458</sup>. Therefore, the regulation of GMOs is political and cannot be done in a purely objective and technical way; because the evaluation of the risk and the interpretation of data will always be affected by the values of the regulators and the political and economic pressures that are exerted on the regulating process. Consequently, for regulation to be satisfactory, it would be advisable to have adequate technical and environmental data and transparent regulatory procedures<sup>1459</sup>. With regard to developing countries, it is important the GMOs are not imposed, but judged and used in the interest of national agricultural development, for which the South should be able to count on adequate policies and knowledge, as well as its own regulations.

Nevertheless, current legislation suffers from partisanship. More sensitive to the commercial interests of the private sector than to public anxiety about the environmental and socioeconomic risks of GMOs (food security), it prevents biotechnology from

---

<sup>1456</sup> Because of this it is said that '*GMO technology also may have serious social and economic consequences, some of which can be anticipated by looking at the consequences of the green revolution in agriculture*', *vid.* P. BEAUMONT, 'Release of Genetically Modified Organisms', *Rechel*, Vol. 2 No. 2, p. 182-189, p. 183.

<sup>1457</sup> Professor Leire Escajedo takes up this idea in a recent participation on this matter, *vid.* L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO, 'El Derecho como instrumento de equilibrio en relación con los productos transgénicos y alimentación en el tercer mundo', participation in the *Seminario sobre Biotecnología, Desarrollo y Justicia*, organized by Cátedra Interuniversitaria Fundación BBVA-Diputación Foral de Bizkaia de Derecho y Genoma Humano, Universidad de Deusto, Universidad del País Vasco/EHU, Campus de Leioa (Bilbao), 22-23 November 2004.

<sup>1458</sup> On the one hand, the multinationals and the researchers who are trying to introduce their GMOs advocate a simplification of the regulating process. On the other hand, ecologists and those who have commercial agricultural interests urge a cautious regulation.

<sup>1459</sup> The adoption of adequate policies and regulations for GMOs depends on the generation and use of high quality information.

reaching the poor, undermining the potential of this technology and intensifying its prejudices. This reflects the excessive weight of the biotechnological companies in the configuration of the regulations as shown by recent research by the Institute of Development Studies of the University of Sussex<sup>1460</sup>.

So, in spite of the undoubtable benefits that can be obtained from biotechnology, the main controversy is of a politico-economical nature. Focusing on our subject, this means that the potential benefits of biotechnology may be undermined by the pre-eminence of underlying politico-economical interests. Because with genetically modified food aid, products could be introduced that would open new markets, generate alimentary dependence (on the products and their patented complements - pesticides, herbicides... -), extend the breach between North and South and increase the economic hegemony of the U.S.A. and a few multinationals<sup>1461</sup>.

*ii.- The controversial introduction of transgenics in international food aid. Main attitudes*

We shall analyze the controversy limiting ourselves to our subject, food aid. In this case the introduction of transgenics has also encountered resistance and, although not widely acknowledged it was earlier, in practice it has reached its height at the beginning of the 21<sup>st</sup> Century, as a result of the introduction of genetically modified food aid in the South African food crisis of 2002-2003. The case study can be used to illustrate the problems existing in relation to food aid and GMOs, and the topicality of the matter.

---

<sup>1460</sup> See P. NEWELL and D. GLOVER, 'Business and biotechnology: regulation and politics of influence', *Globalisation and the International Governance of Modern Biotechnology Project*, Biotechnology Policy Series No. 17, Institute of Development Studies (IDS), Sussex, July 2003, accessible through 'ID21 society & economy- Governing biotechnology: regulation of business or regulation for business?', <http://www.id21.org/society/s4apn1g1.html> (September 2004)

The pre-eminence of the multinationals' interests is sometimes explained from the standpoint of the global governance of the GMOs: multinational companies carry more weight and influence than developing countries in international institutions and national governments, *vid.* R. MACKENZIE and P. NEWELL, 'Global governance of genetically modified agencies (GMOs)- good for the poor?', *ID21 Research Highlight*, November 2003, in <http://www.id21.org/society/s2arm1g1.html> (May 2004)

<sup>1461</sup> In the long term, food aid could lead to the introduction of biotechnology in developing countries without them being able to refuse and, with the all-embracing power of the multinationals in genetic engineering, to the extension of United States economic dominance and of the capitals. If this were the case, developing countries could not choose their own food systems and they would be even less autosufficient.

The main roles of these events have been played by the United States, the EU, and Southern Africa<sup>1462</sup>. However, international aid organizations (WFP) or others linked to the fight against hunger (FAO, WHO...) and NGOs (to their distress, since they do not intend to adopt compromising positions in this respect) have found themselves involved. Logically the WTO, maximum arbitrator (or dictator?) of world trade, also intervenes indirectly in the conflict on finding out about a complaint by the U.S.A. and others against the EU<sup>1463</sup>.

Next, we will deal firstly with the behaviour of the recipients of genetically modified aid (Chapter III.3.B.ii.a). And subsequently, we shall analyse the attitude of donors and international organizations (Chapter III.3.B.ii.b).

a) Behaviour of the recipients: hypothesis of rejection or conflict

As the conviction that part of food aid contains GMOs has become more and more extensive, a growing number of countries have reacted by rejecting its importation, even concessionary or free of charge. The first case occurred in 2001, when customs officials in UGANDA confiscated a 'corn-soy blend'<sup>1464</sup> provided by ACIDI/VOCA to feed 60,000 immunodeficient patients, due to concerns linked to GMOs. Another consignment of the same mixture was confiscated for identical reasons and because it failed to comply with the government's labelling requirements. Nevertheless, the Ugandan government allowed the access of 1,500 metric tons of the confiscated food aid after examining the information supplied by the United States

---

<sup>1462</sup> See INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *Genetically Modified Food in the Southern Africa Food Crisis of 2002-2003*, sponsored by Fritz Institute, prepared by S. HANSCH, A. SCHOENHOLTZ, A. BEYNINSON, J. BROWN and D. KRUMM, at <http://www.georgetown.edu/sfs/programs/isim/> (May 2004)

<sup>1463</sup> WTO/DISPUTE SETTLEMENT BODY, Complaint by the United States of 20 May 2003 (DS291), by Canada of 20 May 2003 (DS292) and by Argentina of 21 May 2003 (DS293), in spanish at 'OMC-Temas Comerciales-Solución de diferencias-Las diferencias- Las diferencias por orden cronológico-2003', [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_status\\_s.htm#2003](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm#2003) (October 2004)

The complaint refers to the de facto moratorium that in the European Union vetoed the approval of new GMOs from October 1998 to May 2004. At that date, the Commission authorized by consensus the sale of BT-11 corn in the EU and its use in the manufacture of food for human consumption. *Vid. EL PAÍS*, 'La UE levanta la moratoria sobre los transgénicos al autorizar la comercialización del maíz BT-11', 19 May 2004.

<sup>1464</sup> It is a processed flour produced mainly with wheat.

Department of Agriculture (USDA) and groups of farmers, and undertook to accept genetically modified food aid in the future, as long as labelling requirements were met.

In the same year, BOLIVIA AND ECUADOR each rejected U.S. food aid because of suspicions that it contained genetically modified foods, according to complaints made by consumer groups and ecologists. The foods were analyzed by independent laboratories, and a GMO content was found that varied between 10 % and 90 %. In Ecuador, a NGO substituted this aid for locally produced food; since then the Ecuatorian government has reiterated its support for food aid programmes (including genetically modified food aid). As for the Bolivian government, it raised its prohibition on genetically modified foods, after having forbidden any U.S. import for a period of two months.

The next episode in the controversy took place in 2002, when the INDIAN government took the NGOs by surprise, paralyzing one of the most renowned food aid programmes, the ICDS (Integrated Child Development Services) programme, which since 1960 had fed millions of children in India through food aid provided by CARE (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere) and CRS (Catholic Relief Services). It was at the middle of the year when the country detained the import of 23,000 metric tons of 'corn-soy blend' from the United States that CARE and CRS had been distributing in more than a dozen States of India for decades, causing high economic losses. The Indian government argued that the food aid could be contaminated by a strain of genetically modified DNA (Starlink), but United States politicians accused this government of rejecting the food aid to avoid competition, because in fact the government supported research on GMOs applied to agriculture and had approved the domestic production of genetically modified cotton hybrids

Another group of countries (from SOUTHERN AFRICA) refused genetically modified food aid in the same year, precisely at the time of a food crisis. The crisis, produced by the coincidence of different reasons (climate, bad governance, inappropriate agricultural policies, AIDS, the collapse of public services...), had affected more than 15 million people in seven Southern African Development Community

(SADC)<sup>1465</sup> countries: Angola, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Zambia and Zimbabwe. To deal with this situation, all the aid organizations in the region met in June and the following month announced the 'UN Consolidated Inter-Agency Appeal in Response to the Humanitarian Crisis in Southern Africa', which obviated the subject of GMOs. The WFP also put an Emergency Operations Plan into action.

In spite of an emergency of this magnitude, international relief activities were 'obstructed' by the subject of genetically modified food aid, because a large part of the food aid received or purchased by the WFP appeared to have a GMO content and the governments of the affected countries did not remain impassive in the face of this flagrant intromission of products whose harmlessness was questioned in developed and developing countries. The excuse that the foods had circulated in the region for years was not acceptable<sup>1466</sup>.

The first country to protest was ZIMBABWE, in a manner incongruous with its internal policies (it was experimenting with genetically modified production and imported genetically modified foods from South Africa). This was due to its interest in gaining access to EU markets, to its concerns regarding the impact on the local environment and human health, and its anger against U.S. sanctions. In June 2002 (*WFS Five Years Later*), President Mugabe denounced the consignment of 10,000 metric tons of genetically modified corn grain and, at the end of August, after negotiations, agreed to accept it but only to distribute it if it was milled<sup>1467</sup> and labelled.

---

<sup>1465</sup> The SADC, successor of the Southern African Development Coordination Conference (SADCC), was created on August 17<sup>th</sup> 1992 through the signing of a Declaration and a Treaty in Windhoek (Namibia). It is made up of 15 members (Angola, Botswana, Democratic Republic of Congo (DRC), Lesotho, Malawi, Mauritania, Mozambique, Namibia, Seychelles, South Africa, Swaziland, United Republic of Tanzania, Zambia and Zimbabwe) and has the objectives stated in article 5 of the constituent Treaty, that is: to stimulate economic and social sustainable development, to alleviate poverty, to promote peace and security and to establish the basis of a political complementarity between the countries (developing shared values, creating common institutions ...) so as to consolidate the historical, social and cultural bonds of the region.

<sup>1466</sup> Genetically modified foods were introduced into Southern Africa in the nineties, through the commercial and humanitarian sectors. With regard to the commercial sector, South Africa, the largest and richest country of the SADC region and the only one to authorise the production of genetically modified crops, has sold its genetically modified food products in the region since 1998. On a humanitarian plane, the WFP has provided genetically modified food aid since the mid-nineties, half of which came from the U.S. (considered a country whose 35 % of food aid may contain GMOs), *vid* INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *op. cit.* p. 13 and footnote 24.

OTHER COUNTRIES IN THE SADC REGION followed his example, concerning themselves about genetically modified food aid and regulating it. The government of ZAMBIA had avoided the subject since March 2002, but it exploded in August 2002, when the WFP took 30,000 metric tons of United States corn. The government decided to stop allowing genetically modified food aid into the country and ordered the WFP to cease to distribute it and keep what was left until the government examined possible alternatives. Control and certification systems were established in the border stations and when they gave positive results of any grade the entry of the food aid consignments was impeded. Finally, 10 weeks later (October 2002), the Zambian government took a final decision to reject genetically modified food aid, milled or not. There were many possible reasons for this final decision: national pride, lack of biotechnological knowledge, the pressures of losing European markets...

MALAWI, for its part, finally allowed the distribution of the genetically modified imports even without complete milling (partial milling was sufficient). It appears that the main concern was agricultural: loss of future exports to Europe and many Asiatic markets (including Japan) if national seeds were mixed with United States seeds.

During the latter months of 2002, the debate on genetically modified food aid intensified, with public exchanges of opinion between the governments of Southern Africa, the U.S. and the EU. Its detractors offered arguments of food sovereignty (the right to decide which foods are considered appropriate), and its defenders a lax interpretation of the *precautionary principle* (since there was no proof that genetically modified foods are damaging, it was a bad time for countries to lift restrictions on the import against humanitarian aid destined only for human consumption)<sup>1468</sup>. The U.S.

---

<sup>1467</sup> Because it cannot be planted or contaminate - either intentionally or accidentally - other seeds or crops. Economic (future varieties of crops planted and exported) and environmental (biodiversity) interests are thus protected.

<sup>1468</sup> The first general formulation of the controversial precautionary principle is that of Principle 15 of the *Rio Declaration on Environment and Development* '(in order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation'.

There is no unanimity as to its content or on its status. With regard to the former and limiting ourselves to genetically modified foods, for some (EU) it signifies not introducing genetically modified foods into

did not understand the rejection and requested WHO to call a meeting to inform the African ministers of health that genetically modified foods were safe. This was done and the WHO, the FAO and the WFP declared in August and October, 2002 that '*fears from GM crops were unwarranted, is not likely to present human health risk*'<sup>1469</sup>.

Despite the conflict and the refusals, some donors were lending food aid to countries affected by the crisis, although with delays due to the many occasions that they had to make it up for the obstruction from the recipients with other products. This was the case of the WFP in 2002 and 2003 and the European Union, the latter in accordance with its food policy in relation to transgenics. In the end, all the governments with declared food emergencies except Zambia accepted genetically modified corn, the majority under the condition that it should be milled before distribution so that it could not be planted (Malawi, Zimbabwe, Mozambique)<sup>1470</sup>. When the food crisis was over, there was sufficient food in the region to satisfy requirements.

At the end of 2003, the question of genetically modified food aid disappeared from the international public debate (which continues to be inconclusive), but many recipient countries of the aid are taking a stand against genetically modified foods. In May 2003 the controversy reopened in SUDAN, when the government notified the WFP that it required food aid to be certified as free of GMO content. Once again this signified that a large amount of U.S. food aid was withheld, although finally the

---

the food chain if its harmlessness if not scientifically proven, while for others (U.S.A.) it involves only refusing introduction if the risks are proven scientifically. This last interpretation is excessively lax.

In relation to its status, according to many authors we have a principle of common law, not a general principle of law, since the support it has received in international practice is sufficiently wide. See J. JUSTE RUIZ, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, p. 93. Others, however, consider it simply as a criterion.

On these matters, *vid.* F. VERSCHUUR, 'The Precautionary Principle and genetically manipulated food products', contribution to the *Seminar on Food Security*, Centre for Studies, Hague Academy of International Law, first draft, August 2003; and F. VERSCHUUR, 'The Weight of the Precautionary Principle in food Law', contribution to *ibidem*, second draft, September 2003.

<sup>1469</sup> INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *op. cit.* p. 21 footnote 41, reproduces an extract from the Joint statement of the Directors- General of FAO and WHO and of the Executive Director of WFP, 'United Nations Statement Regarding the use of GM Foods as Food Aid in Southern Africa', August 23, 2002. In November, 2002, the WHO published the first document of questions on genetically modified foods, *op. cit.* (20 Preguntas sobre los Alimentos Genéticamente Modificados, GM).

<sup>1470</sup> 200,000 metric tons of food aid of Public Law 480 entered these South African countries. They were subject to the milling policy.



government gave in to U.S. protests and made an exception granting an exemption by which the genetically modified food aid projected could be distributed during a period of six months; in addition, it showed its willingness to exempt in case of emergency. ANGOLA followed this tendency and notified aid organizations that it had a new regulation that forbade the import of genetically modified foods, although the restrictions would be raised for food aid in the immediate future.

These reactions from recipients are logical. Aid agencies and organizations usually receive criticism regarding the suitability of the products supplied to cover situations of scarcity. Normally these criticisms abate and they are made without further consequence, but in this case the agencies took it for granted that this would happen, when in fact criticism of genetically modified food aid hindered supply. This was foreseeable if we take into account the growing increase of alarm about GMO (nurtured by European NGOs against and the U.S. NGOs in favor) and to the increase of the part of international food aid that is genetically modified, since already in 1999 more than half of the total contributions of food aid (through the WFP and the NGOs) were from the U.S. and Canada and in 2002 nearly all of United States corn and soy products were genetically modified<sup>1471</sup>.

b) Attitude of the donors and international agencies

In the cases of rejection tension has arisen between donors and recipients, but the crisis, although with delays, have been mitigated with the help of milled genetically modified food aid or finally accepted as a humanitarian exception, either with another food aid free of GMOs. But what is the donors' policy?

The international intergovernmental agencies (UNICEF, WFP, OCHA - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs -, UN Secretariat, WHO...) remain indifferent in the face of this panorama, without assuming leadership and avoiding explicit declarations that reopen the debate or compromise them.

---

<sup>1471</sup> Cf. INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *op. cit.* p. 11.

Nevertheless, the WFP has advanced and increased its tracking of the GMO dispute, although hesitantly, in order not to increase governments' attention to genetically modified food aid. In February of 2004, its governing body proposed a new policy<sup>1472</sup> (with the awareness that its functions do not extend to governing the recipients' import policies) under which personnel in the field must be up to date on legislations covering genetically modified foods that are gestating<sup>1473</sup>. It respects all parties: recipients and other donors. On the one hand, paragraph 36 of the Consolidated Framework of Policies respects the recipients, by establishing that the WFP will comply with international regulations on imports (i.e. those relating to the commerce of food products) and, when these do not exist, with national policies on imports. As long as no international regulations are established for the trade of genetically modified food, the WFP will adopt the national regulations in force (when they exist) and will not impose regulations on the commercial transactions for food in which Member States intervene without their express consent, nor will it lend technical assessment on the convenience or drawing up of regulations on food imports. On the other hand, paragraph 38 corroborates the protection granted to donors: for food aid, the WFP will use only the food whose harmlessness for human consumption has been proven both in the donor country and in the recipient country. In respect for all parties, it will continue to accept donations of genetically modified foods and will respect all requests from donors that their cash donations are not used to purchase genetically modified foods.

The FAO appears to be in favour of biotechnology, as the ideal road to the reform of agricultural and cattle breeding production. Biotechnology can be applied to animal production, improving the health of the animals, feed and the species. Genetic engineering can also reform plant production (from seeds, to reducing the need for agro-chemical products), preventing its deterioration, saving labour and increasing its

---

<sup>1472</sup> See PMA, *op. cit.* (*Marco Unificado de Políticas del PMA*, Versión actualizada, diciembre de 2003), p. 11-12, paras. 36 to 38. In the period of annual sessions of May 2003, approval was given to the policy relating to donations of food obtained by biotechnological methods, after consultations were held between the WFP and the Directors-Generals of the WTO, FAO and WHO.

<sup>1473</sup> Cf. *ibidem* para. 37. Its in-country offices must be up to date on all national regulations relating to food imports (including those related to genetically modified foods), respect them, and take them into account in the aid lent by the WFP (when determining the composition of the rations, making purchases...) and in the obtaining of the recipients' consent for the import of food aid donations (whether they be purchased food or supplied in kind).

nutritional value and production. But the obstacles in developing countries are acknowledged: lack of information, intellectual property rights...<sup>1474</sup>.

The NGOs (CRS, World Vision International, CARE, ICRC...), being the voice of civil society more free to take position in politically sensitive matters, have taken a formal stance. Most have no problem with the distribution of genetically modified foods, but adopt the policy of respecting the decisions of the recipient government as to which foods are appropriate for its population and of the communities as to decide which foods to accept, although in humanitarian emergency situations the lives of the needy shall have priority in accordance with the humanitarian principle.

If the U.S. wants to put pressure on developing countries to receive its food aid with GMOs without other options, the EU has come to its defence and covered the vacuum with 'clean' food aid. This agrees with its food policy in the domestic market: when in doubt GMOs are not traded, and once authorized the consumer must be informed (through labelling) that GMOs are present and so be able to choose these products or others. Consequently, in the case of 'international food policy', be it commercial or concessional (food aid), the importers should also have the option to decide and they should be given assistance to draw up national regulations on food safety. It would not be fair for consumers to have a different level of harmlessness depending on whether they are in a developed or developing country.

*iii.- Debate on legality and necessity*

Once the basis of the controversy has been acknowledged, we need to address the basic questions underlying it and which reveal the risks that genetically modified food implies for orientating food aid toward development.

The position adopted by the EU for the consolidation of *development food aid* is thus exalted. The EU is cautious with regard to the application of biotechnology to food and, congruently, transfers this conviction to the area of international food aid.

---

<sup>1474</sup> Vid. G. JUNNE, 'Biotechnology: the impact on food and nutrition in developing countries', at <http://www.fao.org/docrep/U3550t/u3550t0h.htm> (May 2004) He is Professor of International Relations at the University of Amsterdam and editor of *Biotechnology and Development Monitor*.

The questions to be dealt with are two. Firstly, the legality of imposing genetically modified food aid (Chapter III.3.iii.a)<sup>1475</sup>. And secondly, its necessity (Chapter III.3.iii.b).

a) Genetically modified food aid. Humanitarian imposition or the absolute right to refuse it?

The first question which underlies the facts described refers to the possibility of a recipient refusing food aid because it contains GMOs. This would involve legal considerations: do international regulations on biotechnology authorize the rejection of genetically modified food aid?<sup>1476</sup>, and humanitarian regulations?

According to the *Cartagena Protocol on Biosafety* of 29 January 2000, countries have a right to decide whether or not to allow importation of genetically modified products<sup>1477</sup>. These provisions are applicable to food aid, as a food import. Therefore,

---

<sup>1475</sup> We are not alluding to the legality of the introduction of GMOs in food aid, since there are no precise or clear regulations on the same. Food aid regulations refer only to the harmlessness of the aid and this harmlessness will be defined in one way or another depending on the interpretation given to the precautionary principle.

<sup>1476</sup> There are many regulations that tackle modern biotechnology. The FAO classifies them in a study made in 2003 in three categories: instruments on biosecurity; instruments on the harmlessness of food; and instruments of protection for consumers. The first texts cover the risks for the environment and for human health in case of release (either for research or for commercial purposes) or confined use of GMOs, and include among others the Cartagena Protocol on Biosafety. The second cover the risks of genetically modified foods for man and basically cover the standards of the Codex Alimentarius. And the last are responsible for labelling the products resulting from biotechnology. No international text covers the three aspects of the GMOs. *Vid L. GLOWKA, Law and modern biotechnology. Selected Issues of Relevance to Food and Agriculture*, FAO Legislative Study No. 78, FAO/FAO Legal Office, Rome, 2003.

<sup>1477</sup> The Cartagena Protocol on Biosafety of 29 January 2002 is a supplementary binding agreement to the Convention on Biological Diversity of 15 June 1992 that has been prepared with the objective of protecting human health and the environment against the possible adverse effects of the products of modern biotechnology. It is applied to the transference, handling and use through transboundary movements of all the LMOs resulting from modern biotechnology that may have adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, also bearing in mind the risks to human health (art. 1), with the object of minimizing or eliminating such risks.

Articles 7 to 10 establish a procedure of Advanced Informed Agreement applicable prior to the first intentional cross-border movement of an LMO intended for deliberate release into the importer's environment, with the aim of ensuring that countries receive the information needed to be able to take informed decisions on the importation into their territory of LMOs, in order to evaluate the harmlessness of the imported products before their commercialization or cross-border movement. Article 11 foresees another procedure in which the importer also has the power of decision on the import in the case of LMOs which are to be used as human or animal food or for processing (as is the case with food aid). The Protocol also establishes a Centre for Information Exchange on Biotechnology Safety (the Biosafety Clearing House, art. 20), with the object of facilitating the exchange of information on LMOs and assisting the Parties in the application of the Protocol.

importing countries are within their rights to reject genetically modified food aid and, should the food aid arrive unlawfully, require the originating party to withdraw the LMO at its expense (by repatriation or destruction)<sup>1478</sup>. One former British minister of development (Clare Short) already said: *'(w)e take the view under the Cartagena Convention, the biodiversity convention, that every country has the right to decide for itself whether to import GM food or seeds and needs the capacity to be able to think about it and make the decision in an intelligent way'*. The obligation to respect the right of refusal was also recognized by the International Development Committee of the British Parliament: *'(we have the obligation to) respect the right of aid-dependent governments to refuse genetically- modified commodities if these are offered as food aid'*<sup>1479</sup>. The main problem of this international agreement is its subjective limitation, i.e. the application to transboundary movements between States party and only for the objectives of articles 17 and 24 applicable to movements between States party and States non-party (art. 3.k). Because many of the recipient countries of food aid belong to the second group, and among the donors the absence of the United States is notable, as usual<sup>1480</sup>.

In food crisis situations (in which humanitarian food aid is given) some complications arise in the application of the Protocol: is this right to reject genetically modified foods absolute or are exceptions admissible in cases of emergency? It appears there would be a conflict between the right to reject the import and the humanitarian

---

On the other hand, other non-binding provisions indirectly acknowledge the existence of a right to reject genetically modified foods. For example, at the headquarters of the Codex Alimentarius, several guidelines have been drawn up that contemplate the exchange of information in cases of rejection of genetically modified foods, cf. CODEX ALIMENTARIUS, *Guidelines for the Exchange of Information between Countries on Rejections of Imported Food*, CAC/GL 25-1997, in Spanish (*Directrices para el Intercambio de Información entre Países sobre Casos de Rechazo de Alimentos Importados*) at <http://www.fao.org/DOCREP/005/X4489S/x4489s06.htm> (August 2004)

<sup>1478</sup> Cf. art. 25 of the Protocol. In the first section clarification is given on what is understood by illicit cross-border movements: *'transboundary movements of living modified organisms carried out in contravention of its domestic measures to implement this Protocol'*.

<sup>1479</sup> Both quotations are taken from the INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *op. cit.* p. 38 and 45 (note 66), respectively.

<sup>1480</sup> For an up-dated list of the Parties, *vid.* CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 'Cartagena Protocol on Biosafety (Montreal, 29 January, 2000). Status of Ratification and Entry into Force', at <http://www.biodiv.org/biosafety/signinglist.aspx?sts=rtf&ord=dt&print=1> (August 2004)

principle<sup>1481</sup>. However, this conflict is intentional, provoked by pro-GMO countries and the multinationals to force the introduction of GMOs in developing countries under the pretext of humanitarian values, when they are really protecting their politico-economic interests<sup>1482</sup>. It is not then clear which value has priority.

In the case of *development food aid*, the humanitarian excuse is not valid and the only arguments that can be used by the pro-GMO countries to justify the forced introduction of genetically modified food aid correspond to two principles: that of the liberalization of trade (as in the case of the U.S. against the EU) and that of precaution interpreted in a loose sense<sup>1483</sup>. Again this provokes tension between food security and the liberalization of trade. Depending on which of the two prevails, the food aid regime will be distanced from development or will not. The claims of the donors of genetically modified food advocate the priority of the liberalization of trade and weigh the balance in their favour. As the international food aid regime does not resolve the conflict generally, the opposite result will depend on the position of each donor<sup>1484</sup>.

---

<sup>1481</sup> A Sphere Guideline on food aid covers the humanitarian imperative: priority must be given to saving lives with all available resources, cf. the first principle of the Humanitarian Charter (*Carta Humanitaria*), *op. cit.* But on the other hand, guidance note 2 to Rule 3 relating to planning of food aid points out that '(l)as normativas nacionales sobre la recepción y uso de alimentos genéticamente modificados deben ser comprendidas y respetadas. La ayuda alimentaria externa deberá tener en cuenta estas normativas a la hora de planificar programas de ayuda alimentaria', cf. Chapter 3 of the Sphere Manual on *Minimum regulations for food safety, nutrition and food aid*, Manual de Esfera, *op. cit.*

<sup>1482</sup> Is it not the same as using food as a weapon or instrument of political pressure and expansion of new markets?

L. BOISSON DE CHAZOURNES, *op. cit.* ('Conclusions'), p. 181, contributes a valuable reflection on the interaction between food security and humanitarian assistance. The former has repercussions on the latter: '(l)assistance humanitaire fait place à des aspects de sécurité alimentaire'. In this respect it brings up the problem of the negotiation of the acceptance of food assistance in the present case (that provided by the United States to Southern African countries in the summer of 2002) '(l)assistance alimentaire américaine contenait des produits fabriqués à base d' OGM. Certains pays ont mis en avant l'accès au marché européen et l'approche très contrôlée en ce domaine pour refuser l'aide américaine – Le Monde 17 août 2002 p. 2-. La Communauté européenne a dû fournir des assurances d'accès au marché, pour que les pays concernés acceptent une aide si nécessaire au regard de besoins alarmants- World Bank Press Review, 19 September 2002 p. 7-'.

<sup>1483</sup> We have a strict vision of the precautionary principle. And we estimate that it assumes that in case of doubt on the harmlessness of a food product, this should not enter the food chain until health risks are scientifically proven. Cf. art. 1 of the Cartagena Protocol, Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development, as well as the food aid regulation that protects the harmlessness of the products (Food Aid Convention, Codex Ethical Code, Regulation No. 1292/96...).

<sup>1484</sup> We have seen that in institutions and multilateral food aid regulations, the conflict of interests gives way in favour of commercial interests. It depends on national and regional (such as the EU) regimes to give a new direction to food aid, closer to development. With regard to the Union regime, an analysis of the regulations and organization of the aid, and their application, reveals the existence of an inclination to direct food aid towards development.

All this leaves the question of food aid and biotechnology open. In the case of humanitarian food aid, the debate on food aid and GMOs is inconclusive, since the doubt remains as to the possible priority of the humanitarian principle over the right to reject the aid. And the case of *development food aid* (not for emergency) is not conclusive either, since it confronts food security (protected by the precautionary principle and the Cartagena Protocol) and free commerce, and the regulations that govern them.

b) Are genetically modified organisms necessary to achieve food security and to put an end to hunger?

Another wider question refers to the need for this genetically modified food aid. The presentation of GMOs as a panacea against hunger and malnutrition is intrinsically interested and is based on an erroneous premise: fundamentally, hunger is due to production problems (and food security is national food security in a primitive sense). From this neomalthusian statement<sup>1485</sup> which we have refuted previously it can be concluded that, since limitations are experienced in agricultural production in developing countries (low yield of crops and growing population in the post-Green Revolution era), options are needed that allow the 'food gap' to be filled and Third World populations to feed themselves.

Upon reaching this point, those in favour of GMOs present agricultural biotechnology as an important (and even unique) feasible and effective alternative to combat these problems. This group is peculiar to individuals in official institutions and the institutions themselves: Per Pinstrup-Andersen (former director of the IFPRI, recently awarded the World Food Prize), centres such as the IFPRI, the OECD, the Rockefeller Foundation, the WB, the FAO and many international organizations<sup>1486</sup>.

---

<sup>1485</sup> Scoones explains how this school of thought has reappeared: '(a) recent flurry of increasingly sophisticated – but inevitably assumption laden- models have rekindled a policy focus on food security issues, and an emphasis on the need to increase agricultural production for growing populations. This has been further fuelled by debates about the implication of new trade regimes under the WTO. These discussions have firmly re-established the centrality of global food security issues in international policy discourse – with scenario models, production gap predictions and Malthusian overtones surprisingly reminiscent of the debates in the 1970s', in I. SCOONES, 'Can Agricultural Biotechnology Help Prevent Famine? A Sceptical Look at the Emerging 'Consensus'', paper presented at the *Conference of the Institute of Development Studies (IDS) "Ending Famine in the 21<sup>st</sup> Century"*, 27 February-1 March 2002, p. 2, in <http://www.ids.ac.uk/ids/pvty/Famine/Scoones.pdf> (May 2004)

Pinstrup-Andersen pointed out *‘(i)f technological development bypasses poor people, opportunities for reducing poverty, food insecurity, child malnutrition and natural resource degradation will be missed, and the productivity gap between developing and developed country agriculture will widen. Such an outcome would be unethical indeed’*<sup>1487</sup>. The key is in production and questions of redistribution/access, without undermining their importance, are impossible to apply. The basic factor is demographic pressure and the Green Revolution is the model of an ideal solution. This is reflected in the Nuffield Report, with its rejection of the redistribution option and its defence of a concentrated technological solution to create a ‘pro-poor’ biotechnology.

*‘(p)olitical difficulties of redistribution within, let alone among, countries are huge. Logistical problems and costs of food distribution also militate against sole reliance on redistributing income (ie. demand for food) to meet present, let alone future, needs arising from increasing populations in less developed countries. Hence, we must stress the importance of any new options that will secure higher direct and indirect employment and cheap food in labour- surplus developing countries... What is required is a major increase in support for GM crop research and outreach directed at employment- intensive production of food staples within developing countries’*<sup>1488</sup>.

The FAO’s Political Declaration on Biotechnology follows along the same line, which is becoming more and more influential:

---

<sup>1486</sup> To go into its position in greater depth, see AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/ AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/ INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, *op. cit.* p. iii; H. W. KENDALL, ‘The Bioengineering of Crops’, Report of the World Bank Panel on Transgenic Crops, *Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series*, No. 23, Washington, WB, December 1997, p. 1-33; CGIAR/National Academy of Science, Conference on *Ensuring Food Security, Protecting the Environment, Reducing Poverty in Developing Countries: Can Biotechnology Help?*, Washington D.C., 21-22 October 1999; and OECD, Conference on the Scientific and Health Aspects of Genetically Modified Foods, *GM Food Safety: facts, Uncertainties, and Assessment*, Edinburgh, 28 February-1 March 2000.

<sup>1487</sup> P. PINSTRUP-ANDERSEN and COHEN, ‘Biotechnology and the CGIAR’, paper for the Conference on *sustainable agriculture in the millennium- impact of modern biotechnology on developing countries*, 28-31 May 2000, Brussels, p. 22.

<sup>1488</sup> The underlining is ours. NUFFIELD COUNCIL ON BIOETHICS, *Genetically modified crops: ethical and social issues*, 1999, paras. 4.8 and 4.10. A summary of the 1999 Report and subsequent follow-up report of 2003 (NUFFIELD COUNCIL ON BIOETHICS, *The use of genetically modified crops in developing countries a follow-up Discussion Paper*, 2003) can be found at [http://www.nuffieldbioethics.org/filelibrary/pdf/gm\\_crops\\_paper\\_final.pdf](http://www.nuffieldbioethics.org/filelibrary/pdf/gm_crops_paper_final.pdf) (August 2004)



*‘(b)iototechnology provides powerful tools for the sustainable development of agriculture, fisheries and forestry, as well as the food industry... (and) can be of significant assistance in meeting the needs of an expanding and increasingly urbanized population... (since it contributes to) increasing food supply and overcoming food insecurity and vulnerability... (because it increments) plant and animal productivity and production’*<sup>1489</sup>.

For our part we have analysed the reality and demonstrated that hunger is due to the lack of access to sufficient food both quantitatively and qualitatively and we advocate long-term hunger relief based on extensive strategies that cover all the factors that lead to and perpetuate poverty and hunger (individual food security in the modern sense). Obviously, biotechnology may provide advantages and facilitate the agricultural development of these countries, but at the present time it appears to serve only the interests of developed countries<sup>1490</sup>. This does not mean that we reject it completely, but that the benefits of this new technology will only reach the underdeveloped if other aspects of international relations between the First and Third World are changed and a ‘biotechnology at the service of the poor’ is developed. The main obstacles that prevent them from enjoying the advantages of biotechnology are economical (patents, debt...) and social (lack of knowledge and infrastructure to integrate biotechnology in their countries). The biotechnology that could serve the interests of Third World countries is becoming known as ‘pro-poor biotechnology’ for this reason<sup>1491</sup>.

---

<sup>1489</sup> Cf. FAO, *FAO Statement on Biotechnology/Declaración de la FAO sobre biotecnología*, March 2000, in <http://www.fao.org/biotech/stat.asp> (diciembre 2004)

This attitude of the FAO has brought it numerous criticisms. See those of VIA CAMPESINA, ‘FAO promueve transgénicos, golpe en la cara para defensores de la soberanía alimentaria’, Comunicado de Prensa Tegucigalpa, 21 May 2004, in “Via Campesina-Español-Comunicados de prensa”, [http://www.viacampesina.org/art\\_sp.php3?id\\_article=333](http://www.viacampesina.org/art_sp.php3?id_article=333) (June 2004)

<sup>1490</sup> Biotechnology is an instrument, and depending on the use that is made of it will serve for one purpose or another. S. T. CROOKE shares our opinion, ‘Introduction’, *Rutgers Computer & Technology Law Journal*, Vol. 11 No. 2, 1985, p. 283-291, p. 291: ‘*biotechnology is only a tool, how we use the tool and how it affects the sort of home we build for ourselves and our children are issues of greater importance*’.

As ‘(b)iototechnology’s evolution (has been) driven largely by the decisions of company directors and research scientists in the private sector, who are preoccupied with corporate profitability and competitiveness, rather than the problems of poverty, food security and economic development in poor countries’, at the present time biotechnology is not at the service of the poor and it needs to be democratized, INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES, ‘The politics of GM policy’, *IDS news*, 2002, in <http://www.ids.ac.uk/ids/news/Archive/GMReport.html> (May 2004)

<sup>1491</sup> This type of biotechnology presupposes that the South can benefit from diversified basic resources and from an effective transfer of technologies, information and know-how by the North. On the other hand, it requires development strategies rooted in local reality and not industrial and agricultural

But biotechnology is not the only solution to hunger and poverty, nor is it the most adequate, because, in its present form, it will not provide the poor with real benefits nor will it eliminate hunger and starvation. The reasons are obvious, they have already been dealt with. The right politico-economic conditions are not present, there are not sufficient public resources available and it seems that the private sector does not wish to collaborate and make up for them. The Nuffield report itself recognized this (para. 4.23):

*'(a)s GM crop research is organised at present, the following worst case scenario is all too likely: slow progress in those GM crops that enable poor countries to be self-sufficient in food; advances directed at crop quality or management rather than drought tolerance or yield enhancement; emphasis on innovations that save labour costs (for example, herbicide tolerance), rather than those which create productive employment; major yield-enhancing progress in developed countries to produce, or substitute for GM crops now imported (in conventional non-GM form) from poor countries'.*

Biotechnology is focused on the requirements of large-scale commercial agriculture, not those of the subsistence farmer; the majority of developing countries lack the financial resources and scientific infrastructure to develop their own biotechnological programmes for crops that are crucial to feed their population; and public agricultural research has been reduced. All in all, GMO technologies are being privatized more and more, which induces them to center on the crops and priorities of industrialized countries instead of on those of developing countries.

Consequently, the fact that at present biotechnology is not the solution to hunger, is not only due to the fact that the cause of hunger is not production, but also to a deeper problem: the political and economical inequality of developing countries,

---

production strategies directed exclusively to commercial export. *Vid.* D. O. HALL and J. WOODS, *op cit.* p. 72, who still say: *'ce ne sont pas les lois internationales sur la propriété intellectuelle qui favoriseront une juste exploitation des matières premières par le Nord et le transfert de technologie gratuit vers le Sud'*.

For biotechnology to adopt this approach, it should be used to create (using Marx's distinction) 'use value', and not 'exchange value' as it has been doing (as proved by the intellectual property rights, for example), *see* G. WINTER, 'Biotechnology policies', M. PRIEUR and S. DOUMBÉ-BILLÉ (dirs.), *Droit de l'environnement et développement*, Pulim, Limoges, p. 142-148.

perpetuated by international practice and international organizations<sup>1492</sup>. Other alternatives should be sought and other more essential matters confronted such as those that prevent 'pro-poor biotech' from becoming a reality.

To sum up, genetically modified food aid (the product of genetic engineering) is not necessary to end hunger, and its benefits would only compensate developing countries if the above-mentioned socio-economic inequalities were to disappear. Defending the application of biotechnology at any price is not but a way of distancing the food aid regime from development. Doubt remains as to the future make-up of the international food aid system: will the United States' interests have priority over those of the Community? It is quite clear that albeit with a dosis of self-interest, the European Union protects the recipients of food aid from the forced introduction of genetically modified foods and on this point confirms that the main orientation of its aid is development.

---

<sup>1492</sup> Susan George puts the effects that biotechnology will have on a level with the disasters of the Green Revolution, cf. S. GEORGE, 'La sécurité alimentaire dans le siècle à venir', *Label France* (Magazine du Ministère des Affaires étrangères), janvier 2002, in <http://www.tni.org/archives/george/label.htm> (May 2004)



# **CONCLUSIONES**



## **CONCLUSIONES**

1) El hambre constituye una realidad de trágica incidencia en los países en desarrollo y de perniciosas consecuencias para su futuro, de la que no pueden escapar por sí mismos los sujetos que la padecen. Es una cuestión mundial pendiente de solución. En el tratamiento de este problema el Derecho Internacional debe tener un papel primordial tanto en el desarrollo de nuevas normas y mecanismos de control como en el fortalecimiento de los ya existentes. La naturaleza misma del fenómeno legitima la acción internacional y exige de los miembros de la Comunidad Internacional una mayor implicación en todos los niveles posibles, en cumplimiento del deber de cooperación y solidaridad para con los Estados más desfavorecidos recogido en la Carta de la ONU y en la Resolución 2625 (XXV).

Este problema es resoluble siempre que se atienda en su globalidad y concurra una voluntad política comprometida. Lo cierto es que la magnitud y complejidad de esta cuestión exigen nuevas respuestas y el perfeccionamiento de los instrumentos internacionales de aplicación, más allá de la actual propuesta de la biotecnología.

2) Una vez contrastadas las teorías desarrolladas para dar una explicación global al fenómeno del hambre y de esta forma poder destacar sus principales causas, el debate doctrinal existente se salda a favor de la construcción de Amartya Sen. En definitiva, estamos ante un problema socioeconómico, de redistribución, teniendo en cuenta que la producción supera con creces la demanda de una población que, aún en constante crecimiento, podría abastecerse con los insumos disponibles. El hambre tiene su causa fundamental en la pobreza y en la falta de acceso a los recursos necesarios para acceder a alimentos suficientes. El resto de factores que pueden desencadenarla no son sino aspectos secundarios de un problema latente.

En consecuencia, a largo plazo, el padecimiento del hambre no se resuelve sólo con la aportación de alimentos, sino que resulta imprescindible dotar a los afectados de las herramientas suficientes para que puedan escapar de esa situación generalizada de pobreza y miseria. Esta visión, representada fundamentalmente por Sen, coexiste en el ámbito internacional con un principio neomaltusiano que concibe el hambre como el

resultado de la relación competitiva entre la producción alimentaria y el crecimiento demográfico. Pese a las connotaciones críticas que hemos señalado a lo largo del trabajo, esta última es la teoría que se ha impuesto en el momento actual.

3) Con este planteamiento debemos afrontar el debate surgido en torno a la propuesta de la biotecnología como solución frente al hambre. La potencial contribución de esta técnica de ingeniería genética aplicada a los alimentos para intentar paliar la escasez en los países en desarrollo, es evidente. No obstante, sería muy prematuro y arriesgado decantarse, incondicionalmente, a su favor sin ponderar las consecuencias que su introducción acarrea. Su utilización se encuentra en manos de grandes compañías transnacionales y se rige por el interés económico, redundando en beneficio de unos pocos y agravando la situación de dependencia de otros muchos. Además, se parte de una premisa equivocada: que el hambre es sólo consecuencia de una insuficiente producción alimentaria.

4) En la práctica, los Estados y organizaciones internacionales han adoptado dos enfoques complementarios a la hora de afrontar el problema: la seguridad alimentaria y el derecho humano a acceder a una alimentación adecuada.

La seguridad alimentaria representa un objetivo político que debe perseguir toda acción contra el hambre. Orienta la actuación internacional y exige estrategias amplias y adaptadas al caso concreto para una mayor eficacia. Por otro lado, este objetivo permite denunciar aquellos supuestos en los que el propio sistema es la causa del hambre, como en los casos en que se destruyen los derechos de acceso a los alimentos (o “entitlements”) por previsiones que protegen la liberalización del comercio y los intereses comerciales de los más poderosos. En estos últimos supuestos, la seguridad alimentaria insta a modificar el *Ius* o al menos excepcionarlo, estableciendo un tratamiento diferenciado para los inseguros alimentariamente que deje a salvo sus “entitlements”. En la misma línea, acciones consistentes en sanciones económicas o en embargos que permiten – a pesar de sus restricciones – condenar a todo un pueblo a pasar hambre, estarían deslegitimizadas y deberían prohibirse.

De otra parte, entender que existe un derecho humano a los alimentos le confiere un valor añadido respecto al planteamiento de la seguridad alimentaria. De hecho, se



están estableciendo progresivamente las vías por las que los individuos inseguros alimentariamente pueden exigir su respeto, protección y satisfacción ante instancias jurisdiccionales y cuasijurisdiccionales. Entre las obligaciones internacionales que de él dimanar, encontramos la de asistir a los países en desarrollo a satisfacerlo o hacerlo efectivo, lo que supone ayudarles a que sus habitantes disfruten del derecho, del que de otro modo no lo harían. La asistencia internacional así articulada puede revestir varias formas, entre las que se halla la ayuda alimentaria, además de la asistencia financiera y la asistencia técnica.

5) La ayuda alimentaria constituye una de las vías posibles para luchar contra el hambre. Aproximarse a este instrumento no es fácil por múltiples motivos. Primero, por las dificultades que plantea la ausencia de una definición jurídica precisa de lo que constituye ayuda alimentaria y la existencia de posiciones antagónicas al respecto. Asimismo, porque su creciente combinación con otras acciones de seguridad alimentaria podría servir de justificación a sus detractores, en el sentido de que existen dudas razonables sobre la utilidad del instrumento. Sin embargo, si se aplica a la ayuda el objetivo de la seguridad alimentaria, esta combinación resulta lógica, porque lograr la seguridad alimentaria requiere poner en marcha estrategias coherentes que abarquen diferentes medios de acción. Por otra parte, a la hora de suministrarla se dan cita una pluralidad de intereses difíciles de cohesionar, especialmente el humanitario, los de desarrollo y seguridad alimentaria, los políticos y los económicos o comerciales. A esto se añade (con las negociaciones en curso acerca del Acuerdo sobre Agricultura), que inminentemente la definición del instrumento puede verse modificada de forma sustancial, según sean los resultados de la ronda y según articulen la confluencia de intereses comerciales y de seguridad alimentaria.

Por último, los principios que rigen el régimen internacional de esta ayuda han sufrido una transformación que se debe en gran medida a las aportaciones de los pocos especialistas en la materia (la comunidad epistemológica de ayuda alimentaria), y no a los foros intergubernamentales - más poderosos -. Como resultado de esta evolución, la ayuda alimentaria se ha deshecho de sus orígenes (ligados a la disposición de excedentes) y se ha integrado cada vez más en la ayuda al desarrollo de los donantes, convirtiéndose en un instrumento de seguridad alimentaria y desarrollo. No obstante, en su configuración también influye la tensión entre EEUU y la UE, palpable en la

naturaleza jurídica del derecho a los alimentos, en la articulación jurídica de las finalidades de la ayuda alimentaria y en la postura sobre la utilización de ayuda alimentaria modificada genéticamente. Mientras que la UE parece firme partidaria de emplear la ayuda como instrumento de desarrollo, EEUU sigue empeñado en desmarcarse de esta orientación tanto en sus normas (consagradas formalmente a fines comerciales y políticos) como en sus políticas.

A pesar de estas dificultades, a la luz de la normativa internacional y comunitaria, junto con la práctica internacional, puede sostenerse que la ayuda alimentaria sigue siendo un elemento de la lucha contra el hambre a corto plazo (para las situaciones de escasez o emergencia alimentaria) y a largo plazo (en caso de hambre endémica o crónica).

6) En cuanto a la *ayuda alimentaria al desarrollo*, varios son los aspectos más criticables del régimen actual de este tipo de ayuda: la incoherencia y la inestabilidad.

Por un lado, el régimen multilateral general (institucional y jurídico) de este tipo de ayuda desvela una contradicción de intereses, difícilmente conciliables, siendo la principal fuente de tensión la confrontación entre la seguridad alimentaria y la liberalización del comercio. La existencia de este *status quo* se debe a la ausencia de gobernanza global, característica de todos los aspectos de la seguridad alimentaria. En el ámbito multilateral, coexisten normas, instituciones y órganos que tienen la función de proteger ambos objetivos, sin que exista ningún tipo de instancia coordinadora. Ante la falta de coordinación, suele primar el interés del más fuerte, el comercial, más aún cuando solamente hay un órgano con capacidad de imponer sus decisiones en la OMC, el Órgano de Solución de Diferencias. Por lo tanto, la articulación de intereses en conflicto para cada tipo de donante depende del régimen propio de cada uno de ellos.

Por otro lado, el régimen internacional de *ayuda alimentaria al desarrollo* es inestable, a su vez, por dos motivos. Primero, por el hecho de que las principales normas del régimen jurídico de esta ayuda alimentaria (el Convenio sobre Ayuda Alimentaria y el Reglamento nº 1292/96) están siendo cuestionadas, y la existencia y configuración de este instrumento dependerán del consenso adoptado sobre el futuro de los dos textos. Y segundo, por la constatación de que en la actualidad la *ayuda*

*alimentaria al desarrollo* está en el punto de mira de las posiciones más críticas, y ante las limitaciones presupuestarias debe justificarse todavía más como un mecanismo de utilidad. Se atacan su eficacia y su eficiencia, sobre la base de argumentos relativos que no pueden generalizarse y ser válidos para cualquier supuesto de ayuda alimentaria, y además podrían evitarse con la debida aplicación y el correcto diseño de los proyectos establecidos. Por lo que, ante críticas rebatibles, debe reconducirse la reflexión a los supuestos en los que la *ayuda alimentaria al desarrollo* sigue teniendo un rol; son los casos en los que se presta a los sujetos y países especialmente vulnerables, eso sí teniendo en cuenta las condiciones de éxito o criterios de eficiencia que identificó Singer y ha seguido desarrollando la doctrina.

7) Teniendo en cuenta todos los aspectos controvertidos del régimen internacional de *ayuda alimentaria al desarrollo* (definición, ausencia de gobernanza, intereses en conflicto, críticas a su eficacia y eficiencia...), nos hemos adentrado en el régimen de la Unión Europea para valorar cuál es el verdadero papel que otorga a este instrumento y en qué medida perfecciona el régimen internacional de este tipo de ayuda. Los principales resultados del análisis pueden reducirse a tres. En primer lugar, la organización interna de la UE es compleja y está en entredicho, a expensas de la resolución de la tensión existente entre los intereses de la PESC y la política de cooperación al desarrollo, lo cual repercute en la incoherencia de la política de ayuda y seguridad alimentaria de la Unión.

En segundo término, el régimen jurídico comunitario de *ayuda alimentaria al desarrollo* es coherente con la orientación de la ayuda al desarrollo y a la seguridad alimentaria. En efecto, en la Unión Europea la normativa sobre ayuda alimentaria, profundamente transformada desde los ochenta y con la nueva apariencia y contenido que posee desde 1996, se decanta formalmente y en detalle a favor del desarrollo. De esta forma, establece un órgano (el Comité de seguridad y de ayuda alimentaria) que protege la seguridad alimentaria individual y una regulación básica sobre *ayuda alimentaria al desarrollo* que es consciente de sus limitaciones, potenciales beneficios y peligrosos efectos colaterales perjudiciales. Por eso, integra la ayuda en estrategias más amplias de seguridad alimentaria y desarrollo, la coordina con el resto de acciones (fundamentalmente de ayuda financiera y técnica) e impulsa las formas más eficaces y

eficientes (ayuda alimentaria monetizada, compras locales y operaciones triangulares, ayuda indirecta a través del PMA y ONGs...).

En último lugar, tras la reforma del régimen jurídico todavía existen dos órdenes de problemas sin resolver. De una parte, algunos aspectos de la normativa debieron reforzarse en la nueva regulación. Como no fue así, siguen sin aplicarse los pertinentes controles y evaluaciones de las operaciones de ayuda, el seguimiento del destino de los fondos de contrapartida, la disponibilidad de información suficiente sobre la situación de inseguridad alimentaria de los receptores de la ayuda... De otra parte, la política de ayuda alimentaria de la UE no respeta, en todo caso, la orientación de la ayuda al desarrollo; esto se debe, en algunos supuestos a la falta de aplicación de las normas (sobre los sujetos que pueden ser beneficiarios de la ayuda) y en otros, es debido a la ausencia de normas sobre esa materia y a la desviación existente al ejecutar la política (es el caso de la vinculación). No obstante, a pesar de cuanto antecede, postulamos el empleo razonado de la *ayuda alimentaria al desarrollo* y elogiamos los avances introducidos en el régimen jurídico comunitario, pues los obstáculos se pueden salvar, perfeccionando las normas, aplicándolas o desarrollando normas en aspectos todavía sin regular.

8) En la actualidad, la biotecnología constituye un desafío para el régimen internacional de *ayuda alimentaria al desarrollo* en general, y para el régimen de la Unión Europea en particular. Precisamente, a raíz de los últimos acontecimientos, el debate en torno a su utilización como remedio contra el hambre se ha centrado en esta ayuda. Aunque los Estados Unidos y las grandes multinacionales hayan intentado esquivarlo introduciendo furtivamente ayuda alimentaria modificada genéticamente en países en crisis, la actitud de la UE ha contribuido a frenar estos intentos expansionistas y a reconducir la cuestión al debate en curso. Además, con su postura sobre la ayuda alimentaria modificada genéticamente, la Unión ha demostrado su empeño por sacar el máximo partido a la *ayuda alimentaria al desarrollo*, dejando clara su concepción de este instrumento y su abierta oposición a la política estadounidense.

# **BIBLIOGRAFÍA**



## BIBLIOGRAFÍA

<b><u>I. FUENTES DE CONOCIMIENTO DOCTRINAL</u></b> .....	xxv
1. OBRAS GENERALES, MONOGRAFÍAS Y LIBROS COLECTIVOS...	xxv
2. ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS DE LIBRO.....	xxix
2.2. Artículos de revista.....	xxix
2.2. Capítulos de libro.....	xxxiii
2.3. Artículos de series de publicaciones.....	xxxvii
2.4. Otros artículos.....	xxxix
3. CONTRIBUCIONES A SIMPOSIOS, CONFERENCIAS Y SEMINARIOS.....	xl
<b><u>II. FUENTES DE CONOCIMIENTO DE LA PRÁCTICA INTERNACIONAL</u></b> .....	xlii
1. DOCUMENTOS INTERNACIONALES.....	xlii
1.1. Textos básicos.....	xlii
1.2. Documentos de la Asamblea General de las Naciones Unidas....	xliii
1.3. Documentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y sus órganos.....	xliii
1.4. Documentos de la Organización de las Naciones Unidas.....	xlvi
1.5. Documentos sobre el derecho a la alimentación de la Comisión de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y el Comité de derechos económicos, sociales y culturales.....	xlix
1.6. Documentos del Banco Mundial.....	l
1.7. Documentos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.....	l
1.8. Documentos del Programa Mundial de Alimentos.....	li
1.9. Documentos de la Organización Internacional del Trabajo.....	liii
1.10. Documentos de la Organización Mundial de la Salud.....	liii
1.11. Documentos del Consejo Internacional de Cereales.....	liv
1.12. Documentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.....	liv
1.13. Documentos de Manos Unidas.....	lvii
1.14. Documentos del Comité Internacional de la Cruz Roja.....	lvii
1.15. Documentos de la Organización Mundial del Comercio.....	lvii
1.16. Documentos de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura.....	lviii
1.17. Documentos del National Dairy Development Board.....	lviii

2. DOCUMENTOS DE CONFERENCIAS Y REUNIONES INTERNACIONALES.....	lix
2.1. Documentos de conferencias internacionales.....	lix
2.2. Documentos de reuniones de expertos en ayuda alimentaria.....	lxi
<b>III. <u>DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA</u>.....</b>	<b>lxii</b>
1. MONOGRAFÍAS, FICHAS TÉCNICAS Y OTRAS PUBLICACIONES.....	lxii
2. ACTOS DE LA COMISIÓN, EL PARLAMENTO Y EL CONSEJO.....	lxiii
3. INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	lxxii
4. REFERENCIAS WEB.....	lxxiii
<b>IV. <u>OTROS/MISCELÁNEA</u>.....</b>	<b>lxxiv</b>



## **I. FUENTES DE CONOCIMIENTO DOCTRINAL**

### **1. OBRAS GENERALES, MONOGRAFÍAS Y LIBROS COLECTIVOS**

- F. ALDECOA LUZÁRRAGA (ed.), *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Biblioteca Nueva Real Instituto Elcano, Madrid, 2ª ed., noviembre 2004, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Tratado.pdf> (febrero 2005)
- J. A. ALONSO (dir.), G. ANGULO, J. ATIENZA y R. GALLARDO, *Estrategia para la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores/Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, 1ª ed., junio 1999; especialmente, Capítulo 9 epígrafe 2, “Ayuda Alimentaria”, pp. 335-344, en <http://www.mae.es/documento/0/000/000/006/aalimentaria.pdf> (junio 2004)
- J. A. ALONSO y V. FITZGERALD (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Los Libros de la Catarata, Madrid, 2003.
- R. P. ANEJA, *Dairying in India: A Success Story*, Asia-Pacific Association of Agricultural Research Institutions (APAARI), FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, 1994 No. 4, disponible en [http://www.apaari.org/documents/publications/ss\\_1994\\_04.pdf](http://www.apaari.org/documents/publications/ss_1994_04.pdf) (julio 2004)
- R. BERMEJO GARCÍA, *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*, Civitas, Madrid, 1990.
- R. BERMEJO GARCÍA, *Vers un nouvel ordre économique international. Étude centrée sur les aspects juridiques*, Eds. Universitaires, Fribourg, 1982.
- J. BOURRINET y M. FLORY (dirs.), *L'ordre alimentaire mondial*, Collection Coopération et développement série Ouvrages 4, Economica, Paris, 1982.
- J. BOURRINET y F. SNYDER (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l' Union européenne*, Travaux du CERIC, Bruylant, Bruxelles, 2003.
- S. BRUNEL y J. BODIN, *Géopolitique de la faim. Quand la faim est une arme*, Rapport annuel d' Action contre la faim, P.U.F. (Presses Universitaires de France), Paris, 1998, 1ère éd.
- S. BRUNEL, *Le Gaspillage de l' Aide Publique*, Ed. du Seuil, Paris, février 1993.
- BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, en inglés, *The Right to Food in theory and practice*. Accesible en inglés en <http://www.fao.org/docrep/w9990e/w9990e00.htm> (junio 2004); y en inglés, francés y español en <http://www.fao.org/Legal/rtf/public-e.htm> (enero 2004)
- W. CANDLER y N. KUMAR, *India: The Dairy Revolution. The Impact of Dairy Development in India and the World Bank's Contribution*, WB/OED (Operations Evaluation Department), Washington D.C., 1998.
- D. CARREAU y P. JUILLARD, *Droit International Économique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J), Paris, 1998, 4<sup>ème</sup> ed.
- J. CATHIE, *European Food Aid Policy*, Ashgate, Aldershot, 1997.
- J. CATHIE, *The Political Economy of Food Aid*, Gower, Aldershot, 1982.
- E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid and Human Security*, Frank Cass, London, 2000.
- E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, Frank Cass, London, 1991.

- E. CLAY y J. SHAW (eds.), *Poverty, development and food: essays in honour of H. W. Singer on his 75<sup>th</sup> birthday*, The Macmillan Press Ltd., Basingstoke, 1987.
- L. COTULA y M. VIDAR, *The Right to Adequate Food in Emergencies*, FAO Legal Office, Publications/Legislative Studies No. 77, Rome, 2003.
- A. COX, A. KONING, A. HEWITT, J. HOWELL y A. MARR, *Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*, ODI (London) and European Commission (Brussels), 1997.
- P. CHAPELLE y M. GRIMALDI, *Développement, environnement, coopération, L'événement européen: Initiatives et débats n° 23-24*, Seuil, Paris, septembre 1993.
- L. CHRISTIAENSEN y E. TOLLENS, *Food Security: From concept to action. A status quaestionis*, Université Catholique de Louvain, ABOS, Bruxelles, 1995.
- K. CHU y S. GUPTA, *Social Safety Nets. Issues and Recent Experiences*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1998.
- J. DE CASTRO, *El Hambre Problema Universal*, Editorial La Pléyade, Buenos Aires, 1969.
- L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN (eds.), *Who's hungry? And how do we know? Food shortage, poverty, and deprivation*, United Nations University Press, Tokyo, 1998.
- A. DE WAAL, *Famine that Kills: Darfur, Sudan, 1984-1985*, Clarendon Press, Oxford, 1989.
- M. DOORNBOS, F. V. DORSTEN, M. MITRA y P. TERHAL, *Dairy Aid and Development. India's Operation Flood*, Indo-Dutch Studies on Development Alternatives, Sage Publications, London, 1990.
- M. DOORNBOS y K. N. NAIR (eds.), *Operation Flood and Indian Dairying. Resources, Institutions and Strategies*, Indo-Dutch Studies on Development Alternatives No. 4, Sage Publications, London, 1990.
- J. DRÈZE y A. SEN, *Hunger and Public Action*, WIDER Studies in Development Economics, Clarendon Press, Oxford, 1989.
- R. DUMONT y B. ROSIER, *Nous allons à la famine*, Eds. du Seuil, Paris, 1966.
- A. EIDE, C. KRAUSE y A. ROSAS (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, Kluwer Law International, The Hague (Netherlands), 2001, 2<sup>nd</sup> ed. revised.
- A. EIDE, *Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme*, Série d'études sur les droits de l'homme n° 1, Nations Unies, New York, 1989.
- S. ESCOBAR-HERMIDA, *Les effets pervers de l'aide au développement*, Université Panthéon-Assas (Paris II), Thèse Doctorale, mai 1994.
- A. J. FONSECA, *Food Aid for Relief and Development. An Evaluation*, Indian Social Institute, New Delhi, 1983.
- I. FORCADA BARONA, *El condicionamiento político y económico de la ayuda oficial al desarrollo. Un estudio a la luz del Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
- P. FOSTER y H. D. LEATHERS, *The World Food Problem. Tackling the Causes of Undernutrition in the Third World*, Lynne Rienner Publishers, United States of America, 1999, 2<sup>nd</sup> ed.
- L. GLOWKA, *Law and modern biotechnology. Selected Issues of Relevance to Food and Agriculture*, FAO Legislative Study No. 78, FAO/FAO Legal Office, Rome, 2003.

## Bibliografía

- C. GOLAY, *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, Mémoire, Institut Universitaire Des Hautes Études Internationales, Université de Genève, septembre 2002, accesible en <http://www.droitshumains.org/alimentation/pdf/justiciabilité.pdf> (julio 2003)
- F. GÓMEZ ISA, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999.
- A. GRJEBINE, *La nouvelle économie internationale: de la crise mondiale au développement autocentré*, Collection L' Economiste, Presses Universitaires de France, Paris, 1980.
- E. HENDERSON, *Food Aid: A Selective Annotated Bibliography*, UN/FAO, Rome, 1964.
- M. IGLESIA-CARUNCHO, P. JAIME y M. CASTILLO, *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional*, Fundación IPADE/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación UCM/Dirección General de Inmigración Cooperación al Desarrollo y Voluntariado-Consejería de Servicios Sociales Comunidad de Madrid, Madrid, julio 2003.
- INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *Genetically Modified Food in the Southern Africa Food Crisis of 2002-2003*, patrocinado por Fritz Institute, elaborado por S. HANSCH, A. SCHOENHOLTZ, A. BEYNINSON, J. BROWN y D. KRUMM, en <http://www.georgetown.edu/sfs/programs/isis/> (mayo 2004)
- J. JUSTE RUIZ, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.
- N. KUMAR, *Operation Flood: Literature Review and Reconciliation*, Institute of Rural Management (IRMA), Anand (India), August 1997.
- M. LAWSON CADET, *Food Aid and Policy for Economic Development*, Trans Tech Management Press, Sacramento (California), 1981.
- T. R. MALTHUS, *An Essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society with Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and Other Writers*, J. Johnson, 1<sup>st</sup> ed., 1798. La encontramos en Library of Economics and Liberty <http://www.econlib.org/library/Malthus/malPop1.html> (junio 2004) Otra reproducción electrónica de 139 páginas se editó en el año 2001 por Electronic Book Co., Londres, en [http://www.theacademiclibrary.com/login\\_cat.asp?filename=1843270056&libcode=EBP](http://www.theacademiclibrary.com/login_cat.asp?filename=1843270056&libcode=EBP) (noviembre 2003)
- F. M. MARIÑO MENÉNDEZ y C. R. FERNÁNDEZ LIESA, *El desarrollo y la cooperación internacional*, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, 1997.
- V. MATE DE CASTRO, *La cooperación y ayuda al desarrollo de la Comunidad Europea con los países "no asociados" especial referencia a América Latina*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología/Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, 1989.
- S. MAXWELL, *State Action for Food Security: Horses for Courses in sub-Saharan Africa*, University of Sussex/Institute of Development Studies, Mimeo, Brighton, 1993.
- E. MILLSTONE y T. LANG, *The atlas of food: who eats what, where and why*, Earthscan, London, 2003.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES/SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, *El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Doctrina y Actividades*, Ministerio de Asuntos Exteriores/Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, septiembre 2000, 1ª ed.

- Q. D. NGUYÊN, P. DAILLIER y A. PELLET, *Droit International Public*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J), Paris, 1999, 6<sup>ème</sup> éd.
- B. NUÑEZ SANTIAGO *Políticas Públicas y Derecho Alimentario. Del GATT a la OMC en Latinoamérica y el Caribe*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
- H. O'NEILL y J. TOYE (eds.), *A world without famine? New approaches to Aid and Development*, Macmillan Press Ltd, London, 1998.
- K. PÉREZ DE ARMIÑO, *Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias*, Universidad del País Vasco, Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Bilbao, 2000.
- C. PÉREZ DE ARMIÑO, *Seguridad alimentaria y derecho humano al alimento, implicaciones para las políticas públicas y la ayuda internacional en África Subsahariana*, tesis inédita, Universidad del País Vasco, 1995.
- L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Cooperación política y comunidades europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Universidad Autónoma, Madrid, 1991.
- J. R. PÉREZ SALOM, *Recursos Genéticos, Biotecnología y Derecho Internacional. La Distribución Justa y Equitativa de Beneficios en el Convenio sobre Biodiversidad*, Aranzadi, Navarra, 2002.
- I. PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, *Cooperación para el desarrollo. Legislación y directrices*, Trotta, Madrid, 2000.
- E. PISANI, *La main et l'outil. Le développement du Tiers-Monde et l'Europe*, Eds. Robert Laffont, Paris, 1984.
- L. PORTILLO PASCUAL DEL RIQUELME, *La economía política de la ayuda alimentaria de Estados Unidos: Un estudio del programa "Alimentos para la paz", 1954-1974. (Ley Pública 480)*, tesis inédita, Universidad Complutense de Madrid/Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales/Departamento de Economía Aplicada II (Estructura Económica y Economía de la industria), 1985.
- S. REUTLINGER y J. VAN HOLST PELLEKAAN/WORLD BANK, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, A World Bank policy study, World Bank/International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C., 1986.
- R. H. ROBBINS, *Global Problems and the Culture of Capitalism*, Part II "The Global Impact of the Culture of Capitalism", Allyn and Bacon Publishers, 2001, 2<sup>nd</sup> ed.
- R. H. ROBBINS y G. BOBBIE (eds), *VI Readings on Poverty, Hunger and Economic Development*, Section B "Food as a Commodity", en The Online Global Problems Reader [http://faculty.plattsburgh.edu/richard.robbins/legacy/global\\_problems\\_reader\\_nf.htm](http://faculty.plattsburgh.edu/richard.robbins/legacy/global_problems_reader_nf.htm) (junio 2003)
- L. SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIÁIN, *La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la protección del Medio Ambiente. Aspectos Jurídicos*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2000.
- A. SEN, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981.
- A. SEN, *Un Nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Editions Odile Jacob, Paris, 2000.
- J. SHAW, *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*, Palgrave, New York, 2001.

## Bibliografía

- J. SHAW y E. CLAY, *World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*, WFP/James Currey/Heinemann, London/Portsmouth, 1993.
- H. SINGER, J. WOOD y T. JENNINGS, *Food Aid: The Challenge and the Opportunity*, Clarendon Press, Oxford, 1987.
- J. A. SOTILLO LORENZO, *La ayuda alimentaria de la Comunidad Europea: una nueva estrategia en la política comunitaria de cooperación para el desarrollo*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología/Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, 1990.
- C. STEVENS, *Food Aid and the Developing World. Four African Case Studies*, Croom Helm London & Overseas Development Institute, London, 1979.
- K. TOMASEVSKI (ed.), *The Right to food. Guide through Applicable International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1987.
- K. UNCETA y P. YOLDI, *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2000.
- P. UVIN, *The International Organization of Hunger*, Kegan Paul International, London, 1994.
- P. VAN DEN BOSSCHE, *The nature of the European Community food aid to Developing Countries in the period from 1968 until 1974*, European University Institute, Florence, July 1983, trabajo de investigación inédito.
- M. VAN REISEN/BOND, *Tackling Poverty. A proposal for European Union aid reform*, London, May 2002.
- C. VILLÁN DURÁN, *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2002.
- M. B. WALLERSTEIN, *Food for war-food for peace. United States Food Aid in a Global Context*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts), 1980.
- P. ZAPATERO, *Derecho del Comercio Global*, Civitas, Madrid, 2003.
- J. ZIEGLER, *Los nuevos amos del mundo y aquellos que se les resisten*, Colección Imago Mundi, Vol. 29, eds. Destino, 2003.
- E. C. ZUREK, *Evaluation of the Efficiency and Impact of the CEE Food Aid Programme. Country Report India*, Cologne, Africa Bureau (Cologne)/WFP (Rome), April 1982.

## 2. ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS DE LIBRO

### 2.2. Artículos de revista

- P. ALSTON, "U.S. ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: the need for an entirely new strategy", *American Journal of International Law*, Vol. 84 No. 2, April 1990, pp. 365-393.
- C. B. BARRETT, "Does food aid stabilize Food Availability", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49 No. 2, January 2001, pp. 335-349.
- D. R. BASU, "Sen's Analysis of Famine: A Critique", *Journal of Development Studies*, Vol. 22 No. 3, April 1986, pp. 598-603.
- P. BEAUMONT, "Release of Genetically Modified Organisms", *Rechel*, Vol. 2 No. 2, pp. 182-189.

- R. BERMEJO GARCÍA, “Del GATT a la Organización Mundial del Comercio: análisis y perspectivas de futuro”, *Anuario de Derecho Internacional*, 1996, pp. 147-200, en colaboración con L. SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIÁIN.
- R. BERMEJO GARCÍA y J. D. DOUGAN, “El Derecho al desarrollo: un Derecho complejo con contenido variable”, *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 1985, pp. 211-249.
- R. BERMEJO GARCÍA, “Reflexiones sobre la ayuda al desarrollo”, *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 7 n° 3, julio-septiembre 1986, pp. 769-793.
- I. Z. BHATTY, “Male Bovine Stock in Operation Flood Areas – A Rejoinder”, *Margin*, Vol. 23 No. 1, October-December 1990, pp. 86-88.
- P. BOWBRICK, “The causes of famine. A refutation of professor Sen’s theory”, *Food Policy*, Vol. 11 No. 2, May 1986, pp. 105-124.
- M. BOSSUYT, “La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels”, *Revue des droits de l’homme*, Vol. VII numéro spécial, 1975, pp. 783-820.
- G. BUSH, “A New Compact for Development in the Battle Against World Poverty”, *Achieving Sustainable Development- International Information Programs- Global Issues* (electronic journal of the U.S. Department of State), Vol. 7 No. 1, April 2002, en <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0402/ijge/gj01.htm> (marzo 2003)
- E. CLAY y C. BENSON, “Aid for food. Acquisition of commodities in developing countries for food aid in the 1980s”, *Food Policy*, February 1990, pp. 27-43.
- E. J. CLAY, “Forty Years of Multilateral Food Aid: Responding to Changing Realities”, *Development Policy Review*, Vol. 20 No. 2, May 2002, pp. 203-207.
- E. J. CLAY, “Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System”, *Development Policy Review*, Vol. 21 No. 5-6, September/November 2003, pp. 697-709.
- “Convention relative a l’aide alimentaire de 1986”, en *Revue générale de droit international public*, Vol. 91, 1987, pp. 273-283.
- S. T. CROOKE, “Introduction”, *Rutgers Computer & Technology Law Journal*, Vol. 11 No. 2, 1985, pp. 283-291.
- A. F. CZMUS, “Biotechnology Protection in Japan, The European Community, and the United States”, *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 8 No. 2, Fall 1994, pp. 435-463.
- D. CHICOINE, “Genetically Modified Organisms: A New Proposal Regarding Deliberate Release”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. XVI No. 1, Winter 1993, pp. 137-147.
- D. DEMBO, C. DIAS y W. MOREHOUSE, “Biotechnology and the Third World: Some Social, Economic, Political and Legal Impacts and Concerns”, *Rutgers Computer & Technology Law Journal*, Vol. 11 No. 2, 1985, pp. 431-468.
- M. DE ONIS, E. A. FRONGILLO y M. BLÖSSNER, “¿Está disminuyendo la malnutrición? Análisis de la evolución del nivel de malnutrición infantil desde 1980”, *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, Recopilación de artículos n° 4, 2001, pp. 100-110. El artículo se publicó en inglés en el *Bulletin of the World Health Organization*, 2000, 78 (10), pp. 1222-1233.
- A. DE WAAL, “Famine and human rights”, *Development in Practice. An Oxfam Journal*, 1991, Vol. 1 No. 2, pp. 77-83.

## Bibliografía

- P. J. DIVEN, "The domestic determinants of US food aid policy", *Food Policy*, Vol. 26 No. 5, October 2001, pp. 455-474.
- J. GEORGE, "Socio-Economics Significance of Male Bovine Stock in the Operation Flood Areas", *Margin*, Vol. 22 No. 4, July-September 1990, pp. 62-75.
- S. GEORGE, "La sécurité alimentaire dans le siècle à venir", *Label France* (Magazine du Ministère des Affaires étrangères), janvier 2002, en <http://www.tni.org/archives/george/label.htm> (mayo 2004)
- F. GÓMEZ ISA, "La Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo (Monterrey, Marzo de 2002)", Sección V.A. sobre Información y Documentación de Derecho Internacional Público, *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 2, 2002.
- F. GRUNEWALD, "Food aid: For or against?", *International Review of the Red Cross*, Vol. 36 No. 315, November-December 1996, pp. 589-608.
- P. M. HAAS, "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control", *International Organization* (IO), Vol. 43, Summer 1989, pp. 377-403.
- P. M. HAAS, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, (IO), Special number *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Vol. 46 No. 1, January 1992, pp. 1-35.
- M. A. HERMITTE y C. NOIVILLE, "La dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. Une première application du principe de prudence", *Revue juridique de l'environnement*, 1993, 3, pp. 391-423.
- R. F. HOPKINS, "Reform in the international food aid regime: the role of consensual knowledge", *International Organization* (IO), Special Number *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Vol. 46 No. 1, January 1992, pp. 225-264.
- IRRIC, "Editorial", *International Review of the Red Cross* (IRRC), No. 315, November-December 1996, pp. 586-587.
- Y. JEANCLOS, "La sécurité alimentaire à l'orée du XXIe siècle", *Annuaire français de relations internationales*, Vol. 3, 2002, pp. 859-882.
- A. JENNINGS, "Measuring the Impact of Food Aid", *Discussion Paper No. 68*, University of Leicester Department of Economics, 1986.
- H. W. KINDALL y D. PIMENTEL, "Constraints on the expansion of the global food supply", *Ambio*, Vol. 23 No. 3, May 1994, The Royal Swedish Academy of Sciences, en <http://www.dieoff.org/page36.htm> (abril 2003)
- J. M. LARRÚ, "La eficacia de la ayuda al desarrollo. Una revisión al análisis macroeconómico y las evidencias empíricas", *Revista Cooperación Internacional*, nº 9, año 6 (2003), pp. 87-101.
- C. LAVIGNE, J. ARNOULD, X. REBOUD y P-H. GOUYON, "Quelques données scientifiques sur les risques liés à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés", *Revue Juridique de l'environnement*, 1993, 3, pp. 353-368.
- E. LEE, "Mundialización y empleo: ¿Se justifican los temores?", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 115 nº 5, 1996, pp. 527-541.
- E. LEE, "Mundialización y normas del trabajo. Puntos del debate", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 116 nº 2, pp. 189-206.

- B. LOONEY, "Should Genes Be Patented? The Gene Patenting Controversy: Legal, Ethical, and Policy Foundations of An International Agreement", *Law and Policy in International Business-The International Law Journal of Georgetown University Law Center*, No. 1, Fall 1994, pp. 231-272.
- S. MAXWELL, "A charter for food security", *Food Policy*, Vol. 22 No. 6, 1997, pp. 469-473.
- I. OLIVIÉ, "Evolución reciente de la pobreza y el hambre en el mundo: ¿qué nos dicen los datos?", *ARI (Análisis del Real Instituto Elcano)*, nº 17, enero 2005, pp. 19-23.
- K. PÉREZ DE ARMIÑO, "El hambre y la Cumbre sobre la alimentación de Roma: su omisión de la agenda internacional", *Tiempo de Paz*, nº 66, otoño 2002, pp. 93-101.
- J. R. PÉREZ SALOM, "La regulación internacional de la seguridad de la biotecnología", *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. XIV, 1998, pp. 729-755.
- P. POZO SERRANO, "El desafío de Río: la financiación de un desarrollo sostenible (el capítulo financiero del Programa 21)", *Revista de la Asociación de Naciones Unidas*, nº 40, junio 1994, pp. 32-39.
- S. REUTLINGER, "From "food aid" to "aid for food": into the 21<sup>st</sup> century", *Food Policy*, Vol. 24 No. 1, 1999, pp. 7-15.
- D. G. SCALISE y D. NUGENT, "International Intellectual Property Protections for Living Matter: Biotechnology, Multinational Conventions and the Exception for Agriculture", *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 27 No. 1, Winter 1995, pp. 83-118.
- L. SEKULIC, "The World Food Conference (Rome, November 6 to 16, 1974)", *International Problems*, 1975, Vol. 16, pp. 75-82.
- A. SEN, "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 116 nº 2, 1997, pp. 169-188.
- A. SEN, "Famines", *World Development*, Vol. 8 No. 9, September 1980, pp. 613-621.
- A. SEN, "Ingredients of famine analysis: availability and entitlements", *Quarterly Journal of Economics*, August 1981, pp. 433-464.
- A. SEN, "The causes of famine. A reply", *Food Policy*, Vol. 11 No. 2, May 1986, pp. 125-132.
- J. SHAW, "Food Aid in the 1990s", *Development Policy Review*, Vol. 10, 1992, pp. 175-179.
- J. SHAW, "The Opportunity and the Challenge: Hans Singer's Contribution to the International Debate on Food Aid", *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XXII No. 1, 2001, pp. 7-31.
- H. SINGER, "New Voices in Defence of Aid", *Development Policy Review*, Vol. 6, 1988, pp. 75-84.
- F. SNYDER, "European Community Law and Third World Food Entitlements", *German Yearbook of International Law*, Vol. 22, 1989, pp. 87-110.
- G. SPYROPOULOS, "Encadrement social de la mondialisation de l'économie: bilan et perspectives d'avenir de l'action normative au niveau international dans le domaine du travail", *Droit social*, no 6, 1996, pp. 551-561.
- T. N. SRINIVASAN, "Food Aid: A Cause of Development Failure or an Instrument for Success?", *The World Bank Economic Review*, Vol. 3 No. 1, January 1989, pp. 39-65.
- R. B. STEWART y M. A. MARTÍNEZ, "Biotechnology: Implications for Environmental Law and Policy", *Oxford University Press*, 1989, pp. 157-172.



- S. SUD, "India is Now World's Largest Milk Producer", *India Perspectives*, May 1999, en <http://www.meadev.nic.in/perspec/may99/milk.htm> (agosto 2003)
- I. TALEGÓN Y SANZ, "¡¡Bioseguridad, por fin!!", *El Mundo del Derecho*, pp. 21-23.
- D. TAYLOR y D. BYERLEE, "Food Aid and Food Security: A Cautionary Note", *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 39 No. 1, 1991, pp. 163-175.
- M. THIRUNAVUKKARASU, R. PRABAHARAN y C. RAMASAMY, "Impact of Operation Flood on the Income and Employment of Rural Poor –Some Microlevel Evidences", *Journal of Rural Development* Vol. 10 No. 4, 1991, pp. 417-425.
- M. THIRUNAVAKKARASU, R. PRABAHARAN y C. RAMASAMY, "Operation Flood-A Few Constraints", *The Indian Journal of Social Work*, Vol. LIII No. 1, January 1992, pp. 115-118.
- R. VENGROFF, "Food and dependency: P.L. 480 aid to Black Africa", *The Journal of modern African studies*, Vol. 20, 1982, pp. 27-43.
- E. VIERDAG, "The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. IX, 1978, pp. 69-105.

## 2.2. Capítulos de libro

- J. A. ALONSO, "Globalización, desigualdad internacional y eficacia de la ayuda", en J. A. ALONSO y V. FITZGERALD (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Los Libros de la Catarata, Madrid, 2003, pp. 153-178.
- P. ALSTON "International Law and the Human Right to Food", en P. ALSTON y K. TOMASEVSKI (eds.), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1984, pp. 9-68.
- P. ALSTON, "International Law and The Right to Food", en A. EIDE, W. B. EIDE, S. GOONATILAKE, S. GUSSOW y J. OMAWALE (eds.), *Food as a Human Right*, United Nations University, Tokyo, 1984, pp. 162-174.
- S. BAVISKAR y P. TERHAL, "Internal Constraints and External Dependence: the EEC and Operation Flood", en M. DOORNBOS y K.N. NAIR (eds.), *Operation Flood and Indian Dairying. Resources, Institutions and Strategies*, Indo-Dutch Studies on Development Alternatives No. 4, London, 1990, pp. 339-355.
- C. BENSON, "The Food Aid Convention: An Effective Safety Net", en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid and Human Security*, Frank Cass, London, 2000, pp. 102-119.
- R. BERMEJO GARCÍA, "La reestructuración del sistema comercial internacional tras la Ronda Uruguay", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1997*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 100-160.
- A. BLANC ALTEMIR, "Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal", en A. BLANC ALTEMIR (ed.), *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 13-35.
- L. BOISSON DE CHAZOURNES, "Conclusions", en J. BOURRINET y F. SNYDER (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Travaux du CERIC, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 177-183.

- J. BOURRINET, “L’ Union Européenne entre sécurité et insécurité alimentaire”, en J. BOURRINET y F. SNYDER (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l’ Union européenne*, Travaux du CERIC, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 19-27.
- BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, “Réalisation du droit à la nourriture dans la législation nationale”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 40-45.
- E. CLAY y O. STOKKE, “Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”, en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, Frank Cass, London, 1991, pp. 1-36.
- E. CLAY y C. BENSON, “Triangular Transactions, Local Purchases and Exchange Arrangements in Food Aid: A Provisional Review with Special Reference to Sub-Saharan Africa”, en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, Frank Cass, London, 1991, pp. 143-179.
- L. DEROSE, “Food poverty”, en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN (eds.), *Who’s hungry? And how do we know? Food shortage, poverty, and deprivation*, United Nations University Press, Tokyo, 1998, Capítulo 4, pp. 92-130.
- L. DEROSE y S. MILLMAN “Introduction”, en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN (eds.), *Who’s hungry? And how do we know? Food shortage, poverty, and deprivation*, United Nations University Press, Tokyo, 1998, Capítulo 1, pp. 1-19.
- L. DEROSE y S. MILLMAN, “Measuring hunger”, en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN (eds.), *Who’s hungry? And how do we know? Food shortage, poverty, and deprivation*, United Nations University Press, Tokyo, 1998, Capítulo 2, pp. 20-52.
- DIVISION DE LA FEMME ET DE LA POPULATION DE LA FAO, “Les femmes rurales et le droit à la nourriture”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 35-39.
- M. DOORNBOS, L. GERTSCH y P. TERHAL, “Dairy Aid and Development: Current Trends and Long-Term Implications of the Indian Case”, en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, Frank Cass, London, 1991, pp. 117-142.
- M. DOORNBOS, F. V. DORSTEN, M. MITRA y P. TERHAL, “Operation Flood: Domestic Milk Supply and External Dependence”, en M. DOORNBOS, F.V. DORSTEN, M. MITRA y P. TERHAL, *Dairy Aid and Development. India’s Operation Flood*, Indo-Dutch Studies on Development Alternatives, Sage Publications, London, 1990, Capítulo 5, pp. 111-152.
- M. DOORNBOS y K. N. NAIR, “The State of Indian Dairying: An Overview”, en M. DOORNBOS y K. N. NAIR (eds.), *Operation Flood and Indian Dairying. Resources, Institutions and Strategies*, Indo-Dutch Studies on Development Alternatives No. 4, Sage Publications, London, 1990, pp. 9-23.
- N. DOWER, “A world without Hunger: an Ethical Imperative”, en H. O’NEILL y J. TOYE (eds.), *A world without famine? New approaches to Aid and Development*, Macmillan Press Ltd, London, 1998, pp. 24-47.
- A. EIDE, “Le droit à une nourriture adéquate et la libération de la faim”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 1-5.
- A. EIDE, “The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food”, en A. EIDE, C. KRAUSE y A. ROSAS (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, 2nd ed. rev., pp. 133-148.

## Bibliografía

- FAO, “Identificar les victimes de la faim”, en FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 29-31.
- FAO/DEPARTEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL/DIVISION DE L'ANALYSE DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET ECONOMIQUE, “Mise en oeuvre du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 23-28.
- FAO/DIVISION DES OPERATIONS DE TERRAIN/DEPARTEMENT DE LA COOPERATION TECHNIQUE, “Programme spécial pour la sécurité alimentaire”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 32-34.
- G. FRIED VAN HOOFF, “The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a rebuttal of some traditional views”, en P. ALSTON y K. TOMASEVSKI (dirs.) *The Right to Food*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1984, pp. 97-110.
- D. O. HALL y J. WOODS, “Des biotechnologies pour une exploitation rationnelle du milieu”, en M. BARRÈRE (dir.), *Terre Patrimoine Commun. La science au service de l'environnement et du développement*, Eds. La Découverte/Association Descartes, Paris, 1992, pp. 65-74.
- P. HOEBINK, “La lucha por el equilibrio: coherencia y política de desarrollo”, en J. A. ALONSO y V. FITZGERALD (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Los Libros de la Catarata, Madrid, 2003, pp. 213-234.
- R. JACKSON, “Developing Codes of Conduct for Food Aid: Experience from the Sahel”, en E. CLAY y O. STOKKE, *Food Aid and Human Security*, Frank Cass, London, 2000, pp. 289-308.
- P. KONANDREAS, T. SHARMA y J. GREENFIELD, “The Uruguay Round, the Marrakech Decision and the Role of Food Aid”, en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid and Human Security*, Frank Cass, London, 2000, pp. 76-101.
- R. KÜNNEMANN, “The right to adequate food: violations related to its minimum core content”, en A. CHAPMAN y S. RUSSELL (eds.), *Core obligations: building a framework for economic, social and cultural rights*, Intersentia, Oxford, 2002, pp. 161-182.
- E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, “El reconocimiento nacional del derecho humano a la alimentación. Realización en la Constitución española”, Publicación Colectiva de la Facultad de derecho de la Universitat de València (varios autores), *Presente y futuro de la Constitución española de 1978*, Facultat de Dret de la Universitat de València/Tirant lo Blanch, en prensa.
- E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, “The EU Food Aid Regime today: Law and Practice”, en A. MAHIOU y F. SNYDER (eds.), *Food Security and Food Safety in International Law*, Brill Publishers for the Hague Academy of International Law, en prensa.
- S. MAXWELL, “The Disincentive Effect of Food Aid: A Pragmatic Approach”, en E. CLAY y O. STOKKE, *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*, Frank Cass, London, 1991, pp. 66-90.
- E. MESSER, “Conclusions”, en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN, *Who's Hungry? And how do we know? Food Shortage, Poverty, and Deprivation*, United Nations University Press, Tokyo, 1998, Capítulo 7, pp. 181-188.
- E. MESSER, “Conflict as a cause of hunger”, en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN, *Who's Hungry? And how do we know? Food Shortage, Poverty, and Deprivation*, United Nations University Press, Tokyo, 1998, Capítulo 6, pp. 164-180.

- S. MILLMAN y L. DEROSE, "Food Deprivation", en L. DEROSE, E. MESSER y S. MILLMAN, *Who's hungry? And how do we know? Food shortage, poverty, and deprivation*, United Nations University Press, Tokyo, 1998, Capítulo 5, pp. 131-163.
- A. MOUREY, "Follow-up of the Code of Conduct of the International Red Cross and Red Crescent Movement", en E. CLAY y O. STOKKE, *Food Aid and Human Security*, Frank Cass., London, 2000, pp. 309-325.
- S. OSMANI, "Famine, Demography and Endemic Poverty", en H. O'NEILL y J. TOYE (eds.), *A world without famine? New approaches to Aid and Development*, Macmillan Press Ltd, London, 1998, pp. 161-195.
- PAM, "Le droit à la nourriture dans les situations d'urgence", en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 15-19,
- N. PILLAI, "Food Aid for Development? A Review of the Evidence", en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid and Human Security*, Frank Cass, London, 2000, pp. 196-217
- C. RAMÓN CHORNET, "El desarrollo, un derecho complejo, aún por garantizar", en A. BLANC ALTEMIR (ed.), *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 97-111.
- C. RAMÓN CHORNET, "Observaciones sobre las sanciones económicas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su repercusión en el comercio internacional: el caso de Irak", en AAVV, *Estudios de Derecho Mercantil en Homenaje al Profesor Manuel Broseta Pont. Tomo II*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pp. 3.075-3.091.
- M. ROBINSON, "Introduction", en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. vi-ix.
- F. SAUQUILLO "La ayuda humanitaria de la Comunidad Europea: una reflexión constructiva", en F. M. MARIÑO MENÉNDEZ y C. R. FERNÁNDEZ LIESA, *El desarrollo y la cooperación internacional*, Universidad Carlos III/BOE, Madrid, 1997, pp. 135-143.
- J. H. SCHULTHEIS, "Is There a Future for the WFP as a Development Agency? Or Does Food Aid Still Have a Comparative Advantage?", en E. CLAY y O. STOKKE (eds.), *Food Aid and Human Security*, Frank Cass, London, 2000, pp. 256-273.
- A. SEN, "Famines et autres crises", en A. SEN, *Un nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Eds. Odile Jacob, Paris, 2000, pp. 165-192.
- A. SEN, "Le rôle actif des femmes et le changement social", en A. SEN, *Un nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Editions Odile Jacob, Paris, 2000, pp. 193-206.
- A. SEN, "Population, ressources alimentaires et liberté", en A. SEN, *Un Nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Editions Odile Jacob, Paris, 2000, pp. 207-228.
- F. SNYDER, "Sécurité alimentaire dans l' Union européenne et gouvernance de la mondialisation", en J. BOURRINET y F. SNYDER (dirs.), *La sécurité alimentaire dans l' Union européenne*, Travaux du CERIC, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 7-17.
- F. SNYDER, "The European Community's new food aid legislation: towards a development policy?", en F. SNYDER y P. SLINN (eds.), *International Law of Development: Comparative Perspectives*, Professional Books, Abingdon, 1987, pp. 271-305.

- J. M. SOBRINO HEREDIA, “La Unión Europea y el desarrollo: aspectos recientes”, en F. M. MARIÑO MENÉNDEZ y C. R. FERNÁNDEZ LIESA, *El desarrollo y la cooperación internacional*, Universidad Carlos III y BOE, Madrid, 1997, pp. 107-134
- S. SUCHARITKUL, “The Right to Food and Freedom from Hunger in the Past Sixth of a Century”, en M. RAMA MONTALDO (dir.), *El derecho internacional en un mundo en transformación: liber amicorum en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, Vol. I, pp. 365-396.
- M. VERHAGEN, “Operation Flood and the Rural Poor”, en M. DOORNBOS y K. N. NAIR (eds.), *Operation Flood and Indian Dairying. Resources, Institutions and Strategies*, Indo-Dutch Studies on Development Alternatives No. 4, Sage Publications, London, 1990, pp. 229-255.
- M. WINDFUHR, “Les ONG et le droit à une nourriture adéquate”, en BUREAU JURIDIQUE DE LA FAO, *Le Droit à la Nourriture en théorie et en pratique*, Publications/Études Législatives de la FAO, Rome, 1998, pp. 6-14.
- G. WINTER, “Biotechnology policies”, en M. PRIEUR y S. DOUMBÉ-BILLÉ (dirs.), *Droit de l’environnement et développement*, Pulim, Limoges, pp. 142-148.

### 2.3. Artículos de series de publicaciones

- AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/ AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/ AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/ INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, “Agricultural Biotechnology. The Next “Green Revolution”?”, *World Bank Technical Paper*, No. 133, World Bank, Washington D.C., 1991.
- H. ALDERMAN, G. MERGOS y R. SLADE, “Cooperatives and the Commercialization of Milk Production in India: A Literature Review”, *Working Papers on Commercialization of Agriculture and Nutrition No. 2*, IFPRI, Washington D.C., 1987.
- M. J. COHEN y D. REEVES, “Causes of Hunger”, *2020 Vision Brief*, No. 19, May 1995, International Food Policy Research Institute, Silver Spring (Maryland, USA), en <http://www.ifpri.org/2020/briefs/number19.htm> (junio 2004)
- S. DEVEREUX. “Famine in the Twentieth Century”, *IDS Working Paper* No. 105, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, January 2000. Para un sumario del mismo *vid.* “The failure to fight famine: is policy to blame?”, *Id21 society and economy*, en <http://www.id21.org/society/2asd1.html> (septiembre 2003)
- M. R. DOORNBOS y P. H. J. J. TERHAL, “The limits of independent policy research. Analysing the EEC-India dairy aid nexus”, *IDPAD (Indo- Dutch Programme on Alternatives in Development) Occasional Papers and Reprints No. 3*, 1993, Indian Council of Social Science Research/Netherlands Organisation for International Cooperation in Higher Education, New Delhi/The Hague, May 1993.
- FOOD FIRST (Institute for Food and Development Policy), “The World Food Summit: what went wrong?”, *News and Views*, Vol. 25 No. 86, summer 2002, pp. 1-2, en <http://www.foodfirst.org/pubs/newsviews/2002/sm02v25n86.pdf> (julio 2003)
- D. GASPER, “Ethics and the Conduct of International Development Aid: Charity and Obligation”, *Forum for Development Studies*, No. 1, 1999, pp. 23-57, en <http://www.nupi.no/IPS/filestore/FDS99-01Gasper.doc> (junio 2004)
- S. GRIMM, “The institutional architecture”, *Briefing Paper of European Development Cooperation to 2010*, ODI, April 2004.

- S. GUPTA, B. CLEMENS y E.R. TIONGSON, "Foreign Aid and Consumption Smoothing: Evidence from Global Food Aid", *IMF Working Paper*, WP/03/40, February 2003.
- R. HINDLE, "The World Bank Approach to Food Security Analysis", *IDS Bulletin*, Vol. 21 No. 3, July 1990, pp. 62-66.
- INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES, "The politics of GM policy", *IDS news*, 2002, en <http://www.ids.ac.uk/ids/news/Archive/GMReport.html> (mayo 2004)
- H. W. KENDALL, "The Bioengineering of Crops", Report of the World Bank Panel on Transgenic Crops, *Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series*, No. 23, Washington, WB, December 1997.
- R. MACKENZIE y P. NEWELL, "Global governance of genetically modified organisms (GMOs)- good for the poor?", *ID21 Research Highlight*, November 2003, en <http://www.id21.org/society/s2arm1g1.html> (mayo 2004)
- S. MAXWELL, P. ENGEL, R. J. LEITERITZ, J. SUNDERLAND y B. WOLL, "European Development Cooperation to 2010", *ECDPM Discussion Paper 48 y ODI Working Paper 219*, May 2003.
- S. MAXWELL, "Food Security in Developing Countries: Issues and Options for the 1990s", *IDS Bulletin*, Vol. 21 No. 3, July 1990, pp. 2-13.
- P. NEWELL y D. GLOVER, "Business and biotechnology: regulation and politics of influence", *Globalisation and the International Governance of Modern Biotechnology Project*, Biotechnology Policy Series No. 17, Institute of Development Studies (IDS), Sussex, July 2003, accessible a través de "ID21 society & economy- Governing biotechnology: regulation of business or regulation for business?", <http://www.id21.org/society/s4apn1g1.html> (septiembre 2004)
- ODI, "Global Hunger and Food Security after the World Food Summit", *Briefing Paper*, 1997 (1).
- ODI, "Reforming Food Aid: time to grasp the nettle", *Briefing Paper*, January 2000, elaborado por E. CLAY, en [http://www.odi.org.uk/briefing/1\\_00.html](http://www.odi.org.uk/briefing/1_00.html) (junio 2004)
- ODI, "The CGIAR: What Future for International Agricultural Reform", *Briefing Paper*, 1994 (3), September 1994.
- ODI, "The debate on genetically modified organisms: relevance for the South", *Briefing Paper*, January 1999, No. 1, elaborado por R. TRIPP, en [http://www.odi.org.uk/publications/briefing/1\\_99.html](http://www.odi.org.uk/publications/briefing/1_99.html) (mayo 2004)
- ONU, "The World Conferences: Developing Priorities for the 21st Century", *UN Briefing Papers*, 1997, disponible en <http://www.un.org/geninfo/bp/worconf.html> (abril 2003)
- C. SANTISO, "Improving the Governance of European Foreign Aid. Development Co-Operation as an Element of Foreign Policy", CEPS (Centre for European Policy Studies), *Working Document*, No. 189, October 2002, Brussels.
- J. SHAW y H. W. SINGER, "A Future Food Aid Regime: Implications of the Final Act of the Gatt Uruguay Round", *Discussion Paper 352*, Institute of Development Studies, Sussex, September 1995.
- C. S. SRINIVASAN y C. THIRTLE, "Terminator technology: the economic benefits of sterile seeds", *ID21 Research Highlight*, May 2004, <http://www.id21.org/society/s1ccs1g1.html> (mayo 2004)
- D. THOMAS, "Gender Differences in Household Resource Allocation", Population and Human Resources Department/Living Standards Measurement Study, *Working Papers No. 79*, World Bank, Washington D.C., 1991.

- WFP/RELIEF AND DEVELOPMENT INSTITUTE, "A Study of Triangular Transactions and Local Purchases in Food Aid", *Occasional Papers No. 11*, Rome, 1987.

#### 2.4. Otros artículos

- ACTIONAID, "The Marrakech Decision", en <http://www.actionaid.org/resources/pdfs/marrakesh01.pdf> (octubre 2003)

- T. BIGG, *The World Summit on Sustainable Development: Was it worthwhile?*, International Institute for Environment and Development (IIED), 2003, en <http://www.iied.org/docs/wssd/wssdreview.pdf> (noviembre 2003)

- C. CAMPBELL, "Food Insecurity: Definitions and measurement", New York, Cornell University, March 1990, referencia tomada de WORLD HUNGER PROGRAM, "Definitions Concerned With Food Security, Hunger, Undernutrition, and Poverty" (hunger), Watson Institute for International Studies, Universidad de Brown, en [http://www.brown.edu/Departments/World\\_Hunger\\_Program/hungerweb/intro/hunger.html](http://www.brown.edu/Departments/World_Hunger_Program/hungerweb/intro/hunger.html) (abril 2003)

- G. CATALÁN DEUS, "La UE recomienda retirar la mayor parte del maíz transgénico que se cultiva en España", *El Mundo/Ciencia*, 23 abril 2004, p. 34.

- E. CLAY, S. MAXWELL, S. DEVEREUX, "Development food aid. The genie is escaping from the bottle. Should we put it back in?", IDS, December 2003, no publicado, en poder de la autora.

- COURRIER INTERNATIONAL, entrevista a Jean Ziegler de 13 noviembre 2002, en <http://www.courrierinternational.com/interview/avec/ziegler.htm> (enero 2004)

- D. DAWN, "Land Disposal Ordinance: a sign of hope", April 2002, en <http://www.pakissan.com/english/issues/land.disposal.ordinance.sign.hope.shtml> (mayo 2003)

- EL PAÍS, Entrevista a Jean Ziegler de 15 abril de 2001, "El hambre es nuestro escándalo", en <http://www.elpais.es/suplementos/domingo/20010415/entrevista.html> (enero 2004)

- EL PAÍS, "La UE levanta la moratoria sobre los transgénicos al autorizar la comercialización del maíz BT- 11", 19 mayo 2004.

- GOVERNMENT OF INDIA/MINISTRY OF AGRICULTURE/DEPARTMENT OF ANIMAL HUSBANDRY & DAIRYING, "Dairy Development", en <http://dahd.nic.in/dairy.htm> (agosto 2003)

- IDI, "Operation Flood", en IDC, "Facts & Figures- Operation Flood", [http://www.indiadairy.com/ind\\_operationflood.html](http://www.indiadairy.com/ind_operationflood.html) (agosto 2003)

- INSTITUTO JACQUES MARITAIN, "Hacia la realización del Derecho a la Alimentación. El Código de Conducta", en <http://www.maritain.org/ita/segretariato/word/dossier-esp.doc> (enero 2004)

- G. JUNNE, "Biotechnology: the impact on food and nutrition in developing countries", en <http://www.fao.org/docrep/U3550t/u3550t0h.htm> (mayo 2004)

- R. LEMPert, "Missed opportunities in Johannesburg", UPI Press, 22 October 2002, en <http://www.upi.com/view.cfm?StoryID=20021021-095122-6514r> (octubre 2003)

- P. LE-MUIRE JONES, *Promise and Peril. The World Food Summit: Five Years Later*, Global Hunger Alliance, May 2002, en <http://www.globalhunger.net/summit.html> (julio 2003)

- D. G. MCNEIL Jr., "Cuando no hay comida bien valen tortas de barro y saltamontes", *El País*, The New York Times (Mundo), 3 de junio de 2004, p. 2.

- G. MOORE, "Note on National Framework Legislation", no publicado, en poder de la autora.

- M. S. PAGGI y C. P. ROSSON, “International Food Aid”, [http://www.farmfoundation.org/2002\\_farm\\_bill/paggi.pdf](http://www.farmfoundation.org/2002_farm_bill/paggi.pdf) (febrero 2002)
- A. QAIYUM SULERI “World Food Summit 2002. Five years later: what needs to be done”, en <http://www.pakissan.com/english/issues/world.food.summit.2002.5years.later.shtml> (abril 2003)
- I. RAMONET, “The politics of hunger”, *Le monde diplomatique*, November 1998, sito en <http://www.zmag.org/crisescurevts/hunger.htm> (julio 2003)
- S. SHARMA, “In Perspective- Why Get Food Aid When Stocks Rot”, *Deccan Herald of India*, 12<sup>th</sup> March 2003.
- A. SHAH, “Genetically Engineered Food, Terminator Technology”, en <http://www.globalissues.org/EnvIssues/GEFood/Terminator.asp?p=1> (agosto 2004)
- SUSTAINABLE DEVELOPMENT ISSUES NETWORK (SDIN), “Taking Issue: Questioning Partnerships”, Paper No. 1, March 2002, disponible en la red <http://www.sdissues.net/SDIN/docs/TakingIssue-No1.pdf> (noviembre 2003)
- VIA CAMPESINA, “FAO promueve transgénicos, golpe en la cara para defensores de la soberanía alimentaria”, Comunicado de Prensa Tegucigalpa, 21 mayo 2004, en “Via Campesina-Español-Comunicados de prensa”, [http://www.viacampesina.org/art\\_sp.php3?id\\_article=333](http://www.viacampesina.org/art_sp.php3?id_article=333) (junio 2004)
- VIA CAMPESINA, “Posición sobre soberanía alimentaria de los pueblos”, noviembre de 2001.
- VIA CAMPESINA, “Que es la soberanía alimentaria”, 15 enero 2003, en “Via Campesina-Español-Posiciones/temas ejes”, [http://www.viacampesina.org/art\\_sp.php3?id\\_article217](http://www.viacampesina.org/art_sp.php3?id_article217) (junio 2004)

### **3. CONTRIBUCIONES A SIMPOSIOS, CONFERENCIAS Y SEMINARIOS**

- N. E. BORLAUG y C. DOWSWELL, “La Revolución Verde: un programa inconcluso”, Conferencia de una personalidad eminente sobre la seguridad alimentaria, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 30<sup>o</sup> período de sesiones, Roma, 20-23 de septiembre de 2004, CFS: 2004/INF/11, accesible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/J3205s/j3205s00.htm> (septiembre 2004)
- CGIAR/National Academy of Science, Conference on *Ensuring Food Security, Protecting the Environment, Reducing Poverty in Developing Countries: Can Biotechnology Help?*, Washington D.C., 21-22 October 1999.
- L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO, “El Derecho como instrumento de equilibrio en relación con los productos transgénicos y alimentación en el tercer mundo”, intervención en el *Seminario sobre Biotecnología, Desarrollo y Justicia*, organizado por la Cátedra Interuniversitaria Fundación BBVA-Diputación Foral de Bizkaia de Derecho y Genoma Humano, Universidad de Deusto, Universidad del País Vasco/EHU, Campus de Leioa (Bilbao), 22-23 noviembre 2004.
- FIAN/M. WOLPOLD-BOSIEN, “Some proposals for a framework legislation at the national level: lessons learned from the perspective of a non-governmental organization”, Tercera consulta de expertos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) sobre el derecho a la alimentación, Bonn, 12-14 March 2001.
- R. FOGEL, “Nutrition, Physiological Capital, and Equity”, *International Conference on The right to food and the costs of hunger*, International Jacques Maritain Institute/National Italian FAO liaison Committee, Rome (Italy), 20-21 June 2003.
- H. HANSEN y F. TARP, “Aid and growth regressions”, paper at the Joint Development Centre/DAC Experts Seminar on “Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers”, OCDE, Paris, 17 January



2001, (Credit Research Paper 00/7. Centre for Research in Economic Development and International Trade. University of Nottingham).

- INSTITUTO INTERNACIONAL JACQUES MARITAIN, “Conclusiones”, Seminario internacional *Derecho a la alimentación: un desafío para la paz y el desarrollo en el siglo XXI*, Roma, 17-19 septiembre 2001, en <http://www.maritain.org/ita/segretariato/word/conclusioni%20es.doc> (agosto 2003)

- E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, “International law in the past third of a century”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law/Recueil des Cours de l'Academie de Droit International*, Vol. 159 (1978-I), Brill Academic Publishers, pp. 1-344.

- E. LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, Discussant en el Panel 6 “International Institutions, Global Governance and Food Security”, *Second International Workshop for Young Scholars (WISH) “Food Security in Europe and in the World”*, Centre d' Études et de Recherches Internationales et Communautaires (Faculté de Droit et de Science Politique, Université d' Aix Marseille III)/European Law Journal, Aix-en-Provence, 26-27 septembre 2003.

- K. MECHLEM, Asesora Jurídica de la FAO, “Food Security and the Right to Food: The Work of the Intergovernmental Working Group on the Right to Adequate Food”, second draft, *Centre for Studies and Research/Hague Academy of International Law, Seminar on Food Security*, September 2003.

- K. MECHLEM, Asesora Jurídica de la FAO, “The Intergovernmental Working Group on the Right to Adequate Food (IGWG)”, first draft, *Centre for Studies and Research/Hague Academy of International Law, Seminar on Food Security*, August 2003.

- G. MOORE, “A tool for Helping States in Interpreting the Right to Food: General Comment 12 on the Right to Adequate Food”, International Seminar on *The Right to Adequate Food. Focus on National Implementation*, Oslo, 10-11 April 2002.

- G. MOORE, “The Right to Food”, Seminario internacional *El Derecho a la Alimentación como Derecho Humano Fundamental*, organizado por el Instituto Internacional Jacques Maritain, en colaboración con la FAO, la Fundación Mondo Unito, la Fundación Polar y con el patrocinio de la Presidencia de la República de Venezuela, julio 1996.

- G. MOORE, “The Right to Food” (2), contribución al trabajo de Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre las directrices sobre el derecho a la alimentación, no publicado, en poder de la autora.

- G. MOORE, “The Right to Food. General Comment No. 12 and the Code of Conduct”, International Seminar *Towards the Implementation of the Right to Food. The Code of Conduct*, Rome, 17-19 September 2001.

- OECD, Conference on the Scientific and Health Aspects of Genetically Modified Foods, *GM Food Safety: facts, Uncertainties, and Assessment*, Edinburgh, 28 February-1 March 2000.

- G. PARENT, “Le défi de la prise en compte par l' Organisation mondiale du commerce (OMC) de la sécurité alimentaire à travers l' *Accord sur l'agriculture*”, contribution à LA SECURITE ALIMENTAIRE EN EUROPE ET DANS LE MONDE. DEUXIEME RENCONTRE INTERNATIONALE DES JEUNES CHERCHEURS (RIJC)/FOOD SECURITY IN EUROPE AND IN THE WORLD.SECOND INTERNATIONAL WORKSHOP FOR YOUNG SCHOLARS (WISH), organisée par Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC-CNRS-UMR-6108) Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille III, Faculté de droit et de science politique Et European Law Journal, Vendredi 26 et Samedi 27 Septembre 2003, Aix-en-Provence.

- P. PINSTRUP-ANDERSEN y COHEN, “Biotechnology and the CGIAR”, paper for the Conference *on sustainable agriculture in the millennium- impact of modern biotechnology on developing countries*, 28-31 May 2000, Brussels.

- I. SCOONES, “Can Agricultural Biotechnology Help Prevent Famine? A Sceptical Look at the Emerging ‘Consensus’”, paper presented at the *Conference of the Institute of Development Studies (IDS) “Ending Famine in the 21<sup>st</sup> Century”*, 27 February-1 March 2002, en <http://www.ids.ac.uk/ids/pvty/Famine/Scoones.pdf> (mayo 2004)
- M. SOMMER/German Agro Action, “Food Aid for Development?”, Seminario Internacional Políticas contra el Hambre II: *Ayuda Alimentaria- Contribuciones y Riesgos para la Seguridad Alimentaria Sostenible*, Berlín, 2-4 septiembre 2003, disponible en <http://www.foodaid-berlin2003.de> (enero 2004)
- F. VERSCHUUR, “The Precautionary Principle and genetically manipulated food products”, contribution to the *Seminar on Food Security*, Centre for Studies, Hague Academy of International Law, first draft, August 2003.
- F. VERSCHUUR, “The Weight of the Precautionary Principle in food Law”, contribution to the *Seminar on Food Security*, Centre for Studies, Hague Academy of International Law, second draft, September 2003.
- C. VILLÁN DURÁN, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “El Derecho a la Alimentación dentro del Derecho Internacional”, *Agenda ONU*, Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España, nº 4, 2001, pp. 57-94. Ponencia presentada en el seminario “Basta de hambre”, organizado por la Asociación para las Naciones Unidas en España y la Tercera Edad para el Tercer Mundo en Barcelona los días 19 y 20 de octubre de 2001.
- J. VON BRAUN, “Declaración de Berlín sobre Ayuda Alimentaria”, Seminario Internacional Políticas contra el Hambre II: *Ayuda Alimentaria- Contribuciones y Riesgos para la Seguridad Alimentaria Sostenible*, Berlín, 2-4 septiembre 2003, disponible en <http://www.foodaid-berlin2003.de> (enero 2004)

## **II. FUENTES DE CONOCIMIENTO DE LA PRÁCTICA INTERNACIONAL**

### **1. DOCUMENTOS INTERNACIONALES**

#### **1.1. Textos básicos**

- *Carta de las Naciones Unidas*, ONU, “Acerca de las Naciones Unidas- Carta de las Naciones Unidas”, <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm> (enero 2004)
- *Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, Anexo, de 20 de noviembre de 1989.
- *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990*, adoptada por el Asamblea General en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, texto en OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m\\_mwctoc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm) (marzo 2004)
- *Declaración Universal de Derechos Humanos*, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.
- *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, ONU, “Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, en <http://212.153.43.18/icjwww/basicdocuments/basictext/statute.htm> (marzo 2004)
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, texto en OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm) (marzo 2004)
- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, texto en OFICINA

DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS  
[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_cescr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm) (enero 2004)

### 1.2. Documentos de la Asamblea General de las Naciones Unidas

- ASAMBLEA GENERAL, Acta de la reunión A/54/959 de 8 de agosto de 2000, por la que se transmite la Declaración del Milenio, disponible en ONU, “The Millennium Assembly of the United Nations-Millennium Forum”, <http://www.un.org/millennium/forum.htm> (julio 2004)
- ASAMBLEA GENERAL, Resolución 1496 (XV), *Suministro, por conducto del sistema de las Naciones Unidas, de excedentes de alimentos a los pueblos que padecen deficiencias alimentarias*, 27 de octubre de 1960, en <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/156/24/IMG/NR015624.pdf?OpenElement> (julio 2004)
- ASAMBLEA GENERAL, Resolución 2758 (XXVI), *Restitución de los legítimos derechos de la República Popular de China en las Naciones Unidas*, 25 de octubre de 1971, en <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/332/36/IMG/NR033236.pdf?OpenElement> (julio 2004)
- ASAMBLEA GENERAL, Resolución 2095 (XX), *Continuación del Programa Mundial de Alimentos*, 20 de diciembre de 1965, en <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/222/33/IMG/NR022233.pdf?OpenElement> (julio 2004)
- ASAMBLEA GENERAL, Resolución 3180 (XXVIII) *Conferencia Mundial de Alimentos*, en <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/287/05/IMG/NR028705.pdf?OpenElement> (julio 2004)
- ASAMBLEA GENERAL, Resolución 3348 (XXIX) *Conferencia Mundial de la Alimentación*, en <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/744/27/IMG/NRO74427.pdf?OpenElement> (julio 2004)
- ASAMBLEA GENERAL, Resolución 39/248, *Protección del Consumidor*, 9 de abril de 1985, en <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/39/list39.htm> (septiembre 2004)
- ASAMBLEA GENERAL, Resolución 41/128, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, 4 de diciembre de 1986, en <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/41/list41.htm> (diciembre 2004)
- ASAMBLEA GENERAL, Resolución 55/2 *Declaración del Milenio*, 13 de septiembre de 2000, en [http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res55\\_1s.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res55_1s.htm) (julio 2004)
- ASAMBLEA GENERAL, Resolución 55/245, *Preparación del proceso preparatorio sustantivo y de la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo*, 23 de abril de 2001, en [http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res55\\_3s.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res55_3s.htm) (julio 2004)
- ASAMBLEA GENERAL, Resolución 56/210, *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, 21 de febrero de 2002, en [http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res56\\_3s.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resdecls/res56_3s.htm) (julio 2004)
- K. ANNAN, *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General*, ASAMBLEA GENERAL, Acta de la reunión A/56/326, 6 septiembre de 2001.

### 1.3. Documentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y sus órganos

- CODEX ALIMENTARIUS, *Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos*, CAC/RCP 20- 1979, REV. 1 1985, en [ftp://ftp.fao.org/codex/standard/es/CXP\\_020s.pdf](ftp://ftp.fao.org/codex/standard/es/CXP_020s.pdf) (febrero 2004)
- CODEX ALIMENTARIUS, *Directrices para el Intercambio de Información entre Países sobre Casos de Rechazo de Alimentos Importados*, CAC/GL 25-1997, en <http://www.fao.org/DOCREP/005/X4489S/x4489s06.htm> (agosto 2004)

- CODEX ALIMENTARIUS, *Textos Básicos sobre Higiene de los Alimentos*, Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, FAO, Roma, segunda edición, en <http://www.fao.org/DOCREP/005/y1579s/y1579s00.HTM> (febrero 2004)
- CODEX ALIMENTARIUS, *Textos completos sobre el Etiquetado de los Alimentos*, Secretaría del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, FAO, Roma, revisados en el año 2001, en <http://fao.org/DOCREP/005/y2770s/y2770s00.HTM> (febrero 2004)
- COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, Nota emanada de su 28º período de sesiones sobre “Evaluación de la seguridad alimentaria mundial”, Roma, 6-8 junio 2002, sita en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6441s00.HTM> (septiembre 2003)
- COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, Nota sobre “Progresos en la aplicación del derecho a la alimentación”, accesible en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6761S.HTM> (julio 2002)
- CONFERENCIA DE LA FAO, Resolución 2/95, “Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, aprobada el 31 de octubre de 1995, accesible en <http://www.fao.org/wfs/resource/spanish/resoluts.htm> (septiembre 2004)
- FAO, “Acción interdisciplinaria- comercio”, [http://www.fao.org/trade/index\\_es.asp](http://www.fao.org/trade/index_es.asp) - julio 2004-
- FAO/SMIA, *Alertas e Informes Especiales*, en FAO, “Programas clave seleccionados: SMIA: Sistema de Información y Alerta sobre la agricultura y la alimentación- Publicaciones: Alertas e Informes Especiales”, <http://www.fao.org/giews/english/alert/index.htm> (julio 2004)
- FAO, “Ayuda alimentaria para salvar y mejorar vidas humanas” <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/fsheets.wfp.pdf> (junio 2002)
- FAO, Comunicado de prensa de la FAO del año 2002 sito en <http://www.fao.org/spanish/newsroom/news/2002/9703-es.html> (junio 2002)
- FAO, *Constitución de la FAO*, en FAO, *Textos Fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*, Roma, edición 2000, en FAO, “Oficina Jurídica- Textos Fundamentales de la Organización- Volumen I.A. Constitución”, <http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700S/X8700S00.HTM> (julio 2004)
- FAO/SMIA, *Cosechas y Escaseces Alimentarias* nº 4, octubre 2003, accesible a través de FAO, “Programas clave seleccionados: SMIA: Sistema de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación- Publicaciones: Cosechas y Escaseces” , <http://www.fao.org/giews/spanish/fs/index.htm> (julio 2004) y directamente en <http://www.fao.org/docrep/006/J0577s/j0577s02.htm> (febrero de 2004)
- FAO, *Declaración de la FAO sobre biotecnología/FAO Statement on Biotechnology*, marzo 2000, en <http://www.fao.org/biotech/stat.asp> (diciembre 2004)
- FAO/PESA, “Donantes y socios”, en FAO, “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria- Donantes y socios”, [http://www.fao.org/spfs/partnership\\_es.stm](http://www.fao.org/spfs/partnership_es.stm) (marzo 2004)
- FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2001. Inseguridad alimentaria: la población se ve obligada a convivir con el hambre y teme morir de inanición*, FAO, Roma, 2001, en <http://www.fao.org/DOCREP/003/Y1500S/Y1500S00.HTM> (mayo 2003)
- FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2002. Inseguridad alimentaria: la población se ve obligada a convivir con el hambre y teme morir de inanición*, FAO, Roma, 2002, en <http://www.fao.org/docrep/005/y7352s/y7352s00.htm> (enero 2004)
- FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003. Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de*

## Bibliografía

- desarrollo del Milenio*, FAO, Roma, 2003, en <http://www.fao.org/docrep/006/j0083s/j0083s99.htm> (marzo 2004)
- FAO, *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo 2004. Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio*, FAO, Roma, 2004, en [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm) (noviembre 2004)
- FAO/PESA, “¿Es el programa exclusivamente para los PBIDA?”, en FAO, “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria- FAQ- ¿Es el programa exclusivamente para los PBIDA?”, [http://www.fao.org/spfs.faq\\_es.stm](http://www.fao.org/spfs.faq_es.stm) (abril 2003)
- FAO/COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, *Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial*, publicada tras la sesión de Roma del 28 de mayo al 1 de junio de 2001 (27ª), CFS:2001/2 Y0147S, accesible en FAO, “Órganos Rectores- Búsqueda de documentos de reuniones: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial- CFS 2001- CFS: 2001/2”, <http://www.fao.org/docrep/meeting/003/Y0147E/Y0147e00.htm> (julio 2004)
- FAO, *FAO Principles of Surplus Disposal and Guiding Lines*, aprobados por el Consejo de la FAO en 1954, Resolución nº 2/20 del Consejo de la FAO, en FAO, *Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal. A guide for members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal*, 6ª ed., Rome, 2001, Apéndice G, pp. 33-42.
- FAO, Ficha sobre “Las principales causas de la degradación de los suelos de tierras secas”, sita en <http://www.fao.org/NOTICIAS/factfile/FF9710-S.HTM> (abril 2002)
- FAO, *Food Security and Food Assistance*, WFS 96/TECH/14, Provisional version, (Technical paper prepared for the WFS, provisional), July 1996.
- FAO/DIRECCIÓN DE ASUNTOS DE LA CONFERENCIA Y EL CONSEJO Y DE PROTOCOLO, *Guía de los Órganos Estatutarios y Cuadros de Expertos de la FAO*, agosto 2002, en “FAO- Órganos Rectores- Guía de los Órganos Estatutarios y Cuadros de Expertos de la FAO”, <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7713s/Y7713s00.HTM> (julio 2004) Sobre CSSD en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7713s/Y7713s.03.htm> (marzo 2004) Sobre CSAM en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7713s/Y7713s.02.htm> (marzo 2004)
- FAO, Hoja de datos sobre “El derecho a los alimentos”, sita en <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/fsheets/food.pdf> (abril 2002)
- FAO, Hoja de datos sobre “El espectro de la malnutrición”, <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/fsheets/malnutrition.pdf> (julio 2003)
- FAO/COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, *La clasificación de los PBIDA: una exploración*, 28 período de sesiones, 6-8 junio 2002, Roma, CFS:2002/Inf.6, en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6691S.HTM> (julio 2004)
- FAO/OMS, “Lista de las organizaciones a las que han concedido calidad de observador” [http://www.codexalimentarius.net/organizations\\_list\\_es.stm](http://www.codexalimentarius.net/organizations_list_es.stm) (febrero 2004)
- FAO, *Marco Estratégico para la FAO: 2000-2015*, vid. un resumen en español en FAO, “Acción Interdisciplinaria- Marco Estratégico para la FAO 2000-2015- El Resumen”, <http://www.fao.org/docrep/X3551s/X3551s00.htm> (marzo 2004), Roma, 2000; y el texto completo en FAO, “Acción Interdisciplinaria- Marco Estratégico para la FAO 2000-2015- El Marco Estratégico”, <http://www.fao.org/strategicframework/Document/default.htm> (julio 2004), Roma, 1999.
- FAO/OMS, “Membres de la Commission”, [http://www.codexalimentarius.net/member\\_countries\\_es.stm](http://www.codexalimentarius.net/member_countries_es.stm) (febrero 2004)

- FAO/SICIAV, “Miembros del GTI-SICIAV”, en FAO, “Asociaciones Internacionales: Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la nutrición- GTI- Miembros GTI”, <http://www.fivims.net/iawg.jsp?lang=es> (marzo 2004)
- FAO/OMS, “Normas alimentarias FAO/OMS Codex Alimentarius- Sobre el Codex- Miembros de la Comisión del Codex”, [http://www.codexalimentarius.net/member\\_countries\\_es.stm](http://www.codexalimentarius.net/member_countries_es.stm) (febrero 2004)
- FAO/PESA, “Objetivos del PESA”, en FAO, “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria- Objetivos”, [http://www.fao.org/spfs/objectives\\_es.stm](http://www.fao.org/spfs/objectives_es.stm) (agosto 2004)
- FAO, “ONG y Organizaciones de la sociedad civil- asociados FAO-ONG/OSC”, [http://www.fao.org/tc/NGO/5/partners\\_es.htm](http://www.fao.org/tc/NGO/5/partners_es.htm) (julio 2004)
- FAO, “Órganos Rectores”, [http://www.fao.org/unfao/govbodies/index\\_es.htm](http://www.fao.org/unfao/govbodies/index_es.htm) (febrero 2004)
- FAO, “Órganos Rectores- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial”, [http://www.fao.org/unfao/govbodies/wfsfinal\\_es.htm](http://www.fao.org/unfao/govbodies/wfsfinal_es.htm) (marzo 2004)
- FAO, “Órganos Rectores- Conferencia de la FAO”, [http://www.fao.org/unfao/govbodies/Conffinal\\_es.htm](http://www.fao.org/unfao/govbodies/Conffinal_es.htm) (febrero 2004)
- FAO, “Órganos Rectores- Consejo de la FAO”, [http://www.fao.org/unfao/govbodies/CouncilFinal\\_es.htm](http://www.fao.org/unfao/govbodies/CouncilFinal_es.htm) (febrero 2004)
- FAO, “Órganos Rectores- Estados Miembros de la FAO”, [http://www.fao.org/unfao/govbodies/memberships3\\_es.asp](http://www.fao.org/unfao/govbodies/memberships3_es.asp) (julio 2004)
- FAO/PESA, “Países participantes”, en FAO, “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria- Países participantes”, [http://www.fao.org/spfs/participants\\_es.stm](http://www.fao.org/spfs/participants_es.stm) (marzo 2004)
- FAO, Plan a plazo medio 2002-2007, Roma, agosto 2000, en FAO, “Órganos Rectores- Publicaciones Relevantes- Plan a plazo medio 2002-2007”, [http://www.fao.org/mtp/2002/index\\_es.htm](http://www.fao.org/mtp/2002/index_es.htm) (julio 2004)
- FAO, Plan a plazo medio 2004-2009, Roma, agosto 2002, en FAO, “Órganos Rectores- Publicaciones Relevantes- Plan a plazo medio 2004-2009”, [http://www.fao.org/mtp/index\\_es.htm](http://www.fao.org/mtp/index_es.htm) (julio 2004)
- FAO/PESA, “¿Por qué se concibió el PESA?”, en FAO, “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria- FAQ- ¿Por qué se concibió el PESA?”, [http://www.fao.org/spfs/faq\\_es.stm](http://www.fao.org/spfs/faq_es.stm) (abril 2003)
- FAO, “Programas clave seleccionados: SMIA: Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación- Publicaciones- Las fechas de publicación”, <http://www.fao.org/giews/spanish/indexpub.htm> (julio 2004)
- FAO, “Programas clave seleccionados: SMIA: Sistema de Información y Alerta sobre la agricultura y la alimentación- Vigilancia mundial”, <http://www.fao.org/giews/spanish/index.htm> (julio 2004)
- FAO/SICIAV, “Qué es el SICIAV”, en FAO, “Asociaciones Internacionales: Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad”- Acerca del SICIAV- Lea acerca del SICIAV”, <http://www.fivims.net/static.jsp?lang=es&page=fivims> (febrero 2004)
- FAO, *Reforming FAO. The Challenge of World Food Security*, Rome, 1997 (citado como “FAO Reforma 1997”).
- FAO, *Reforming FAO. Into the New Millennium*, Rome, 2000 (citado como “FAO Reforma 2000”).

## Bibliografía

- FAO, *Reglamento General de la FAO* en FAO, “Oficina Jurídica- Textos Fundamentales de la Organización- Volumen I.B Reglamento General de la Organización”, <http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700S/X8700S00.HTM> (julio 2004)
- FAO CONFERENCE, Resolution 8/97 *Amendments to Rule XXXIII of the general rules of the organization (Committee on World Food Security)*, en <http://www.fao.org/docrep/W7475E/W7475e0a.htm> (marzo 2004)
- FAO CONFERENCE, Resolution 4/65, *Continuation of the World Food Programme*, December 6<sup>th</sup> 1965.
- FAO, “Resumen de Orientación” del simposio en FAO/FIVIMS, <http://www.fivims.net/static.jsp?lang=en&page=ISS.xml> (junio 2004)
- FAO, *SMIA, Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura*, en FAO, “Programas clave seleccionados: SMIA: Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación- Folleto de SMIA”, <http://www.fao.org/giews/SPANISH/giews-s.pdf> (marzo 2004)
- FAO, “Situación nutricional y vulnerabilidad. El espectro de la malnutrición”, en <http://www.fao.org/docrep/x8200s/x8200s04.htm> (septiembre 2003)
- FAO/GIEWS, “Statistical Note”, *Food Outlook*, n° 1, Rome, April 2004, en <http://www.fao.org/docrep/006/J2084e/j2084e11.htm> (junio 2004)
- FAO, *Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead For Food Aid*, paper prepared by the WFP in response to a request from the Director General of FAO, as part of the technical preparations for the WFS, January 1996.
- GTIG PARA LA ELABORACIÓN DE UN CONJUNTO DE DIRECTRICES VOLUNTARIAS CON EL FIN DE RESPALDAR LA REALIZACIÓN PROGRESIVA DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL, *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, disponibles en, OFICINA JURÍDICA DE LA FAO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, “Grupo de Trabajo Intergubernamental- Directrices Voluntarias en apoyo...”, en [http://www.fao.org/righttofood/es/highlight\\_51596es.html](http://www.fao.org/righttofood/es/highlight_51596es.html) (febrero 2005)
- LOWA (FAO’s Liaison Office for North America), “About LOWA”, <http://www.fao.org/world/lowa/about.htm> (julio 2004)
- LOWA (FAO’s Liaison Office for North America), “Activities”, <http://www.fao.org/world/lowa/activities.htm> (julio 2004)
- OFICINA JURÍDICA DE LA FAO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, “Normas internacionales y documentos de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación”, en <http://www.fao.org/Legal/rtf/intl/intl-e.htm> (enero 2004). Recopilación de los documentos de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Promoción y de la Protección de los Derechos Humanos (antes denominada Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías).
- OFICINA JURÍDICA DE LA FAO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, “Grupo de Trabajo Intergubernamental” <http://www.fao.org/righttofood/es/index.html> (enero 2004)

#### **1.4. Documentos de la Organización de las Naciones Unidas**

- Dr. A. HORWITZ (Presidente del ACC/SCN)/UN, “Foreword”, en UN-ACC/SCN (Administrative Committee on Coordination- Subcommittee on Nutrition), *Nutritional Issues in Food Aid*, ACC/SCN Symposium Report, Nutrition Policy Discussion paper No. 12, Rome, August 1993, p. 2.
- J. KATONA-APTE/UN, “Issues in Food Aid and Nutrition”, en UN-ACC/SCN (Administrative Committee on Coordination- Subcommittee on Nutrition), *Nutritional Issues in Food Aid*, ACC/SCN Symposium Report, Nutrition Policy Discussion paper nº 12, Rome, August 1993, pp. 5-20.
- ONU, “Compromiso mundial para financiar el futuro”, en <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/id.pdf> (abril 2003)
- ONU/FAO, *Food Aid and Education*, WFP Studies No. 6, Rome, 1965, elaborado por el PMA en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO.
- ONU/UNCTAD, Organizaciones y organismos internacionales sobre productos básicos y textos de sus acuerdos, UNCTAD, “Comercio internacional y productos básicos- commodities- ICOs/ICBs”, <http://r0.unctad.org/commodities/partners.htm> (agosto 2003)
- ONU, “Sitio Oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002- Información- Preguntas más frecuentes- pregunta 3”, en [http://www.johannesburgsummit.org/html/basic\\_info/faqs.html](http://www.johannesburgsummit.org/html/basic_info/faqs.html) (junio 2003)
- ONU, “Sitio Oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002- Información- Actividades paralelas”, en [http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/parallel\\_events.html](http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/parallel_events.html) (junio 2003)
- ONU, sitio web del “UN Department of Economic and Social Affairs/Division for Sustainable Development” <http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd13/csd13.htm> (junio 2004)
- ONU, “Sitio Oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002- Información-CDS- Lista de los miembros de la mesa”, [http://www.johannesburgsummit.org/html/basic\\_info/bureaumemberscsd10.html](http://www.johannesburgsummit.org/html/basic_info/bureaumemberscsd10.html) (junio 2003)
- ONU/FAO, *The Demand For Food, and Conditions Governing Food Aid During Development*, WFP Studies No. 1, Rome, 1965, elaborado por V.M. DANDEKAR, Gokhale Institute of Politics and Economics, Poona, India.
- ONU/FAO, *The Impact of Food Aid on Donor and Other Food- Exporting Countries*, WFP Studies No. 2, Rome, 1965, elaborado por G.R. ALLEN (Agricultural Economics Research Institute, Oxford) y R.G. SMETHURST (Nuffield College, Oxford).
- ONU/FAO, *The Linking of Food Aid with Other Aid*, WFP Studies No. 3, Rome, 1965, elaborado por S. CHAKRAVARTY y P.N. ROSENSTEIN- RODAN, Centre for International Studies of Massachusetts Institute of Technology.
- ONU/FAO, *Operational and Administrative Problems of Food Aid*, WFP Studies No. 4, Rome, 1965, elaborado por D.A. FITZGERALD, Foreign Policies Studies Division, The Brookings Institution, Washington D.C.
- ONU/FAO, *The Role of Multilateral Food Aid Programs*, WFP Studies No. 5, Rome, 1965, elaborado por J. DESSAU, Institut de science économique appliquée, Paris.
- ONU, “UN Department of Economic and Social Affairs- Division for Sustainable Development- Partnerships” [http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/faqs\\_partnerships.htm#top](http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/faqs_partnerships.htm#top) (junio 2003)



- ONU, "UN Department of Economic and Social Affairs- Division for Sustainable Development- Partnerships- List of partnerships for Sustainable Development", [http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/list\\_partnerships.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/list_partnerships.htm) (julio 2004)

- UN-ACC/SCN y ASIAN DEVELOPMENT BANK, *What works? A Review of the Efficacy and Effectiveness of Nutrition Interventions*, ACC/SCN Nutrition Policy Paper No. 19/ADB Nutrition and Development Series No. 5, Geneva/Manila, September 2001, por L. ALLEN (Department of Nutrition, University of California, Davis) y S. GILLESPIE (IFPRI).

**1.5. Documentos sobre el derecho a la alimentación de la Comisión de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y el Comité de derechos económicos, sociales y culturales**

- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS/SUBCOMISIÓN DE PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIONES Y PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS, A. EIDE, *El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación presentado por el Sr. Asbjorn Eide en cumplimiento de la decisión 1998/106 de la Subcomisión*, Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, 28 junio de 1999, párr. 14, en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/f2a1081671c28fbb802567c90049e63e?OpenDocument>

- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Resolución sobre el derecho a la alimentación*, 17 abril 2000, Doc. E/CN.4/RES/2000/10, en <http://www.ohchr.org/spanish/issues/food/> (junio 2004)

- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General nº 6 sobre el derecho a la vida (art. 6), 30 abril 1982, párrs. 2 y 5, texto en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/84ab9690ccd81fc7c12563ed0046fae3?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/84ab9690ccd81fc7c12563ed0046fae3?OpenDocument) (marzo 2004)

- COMITÉ DESC, *Observación General 3. La naturaleza de las obligaciones de los Estados parte (art. 2 párr. 1 del Pacto)*, 14 diciembre de 1990, Doc. E/1991/23, en OACNUDH/COMITÉ DESC "Base de datos de los órganos creados en virtud de tratados- CESCR- General Comments- CESCR General comment 3" <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf> (julio 2004)

- COMITÉ DESC, *Observación General nº 8. La relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales*, de 12 de diciembre de 1997, en OACNUDH/COMITÉ DESC "Base de datos de los órganos creados en virtud de tratados- General Comments- E/C.12/1997/8", en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/974080d2db3ec66d802565c5003b2f57?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/974080d2db3ec66d802565c5003b2f57?OpenDocument) (enero 2004)

- COMITÉ DESC, *Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art.11)*, 11 de mayo de 1999, Doc. E/C.12/1999/5, en OACNUDH/COMITÉ DESC "Base de datos de los órganos creados en virtud de tratados- CESCR- General Comments- E/C.12/1999/5", en <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf> (abril 2004) Texto en español en UNIVERSITY OF MINNESOTA/ LIBRARY <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12s.htm> (mayo 2004)

- J. ZIEGLER/ASAMBLEA GENERAL, *El derecho a la alimentación. Informe preliminar sobre el derecho a la alimentación preparado por Jean Ziegler, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho a la alimentación*, 23 julio 2001, Doc. A/56/210, Todos los documentos del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación se encuentran en la red, <http://www.ohchr.org/spanish/issues/food/> (junio 2004)

- J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 9 febrero 2004, Doc. E/CN.4/2004/10.

- J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*, 10 enero 2002, Doc. E/CN.4/2002/58.

- J. ZIEGLER/COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El derecho a la alimentación. Informe presentado por Jean Ziegler, Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación*, 7 febrero 2001, Doc. E/CN.4/2001/53.

#### 1.6. Documentos del Banco Mundial

- BANCO MUNDIAL, “Cómo ayuda el Banco a combatir la corrupción”, en <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupción/lucha.htm> (junio 2004)
- WB, “How Should We Assess Poverty Using Data from Different Surveys?”, *Poverty Lines*, No. 3, September 1996, disponible en <http://www.worldbank.org/lrms/research/povline/plhome.html> (noviembre 2004)
- BANCO MUNDIAL, *Informe del Banco Mundial sobre Investigaciones Relativas a Políticas de Desarrollo. Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y fracasos*, BM/Mundi Prensa, México, 1999.
- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre Desarrollo Mundial 2004, Hacer que los servicios funcionen para los pobres*, en <http://lnweb18.worldbank.org/ext/language.nsf/0/BCAE336810E6011485256DA90063BD99?OpenDocument> (enero 2004)
- WB/POVERTY NET, “Understanding and Responding to Poverty- Measuring Poverty”, <http://www.worldbank.org/poverty/mission/up2.htm> (mayo 2003)

#### 1.7. Documentos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

- PNUD/REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, “IDH-Glosario-Índice de Pobreza Humana e IPH-1” <http://www.pnud.org.ve/idh/phh1.asp> y <http://www.pnud.org.ve/idh/pobreza.asp> (junio 2004)
- PNUD, *Informes de Desarrollo Humano*, en [http://hdr.undp.org/reports/view\\_reports.cfm?type=1](http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1) (junio 2004)
  - \* PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Mundi Prensa, Madrid, 2003, accesible en PNUD, “Publicaciones- De interés general: Informes sobre Desarrollo Humano- 2003- Human Development Report 2003”, [http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03\\_sp\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03_sp_complete.pdf) (junio 2004)
- Para acceder directamente a los datos de la India ir a [http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03\\_sp\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03_sp_HDI.pdf) (mayo 2004); respecto a los de EEUU, ir a [http://hdr.undp.org/reports/global/2003/indicator/cty\\_f\\_USA.html](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/indicator/cty_f_USA.html) (junio 2004)
  - \* PNUD, “Tabla 5. Tendencias demográficas”, en PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Mundi-Prensa, Madrid, 2003, accesible en PNUD, “Publicaciones- De interés general: Informes sobre Desarrollo Humano- 2003- Human Development Report 2003”, [http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03\\_sp\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03_sp_complete.pdf) (junio 2004), p. 252.
  - \* PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Mundi-Prensa, Madrid, 2002, accesible en PNUD, “Publicaciones- De interés general: Informes sobre Desarrollo Humano- 2002- Human Development Report 2002”, [http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/pdf/libro\\_hdr\\_entero.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/pdf/libro_hdr_entero.pdf) (mayo 2004)
- PNUD, *Development Cooperation Report 1998*, en [http://www.undp.org.np/publications/dcr98/part3/key\\_def.htm](http://www.undp.org.np/publications/dcr98/part3/key_def.htm) (agosto 2003)

### 1.8. Documentos del Programa Mundial de Alimentos

- WFP, “About WFP- History”, en <http://www.wfp.org/index.asp?section=1> (julio 2004)
- WFP, “About WFP-Introduction-Development” en <http://www.wfp.org/index.asp?section=1> (junio 2002)
- PMA/JUNTA EJECUTIVA, “Aumentos del presupuesto de proyectos de desarrollo aprobados por el Director Ejecutivo (entre el 1º de julio y el 31 de diciembre de 2003)”, 2º período de sesiones ordinario, 27-28 mayo 2004, Informes del Director Ejecutivo sobre Asuntos Operacionales, Tema 5 del Programa, Doc. WFP/EB.2/2004/5-B, 6 abril, en [http://www.wfp.org/index.asp?section=7\\_1](http://www.wfp.org/index.asp?section=7_1) (julio 2004)
- WFP, *Contributions to WFP in 2004 as at 13 December 2004 (US \$)*, en WFP, “Appeals- WFP Donors- Contributions to WFP in 2004 as at 13 December 2004 (US \$)”, <http://www.wfp.org/index.asp?section=3> (diciembre 2004)
- WFP, *Contributions to WFP in 2003 as at 15 March 2004 (US\$)*, en WFP, “Appeals- WFP Donors- Contributions to WFP in 2003 as at 15 March 2004 (US\$)”, en [http://www.wfp.org/appeals/donors\\_list/2003.html](http://www.wfp.org/appeals/donors_list/2003.html) (marzo 2004)
- WFP/EXECUTIVE BOARD, “Country Programme- Haiti (2003-2006)”, WFP/EB.3/2002/8/3, September 2002.
- WFP, *Fighting the Global War on Hunger from the Frontline*, en WFP, “About WFP- Introduction- Overview”, <http://www.wfp.org/index.asp?section=1> (agosto 2004)
- WFP/INTERFAIS, *2003 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, en <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm> (agosto 2004) Especialmente:
  - \* WFP/INTERFAIS, Graph 1 “Global Food Aid Deliveries in 1990-2003”, en *2003 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2004, en <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm#> (octubre 2004)
  - \* WFP/INTERFAIS, Table 9 “Global Food Aid Deliveries in 1994-2003 (in tons- cereals in grain equivalent)”, en *2003 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2004, en <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm#> (octubre 2004)
  - \* WFP/INTERFAIS, Graph 15, “Breakdown of 2003 Food Aid Deliveries by Category”, en *2003 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, May 2004, en WFP/INTERFAIS “Explanatory Notes- 4. Food Aid Categories”, <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm#> (octubre 2004)
- WFP/INTERFAIS, *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Roma, mayo 2003. Especialmente:
  - \* WFP/INTERFAIS, Table 8 “Food Aid Deliveries in 2002 by Donor Country and Supply Mode”, *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, en [http://www.wfp.org/interfais/2003/Table\\_of\\_Contents.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/Table_of_Contents.htm) (mayo 2004)
  - \* WFP/INTERFAIS, “Food Aid Delivery Modes”, *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, en [http://www.wfp.org/interfais/2003/9\\_1FoodAidDeliveryModes.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/9_1FoodAidDeliveryModes.htm) (mayo 2004)
  - \* WFP/INTERFAIS, Graph 25 “Food Aid Procurement in Developing Countries in 1990-2002”, *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, en [http://www.wfp.org/interfais/2003/9\\_2FoodAidProcurementInDevelopingCountries.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/9_2FoodAidProcurementInDevelopingCountries.htm) (mayo 2004)

- \* WFP/INTERFAIS, Graph 22 “Food Aid Deliveries by Donors in 1990-2002”, *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, en [http://www.wfp.org/interfais/2003/6\\_FoodAidDonors.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/6_FoodAidDonors.htm) (abril 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, “World-wide Food Aid by Category”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/4\\_1WorldwideFoodAidbyCategory.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/4_1WorldwideFoodAidbyCategory.htm) (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, Table 9 “Global Food Aid Deliveries in 1993-2002”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table9.pdf> (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, Table 2 “Food aid deliveries in 2002 by recipient country and category”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table2.PDF> (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, Table 4 “Food aid deliveries in 2002 by recipient and donor”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table4.PDF> (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, “Food Aid Recipients”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/7\\_FodAidRecipients.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/7_FodAidRecipients.htm) (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, Table 3 “Food aid deliveries in 2002 by recipient country and commodity type”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table3.PDF> (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, Table 15 “Food Aid Deliveries by Recipient Country in 1993-2002”, en 000 toneladas de cereales en equivalente en grano, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table15.pdf> (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, Graph 1 “Global Food Aid Deliveries”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/1\\_GlobalFoodAidDeliveries.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/1_GlobalFoodAidDeliveries.htm) (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, Table 9 “Global Food Aid Deliveries in 1993-2002”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table9.pdf> (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, Graph 14 “Food Aid Deliveries by Category in 1990-2002”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/4\\_FoodAidCategories.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/4_FoodAidCategories.htm) (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, Graph 23 “Food Aid Deliveries by Market Sales in 1990-2002”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/8\\_SALE\\_OF\\_FOOD\\_AID.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/8_SALE_OF_FOOD_AID.htm) (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, Graph 25 “Food Aid procurement in Developing Countries in 1990-2002”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/9\\_2FoodAidProcurementInDevelopingCountries.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/9_2FoodAidProcurementInDevelopingCountries.htm) (mayo 2004)
- \* WFP/INTERFAIS, Graph 24 “Food Aid Deliveries by Terms of Delivery in 1990-2002”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/8\\_2TermsDelivery.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/8_2TermsDelivery.htm) (mayo 2004)

## Bibliografía

- \* WFP/INTERFAIS, “8. Sale of Food Aid and Terms of Delivery”, en *2003 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2004, en <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm#> (noviembre 2004)
- WFP, *Food Aid Works*, Rome, 1987.
- WFP/UNITED COLORS OF BENETTON, “Food for protection”, en <http://www.wfp.org/newsroom/benetton/protection/index.html> (marzo 2004)
- WFP/FAO COMMITTEE ON FOOD AID POLICIES AND PROGRAMMES, *Guidelines and Criteria for Food Aid*, Report of the Seventh Session of the United Nations/FAO Committee on Food Aid Policies and Programmes, Annex IV, 1979.
- WFP, *How WFP is funded*, en WFP, “About WFP- Funding WFP”, <http://www.wfp.org/index.asp?section=1> (julio 2004)
- WFP, *Losses of commodities after delivery to recipient governments: report for the period 1 October 1994- 30 September 1995*, WFP/EB.2/96/9, 24 April 1996, Executive Board Second Regular Session, Rome 22-24 May 1996, tabla en p. 12 (Anexo I). Y su Corrigendum, WFP/EB.2/96/9/Corr.1, 21 May 1996.
- PMA, *Marco Unificado de Políticas del PMA*, versión actualizada en diciembre de 2003, en WFP, “Policies & Publications- Consolidated framework for WFP policies- an Update Versión. December 2003-spanish”, <http://www.wfp.org/index.asp?section=6> (julio 2004)
- WFP/EXECUTIVE BOARD, “Questions related to financial politics”, Doc. WFP/EB. A/2001/5-B/1, 20 April 2001, Annual Session of the Executive Board, 21-24 May 2001, “Financial and Budgetary Matters”, Point 5 of the programme, to be approved, pp. 29-32.
- WFP, *The WFP Mission Statement*, December 1994, en WFP, “Policies & Publications- Introduction- Mission Statement”, <http://www.wfp.org/policies/policy/mission/index.html> (marzo 2004)
- WFP, *WFP in Numbers*, en WFP, “About WFP- Facts & Figures- WFP in numbers”, <http://www.wfp.org/index.asp?section=1> (julio 2004)
- WFP, “World Hunger- Afghanistan”, en [http://www.wfp.org/country\\_brief/indexcountry.asp?country=004](http://www.wfp.org/country_brief/indexcountry.asp?country=004) (marzo 2004) También, WFP/UNITED COLORS OF BENETTON, “Food to go home”, en <http://www.wfp.org/newsroom/benetton/women/index.html> (marzo 2004)

### 1.9. Documentos de la Organización Internacional del Trabajo

- OIT, “Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo”, en “OIT- ILOLEX, Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo”, <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm> (marzo 2004)
- W. VAN GINNEKEN, *Extending social security: Policies for developing countries*, Extension of Social Security, Paper No. 13, Service Social Security Policy and Development Branch, ILO, Geneva, 2003, en <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/download/esspaper13.pdf> (junio 2004)

### 1.10. Documentos de la Organización Mundial de la Salud

- OMS, *20 Preguntas sobre los Alimentos Genéticamente Modificados*, GM, 2002, en [www.who.int/foodsafety/publications/biotech/20questions](http://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/20questions) (mayo 2004)
- WHO, “Fact Sheet No. 119”, November 1996, en <http://www.who.int/inf-fs/en/fact119.html> (mayo 2003)

### 1.11. Documentos del Consejo Internacional de Cereales

- CIC, *Aumentando la Cooperación en el Comercio de Cereales y la Seguridad Alimentaria Mundial*, en IGC, “About IGC/FAC- español: Aumentando la Cooperación en el Comercio de Cereales y la Seguridad Alimentaria Mundial”, <http://www.igc.org.uk/brochure/brochures.htm> (marzo 2004)
- CIC/COMITÉ DE AYUDA ALIMENTARIA, *Comunicado de prensa de 12 de diciembre de 2003*, disponible en la página web del CIC, “Press Releases- español- 12 de diciembre de 2003”, <http://www.igc.org.uk/press/prs.htm> (marzo 2004)
- CIC/COMITÉ DE AYUDA ALIMENTARIA, *Comunicado de prensa de 30 de junio de 2003*, disponible en la página web del CIC, “Press Releases- español- 30 de junio de 2003”, <http://www.igc.org.uk/press/prs.htm> (marzo 2004)
- CIC/COMITÉ DE AYUDA ALIMENTARIA, *Comunicado de prensa de 21 de junio de 2004*, disponible en la página web del CIC, “Press Releases-español”, <http://www.igc.org.uk/press/prs.htm> (agosto 2004)
- CIC, *Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999*, versión en español en IGC, “About IGC/FAC- español- Los Convenios Actuales- Convenio sobre Ayuda Alimentaria, 1999- texto completo fac99s.pdf”, <http://www.igc.org.uk/brochure/fac99s.pdf> (octubre 2002); versión inglesa en IGC, “About IGC/FAC- The Present Conventions- The Food Aid Convention, 1999- full text fac99e.pdf”, <http://www.igc.org.uk/brochure/fac99e.pdf> (octubre 2002)
- IGC, “About IGC/FAC- español- Key figures Convenio sobre Ayuda Alimentaria” <http://www.igc.org.uk/brochure/brochures.htm> (marzo 2004)
- INTERNATIONAL GRAINS COUNCIL/FOOD AID COMMITTEE, *International Grains Agreement 1995*, mayo, 2001. FOOD AID COMMITTEE, *Rules of Procedure*, *ibid.* p. 63-72.- IGC/FOOD AID COMMITTEE, *Press Release of December 8th 2004*, accesible en la página web del IGC, “Press Releases- 8 December 2004”, en <http://www.igc.org.uk/press/pre.htm> (enero 2005)
- IGC, *Report Fiscal Year 2001/2002*, London, 2003.

### 1.12. Documentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

- CAD, “List of Aid Recipients” para los flujos de 1997, 1998 y 1999, en <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/1809409.htm> (junio 2004)
- CAD, “List of Aid Recipients” para los flujos del año 2000, en <http://www.oecd.org/dataoecd/50/61/1809192.htm> (junio 2004)
- CAD, “Lists of Aid Recipients” de enero de 2001 y de enero de 2003 ir a [http://www.oecd.org/documentprint/0,2744,en\\_2649\\_201185\\_2093101\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/documentprint/0,2744,en_2649_201185_2093101_1_1_1_1,00.html) (junio 2004)
- DAC, Recommendation “Untying development aid to Least Developed Countries”, April 25<sup>th</sup> 2001, texto en OECD/DAC, “OECD-By Department- DAC Development Co-operation-Aid Untying-Recommendation to untie Official Development Assistance (ODA) to the least developed countries”, en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/56/1885476.pdf> (abril 2004).
- DAC/Aid from DAC Members/DAC List of Aid Recipients “The DAC List of Aid Recipients (A Definition)”, en [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_34665\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34665_1_1_1_1,00.html) (junio 2004)
- DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE/DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE/WORKING PARTY ON STATISTICS, *Is it ODA?*, Nota de la Secretaría sometida a la reunión del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas para comentarios y decisión sobre si debe formar parte de las *Statistical Reporting Directives* (DCD/DAC(2000)10), DCD/DAC/STAT(2001)8, 22 May 2001.

## Bibliografía

- G. C. MARSHALL, *Marshall Plan Speech*, en OECD, “About OECD- Overview of the OECD: What is it? History? Who does what? Structure of the organisation?- How has it developed?- Marshall Plan”: [http://www.oecd.org/document/10/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1876938\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/10/0,2340,en_2649_201185_1876938_1_1_1_1,00.html) (diciembre de 2003)
- OCDE, Directivas para presentar informes a la base de datos sobre actividades de ayuda (Sistema de notificación de los países acreedores) en [http://www.oecd.org/document/56/0,2340,en\\_2825\\_495602\\_1948088\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/56/0,2340,en_2825_495602_1948088_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004)
- OCDE, Estadísticas de Desarrollo internacionales online del CAD y CRS sobre ayuda y otros flujos de recursos <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm> (enero 2004). Estadísticas 2004: [http://www.oecd.org/document/11/0,2340,en\\_2825\\_495602\\_1894347\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,2340,en_2825_495602_1894347_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004) Todas las estadísticas sobre ayuda en [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_34447\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34447_1_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004). Desde ahí se puede acceder a la ayuda por donante, por receptor, por región, y a la lista del CAD de receptores de ayuda, entre otros. Y en [http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647,en\\_2825\\_495602\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647,en_2825_495602_1_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004)
- OCDE, *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París, 2002, en <http://www.dac-evaluations-cad.org/dac/> (enero 2004)
- OECD/H. FÜHRER, *A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in dates, names and figures*, París, 1996, en OECD, “By Department- OECD Secretariat: DAC Development Co-operation- About- The Story of Official Development Assistance”, <http://www.oecd.org/dataoecd/3/39/1896816.pdf> (agosto 2004)
- OECD, *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*, en OECD, “About OECD- OECD Convention and Membership”, [http://www.oecd.org/document/7/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1915847\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/7/0,2340,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1,00.html) (enero 2004)
- OECD, *DAC Members and Date of Membership*, en OECD, “By Department- OECD Secretariat: DAC Development Co-operation- About- DAC Members and Date of Membership”, [http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_1893350\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_33721_1893350_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004)
- OECD, *DAC Statistical Reporting Directives*, CAD (OCDE), 2000, en <http://www1.oecd.org/dac/htm/dacdir.htm> (enero 2004).
- OECD, *Data on India*, en OECD/DAC, “Development Co-operation Directorate (DAC)- Statistics- Recipient Aid Charts- India”, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/30/1877912.gif> (julio 2004)
- OECD, *Declarations by certain Member Countries relating to the Convention on the OECD*, en OECD, “About OECD- OECD Convention and Membership- Declarations by certain Member Countries relating to the Convention on the OECD”, [http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1889499\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en_2649_201185_1889499_1_1_1_1,00.html) (diciembre de 2003)
- OECD, *Development Assistance Committee In Dates*, prepared for the 40th Anniversary of the Development Assistance Group/Development Assistance Committee, París, en OECD, “By Department- OECD Secretariat: DAC Development Co-operation- About- DAC in Dates”, <http://www.oecd.org/dataoecd/3/38/1896808.pdf> (agosto 2004)
- OECD, *European Union ODA*, “DAC Development Co-operation Directorate- Aid Statistics- Donor Aid Charts- European Union”, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/1875307.gif> (agosto 2004)
- OECD/Development Co-operation Directorate, Report of E.J. CLAY, *Food Aid and Development Co-operation. The importance of policy. A review of the recent literature assessing the macro economic and nutritional impact of food aid on recipient countries*, DCD/84.15, September 14<sup>th</sup> 1984, basado en un estudio de E. J. CLAY y H.W SINGER, *Food Aid and Development: Issues and Evidence-A Survey of the*

*Literature Since 1977 on the Role and Impact of Food in Developing Countries*, September 1984, encargado por el PMA (capítulo 3 y parte del 7), se sometió a la Reunión del CAD sobre Ayuda Alimentaria y Cooperación al Desarrollo que se celebró los días 26-27 de noviembre como documento de trabajo., *World Food Program Occasional Paper*, 1985.

- OECD, *Food Aid. Its Role in Economic Development*, Paris, 1962.

- OECD/DAC, "Implementing the DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries. First Progress Report", OECD-DCD/DAC(2002)14/REV1, May 2002, en "OECD-By Department- DAC Development Co-operation-Aid Untying", [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_18108886\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_18108886_1_1_1_1_1,00.html) (septiembre 2004)

- OECD/DAC, "Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries. Second Progress Report", OECD-DCD/DAC(2003)7/REV1, April 2003, en "OECD-By Department- DAC Development Co-operation-Aid Untying", [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_18108886\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_18108886_1_1_1_1_1,00.html) (septiembre 2004)

- OECD/DAC, "Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries. 2004 Progress Report", OECD-DCD/DAC(2004)15, March 2004, en "OECD-By Department- DAC Development Co-operation-Aid Untying", [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_18108886\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_18108886_1_1_1_1_1,00.html) (septiembre 2004)

- OECD, *Organisation for European Economic Co-operation*, en OECD, "About OECD- Overview of the OECD: What is it? History? Who does what? Structure of the organisation?- How has it developed?- OEEC- Organisation for European Economic Co-operation", [http://www.oecd.org/document/48/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1876912\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,2340,en_2649_201185_1876912_1_1_1_1,00.html) (enero 2004)

- OECD/DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE (DAC), *The Development Assistance Committee (DAC)'s Mandate*, en OECD, "By Department- OECD Secretariat: DAC Development Co-operation- About- The DAC and its Subsidiary Bodies", [http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_1918654\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_33721_1918654_1_1_1_1,00.html) (marzo 2004)

- OECD/DCD/DAC, *The development effectiveness of food aid and the effects of its tying status*, advance copy declassified, February 2005.

- OECD/Club du Sahel/CILSS, "The Food Aid Charter for the Countries of the Sahel", SP/90/3.

- OECD/DAC, "Top ten donors and recipients in CEECs/NIS, 2002", en "OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- CEECs/NIS", <http://www.oecd.org/dataoecd/43/29/15161518.PDF> (agosto 2004)

- OECD/DAC, "Top ten donors and recipients in Africa, 2002", en "OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Africa", <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/7504863.PDF> (agosto 2004)

- OECD/DAC "Top ten donors and recipients in Asia, 2002", en "OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Asia", <http://www.oecd.org/dataoecd/39/51/7504871.PDF> (agosto 2004)

- OECD/DAC, "Top ten donors and recipients in Latin America and the Caribbean, 2002", en "OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Latin America and the Caribbean", <http://www.oecd.org/dataoecd/39/50/7504885.PDF> (agosto 2004)

- OECD/DAC, "Top ten donors and recipients in Oceania, 2000", en "OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Oceania", <http://www.oecd.org/dataoecd/43/30/15161510.PDF> (agosto 2004)



- OECD, *United States ODA*, “DAC Development Co-operation Directorate- Aid Statistics- Donor Aid Charts- United States”, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/30/1860571.gif> (agosto 2004)

- OECD newsroom, “Untying Aid to the Least Developed Countries: The OECD/DAC Recommendation”, en [http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en\\_2649\\_34487\\_2068440\\_1\\_1\\_1\\_11,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_34487_2068440_1_1_1_11,00.html) (abril 2004).

- OECD, “Untying Aid to the Least Developed Countries”, *Policy Brief*, July 2001, accesible a través de “OECD-By Department- DAC Development Co-operation-Aid Untying”, [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_18108886\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_18108886_1_1_1_1_1,00.html) (septiembre 2004)

### 1.13. Documentos de Manos Unidas

- MANOS UNIDAS, Folleto Informativo “Una historia de solidaridad. Manos Unidas y la ayuda al desarrollo”, nº 0.

### 1.14. Documentos del Comité Internacional de la Cruz Roja

- CICR, “Recursos Informativos- Bases de datos de DIH- III Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra”, en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5TDKWX> (marzo 2004)

- CICR, “Recursos Informativos- Bases de datos de DIH- IV Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra”, en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5TDKYK> (marzo 2004)

- CICR, “Recursos Informativos- Bases de datos de DIH- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977”, en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5VTF3V> (marzo 2004)

- CICR, “Recursos Informativos- Bases de datos de DIH- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)”, <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5TDL25> (marzo 2004)

- G. RONA, “Estatuto del CICR: una categoría aparte”, División Jurídica del CICR, marzo 2004, en <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList74/D73320BC0EF54E9603256E4D0055E1AB> (julio 2004)

### 1.15. Documentos de la Organización Mundial del Comercio

- COMITÉ DE AGRICULTURA, *Cuestiones relativas a la aplicación*, Doc. G/AG/11, 28 septiembre 2001, en OMC, “Temas comerciales- Mercancías- Agricultura- El Comité de agricultura resuelve tres cuestiones de aplicación”, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/implementation2001\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/implementation2001_s.htm) (julio 2004)

- COMITÉ DE AGRICULTURA, Informe del Presidente del Comité sobre las cuatro reuniones ordinarias del año 2002, G/L/594, Revista de las actividades de la OMC realizada por el Consejo General, 21 de noviembre de 2002, en [http://www.sica.gov.ec/comext/docs/14acuerdos\\_comerciales/143omc/informe%20Com%20Agricultura%202002.pdf](http://www.sica.gov.ec/comext/docs/14acuerdos_comerciales/143omc/informe%20Com%20Agricultura%202002.pdf) (julio 2004)

- OMC, *Acuerdo sobre la Agricultura*, “Documentos- Textos Jurídicos- los Acuerdos de la Ronda Uruguay- Anexo 1ª Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías- Agricultura”, [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/legal\\_s/14-ag.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s/14-ag.pdf) (septiembre 2003)

- OMC, *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*, en “OMC-Documentos-Textos jurídicos-Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio-Anexo 1<sup>a</sup> Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías- Medidas sanitarias y fitosanitarias”, [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/15sps\\_01\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/15sps_01_s.htm) (septiembre de 2004)
- OMC, *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)*, 1994, en “OMC-Documentos-Textos Jurídicos-Anexo 1C Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)”, en [http://www.wto.org/spanish/doc\\_s/legal\\_s/27-trips.pdf](http://www.wto.org/spanish/doc_s/legal_s/27-trips.pdf) (agosto 2004)
- OMC, *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*, “OMC-Documentos-Textos jurídicos-Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio-Anexo 1<sup>a</sup> Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías-Obstáculos técnicos al comercio”, [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/17-tbt\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt_s.htm) (septiembre 2004)
- OMC, “Agricultura”, en “OMC- Temas comerciales- Mercancías- Agricultura”, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/agric\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agric_s.htm) (marzo 2004)
- OMC, “Conferencia Ministerial- Cancún, México, 10-14 de septiembre de 2003”, [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min03\\_s/min03\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_s.htm) (abril 2003)
- OMC, *Decisión sobre Medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios*, “Documentos- Textos jurídicos- Decisiones y declaraciones ministeriales de la Ronda Uruguay- Agricultura: medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios”, [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/35-dag.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/35-dag.pdf) (marzo 2004)
- OMC/ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Reclamación de los Estados Unidos de 20 de mayo de 2003 (DS291), de Canadá de 20 de mayo de 2003 (DS292) y de Argentina de 21 de mayo de 2003 (DS293), en “OMC-Temas Comerciales-Solución de diferencias-Las diferencias- Las diferencias por orden cronológico-2003”, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_status\\_s.htm#2003](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm#2003) (octubre 2004)
- WTO/INFORMATION AND MEDIA RELATIONS DIVISION OF THE WTO SECRETARIAT, “WTO Agriculture Negotiations. The issues, and where we are now”, actualización de 1 de marzo 2004, Briefing Document, en [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgrnd00\\_contents\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd00_contents_e.htm) (marzo 2004)

## **1. 16. Documentos de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura**

- UNESCO, *Food Aid for Education. Unesco's co-operation with the World Food Programme*, Paris, 1994.

## **1.17. Documentos del National Dairy Development Board**

- NDDB, “Change in Livestock Population by Species”, en NDDB, “Statistics- Change in Livestock Population by Species”, [http://www.nddb.org/statistics/livestock\\_population\\_species5.html](http://www.nddb.org/statistics/livestock_population_species5.html) (agosto 2003)
- NDDB, “Milk Production by States”, en NDDB, “Statistics- Milk Production by States”, [http://www.nddb.org/statistics/milkproduction\\_states.html](http://www.nddb.org/statistics/milkproduction_states.html) (agosto 2003)
- NDDB, “Milk Production in India”, en NDDB, “Statistics- Milk Production in India”, <http://www.nddb.org/statistics/milkproduction.html> (agosto 2003)

- NDDDB, "Operation Flood: one of the world's largest rural development programmes", en NDDDB "About NDDDB- Genesis- Operation Flood", <http://www.nddb.org/aboutnddb/operationflood.html> (agosto 2003)
- NDDDB, "Per Capita Availability of Milk by States" en NDDDB, "Statistics- Per Capita Availability of Milk by States", [http://www.nddb.org/statistics/milkprod\\_states\\_capita3.html](http://www.nddb.org/statistics/milkprod_states_capita3.html) (agosto 2003)
- NDDDB, "Per capita Monthly Consumption Expenditure on Milk & Milk Products", en NDDDB, "Statistics- Per capita Monthly Consumption Expenditure on Milk & Milk Products", [http://nddb.org/statistics/expenditure\\_milk.html](http://nddb.org/statistics/expenditure_milk.html) (agosto 2003)

## 2. ACTOS DE CONFERENCIAS Y REUNIONES INTERNACIONALES

### 2.1. Documentos de conferencias internacionales

- "Actos Colaterales", Anexo V al *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después- Primera parte*, en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S03.htm> (mayo 2003)
- B. BOUTROS-GHALI, "Declaración de la ceremonia inaugural de la Cumbre Mundial sobre alimentación de 1996", en el *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996*, Primera parte, Anexo I, en <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm> (mayo 2003)
- *Conclusiones* del Primer Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, celebrado en Valencia del 5 al 8 de diciembre de 2004, disponibles en <http://www.ecoport.net/content/view/full/40044> (marzo 2005), bajo el título "La Reforma Agraria y los Recursos Naturales. Una Exigencia de los Pueblos"
- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 5-13 septiembre de 1994) y revisión de su Programa de Acción efectuada por la Asamblea General en 1999, *vid.* UNFPA (FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS) "ICPD & MDG Follow Up" <http://www.unfpa.org/icpd/index.htm> (junio 2004)
- Conferencia de Río de Janeiro (Brasil), ONU, "The World Conferences: Developing Priorities for the 21st Century", *UN Briefing Papers*, 1997, disponible en <http://www.un.org/geninfo/bp/worconf.html> (abril 2003), en concreto <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>, <http://www.un.org/geninfo/bp/envirp2.html>, <http://www.un.org/geninfo/bp/envirp3.html> y <http://www.un.org/geninfo/bp/envirp4.html> (abril 2003).
- CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, "Cartagena Protocol on Biosafety (Montreal, 29 January 2000). Status of Ratification and Entry into Force", en <http://www.biodiv.org/biosafety/signinglist.aspx?sts=rtf&ord=dt&print=1> (agosto 2004)
- Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*, en [http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#P1382\\_147249](http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#P1382_147249) (diciembre de 2003), como Apéndice al *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después-Primera parte*. La Secretaría preparó un documento en el que se recogía el proyecto de resolución elaborado por el Grupo de Trabajo de Composición Abierta antes del comienzo de la Cumbre (en junio de 2001) con las anotaciones al margen de las novedades de otros foros, se encuentra en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6948s.HTM> (mayo 2003)
- *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Anexo I al Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3-14 junio de 1992), A/CONF.151/26 (Vol. I) de 12 de agosto de 1992, en <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm> (diciembre 2004)

- *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996*, en <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm> (enero 2002)
- *Declaración Mundial sobre Nutrición*, diciembre de 1992, texto en PNUD, “Naciones Unidas- Cumbres Mundiales y Conferencias Internacionales- Conferencia Internacional sobre Nutrición”, en <http://www.pnud.org.ve/cumbres/cumbres03.html> (julio 2004)
- *Declaración y Programa de Acción de la segunda Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos* (Viena, junio de 1993), A/CONF.157/23 de 12 de julio de 1993, accesible en OACNUDH, “Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos- Conferencia Mundial de Derechos Humanos”, [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu5/wchr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu5/wchr_sp.htm) (julio 2004)
- *Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición* de 16 de noviembre de 1974, en [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/69\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/69_sp.htm) (abril 2004)
- J. DIOUF, “Declaración de la ceremonia inaugural de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996”, en el *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996*, Primera parte, Anexo I, en <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm> (mayo 2003)
- Documentos de la *Conferencia de Beijing, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*, en CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ESPAÑA, “Documentos Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing- 1995)”, <http://www.onu.org/documentos/confmujer.htm> (mayo 2003)
- Documentos de la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, ONU, “Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo- Documentos de la Conferencia 18-22 de marzo de 2002” en <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/DocumentsIndex.htm> (mayo 2003)
- Informe de la *Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural 10 años de seguimiento* (1988), Pobreza Rural en Latinoamérica y el Caribe, Roma (Italia), 1988, FAO. Tomada de WORLD HUNGER PROGRAM, “Definitions Concerned With Food Security, Hunger, Undernutrition, and Poverty” (poverty), Instituto Watson de Estudios Internacionales, Universidad de Brown, en [http://www.brown.edu/Departments/World\\_Hunger\\_Program/hungerweb/intro/poverty.html](http://www.brown.edu/Departments/World_Hunger_Program/hungerweb/intro/poverty.html) (abril 2003)
- *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación- Primera parte*, accesible en la web de la FAO, “Cumbre Mundial sobre la Alimentación 13, 17 de Noviembre 1996 Roma Italia- Documentación- Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Parte primera” en <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm> (mayo 2003)
- *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después- Primera parte*, disponible en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106s00.HTM> (mayo 2003)
- *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después- Tercera parte*, en <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4173M/Y4173M00.HTM> (mayo 2003)
- *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague (Dinamarca), 6-12 marzo 1995, A/CONF.166/9, 19 abril 1995, en <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm> (mayo 2004)
- *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, A/CONF.199/20 de 4 de septiembre de 2002. Este Informe fue corregido (cuestiones de vocabulario, errores sin trascendencia) por la AG el 8 de enero de 2003 (A/CONF.199/20/Corr.1) y está disponible en ONU, “Sitio Oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002- Documentos de la Conferencia- Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”, en <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/doconf.htm> (junio 2003) El resto de documentos emanados de la Cumbre pueden consultarse en el mismo sitio web.
- “Lista de participantes, países y organizaciones”, Anexo V al *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después- Primera parte*, en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S04.htm> (mayo 2003)

## Bibliografía

- *Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992*, texto en PNUD, “Naciones Unidas- Cumbres Mundiales y Conferencias Internacionales- Conferencia Internacional sobre Nutrición”, en <http://www.pnud.org.ve/cumbres/cumbres03.html> (julio 2004)
- *Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996*, en “Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13-17 de noviembre 1996, Roma Italia- Documentación” [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm) (mayo 2003)
- R. PRODI, “Declaración de la ceremonia inaugural de la Cumbre Mundial sobre alimentación de 1996”, en el *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996*, Primera parte, Anexo I, p. 22, en <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm> (mayo 2003)
- *Programa 21*, ONU, “Sitio Oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002- Información- Programa 21- Texto del Programa 21” <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm> (junio 2003)
- “Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica. Texto y Anexos”, Montreal, 29 de enero de 2000, entrada en vigor el 11 de septiembre de 2003, en <http://www.biodiv.org/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf> (agosto 2004)
- “Reservas”, Anexo II al *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después- Primera parte*, en <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S01.htm> (mayo 2003)
- “Sitio Oficial de las Naciones Unidas para la Cumbre de Johannesburgo 2002”, <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/> (junio 2003)

### 2.2. Documentos de reuniones de expertos en ayuda alimentaria

- CASID, Programa de la Conferencia anual de CASID de 2- 4 junio 1998, sobre ayuda alimentaria, Universidad de Ottawa, en <http://www.casid-acedi.ca/english/conference/98confer/program.htm> (abril 2004)
- E. CLAY y D. CHURCH, Meeting of March 3rd 1992, inédito, en poder de la autora.
- Documentos del Seminario Internacional sobre ayuda alimentaria “Políticas contra el Hambre II- Ayuda Alimentaria- Contribuciones y Riesgos para la Seguridad Alimentaria Sostenible” y foro de discusión en la red en [www.foodaid-berlin2003.de](http://www.foodaid-berlin2003.de) (abril 2004)
- B. N. HIREMATH y S. AYUSH, *OED-IRMA Workshop on Impact of Operation Flood in India, March 17-18, 1997*, Institute of Rural Management (IRMA), Workshop Report No. 13, Anand (India), July 1998.
- H. SCHNEIDER, “A Review of the Issues”, en H. SCHNEIDER, *Food Aid for Development*, Report on the OECD Development Centre Expert Meeting on “Scope and Conditions for Improved Use of Food Aid for Development” celebrado en París los días 30 y 31 de marzo de 1978, Development Centre, OCDE, Paris, 1978, Parte I, pp. 5-37.
- H. SCHNEIDER, *Food Aid for Development*, Report on the OECD Development Centre Expert Meeting on “Scope and Conditions for Improved Use of Food Aid for Development” celebrado en Paris los días 30 y 31 de marzo de 1978, Development Centre, OCDE, Paris, 1978.
- H. SINGER, “A Summary Survey of Studies of Food Aid”, en H. SCHNEIDER, *Food Aid for Development*, Report on the OECD Development Centre Expert Meeting on “Scope and Conditions for Improved Use of Food Aid for Development” celebrado en Paris los días 30 y 31 de marzo de 1978, Development Centre, OCDE, Paris, 1978, pp. 43-49.
- WB/OED, “Operation Flood: Impact Evaluation, summary presented by Will Candler”, en B. N. HIREMATH y S. AYUSH, *OED-IRMA Workshop on Impact of Operation Flood in India, March 17-18*,

1997, Institute of Rural Management (IRMA), Workshop Report No. 13, Anand (India), July 1998, pp. 9-12

- WFP, *Report of the World Food Programme/Government of the Netherlands Seminar on Food Aid: The Hague, 3-5 October, 1983*, The Hague, 1983.

### **III. DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### **1. MONOGRAFÍAS, FICHAS TÉCNICAS Y OTRAS PUBLICACIONES**

- E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l' Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*, Rapport élaboré pour le compte du Groupe de Travail des Responsables des Services d'Évaluation (Direction du Développement) des Etats Membres de l' Union Européenne et de la Commission Européenne, Overseas Development Institute, Londres, octobre 1996.

- E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *Joint evaluation of European Union programme food aid: synthesis report*, Study commissioned by the Working Group of Heads of Evaluation Services (Development) of the European Union Member States and European Commission, Overseas Development Institute, London, 1996.

- COMISIÓN EUROPEA, *Informe Bianual 1998/1999: Programa Comunitario de Ayuda y Seguridad Alimentarias. Por una apropiación nacional de la seguridad alimentaria*, Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, abril 2000.

- COMISIÓN EUROPEA, *Solidaridad Europea con las víctimas de las crisis humanitarias. La ayuda humanitaria y la Unión Europea*, Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2002, accesible en [http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/33/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/33/index_es.htm) (febrero 2004)

- CONSEJO DE DESARROLLO, Conclusiones de la Reunión del Consejo de Desarrollo de la UE nº 1085, 25 noviembre de 1994, en [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=PRES/94/247|0|AGED&lg=EN&display=](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=PRES/94/247|0|AGED&lg=EN&display=) (mayo 2004)

- DG DEVELOPMENT, "Food Aid Policy of the European Community in the context of Food Security in the 1990's", Summary Report of a Workshop held at the European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht, Netherlands, 18-21 November 1990, ECDPM, Maastricht, February 1991.

- EURONAIID/LIAISON COMMITTEE OF DEVELOPMENT NGOS TO THE EU, *Code of Conduct on Food Aid and Food Security*, May 1995, en <http://www.aidworkers.net/technical/food/conduct.htm> y [http://www.euronaid.nl/conduct\\_uk.htm#Top](http://www.euronaid.nl/conduct_uk.htm#Top) (marzo 2004)

- EURONAIID, *Review of NGO Food Aid Projects 1996- 1999*, EuronAid, The Hague, 1999.

- EUROPEAN COMMISSION, "Code of Conduct for food aid", CoC rev. 2, 11th September 1997, inédito, en poder de la autora.

- EUROPEAN COMMISSION, Commission Services' Working Paper, "A Code of Conduct for Food Aid", documento interno, en poder de la autora.

- EUROPEAN COMMISSION, *EC Food Security and Food Aid Programme*, DE 86, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxemburg, April 1996.

- EUROPEAN COMMISSION, *Fighting Hunger. Food Security at the heart of Poverty Reduction*, The European Commission's vision and approach, October 2001.

- D. FRISCH, “Summary of address by Dieter FRISCH Director-General for development at the Commission of the European Communities, 12 January 1988, Bonn”, en COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES/DIRECTORATE GENERAL INFORMATION, COMMUNICATION AND CULTURE, *Community Food Aid. Instrument of Development Policy or Exploitation of Surpluses*, Europe information Development, DE 56, February 1988, p. 1.
- A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2002, 3ª ed.
- A. MANGAS MARTÍN, *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*, Tecnos, Madrid, 10ª ed. actualizada, septiembre de 2003.
- NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) y NEI (NETHERLANDS), *Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June 1996). Synthesis report (November 2000)*, Natural Resources International y NEI, Rotterdam (Netherlands), 2001. El texto íntegro, EuropeAid Evaluation Report ref. 951569 de diciembre de 2000, se halla en [http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/sector/951569\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/sector/951569_en.pdf) (agosto 2003)
- PARLAMENTO EUROPEO, “Ficha técnica 6.4.5. sobre *Alimentos y seguridad alimentaria*”, accesible en “Europarl- Referencias- Estudios- Fichas técnicas- 6.4.5.”, en [http://www.europarl.eu.int/factsheets/6\\_4\\_5\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/6_4_5_es.htm) (febrero 2002)
- PARLAMENTO EUROPEO, “Ficha técnica 6.4.1. sobre *Principios generales de la política de desarrollo*”, en “Europarl- Referencias- Estudios- Fichas técnicas- 6.4.1.” [http://www.europarl.eu.int/factsheets/6\\_4\\_1\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/6_4_1_es.htm) (febrero 2002)
- PARLAMENTO EUROPEO, *Reglamento del Parlamento Europeo*, 16ª ed., julio 2004, en <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PROG=RULES-EP&L=ES&REF=TOC> (diciembre 2004)
- *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, en parte publicado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación/Ministerio del Interior/Ministerio de la Presidencia en el año 2004, y disponible en su integridad en la web, <http://www.constitucioneuropea.es/index.jsp?op=doc> (enero 2005)

## 2. ACTOS DE LA COMISIÓN, EL PARLAMENTO Y EL CONSEJO

- COMISIÓN, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Desvincular la ayuda en aras de la eficacia*, 18 de noviembre de 2002, COM (2002) 639 final, referencia CELEX 52002DC0639 (citada como “Comunicación sobre desvinculación”), en [http://europa.eu.int/celex/htm/celex\\_es.htm](http://europa.eu.int/celex/htm/celex_es.htm)
- COMISIÓN, Comunicación de la Comisión al Consejo de 25 de noviembre de 1991, *desvinculación a nivel comunitario de las ayudas bilaterales concedidas por los Estados miembros con arreglo a sus políticas de cooperación con terceros países*, SEC/91/2273FINAL, código CELEX nº 51991SC2273, en [http://europa.eu.int/celex/htm/celex\\_es.htm](http://europa.eu.int/celex/htm/celex_es.htm)
- COMISIÓN, Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de julio de 2002, Revisión intermedia de la Política Agrícola Común, COM (2002) 394 final, en [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=52002DC0394&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=52002DC0394&model=guichett) (enero 2004)
- COMISIÓN, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo y el Parlamento Europeo de 23 de abril de 2001, *sobre la relación entre socorro, rehabilitación y desarrollo*, COM (2001) 153 final, no publicada en el Diario Oficial. Para acceder a ella y profundizar sobre esa relación véase EUROPA-European Commission- Europeaid- Programmes and Projects- Food Security Network-LRRD, “LRRD,

Link between Relief, Rehabilitation and Development”, en [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/lrrd\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/lrrd_en.htm) (marzo 2004)

- COMISIÓN, Propuesta de decisión del Consejo *por la que se fija la postura que ha de adoptarse en nombre de la Comunidad en el Comité de ayuda alimentaria*, 3 de mayo de 2002, COM (2002) 219 final, D. O. C 203 E de 27 de agosto de 2002, p. 145, accesible en EUR-LEX [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2002/com2002\\_0219es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2002/com2002_0219es01.pdf) (agosto 2004)

- COMISIÓN, Propuesta de Decisión del Consejo *por la que se fija la postura que ha de adoptarse, en nombre de la Comunidad, en el Consejo internacional de los cereales y el Comité de ayuda alimentaria*, 2 de junio de 2003, COM (2003) 308 final, accesible en EUR-LEX [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2003/com2003\\_0308es01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2003/com2003_0308es01.pdf) (julio 2004)

- COMISIÓN, Reglamento (CEE) n° 249/77 de 2 de febrero de 1977, *por el que se establecen modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2681/74 relativo a la financiación comunitaria de los gastos resultantes del suministro de productos agrícolas en concepto de ayuda alimentaria*, D. O. L 34 de 5 de febrero de 1977, pp. 21-30.

- COMISIÓN, Reglamento (CE) n° 1608/1999 de 22 de julio de 1999, *por el que se derogan determinados Reglamentos referentes al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola*, D. O. L 190 de 23 de julio de 1999, pp. 12-13.

- COMISIÓN, Decisión 79/946/CEE de 25 de octubre de 1979, *relativa a la autorización de operaciones de ayuda alimentaria realizadas por un organismo con fines humanitarios, por la que se le dispensa de la aplicación de los montantes compensatorios monetarios*, D. O. L 288 de 15 de noviembre de 1979, p. 39. El único texto auténtico es el francés.

- COMISIÓN, Decisión 82/208/CEE de 10 de marzo de 1982, *relativa a la autorización de organismos con fines humanitarios para dispensar a sus operaciones de ayuda alimentaria de la aplicación de los montantes compensatorios monetarios*, D. O. L 99 de 15 de abril de 1982, pp. 35-36. El único texto auténtico es el danés.

- COMISIÓN, Decisión 82/296/CEE de 20 de abril de 1982, *relativa a la autorización de organismos con fines humanitarios para dispensar a sus operaciones de ayuda alimentaria de la aplicación de los montantes compensatorios monetarios*, D. O. L 132 de 14 de mayo de 1982, p. 56. Los únicos textos auténticos son el francés y el neerlandés.

- COMISIÓN, Decisión 82/297/CEE de 20 de abril de 1982, *relativa a la autorización de organismos con fines humanitarios para dispensar a sus operaciones de ayuda alimentaria de la aplicación de los montantes compensatorios monetarios*, D. O. L 132 de 14 de mayo de 1982, p. 57. El único texto auténtico es el francés.

- COMISIÓN, Decisión 86/77/CEE de 21 de febrero de 1986, *relativa a la aprobación de operaciones de ayuda alimentaria realizadas por organismos con fines humanitarios, por la que se les dispensa de la aplicación de los montantes compensatorios monetarios*, D. O. L 76 de 21 de marzo de 1986, pp. 54-55. El único texto auténtico es el inglés. Ha sido modificada por las siguientes decisiones de la Comisión: 88/15/CEE (D. O. L 9 de 13 de enero de 1988, p.11); 89/407/CEE (D. O. L 189 de 4 de julio de 1989, p. 47); 90/163/CEE (D. O. L 91 de 6 de abril de 1990, p. 31); 90/500/CEE (D. O. L 278 de 10 de octubre de 1990, p. 40); 91/230/CEE (D. O. L 100, de 20 de abril de 1991, p. 41) y 91/379/CEE (D. O. L 203, de 26 de julio de 1991, p. 114).

- COMISIÓN, Reglamento (CE) n° 2519/97 de 16 de diciembre de 1997, *por el que se establecen las modalidades generales de movilización de productos que deben suministrarse en el marco del Reglamento (CE) n° 1292/96 del Consejo en concepto de ayuda alimentaria comunitaria*, D. O. L 346 de 17 de diciembre de 1997, pp. 23-40. Derogó el Reglamento de la Comisión (CEE) n° 2200/87 de 8 de julio de 1987 (D. O. L 204 de 25 de julio de 1987), modificado por el Reglamento (CEE) n° 790/91 (D. O. L 81 de 28 de marzo de 1991).



## Bibliografía

- COMISIÓN, Reglamento (CE) nº 2298/2001 de 26 de noviembre de 2001, *por el que se establecen disposiciones para la exportación de productos suministrados en el marco de la ayuda alimentaria*, D. O. L 308 de 27 de noviembre de 2001, pp. 16-18. Su precedente inmediato fue el Reglamento de la Comisión (CE) nº 259/98 de 30 de enero de 1998 (D. O. L 25 de 31 de enero de 1998), el cual sustituyó al Reglamento de la Comisión (CEE) nº 2330/87 de 30 de julio de 1987 (D. O. L 210 de 1 de agosto de 1987).
- COMISIÓN, Reglamento (CE) nº 688/2004, *por el que se adapta el Reglamento (CE) 2298/2001 con motivo de la adhesión de la República Checa, de Estonia, de Chipre, de Letonia, de Lituania, de Hungría, de Malta, de Polonia, de Eslovenia y de Eslovaquia a la Unión Europea*, D.O. L 106 de 15 de abril de 2004, pp. 15-16.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 285/89 de 3 febrero de 1989, *relativo al suministro de varios lotes de leche desnatada en polvo en concepto de ayuda alimentaria*, D. O. L 33 de 4 de febrero de 1989, p. 16.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 2200/87 de 8 de julio de 1987, *por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 3972/86*, D. O. L 204 de 25 de julio de 1987, p. 1.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 1420/87 de 21 de mayo de 1987, *por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 3972/86*, D. O. L 136 de 26 de mayo de 1987, p.1.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 2543/88 de 11 agosto de 1988, *relativo a la entrega de aceite de colza refinado a la India en concepto de ayuda alimentaria*, D. O. L 223 de 13 de agosto de 1988, p. 24.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 1355/82 de 1 de junio de 1982, *por el que se modifica el Reglamento (CEE) 1099/82 sobre el suministro de varios lotes de leche desnatada en polvo como ayuda alimentaria a la India*, D. O. L 152 de 2 de junio de 1982, p. 6. No existe versión española. En francés, Règlement (CEE) nº 1355/82 de la Commission du 1<sup>er</sup> juin 1982, *modifiant le règlement (CEE) nº 1099/82 relatif à la livraison de divers lots de lait écrémé en poudre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 152 du 2 juin 1982, p. 6.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 1098/82 de 7 de mayo de 1982, *sobre el suministro de varios lotes de aceite de mantequilla a la India como ayuda alimentaria*, D. O. L 129 de 11 de mayo de 1982, pp. 1-6. No existe versión española. En francés, Règlement (CEE) nº 1098/82 de la Commission, du 7 mai 1982, *relatif à la livraison de divers lots de « butter oil » au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 129 du 11 mai 1982, pp. 1-6.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 1099/82 de 7 mayo de 1982, *sobre el suministro de varios lotes de leche desnatada en polvo a la India como ayuda alimentaria*, D. O. L 129 de 11 de mayo de 1982, pp. 7-11. No existe versión española. En francés, Règlement (CEE) nº 1099/82 de la Commission, du 1 mai 1982, *relatif à la livraison de divers lots de lait écrémé en poudre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 129 du 11 mai 1982, pp. 7-11.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 814/82 de 6 de abril de 1982, *sobre el suministro de mantequilla en calidad de ayuda alimentaria a la India*, D. O. L 96 de 8 de abril de 1982, pp. 38-43. No existe versión española. En francés, Règlement (CEE) nº 814/82 de la Commission, du 6 avril 1982, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. 96 du 8 avril 1982, pp. 38-43.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 3175/81 de 3 de noviembre de 1981, *relativo al suministro de un lote de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*, D. O. L 323 de 11 de noviembre de 1981, pp. 1-7. No existe versión española. En francés, Règlement (CEE) nº 3175/81 de la Commission, du 3 novembre 1981, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l'Inde*, J. O. L 323 du 11 novembre 1981, pp. 1-7.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 2410/81 de 10 de agosto de 1981, *sobre el suministro de un lote de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*, D. O. L 241 de 25 de agosto de 1981, pp. 61-66. No existe versión española. En francés, Règlement (CEE) nº 2410/81 de la Commission, du 10 août 1981,

*relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l' Inde*, J. O. L 241 du 25 août 1981, pp. 61-66.

- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 1487/81 de 27 de mayo de 1981, *relativo al suministro de un lote de aceite de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*, D. O. L 145 de 3 de junio de 1981, p. 5. No existe versión española. En francés, Règlement (CEE) nº 1487/81 de la Commission, du 27 mai 1981, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l' Inde*, J. O. L 145 du 3 juin 1981, p. 5.

- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 839/81 de 27 de marzo de 1981, *sobre el suministro de un lote de aceite de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*, D. O. L 85 de 1 de abril de 1981, pp. 51-53. En francés, Règlement (CEE) nº 839/81 de la Commission, du 27 mars 1981, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l' Inde*, J. O. L 85 du 1 avril 1981, pp. 51-53.

- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 617/81 de 9 de marzo de 1981, *relativo al suministro de un lote de mantequilla en calidad de ayuda alimentaria a la India*, D. O. L 66 de 11 de marzo de 1981, pp. 1-5. No existe versión española. En francés, Règlement (CEE) nº 617/81 de la Commission, du 9 mars 1981, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l' Inde*, J. O. L 66 du 11 mars 1981, pp. 1-5.

- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 3391/80 de 23 de diciembre de 1980, *sobre el suministro de un lote de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*, D. O. L 356 de 30 de diciembre de 1980, pp. 9-15. No existe versión española. En francés, Règlement (CEE) nº 3391/80 de la Commission, du 23 décembre 1980, *relatif à la livraison de beurre au titre d'aide alimentaire à l' Inde*, J. O. L 356 du 30 décembre 1980, pp. 9-15.

- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 2078/80 de 30 de julio de 1980, *relativo al suministro de un lote de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*, D. O. L 202 de 2 de agosto de 1980, p. 23. No existe versión española. En francés, Règlement (CEE) nº 2078/80 de la Commission, du 30 juillet 1980, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l' Inde*, J. O. L 202 du 2 août 1980, p. 23.

- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 467/80 de 26 de febrero de 1980, *sobre el suministro de mantequilla como ayuda alimentaria a la India*, D. O. L 54 de 28 de febrero de 1980, p. 11. No existe versión española. En francés, Règlement (CEE) nº 467/80 de la Commission, du 26 février 1980, *relatif à la livraison de beurre au titre de l'aide alimentaire à l' Inde*, J. O. L 54 du 28 février 1980, p. 11.

- COMISIÓN, Comunicación *sobre la reforma de la gestión de la ayuda exterior*, SEC (2000) 814, 16 mayo 2000, texto en inglés en [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/reform/document/communication\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/document/communication_en.pdf) (abril 2004) Encontramos un comentario de esta comunicación efectuado por la DG de Relaciones Exteriores en la web, *vid. EXTERNAL RELATIONS, Reform of the Management of External Assistance*, en "Europa-European Commission- European Union in the World- External Relations- Special Features, Reform of External Service", [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/reform/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/index.htm) (abril 2004)

- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 1354/83 de 17 de mayo de 1983, *por el que se establecen modalidades generales de movilización y suministro de leche desnatada en polvo, de mantequilla y de aceite de mantequilla en concepto de ayuda alimentaria*, D. O. L 142 de 1 de junio de 1983, pp. 1-24. Fue modificado por el Reglamento de la Comisión (CEE) nº 1886/83 de 11 de julio de 1983, D. O. L 187 de 12 de julio de 1983, p. 29; y el Reglamento de la Comisión (CEE) nº 3812/85 de 20 de diciembre de 1985, D. O. L 368 de 31 de diciembre de 1985, pp. 3-6.

- COMISIÓN, Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre *Evaluación y futura orientación del Reglamento (CE) nº 1292/96 del Consejo sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria*, COM 2001/473 final de 12 de septiembre de 2001, en inglés en EUROPA, "European Commission- EuropeAid- Programmes and Projects- Food Security Network- Documents- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council COM (2001) 0473", [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/documents\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/documents_en.htm) (julio 2004); y en español en CELEX, código 52001DC0473, en [http://europa.eu.int/celex/htm/celex\\_es.htm](http://europa.eu.int/celex/htm/celex_es.htm)

## Bibliografía

- COMISIÓN, Reglamento (CE) 800/1999 de 15 de abril 1999, *por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del régimen de restituciones por exportación de productos agrícolas*, D. O. L 102 de 17 de abril de 1999, pp. 11-52. Su última modificación se realizó a través del Reglamento de la Comisión (CE) 671/2004 de 7 de abril de 2004, *por el que se adapta el Reglamento (CE) 800/1999 en virtud de la adhesión de la República Checa, de Estonia, de Chipre, de Letonia, de Lituania, de Hungría, de Malta, de Polonia, de Eslovenia y de Eslovaquia a la Unión Europea*, D. O. L 105/2004 de 14 abril 2004, pp. 5-15).
- COMISIÓN, Reglamento (CE) nº 2298/2001 de 26 de noviembre 2001 *por el que se establecen disposiciones para la exportación de productos suministrados en el marco de la ayuda alimentaria*, D. O. L 308 de 27 de noviembre de 2001, pp. 16-18.
- COMISIÓN, Comunicación *sobre las características de los productos que se suministran como ayuda alimentaria comunitaria*, D. O. C 312 de 31 de octubre de 2000, pp. 1-26. Su última modificación data de 2003, Comunicación *que modifica la Comunicación sobre las características de los productos que se suministran como ayuda alimentaria comunitaria*, D. O. C 262 de 31 de octubre de 2003, p. 20.
- COMISIÓN, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 30 de mayo de 2001, *Construir una asociación eficaz con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios*, COM (2001) 231 final/2, no publicada en el Diario Oficial.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 2200/87 de 8 de julio de 1987, *por el que se establecen las modalidades generales de movilización en la Comunidad de productos que deben suministrarse en concepto de ayuda alimentaria*, D. O. L 204 de 25 de julio de 1987, pp. 1-15. Fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 790/91 de la Comisión de 27 de marzo de 1991, *por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2200/87 de la Comisión por el que se establecen las modalidades generales de movilización en la Comunidad de productos que deben suministrarse en concepto de ayuda alimentaria comunitaria*, D. O. L 81 de 28 de marzo de 1991, pp. 108-109.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 225/78, *por el que se modifica el reglamento (CEE) nº 249/77 sobre modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2681/74 relativo a la financiación comunitaria de los gastos resultantes del suministro de productos agrícolas en concepto de ayuda alimentaria*, D. O. L 32 de 3 de febrero de 1978, p. 11.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 642/82, *por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 249/77 sobre modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2681/74 relativo a la financiación comunitaria de los gastos resultantes del suministro de productos agrícolas en concepto de ayuda alimentaria*, D. O. L 76 de 20 de marzo de 1982, p. 13.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 681/86, *por el que se modifica el reglamento (CEE) nº 249/77 sobre modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2681/74 relativo a la financiación comunitaria de los gastos resultantes del suministro de productos agrícolas en concepto de ayuda alimentaria*, D. O. L 62 de 5 de marzo de 1986, p. 7.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 832/88, *por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2330/87 relativo a las modalidades de exportación de productos suministrados en concepto de ayuda alimentaria comunitaria*, D. O. L 85 de 30 de marzo de 1988, pp. 19-20.
- COMISIÓN, Reglamento (CEE) nº 2226/89, *por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2330/87 relativo a las modalidades de exportación de productos suministrados en concepto de ayuda alimentaria comunitaria*, D. O. L 214 de 25 de julio de 1989, pp. 10-11.
- COMISIÓN, Reglamento (CE) nº 259/98, *por el que se establecen disposiciones para la exportación de productos suministrados en el marco de la ayuda alimentaria*, D. O. L 25 de 31 de enero de 1998, pp. 39-41.
- COMISIÓN, Libro Blanco *sobre La reforma de la Comisión*, de 5 de abril de 2000, COM (2000) 200 final, dos partes, referencias CELEX 52000DC0200(01) Y 52000DC0200(02).

- COMISIÓN, Libro Blanco *sobre la gobernanza Europea*, de 25 de julio de 2001, COM (2001) 428 final, D. O. C 287 de 12 de octubre de 2001, pp. 1-29.
- COMISIÓN, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *relativa a la evolución del servicio exterior*, COM (2000) 456 final, 18 de julio de 2000.
- COMMISSION, Règlement (CEE) n° 553/73 du 21 février 1973, *relatif à la fourniture de lait écrémé en poudre au Liban et à l' UNRWA à titre d'aide communautaire* J. O. L 54 du 27 février 1973, p. 23. No existe versión española.
- COMMISSION, Décision du 1er décembre 1975, *relative à l'apurement des comptes présentés par le Royaume de Belgique au titre des dépenses d'aide alimentaire en céréales et en lait écrémé en poudre achetée sur le marché de l'exercice 1973*, J. O. L 22 du 29 janvier 1976 p. 3. No existe versión española.
- COMMISSION, Décision du 22 novembre 1977, *relative à l'apurement des comptes présentés para la République française au titre des dépenses d'aide alimentaire en céréales et en lait écrémé en poudre achetée sur le marché de l'exercice 1974*, J. O. L 313 du 7 décembre 1977, p. 9. No existe versión española.
- COMMISSION, Décision du 22 novembre 1977, *relative à l'apurement des comptes présentés par le Royaume de Belgique au titre des dépenses d'aide alimentaire en céréales et en lait écrémé en poudre achetés sur le marché de l'exercice 1974*, J. O. L 313 du 7 décembre 1977, p. 12-13. No existe versión española.
- COMMISSION, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of India's Operation Flood II financed by the European Communities through the supply of food aid*, COM (86) 138 final, March 20<sup>th</sup> 1986, código CELEX 51986DC0138, en [http://europa.eu.int/celex/htm/celex\\_es.htm](http://europa.eu.int/celex/htm/celex_es.htm)
- CONSEJO, Reglamento (CEE) n° 2507/88 de 4 de agosto de 1988, *relativo a la ejecución de programas de almacenamiento y de sistemas de alerta rápida*, D. O. L 220 de 11 de agosto de 1988, pp. 1-3.
- CONSEJO, Reglamento (CEE) n° 2508/88 de 4 de agosto de 1988, *relativo a la ejecución de acciones de cofinanciación de compras de productos alimenticios o de semillas efectuadas por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales*, D. O. L 220 de 11 de agosto de 1988, pp. 4-5. Fue modificado por el Reglamento (CEE) n° 1930/90 de 29 de junio de 1990, D. O. L 174 de 7 de julio de 1990, p. 6.
- CONSEJO, Reglamento (CE) n° 2258/96 de 22 de noviembre de 1996, *sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en desarrollo*, D. O. L 306 de 28 de noviembre de 1996, pp. 1-4.
- CONSEJO, *Conclusiones sobre la evaluación y la futura orientación del Reglamento (CE) 1292/96 del Consejo sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria*, vid. BOLETÍN UE, diciembre 2001, en <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/200112/p106057.htm> (julio 2004)
- CONSEJO, Decisión de 28 de junio de 1999, *por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión*, D. O. L 184 de 17 de julio de 1999, pp. 23-26
- CONSEJO, Reglamento (CEE) n° 1755/84 de 19 de junio de 1984, *relativo a la ejecución de acciones de sustitución de las entregas de ayuda alimentaria en el sector de la alimentación*, D. O. L 165 de 23 de junio de 1984, pp. 7-8.
- CONSEJO, Reglamento (CEE) n° 3972/86 de 22 de diciembre de 1986, *sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria*, D. O. L 370 de 30 de diciembre de 1986, pp. 1-4. Su última modificación tuvo lugar en 1990, con el Reglamento (CEE) n° 1930/90 del Consejo, *por el que se modifican el Reglamento*

## Bibliografía

(CEE) nº 3972/86 sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria, el Reglamento (CEE) nº 2507/88 relativo a la ejecución de programas de almacenamiento y de sistemas de alerta rápida y el Reglamento (CEE) nº 2508/88 relativo a la ejecución de acciones de cofinanciación de compras de productos alimentarios o de semillas efectuadas por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, D. O. L 174 de 7 de julio de 1990, p. 6. Se prorrogó por los Reglamentos del Consejo (CEE) nº 3785/87 (D. O. L 356 de 18 de diciembre de 1987, p. 8), nº 1870/88 (D. O. L 168 de 1 de julio de 1988, p. 7) y nº 1750/89 (D. O. L 172 de 21 de junio de 1989, p. 1). Lo derogó el Reglamento 1292/96.

- CONSEJO, Reglamento (CEE) nº 1420/87 de 21 de mayo de 1987, *por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CEE) nº 3972/86 sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria*, D. O. L 136 de 26 de mayo de 1987, pp. 1-3.

- CONSEJO, Reglamento (CEE) nº 2052/69 de 17 de octubre de 1969, *relativo a la financiación comunitaria de los gastos resultantes de la ejecución del Convenio relativo a la ayuda alimentaria*, D. O. L 263 de 21 de octubre de 1969, pp. 6-7. Fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 1703/72 de 3 de agosto de 1972, *por el que se modifica el Reglamento 2052/69 en lo que se refiere a la financiación comunitaria de los gastos que se derivan de la ejecución de la Convención de ayuda alimentaria de 1967 y se fijan las normas relativas a la financiación comunitaria de los gastos que se derivan de la ejecución de la Convención de ayuda alimentaria de 1971*, D. O. L 180 de 8 de agosto de 1972, pp. 1-4.

- CONSEJO, Decisión 72/335/CEE de 3 de agosto de 1972, *relativa a la financiación comunitaria de algunos gastos particulares que se derivan de la ejecución de la Convención de ayuda alimentaria de 1971*, D. O. L 227 de 5 de octubre de 1972, p. 11.

- CONSEJO, Reglamento (CEE) nº 2681/1974 de 21 de octubre de 1974, *relativo a la financiación comunitaria de los gastos derivados del suministro de productos agrícolas en concepto de ayuda alimentaria*, D. O. L 288 de 25 de octubre de 1974, pp. 1-2.

- CONSEJO, Decisión de 25 de junio de 1971, *por la que se declara celebrado en Convenio Internacional del Trigo 1971*, D. O. L 219 de 9 de agosto de 1974, p. 24.

- CONSEJO, Decisión de 3 de agosto de 1972, *relativa a la financiación comunitaria de algunos gastos particulares que se derivan de la ejecución de la convención de ayuda alimentaria de 1971*, D. O. L 227 de 5 de octubre de 1972, p. 11.

- CONSEJO, Reglamento (CEE) nº 1703/72 de 3 de agosto de 1972, *por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2052/69 en lo que se refiere a la financiación comunitaria de los gastos que se derivan de la ejecución de la Convención de ayuda alimentaria de 1967 y se fijan las normas relativas a la financiación comunitaria de los gastos que se derivan de la ejecución de la Convención de ayuda alimentaria de 1971*, D. O. L 180 de 8 de agosto de 1972, pp. 1-4. Fue modificado por el Reglamento del Consejo (CEE) nº 1300/78 de 6 de junio de 1978, D. O. L 160 de 17 de junio de 1978, p. 12.

- CONSEJO, Decisión de 27 de junio de 1980, *relativa a la firma y al depósito de una declaración de aplicación provisional del convenio relativo a la ayuda alimentaria de 1980*, D. O. L 43 de 15 de febrero de 1982, pp. 26-27.

- CONSEJO, Reglamento (CEE) nº 412/87 de 9 de febrero de 1987, *relativo al reparto de las cantidades de cereales previstas conforme al Convenio de ayuda alimentaria para el período que va del 1 de julio de 1986 al 30 de junio de 1989*, D. O. L 42 de 12 de febrero de 1987, p. 11.

- CONSEJO, Reglamento (CE) nº 606/2000 de 13 de marzo de 2000, *relativo al reparto de las cantidades de cereales previstas en el Convenio de ayuda alimentaria de 1995 (del 1 de julio de 1998 al 30 de junio de 1999)*, D. O. L 73 de 22 de marzo de 2000, p. 3.

- CONSEJO, Decisión (CE) nº 421/2000, *sobre la aprobación del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 en nombre de la Comunidad Europea*, D. O. L 163 de 4 de julio de 2000, p. 37.

- CONSEJO, Reglamento (CE) nº 1292/96 de 27 de junio de 1996, *sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria*, D. O. L 166 de 5 de julio 1996, pp. 1-11/ Council Regulation (EC) No. 1292/96 of 27 June 1996, *on food aid policy and food aid management and special operations in support of food security*, O. J. L 166, of 5 July 1996, p. 1-11.  
Actos preparatorios:

- Propuesta de la Comisión: D. O. C 253, de 29 de septiembre de 1995, p. 10.
- Opinión del Parlamento Europeo: Resolución Legislativa *que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de reglamento* de 15 de diciembre de 1995, D. O. C 17, de 22 de enero de 1996, p. 431).
- Posición Común del Consejo: Posición Común (CE) 11/96 aprobada por el Consejo el 29 de enero de 1996 *con vistas a la adopción del Reglamento (CE) 1292/96*, D. O. C 87 de 25 de marzo de 1996, p. 34.
- Y Decisión del Parlamento Europeo: Decisión del Parlamento Europeo *relativa a la posición común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción del reglamento del Consejo 1292/96* de 24 de mayo de 1996, D. O. C 166 de 10 de junio de 1996, pp. 23-24.

- CONSEJO, Reglamento (CE) nº 1658/98 de 17 de julio de 1998, *sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo*, D. O. L 213 de 30 de julio de 1998, pp.1-5. Ha sido modificado a través del Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo (CE) nº 1882/2003 de 29 de septiembre de 2003, *sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE*, D. O. L 284 de 31 de octubre de 2003, pp. 1-53.

- CONSEJO, Reglamento (CE) nº 1257/96 de 20 de junio de 1996, *sobre la ayuda humanitaria*, D. O. L 163 de 2 de julio de 1996, pp. 1-6, accesible en CELEX, en [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31996R1257&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31996R1257&model=guichett) (abril 2004)

- CONSEJO, Reglamento (CEE) nº 1755/84 de 19 de junio de 1984, *relativo a la ejecución de acciones de sustitución de las entregas de ayuda alimentaria en el sector de la alimentación*, D. O. L 165 de 23 de junio de 1984, pp. 7-8.

- CONSEJO, Reglamento (CEE) nº 2507/88 de 4 de agosto de 1988, *relativo a la ejecución de programas de almacenamiento y de sistemas de alerta rápida*, D. O. L 220 de 11 de agosto de 1988, pp. 1-3.

- CONSEJO, Reglamento (CEE) nº 2508/88 de 4 de agosto de 1988, *relativo a la ejecución de acciones de cofinanciación de compras de productos alimenticios o de semillas efectuadas por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales*, D. O. L 220 de 11 de agosto de 1988, pp. 4-5.

- CONSEJO, Reglamento (CEE) nº 3331/82 de 3 de diciembre de 1982, *sobre la política y gestión de la ayuda alimentaria y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2750/75*, D. O. L 352 de 14 de diciembre de 1982, pp. 1-4. Lo derogó el Reglamento del Consejo (CE) nº 3972/86 de 22 de diciembre de 1986, *sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria*, D. O. L 370 de 30 de diciembre de 1986, pp. 1-4.

- CONSEJO, Decisión de 18 de noviembre de 2002, *relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea del Convenio Internacional del Cacao de 2001*, D. O. L 342 de 17 de diciembre de 2002, p. 1.

- CONSEJO, Decisión de 24 de septiembre de 2001, *relativa a la firma en nombre de la Comunidad del Convenio internacional del café de 2001*, D. O. L 326 de 11 de diciembre de 2001, p. 22.

- CONSEJO, Decisión de 13 de noviembre de 1992, *relativa a la firma y conclusión del Acuerdo internacional de 1992 sobre el azúcar*, D. O. L 379 de 23 de diciembre de 1992, p. 15.

## Bibliografía

- CONSEJO, Decisión de 18 de diciembre de 1990, *sobre la firma del Convenio internacional del yute y los productos del yute*, D. O. L 29 de 4 de febrero de 1991, p. 1.
- CONSEJO, Decisión de 22 de noviembre de 1996, relativa a la aplicación provisional del Convenio Internacional del Caucho Natural de 1995 por la Comunidad, D. O. L 324 de 13 de diciembre de 1996, p. 1.
- CONSEJO, Decisión de 29 de junio de 1999, *sobre la firma y la notificación de la aplicación provisional del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 en nombre de la Comunidad Europea*, D.O. L 222 de 24 de agosto de 1999, p. 38.
- CONSEJO, Decisión de 13 de junio de 2000, *sobre la aprobación del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 en nombre de la Comunidad Europea*, D. O. L 163 de 4 de julio de 2000, p. 37.
- CONSEJO, Decisión de 27 de noviembre de 1967, *por la que se celebran determinados Acuerdos multilaterales firmados con ocasión de la Conferencia de negociaciones comerciales de 1964-1967*, D. O. L 305/1 de 19 de diciembre de 1968, pp. 1-17.
- CONSEJO, Reglamento (CEE) nº 2052/69 de 17 de octubre de 1969, *relativo a la financiación comunitaria de los gastos resultantes de la ejecución del Convenio relativo a la ayuda alimentaria*, D. O. L 263 de 21 de octubre de 1969, pp. 6-7. Fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 1703/72 de 3 de agosto de 1972, D. O. L 180 de 8 de agosto de 1972, pp. 1-4.
- COUNCIL, Regulation (EEC) No. 2721/72 *on the supply of skimmed-milk powder as food aid*, O. J. L 291 of 28 December 1972, p. 28.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, Reglamento (CE) nº 178/2002 de 28 de enero de 2002, *por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria*, D. O. L 031 de 1 de febrero de 2002, pp. 1-24.
- PARLAMENTO EUROPEO, Resolución de 14 de mayo de 1994, *sobre la función de las Organizaciones No Gubernamentales en la Cooperación al Desarrollo*, D. O. C 150 de 15 de junio de 1992, pp. 273-276.
- PARLAMENTO EUROPEO, Resolución de 14 de mayo de 1992 *sobre determinadas formas de alcanzar mayor seguridad alimentaria*, D. O. C 150 de 15 de junio de 1992, pp. 276-278.
- PARLAMENTO EUROPEO, Informe *sobre la Propuesta de decisión del Consejo sobre la aprobación del Convenio sobre ayuda alimentaria de 1999 en nombre de la Comunidad Europea*, COM (1999) 308-C5- 0148/1999- 1999/0131 (CNS), A5-0105/2000, 6 de abril 2000, en <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2000-0105+0+NOT+XML+V0//ES> (julio 2004)
- PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO, Reglamento (CE) nº 1726/2001 de 23 de julio de 2001, *por el que se modifica el artículo 21 del Reglamento (CE) nº 1292/96 del Consejo sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria*, D. O. L 234 de 1 de septiembre de 2001, p. 10. La Propuesta de la Comisión de un reglamento que modificase el artículo 21 del 1292/96 se encuentra en el D. O. C 154 E de 29 de mayo de 2001 (2001/1 FINAL) p. 108. El Dictamen del Parlamento Europeo se aprobó en su período de sesiones del 14 al 17 de mayo de 2001 – según se indica en D. O. C 34 E de 7 de febrero de 2002, accesible en <http://europa.eu.int/eur-lex/es/oj/2002/ce03420020207es.html> -, concretamente el 16 de mayo de 2001 (no publicado aún en el Diario Oficial). Y la Decisión del Consejo data de 10 de julio de 2001.
- PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO, Reglamento (CE) nº 1882/2003 de 29 de septiembre de 2003, *sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos*

*sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE*, D. O. L 284 de 31 de octubre de 2003, pp. 1-53.

- PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la cooperación CEE-India, especialmente en relación con la Operación Flood*, D. O. C 49 de 22 de febrero de 1988, pp. 165-168.

- TJCE, *Sentencia del TJCE de 12 de mayo de 1998, Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra la Comisión de las Comunidades Europeas*, Asunto C-106/96, Recopilación de Jurisprudencia de 1998 p. I-02729.

### **3. INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe Especial nº 2/2003 sobre la aplicación de la política de seguridad alimentaria en países en desarrollo financiada por el presupuesto general de la Unión Europea, acompañado de las respuestas de la Comisión*, D. O. C 93 de 17 de abril de 2003, pp. 1-31 (“Informe del Tribunal de Cuentas de 2003”).

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe Especial nº 5/2001 sobre los fondos de contrapartida de apoyo al ajuste estructural asignados a ayudas presupuestarias (séptimo y octavo FED)*, D. O. C 257 de 14 de septiembre de 2001, pp. 1-35.

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe Especial nº 1/2002 sobre la ayuda macrofinanciera (AM) a terceros países y las facilidades de ajuste estructural (FAE) en los países mediterráneos*, D. O. C 121 de 23 mayo de 2002, pp. 1-27.

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe Especial nº 6/87 sobre la ayuda alimentaria a la India de 1978 a 1985 (Operación Flood II) acompañado de las respuestas de la Comisión*, D. O. C 31 de 4 de febrero de 1988, pp. 1-15.

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe Especial nº 7/87 sobre la gestión de los fondos de contrapartida en materia de ayuda alimentaria acompañado de las respuestas de la Comisión*, D. O. C 31 de 4 febrero de 1988, pp. 18-30.

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe Especial nº 1/87 sobre la calidad de la ayuda alimentaria*, D. O. C 219 de 17 de agosto de 1987, pp. 1-41.

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe Especial nº 8/80 de 30 de octubre de 1980 sobre la ayuda alimentaria de la Comunidad*, no publicado, accesible en francés como *Rapport spécial de la Cour des comptes sur l'aide alimentaire communautaire du 30 octobre 1980, non publié au J. O.*

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informes Anuales del año financiero 1992* (D. O. C 309 de 16 de noviembre de 1993, pp. 205 a 216), 1989 (D. O. C 313 de 12 de diciembre de 1990, pp. 178 a 181) y 1988 (D. O. C 312, de 12 de diciembre de 1989, pp. 145 a 148 y 153 a 154).

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe anual relativo al ejercicio 1999 sobre las actividades del presupuesto general, acompañado de las respuestas de las instituciones*, D. O. C 342 de 1 de diciembre de 2000, pp. 1-203.

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe Especial nº 7/98 sobre el programa comunitario de ayuda al desarrollo relativo a Sudáfrica*, D. O. C 241 de 31 de julio de 1998, pp. 81-123.

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe Especial nº 4/2000 sobre acciones de rehabilitación de países ACP como instrumento de preparación de la ayuda normal al desarrollo*, D. O. C 113 de 19 de abril de 2000, pp. 1-32.

- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe Especial nº 19/2000 sobre la gestión por la Comisión del programa de asistencia a la sociedad palestina*, D. O. C 32 de 31 de enero de 2001, pp. 1-23.



- TRIBUNAL DE CUENTAS, Informe nº 12/2000 *sobre la gestión por la Comisión de las medidas de la Unión Europea en favor del desarrollo de los derechos humanos y la democracia en los terceros países, acompañado de las respuestas de la Comisión*, D. O. C 230/1 de 10 de agosto de 2000, pp. 1-27.
- TRIBUNAL DE CUENTAS, Informe Especial nº 21/2000 *sobre la gestión de los programas de ayuda externa de la Comisión (en particular la programación por países, la elaboración de proyectos y la función de las Delegaciones)*, acompañado de las respuestas de la Comisión, D. O. C 57 de 22 de febrero de 2001, pp. 1-24.

#### 4. REFERENCIAS WEB

- COMISIÓN, Comunicado de prensa de 6 de noviembre de 1991, *Commission decides to set up a European Office for Humanitarian Aid*, ref. P/91/69, sito en EUROPA, “Instituciones- Comisión Europea- Asuntos internacionales: Ayuda humanitaria- Humanitarian Aid Office- About ECHO- Presentation- Background- the European Community Humanitarian Office (ECHO) was established in 1992”, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=P/91/69&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (agosto 2004)
- COMISIÓN EUROPEA, “Interventions”, en EUROPEAN COMMISSION, “European Commission- EuropeAid- Programmes and Projects- Food Security Network- Interventions” [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/interventions\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/interventions_en.htm) (mayo 2004)
- DG DEVELOPMENT, “The consequences of enlargement for development policy”, en “European Commission-Development-Enlargement”, [http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/assess\\_enlarg\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/assess_enlarg_en.htm) (abril 2004)
- EUROPA, “Actividades de la Unión Europea por temas- Ayuda humanitaria- Breves- más información”, [http://europa.eu.int/pol/hum/overview\\_es.htm](http://europa.eu.int/pol/hum/overview_es.htm) (mayo 2004)
- EUROPA, *El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE)*, en EUROPA, “Instituciones- Consejo de la Unión Europea- Políticas: Formaciones del Consejo- Asuntos Generales y Relaciones Exteriores”, <http://ue.eu.int/showPage.asp?id=388&lang=es&mode=g> (agosto 2004)
- EUROPA/COMISIÓN EUROPEA, “EuropeAid- Programmes and Projects- Food Security Network”, accesible en [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/introduction\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/introduction_en.htm) (agosto 2003) recoge los principios inspiradores del suministro de ayuda alimentaria comunitaria.
- EUROPA, *Misión del Comisario de Asuntos Exteriores*, en EUROPA, “Instituciones- Comisión Europea- La Comisión a su servicio: Direcciones Generales y Servicios- Relaciones Exteriores: Relaciones Exteriores- Mission”, [http://europa.eu.int/comm/dgs/external\\_relations/general/mission\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/external_relations/general/mission_en.htm) (abril 2004)
- EUROPA, “Seguridad alimentaria: política y gestión de la ayuda alimentaria” en “Actividades de la Unión Europea por temas- seguridad alimentaria- Síntesis de la legislación- Seguridad alimentaria: política y gestión de la ayuda alimentaria” en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r12504.htm> (agosto 2003)
- EURONAIID, “Background current situation”, en [http://www.euroaid.nl/latest/Lobby-docs/EuronAid\\_Lobbying\\_Background\\_Paper\\_March2004.pdf](http://www.euroaid.nl/latest/Lobby-docs/EuronAid_Lobbying_Background_Paper_March2004.pdf) (marzo 2004)
- EURONAIID, “Immediate actions”, en [http://www.euroaid.nl/latest/Lobby-docs/EuroanAid\\_Appeal\\_for\\_action.pdf](http://www.euroaid.nl/latest/Lobby-docs/EuroanAid_Appeal_for_action.pdf) (abril 2004)
- EURONAIID, “Impact of Financial Regulation”, en <http://www.euroaid.nl/latest/Lobby-docs/Fi%20Reg%20and%20EA%20financing.pdf> (enero 2004)

- EUROPEAID, “EuropeAid and Enlargement”, en “Comisión Europea-Asuntos internacionales: Ayuda exterior-English-About EuropeAid-Development cooperation of the European Union and the process of Enlargement”, [http://europa.eu.int/comm/europeaid/decentr/coop/developm\\_coop\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/decentr/coop/developm_coop_en.htm) (abril 2004); para el estudio completo ir a [http://europa.eu.int/comm/europeaid/decentr/coop/development\\_cooperation\\_and\\_enlargement\\_2003\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/decentr/coop/development_cooperation_and_enlargement_2003_en.pdf) (abril 2004)
- EUROPEAID, *Projets financés, coopération décentralisée pendant 2000-2001 selon la distribution régionale*, en “EuropeAid- Français-Programmes et Projets-Cofinancement ONG et Coopération décentralisée-PVD-Statistiques & Budget”, [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong\\_cd/stats\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong_cd/stats_fr.htm) (agosto 2003)

#### **IV. OTROS/MISCELÁNEA**

- E. CLAY, Entrevista de 17 de diciembre de 2003 en su casa de Brighton.
- CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS/México, Cuba y República Dominicana, “Asistencia oficial para el desarrollo”, en <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/desecon/asistencia.htm> (mayo 2004)
- CONGRESS/USA, Public Law 480 o PL 480, “Agricultural Trade Development and Assistance Act”, Congress, Washington (USA).
- CHAMBERS y CONWAY/LIVELIHOODS CONNECT, “What are livelihoods?”, <http://www.livelihoods.org/SLdefn.html> (enero 2004)
- D. CHURCH, Entrevista de 25 de noviembre de 2003, Overseas Development Institute, Londres.
- FOOD AID MANAGEMENT (FAM), *Generally Accepted Commodity Accountability Principles*, October 1993, en <http://www.foodaidmanagement/org/worddocs/cmgmt/gacap.doc> (febrero 2003)
- FREEDOM FROM HUNGER, “Hunger Information- Causes” en <http://www.freefromhunger.org> (diciembre 2003)
- S. GEORGE, “Transnational Institute- Homepage Susan George Curriculum” en <http://www.tni.org/george/index.htm>
- IGAD, “A Code of Conduct for Food Aid within the Context of Food Security for the Greater Horn of Africa”, first draft.
- IGAD, “A Code of Conduct for Food Aid within the Context of Food Security for the IGAD Sub-region”, second draft.
- IGAD, *Agreement Establishing the Intergovernmental Authority on Development (IGAD)*, March 21th 1996, en “IGAD- Strategy- Agreement Establishing the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD)”, [http://www.igad.org/about/agreement-establishing\\_igad.pdf](http://www.igad.org/about/agreement-establishing_igad.pdf) (diciembre 2004)
- ISTITUTO INTERNAZIONALE “JACQUES MARITAIN”/FIAN INTERNATIONAL/WANAHR, *Código Internacional de Conducta sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada*, en [http://www.maritain.org/nuovo/Resources/codice\\_alimentazione\\_spa.pdf](http://www.maritain.org/nuovo/Resources/codice_alimentazione_spa.pdf) (enero 2004)
- LIVELIHOODS CONNECT, “Support for Sustainable Livelihoods from DFID”, <http://www.livelihoods.org> (enero 2004)
- MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA/ONGs, *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)*, 1993, en

## Bibliografía

- PROYECTO ESFERA, *Manual Esfera*, texto revisado en el año 2004, accesible en PROYECTO ESFERA, “Manual- “El Manual- Anexos- 2. Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre”, en [http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/8\\_anex.htm#2](http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/8_anex.htm#2) (julio 2004)
- NUFFIELD COUNCIL ON BIOETHICS, *Genetically modified crops: ethical and social issues*, 1999, resumen disponible en la web, en [http://www.nuffieldbioethics.org/filelibrary/pdf/gm\\_crops\\_paper\\_final.pdf](http://www.nuffieldbioethics.org/filelibrary/pdf/gm_crops_paper_final.pdf) (agosto 2004)
- NUFFIELD COUNCIL ON BIOETHICS, *The use of genetically modified crops in developing countries a follow-up Discussion Paper*, 2003, resumen disponible en la web, en [http://www.nuffieldbioethics.org/filelibrary/pdf/gm\\_crops\\_paper\\_final.pdf](http://www.nuffieldbioethics.org/filelibrary/pdf/gm_crops_paper_final.pdf) (agosto 2004)
- PDHRE (The People’s Movement for Human Rights Education), “Los Derechos Humanos a una Alimentación Adecuada”, en <http://www.pdhre.org/rights/food-sp.html> (abril 2004)
- PROYECTO ESFERA, “La Carta Humanitaria”, en PROYECTO ESFERA, *Manual Esfera*, texto revisado en el año 2004, accesible en PROYECTO ESFERA, “Manual- La Carta Humanitaria”, [http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/2\\_ch.htm](http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/2_ch.htm) (julio 2004)
- PROYECTO ESFERA, *Manual Esfera*, texto revisado en el año 2004, en “Proyecto Esfera-El Manual”, <http://www.sphereproject.org/spanish/manual/indexsp.htm> (junio 2004)
- PROYECTO ESFERA, “Normas mínimas en materia de ayuda alimentaria”, en PROYECTO ESFERA, *Manual Esfera*, Capítulo 3.4, “Manual- Seguridad Alimentaria, Nutrición y Ayuda alimentaria- 4. Ayuda alimentaria” [http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/5\\_cap3.htm#4](http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/5_cap3.htm#4) (julio 2004)
- PROYECTO ESFERA, “¿Qué es Esfera?”, en PROYECTO ESFERA, *Manual Esfera*, texto revisado en el año 2004, accesible en PROYECTO ESFERA, “Manual- ¿Qué es Esfera?”, [http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/1\\_que.htm](http://www.sphereproject.org/spanish/manual/html/1_que.htm) (julio 2004)
- E. ROTHSCHILD, “Centre for History and Economics- King’s College- University of Cambridge- Curriculum Emma Rothschild”, en <http://www.histecon.kings.cam.ac.uk/emma.htm>
- Sitio web del asunto de Percy Schmeiser, <http://www.percyschmeiser.com/> (octubre 2004)
- Sitio web de ECHO, <http://europa.eu.int/comm/echo/>
- Sitio web de EUROPEAID, <http://europa.eu.int/comm/europeaid>
- Sitio web de FOOD AID MANAGEMENT (FAM)), <http://www.foodaidmanagement.org>
- Sitio web del GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL SOBRE EL SICIIV (GTI-SICIIV), FAO- “Asociaciones Internacionales: Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad- GTI”, <http://www.fivims.net/interagency.jsp?lang=es>
- Sitio web de INTERFAIS (International Food Aid Information System), del PMA, <http://www.wfp.org/interfaiss>
- Sitio web del PESA, FAO- “Programas clave seleccionados- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria”, <http://www.fao.org/spfs/index.asp?lang=es>
- Sitio web del SMIA, FAO- “Asociaciones Internacionales: Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad”, <http://www.fivims.net/index.jsp?lang=es>
- Sitio web de USAID (Agencia de Desarrollo Internacional estadounidense) <http://www.usaid.gov/>
- Sitio web de USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos) <http://www.fas.usda.gov/food-aid.html>

- THE HISTORY OF ECONOMIC THOUGHT WEBSITE, “Thomas Robert Malthus, 1766-1834”, en <http://cepa.newschool.edu/het/profiles/malthus.htm> (abril 2003)
- UNIVERSITY OF CALIFORNIA (BERKELEY) MUSEUM OF PALEONTOLOGY (UCMP), Discover the History of Life, Evolution, History of evolutionary thought, “Thomas Malthus (1766-1834)”, en <http://www.ucmp.berkeley.edu/history/malthus.html> (abril 2003)
- U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES/SUBCOMMITTEE ON DOMESTIC MARKETING, CONSUMER RELATIONS, AND NUTRITION OF THE COMMITTEE ON AGRICULTURE (1984), “Hunger in the United States and related issues, Testimony by I. H. ROSENBERG”, Serial No. 98-63, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, p. 116. Referencia tomada de WORLD HUNGER PROGRAM, “Definitions Concerned With Food Security, Hunger, Undernutrition, and Poverty” (hunger), Instituto Watson de Estudios Internacionales, Universidad de Brown, en [http://www.brown.edu/Departments/World\\_Hunger\\_Program/hungerweb/intro/hunger.html](http://www.brown.edu/Departments/World_Hunger_Program/hungerweb/intro/hunger.html) (abril 2003)
- R. WOODHAMS, Entrevista de 5 de noviembre de 2003, Consejo Internacional de Cereales, Canary Wharf (Londres).
- WORLD HUNGER PROGRAM, “Definitions Concerned With Food Security, Hunger, Undernutrition, and Poverty- Food Security”, Watson Institute for International Studies, Brown University, en [http://www.brown.edu/Departments/World\\_Hunger\\_Program/hungerweb/intro/food\\_security.html](http://www.brown.edu/Departments/World_Hunger_Program/hungerweb/intro/food_security.html) (abril 2003)
- WORLD HUNGER PROGRAM, “Definitions Concerned With Food Security, Hunger, Undernutrition, and Poverty- Hunger”, Watson Institute for International Studies, Brown University, en [http://www.brown.edu/Departments/World\\_Hunger\\_Program/hungerweb/intro/hunger.html](http://www.brown.edu/Departments/World_Hunger_Program/hungerweb/intro/hunger.html) (abril 2003)
- WORLD HUNGER PROGRAM, “Definitions Concerned With Food Security, Hunger, Undernutrition, and Poverty- Poverty”, Watson Institute for International Studies, Brown University, en [http://www.brown.edu/Departments/World\\_Hunger\\_Program/hungerweb/intro/poverty.html](http://www.brown.edu/Departments/World_Hunger_Program/hungerweb/intro/poverty.html) (abril 2003)
- WORLD HUNGER PROGRAM, “Myths and facts about hunger”, Watson Institute for International Studies, Brown University, en [http://www.brown.edu/Department/World\\_Hunger\\_Program/hungerweb/intro/6\\_myths\\_and\\_facts.html](http://www.brown.edu/Department/World_Hunger_Program/hungerweb/intro/6_myths_and_facts.html) (mayo 2003)

# **A D E N D A**



### **CAPÍTULO III.- LA POLÍTICA DE AYUDA ALIMENTARIA AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA DESPUÉS DE 1996**

Para comprobar la orientación de la *ayuda alimentaria al desarrollo* de la UE nos queda descender a la práctica, o lo que es lo mismo, a la política de ayuda alimentaria efectivamente implementada por las instituciones de la Unión. Porque sólo entonces estaremos en posición de valorar el rol de esta modalidad de ayuda alimentaria en la Unión Europea.

Por eso, comenzaremos situando la *ayuda alimentaria al desarrollo* de la UE en el contexto global de la ayuda alimentaria internacional y la AOD de la Unión (Capítulo III.1), para dar cuenta de la importancia de la Unión Europea como donante y la magnitud de la ayuda alimentaria como parte de la AOD de la UE. Así, ponderaremos el valor cuantitativo de la *ayuda alimentaria al desarrollo* de la Unión.

Seguidamente, nos centraremos en el modo en el que el régimen jurídico comunitario de ayuda alimentaria, afortunada e innegablemente orientado al desarrollo, se ejecuta en la realidad (Capítulo III.2). Porque hasta el momento tan sólo hemos examinado las virtudes y deficiencias del régimen jurídico de ayuda alimentaria de la UE (fundamentalmente, el Reglamento 1292/96) a la luz de un supuesto práctico de ayuda alimentaria, advirtiendo de los aspectos de la regulación que superan las críticas del régimen anterior (en el que la Operación se desarrolló), pero también de algunos puntos en los cuales la aplicación de la política comunitaria de ayuda alimentaria seguía (y continúa) sin mejorar tras las enseñanzas de la Operación Abundancia y son necesarias normas más concretas<sup>1</sup>. Por lo tanto, hemos adelantado en parte el análisis del modo en que se ejecutan las normas comunitarias sobre ayuda alimentaria, y ahora nos corresponde verificar de modo general la coherencia entre la normativa

---

<sup>1</sup> El teórico avance de 1996 no fue un cambio tan radical. En el régimen de ayuda alimentaria de la UE hay deficiencias, muchas de las cuales ya eran conocidas (pues se reconocieron tras la Operación Abundancia) pero siguen aumentando la distancia que separa el derecho y su aplicación práctica. La ayuda alimentaria no está bien controlada, ni es susceptible de evaluación, ni efectivamente evaluada, como admitió la evaluación del Reglamento 1292/96 de NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) y NEI (NETHERLANDS, *op. cit.* (Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June 1996). *Synthesis report*), p. x. *Vid. supra* Capítulo II.3 de esta Tercera Parte, pp. 471 y ss. Los problemas emergen en el campo de su aplicación, por la persistente dificultad de controlar y evaluar la ayuda alimentaria.

(internacional y comunitaria) de ayuda alimentaria y su aplicación en la política de ayuda y seguridad alimentaria de la UE.

A continuación, examinaremos dos aspectos sobre los cuales la normativa no es detallada todavía, sino que está desarrollándose: la vinculación de la ayuda alimentaria y la utilización de ayuda alimentaria modificada genéticamente (Capítulo III.3). Ambos constituyen los principales retos a los que se enfrenta la *ayuda alimentaria al desarrollo* en la actualidad, ya que, en función de la actitud que adopten las políticas del donante, la alejarán de la orientación al desarrollo o la reforzarán.

Con todo ello, pretendemos constatar el verdadero papel que la política de ayuda y seguridad alimentaria de la UE otorga a la *ayuda alimentaria al desarrollo*, con las consecuencias que ello conlleva para la erradicación del hambre y la pobreza.

### **1) La ayuda alimentaria de la Unión Europea en el contexto de la ayuda internacional y la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión**

Antes de examinar los tres criterios de contraste entre normativa y políticas y la postura de la UE ante los desafíos actuales a la *ayuda alimentaria al desarrollo*, debemos ubicar la ayuda alimentaria de la Unión en el panorama global de la ayuda al desarrollo internacional y de la UE.

Básicamente, se trata de ofrecer una visión global de las tendencias de la ayuda alimentaria internacional, y de las proporciones de la AOD y la ayuda alimentaria de la UE en la misma. Así, podremos valorar posteriormente la originalidad y el valor de la ayuda alimentaria de la Unión.

Prestaremos una atención especial al período de tiempo que va desde 1990 hasta los datos más recientes, para situarnos en el marco temporal previo y posterior al cambio del régimen jurídico comunitario.



A) Las tendencias de la ayuda alimentaria global

Para describir brevemente el panorama de la ayuda alimentaria internacional nos interesa destacar la evolución de su empleo en función de dos parámetros: su volumen (evolución cuantitativa) y las clases más utilizadas (evolución cualitativa).

*i.- Evolución cuantitativa*

El volumen internacional de ayuda alimentaria, desde sus inicios y a pesar del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, ha sido inestable. A mitad de los 60 la ayuda alimentaria ascendía a unos 18 millones de toneladas, fundamentalmente prestadas por EEUU<sup>2</sup>. A principios de los 70, la crisis alimentaria mundial hizo descender bruscamente los niveles de ayuda, si bien estos se fueron recuperando hasta llegar a los 9-10 millones de toneladas de cereales o equivalente en trigo a finales de la década. A mitad del decenio siguiente, cuando se dieron cita la grave crisis alimentaria africana y la depresión de los mercados mundiales, la ayuda siguió aumentando hasta alcanzar unos 11-12 millones de toneladas. La tendencia al alza persistió en los períodos 1986/1987 y 1987/1988, pero volvió a invertirse en los dos períodos siguientes (1988/1989 y 1989/1990) debido a una situación de mercado más difícil y necesidades de emergencia más reducidas en África<sup>3</sup>.

En los últimos 14 años, el volumen global de ayuda alimentaria ha seguido fluctuando, según demuestran los datos numéricos de los que disponemos:

Gráfico 1: Suministros Globales de ayuda alimentaria en 1990-2003 (en millones de toneladas)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>4</sup>	2003
13,2	12,7	15,3	17,3	12,9	10,2	7,2	7,3	8,4	15,1	11,3	10,9	9,7	10,2

Fuente: WFP/INTERFAIS<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Vid. M. B. WALLERSTEIN, *op. cit.* Tablas 3.2 y 3.6, pp. 54 y 62, respectivamente.

<sup>3</sup> Los cereales enviados en 1988/1989 y 1989/1990 volvieron a disminuir a 11 millones de toneladas y 10, respectivamente. Vid. E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* ("Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art") p. 9 y Gráfico 1 p. 10.

<sup>4</sup> El descenso del año 2002 (11 %) afectó, principalmente, a la ayuda alimentaria programa y a la ayuda alimentaria de emergencia.

En el caso de EEUU, la inestabilidad es consecuencia de que la Ley Pública 480 está presupuestada en condiciones financieras, de modo que el volumen de mercancías distribuido es inverso al movimiento de los precios, con lo que esto supone para la seguridad alimentaria<sup>6</sup>. El resto de miembros del Convenio sobre Ayuda Alimentaria (la mayoría en cuanto a número, no por valor ni peso como donantes) no incurren en los mismos errores, si bien se aprecia cierta sensibilidad de los volúmenes de ayuda alimentaria respecto a los precios de los productos. Y en los países que no son parte en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, esa sensibilidad se acentúa todavía más, por cuanto no fijan ni siquiera un mínimo de ayuda alimentaria que se comprometan a suministrar.

## *ii.- Evolución cualitativa*

Si observamos la evolución de la ayuda alimentaria internacional en función de la categoría o clase de ayuda empleada, se aprecian varias tendencias inequívocas de 1990 a 2002. La primera es el descenso de la ayuda alimentaria al desarrollo, sobre todo la ayuda alimentaria programa. Ya hemos examinado la reducción de la *ayuda alimentaria al desarrollo* y el incremento de la de urgencia<sup>7</sup>, pero nos falta tratar de las subcategorías incluidas en la primera (ayuda alimentaria programa y proyecto) y sus cambios en relación a la ayuda alimentaria de urgencia. Durante la década de los 90 y

---

<sup>5</sup> WFP/INTERFAIS, Graph 1 “Global Food Aid Deliveries in 1990-2003”, en *2003 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2004, en <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm#> (octubre 2004); y Table 9 “Global Food Aid Deliveries in 1994-2003 (in tons- cereals in grain equivalent”, *ibidem*. Asimismo, para datos hasta el año 2002, *vid.* WFP/INTERFAIS, Graph 1 “Global Food Aid Deliveries”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/1\\_GlobalFoodAidDeliveries.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/1_GlobalFoodAidDeliveries.htm) (mayo 2004) y Table 9 “Global Food Aid Deliveries in 1993-2002”, *ibidem*, <http://www.wfp.org/interfais/2003/TABLES/Table9.pdf> (mayo 2004) (para montos exactos, productos y destinatarios).

<sup>6</sup> La ayuda alimentaria estadounidense es flagrantemente sensible a las variaciones de los precios y no funciona como elemento contra-cíclico de la economía alimentaria mundial que pueda amortiguar los efectos de las fluctuaciones de mercado en los países destinatarios. Esto afecta a la seguridad alimentaria: “*the aggregated consequence of donor decisions is to leave the level of food aid allocations and shipments still significantly pro-cyclical...that is a serious weakness of the existing international arrangements...The partial success of international agreement in making food aid an instrument of international food security*”, *vid.* E. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (“Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”) p. 28.

<sup>7</sup> Según las últimas cifras, la ratio *ayuda alimentaria al desarrollo/ayuda alimentaria de emergencia* sigue distanciándose: 33 %/67 % en el año 2003. Cfr. WFP/INTERFAIS, Graph 15, “Breakdown of 2003 Food Aid Deliveries by Category”, en *2003 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, May 2004, en WFP/INTERFAIS “Explanatory Notes- 4. Food Aid Categories”, <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm#> (octubre 2004)

hasta el año 2002, la ayuda alimentaria proyecto no ha sufrido grandes variaciones cuantitativas, mientras que la ayuda alimentaria programa sí. De hecho, la ayuda alimentaria programa fue notablemente superior (aunque cada vez menos) a la ayuda alimentaria proyecto desde 1990 hasta 1996, y también lo ha sido desde 1998 al año 2000<sup>8</sup>. En cuanto a la ayuda alimentaria de emergencia, ha experimentado más variaciones que la ayuda alimentaria proyecto, con diferencias menos bruscas que la ayuda alimentaria programa<sup>9</sup>; y, en el año 2002, ha superado con creces a las otras dos, seguida de la ayuda alimentaria proyecto y la ayuda alimentaria programa.

En segundo lugar, sigue primando la distribución de la ayuda alimentaria, aunque crece la venta o monetización. Desde el año 1990 hasta el 2002, hay una diferencia notable entre la ayuda alimentaria vendida (ayuda alimentaria programa, proyectos monetizados) y la distribuida a los beneficiarios, y no sólo en su cantidad, sino también en su estabilidad (la ayuda alimentaria vendida ha oscilado). En el año 2002, se ha vendido el 34 % de la ayuda alimentaria global (3,3 millones de toneladas), mientras que el 66 % restante (6,3 millones de toneladas) se ha distribuido a los destinatarios finales<sup>10</sup>.

Por otro lado, la cantidad de compras locales y operaciones triangulares es modesta. De los 9,6 millones de toneladas de productos suministrados como ayuda alimentaria en el año 2002, un millón de toneladas se han adquirido en países en desarrollo. Supone el 10,5 % de la ayuda alimentaria total de 2002, correspondiendo el 6 % a compras locales (558.000 toneladas) y el 4,5% a transacciones triangulares (442.000 toneladas)<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Los motivos del abandono progresivo de la ayuda alimentaria programa, principal forma de ayuda alimentaria hasta finales de los 80, son dos: la deliberada elección de algunos donantes (privilegiando la ayuda alimentaria de urgencia y los proyectos de seguridad alimentaria y de desarrollo de recursos humanos) y el incremento de la ayuda humanitaria.

<sup>9</sup> Cfr. WFP/INTERFAIS, Graph 14 “Food Aid Deliveries by Category in 1990-2002, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/4\\_FoodAidCategories.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/4_FoodAidCategories.htm) (mayo 2004)

<sup>10</sup> Vid. WFP/INTERFAIS, Graph 23 “Food Aid Deliveries by Market Sales in 1990-2002, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/8\\_SALE\\_OF\\_FOOD\\_AID.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/8_SALE_OF_FOOD_AID.htm) (mayo 2004)

<sup>11</sup> Cfr. WFP/INTERFAIS, Graph 25 “Food Aid procurement in Developing Countries in 1990-2002”, en *2002 Food Aid Flows*, The Food Aid Monitor, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/9\\_2FoodAidProcurementInDevelopingCountries.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/9_2FoodAidProcurementInDevelopingCountries.htm) (mayo 2004)

En cuarto y último lugar, apreciamos la prevalencia de la ayuda alimentaria gratuita. Desde 1990 las donaciones rebasan por mucho los préstamos u operaciones concesionales. Esto se debe al incentivo que introdujo el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999, al establecer por vez primera un límite máximo a las contribuciones que cada donante podía suministrar en forma de ventas concesionales con arreglo al Convenio (el 20 % del compromiso de cada miembro)<sup>12</sup>. En el año 2002, el 88 % de los suministros globales de ayuda alimentaria se han proporcionado en términos de pura donación (8,4 millones de toneladas), mientras que el 12 % restante (1,2 millones) se han entregado en términos concesionales<sup>13</sup>. Y la tendencia se ha agudizado en el año 2003: de los 10,2 millones de toneladas de ayuda alimentaria, el 94 % se han proporcionado como donación, y tan sólo el 6 % lo han sido en términos concesionales<sup>14</sup>.

#### B) El peso de la Unión Europea en la AOD multilateral

La ayuda alimentaria de la UE es una partida de la AOD de la Unión<sup>15</sup>, esta última financiada por dos vías, una el presupuesto general (partida de ayuda al desarrollo) y otra extrapresupuestaria (Fondo Europeo de Desarrollo o FED).

Desde sus comienzos como donante, la UE ha ido aumentando su peso en la AOD. Para acreditar estos extremos, disponemos de datos sólo hasta 1995, si bien nos sirven para ilustrar una tendencia en activo.

---

<sup>12</sup> Es el artículo IX.c del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1999 el que exige que al menos el 80 % de la contribución de cada miembro sea en forma de donativos. En el caso de que el receptor de la ayuda alimentaria sea un país menos desarrollado, ese porcentaje se eleva hasta el 100 %, en virtud del artículo IX.b.

<sup>13</sup> Vid. WFP/INTERFAIS, Graph 24 “Food Aid Deliveries by Terms of Delivery in 1990-2002”, en *2002 Food Aid Flows, The Food Aid Monitor*, Rome, May 2003, [http://www.wfp.org/interfais/2003/8\\_2TermsDelivery.htm](http://www.wfp.org/interfais/2003/8_2TermsDelivery.htm) (mayo 2004)

<sup>14</sup> Concretamente, 9,6 millones de toneladas y 600.000 toneladas, respectivamente. Vid. WFP/INTERFAIS, “8. Sale of Food Aid and Terms of Delivery”, en *2003 Food Aid Flows, The Food Aid Monitor*, Rome, May 2004, en <http://www.wfp.org/interfais/index2.htm#> (noviembre 2004)

<sup>15</sup> En 2001, la AOD ha ascendido a 5.961 millones de dólares EEUU y al año siguiente a 6.561, OECD, *European Union ODA*, “DAC Development Co-operation Directorate- Aid Statistics- Donor Aid Charts- European Union”, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/1875307.gif> (agosto 2004) Para EEUU, vid. OECD, *United States ODA*, “DAC Development Co-operation Directorate- Aid Statistics- Donor Aid Charts- United States”, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/30/1860571.gif> (agosto 2004)

En 1995<sup>16</sup> la Comunidad Europea era el quinto donante mundial: suministró 7,1 billones de dólares o el 10,5 % de toda la ayuda al desarrollo (AOD y AO) desembolsada por países de la OCDE.

De 1990 a 1995, la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones gestionaron un cuarto de toda la AOD multilateral, convirtiendo a la Comunidad en el segundo donante multilateral tras la Asociación Internacional de Fomento del BM (AIF)<sup>17</sup>. Comparando la ayuda de la OCDE y la de la CE (sólo AOD), de 1986 a 1994 la ayuda alimentaria de la CE era el 16 % de la AOD total y la ayuda alimentaria de los donantes del CAD era el 4 % de la AOD, y el 29 % de los compromisos de ayuda alimentaria del período 1986-1994 se canalizaron a través del programa de la CE.

Concretamente, los Estados Miembros casi triplicaron su proporción en la ayuda total de la OCDE, de 11,3 billones de dólares en 1984 a 38,6 en 1995<sup>18</sup>, lo que supone que la contribución de la CE y los Estados combinada ascendió del 39 % de toda la ayuda de la OCDE en 1984, a 59,5 % en 1995. Y la proporción del programa de ayuda de la Comunidad Europea pasó del 5 % de toda la ayuda de la OCDE en 1984, al 10 % en 1995; y del 12,9 % de la ayuda total europea al 17,6 %.

Por último, constatamos la importancia de la ayuda alimentaria en el programa comunitario de ayuda: a mitad de los noventa era la segunda área más grande de ayuda de la CE, tras infraestructura económica y servicios<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> A. COX, A. KONING, A. HEWITT, J. HOWELL y A. MARR, *op. cit.* (*Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*), analizan la AOD de 1986 a 1995 y advierten que la Comunidad Europea está clasificada como organización multilateral en los informes del CAD aunque sigue siendo una cuestión debatida dentro de la Comisión (*vid.* p. 106 nota a pie 7).

<sup>17</sup> Cfr. A. COX, A. KONING, A. HEWITT, J. HOWELL y A. MARR, *op. cit.* (*Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*) p. 106 y Tabla 7.2 “Proportion of Total Multilateral ODA” p. 107.

<sup>18</sup> Incluye las contribuciones de los Estados Miembros aisladamente y al programa de la CE. Si sólo analizamos las segundas pasa de 1,4 a 5,3 billones.

<sup>19</sup> *Ibidem* p. xv.

### C) El volumen de la ayuda alimentaria de la Unión

La ayuda alimentaria de la UE ha crecido mucho desde finales de los 60. En 1994, representaba un tercio de las contribuciones mínimas del Convenio sobre Ayuda Alimentaria y de los gastos en ayuda alimentaria comunicados por los miembros del CAD<sup>20</sup>.

No obstante, ha participado de la tendencia internacional y, al igual que la ayuda alimentaria internacional, la ayuda de la Unión ha descendido dentro de la AOD, en especial desde los años 90.

Respecto a su volumen, sólo ha aumentado levemente en términos absolutos (incremento de 3,2 billones de ecus en los 80, a 4,2 en los 90), pero ha descendido como proporción de todo el programa de ayuda de la CE de una media de 21 % en 1986-90, a 14 % en los 90 (hasta 1995). Se exceptúa la región ACP, la única en la que ha aumentado la ayuda alimentaria como porcentaje de la ayuda total, de 5 % a 13 %<sup>21</sup>.

En cuanto a la parte del presupuesto dedicada a la ayuda alimentaria, ésta también se ha visto menoscabada. Las asignaciones comprometidas al capítulo B7- 2 0 del presupuesto de la UE (línea de ayuda y seguridad alimentaria) han disminuido de 530 millones de euros en 1997 a 465 millones de euros en 2001, lo que supone un descenso del 12 % en 4 años. Y la partida que ha sufrido ese recorte no ha sido la de seguridad alimentaria, sino la de ayuda alimentaria: rebajada de 369 a 249 millones de euros, incluidos los costes de transporte. No obstante, el descenso parece afectar sólo a los costes de transporte (de 218 a 98), no a la ayuda alimentaria (que es siempre de 151 millones)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Vid. E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *op. cit.* (*Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l'Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*) Figura 1 p. 7. Muestran datos acerca de la ayuda alimentaria de la UE desde 1970 a 1995 en proporción al volumen global de ayuda alimentaria.

<sup>21</sup> Vid. A. COX, A. KONING, A. HEWITT, J. HOWELL y A. MARR, *op. cit.* (*Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*) p. 30.

<sup>22</sup> Cfr. "Informe del Tribunal de Cuentas de 2003", par. 35, y p. 9 Cuadro 1 "Créditos de compromiso para la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria respecto a los ejercicios entre 1994 y 2001".

Este descenso de la parte de la ayuda alimentaria en el total de la AOD (a un 5 % a finales de los 90)<sup>23</sup> se explica tanto por la reducción de la ayuda alimentaria de algunos donantes, como por la caída de la proporción de ayuda alimentaria en el total de ayuda pública al desarrollo (a un 5%), y por el aumento de otros instrumentos de ayuda al adoptarse la “política” de concentrar la *ayuda alimentaria al desarrollo*.

D) La creciente importancia del programa comunitario de ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria total prestada por la UE a los países en desarrollo comprende la proporcionada por la Comunidad Europea (Comisión) y la suministrada por los Estados Miembros<sup>24</sup>. La relación que exista entre ambos componentes desvela la confianza de (y el valor que atribuyen) los Estados Miembros en la Comisión para gestionar la ayuda alimentaria.

Las proporciones de ayuda alimentaria en cereales de la CE y los Estados Miembros han variado progresivamente, cada vez más a favor de canalizar la ayuda alimentaria a través de la Comisión: en el primer Convenio sobre Ayuda Alimentaria la ratio que se acordó en la Comunidad fue de 29/71 % (acción comunitaria/acciones nacionales); tras el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1980 el % de la acción comunitaria en la contribución mínima se incrementó al 55 %, y en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1986 a un 56 %<sup>25</sup>.

A principios de los 90 la Comisión desembolsó casi el 60 % de los gastos de la UE en ayuda alimentaria, y más de 20% de los gastos globales; y los miembros el otro 40% (de 12 a 15% de los gastos globales)<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Datos tomados de E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *op. cit.* (*Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l'Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*) p. 8.

<sup>24</sup> Recordemos que, desde una decisión del Consejo de la CEE de 1968 de compartir la contribución mínima global de la CEE, rige el principio de subsidiariedad.

<sup>25</sup> *Vid.* J. SHAW y E. CLAY, *op. cit.* (*World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*) p. 168.

<sup>26</sup> *Vid.* E. CLAY, S. DHIRI y C. BENSON, *op. cit.* (*Evaluation conjointe de l'aide alimentaire programme de l'Union européenne. Résumé du rapport de synthèse*) pp. 8-9.

Las acciones comunitarias organizadas por la Comisión continúan creciendo: de 50 % a principios de los 70 a más de 2/3 entre 1989-1994, sobre todo destinadas a intervenciones de urgencia y nuevas iniciativas de ayuda alimentaria como los programas destinados a las economías en transición<sup>27</sup>.

Así pues, los datos reflejan el rápido crecimiento que en las tres últimas décadas ha experimentado el programa de ayuda alimentaria de la CE, a medida que los Estados han canalizado una porción creciente de sus programas totales de ayuda a través de la Comisión Europea.

## **2) La ejecución de las normas comunitarias sobre *ayuda alimentaria al desarrollo*. Especial atención a los aspectos más conflictivos**

De cuanto antecede se desprende la importancia de la UE y sus Estados Miembros como donantes de ayuda alimentaria: han sido signatarios del Convenio sobre Ayuda Alimentaria desde 1967, y colectivamente se han comprometido a prestar la segunda contribución mínima en tamaño; desde 1968 la Unión ha aportado regularmente recursos al PMA y a la RAIE; y ha canalizado alimentos a través de otras organizaciones de las Naciones Unidas (ACNUR, UNBRO - United Nations Border Relief Operation - y UNRRA - United Nations Relief and Rehabilitation Administration -), el CICR, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, y múltiples ONG. Por lo tanto, la envergadura de su cualidad de donante le coloca en el punto de mira de nuestra investigación, ya que debería reflejar en sus políticas los cambios operados en el régimen de ayuda alimentaria internacional y en su propia normativa, tendentes a convertir este medio de acción en un instrumento de desarrollo integrado en la política de cooperación al desarrollo de los países y de la Unión<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Para una excelente descripción de la ayuda alimentaria de la Unión Europea en 1993, *vid.* J. SHAW y E. CLAY, *op. cit.* (*World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*) pp. 165-176. Ya hemos visto que en el pasado hubo una tensión creciente entre el empleo de la ayuda alimentaria como vía de disposición de los crecientes excedentes y su uso como parte importante de la asistencia al desarrollo de la CE. Pero desde principios de los 80, una serie de reglamentos comunitarios y declaraciones políticas insistieron en el uso de la ayuda alimentaria en pro del desarrollo, como recurso flexible, y la necesidad de delegar su programación y movilización en los que se encargan de la ayuda al desarrollo en la Comisión Europea.



Ya hemos visto que la política de ayuda y seguridad alimentaria de la UE se desarrolla por la Comisión Europea con la ayuda del Comité de seguridad y de ayuda alimentaria, mientras que su definición corresponde al Consejo<sup>29</sup>. Teóricamente, se centra en el alivio de la pobreza y la necesidad humana de acceder a alimentos suficientes y apunta a aumentar la flexibilidad de la Comisión para definir estrategias de intervención que puedan adaptarse fácilmente a las necesidades específicas de cada país receptor. Por lo tanto, podríamos presumir que se desarrolla con esta orientación en el marco de los acuerdos internacionales (Convenio sobre Ayuda Alimentaria, Acuerdo de Agricultura y Decisión de Marrakech...) y, sobre todo, de su propia regulación. Pero esta presunción se desvirtúa en unos pocos supuestos, en cuanto analizamos la aplicación de la política en la actividad cotidiana de la UE.

Vamos a servirnos de tres aspectos de la efectiva *ayuda alimentaria al desarrollo* suministrada por la Comisión Europea para acreditar que, aunque normalmente las políticas y las normas caminan juntas, en algunos casos sucede lo contrario. Se corresponden con los principales elementos característicos de la nueva base jurídica de 1996 y constituyen los puntos clave para ilustrar la coherencia (o incoherencia) de la política de la UE con la normativa, y sus deficiencias: el tipo de *ayuda alimentaria al desarrollo* empleado (Capítulo III.2.A), el canal preferido para suministrarla (Capítulo III.2.B) y sus receptores (Capítulo III.2.C). Debemos recordar que analizaremos exclusivamente, dentro de la ayuda alimentaria de la UE, la ejecutada por la Comisión Europea.

A) El tipo de *ayuda alimentaria al desarrollo* empleado: el impulso de nuevas prácticas

El aspecto más controvertido de las clases de ayuda alimentaria utilizadas por la UE, es su evolución desde una ayuda en especie hacia otras prácticas cercanas a la ayuda financiera.

Según hemos comprobado, la eficacia y la eficiencia de la ayuda alimentaria en la erradicación del hambre y la pobreza van asociadas al incremento de la flexibilidad y

---

<sup>29</sup> Cfr. arts. 19-29 del Reglamento 1292/96. Recordemos que los Estados Miembros están representados tanto en el Comité como en el Grupo de ayuda alimentaria del Consejo.

la adaptación a las necesidades de los destinatarios<sup>30</sup>. Para conseguirlo, el nuevo régimen jurídico comunitario de 1996 ha dejado de impulsar la ayuda alimentaria en especie, y ha pasado a fomentar otras prácticas que aproximan la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria como intervención diseñada a hacer frente al hambre, tanto crónica como transitoria<sup>31</sup>. Concretamente, nos referimos a las prácticas de monetización y de combinación de la ayuda alimentaria con ayuda financiera y técnica.

Teniendo en cuenta esta tendencia, se explica que con arreglo al Reglamento 1292/96 la ayuda alimentaria en especie (esto es, la distribución tradicional de la ayuda alimentaria) - incluidos los costes de transporte relacionados - haya disminuido notablemente<sup>32</sup>, ajustándose a las recomendaciones de estudios previos que demostraban su elevada ineficiencia. No es ya la modalidad general de ayuda alimentaria, sino que sólo se emplea en situaciones de emergencia y en casos en los que parece ser el instrumento más apropiado entre los que dispone la Comisión (situaciones de crisis y post-crisis y situaciones en las que la vulnerabilidad de la población destinataria lo requiere). No obstante, sigue siendo un componente importante del programa de seguridad alimentaria de la Comunidad. Sólo una parte de esta ayuda se vende en los mercados y permite la constitución de fondos de contrapartida<sup>33</sup>, puesto que la mayoría se dirige directamente a los vulnerables (normalmente gestionada por el PMA<sup>34</sup> y las

---

<sup>30</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *EC Food Security and Food Aid Programme*, DE 86, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, April 1996. *Vid.* asimismo el Capítulo IV de la Segunda Parte de la tesis.

<sup>31</sup> *Vid.* NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) y NEI (NETHERLANDS), *op. cit.* (*Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June 1996). Synthesis report*) p. xvi.

<sup>32</sup> La ayuda alimentaria en especie (incluidos los costes de transporte relacionados) ha descendido de un 90 % en 1993 a un 40 % en 1999 y se espera que disminuya más, *vid.* COMISIÓN EUROPEA, "Interventions", en EUROPEAN COMMISSION, "European Commission- EuropeAid- Programmes and Projects- Food Security Network- Interventions" [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/interventions\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/interventions_en.htm) (mayo 2004)

<sup>33</sup> Es otra reacción a las deficiencias de la Operación Abundancia.

<sup>34</sup> Sobre las contribuciones al PMA, *vid.* COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.* (*Informe Bidual 1998/1999: Programa Comunitario de Ayuda y Seguridad Alimentarias. Por una apropiación nacional de la seguridad alimentaria*) pp. 94-95, para datos de 1998/1999. Asimismo, para datos del 2000, *vid.* E. MILLSTONE y T. LANG, *op. cit.* pp. 26-27; en esta fecha, la Comisión Europea era el tercer contribuyente al PMA (con 118 millones de dólares), por detrás de EEUU (796 millones) y Japón (260 millones).

ONG) o se emplea para reconstruir reservas alimentarias nacionales de seguridad. La prioridad otorgada a las compras locales y triangulares sigue siendo uno de sus rasgos<sup>35</sup>.

Pero la ayuda en especie no es la única modalidad de ayuda alimentaria, y su reducción no significa que la ayuda alimentaria desaparezca como categoría. Como se suele asociar más eficiencia y flexibilidad a los alimentos en efectivo o la ayuda alimentaria monetizada, esta ayuda en especie tiende a ser sustituida por proyectos de alimentos por trabajo, ayuda alimentaria monetizada, acciones de sustitución y otras acciones complementarias de apoyo a la seguridad alimentaria.

Así, la ayuda alimentaria ha descendido y ha aumentado considerablemente el peso de las otras acciones de apoyo a la seguridad alimentaria (consistentes, fundamentalmente, en ayuda financiera), de cerca del 3 % a un 36 % en 1999. La puesta a disposición de divisas representó un 23 % en 1999, pero debe valorarse con moderación, habida cuenta de las diferentes posiciones del Tribunal de Cuentas y la Comisión<sup>36</sup>. Con arreglo a las antiguas reglas y procedimientos, la mayoría de actividades tenían que financiarse con fondos de contrapartida, pero ahora la UE se inclina por una financiación más directa, lo que permite reducir los costes, mejorar la planificación y concentrar las actividades. Por último, los sistemas de alerta rápida y almacenamiento constituyeron un 2 % en 1999.

El conflicto emerge al interpretar esta tendencia, ¿se debilita la ayuda alimentaria o se refuerza integrándola mejor en otras acciones de seguridad alimentaria y estrategias de desarrollo? Nos inclinamos por la segunda interpretación, más equilibrada, compatible con nuestra definición estricta de la ayuda alimentaria: se revitaliza el instrumento, dotándole de más eficacia y aptitud para contribuir al desarrollo. Porque si pretendiésemos sostener una concepción omnipotente de la ayuda (como solución autosuficiente en su contribución al desarrollo), la ayuda alimentaria estaría abocada al más absoluto fracaso.

---

<sup>35</sup> La Revolución Blanca ya había demostrado los problemas de la ayuda alimentaria en especie proporcionada directamente por el donante, y por lo tanto la necesidad de evolucionar hasta estos tipos de ayuda.

<sup>36</sup> *Vid. supra* Capítulo I.1.B.iv de la Segunda Parte, pp. 195-196.

Otra cuestión colateral, sería valorar si esta tendencia supone una ampliación del concepto de ayuda alimentaria (el cual también abarca las prácticas de venta o monetización), incluyendo otras prácticas antes asociadas a la ayuda financiera. Conforme a nuestra visión estricta, no sería demasiado acertado. Que los instrumentos de desarrollo se aproximen no debe inducirnos a identificarlos, sino más bien a coordinarlos. He aquí el problema, pues no existen instancias para coordinar la ayuda alimentaria y la ayuda financiera.

## B) Los canales de suministro de la ayuda

Aparte de los cambios sustanciales en el tipo de acción, también ha habido un cambio en los canales de suministro de la ayuda. Inicialmente, se prefería la *ayuda alimentaria al desarrollo* directa, pero cada vez más se fue optando por la indirecta, con arreglo a las recomendaciones del Parlamento Europeo<sup>37</sup> y de la doctrina<sup>38</sup>. Esta ayuda es, por definición, más neutral y libre de intromisiones de intereses ajenos al desarrollo. Además, se ha demostrado más rentable económicamente, eficaz y eficiente en determinados supuestos.

Sin embargo, en la última década se ha producido un cambio de rumbo. Observamos un aumento considerable de la ayuda alimentaria directa y un correspondiente descenso de la indirecta<sup>39</sup>:

	1993- 95	1996- 99
Ayuda directa	29 %	50 %
de la cual: ONGs	0 %	5 %
Ayuda indirecta	63 %	44 %
de la cual: ONGs	29 %	18 %
PMA	24 %	22 %
otros	10 %	4 %
Otra	8 %	6 %

<sup>37</sup> Vid. Resolución *sobre determinadas formas de alcanzar mayor seguridad alimentaria*, p. 278 par. 20 y p. 277 par. 5 punto 3, donde abogó por otorgar preeminencia a la ayuda alimentaria indirecta.

<sup>38</sup> Vid. *supra* Capítulo IV de la Segunda Parte.

<sup>39</sup> Cfr. NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) y NEI (NETHERLANDS), *op. cit.* (*Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June 1996). Synthesis report (November 2000)*), p. xi. En el mismo sentido, *vid.* J. SHAW y E. CLAY, *op. cit.* (*World Food Aid. Experiences of Recipients and Donors*) p. 169.

Más de la mitad del Programa de la UE se dedica a la ayuda alimentaria directa<sup>40</sup>, siempre vinculada a la existencia de un acuerdo de asociación con el gobierno del país beneficiario sobre la identificación y aplicación de estrategias de seguridad alimentaria a largo plazo<sup>41</sup>. Con este proceder se refuerzan dos principios clave del programa comunitario: la apropiación nacional y la corresponsabilidad. De nuevo, se refleja el deseo de reducir la ayuda alimentaria en especie, incrementar la ayuda financiera y la ayuda alimentaria monetizada, e integrar la ayuda alimentaria en la política nacional. No obstante, la herramienta utilizada para impulsar este proceso es el peligroso apoyo presupuestario, condicionado a la definición de una política de seguridad alimentaria o al menos la identificación de las orientaciones principales de la misma; y esta modalidad de ayuda es abiertamente más sensible a los intereses del donante.

La ayuda indirecta constituye el segundo pilar del programa comunitario de seguridad alimentaria<sup>42</sup>. En este caso, la UE apoya financieramente a determinadas organizaciones y programas (distintos a la Comunidad y a los Estados Miembros) en función de sus ventajas comparativas, y son estos los que proporcionan la ayuda alimentaria a los destinatarios. Dentro de esta ayuda, se incluyen dos tipos de acciones: la financiación de las actividades de las organizaciones internacionales (regionales o locales), y la implicación de las ONG en la ayuda alimentaria. El PMA sigue siendo el principal asociado de la Comisión, cuyo apoyo se ha centrado desde 1997 en la RAIE y el programa de apoyo de los refugiados y desplazados. Otros “receptores” de la ayuda alimentaria indirecta de la Unión son la FAO, UNRWA y la OMS<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.* (“Interventions”).

Asimismo, *vid.* PARLAMENTO EUROPEO, *op. cit.* (“Ficha técnica 6.4.5. sobre *Alimentos y seguridad alimentaria*”) p. 3. En 1999, el 55 % (258,55 millones de euros) del presupuesto total de ayuda consistió en ayuda directa de la Comisión, suministrada a Angola, Armenia, Azerbaijan, Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Cabo Verde, China, Etiopía, Georgia, Haití, Jordania, Kosovo, Kirguizistán, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Corea del Norte, Perú, Ruanda, Tajikistan y Zimbabwe.

<sup>41</sup> Una vez negociada, suele administrarse por el gobierno beneficiario según una estrategia nacional de apoyo preestablecida, aunque pueden concluirse acuerdos de asociación con otras entidades locales, como ONGs. Véase COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.* (*Informe Bianual 1998/1999: Programa Comunitario de Ayuda y Seguridad Alimentarias. Por una apropiación nacional de la seguridad alimentaria*) pp. 13-14.

<sup>42</sup> En 1999 la ayuda alimentaria indirecta representaba el 45 % del presupuesto (los otros 214,64 millones de euros). Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *op. cit.* (“Ficha técnica 6.4.5. sobre *Alimentos y seguridad alimentaria*”) p. 3.

Respecto a las ONG<sup>44</sup>, debemos distinguir entre EuronAid y el resto de las ONG individuales. EuronAid, el colectivo de ONG socio de la Comisión Europea, sigue gestionando todas las asignaciones de ayuda alimentaria en especie donadas por la Comisión a los proyectos de ONGs<sup>45</sup>. Pero desde 1997, la Comisión también financia programas en metálico y proyectos de ONGs que luchan contra la inseguridad alimentaria, hasta el límite de la asignación financiera global decidida anualmente; a veces, incluso, se complementan con un apoyo en especie a través de EuronAid. En

---

<sup>43</sup> Disponemos de cifras sobre la ayuda alimentaria indirecta canalizada a través de estos organismos: PMA (123.872 millones de euros en 1998 y 104.138 en 1999), EuronAid (38.990 millones de euros en 1998 y 55.000 en 1999), FAO (14.499 millones de euros en 1999), UNRWA (12.290 millones de euros en 1998 y 12.998 en 1999) y CICR (9.207 millones de euros en 1998). *Vid. COMISIÓN EUROPEA, op. cit. (Informe Bianual 1998/1999: Programa Comunitario de Ayuda y Seguridad Alimentarias. Por una apropiación nacional de la seguridad alimentaria)* pp. 94-95.

<sup>44</sup> Los criterios que las ONG deben cumplir, según lo dispuesto en el art. 9.2 del Reglamento 1292/96 (capacidad y experiencia), son similares a los establecidos en el Reglamento (CE) n° 1658/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 *sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo*, modificado por el Reglamento (CE) n° 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de septiembre de 2003, *op. cit.* Sobre este punto, *vid. EUROPA op. cit.* (“Seguridad alimentaria: política y gestión de la ayuda alimentaria”).

<sup>45</sup> EuronAid (sitio web <http://www.euronaid.nl>) es una red europea de ONGs creada en 1981 bajo el derecho holandés como asociación sin ánimo de lucro, con el objeto de encargarse de las compras, el transporte y de la logística de la ayuda alimentaria en especie gestionada por los programas de las ONG, así como de facilitar el diálogo acerca de las políticas de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria entre la Comisión Europea y otras partes. Los servicios de la DG III promovieron su creación, entre todas las ONG que recibían donaciones de la Comisión para suministrar ayuda alimentaria. Hasta el año 2003, recibía donaciones globales de la Comisión (fijadas en un acuerdo anual) y luego concluía contratos de cooperación y servicios con las ONG que gestionaban cada proyecto y que eran seleccionadas caso por caso entre las que lo solicitaban.

Sin embargo, desde el uno de enero de 2003, fecha de la entrada en vigor del nuevo reglamento financiero (Reglamento del Consejo 1605/2002 de 25 junio 2002 sobre la regulación financiera aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, y su reglamento de aplicación - Reglamento de la Comisión 2342/2002 de 23 diciembre 2002-), esta red se halla bloqueada y en crisis, con riesgo de desaparecer. Las limitaciones financieras e internas (sobre todo administrativas) de la UE han bloqueado sus programas, y de facto la Comisión Europea ha suspendido el programa de ayuda alimentaria de las ONG. En el año 2004, por primera vez, EuronAid no es parte del programa anual de ayuda alimentaria.

Con el nuevo reglamento financiero, se pasa del sistema de carta oficial (carta anual, acuerdo), a la firma de un contrato anual y estándar de donación entre EuronAid y CE- AIDCO- F5, como cualquier ONG individual. Numerosas previsiones reducen la flexibilidad: la exigencia de prestar una garantía financiera y de tener cuentas bancarias separadas para cada acción, la ausencia de convocatoria de propuestas, la admisión de la concesión directa, la atribución de más peso a la Comisión en la gestión –ya que efectúa las compras y decide qué ONGs reciben donaciones-.... Además, una vez firmado el contrato anual, la CE ha añadido otras limitaciones de importancia, como la aplicación retroactiva de la nueva regulación (que ha llevado a la suspensión de pagos respecto a programas de 2003), la disminución de la cantidad del contrato de 50 millones a 40, y la cancelación de programas en marzo de 2004. Cfr. todo ello en EURONAIID, “Impact of Financial Regulation”, en <http://www.euronaid.nl/latest/Lobby-docs/Fi%20Reg%20and%20EA%20financing.pdf> (enero 2004); EURONAIID, “Background current situation”, en [http://www.euronaid.nl/latest/Lobby-docs/EuronAid\\_Lobbying\\_Background\\_Paper\\_March2004.pdf](http://www.euronaid.nl/latest/Lobby-docs/EuronAid_Lobbying_Background_Paper_March2004.pdf) (marzo 2004); y EURONAIID, “Immediate actions”, en [http://www.euronaid.nl/latest/Lobby-docs/EuroanAid\\_Appeal\\_for\\_action.pdf](http://www.euronaid.nl/latest/Lobby-docs/EuroanAid_Appeal_for_action.pdf) (abril 2004)

ambos casos (EuronAid y ONG aisladas), se presta especial atención a que sean coherentes con el resto de intervenciones de la UE (directas o indirectas) en el país o región destinataria; además, se privilegian las compras locales y triangulares.

No obstante, la ayuda indirecta a través de ONGs también ha descendido, tanto los programas directos como indirectos:

Proyectos financiados, cooperación descentralizada en 2000-2001  
según la distribución regional:

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL euros	ÁFRICA	AMÉRICA LATINA	MEDITERRÁNEO	PACÍFICO	CARIBE Y EL PACÍFICO	TODOS LOS ACP	TODOS LOS PAÍSES
2000	2.967.009	1.182.570 (40 %)	601.362 (20 %)	391.424 (13 %)	161.856 (5 %)		256.025 (9%)	373.772 (13 %)
2001	5.059.558	1.113.778 (22 %)	1.996.358 (39 %)	1.038.801 (21 %)		813.021 (16 %)		97.600 (2 %)

Fuente EuropeAid<sup>46</sup>

### C) Los destinatarios de la ayuda

La aproximación de la UE a los beneficiarios de la ayuda, al igual que la mayoría de donantes en la actualidad, se basa en indicadores macroeconómicos. En un Anexo al Reglamento del Consejo 1292/96, se adjunta una enumeración de los países susceptibles de recibir ayuda alimentaria. Esta lista comprende los Países Menos Desarrollados, los Países de Ingresos Bajos y los Países de Ingresos Medios-Bajos.

Como ese anexo comprende unos 125 países, la UE ha decidido concentrar más sus intervenciones en un número limitado de países, de modo que aumenten la eficacia y la eficiencia de su ayuda. Con este fin, la Comisión ha elaborado una lista de países prioritarios entre esos países “candidatos”, todos ellos de bajas rentas, alta inseguridad alimentaria y gran dependencia en las importaciones de productos alimenticios. El catálogo divide los receptores en dos grupos: el grupo 1, compuesto por los países

<sup>46</sup> EUROPEAID, *Projets financés, coopération décentralisée pendant 2000-2001 selon la distribution régionale*, en “EuropeAid- Français-Programmes et Projets-Cofinancement ONG et Coopération décentralisée-PVD-Statistiques & Budget”, [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong\\_cd/stats\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong_cd/stats_fr.htm) (agosto 2003)





respectivamente<sup>50</sup>. Esto ha significado que, en el año 2002, la CE haya sido el segundo donante en África (12 % de la ayuda de todos los donantes a los países africanos) proporcionándoles el 29 % de su ayuda a todos los destinatarios<sup>51</sup>; el quinto donante en Asia (5 % de la ayuda de todos los donantes a los países asiáticos) con un 11 % de su ayuda a todos los destinatarios<sup>52</sup>; el quinto donante en América Latina y el Caribe (6 % de la ayuda de todos los donantes a países de Latinoamérica y el Caribe), proporcionando el 10 % de su ayuda a todos los destinatarios<sup>53</sup>; y el sexto donante en Oceanía (2 % de la ayuda de todos los donantes a países de Oceanía), con el 0 % de su ayuda a todos los países receptores<sup>54</sup>.

Al centrarnos sólo en la ayuda alimentaria, se intensifica la tendencia hacia Asia, América Latina, y los Países de Europa Central y Oriental y los Nuevos Estados Independientes (PECO/NEI). En el año 2002, la ayuda alimentaria de todos los donantes a África Sub-sahariana ha ascendido a 2.985.900 toneladas de cereales en equivalente en trigo, al Norte de África y el Medio-Este 746.300 toneladas, a Asia

---

<sup>50</sup> NATURAL RESOURCES INTERNATIONAL LIMITED (UNITED KINGDOM) y NEI (NETHERLANDS, *op. cit.* (Evaluation of EC food aid, food security policy, food aid management and programmes in support of food security (Council Regulation EC No. 1292/96 of 27 June 1996). Synthesis report) p. 3. **La incorporación de los PECO** (Países de Europa Central y Oriental) y **NEI** (Nuevos Estados Independientes) **se asoció con un desvío de la ayuda al desarrollo de los receptores tradicionales**. En el año 2000, la CE era el primer donante en estos países (39 % de toda la ayuda de todos los donantes a los PECO/NEI), y proporcionó 34 % de su ayuda a todos los receptores. Cantidad total de la ayuda de la CE a todos los destinatarios 9.359 millones, y a estos 3.222 millones. Datos de OECD/DAC, “Top ten donors and recipients in CEECs/NIS, 2002”, en “OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- CEECs/NIS”, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/29/15161518.PDF> (agosto 2004)

<sup>51</sup> Datos de OECD/DAC, “Top ten donors and recipients in Africa, 2002”, en “OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Africa”, <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/7504863.PDF> (agosto 2004). Ayuda total de la CE a todos los receptores 9.359 millones, a estos 2.750 millones.

<sup>52</sup> Datos de OECD/DAC “Top ten donors and recipients in Asia, 2002”, en “OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Asia”, <http://www.oecd.org/dataoecd/39/51/7504871.PDF> (agosto 2004) Ayuda total de la CE a todos los destinatarios 9.359 millones, a estos 1.069 millones.

<sup>53</sup> Datos de OECD/DAC, “Top ten donors and recipients in Latin America and the Caribbean, 2002”, en “OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Latin America and the Caribbean”, <http://www.oecd.org/dataoecd/39/50/7504885.PDF> (agosto 2004) Ayuda total de la CE a todos los receptores 9.359 millones, a estos 315 millones.

<sup>54</sup> Datos de OECD/DAC, “Top ten donors and recipients in Oceania, 2000”, en “OECD- By Department- DAC Development Co-operation- Aid Statistics- Recipient Aid Charts- Region- Oceania”, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/30/15161510.PDF> (agosto 2004) Ayuda total de la CE a todos los receptores 9.359 millones, a estos 24 millones.

3.720.900 toneladas, a Europa del Este y los NEI 970.600 toneladas, y a Latinoamérica y el Caribe 1.181.900 toneladas<sup>55</sup>. Por lo que respecta a la ayuda alimentaria proporcionada por la CE a estos destinatarios en el año 2002, los resultados son similares, salvo un volumen desproporcionadamente alto al Este de Europa y los NEI: 336.578 toneladas a África Subsahariana, 34.692 al Norte de África y Medio- Este, 80.509 a Asia, 13.232 a Latinoamérica y el Caribe, y 107.657 al Este de Europa y los NEI<sup>56</sup>.

Por lo tanto, al analizar los destinatarios de la ayuda alimentaria de la Unión constatamos que las motivaciones políticas y económicas siguen interfiriendo con las preocupaciones humanitarias, de desarrollo y de seguridad alimentaria al distribuir la ayuda<sup>57</sup>.

## **2) La posición de la Unión Europea en determinados ámbitos de desarrollo progresivo**

Para completar el examen del papel de la *ayuda alimentaria al desarrollo* en la política de la UE, debemos analizar dos aspectos sobre los que la normativa internacional y comunitaria sobre ayuda alimentaria está en proceso de elaboración, esto es, no existen previsiones normativas desarrolladas y adecuadas con las cuales podamos contrastar la política.

A pesar de ello, la postura que adopte cada donante resulta vital para determinar la orientación de la ayuda, ya que se corresponden con los actuales desafíos al régimen en los que se corre el peligro de alejarlo del desarrollo: la vinculación de la ayuda alimentaria y el empleo de la ayuda alimentaria modificada genéticamente.

---

<sup>55</sup> WFP/INTERFAIS, *op. cit.* (Table 15 “Food aid deliveries by recipient country in 1993-2002”).

<sup>56</sup> WFP/INTERFAIS, *op. cit.* (Table 4 “Food aid deliveries in 2002 by Recipient and Donor”).

<sup>57</sup> Muchos estudios prueban el peso de estos intereses en la distribución de la ayuda exterior. *Vid.* S. GUPTA, B. CLEMENS y E. R. TIONGSON, *op. cit.* (“Foreign Aid and Consumption Smoothing: Evidence from Global Food Aid”) pp. 4 y 8. Asimismo, E. J. CLAY y O. STOKKE, *op. cit.* (“Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: The State of the Art”) pp. 2, 5 y 6. *Vid. supra* Capítulo IV.1.A.iii de la Segunda Parte, pp. 358 y ss.

A) Estado de la vinculación de la ayuda alimentaria

Una cuestión angular de la ayuda alimentaria de la UE, y de toda la ayuda al desarrollo, es su vinculación (directa o indirecta) a la compra de bienes y servicios al donante. Este tipo de ayuda condicionada sólo cabe cuando se trata de ayuda por proyectos, pues la ayuda sólo puede vincularse a proyectos.

Aunque hay un consenso internacional sobre los efectos de este condicionamiento en la aminoración de la eficiencia de la ayuda y la importancia de la desvinculación para la coherencia de la política de desarrollo<sup>58</sup>, las normativas y las prácticas no se corresponden con esas creencias.

Esta es la razón por la que la Comisión Europea ha tomado postura y se ha pronunciado sobre la cuestión<sup>59</sup>, en el marco de los debates acometidos en la OCDE y el CAD y la Recomendación del CAD sobre “Untying development aid to the Least Developed Countries” de 25 de abril de 2001<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Vid. par. 43 punto 3 del *Consenso de Monterrey*. En la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, la comunidad internacional se comprometió a apoyar e impulsar la iniciativa del abandono de la ayuda vinculada. Parece compartir la postura de la UE, al invitar a todos los donantes a dar pasos para aplicar las medidas propuestas en favor de TODOS los países en desarrollo. Este compromiso se confirmó en el Plan de Acción de Johannesburgo.

Sobre esta cuestión, vid. las recomendaciones de R. BERMEJO GARCÍA, *op. cit.* (“Reflexiones sobre la ayuda al desarrollo”) pp. 775-778; y el estudio encargado por el CAD a Edward Clay, Barry Riley e Ian Urey: OECD/DCD/DAC, *op. cit.* (*The development effectiveness of food aid and the effects of its tying status*). Acerca de otros tipos de condicionamiento más aceptados - o asumidos como inevitables - (el condicionamiento político y el económico, como el del BM y el FMI), vid. I. FORCADA BARONA, *El condicionamiento político y económico de la ayuda oficial al desarrollo. Un estudio a la luz del Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.

<sup>59</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Desvincular la ayuda en aras de la eficacia*, 18 de noviembre de 2002, COM (2002) 639 final, referencia CELEX 52002DC0639 (en adelante, “Comunicación sobre desvinculación”).

<sup>60</sup> Texto en OECD/DAC, “OECD-By Department- DAC Development Co-operation-Aid Untying-Recommendation to untie Official Development Assistance (ODA) to the least developed countries”, en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/56/1885476.pdf> (abril 2004). La recomendación entró en vigor el uno de enero de 2002. En OECD newsroom, “Untying Aid to the Least Developed Countries: The OECD/DAC Recommendation”, se observa “*tied aid increases the administrative burden on both recipients and donors, and tends to favour projects that require capital-intensive imports or donor-based technical expertise rather than smaller and more poverty-focused programmes*”, en [http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en\\_2649\\_34487\\_2068440\\_1\\_1\\_1\\_11,00.html](http://www.oecd.org/document/24/0,2340,en_2649_34487_2068440_1_1_1_11,00.html) (abril 2004) Sobre la Recomendación, vid. OECD, “Untying Aid to the Least Developed Countries”, *Policy Brief*, July 2001, accesible a través de “OECD-By Department- DAC Development Co-operation-Aid Untying”, [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_18108886\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_18108886_1_1_1_1_1,00.html) (septiembre 2004)

La cuestión no es nueva en la política de desarrollo de la UE y los debates internos. Desde el primer Convenio de Yaundé (1963) la Comunidad Europea incluyó estos aspectos en sus programas de desarrollo y en los 90 la Comisión afirmó el papel de la desvinculación en la mejora de la política de desarrollo. En 1991 la Comisión presentó una primera comunicación sobre la materia<sup>61</sup> y fue objeto de debate en los Consejos de Desarrollo de 4 de mayo de 1992, 18 de noviembre de 1992, 25 de mayo de 1993 y 28 de noviembre de 1997<sup>62</sup>.

Los indudables efectos de la desvinculación benefician algunos de los principios clave de la política de la UE: apropiación nacional, eficiencia y eficacia, e incremento de la ayuda alimentaria en efectivo<sup>63</sup>. En primer lugar, estimula la participación de los países en desarrollo y evita la determinación unilateral de las políticas por el donante. En segundo, incrementa la rentabilidad de la ayuda y el valor de la Ayuda Pública al Desarrollo (APD), puesto que rebaja su coste entre un 15 % y un 30 %, conduciendo al aumento de los recursos financieros disponibles para actividades de desarrollo. Y en tercer lugar, fomenta la ayuda presupuestaria o sectorial, separando la ayuda de los intereses comerciales.

Sin embargo, la Recomendación del CAD excluye de la desvinculación precisamente nuestra materia: la ayuda alimentaria<sup>64</sup>. Se remite al Convenio sobre

---

La mayoría de miembros han aplicado la recomendación rápidamente. Sobre los progresos respecto a su implementación *vid.* OECD/DAC, “Implementing the DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries. First Progress Report”, OECD-DCD/DAC(2002)14/REV1, May 2002; OECD/DAC, “Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries. Second Progress Report”, OECD-DCD/DAC(2003)7/REV1, April 2003; y OECD/DAC, “Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries. 2004 Progress Report”, OECD-DCD/DAC(2004)15, March 2004. Puede accederse a todos estos documentos en “OECD-By Department- DAC Development Co-operation-Aid Untying”, [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_18108886\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_18108886_1_1_1_1_1,00.html) (septiembre 2004)

<sup>61</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo de 25 de noviembre de 1991, *desvinculación a nivel comunitario de las ayudas bilaterales concedidas por los Estados miembros con arreglo a sus políticas de cooperación con terceros países*, SEC/91/2273FINAL, código CELEX nº 51991SC2273.

<sup>62</sup> Sin resultados concretos, cfr. “Comunicación sobre desvinculación”, p. 4 par. 8 y nota a pie 6.

<sup>63</sup> *Ibidem* pars. 2-4.

<sup>64</sup> Además de limitarla a los Países Menos Desarrollados (debería referirse a todos los países en desarrollo, conforme sostiene la Comisión Europea). Sólo cubre determinadas áreas, entre las que no se encuentra la ayuda alimentaria: apoyo a la balanza de pagos y al ajuste estructural, condonación de la

Ayuda Alimentaria, y éste no ha adoptado por el momento ninguna medida específica sobre desvinculación. De hecho, el Convenio sobre Ayuda Alimentaria sólo se refiere a la ayuda alimentaria ligada a exportaciones, en el artículo IX. letra e punto i<sup>65</sup>:

“(e) Los miembros se asegurarán de que:

- (i) *la provisión de ayuda alimentaria no esté vinculada directa o indirectamente, oficial o extraoficialmente, explícita o implícitamente, con las exportaciones comerciales de productos agrícolas u otros bienes y servicios a países beneficiarios*”.

Consecuentemente, la Comisión critica esta limitación de la Recomendación del CAD<sup>66</sup> y urge la reforma de la regulación para ampliar el alcance de la desvinculación. Aconseja la completa desvinculación de la ayuda alimentaria y su transporte, y propone introducir estos elementos en la futura renegociación del Convenio sobre Ayuda Alimentaria. Esta nueva orientación implicaría reformar muchos Reglamentos del Consejo, incluido precisamente el Reglamento 1292/96<sup>67</sup>.

Por tanto, con arreglo a los mencionados compromisos de la UE, se están desarrollando propuestas para eliminar las prácticas de vinculación de la ayuda alimentaria. Esto explica y apoya el progresivo viraje de la ayuda de la UE hacia el

---

deuda, asistencia a programas sectoriales y multisectoriales, ayuda a proyectos de inversión, apoyo a las importaciones y a los productos, contratos de servicios comerciales y AOD a las ONG para actividades relacionadas con la adquisición.

<sup>65</sup> En la saga de convenios de ayuda alimentaria, el primero en hacer referencia a la desvinculación es el de 1995, en el artículo VII.2.a “*el suministro de ayuda alimentaria no esté vinculado directa o indirectamente a las exportaciones comerciales de productos agrícolas a los países receptores*” (traducción libre de la autora). El Convenio sobre Ayuda Alimentaria en vigor desarrolla más la desvinculación, aunque insuficientemente.

Por su parte, el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC sí que hace referencia a la desvinculación de la ayuda alimentaria, pero ya hemos visto que en este foro las preocupaciones de seguridad alimentaria ceden ante los intereses comerciales, por lo que la expresa mención a la desvinculación no sirve de mucho, cfr. art. 10.4.a.

<sup>66</sup> Vid. pars. 20-23 de la “Comunicación sobre desvinculación”. Asimismo, la Declaración de la Comisión adjunta a la Recomendación del CAD sobre desvinculación de la ayuda al desarrollo a los países menos desarrollados de 25 de abril de 2001, la cual se incluye en el texto de la “Comunicación sobre desvinculación” como Anexo II, p. 14.

<sup>67</sup> Para los elementos concretos de las modificaciones y sus resultados, vid. pp. 8-9 (pars. 26-29) de la “Comunicación sobre desvinculación”. Para una lista orientativa de los Reglamentos, vid. Anexo III a *ibidem* pp. 15-16.

apoyo a los presupuestos y balanzas de pagos, sectores éstos desvinculados por naturaleza.

Pero en la práctica, aunque la Comisión afirma<sup>68</sup> que la ayuda de la Unión está desvinculada desde hace más de 25 años con las licitaciones abiertas a todos los Estados Miembros y países en desarrollo (en ALA, MEDA, TACIS, FED), los cambios se producen lentamente. En el año 2000, como en el pasado, los del Norte se beneficiaron de un porcentaje mayor (67 %) y los contratantes del Sur sólo de un 33 %. Sin embargo en el año 2001, por vez primera, el 62 % de los proyectos se adjudicaron a socios del Sur, lo que parece indicar que la aplicación de la desvinculación lleva su tiempo. No obstante, en la próxima renegociación del Convenio sobre Ayuda Alimentaria debería incluirse una previsión más desarrollada que prohibiese vincular toda la ayuda alimentaria, en todo caso, a todos los países en desarrollo.

#### B) Ayuda alimentaria y biotecnología: cuestión abierta

Otra cuestión en la que no podemos hablar de incongruencia entre normas y políticas, sino de normas sobre ayuda alimentaria insuficientes o inadecuadas para afrontarla, es la relativa a la ayuda alimentaria modificada genéticamente. En este caso, la toma de postura por parte de la UE es más acuciante y crucial, por cuanto no hay un consenso internacional sobre el empleo de esta ayuda. No abordamos la biotecnología en toda su extensión, pues ello requeriría un análisis excesivamente amplio a los efectos de esta investigación, sino que nos limitamos a tratar la ingeniería genética en su calidad de desafío para el régimen de *ayuda alimentaria al desarrollo*<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Par. 18 p. 6, *ibidem*.

<sup>69</sup> Recuérdese la distinción entre biotecnología moderna y tradicional, *vid. supra* nota 265.

Hay quienes la consideran una revolución de fines del siglo XX, equiparable a la Revolución Verde, *vid.* D. DEMBO, C. DIAS y W. MOREHOUSE, "Biotechnology and the Third World: Some Social, Economic, Political and Legal Impacts and Concerns", *Rutgers Computer & Technology Law Journal*, Vol. 11 No. 2, 1985, pp. 431-468, p. 431; y AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/ AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/ INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, "Agricultural Biotechnology. The Next "Green Revolution"?", *World Bank Technical Paper*, No. 133, World Bank, Washington D.C., 1991.

Entramos en un terreno en el que se manifiesta la indisolubilidad existente entre la “food supply security” y la “food safety” o inocuidad de los alimentos: los transgénicos o alimentos modificados genéticamente. Porque, por un lado, son productos tendentes a asegurar la disponibilidad mundial de alimentos y han sido calificados como solución al problema del hambre; y, por otro lado, precisamente, la controversia ha aflorado inicialmente en torno a su inocuidad.

La biotecnología afecta al instrumento de ayuda alimentaria de tres modos. Primero, si se aplica a gran escala en la agricultura de los países en desarrollo disminuirá en parte la necesidad de ayuda alimentaria, al incrementarse su disponibilidad alimentaria. En segundo lugar, al desarrollarse en los países donantes cabe la posibilidad de que se suministre ayuda alimentaria modificada genéticamente, para lo que no están preparados los dispositivos jurídicos e institucionales de ayuda alimentaria. Pero sobre todo, en tercer lugar, la ayuda alimentaria modificada genéticamente afecta a la soberanía alimentaria de los países receptores (¿tienen derecho a rechazar una ayuda de estas características?)<sup>70</sup> y a la liberalización del comercio (en caso de respuesta afirmativa, ¿se estarían vulnerando los principios del libre comercio?), y vuelve a subrayar la existencia de crecientes tensiones entre la seguridad alimentaria y los intereses comerciales y la ausencia de mecanismos para compatibilizarlos en el régimen internacional de *ayuda alimentaria al desarrollo*.

En este caso, el régimen de ayuda alimentaria de la UE tampoco se aleja del desarrollo, pero corre el riesgo de hacerlo, si cede ante las presiones de EEUU y las multinacionales.

Comenzaremos con una visión preliminar de la ingeniería genética y las preocupaciones subyacentes (Capítulo III.3.B.i), para después poner de relieve las principales aristas del problema en lo que se refiere a la ayuda alimentaria (Capítulo III.3.B.ii). Y, por último, reflexionaremos sobre las cuestiones de fondo que están

---

<sup>70</sup> La soberanía alimentaria es una demanda constante de los países en desarrollo, las ONG y organizaciones de agricultores (como Via Campesina). El término lo acuñó Via Campesina en 1996 y lo llevó al debate público con ocasión de la CMA de 1996. En la CMA de 2002 constituyó el tema principal del foro paralelo de ONGs, y también es el eje de la reforma agraria impulsada por las *Conclusiones* del Primer Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, celebrado en Valencia del 5 al 8 de diciembre de 2004, disponibles en <http://www.ecoport.net/content/view/full/40044> (marzo 2005), bajo el título “La Reforma Agraria y los Recursos Naturales. Una Exigencia de los Pueblos”.

implicadas en la controversia, para destacar las virtudes de la aproximación de la Unión Europea.

*i.- Introducción a la ingeniería genética y a las preocupaciones subyacentes*

Una de las nuevas técnicas desarrolladas por la biotecnología moderna para manipular la vida es la ingeniería genética o bioingeniería, la cual permite, entre otros resultados, aislar un gen presente en un determinado organismo e insertarlo en otro ser vivo, aunque no pertenezcan a la misma especie<sup>71</sup>. De este modo, se pueden implantar rasgos propios del organismo origen de la muestra en el ser receptor<sup>72</sup>. El organismo resultante es el denominado organismo modificado genéticamente (OMG), organismo transgénico u organismo con rasgos nuevos, un organismo cuyo patrimonio genético ha sido alterado gracias a la aplicación de técnicas propias de la biotecnología moderna<sup>73</sup>. Las finalidades de esa transferencia de genes entre especies pueden ser variadas: implantar la tolerancia a los herbicidas, la resistencia a los insectos, la resistencia a las tensiones medioambientales...<sup>74</sup>.

El desarrollo e introducción de los OMG promete inmensos beneficios en la consecución del desarrollo sostenible<sup>75</sup>, pero al mismo tiempo comporta graves riesgos

---

<sup>71</sup> Otras aplicaciones permiten desarrollar un organismo completo a partir de una célula, fusionar células o insertar embriones en hembras de otras especies.

<sup>72</sup> El organismo receptor transmite esos rasgos a su descendencia (si la tiene), *vid.* C. LAVIGNE, J. ARNOULD, X. REBOUD y P-H. GOUYON, “Quelques données scientifiques sur les risques liés à l’utilisation d’organismes génétiquement modifiés”, *Revue Juridique de l’environnement*, 1993, 3, pp. 353-368, p. 353.

<sup>73</sup> No debe confundirse con el término “organismo vivo modificado” (OVM), noción ésta más amplia que engloba a los organismos modificados genéticamente y los organismos cuyo patrimonio genético ha sido modificado mediante las técnicas y métodos tradicionales. Esto es, abarca cualesquiera organismos vivos modificados por el ser humano por medio de la biotecnología, tradicional o moderna.

<sup>74</sup> Los OMG se empezaron a desarrollar en los noventa, siendo una clase de tabaco resistente a los virus (cultivado sobre todo en China) el primero en utilizarse a gran escala. El primero en alcanzar un importante uso comercial en el Norte fue un tomate de mayor duración, más tarde vino el maíz, la soja, el algodón, y el aceite de colza, cultivados en Norteamérica. Encontramos otros ejemplos en “Box 2”, ODI, “The debate on genetically modified organisms: relevance for the South”, *Briefing Paper*, January 1999, No. 1, elaborado por R. TRIPP, en [http://www.odi.org.uk/publications/briefing/1\\_99.html](http://www.odi.org.uk/publications/briefing/1_99.html) (mayo 2004)

<sup>75</sup> Por ejemplo, aplicados a la agricultura permiten desarrollar plantas y animales superiores genéticamente, capaces de producir más, resistir a los desastres naturales, depender menos de pesticidas y fertilizantes, y poseer un mayor valor nutricional, *vid.* D. G. SCALISE y D. NUGENT, “International Intellectual Property Protections for Living Matter: Biotechnology, Multinational Conventions and the Exception for Agriculture”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 27 No. 1, Winter



para la salud humana y el equilibrio ambiental, con una dimensión transfronteriza evidente<sup>76</sup>. Por ello, plantea preocupaciones legítimas tanto técnicas, como políticas y éticas, que han provocado reticencias por parte de los consumidores de todo el mundo a la hora de admitirlos en sus dietas, bien sea como alimentos producidos en el país del que son nacionales, o como insumos importados comercial o concesionalmente (esto es, ayuda alimentaria modificada genéticamente). Las razones son variadas, destacando los efectos de los OMG en el medio ambiente, los efectos en la salud, el control que ostentan las transnacionales sobre los OMG y las implicaciones que su uso acarrea para la agricultura futura. Estas preocupaciones se agravan en el caso de los países en desarrollo, debido a su situación de especial vulnerabilidad, ya que son más proclives a padecer estos efectos adversos por tener normalmente “*weaker regulatory agencies and processes than do industrialized countries*”<sup>77</sup>.

---

1995, pp. 83-118, p. 84. En el mismo sentido, *vid.* AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/ AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/ INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, *op. cit.* p. vii.

D. O. HALL y J. WOODS citan otras contribuciones de la biotecnología al desarrollo sostenible : “*l’amélioration de la santé humaine, la sécurité d’une agriculture intégrée, l’assainissement des eaux, l’élimination d’éléments polluants ou toxiques, la mise au point de procédés industriels plus efficaces, le recyclage des matières premières de type résiduel, etc. Les biotechnologies pourraient ainsi remédier, en partie du moins, aux difficultés du tiers monde et aux pénuries d’énergie*”, D. O. HALL y J. WOODS, *op. cit.* p. 65. Sobre este mismo extremo, *vid. ibidem* pp. 65-67.

Otros firmes defensores de la biotecnología traen a colación las palabras de Mark Cantley sobre las potenciales virtudes de la biotecnología, (*vid.* R. B. STEWART y M. A. MARTÍNEZ, “Biotechnology: Implications for Environmental Law and Policy”, *Oxford University Press*, 1989, pp. 157-172, nota a pie 1 p. 157): “(b) *biotechnology simultaneously offers or promises:*

- *inherent scope for further scientific discovery, and hence vast but unpredictable technological potential, opened up by the cumulative and accelerating progress in the life sciences;*
- *a significant factor in the unremitting competitive economic challenge, agricultural and industrial, between the major world trading blocs and between companies;*
- *justified hopes of reducing or even eliminating hunger and controlling disease*”.

<sup>76</sup> Por ejemplo, cuando se liberan en el medio ambiente, en cualquier cantidad, pueden reproducirse y extenderse a través de las fronteras nacionales, dispersándose e introduciendo los genes de ingeniería genética dentro de otros cultivos y especies animales. *Vid.* OMS, *20 Preguntas sobre los Alimentos Genéticamente Modificados, GM*, 2002, p. 3, en [www.who.int/foodsafety/publications/biotech/20questions](http://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/20questions) (mayo 2004)

<sup>77</sup> Cita de D. DEMBO, C. DIAS y W. MOREHOUSE, *op. cit.* p. 439. En el mismo sentido, *vid.* R. B. STEWART y M. A. MARTÍNEZ, *op. cit.* p. 160: “*the developing nations’ efforts to control the commercial development of biotechnology within their borders may be compromised by their lack of information and technical and administrative know-how, particularly compared to the multinationals with whom they must deal, and by special problems in adapting new technologies to their needs and capabilities*”.

En primer lugar, se alega que con su rechazo se protege en medioambiente. Porque la liberación de OMG o incluso su puesta a prueba confinada<sup>78</sup>, puede llevar a que los cultivos normales se crucen con los OMG cultivados en el mismo medio (intercambio genético), y esto puede conducir a que se contagien características (como la tolerancia a herbicidas) que permitan a la planta receptora competir con éxito y desplazar otras especies afines, con el riesgo que supone para la biodiversidad. También puede ocurrir que los OMG se conviertan en malas hierbas, o que se creen cepas resistentes de plagas o patógenos<sup>79</sup>.

En segundo término, se sostiene que con esta actitud se vela por la “food safety” o inocuidad de los alimentos. Si bien el temor a los alérgenos es común a los OMG y la mayoría de cultivos convencionales, existen otras preocupaciones sobre los efectos de los OMG en la salud. Se plantea la duda de si la resistencia a los antibióticos que caracteriza a los genes indicadores<sup>80</sup> se incorpora a los humanos o animales que comen

---

<sup>78</sup> Por utilización confinada de OMG se entiende la modificación del material genético de un organismo, o el cultivo, almacenamiento, transporte o destrucción del material genético ya modificado, realizadas mediante el empleo de barreras físicas, químicas o biológicas que impidan un contacto con el medioambiente y la población, es decir, las prácticas controladas con OMG o para su creación. Por el contrario, la liberación voluntaria, intencionada o “suelta” de OMG consiste en la introducción de forma deliberada en el medioambiente de organismos modificados genéticamente, sin prever barreras de contención de naturaleza química o biológica que permitan controlar el contacto de ese material con la población y el medioambiente. *Vid.* I. TALEGÓN Y SANZ, “¡¡Bioseguridad, por fin!!”, *El Mundo del Derecho*, pp. 21-23, p. 21.

El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (Montreal, 29 de enero de 2000, en vigor desde el 11 de septiembre de 2003) también ofrece una definición de uso confinado, en el artículo 3.b): “cualquier operación, llevada a cabo dentro de un local, instalación u otra estructura física, que entrañe la manipulación de organismos vivos modificados controlados por medidas específicas que limiten de forma efectiva su contacto con el medio exterior o sus efectos sobre dicho medio”, disponible en “Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica. Texto y Anexos”, <http://www.biodiv.org/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf> (agosto 2004)

<sup>79</sup> Precisamente, la razón de ser de la regulación comunitaria de los 90 radica en la toma en consideración de que la liberación de OMG conlleva riesgos medioambientales “such as the possibility of accidental release or unforeseen negative effects on the ecosystem”, según señala D. CHICOINE, “Genetically Modified Organisms: A New Proposal Regarding Deliberate Release”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. XVI No. 1, Winter 1993, pp. 137-147, p. 137.

La Exposición de Motivos de una de las Directivas de los 90 (Directiva 90/220/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, D. O. L 117 de 8 de mayo de 1990, pp. 15-27, no en vigor) recoge los principales riesgos genéticos de la liberación. Asimismo, los reproducen M. A. HERMITTE y C. NOIVILLE, “La dissémination volontaire d’organismes génétiquement modifiés dans l’environnement. Une première application du principe de prudence”, *Revue juridique de l’environnement*, 1993, 3, pp. 391-423, p. 391: “à titre d’exemple, l’exposé des motifs de la directive 90-220 retenait quatre types de risques, apparition de traits pathogènes pour les humains, les animaux et les plantes, perturbation des écosystèmes, transfert de nouveaux traits génétiques à d’autres espèces avec des effets indésirables, dépendance excessive vis-à-vis d’espèces manquant de variation génétique”. Sobre los riesgos ecológicos *vid.* asimismo C. LAVIGNE, J. ARNOULD, X. REBOUD y P-H. GOUYON, *op. cit.* pp. 358-359.

piensos con OMG. Un estudio reciente de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria parece confirmar estas sospechas, al recomendar la retirada del mercado de las variedades transgénicas que tengan genes resistentes a los antibióticos antes de finales de diciembre de 2004<sup>81</sup>. Por su parte, la OMS, involucrada junto a la FAO en estudios sobre la inocuidad de los alimentos modificados genéticamente, insta a una evaluación de la inocuidad caso por caso, alimento por alimento, y rechaza los riesgos de alergenidad (provocación de reacciones alérgicas) de los alimentos modificados genéticamente<sup>82</sup>.

En tercer lugar, se afirma que los OMG conllevan la falta de control de la agricultura, en manos de las empresas transnacionales y a merced del sector privado<sup>83</sup>. Porque, desde el principio, esta nueva tecnología atrajo una inversión significativa de las multinacionales<sup>84</sup>, conscientes de los enormes beneficios que les podía reportar, tanto de índole económica como política (más poder sobre la economía y los países en desarrollo). Y en la actualidad, sus derechos de patente sobre los genes y sobre las técnicas de incorporación, previstos en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC<sup>85</sup>,

---

<sup>80</sup> Porque los OMG se desarrollan asociando el “target gene” a un “marker gene” que es fácilmente identificable, y el que se suele emplear como “marker” confiere resistencia a unos antibióticos.

<sup>81</sup> Esta recomendación afecta a la mayoría de cultivos de maíz modificado en España. Vid. G. CATALÁN DEUS, “La UE recomienda retirar la mayor parte del maíz transgénico que se cultiva en España”, *El Mundo/Ciencia*, 23 abril 2004, p. 34.

<sup>82</sup> OMS, *op. cit.* (20 Preguntas sobre los Alimentos Genéticamente Modificados, GM) pp. 2-4.

<sup>83</sup> D. DEMBO, C. DIAS y W. MOREHOUSE, *op. cit.* pp. 442-449, ya advirtieron en 1985 de los riesgos que conllevaba la privatización de la biotecnología: creciente secretismo entre los científicos, desarrollo de productos en base al criterio del beneficio (minimizar riesgos y maximizar los beneficios) y no el de la seguridad pública, estrechamiento de la base de recursos genéticos debido al empleo de variedades híbridas más productivas y beneficiosas para las empresas, creciente concentración de las industrias privatizadas, marginación de los países en desarrollo y de los pobres, y desplazamiento de productos de los países en desarrollo (fuente de renta derivada de la exportación) y consiguiente reducción de la tierra dedicada al cultivo de productos consumidos por los pobres (pues se transforma en tierra dedicada a cultivar otros productos).

<sup>84</sup> Como los OMG pueden sustituir a productos químicos agrícolas (resistencia a plagas o enfermedades), o estar ligados a productos químicos (tolerancia a herbicidas), o servir para producir productos industriales (como aceites o fármacos), inicialmente hubo un conflicto entre las empresas químicas y las empresas de semillas. Éste se saldó con un buen número de fusiones y absorciones.

<sup>85</sup> El artículo 28 prevé la patentabilidad de los productos y de los procedimientos, por lo que un mismo OMG puede tener varios propietarios. Vid. OMC, *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)*, 1994, en “OMC-Documentos-Textos Jurídicos-Anexo 1C Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)”, en [http://www.wto.org/spanish/doc\\_s/legal\\_s/27-trips.pdf](http://www.wto.org/spanish/doc_s/legal_s/27-trips.pdf) (agosto 2004)

amenazan con dar demasiados privilegios a unas pocas empresas<sup>86</sup> y a la vez limitan la tradicional práctica agrícola del ahorro de semillas para la siguiente cosecha<sup>87</sup>. Por eso, ante esa tecnología incontrolable, se discute sobre la dirección futura de la agricultura. El Sur carece (pero necesita) de una estrategia para tratar la biotecnología, lo cual es conflictivo porque no hay una respuesta única ni concertada (recordemos que décadas después de la Revolución Verde todavía no hay acuerdo sobre si supuso un triunfo de la ciencia o de la agricultura, aunque todo parece indicar que destruyó la agricultura tradicional<sup>88</sup>); e incluso en el Norte existe un debate sobre el futuro de la agricultura y el empleo de la ingeniería genética.

Para afrontar los anteriores problemas o preocupaciones suscitadas por los OMG, sobre los cuales no existe todavía un consenso, es imprescindible la elaboración

---

<sup>86</sup> Sobre la controversia acerca de las patentes sobre los OMG y las técnicas biotecnológicas, *vid.* B. LOONEY, “Should Genes Be Patented? The Gene Patenting Controversy: Legal, Ethical, and Policy Foundations of An International Agreement”, *Law and Policy in International Business-The International Law Journal of Georgetown University Law Center*, No. 1, Fall 1994, pp. 231-272; D. G. SCALISE y D. NUGENT, *op. cit.*, pp. 86 y ss; A. F. CZMUS, “Biotechnology Protection in Japan, The European Community, and the United States”, *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 8 No. 2, Fall 1994, pp. 435-463.

Por un lado, se alega que los derechos de propiedad intelectual estimulan la transferencia de tecnología a los países en desarrollo e incentivan la investigación biotecnológica en estos países (AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/ AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/ INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, *op. cit.* p. viii).

Por otro, estas patentes otorgan a las multinacionales una protección que perjudica a los agricultores, impidiéndoles ahorrar semillas y gozar de soberanía alimentaria.

<sup>87</sup> A través de la protección de la propiedad intelectual, se patentan determinadas semillas y se prohíbe a los agricultores reutilizar las semillas patentadas o cultivarlas. Por ejemplo, en el asunto de Percy Schmeiser se le acusó de cultivar semillas patentadas, si bien el agricultor canadiense no lo sabía, sino que el polen de unas semillas patentadas de canola había polinizado con el suyo (por polinizar se entiende el paso del polen desde el estambre en que se ha producido hasta el pistilo en que ha de germinar). Sobre el caso, *vid.* <http://www.percyschmeiser.com/> (octubre 2004)

Otra vía para impedir el ahorro de semillas es la tecnología “terminator” o suicida, mecanismo de alteración biológica que convierte la progenie de la semilla OMG en infértil: “*is designed to genetically switch off a plant’s ability to germinate a second time*”, cita de A. SHAH, “Genetically Engineered Food, Terminator Technology”, en <http://www.globalissues.org/EnvIssues/GEFood/Terminator.asp?p=1> (agosto 2004)

Como consecuencia de ambos factores, los agricultores se ven obligados a adquirir semillas nuevas cada año, en detrimento de la biodiversidad y su propio bienestar, y las multinacionales gozan de un control adicional sobre su variedad y recuperan sus inversiones en investigación dobladas o triplicadas, *vid.* C. S. SRINIVASAN y C. THIRTLE, “Terminator technology: the economic benefits of sterile seeds”, *ID21 Research Highlight*, May 2004, <http://www.id21.org/society/s1ccs1g1.html> (mayo 2004)

<sup>88</sup> Por eso hay quien aduce que “*GMO technology also may have serious social and economic consequences, some of which can be anticipated by looking at the consequences of the green revolution in agriculture*”, *vid.* P. BEAUMONT, “Release of Genetically Modified Organisms”, *Rechel*, Vol. 2 No. 2, pp. 182-189, p. 183.

y perfeccionamiento de marcos legales en los ámbitos internos (de los países desarrollados y -especialmente- de los países en desarrollo) e internacional<sup>89</sup>. Sin embargo, la tarea reguladora es compleja. El nivel regulador depende del medio en que se usarán los OMG, es difícil determinar la inocuidad, el etiquetado (negativo - como los productos orgánicos - o positivo) depende de la actitud de los consumidores, y hay presiones desde muchos frentes<sup>90</sup>. Por tanto, la regulación de los OMG no puede hacerse de manera puramente objetiva y técnica, es política; porque la valoración del riesgo y la interpretación de los datos siempre estará afectada por los valores de los reguladores y las presiones políticas y económicas que se ejerzan en el proceso regulador. Por eso, para que la regulación sea satisfactoria resulta conveniente que se disponga de datos técnicos y medioambientales adecuados y procedimientos reguladores transparentes<sup>91</sup>. Respecto a los países en desarrollo, es importante que los OMG no sean impuestos sino juzgados y utilizados en interés del desarrollo agrícola nacional, para lo cual en el Sur se debe contar con políticas y conocimientos adecuados, además de regulaciones propias.

Sin embargo, la regulación vigente adolece de partidismo. Más sensible a los intereses comerciales del sector privado que a la ansiedad pública acerca de los riesgos medioambientales y socioeconómicos de los OMG (la seguridad alimentaria), impide que la biotecnología llegue a los pobres, socavando el potencial de esta tecnología e intensificando sus perjuicios. Esto refleja el excesivo peso de las empresas biotecnológicas en la configuración de las normas, como acredita una reciente investigación del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> La profesora Leire Escajedo traslada esta idea al título de una reciente intervención sobre la cuestión, *vid.* L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO, “El Derecho como instrumento de equilibrio en relación con los productos transgénicos y alimentación en el tercer mundo”, intervención en el *Seminario sobre Biotecnología, Desarrollo y Justicia*, organizado por la Cátedra Interuniversitaria Fundación BBVA-Diputación Foral de Bizkaia de Derecho y Genoma Humano, Universidad de Deusto, Universidad del País Vasco/EHU, Campus de Leioa (Bilbao), 22-23 noviembre 2004.

<sup>90</sup> Por un lado, las multinacionales y los investigadores que intentan introducir sus OMG abogan por la simplificación del proceso regulador. Por otro, los ecologistas y los que poseen intereses comerciales agrícolas instan a una regulación cautelosa.

<sup>91</sup> La adopción de políticas y regulaciones adecuadas acerca de los OMG depende de que se genere y utilice información de buena calidad.

<sup>92</sup> *Vid.* P. NEWELL y D. GLOVER, “Business and biotechnology: regulation and politics of influence”, *Globalisation and the International Governance of Modern Biotechnology Project*, Biotechnology Policy Series No. 17, Institute of Development Studies (IDS), Sussex, July 2003, accesible a través de “ID21

Así pues, a pesar de los indudables beneficios que puede reportar la biotecnología, la principal controversia es de carácter político-económico. Centrándola en nuestra materia, significa que los potenciales beneficios de la biotecnología pueden verse socavados por la preeminencia de los intereses político-económicos subyacentes. Porque con la ayuda alimentaria modificada genéticamente pueden introducirse productos que abran nuevos mercados, generen dependencia alimentaria (de los productos y de sus complementos patentados - pesticidas, fertilizantes... -), abran más la brecha entre Norte y Sur e incrementen la hegemonía económica de EEUU y unas pocas multinacionales<sup>93</sup>.

*ii.- La controvertida introducción de los transgénicos en la ayuda alimentaria internacional. Principales posturas*

Vamos a analizar la controversia ciñéndonos a nuestra materia, la ayuda alimentaria. En este caso la introducción de los transgénicos también ha encontrado resistencia y, si bien veladamente era anterior, en la práctica ha alcanzado la efervescencia a principios del siglo XXI, a raíz de la introducción de ayuda alimentaria modificada genéticamente en la crisis alimentaria del Sur de África de 2002-2003. El supuesto nos sirve para ilustrar los problemas existentes en torno a la ayuda alimentaria y los OMG, y para llamar la atención, asimismo, en la actualidad de la cuestión.

Los principales protagonistas de los acontecimientos son los Estados Unidos, la UE y el Sur de África<sup>94</sup>. No obstante, se han visto envueltos (muy a su pesar, pues no

---

society & economy- Governing biotechnology: regulation of business or regulation for business?", <http://www.id21.org/society/s4apn1g1.html> (septiembre 2004)

Algunos explican la preeminencia de los intereses de las multinacionales desde el punto de vista de la gobernanza global de los OMG: las empresas transnacionales tienen más peso e influencia que los países en desarrollo en las instituciones internacionales y los gobiernos nacionales, *vid.* R. MACKENZIE y P. NEWELL, "Global governance of genetically modified organisms (GMOs)- good for the poor?", *ID21 Research Highlight*, November 2003, en <http://www.id21.org/society/s2arm1g1.html> (mayo 2004)

<sup>93</sup> A largo plazo, la ayuda alimentaria podría llevar a una introducción de la biotecnología en los países en desarrollo en todo caso, sin que estos pudiesen negarse y, con el poder omnímodo de las multinacionales en la ingeniería genética, a la extensión de la dominación económica estadounidense y de los capitales. En tal caso, los países en desarrollo no podrían escoger sus propios sistemas alimentarios y serían aún menos autosuficientes.

<sup>94</sup> *Vid.* INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *Genetically Modified Food in the Southern Africa Food Crisis of 2002-2003*, patrocinado por Fritz Institute, elaborado por S. HANSCH, A. SCHOENHOLTZ, A. BEYNINSON, J. BROWN y D. KRUMM, en <http://www.georgetown.edu/sfs/programs/isim/> (mayo 2004)

pretenden adoptar posiciones comprometidas al respecto) organismos internacionales de ayuda (PMA) o ligados a la lucha contra el hambre (FAO, OMS...) y ONGs. Lógicamente la OMC, máximo árbitro (¿o dictador?) del comercio mundial, también interviene indirectamente en el conflicto al conocer de una reclamación de EEUU y otros contra la UE<sup>95</sup>.

A continuación, trataremos primero del comportamiento de los destinatarios de la ayuda modificada genéticamente (Capítulo III.3.B.ii.a). Y, posteriormente, analizaremos la actitud de los donantes y organismos internacionales (Capítulo III.3.B.ii.b).

a) Comportamiento de los destinatarios: supuestos de rechazo o conflicto

Como se ha ido extendiendo la convicción de que parte de la ayuda alimentaria contiene OMG, un número creciente de países ha reaccionado rechazando su importación, incluso la concesional o gratuita. El primer caso acaeció en el año 2001, cuando los oficiales de aduanas de UGANDA confiscaron un “corn-soy blend”<sup>96</sup> proporcionado por ACDI/VOCA para alimentar a 60.000 inmunodeficientes, debido a preocupaciones ligadas a los OMG. Otro envío de la misma mezcla fue objeto de embargo por idénticos motivos y porque no satisfacía los requisitos de etiquetado del gobierno. No obstante, el gobierno ugandés permitió el acceso de 1.500 toneladas métricas de la ayuda alimentaria incautada después de examinar la información suministrada por el ministerio de agricultura estadounidense (USDA) y grupos de agricultores, y se comprometió a aceptar ayuda alimentaria modificada genéticamente en el futuro, siempre que cumplierse las normas sobre etiquetado.

---

<sup>95</sup> OMC/ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS, Reclamación de los Estados Unidos de 20 de mayo de 2003 (DS291), de Canadá de 20 de mayo de 2003 (DS292) y de Argentina de 21 de mayo de 2003 (DS293), en “OMC-Temas Comerciales-Solución de diferencias-Las diferencias- Las diferencias por orden cronológico-2003”, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_status\\_s.htm#2003](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm#2003) (octubre 2004)

La reclamación se debe a la moratoria de facto que, en la Unión Europea, vetó la aprobación de nuevos OMG desde octubre de 1998 hasta mayo de 2004. En esta fecha, la Comisión autorizó por consenso la venta en la UE del maíz BT-11 y su uso en la fabricación de alimentos para el consumo humano. *Vid.* EL PAÍS, “La UE levanta la moratoria sobre los transgénicos al autorizar la comercialización del maíz BT-11”, 19 mayo 2004.

<sup>96</sup> Es una harina procesada producida sobre todo con trigo.

Ese mismo año, BOLIVIA Y ECUADOR rechazaron, por separado, la ayuda alimentaria de EEUU ante las sospechas de que contuviese alimentos modificados genéticamente, según denunciaban grupos de consumidores y ecologistas. Los alimentos fueron analizados por laboratorios independientes, encontrándose un contenido de OMG que oscilaba entre el 10 % y el 90 %. En Ecuador, una ONG sustituyó esa ayuda por alimentos producidos localmente; desde entonces, el gobierno ecuatoriano ha reiterado su apoyo a los programas de ayuda alimentaria (incluida la modificada genéticamente). Por su parte, el gobierno de Bolivia levantó su prohibición a los alimentos modificados genéticamente, tras haber prohibido durante dos meses cualquier importación de EEUU.

El siguiente episodio de la controversia tuvo lugar en el año 2002, cuando el gobierno de la INDIA sorprendió a las ONG, paralizando uno de los programas de ayuda alimentaria de más renombre, el programa ICDS (Integrated Child Development Services), por el que desde 1960 se alimentaban a millones de niños en la India a través de la ayuda alimentaria proporcionada por CARE (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere) y CRS (Catholic Relief Services). Fue a mitad de año cuando el país detuvo la importación de 23.000 toneladas métricas de “corn-soy blend” de los Estados Unidos que CARE y CRS habían estado distribuyendo en más de una docena de Estados de la India durante décadas, provocando importantes pérdidas económicas. El gobierno de la India argumentaba que la ayuda alimentaria podía estar contaminada por una cepa de ADN modificado genéticamente (StarLink), pero los políticos estadounidenses le acusaban de rechazar la ayuda alimentaria para evitar la competencia, porque de hecho el gobierno patrocinaba la investigación sobre OMG aplicada a la agricultura y había aprobado la producción doméstica de híbridos de algodón modificado genéticamente.

Otro grupo de países (del SUR DE ÁFRICA) rechazó ayuda alimentaria modificada genéticamente ese mismo año, precisamente en un momento de crisis alimentaria. La crisis, producida por la confluencia de diferentes causas (el clima, la mala gobernanza, las inapropiadas políticas agrícolas, el SIDA, el colapso de los servicios públicos...), había afectado a más de 15 millones de personas en siete países de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (Southern African Development



Community, SADC)<sup>97</sup>: Angola, Lesoto, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe. Para hacerle frente, todos los organismos de ayuda de la región se reunieron en junio y al mes siguiente hicieron público el “UN Consolidated Inter-Agency Appeal in Response to the Humanitarian Crisis in Southern Africa”, en el que se obviaba el tema de los OMG. Asimismo, el PMA puso en marcha un Plan de Operaciones de Emergencia.

A pesar de una emergencia de tales magnitudes, las actividades internacionales de socorro se vieron “obstaculizadas” por la cuestión de la ayuda alimentaria modificada genéticamente, porque una gran parte de la ayuda alimentaria recibida o comprada por el PMA parecía tener contenido OMG y los gobiernos de los países afectados no permanecieron impasibles ante esta flagrante intromisión de productos cuya inocuidad estaba en entredicho en países desarrollados y en desarrollo. No servía la excusa de que los alimentos habían circulado en la región desde hacía años<sup>98</sup>.

El primer país en protestar fue ZIMBABWE, incongruentemente con sus políticas internas (experimentaba con la producción modificada genéticamente e importaba alimentos modificados genéticamente de Sudáfrica). Ello se debía a su interés en acceder a los mercados de la UE, a sus preocupaciones por el impacto en el medioambiente local y la salud humana, y su enfado ante las sanciones de EEUU. En junio de 2002 (en la CMA Cinco Años Después), el presidente Mugabe denunció el envío de 10.000 toneladas métricas de maíz en grano modificadas genéticamente y, tras

---

<sup>97</sup> La Comunidad de Desarrollo de África Austral, sucesora de la Conferencia de Coordinación del Sur de África (Southern African Development Coordination Conference, SADCC), se creó con la firma de una Declaración y un Tratado el 17 de agosto de 1992 en Windhoek (Namibia). Está integrada por 15 miembros (Angola, Botswana, Republica Democrática del Congo (DRC), Lesoto, Malawi, Mauritania, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbawbe) y posee los objetivos recogidos en el artículo 5 del Tratado constitutivo, a saber: promover el desarrollo económico y social sostenible, aliviar la pobreza, promover la paz y la seguridad y sentar las bases de una complementariedad política entre los países (desarrollando valores compartidos, creando instituciones comunes...) de modo que se consoliden los lazos históricos, sociales y culturales de la región.

<sup>98</sup> Los alimentos modificados genéticamente se introdujeron en el Sur de África en los 90, a través del sector comercial y del humanitario. Respecto al comercial, Sudáfrica, el país más rico y grande de la región SADC y el único que autoriza la producción de cultivos modificados genéticamente, ha vendido sus productos alimentarios modificados genéticamente en la región desde 1998. En el plano humanitario, el PMA ha suministrado ayuda alimentaria modificada genéticamente desde mediados de los 90, la mitad de la cual provenía de EEUU (país cuyo 35 % de ayuda alimentaria se estima que puede contener OMG), *vid.* INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *op. cit.* p. 13 y nota a pie 24.

unas negociaciones, a finales de agosto acordó aceptarlo pero sólo distribuirlo si estaba molido<sup>99</sup> y etiquetado.

OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN SADC siguieron sus pasos, preocupándose por la ayuda alimentaria modificada genéticamente y regulándola. El gobierno de ZAMBIA se escabullía de la cuestión desde marzo de 2002, pero explotó en agosto de 2002, cuando el PMA llevó 30.000 toneladas métricas de maíz estadounidense. El gobierno decidió dejar de permitir ayuda alimentaria modificada genéticamente en el país y ordenó al PMA parar de distribuirlo y guardar lo que le quedaba hasta que el gobierno examinase las posibles alternativas. Se establecieron sistemas control y certificación de la ayuda alimentaria en las estaciones fronterizas y cuando daba positivo en cualquier grado se impedía la entrada de los envíos de ayuda alimentaria. Finalmente, 10 semanas más tarde (octubre de 2002) el gobierno de Zambia decidió definitivamente rechazar la ayuda alimentaria modificada genéticamente, molida o no. Las razones de esa decisión final pudieron ser muchas: el orgullo nacional, la falta de conocimientos biotecnológicos, las presiones de perder los mercados europeos...

Por su parte, MALAWI acabó permitiendo la distribución de las importaciones modificadas genéticamente incluso sin molerlas por completo, bastaba con que se moliesen parte. Parece que la mayor preocupación era agrícola: la pérdida de las futuras exportaciones a Europa y numerosos mercados asiáticos (incluido Japón) si se mezclaban las semillas nacionales con las estadounidenses.

Durante los últimos meses de 2002, el debate sobre la ayuda alimentaria modificada genéticamente se recrudeció más, con intercambios públicos de opiniones entre los gobiernos del Sur de África, EEUU y la UE. Sus detractores alegaban argumentos de soberanía alimentaria (el derecho a decidir que alimentos se estimaban apropiados), y sus defensores una interpretación laxa del *principio de precaución* (no habiendo pruebas de que los alimentos modificados genéticamente son dañinos, era un momento malo para que los países levantasen restricciones a la importación contra

---

<sup>99</sup> Porque no se puede plantar ni tampoco contaminar - intencional o accidentalmente - otras semillas o cultivos. Así se protegen los intereses económicos (las futuras variedades de cultivos plantados y exportados) y medioambientales (la biodiversidad).

ayuda humanitaria destinada sólo al consumo humano)<sup>100</sup>. EEUU no entendía el rechazo y solicitó a la OMS que convocase una reunión para comunicar a los Ministros de Sanidad africanos que los alimentos modificados genéticamente eran seguros. Así lo hizo, y la OMS, la FAO y el PMA declararon en agosto y octubre de 2002 que “*fears from GM crops were unwarranted, is not likely to present human health risk*”<sup>101</sup>.

A pesar del conflicto y los rechazos, algunos donantes fueron prestando ayuda alimentaria a los países afectados por la crisis, aunque con retraso, puesto que al toparse con obstáculos por parte de los destinatarios en muchas ocasiones debían suplirla con otros productos. Es el caso del PMA durante 2002 y 2003 y la Unión Europea, ésta segunda congruentemente con su política alimentaria en relación a los transgénicos. Al final todos los gobiernos con emergencias alimentarias declaradas salvo Zambia aceptaron el maíz modificado genéticamente, la mayoría con la condición de que fuese molido antes de distribuirlo para que no pudiese plantarse (Malawi, Zimbabwe, Mozambique)<sup>102</sup>. Cuando terminó la crisis alimentaria, ya había suficiente comida en la región para satisfacer las necesidades.

---

<sup>100</sup> La primera formulación general del controvertido principio de precaución es la del Principio 15 de la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*: “(c)on el fin de proteger el medioambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de un daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

No hay unanimidad ni respecto a su contenido ni sobre su estatus. En relación a lo primero, ciñéndonos a los alimentos modificados genéticamente, para algunos (UE) supone no introducir los alimentos modificados genéticamente en la cadena alimenticia si no está acreditada científicamente su inocuidad, mientras que para otros (EEUU) conlleva únicamente negar la introducción si se acreditan científicamente los riesgos. Esta última interpretación es excesivamente laxa.

Acerca de su estatus, según muchos autores, estamos ante un principio de derecho consuetudinario, no ya un principio general del derecho, pues ha recibido un soporte suficientemente amplio en la práctica internacional, *vid.* J. JUSTE RUIZ, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, p. 93. No obstante, otros lo configuran como un mero criterio.

Sobre estas cuestiones, *vid.* F. VERSCHUUR, “The Precautionary Principle and genetically manipulated food products”, contribution to the *Seminar on Food Security*, Centre for Studies, Hague Academy of International Law, first draft, August 2003; y F. VERSCHUUR, “The Weight of the Precautionary Principle in food Law”, contribution to *ibidem*, second draft, September 2003.

<sup>101</sup> INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *op. cit.* p. 21 nota a pie 41, reproduce un extracto del Joint statement of the Directors- General of FAO and WHO and of the Executive Director of WFP, “United Nations Statement Regarding the use of GM Foods as Food Aid in Southern Africa”, August 23 2002. En noviembre de 2002, la OMS publicó el primer documento de preguntas sobre alimentos modificados genéticamente, *op. cit.* (20 Preguntas sobre los Alimentos Genéticamente Modificados, GM).

<sup>102</sup> En estos países del Sur de África, entraron 200.000 toneladas métricas de ayuda alimentaria de la Ley Pública 480. Eso sí, sujetas a la política de molienda.

A finales de 2003, la cuestión de la ayuda alimentaria modificada genéticamente desapareció del debate público internacional (el cual sigue abierto), pero muchos países receptores de la ayuda están tomando posiciones en contra de los alimentos modificados genéticamente. En mayo de 2003 la controversia resurgió en SUDÁN, cuando el gobierno notificó al PMA que requería que la ayuda alimentaria estuviese certificada como libre de contenido OMG. Esto supuso de nuevo una importante suma de ayuda alimentaria estadounidense retenida, si bien finalmente el gobierno cedió a las protestas de EEUU e hizo una excepción otorgando una exención por la que durante seis meses se podía distribuir la ayuda alimentaria modificada genéticamente proyectada; además, mostró su disposición de volver a eximir en caso de emergencia. ANGOLA siguió esta tendencia y notificó a los organismos de ayuda que tenía una nueva regulación que prohibía la importación de alimentos modificados genéticamente, aunque levantaría las restricciones para la ayuda alimentaria en un futuro inmediato.

Estas reacciones de los receptores son lógicas. Las agencias y organismos de ayuda suelen recibir críticas sobre la adecuación de los productos suministrados para cubrir las situaciones de escasez. Normalmente estas críticas amainan y se vierten sin ulteriores consecuencias, pero en este caso los organismos se confiaron, ya que las críticas a la ayuda alimentaria modificada genéticamente llegaron a impedir el suministro. Esto era previsible, si se atiende al creciente aumento de la alarma ante los OMG (alimentada por las ONG europeas en contra, las de EEUU a favor) y al incremento de la parte de ayuda alimentaria internacional que es modificada genéticamente, pues ya en 1999 más de la mitad de las contribuciones totales de ayuda alimentaria (a través del PMA y de las ONG) eran de EEUU y Canadá, y en el 2002 la mayoría del maíz y los productos de soja estadounidenses eran modificados genéticamente<sup>103</sup>.

#### b) Actitud de los donantes y los organismos internacionales

En los supuestos de rechazo se han producido tensiones entre donantes y destinatarios pero las crisis se han ido paliando (aunque con retraso), bien con la ayuda alimentaria modificada genéticamente molida o aceptada finalmente como excepción

---

<sup>103</sup> Cfr. INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *op. cit.* p. 11.

humanitaria, bien con otra ayuda alimentaria libre de OMG. Pero, ¿cuál es la política de los donantes?

Los organismos internacionales intergubernamentales (UNICEF, PMA, OCHA - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs -, Secretaría de NU, OMS...) permanecen indiferentes ante este panorama, sin asumir liderazgo, eludiendo hacer declaraciones explícitas que reaviven el debate o les comprometan.

No obstante, el PMA ha avanzado e incrementado su seguimiento de las disputas sobre OMG, aunque tímidamente para no aumentar la atención de los gobiernos a la ayuda alimentaria modificada genéticamente. En febrero de 2004, su órgano de gobierno ha propuesto una nueva política<sup>104</sup> por la que (consciente de que no es su función gobernar las políticas de importación de los receptores) requiere al personal en el terreno estar al día de las legislaciones sobre alimentos modificados genéticamente que se estén gestando<sup>105</sup>. Respeto a todos: destinatario y otros donantes. Por un lado, el par. 36 del Marco Unificado de Políticas respeta a los receptores, al establecer que el PMA cumplirá las normas internacionales sobre importaciones (es decir, las relativas al comercio de productos alimenticios) y, cuando éstas no existan, las políticas nacionales en materia de importaciones. Mientras no se establezcan normas internacionales sobre el comercio de alimentos modificados genéticamente, el PMA adoptará los reglamentos nacionales vigentes (cuando existan) y no impondrá normas a las transacciones comerciales de alimentos en las que intervengan Estados Miembros sin su consentimiento expreso, ni tampoco prestará asesoramiento técnico sobre la conveniencia o formulación de reglamentos en materia de importación de alimentos. Por otro lado, el par. 38 corrobora el amparo otorgado a los donantes: el PMA sólo utilizará como ayuda alimentaria los alimentos cuya inocuidad para el consumo humano se haya comprobado tanto en el país donante como en el país receptor. Para respetar a todos,

---

<sup>104</sup> Vid. PMA, *op. cit* (*Marco Unificado de Políticas del PMA*, Versión actualizada, diciembre de 2003), pp. 11-12, pars. 36 a 38. En el período de sesiones anual de mayo de 2003 aprobó la política relativa a las donaciones de alimentos obtenidos por medios biotecnológicos, tras celebrarse consultas entre PMA y los Directores Generales de la OMC, FAO y OMS.

<sup>105</sup> Cfr. *ibidem* par. 37. Sus oficinas en los países deben estar al corriente de todos los reglamentos nacionales relativos a la importación de alimentos (incluidos los relacionados con los alimentos modificados genéticamente), respetarlos, y tenerlos en cuenta en la ayuda prestada por el PMA (al determinar la composición de las raciones, efectuar compras...) y en la obtención del consentimiento de los beneficiarios para la importación de donaciones de ayuda alimentaria (ya sean alimentos comprados o suministrados en especie).

seguirá aceptando donaciones de alimentos modificados genéticamente y respetará toda solicitud de los donantes de que sus donaciones en efectivo no se utilicen para comprar alimentos modificados genéticamente.

Por su parte, la FAO parece estar a favor de la biotecnología, como vía idónea de reforma de la producción agrícola y ganadera. La biotecnología puede aplicarse a la producción animal, mejorando la salud de los animales, los piensos y las especies. La ingeniería genética también puede reformar la producción de las plantas (desde las semillas, hasta la reducción de la necesidad de agroquímicos), impedir su deterioro, ahorrar trabajo e incrementar su valor nutricional y la producción. Pero se reconocen los obstáculos de los países en desarrollo: falta de información, derechos de propiedad intelectual...<sup>106</sup>.

Las ONG (CRS, World Vision International, CARE, CICR...), expresión de la sociedad civil más libre para tomar postura ante cuestiones de sensibilidad política, sí que se han decantado formalmente. La mayoría no tienen ningún problema con la distribución de alimentos modificados genéticamente, pero adoptan la política de respetar las decisiones del gobierno destinatario sobre qué alimentos son apropiados para su población y de las comunidades de decidir qué alimentos aceptar, si bien en emergencias humanitarias prima la vida de las personas necesitadas según el principio humanitario.

Si EEUU quiere presionar a los países en desarrollo a recibir su ayuda alimentaria con OMG sin otra opción, la UE ha salido en su defensa y suplido el vacío con ayuda alimentaria “limpia”. Esto es acorde con su política alimentaria en el mercado interior: ante la duda los OMG no se comercializan, y una vez autorizados debe informarse (en el etiquetado) al consumidor de que se trata de OMG para que pueda optar por estos u otros productos. En consecuencia, en el caso de la “política alimentaria internacional”, ya sea comercial o concesional (ayuda alimentaria), los importadores también deben tener opción a decidir y debe asistírseles para que desarrollen su normativa nacional sobre seguridad de los alimentos. No sería justo que

---

<sup>106</sup> Vid. G. JUNNE, “Biotechnology: the impact on food and nutrition in developing countries”, en <http://www.fao.org/docrep/U3550t/u3550t0h.htm> (mayo 2004) Es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Ámsterdam y editor del *Biotechnology and Development Monitor*.

según el consumidor sea de un país en desarrollo o desarrollado tuviese un nivel distinto de inocuidad.

*iii.- Debate sobre su legalidad y necesidad*

Una vez sentadas las bases de la controversia, nos corresponde plantear las cuestiones de fondo que subyacen a la misma y reflejan los riesgos que la ayuda alimentaria modificada genéticamente conlleva para la orientación de la ayuda alimentaria hacia el desarrollo.

De este modo, se logra ensalzar la postura adoptada por la UE para la consolidación de la *ayuda alimentaria al desarrollo*. La UE es cautelosa respecto a la aplicación de la biotecnología a los alimentos y, coherentemente, traslada esta convicción al ámbito de la ayuda alimentaria internacional.

Las cuestiones a tratar son dos. Primera, la legalidad de imponer la ayuda alimentaria modificada genéticamente (Capítulo III.3.iii.a)<sup>107</sup>. Y segunda, su necesidad (Capítulo III.3.iii.b).

a) Ayuda alimentaria modificada genéticamente. ¿Imposición humanitaria o derecho absoluto a rechazarla?

La primera cuestión subyacente a los hechos relatados se refiere a la posibilidad de que un receptor de ayuda alimentaria la rechace por contener OMG. Ello supone atender a consideraciones jurídicas: ¿la regulación internacional sobre biotecnología autoriza a rechazar la ayuda alimentaria modificada genéticamente?<sup>108</sup>, ¿y la normativa humanitaria?

---

<sup>107</sup> No aludimos a la legalidad de la introducción de OMG en la ayuda alimentaria, puesto que no existen normas precisas y claras sobre la misma. La normativa de ayuda alimentaria sólo hace referencia a la inocuidad de la ayuda, y según la interpretación que se dé al principio de precaución se definirá esa inocuidad de una manera u otra.

<sup>108</sup> Son muchas las normas que tratan sobre la biotecnología moderna. La FAO las clasifica en un estudio del año 2003 en torno a tres categorías: instrumentos sobre bioseguridad; instrumentos sobre inocuidad de los alimentos, e instrumentos de protección a los consumidores. Los primeros textos se ocupan de los riesgos medioambientales y para la salud humana en caso de liberación (bien para la investigación o para objetivos comerciales) o utilización confinada de OMG, e incluyen, entre otros, el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad. Los segundos se encargan de los riesgos de los alimentos modificados genéticamente para los hombres, y abarcan fundamentalmente los estándares del Codex Alimentarius. Y los últimos se

Con arreglo al *Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad*, de 29 de enero de 2000, los países tienen derecho a optar sobre permitir o no la importación de productos modificados genéticamente<sup>109</sup>. Estas previsiones son aplicables a la ayuda alimentaria, en su calidad de importación alimentaria. Por lo tanto, los países importadores están en su derecho de rechazar la ayuda alimentaria modificada genéticamente y, en el caso en el que la ayuda alimentaria llegue ilícitamente, exigir a la parte de origen la retirada del OVM a sus expensas (repatriándolo o destruyéndolo)<sup>110</sup>. Un antiguo ministro de desarrollo británico (Clare Short) ya lo dijo: “(w)e take the view under the Cartagena Convention, the biodiversity convention, that every country has the right to decide for itself whether to import GM food or seeds and needs the capacity to be able to think about it and make the decision in an intelligent way”. La obligación de respetar el derecho a rechazarla también fue reconocida por el Comité Internacional de Desarrollo del Parlamento británico: “(we have the obligation to) respect the right of aid-dependent governments to refuse genetically- modified commodities if these are offered

---

ocupan del etiquetado de los productos resultantes de la biotecnología. Ningún texto internacional abarca los tres aspectos de los OMG. Vid. L. GLOWKA, *Law and modern biotechnology. Selected Issues of Relevance to Food and Agriculture*, FAO Legislative Study No. 78, FAO/FAO Legal Office, Rome, 2003.

<sup>109</sup> El Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad de 29 enero de 2000 es un acuerdo vinculante complementario al Convenio sobre Diversidad Biológica de 15 de junio de 1992, elaborado con el objetivo de proteger la salud humana y el medioambiente frente a posibles efectos adversos de los productos de la biotecnología moderna. Se aplica a la transferencia, manipulación y utilización a través de movimientos transfronterizos de todos los OVM resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos a la salud humana (art.1), con el objeto de minimizar o eliminar tales riesgos.

Los artículos 7 a 10 y 12 establecen un procedimiento de Acuerdo Fundamentado Previo, aplicable antes del primer movimiento transfronterizo intencional de un OVM destinado a la introducción deliberada en el medioambiente del importador, con el propósito de asegurar que los países reciban la información necesaria para adoptar decisiones informadas sobre la importación de OVM en su territorio, en aras a valorar la inocuidad de los productos importados antes de su comercialización o movimiento transfronterizo. Y el artículo 11 prevé otro procedimiento en el que el importador también posee el poder de decisión sobre la importación cuando se trata de OVM destinados para uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento (es el caso de la ayuda alimentaria). Asimismo, el Protocolo establece un Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología (art. 20), con el objeto de facilitar el intercambio de información sobre OVM y asistir a las Partes en la aplicación del Protocolo.

Por otro lado, otras previsiones no vinculantes reconocen indirectamente la existencia de un derecho a rechazar alimentos modificados genéticamente. Por ejemplo, en el seno del Codex Alimentarius, se han elaborado unas directrices que contemplan el intercambio de información en casos de rechazo de alimentos modificados genéticamente, cfr. CODEX ALIMENTARIUS, *Directrices para el Intercambio de Información entre Países sobre Casos de Rechazo de Alimentos Importados*, CAC/GL 25-1997, en <http://www.fao.org/DOCREP/005/X4489S/x4489s06.htm> (agosto 2004)

<sup>110</sup> Cfr. el art. 25 del Protocolo de Cartagena. En el primer apartado se clarifica qué se entiende por movimientos transfronterizos ilícitos: “los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados realizados en contravención de las medidas nacionales que rigen la aplicación del presente Protocolo”.



as food aid”<sup>111</sup>. El principal problema de este acuerdo internacional es su limitación subjetiva, esto es, la aplicación a los movimientos transfronterizos entre Estados Parte y sólo a los fines de los artículos 17 y 24 aplicable a los movimientos entre Estados Parte y Estados no Parte (art. 3.k). Porque muchos de los países receptores de ayuda alimentaria se encuentran en el segundo grupo, y entre los donantes destaca, como viene siendo habitual, la ausencia de los Estados Unidos<sup>112</sup>.

En situaciones de crisis alimentaria (en las que se presta ayuda alimentaria humanitaria) surgen algunas complicaciones a la aplicación del Protocolo: ¿este derecho a rechazar alimentos modificados genéticamente es absoluto o admite excepciones en caso de emergencia? Parece que entrarían en conflicto el derecho a rechazar la importación y el principio humanitario<sup>113</sup>. No obstante, este conflicto es intencionado, provocado por los países pro-OMG y las multinacionales para forzar la introducción de OMG en los países en desarrollo so pretexto de valores humanitarios, cuando lo que protegen son sus intereses político-económicos<sup>114</sup>. Entonces, no queda claro cuál es el valor que prima.

---

<sup>111</sup> Citas de INSTITUTE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION/GEORGETOWN UNIVERSITY SCHOOL OF FOREIGN SERVICE, *op. cit.* pp. 38 y 45 (nota 66), respectivamente.

<sup>112</sup> Para una lista actualizada de las Partes, *vid.* CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, “Cartagena Protocol on Biosafety (Montreal, 29 January 2000). Status of Ratification and Entry into Force”, en <http://www.biodiv.org/biosafety/signinglist.aspx?sts=rtf&ord=dt&print=1> (agosto 2004)

<sup>113</sup> Una Directriz de Esfera sobre ayuda alimentaria recoge el imperativo humanitario: debe darse prioridad a salvar vidas con todos los recursos disponibles, *cfr.* el primer principio de la *Carta Humanitaria*, *op. cit.* Pero por otro lado, la nota de orientación 2 a la Norma 3 relativa a la planificación de la ayuda alimentaria señala que “(l)as normativas nacionales sobre la recepción y uso de alimentos genéticamente modificados deben ser comprendidas y respetadas. La ayuda alimentaria externa deberá tener en cuenta estas normativas a la hora de planificar programas de ayuda alimentaria”, *cfr.* Capítulo 3 del Manual de Esfera, sobre *Normas mínimas en materia de seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria*, *op. cit.*

<sup>114</sup> ¿No es lo mismo que utilizar los alimentos como arma o instrumento de presión política y de expansión de nuevos mercados?

L. BOISSON DE CHAZOURNES, *op. cit.* (“Conclusions”), p. 181, aporta una valiosa reflexión sobre la interacción seguridad alimentaria-asistencia humanitaria. La primera tiene repercusiones en la segunda: “(l)´assistance humanitaire fait place à des aspects de sécurité alimentaire”. A este respecto, evoca el problema de la negociación de la aceptación de la asistencia alimentaria en el caso que nos ocupa (la proporcionada por los Estados Unidos a los países del África austral en el verano de 2002) “(l)´assistance alimentaire américaine contenait des produits fabriqués à base d´ OGM. Certains pays ont mis en avant l´accès au marché européen et l´approche très contrôlée en ce domaine pour refuser l´aide américaine – *Le Monde* 17 août 2002 p. 2-. *La Communauté européenne a dû fournir des assurances d´accès au marché, pour que les pays concernés acceptent une aide si nécessaire au regard de besoins alarmants-World Bank Press Review, 19 septembre 2002 p. 7-”.*

En el supuesto de *ayuda alimentaria al desarrollo*, la excusa humanitaria no sirve, y los únicos argumentos que pueden esgrimirse por los países pro-OMG para justificar la introducción forzada de ayuda alimentaria modificada genéticamente se corresponden con dos principios: el de la liberalización del comercio (como ha hecho EEUU contra la UE) y el de precaución interpretado en sentido laxo<sup>115</sup>. Esto provoca, de nuevo, una tensión entre la seguridad alimentaria y la liberalización del comercio. En función de cual de los dos prevalezca, se alejará o no el régimen de ayuda alimentaria del desarrollo. Los alegatos de los donantes de ayuda alimentaria modificada genéticamente abogan por la primacía de la liberalización del comercio y tensan la balanza a su favor. Como el régimen internacional de ayuda alimentaria no soluciona de modo general el conflicto, la postura de cada donante condicionará que se de lo contrario<sup>116</sup>.

Todo ello deja abierta la cuestión de la ayuda alimentaria y la biotecnología. En el caso de la ayuda alimentaria humanitaria, el debate sobre ayuda alimentaria y OMG es inconcluyente, pues queda la duda de la posible primacía del principio humanitario sobre el derecho a rechazar la ayuda. Y en el supuesto de la *ayuda alimentaria al desarrollo* (no de emergencia) tampoco está zanjado, pues se enfrenta la seguridad alimentaria (protegida por el principio de precaución y el Protocolo de Cartagena) y el libre comercio, y las normas que los regulan.

b) ¿Son necesarios los organismos modificados genéticamente para lograr la seguridad alimentaria y acabar con el hambre?

Otra cuestión más amplia se refiere a la necesidad de esta ayuda alimentaria modificada genéticamente. La presentación de los OMG como panacea frente al hambre y la malnutrición es intrínsecamente interesada y parte de una premisa errónea: el

---

<sup>115</sup> Poseemos una visión estricta del principio de precaución. Y estimamos que supone que, en caso de duda sobre la inocuidad de un producto alimentario, éste no se introduce en la cadena alimenticia hasta no constatar científicamente los riesgos que conlleva para la salud. Cfr. art. 1 del Protocolo de Cartagena, Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, además de la normativa de ayuda alimentaria que protege la inocuidad de los productos (Convenio sobre Ayuda Alimentaria, Código de Ética del Codex, Reglamento nº 1292/96...).

<sup>116</sup> Hemos visto que, en las instituciones y normas multilaterales de ayuda alimentaria, el conflicto de intereses cede en beneficio de los comerciales. Está en manos de los regímenes nacionales y regionales (como el de la UE) que se dé otra orientación a la ayuda alimentaria, más próxima al desarrollo. Respecto al régimen de la Unión, un análisis de la normativa y organización de la ayuda, y su aplicación, desvela la existencia de una inclinación a orientar la ayuda alimentaria al desarrollo.

hambre se debe fundamentalmente a problemas de producción (y la seguridad alimentaria es la seguridad alimentaria nacional en un sentido primitivo). Desde esta afirmación neomaltusiana<sup>117</sup> que ya hemos rebatido anteriormente se concluye que, habida cuenta de que en los países en desarrollo se experimentan limitaciones de la producción agrícola (el bajo rendimiento de los cultivos y la creciente población en la era de la post-Revolución Verde), son necesarias alternativas que permitan cubrir la “food gap” y alimentarse a los habitantes de los países del Tercer Mundo.

Llegados a este punto, los partidarios de los OMG presentan la biotecnología agrícola como una importante (e incluso única) opción viable y efectiva para hacer frente a estos problemas. Este grupo es propio de personalidades e instituciones oficiales: Per Pinstrup- Andersen (antiguo Director del IFPRI y reciente ganador del Premio Mundial de la Alimentación), centros como el IFPRI, la OCDE, la Fundación Rockefeller, el BM, la FAO y numerosas organizaciones internacionales<sup>118</sup>. Señaló Pinstrup- Andersen “*(if technological development bypasses poor people, opportunities for reducing poverty, food insecurity, child malnutrition and natural resource degradation will be missed, and the productivity gap between developing and developed country agriculture will widen. Such an outcome would be unethical indeed*”<sup>119</sup>. La clave es la producción, y las cuestiones de redistribución/acceso, sin dejar de ser

---

<sup>117</sup> Scoones explica cómo ha resurgido este pensamiento: “(a) recent flurry of increasingly sophisticated – but inevitably assumption laden- models have rekindled a policy focus on food security issues, and an emphasis on the need to increase agricultural production for growing populations. This has been further fuelled by debates about the implication of new trade regimes under the WTO. These discussions have firmly re- established the centrality of global food security issues in international policy discourse – with scenario models, production gap predictions and Malthusian overtones surprisingly reminiscent of the debates in the 1970s”, en I. SCOONES, “Can Agricultural Biotechnology Help Prevent Famine? A Sceptical Look at the Emerging `Consensus’”, paper presented at the *Conference of the Institute of Development Studies (IDS) “Ending Famine in the 21<sup>st</sup> Century”*, 27 February-1 March 2002, p. 2, en <http://www.ids.ac.uk/ids/pvty/Famine/Scoones.pdf> (mayo 2004)

<sup>118</sup> Para profundizar en algunas de sus posturas, *vid.* AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT DEPARTMENT, WORLD BANK/AUSTRALIAN CENTRE FOR INTERNATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH/ AUSTRALIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE BUREAU/ INTERNATIONAL SERVICE FOR NATIONAL AGRICULTURAL RESEARCH, *op. cit.* p. iii; H. W. KENDALL, “The Bioengineering of Crops”, Report of the World Bank Panel on Transgenic Crops, *Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series*, No. 23, Washington, WB, December 1997, pp. 1-33; CGIAR/National Academy of Science, Conference on *Ensuring Food Security, Protecting the Environment, Reducing Poverty in Developing Countries: Can Biotechnology Help?*, Washington D.C., 21-22 October 1999; y OECD, Conference on the Scientific and Health Aspects of Genetically Modified Foods, *GM Food Safety: facts, Uncertainties, and Assessment*, Edinburgh, 28 February-1 March 2000.

<sup>119</sup> P. PINSTRUP-ANDERSEN y COHEN, “Biotechnology and the CGIAR”, paper for the Conference on *sustainable agriculture in the millennium- impact of modern biotechnology on developing countries*, 28-31 May 2000, Brussels, p. 22.

importantes, son imposibles de aplicar. El factor básico es la presión demográfica y la Revolución Verde el modelo de solución ideal. Lo refleja el Nuffield Report, con su rechazo de la opción de la redistribución y defensa de una solución tecnológica concentrada para crear una biotecnología “pro- poor”:

*“(p)olitical difficulties of redistribution within, let alone among, countries are huge. Logistical problems and costs of food distribution also militate against sole reliance on redistributing income (ie. demand for food) to meet present, let alone future, needs arising from increasing populations in less developed countries. Hence, we must stress the importance of any new options that will secure higher direct and indirect employment and cheap food in labour- surplus developing countries... What is required is a major increase in support for GM crop research and outreach directed at employment- intensive production of food staples within developing countries”<sup>120</sup>.*

La Declaración Política sobre Biotecnología de la FAO sigue esta línea, cada vez más influyente:

*“(l)a biotecnología ofrece instrumentos poderosos para el desarrollo sostenible de la agricultura, la pesca y la actividad forestal, así como de las industrias alimentarias ... (y) puede contribuir en gran medida a satisfacer ... las necesidades de una población en crecimiento y cada vez más urbanizada...(ya que contribuye a) incrementar el suministro de alimentos y superar la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad...(pues incrementa) la productividad y la producción de plantas y animales”<sup>121</sup>.*

---

<sup>120</sup> El subrayado es nuestro. NUFFIELD COUNCIL ON BIOETHICS, *Genetically modified crops: ethical and social issues*, 1999, pars. 4.8 y 4.10. Un resumen del Informe de 1999 y el informe posterior de seguimiento del año 2003 (NUFFIELD COUNCIL ON BIOETHICS, *The use of genetically modified crops in developing countries a follow-up Discussion Paper*, 2003) se encuentran en [http://www.nuffieldbioethics.org/filelibrary/pdf/gm\\_crops\\_paper\\_final.pdf](http://www.nuffieldbioethics.org/filelibrary/pdf/gm_crops_paper_final.pdf) (agosto 2004)

<sup>121</sup> Cfr. FAO, *Declaración de la FAO sobre biotecnología*, marzo 2000, en <http://www.fao.org/biotech/stat.asp> (diciembre 2004)

Esta actitud de la FAO le ha valido numerosas críticas. Vid. las de VIA CAMPESINA, “FAO promueve transgénicos, golpe en la cara para defensores de la soberanía alimentaria”, Comunicado de Prensa Tegucigalpa, 21 mayo 2004, en “Via Campesina-Español-Comunicados de prensa”, [http://www.viacampesina.org/art\\_sp.php3?id\\_article=333](http://www.viacampesina.org/art_sp.php3?id_article=333) (junio 2004)

Por nuestra parte, ya hemos analizado la realidad y acreditado que el hambre se debe a la falta de acceso a alimentos suficientes cuantitativa y cualitativamente, y abogamos por un alivio del hambre a largo plazo basado en estrategias amplias que atiendan a todos los factores que conducen y perpetúan la pobreza y el hambre (seguridad alimentaria individual en sentido moderno). Obviamente, la biotecnología, si bien puede conllevar ventajas y facilitar el desarrollo agrícola de estos países, hoy por hoy parece sólo servir a los intereses de los países desarrollados<sup>122</sup>. Ello no quiere decir que la rechacemos de lleno y en todo caso, sino que los beneficios de esta nueva tecnología sólo llegarán a los subdesarrollados si se cambian otros aspectos de las relaciones internacionales entre Primer y Tercer Mundo y se configura una “biotecnología al servicio de los pobres”. Los principales obstáculos que les impiden disfrutar de las ventajas de la biotecnología son económicos (patentes, deuda...) y sociales (falta de conocimientos y de infraestructura para integrar la biotecnología en sus países). Por eso la biotecnología que podría servir a los intereses de los países del Tercer Mundo se viene denominando “pro- poor biotechnology”<sup>123</sup>.

Pero la biotecnología no es la única solución al hambre y la pobreza, ni la más adecuada, porque, en su configuración actual, no proporcionará beneficios reales a los pobres ni eliminará el hambre y las hambrunas. Las causas son obvias, ya las hemos tratado. No se dan las condiciones político-económicas necesarias, no hay suficientes

---

<sup>122</sup> La biotecnología es un instrumento, y en función del uso que se le dé servirá para unas finalidades u otras. Comparte nuestra opinión S. T. CROOKE, “Introduction”, *Rutgers Computer & Technology Law Journal*, Vol. 11 No. 2, 1985, pp. 283-291, p. 291: “*biotechnology is only a tool, how we use the tool and how it affects the sort of home we build for ourselves and our children are issues of greater importance*”.

Como “*(b)iototechnology’s evolution (has been) driven largely by the decisions of company directors and research scientists in the private sector, who are preoccupied with corporate profitability and competitiveness, rather than the problems of poverty, food security and economic development in poor countries*”, en la actualidad la biotecnología no está al servicio de los pobres y resulta necesaria su democratización, INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES, “The politics of GM policy”, *IDS news*, 2002, en <http://www.ids.ac.uk/ids/news/Archive/GMReport.html> (mayo 2004)

<sup>123</sup> Este tipo de biotecnología presupone que los países del Sur se puedan beneficiar de recursos de base diversificados y de una efectiva transferencia de tecnologías, información y de *know-how* por parte de los países del Norte. Por otro lado, requiere de estrategias de desarrollo enraizadas en la realidad local, y no de estrategias de producción agrícola e industrial enfocadas exclusivamente a la exportación comercial. Vid. D. O. HALL y J. WOODS, *op cit.* p. 72, quienes siguen diciendo: “*ce ne sont pas les lois internationales sur la propriété intellectuelle qui favoriseront une juste exploitation des matières premières par le Nord et le transfert de technologie gratuit vers le Sud*”.

Para que la biotecnología adopte este enfoque, debe emplearse para crear (empleando la distinción de Marx) “use value”, y no “exchange value” como se viene haciendo (según prueban los derechos de propiedad intelectual, por ejemplo), vid. G. WINTER, “Biotechnology policies”, en M. PRIEUR y S. DOUMBÉ-BILLÉ (dirs.), *Droit de l’environnement et développement*, Pulim, Limoges, pp. 142-148.

recursos públicos disponibles, y parece que el sector privado no quiere colaborar y suplirlos. El propio Nuffield Report (par. 4.23) lo reconoció:

*“(a)s GM crop research is organised at present, the following worst case scenario is all too likely: slow progress in those GM crops that enable poor countries to be self- sufficient in food; advances directed at crop quality or management rather than drought tolerance or yield enhancement; emphasis on innovations that save labour costs (for example, herbicide tolerance), rather than those which create productive employment; major yield- enhancing progress in developed countries to produce, or substitute for GM crops now imported (in conventional non-GM form) from poor countries”.*

La biotecnología está orientada a las necesidades de la agricultura comercial a gran escala, no a las del agricultor de subsistencia; la mayoría de países en desarrollo carecen de los recursos financieros y de la infraestructura científica para desarrollar sus propios programas biotecnológicos de cultivos que son importantes para alimentar a su población; y ha descendido la investigación agrícola pública. En definitiva, las tecnologías de OMG se están privatizando crecientemente, lo que les induce a centrarse en los cultivos y prioridades de los países industrializados, en vez de en los de los países en desarrollo.

Por lo tanto, que la biotecnología no sea, hoy por hoy, la solución al hambre, no se debe sólo a que la causa del hambre no sea la producción, sino también a un problema más profundo: la desigualdad política y económica de los países en desarrollo, perpetuada por la práctica internacional y las organizaciones internacionales<sup>124</sup>. Hay que buscar otras alternativas y afrontar otras cuestiones más esenciales que impiden que la “pro- poor biotech” sea una realidad.

En suma, la ayuda alimentaria modificada genéticamente (producto de la ingeniería genética) no es necesaria para acabar con el hambre, y sus beneficios sólo compensarían a los países en desarrollo si desapareciesen las desigualdades

---

<sup>124</sup> Susan George equipara los efectos que poseerá la biotecnología a los desastres de la Revolución Verde, cfr. S. GEORGE, “La sécurité alimentaire dans le siècle à venir”, *Label France* (Magazine du Ministère des Affaires étrangères), janvier 2002, en <http://www.tni.org/archives/george/label.htm> (mayo 2004)

socioeconómicas aludidas. Postular la aplicación de la biotecnología a cualquier precio, no es sino alejar el régimen de ayuda alimentaria del desarrollo. Nos queda la duda de la futura configuración del sistema de ayuda alimentaria internacional: ¿primarán los intereses estadounidenses o los comunitarios? Lo que está claro es que, con una dosis de interés propio, la Unión Europea protege a los destinatarios de ayuda alimentaria de la introducción forzada de alimentos modificados genéticamente y corrobora, en este punto, que la principal orientación de su ayuda es el desarrollo.

