

La ayuda alimentaria española en la lucha contra el hambre

Paula San Pedro

Intermon Oxfam

Mayo de 2010

El hambre continúa siendo una lacra global en pleno siglo XXI acentuada por la crisis de los precios de los alimentos de 2007 y 2008. A cinco años de cumplirse el plazo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, el primero de ellos, reducir el hambre a la mitad, está más lejos que nunca de cumplirse. La ayuda alimentaria juega un rol clave en hacer frente a este problema. España no sólo debe aumentar el volumen de los fondos destinados a este tipo de ayuda sino, especialmente, mejorar su calidad si quiere cumplir con sus compromisos en la lucha contra el hambre.

Índice

Glosario

Conceptos

Resumen Ejecutivo

1. Introducción

1.1. La crisis y la disponibilidad de alimentos

1.2. Retroceso en el Objetivo del Milenio 1: la reducción del hambre mundial en el punto de mira

1.3. Una ayuda alimentaria de calidad para hacer frente a la crisis

2. Ayuda Alimentaria Internacional

2.1. Datos

2.2. Donantes

2.3. Receptores

2.4. Canales

2.5. Categorías de la Ayuda Alimentaria

2.6. Provisión de la Ayuda Alimentaria

2.7. Ayuda subsidiada vs. en forma de préstamo

2.8. Ayuda monetizada vs. dirigida directamente a los beneficiarios

3. Ayuda Alimentaria Española

3.1. La ayuda alimentaria vista desde el marco teórico

3.2. La cantidad de ayuda puesta en perspectiva

3.3. Dónde ha ido la ayuda alimentaria española

3.4. Canales empleados

3.5. Tipo de ayuda

3.6. Provisión de la ayuda

3.7. Ayuda reembolsable

3.8. Análisis de las partidas de la ayuda alimentaria: Uso de Mecanismos Alternativos

4. Conclusiones y Recomendaciones

Notas

Glosario

AECID Desarrollo	Agencia Española de Cooperación Internacional al
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CIS	Commonwealth of Independent States
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OCDE Económico	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OMUDES	Organismos multilaterales de desarrollo
ONGD	Organización no gubernamental de desarrollo
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PMA	Programa Mundial de Alimentos
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Conceptos

- Categorías de la ayuda alimentaria

- *Ayuda de emergencia:* Este tipo de ayuda se distribuye de forma gratuita a un contexto de inseguridad alimentaria como puedan ser conflictos civiles, desastres naturales o refugiados, aunque muchos países que se enfrentan a situaciones de inseguridad alimentaria crónica reciben esta ayuda. Normalmente es distribuida por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y por las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).
- *Ayuda por programa:* Esta ayuda representa un instrumento de asistencia financiera en especie. La ayuda por programa es enviada de forma bilateral de un gobierno a otro para que éste la ponga a la venta en el mercado (lo que se conoce como “monetización”), por lo que no está orientada específicamente a los sectores vulnerables.
- *Ayuda por proyecto:* La ayuda por proyecto es aquella que apoya actividades concretas relacionadas con la agricultura, el desarrollo económico, la nutrición y la seguridad alimentaria, tales como alimentos por trabajo o los programas de alimentación escolar. Los principales canales a través de los cuales se distribuye esta ayuda son las ONGD y el PMA, aunque a veces hay países receptores que también la administran.

- Provisión de la ayuda alimentaria

- *Transferencias directas:* denominada también ayuda alimentaria en especie. Se produce cuando el país donante compra alimentos directamente en su mercado nacional que después exporta al receptor. En muchos casos es una vía para dar salida a los excedentes agrícolas del donante.
- *Compra local:* se produce cuando el donante compra los alimentos directamente en el mercado local del país receptor.
- *Compra triangular:* se refiere a aquellas compras que se hacen en un tercer país, que debe ser un país en desarrollo, para desembolsarse en el país receptor.

- **Ayuda alimentaria monetizada:** es la ayuda alimentaria que se vende en el mercado para generar efectivo, se dice entonces que la ayuda alimentaria se está “monetizando”. Normalmente este tipo de ayuda coincide con la ayuda por programas aunque también la ayuda por proyectos y, en menor medida, la ayuda de emergencia puede monetizarse.

- **La Ayuda Alimentaria según el Comité de Ayuda al Desarrollo:** según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la ayuda alimentaria se divide en dos partidas: la ayuda alimentaria de emergencia (bajo el código 72040) y la ayuda alimentaria de desarrollo (bajo el código 52010).

- *Ayuda alimentaria de emergencia:* se refiere aquella que normalmente es de distribución general gratuita o programas especiales de alimentación complementaria; ayuda a corto plazo para grupos

predefinidos de población afectados por situaciones de emergencia. Excluye los programas de ayuda 52010.

- *Ayuda alimentaria de desarrollo*: consta del suministro de productos para la alimentación humana al amparo de programas nacionales o internacionales, con inclusión de los costes de transporte; pagos en metálico para la adquisición de alimentos; ayuda alimentaria para proyectos; ayuda alimentaria para venta al público cuando no se haya especificado el sector beneficiario. Se excluye la ayuda alimentaria de emergencia. Esta partida también se conoce como ayuda a la seguridad alimentaria pero en este documento nos vamos a referir a ella como ayuda alimentaria de desarrollo para evitar confusiones con el concepto más amplio de seguridad alimentaria.

Con respecto a las categorías señaladas anteriormente, la ayuda de programas y la ayuda de proyectos se contabilizan dentro de la ayuda alimentaria de desarrollo.

Resumen ejecutivo

A pesar de los logros alcanzados en las últimas décadas del siglo pasado, a principios de siglo XXI el hambre vuelve a ser la gran lacra de nuestros tiempos. España, con su creciente papel como donante en la comunidad internacional, tiene un rol clave que jugar para evitar que los niveles mundiales de desnutrición se agudicen aún más.

El número de personas desnutridas ha alcanzado niveles históricos en 2009 superando los 1.020 millones, lo que equivale a una de cada seis personas del planeta. La crisis de los precios de los alimentos de 2007 y 2008 está detrás de este aumento. Desde que estalló, el número de personas que padecen hambre ha aumentado en más de 150 millones.

Lamentablemente, esta crisis no va a ser la última. Las recientes fluctuaciones de los precios mundiales de los alimentos han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de este mercado ante las turbulencias económicas. El cambio climático y sus cada vez más virulentos efectos y la estrecha relación entre la volatilidad de los precios de las materias primas y los precios de la energía, aumentan la probabilidad de que en el futuro haya más shocks y fluctuaciones de los precios de los alimentos más agudas. Pero será la volatilidad en los precios la que seguirá afectando más a quienes tienen menos capacidad de reacción y adaptación.

A pesar de todo, la crisis actual no es una crisis nueva sino el empeoramiento repentino de una crisis estructural que en las últimas décadas ha privado el acceso a un alimento adecuado a cientos de millones de personas. La fragilidad del sistema alimentario ha sido la causa del rápido aumento del número de personas que pasan hambre por lo que se hace más urgente que nunca responder a sus causas subyacentes.

El encarecimiento de los alimentos ha hecho que a menos de cinco años para que se cumpla el plazo para la consecución de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, el primero de ellos, la lucha contra el hambre, esté más lejos que nunca de alcanzarse. Así lo indican los niveles de desnutrición, que no han dejado de aumentar tanto en términos relativos como absolutos desde que se inició la crisis de los precios. Lo ha hecho principalmente en Asia y Pacífico, donde el número de personas desnutridas ha aumentado en más de 40 millones y en el África Subsahariana donde lo ha hecho en más de 24.

Los tentáculos del hambre van a tener consecuencias aún incalculables. Especialmente para las más de 1.000 millones de personas que viven con menos de un dólar al día y que parten ya de una situación de vulnerabilidad crítica. Pero además, sobre muchos ámbitos, especialmente aquellos relacionados con la salud y la educación que dificultarán alcanzar los Objetivos del Milenio relacionados con estos sectores.

En este contexto, la ayuda alimentaria ha de jugar un papel clave. No sólo en términos de cantidad sino especialmente de calidad. Aunque la comunidad internacional ha reaccionado positivamente desde el principio de la crisis aún hay mucho que hacer. A pesar de que se ha revertido la tendencia a la baja del volumen de ayuda alimentaria global, el incremento del 5% en 2008 ha sido insuficiente para hacer frente a las crecientes necesidades.

Hoy más que nunca es trágico que este tipo de ayuda siga teniendo un sesgo comercial. A pesar de la crisis y de la demanda de alimentos, las transferencias directas han sumado el 90% del total de los fondos aportados. Es clave que la ayuda alimentaria deje de ser una válvula de escape de los excedentes agrícolas de los países desarrollados y se convierta realmente en un instrumento clave para salvar vidas.

La ayuda alimentaria española se ha desmarcado de la tendencia decreciente de la ayuda internacional teniendo en cuenta que desde 2000 hasta 2008 ha crecido en un 2.896%, y concretamente un 144% desde 2007. Un aumento menos impresionante si se considera que los niveles de ayuda alimentaria de los que se partía eran extremadamente bajos (algo de 150.000 toneladas en 2000, frente al millón y medio de Alemania o los dos de Reino Unido). Esto le ha permitido situarse por primera vez entre los 20 principales donantes del mundo (puesto 16) en 2008.

Entre los canales de ayuda cabe destacar el absoluto protagonismo que ha tenido la vía multilateral, a través de la cual se ha desembolsado el 90% de la ayuda alimentaria española en 2008, alcanzado un máximo histórico. En este sentido, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) sobresale como la principal agencia gestora de estos fondos ya que ha distribuido el 36% del total de esta ayuda.

España ha mantenido la misma senda que el resto de la comunidad de donantes aumentando el peso de la ayuda alimentaria de emergencia en detrimento de la ayuda por programas y en menor medida de la ayuda por proyectos. En base a los datos del período 2000-2008, la ayuda de emergencia ha supuesto el 73% del total de la ayuda frente al 17% de la ayuda por proyectos y al 10% de la ayuda por programas. Estas cifras son el resultado de un importante cambio de tendencia en relación a la década de los noventa cuando la ayuda por programas era la principal modalidad.

Hasta 2006, las transferencias directas fueron la principal modalidad de ayuda utilizada por España empleándose más como un instrumento comercial que como una herramienta de cooperación. A partir de ese año, este tipo de provisión ha caído en volumen a favor de las compras locales y triangulares que han ido aumentando hasta convertirse en las principales vías de distribución.

La cooperación española ha utilizado la compra y distribución de alimentos de forma casi exclusiva a pesar de que dentro de la ayuda alimentaria existe una gran variedad de instrumentos (dinero por trabajo, alimento por trabajo, microcréditos etc.). Esta falta de diversidad disminuye la efectividad de la ayuda dado que no siempre la ayuda alimentaria en especie es la modalidad más adecuada y adaptada a las necesidades.

En este contexto, la ayuda alimentaria es un instrumento clave (junto a otros sectores como la inversión en agricultura y el desarrollo rural). Este tipo de ayuda puede salvar vidas en los momentos más críticos de una emergencia pero también puede ofrecer los recursos necesarios para garantizar la seguridad alimentaria a medio y largo plazo. Sin embargo, no siempre se emplea de forma adecuada, no se destina a quienes más lo necesitan y no se utilizan las modalidades de ayuda más apropiadas.

Del análisis realizado se extraen las siguientes recomendaciones destinadas al Gobierno español y a los diversos actores de la cooperación española;

1. Aumentar los fondos destinados a la ayuda alimentaria (incluyendo ayuda alimentaria de emergencia y de desarrollo) para poder hacer frente a las consecuencias derivadas de la crisis de los precios. Este incremento no puede ir en detrimento de otros sectores clave en la lucha contra el hambre (como la agricultura y el desarrollo rural).
2. Elaborar análisis de contexto previos a cada intervención. Estos análisis deberán identificar a los grupos de población con mayores niveles de desnutrición y las necesidades más apremiantes. En base a ello, deberá seleccionar los mecanismos más adecuados.
3. Reducir a cero la ayuda ligada tal y como se señala el Plan Director 2009-2012. Las transferencias directas deben eliminarse a favor de las compras locales o triangulares y así evitar los efectos perjudiciales sobre el mercado local y sobre los productores.
4. Revisar los criterios de selección de los países receptores. La principal motivación de la ayuda debe ser responder a las necesidades alimentarias de los países con mayores niveles de desnutrición. Los lazos históricos o los intereses políticos y geoestratégicos del donante no deben formar parte de estos criterios.
5. Continuar reduciendo la ayuda por programas dado el coste que tiene para el país receptor al no estar asociada a ningún objetivo nutricional o de desarrollo, ni a ningún grupo de población concreto.
6. Mayor seguimiento y transparencia de los desembolsos canalizados a través del Programa Mundial de Alimentos. Teniendo en cuenta el peso que tiene dentro del total de la ayuda, la cooperación española debe indicar con mayor precisión el destino de estos fondos.
7. Mantener la ayuda reembolsable en cero a pesar de la crisis financiera y de la potencial necesidad de aumentar la ayuda oficial al desarrollo a base de este tipo de préstamos.
8. Incrementar la diversificación de instrumentos más allá de la compra y distribución de ayuda alimentaria. En base al análisis de necesidades se podrá identificar los mecanismos más adecuados para la población beneficiaria.
9. Mayor transparencia y rigurosidad al incluir las partidas de ayuda alimentaria de desarrollo para facilitar la rendición de cuentas.

1 Introducción

1.1. Las crisis y la disponibilidad de alimentos

Los años 2007 y 2008 pasarán a la historia como los años de la crisis de las materias primas. Esta crisis, junto a la crisis financiera posterior, ha sumido en el hambre y la pobreza a millones de personas y ha convertido la seguridad alimentaria en un lujo fuera del alcance de gran parte de la población de los países en desarrollo.¹

La subida de los precios de los alimentos alcanzó su pico a mediados de 2008. Desde entonces, los precios han ido cayendo, en gran medida por la crisis económica, aunque los precios de los alimentos en los mercados domésticos de los países pobres a nivel global siguen siendo superiores a los precios promedio del periodo 2000-2005.² En febrero de 2010, los precios internacionales habían caído por debajo del nivel de hace dos años, mientras que los precios locales en los países en desarrollo permanecían por encima de los niveles previos a la crisis,³ debido a la transmisión imperfecta de los precios de los mercados mundiales a los locales.⁴

Lamentablemente, esta crisis no va a ser la última. Las recientes fluctuaciones de los precios mundiales de los alimentos han demostrado lo vulnerable que es este mercado ante las turbulencias económicas. El cambio climático y sus cada vez más virulentos efectos, la mayor integración e interrelación mundial y la estrecha relación entre los precios de las materias primas y los precios de la energía, aumentan la probabilidad de que en el futuro haya más shocks y fluctuaciones en los precios de los alimentos más agudos. Pero será la volatilidad de los precios la que seguirá afectando más a quienes tienen menos capacidad de reacción y adaptación.

A pesar de todo, la crisis actual no es una crisis nueva sino el empeoramiento repentino de una crisis estructural que en las últimas décadas ha privado del acceso a una alimentación adecuada a cientos de millones de personas. La fragilidad del sistema alimentario ha sido la causa del rápido aumento del número de personas que pasan hambre por lo que se hace más urgente que nunca responder a sus causas subyacentes.

El encarecimiento súbito de los alimentos tiene un efecto devastador en el bienestar de las más de 1.000 millones de personas que viven con menos de un dólar al día, especialmente de las familias más pobres de los países menos desarrollados y concretamente de las mujeres y de aquellos que no tienen tierras. Estas familias, en media, se gastan entre el 50% y el 80% de sus ingresos en comida.⁵ Lejos de beneficiarse de la subida de los precios de los alimentos, la mayoría de los productores de los países en desarrollo también han salido perjudicados de esta crisis, dado que los más pobres son consumidores netos de alimentos porque su producción no es suficiente para abastecer las necesidades básicas de la familia.

El incremento de los precios afecta directamente al consumo ya que la ingesta de alimentos es más reducida en cantidad, de peor calidad y de menor valor nutricional. Al mismo tiempo, el incremento en el gasto en alimentos deja menos dinero para otros bienes esenciales y pone en peligro el acceso a servicios sociales básicos.⁶ Esto ha forzado a muchas familias a tener que vender bienes claves para mantener su medio de vida (ganado, tierra etc.) y a decidir qué miembros de la familia se verá obligado a reducir su educación, su consumo de alimentos o sus gastos sanitarios.⁷

⁴ **La ayuda alimentaria española en la lucha contra el hambre**, Informe de investigación de Intermón Oxfam . Mayo 2010

Esta crisis ya ha dejado a su paso un panorama desolador al margen del comportamiento de los precios de los alimentos en el futuro, pues muchas familias pobres ya han agotado los mecanismos para hacer frente a este tipo de shocks, y han quedado en una situación de extrema vulnerabilidad y con consecuencias nutricionales, en la salud y en la educación muy difíciles de superar.

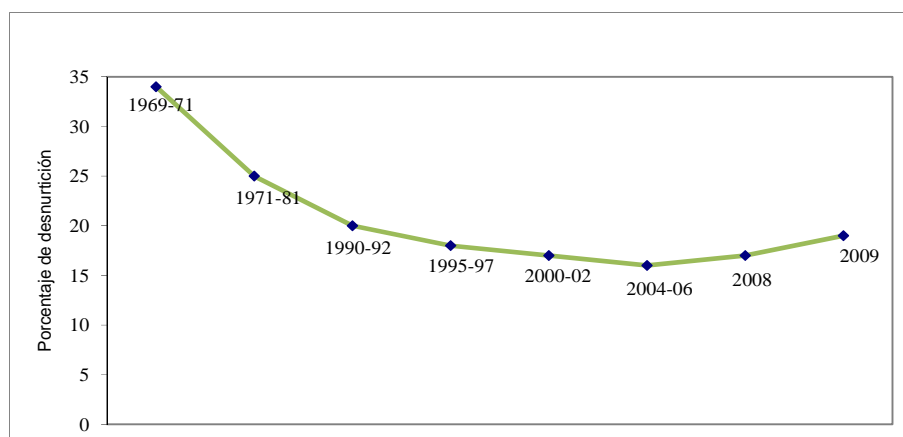
1.2. Retroceso en el Objetivo del Milenio 1: la reducción del hambre mundial en el punto de mira

Objetivo del Milenio 1: Reducir el Hambre.

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. Es decir, pasar de 840 millones de personas que padecían hambre en 1990 a 420 millones en 2015. Los indicadores empleados para ello son: el porcentaje de niños menores de 5 años con peso inferior al normal y la proporción de la población que no alcanza el nivel mínimo de consumo de calorías.

La crisis de alimentos y la crisis financiera están revirtiendo los progresos logrados en los últimos diez años en la lucha contra el hambre y la malnutrición. Antes de que estallara la crisis de los alimentos en 2007, había en el mundo en desarrollo unos 850 millones de personas que padecían hambre crónica. En 2008, esa cifra aumentó en 109 millones llegando a los 960 millones. Actualmente, esta cifra ha alcanzado unos niveles históricos, que no se daban desde la década de los 70, de más de 1.020 millones.⁸ De este número, 129 millones de niños y niñas están por debajo de su peso normal.⁹

Figura 1. Porcentaje de personas desnutridas en el mundo 1970-2009



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de FAO, 2010.

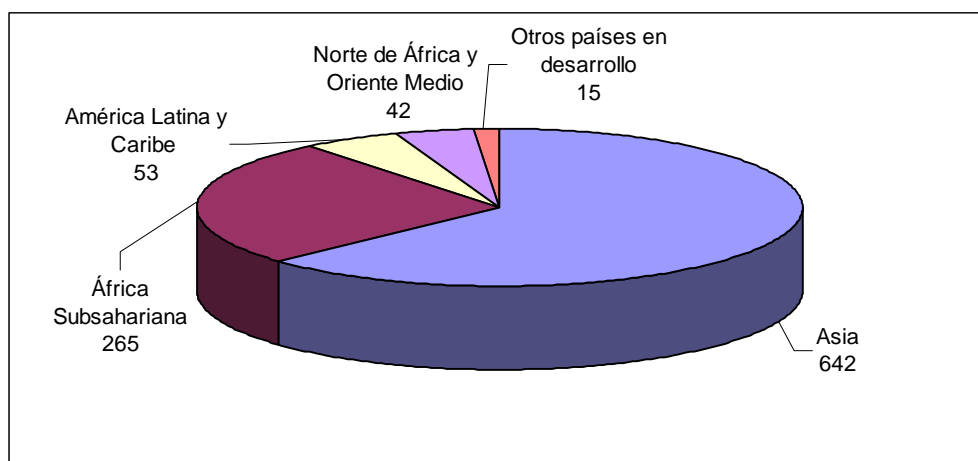
Tal y como muestra la Figura 1, la tasa de desnutrición relativa desde finales de la década de los 70 se fue reduciendo hasta finales de 2006, cuando se produjo el punto de inflexión. Este descenso se ha conseguido a pesar de que en las décadas de los 70 y 80 la población mundial viviese un rápido aumento. Todo este esfuerzo se ha invertido con la crisis de los alimentos que ha provocado que el número absoluto y relativo de personas

que han caído en la hambruna haya aumentado en 150 millones de personas lo que representa un 3% más con respecto a 2006.

Concretamente en Asia (excluyendo a China) y Pacífico el número de personas que padecen hambre aumentó entre 2007 y 2008 en 41 millones, y en África Subsahariana en 24 millones. En otras regiones, la crisis de los precios ha significado revertir la tendencia decreciente de personas que padecían hambre. Concretamente, en América Latina y Caribe el aumento ha sido de 6 millones y en el Norte de África y Oriente Medio de 4 millones.¹⁰ En términos globales, sólo un tercio de los países en desarrollo ha logrado reducir el número de personas desnutridas desde principios de los 90. De ellos, sólo 25 de esos países estaban en el camino de alcanzar el primer ODM en 2005, antes de que se iniciase la crisis de los alimentos. El reto para este puñado de países, y más aún para el resto, será inmenso si la inestabilidad de los precios y la fragilidad de sus sectores agrarios se mantienen en ausencia de políticas de protección social.

Tal y como muestra la Figura 2, la población que padece hambre se concentra principalmente en dos regiones concretas; Asia y el Pacífico con el 63% del total seguido por África Subsahariana con un 26%, mientras que el resto de las regiones apenas sumen un 11%. El elevado peso de Asia y Pacífico se debe en gran medida a países como India (con 231 millones de personas desnutridas) y a China (con 123 millones). Sin embargo, en términos relativos es la región africana que cuenta con una mayor proporción de personas que sufren hambre, concretamente una de cada tres personas sufre hambre crónica. En África se concentran 15 de los 16 países donde el porcentaje de personas que sufren de hambre se sitúa por encima del 35%, lo que les hace especialmente vulnerables a las oscilaciones de los precios de los alimentos (véase Cuadro 1). Cabe destacar el retroceso que ha sufrido la República Democrática del Congo, que ha pasado de 11 a 43 millones de personas desnutridas desde inicios de la década de los 90 hasta la actualidad. En gran parte este deterioro se debe al prolongado conflicto que vive el país tras más de 10 años de violencia.

Figura 2. Número de personas desnutridas por regiones, 2009 (millones)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de FAO, 2010.

Los tentáculos de la actual crisis se van a dejar sentir especialmente en las generaciones que han nacido en estos años de crisis,¹¹ en las mujeres embarazadas y lactantes, y en aquellos que ya sufrían de malnutrición,

porque tendrán menos que comer y su alimentación será de peor calidad.¹² Por otro lado, reducir la desnutrición tiene efectos multiplicadores ya que es esencial para poder cumplir con otros ODM, como por ejemplo aquéllos relacionados con la mortalidad infantil, la mortalidad materna y la educación.

Lamentablemente, esto parece más difícil que nunca. Un avance mínimo en hacer frente al hambre en muy pocos países sumado a un ratio de fertilidad elevado y a un constante aumento de población pone en grave peligro la consecución del primer ODM de reducir hasta 420 millones el número de personas que padecen hambre para 2015.

Tabla 1. Países con mayores tasas de desnutrición, 2005.

Países	Porcentaje 2005	Porcentaje 2000
República Democrática del Congo	76%	70%
Eritrea	66%	72%
Burundi	63%	69%
Haití	58%	48%
Sierra Leona	46%	50%
Zambia	45%	49%
Angola	44%	40%
Etiopia	44%	47%
República Centro Africana	41%	41%
Ruanda	40%	38%

Fuente: FAO. La situación del hambre en el mundo, 2009 y 2004

1.3. Una ayuda alimentaria de calidad para hacer frente a la crisis

Para hacer frente a la crisis de alimentos la ayuda alimentaria internacional, entre otras cuestiones, debería haber estado a la altura del reto que supuso la crisis. Aunque ésta logró aumentar desde 2007 en un 5%, esta subida es insuficiente para responder a la creciente necesidad de alimentos, que se debe a la falta de capacidad de compra y acceso a dichos alimentos. Mucho más teniendo en cuenta que este pequeño crecimiento se debe principalmente al incremento de las transferencias directas de ayuda alimentaria.¹³

Sin embargo, hay que señalar que algunas tendencias positivas en términos de calidad de la ayuda (como la reducción de la ayuda concesional, de la ayuda monetizada o de la ayuda por programas) se han mantenido a pesar de los años de la crisis.

La ayuda alimentaria de emergencia no siempre es la alternativa más adecuada para solventar situaciones de hambruna ya que puede socavar los medios de vida de los productores locales al inundar los mercados, deprimir los precios o aumentar su volatilidad. Además, la distribución de ayuda alimentaria durante un tiempo prolongado puede aumentar la dependencia de productos importados, minar la agricultura nacional y ahondar la pobreza.¹⁴ Por ello, la ayuda alimentaria debe estar dirigida exclusivamente a aquellos que la necesitan. Por otra parte, en contextos de crisis crónicas la ayuda en especie no es la estrategia más apropiada para

luchar contra el hambre. Por el contrario, se necesita una respuesta que vaya a las causas subyacentes de la pobreza y que tenga un impacto sobre los medios de vida. Por todo ello, antes de que el donante inicie su intervención debe elaborar un análisis que evalúe las necesidades alimentarias, identifique a los grupos más vulnerables y estudie el funcionamiento del mercado nacional y regional. Sólo si el resultado de este análisis es favorable a la ayuda alimentaria entonces se debe canalizar por esta vía.

Lamentablemente, no siempre se está haciendo un buen uso de este instrumento. En primer lugar, la ayuda alimentaria sigue estando al servicio de los intereses comerciales de los países desarrollados.¹⁵ Es el exceso de oferta en los países donantes el factor que determina la cantidad de desembolsos. Esto explica porqué alrededor del 90% de la ayuda alimentaria se distribuye en especie en vez de en efectivo, a pesar de que ha sido ampliamente contrastado que este medio no es ni rápido ni eficiente.¹⁶ Cuando estalla una crisis humanitaria, el tiempo es una cuestión vital que puede salvar vidas. Sin embargo, la exportación de las materias primas puede tomar semanas en alcanzar su destino.¹⁷ Además, la ayuda en efectivo es mucho más barata ya que se ahorran todos los gastos burocráticos, el coste de transporte y el de distribución.¹⁸ La ayuda alimentaria en efectivo permite comprar aquellos alimentos que están mejor adaptados a la población receptora y con ello evitar ejemplos del pasado que han obligado a cambiar los hábitos alimenticios ante el flujo de nuevos alimentos que no se adaptaban a la dieta local.¹⁹ Este tipo de ayuda se ha demostrado que puede ser muy dañino para el país receptor especialmente si éste tiene producción propia y un mercado en funcionamiento.²⁰ Por ello, es preferible la ayuda alimentaria adquirida a nivel local o en los países vecinos de la región.

Por otra parte, la ayuda de programas es una modalidad de ayuda alimentaria que puede acarrear importantes costes para el país receptor dado que no está asociada a ningún objetivo nutricional o de desarrollo, ni a ningún grupo de población concreto. Se trata de una ayuda que va de gobierno a gobierno y que normalmente se vende en el mercado del país receptor para generar efectivo. Además, tiene el potencial de interferir en el funcionamiento de los mercados y deprimir los precios de los productores. Hay casos de ayuda por programas que ha creado lazos de dependencia estructural a la importación en industrias avícolas y de cereales.²¹ Por todo ello, es necesario que este tipo de ayuda se reduzca al mínimo a favor de la ayuda de emergencia.²² A pesar de ello, en estos últimos años alrededor de un cuarto del total de la ayuda alimentaria no ha estado dirigida a los grupos más vulnerables, sino vendida en el mercado.²³

Pero no podemos olvidar que una ayuda alimentaria de calidad puede salvar vidas. Esto la hace hoy más que nunca en un instrumento clave para poder cumplir con el primer Objetivo del Milenio. Para ello, este tipo de ayuda debe dar un importante viraje en algunos aspectos que son claves para que llegue a quien debe, cuando debe, cuanto debe y como debe.

Cuadro 1. Decálogo del buen donante de la Ayuda Alimentaria

La ayuda alimentaria bien empleada es una importante herramienta “salvavidas”. Pero en numerosas ocasiones se emplea en situaciones en las que otras modalidades de ayuda podrían proporcionar mejores resultados.

Por ello, el donante debe;

1. Elaborar un análisis de necesidades y una evaluación de contexto para identificar correctamente el tipo de crisis y las carencias que debe satisfacer;
2. Identificar cuál es el tipo de ayuda más adecuada teniendo en cuenta instrumentos como transferencias directas de dinero, insumos productivos o apoyo a las infraestructuras o al mercado;
3. Reducir la ayuda de programas y la ayuda alimentaria en especie;
4. Financiar y apoyar la adquisición local o regional de alimentos;
5. Aumentar la inversión en instrumentos de reducción de riesgos de desastres (RRD), especialmente en las áreas más propensas a las crisis;
6. Proporcionar financiación plurianual predecible para las crisis cíclicas;
7. Ofrecer mecanismos alternativos a la compra y distribución de alimentos como microcréditos, comida por trabajo o dinero por trabajo;
8. Intervenir para apoyar a los mercados locales a través de cupones de productos o de dinero;
9. Apoyar la producción interviniendo en los sectores agrícolas, ganaderos o de pesca; y
10. Promover mecanismos de seguridad social para ofrecer asistencia fiable a la población afectada por el impacto de las crisis crónicas.

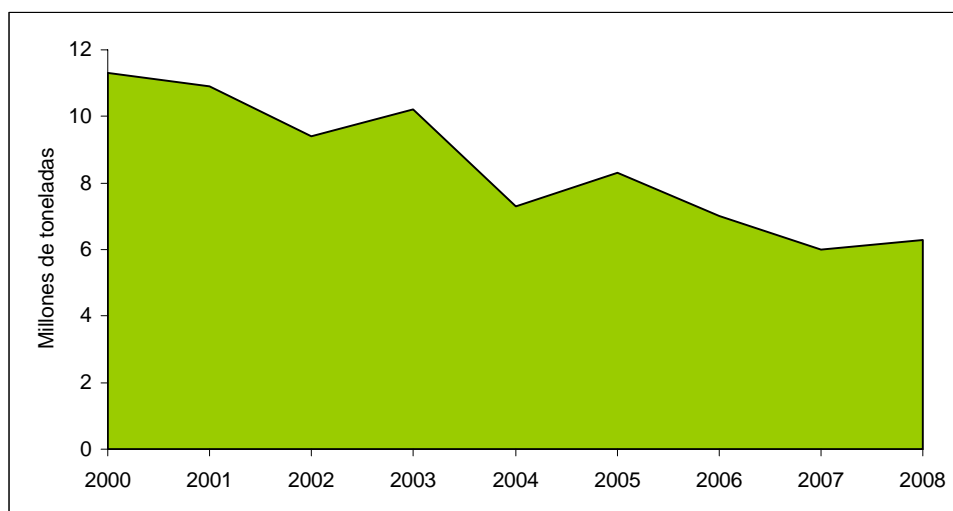
Fuente: elaboración propia

2 La ayuda alimentaria internacional

2.1. Datos

La ayuda alimentaria mundial²⁴ ha mostrado una tendencia decreciente desde 1999, alcanzando su nivel más bajo en 2007²⁵ (véase Figura 3). En 2008, esta reducción se interrumpió con un aumento del 5% respecto al año anterior, alcanzando los 6.3 millones de toneladas.²⁶

Figura 3. Ayuda alimentaria internacional (millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del PMA, 2008

Actualmente, la ayuda alimentaria global representa menos del 7% del total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD).²⁷ Esto ha supuesto un cierto aumento desde 2004 cuando la ayuda alimentaria representaba menos del 5% del total de la AOD.

Durante todos estos años, Estados Unidos ha sido el principal contribuyente a la ayuda alimentaria mundial, aportando más del 50% del total. Esto ha significado que los fondos mundiales para este sector han estado sujetos a las variaciones de los desembolsos de este donante.

2.2. Donantes

Los gobiernos de los países desarrollados son los principales donantes de la ayuda alimentaria. En 2008, estos actores canalizaron el 91% del total de la ayuda aumentando su aportación en 50.000 toneladas con respecto al año precedente y alcanzando los 5.7 millones de toneladas. Además, el número de países donantes ha ido creciendo desde el inicio del milenio pasando de 37 a 55 en 2008, en gran parte gracias a las aportaciones de nuevos donantes. Sin embargo, la ayuda total aportada por cada país ha ido descendiendo desde 1999. Ha sido, por tanto, el aumento del número de donantes lo que ha permitido que la ayuda alimentaria total haya crecido en 2008. De los 55 países que hicieron donaciones en 2008, menos de la mitad (24) donaron más de 10.000 toneladas. Además, estos donantes se caracterizan por ser poco constantes dado que sólo 20 de los 55 han sido donantes regulares a lo largo de los últimos años.

¹⁰ **La ayuda alimentaria española en la lucha contra el hambre**, Informe de investigación de Intermón Oxfam . Mayo 2010

En 2008, los cinco principales donantes fueron, en orden decreciente: Estados Unidos, la Comisión Europea (CE), Japón, Canadá y Arabia Saudí. Sólo entre ellos sumaron el 72% del total de donaciones. El resto de los 50 donantes contribuyeron en un 19%.

En comparación al año previo, estos cinco países aumentaron sus aportaciones excepto la Unión Europea debido a la reducción del peso de la CE.²⁸ Cabe destacar la aparición por primera vez de Arabia Saudí en este grupo, lo que refleja una tendencia al alza muy notable de su ayuda alimentaria desde 1999. Naciones Unidas sumó el 5% del total de la ayuda, lo que significó un aumento del 28% en relación a 2007. En gran medida este incremento se debió al mayor peso de los fondos comunes tales como el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (comúnmente conocido como CERF) y al Fondo Humanitario Común.

Además de estos actores, la ayuda también se canalizó a través de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), organizaciones intergubernamentales y donantes privados que aportaron el 1%, el 1,8% y el 0.6% respectivamente. Esto supuso un mayor peso para las dos últimas mientras que las ONGD se mantuvieron en la misma proporción que el año anterior.

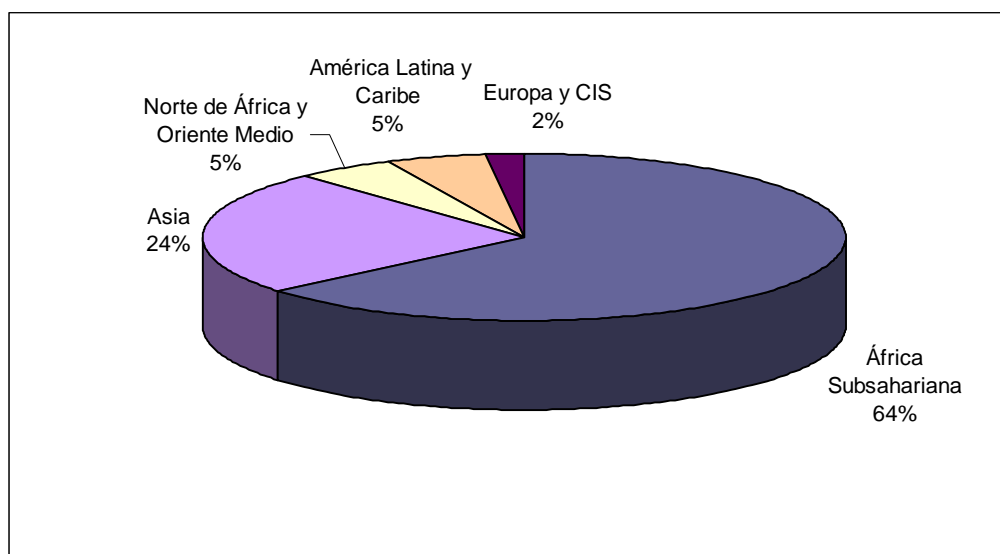
2.3. Receptores

Según los datos del Programa Mundial de Alimentos (PMA- ver Figura 4), durante el período 2000-2008 recibió África Subsahariana 34 millones de toneladas de ayuda alimentaria. Aunque los montos totales han ido variando en los últimos años, esta región ha vivido cierta tendencia al alza de los fondos recibidos. Asia es la segunda receptora con 21 millones de toneladas aunque los desembolsos han ido decreciendo a lo largo de este período. Europa y la Commonwealth of Independent States (CIS)²⁹ han sido los terceros receptores con 6.2 millones de toneladas aunque han sido estos países los que han sufrido una mayor caída en los montos recibidos, lo cual es una clara respuesta al crecimiento económico que han vivido en estos años. América Latina ha recibido 5.7 millones de toneladas siendo la región que menos caída ha sufrido, en gran parte, porque partía de unos niveles más bajos. Por último, el Norte de África y Oriente Medio, a los que se ha destinado 5.5 millones de toneladas, también han sufrido un importante descenso en la ayuda recibida.

En resumen, la tendencia mundial ha sido ir disminuyendo el número de países beneficiarios concentrándose principalmente en África Subsahariana, siendo ésta la única región que ha aumentado su cuota a lo largo de estos años.

Siguiendo con esta tendencia, en 2008 la región que más ayuda recibió fue África Subsahariana representando el 64% del total de la ayuda alimentaria. Dentro de ella, los principales receptores fueron: Etiopía con el 16%, Sudán con el 11%, Somalia con el 6%, Zimbabue el 6%, y Kenia y República Democrática del Congo con el 4%. En el resto de las regiones, las donaciones disminuyeron, aunque cabe destacar otros países como Bangladesh, Afganistán y República Democrática de Corea con un 5% y Territorio Palestino Ocupado con el 4%.³⁰ Estos diez países recibieron alrededor del 60% del total de la ayuda alimentaria.

Figura 4. Ayuda Alimentaria por regiones, 2008 (%)



Fuente: elaboración propia en base a los datos de PMA, 2008

Lamentablemente, el listado de países receptores no siempre coincide con el de los más necesitados. Mientras que algunos países reciben casi o toda la financiación requerida para responder a la crisis, otros reciben muy poco o nada. En gran medida esto se explica porque los donantes no siempre financian aquellas crisis donde las demandas son más acuciantes sino aquellas donde hay mayores intereses nacionales (políticos, económicos, geoestratégicos) o más atención mediática.³¹ De los diez países citados previamente, sólo tres (República Democrática del Congo, Etiopía y Zimbabue)³² están entre aquellos que tienen tasas de desnutrición por encima del 35%.³³ Según podemos observar en la Tabla 2, mayores volúmenes de ayuda alimentaria no siempre corresponden a países en peor situación.

Tabla 2. Principales receptores de ayuda alimentaria con respecto a tasa de desnutrición, 2008

Países	Ayuda Alimentaria 2008 (toneladas)	% desnutrición 2005 ³⁴
Etiopía	975,306	44%
Sudán	673,155	20%
Somalia	364,043	No dato
Zimbabue	327,338	39%
Kenia	245,323	30%
Rep. Democrática del Congo	299,861	76%
Bangladesh	334,017	26%
Afganistán	316,653	No dato
Rep. Democrática de Corea	299,861	32%
Territorio Palestino Ocupado	146,218	No dato

Fuente: PMA/INTERFAIS y FAO, Situación del hambre en el mundo, 2009

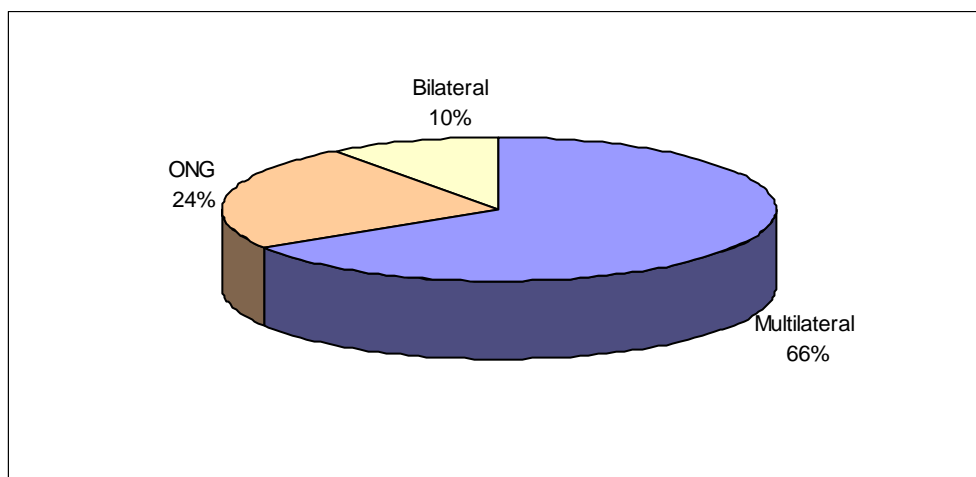
El PMA, el organismo de Naciones Unidas que canaliza el 75% de la ayuda alimentaria de emergencia, tiene una capacidad muy limitada para transferir recursos ahí donde sea más necesario y compensar la distribución desigual de los fondos. En gran medida esto se debe a que la mayor parte de los fondos que recibe este organismo son desembolsos de los países donantes que están dirigidos a las crisis u operaciones concretas que éstos deciden. Sólo el 15% de los fondos que recibe el PMA son libres, es decir no están marcados, pudiéndose dirigir con mayor flexibilidad ahí donde se considera más necesario.

2.4. Canales

En 2008 cabe destacar el aumento significativo de la ayuda canalizada a través de la vía multilateral cuyo peso dentro del total es del 66%, lo que significa un crecimiento del 36% desde 2000 y el mayor índice alcanzado hasta la fecha. Este incremento se ha producido en detrimento de la ayuda bilateral que representa el 10% del total de los desembolsos, disminuyendo un 55% con respecto al año previo. El tercer canal, a través de las ONGD, se ha mantenido con respecto a años previos en un 24% del total.

Dentro de la vía multilateral, el 97% se canalizó a través del PMA lo que reduce a un papel casi insignificante a otros organismos de Naciones Unidas que también distribuyen ayuda alimentaria como UNICEF, ACNUR o la UNRWA.³⁵ La mayor parte de la ayuda multilateral, el 90%, se destinó a apoyar actividades de emergencia, mientras que el 10% restante fue empleado en proyectos y programas.³⁶

Figura 5. Ayuda Alimentaria por canales, 2008 (%)



Fuente: elaboración propia en base a los datos de PMA, 2008

La ayuda bilateral sufrió un retroceso considerable en 2008 reduciéndose a la mitad con respecto a 2007. Concretamente el 76%, fue de emergencia mientras que la de programa se redujo a algo menos del 5%.

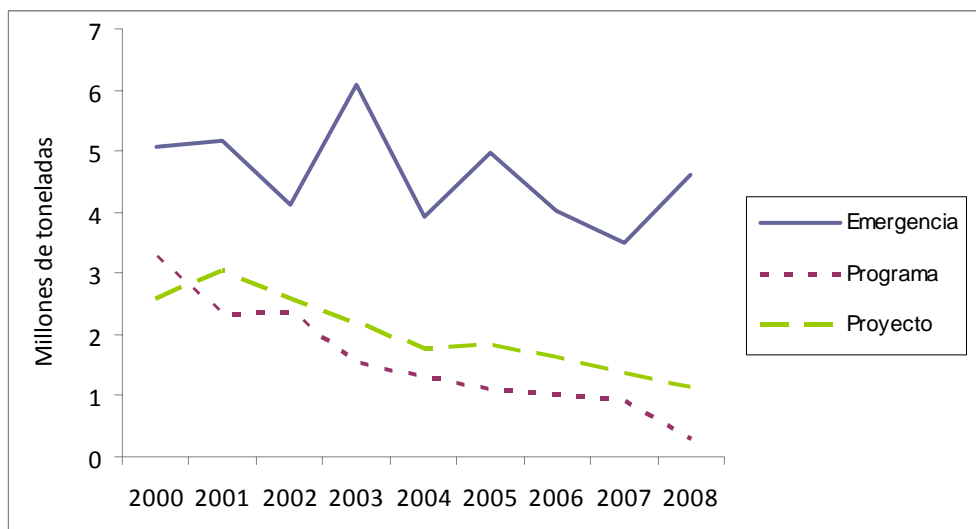
La ayuda canalizada vía ONGD se ha mantenido con respecto a años previos con un total de 1.5 millones de toneladas. Cabe señalar que esta vía es la que proporciona el mayor monto de ayuda distribuida gratuitamente ya que el 83% del total es gratis.

2.5. Categorías de ayuda

Desde el año 2000, la ayuda de emergencia ha ido ganando cada vez más peso dentro del monto total de ayuda alimentaria manteniéndose como la principal modalidad desde entonces. Tal y como se señaló, en 2008, representó más de tres cuartos del total de los desembolsos lo que significa un aumento de más de un 1 millón de toneladas respecto al año previo. El 80% de este incremento se debe a los desembolsos de Estados Unidos.

La ayuda de programa es la que ha sufrido una mayor caída con respecto al año 2007 pasando de un 17% del total de la ayuda a un 5% en 2008, un mínimo histórico. La tendencia a la baja de esta partida ha permitido que desde el año 2000 se haya reducido en 3 millones de toneladas, lo que significa haber pasado de tener un peso relativo de un 30% al mencionado 5%.

Figura 6. Ayuda alimentaria por categorías, 2000- 2008 (millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a los datos de PMA, 2008

La ayuda de proyecto, por su parte, también ha sufrido un descenso aunque de menor escala desde inicios del milenio pasando de un 24% en 2000 a un 19% en 2008, lo que le ha permitido situarse en la segunda modalidad con mayor peso superando a la ayuda por programas.

Cabe destacar que la pequeña subida que ha vivido la ayuda alimentaria en 2008 se ha canalizado a través de la vía de ayuda de emergencia (aunque en forma de transferencias directas, tal y como se señalará más adelante). Casi todo ese crecimiento fue distribuido por el PMA. Esta agencia ha tenido un rol clave en la respuesta de la crisis de los alimentos es previsible que se mantenga en los próximos años en los que las consecuencias de la crisis persistirán.

2.6. Provisión de la ayuda alimentaria

A lo largo de estos últimos años las transferencias directas de alimentos se han ido reduciendo a un ritmo constante desde el año 2000 cuando representaba el 87% del total de la ayuda alimentaria. Sin embargo, en 2008 esta tendencia decreciente se ha visto interrumpida ante el incremento de esta modalidad que llegó a alcanzar el 59% del total, lo que representa un 12% más en relación a 2007.

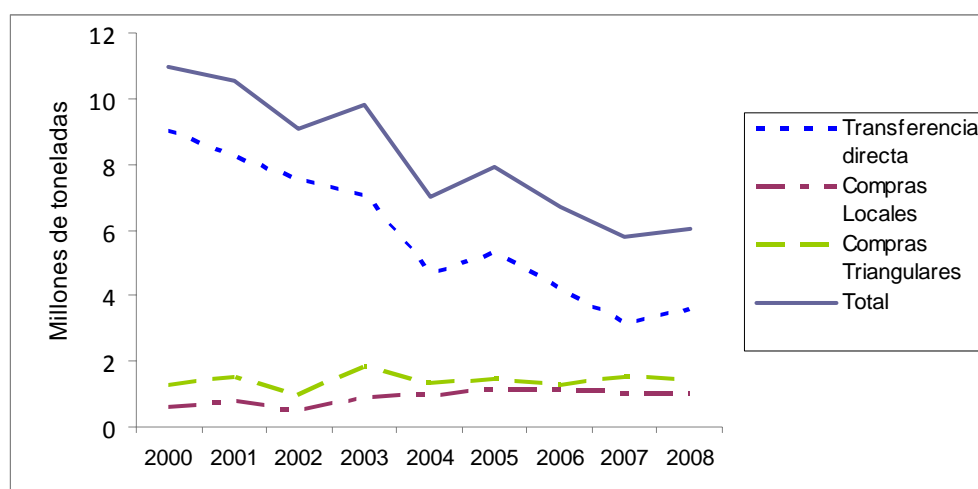
Es interesante destacar que el 96% de las transferencias directas durante 2008 fueron realizadas por cinco donantes. Fundamentalmente, Estados Unidos con el 83% del total siguiendo así con la misma senda histórica de exportar sus excedentes agrícolas en forma de ayuda alimentaria.³⁷ Frente a ello, la Unión Europea volvió a ser el principal donante de ayuda comprada localmente y de ayuda triangular, aunque el porcentaje se reduce a un 14% del total y a un 13% del total respectivamente.³⁸

Las compras locales han ido creciendo durante este período aunque no siempre al mismo ritmo y con ciertas variaciones de unos años a otros pasando de representar el 6% en 2000 al 16% en 2008. Esta tasa se ha mantenido de 2007 a 2008 aunque en términos netos el volumen ha disminuido.

Por su parte las compras triangulares han mantenido un nivel de volumen muy similar a lo largo de estos años con pequeño ascenso con respecto a 2000 de 8 puntos porcentuales, alcanzando el 21% en 2008. Sin embargo, las oscilaciones a lo largo de estos nueve años han sido constantes, lo que se constata en la caída de volumen en casi 100.000 toneladas de 2007 a 2008.

Cuando la ayuda alimentaria se canaliza por vía multilateral, tanto las compras locales como las triangulares en los países en desarrollo son mayores que cuando la ayuda se desembolsa por vía bilateral o a través de ONGD. Alrededor de 86% de las compras locales y 93% de las triangulares se canalizan por la vía multilateral. Esto es especialmente importante dada la tendencia de los donantes a utilizar este canal en sus desembolsos.

Figura 7. Provisión de la ayuda alimentaria, 2000-2008 (millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a los datos de PMA, 2008

En una primera instancia se podría pensar que el aumento de las transferencias directas en 2008 se ha debido a la necesidad de responder a la crisis de los precios y a la urgente demanda de alimentos. Si ésta fuese la razón, las compras locales y triangulares tendrían que haberse incrementado de la misma manera. Sin embargo, estos dos tipos de provisiones se redujeron en un 5% con respecto a 2007 situándose en un 41% del total de la ayuda suministrada en 2008.

Analizando los datos de este período se deduce que las variaciones en el volumen de transferencias directas son las que condicionan el volumen de ayuda alimentaria total. Esto se puede ver claramente en la Figura 7 donde la ayuda en especie corre paralela a la de ayuda total. Es importante destacar este hecho dado que indica hasta qué punto los intereses económicos de los donantes condicionan la ayuda alimentaria en vez de guiarse por las necesidades alimentarias.

2.7. Ayuda subsidiada versus ayuda en forma de préstamo

En el año 2008 y por primera en la historia toda la ayuda alimentaria mundial fue ayuda en forma de donación. Esto ha significado un avance muy importante ya que en el 2000 la ayuda reembolsable suponía el 17%

del total de los desembolsos y desde entonces ha ido reduciéndose a un ritmo constante hasta desaparecer. Esta tendencia no se ha modificado a pesar de la crisis financiera que muchos países donantes están sufriendo, lo que resulta un hecho reseñable. Esto es un avance aún más destacable si se compara con otros sectores donde la ayuda en forma de préstamo sigue teniendo un peso importante. Así por ejemplo, en 2007 el 37% del total de la ayuda al sector agrícola era reembolsable.³⁹

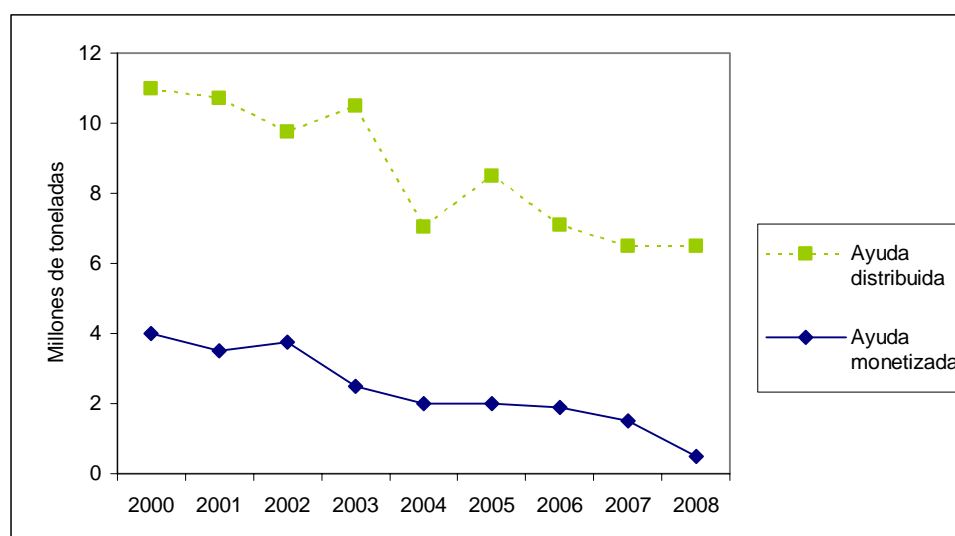
2.8. Ayuda monetizada versus ayuda dirigida directamente a los beneficiarios

Cuando la ayuda alimentaria se vende en el mercado para generar efectivo se dice que se está monetizando. Las críticas apuntan que este tipo de ayuda es una forma encubierta de subsidiar las exportaciones de los donantes dado que lo que se consigue con ello es vender más materia prima en los mercados de los países receptores. En algunos casos, la monetización puede tener diversos fines como la estabilización de los precios de los alimentos locales o promover el desarrollo de la distribución a pequeña escala. Pero normalmente lo que guía este tipo de ayuda es la generación de efectivo para poder hacer frente a los costes de transporte y los operacionales.⁴⁰ Esto la convierte en una modalidad muy distorsionante dado que su objetivo no es satisfacer las necesidades de la población. Hasta la fecha, esta práctica la ha llevado a cabo fundamentalmente Estados Unidos.⁴¹

En 2008, la venta de la ayuda alimentaria suponía un 9%⁴² del total de la distribución: el remanente se distribuyó directamente a los beneficiarios.⁴³ Esta cifra representa un descenso muy significativo del 61% con respecto a 2007.

Del monto total de 2008, el 52% se canalizó a través de la ayuda de programa, el 47% de la ayuda por proyecto y el restante 1% a través de ayuda de emergencia. Estos recursos fueron utilizados para cubrir gastos de transporte y operacionales.

Figura 8. Ayuda monetizada y distribuida, 2000-2008, (toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a los datos de PMA, 2008

En este sentido es importante señalar que desde 2000 el peso de la ayuda monetizada ha ido disminuyendo constantemente. Tendencia que la crisis de los precios no revertido.

3 La ayuda alimentaria española

3.1. Marco teórico de la ayuda alimentaria española

La cooperación española cuenta con varios documentos que analizan la ayuda alimentaria. En primer lugar, el vigente Plan Director 2009-2012 (documento que define la líneas estratégicas de la cooperación española) incluye la lucha contra el hambre dentro de sus 12 objetivos sectoriales.⁴⁴ Sin embargo, la ayuda alimentaria, que es una herramienta clave en la consecución de este objetivo, no queda bien definida. Se hace alusión directa a este instrumento exclusivamente dos veces en todo el documento. Por un lado, para alinearse con los principios de la Declaración de París “programando una ayuda alimentaria previsible” independiente de los intereses y prioridades de los países donantes y receptores. Por otro, para señalar que en el año 2010 España habrá desligado completamente su ayuda alimentaria, es decir que no estarán vinculadas a sus excedentes agrícolas. El Plan Director 2005-2008, aunque tampoco contenía un gran análisis sobre la ayuda alimentaria, sí que incluía con más detalle el uso de este tipo de ayuda.⁴⁵ En primer lugar, el Plan anterior partía de un concepto de ayuda alimentaria mucho más preciso que quedaba subordinado a la lucha contra el hambre. Además, se especificaba que la reducción de la ayuda alimentaria en especie se haría en favor de la ayuda financiera.

La Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación española, elaborada en 2007, por el contrario recoge con mayor detalle el rol de la ayuda alimentaria aunque lo hace exclusivamente en este ámbito, el humanitario, analizando por tanto sólo la ayuda alimentaria de emergencia.⁴⁶ Incluye la definición de este tipo de ayuda, lo que permite tener una mejor comprensión de la dimensión y del contenido que dan a este concepto.⁴⁷ Señala que se potenciarán las compras locales de alimentos frente a la transferencia directa, lo que resulta coherente con el posterior compromiso del Plan Director de eliminar la ayuda ligada en 2010 (ver Pág. 42 del documento). Además, hace alusión al carácter previsible de este tipo de ayuda, especialmente en situaciones donde la alerta temprana sea posible. Más allá de estas cuestiones, el avance más significativo de este documento es que analiza la ayuda alimentaria de emergencia desde una perspectiva más integral dentro de la lucha contra el hambre. En este sentido, este tipo de ayuda no queda aislada del resto de los instrumentos sino que se subraya la necesidad de que se “inserte en las políticas más amplias de seguridad alimentaria” y que se “establezca caso por caso, analizando y minimizando los posibles efectos adversos”.⁴⁸

En esta misma línea, la Estrategia de Lucha contra el Hambre de 2007 considera la ayuda alimentaria como una de las herramientas claves para la consecución de este objetivo. Sin embargo, faltaría un mayor análisis en relación a su integración, consistencia y coherencia con el resto de los elementos que forman parte de esta estrategia más amplia. Incide en la necesidad de analizar las experiencias de ayuda alimentaria de la cooperación española ante las escasas lecciones aprendidas que existen al respecto. Se considera que éste es el punto de inflexión sin el cual no se podrán resolver cuestiones clave como superar la dependencia de la donación de alimentos, vincular las actuaciones de la ayuda alimentaria a corto plazo con el medio y largo plazo (para poder ligar la ayuda

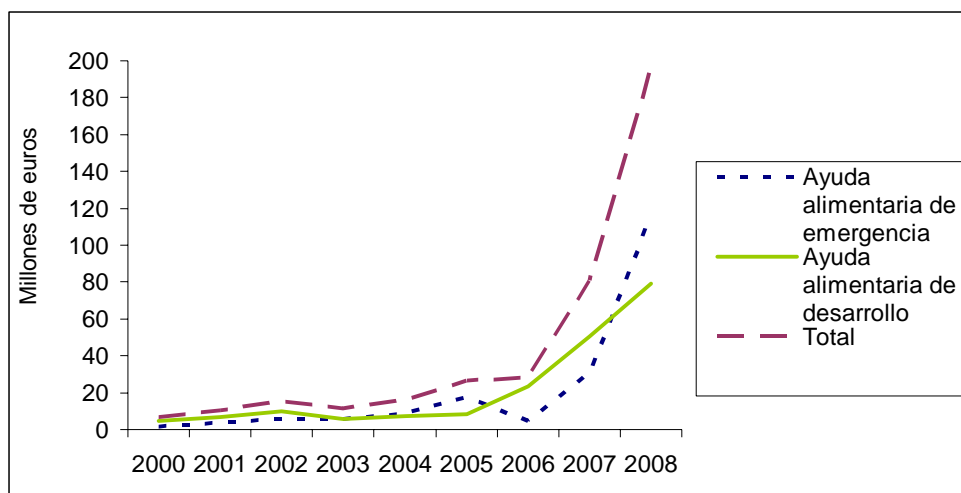
alimentaria con la seguridad alimentaria) y favorecer las compras locales o triangulares.

Aunque el Plan Director actual se basa en ambas Estrategias y recoge en parte el contenido del Plan Director 2005-2008 esto resulta escaso teniendo en cuenta que este documento debería ser mucho más preciso sobre cómo debería ser una ayuda alimentaria de calidad si quiere tener un verdadero impacto en la lucha contra el hambre y responder a la creciente demanda derivada de la crisis alimentaria.

3.2. La cantidad de ayuda puesta en perspectiva

Según los datos del Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), la ayuda alimentaria total española ha experimentado un incremento significativo de 2000 a 2008 multiplicándose por 30. Concretamente de 2007 a 2008 este aumento fue del 144%.

Figura 9. Ayuda alimentaria española, 2000-2008 (millones de euros)



Fuente: Seguimiento del PACI de los años señalados

Este tipo de ayuda ha ido ganando peso con respecto a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española neta ya que ha pasado de un insignificante 0.49% en 2000 a un 4.1% en 2008. A pesar de este crecimiento, esta cifra está lejos del 7% que representa la ayuda alimentaria a nivel mundial.

Tabla 3. Peso relativo de la Ayuda Alimentaria en la AOD neta (euros)

AÑO	2000	2008
A. A. emergencia	1.666.847	116.856.512
A. A. desarrollo	4.878.114	79.295.415
Total ayuda alimentaria*	6.544.961	196.151.927
Total AOD neta	1.319.404.000	4.761.692.237
Peso relativo	0.49%	4.1%

Fuente: Seguimiento PACI 2000 y 2008, AECID.

*Total ayuda alimentaria= A. A. emergencia + A.A. desarrollo

En gran parte este aumento se debe a que la ayuda alimentaria de emergencia se ha multiplicado por 70 en este período 2000- 2008 frente a la ayuda alimentaria de desarrollo que lo ha hecho por 16. El aumento exponencial de la ayuda alimentaria de emergencia se ha producido muy recientemente, concretamente en los dos últimos años analizados (2007-2008), con la excepción del aumento puntual de 2005 debido, en gran medida, al Tsunami del Océano Índico. Según los datos del CAD, este tipo de ayuda ha ido también aumentando su peso dentro del epígrafe de la acción humanitaria de forma gradual y más significativamente desde 2007. Concretamente en 2000 su peso era de casi el 11% y en 2008 ascendió a cerca del 27%. En cambio el incremento de la ayuda alimentaria de desarrollo ha sido más gradual aunque también esta partida ha sufrido un aumento más sustancial a partir de 2006.

En este sentido, la cooperación española no ha seguido la tendencia a la baja de la comunidad internacional, si bien es verdad que partía de un nivel inferior que la media de donantes del CAD. Este crecimiento se ve reflejado en un ascenso dentro del ranking internacional. Según los datos del PMA, de 2000 a 2007 la cooperación española no estaba entre los 20 principales donantes mundiales. En 2008, pasó al puesto 16 con casi 49.000 toneladas. Este valor se ha multiplicado por más de cuatro ya que durante los años precedentes (exceptuando 2007) esta cifra rondaba de media las 10.000 toneladas.

Sí que converge en cambio España y con el resto de donantes en el aumento de la ayuda alimentaria en 2008, lo que se explica por la respuesta a la creciente demanda de alimentos ante la crisis de los precios.⁴⁹

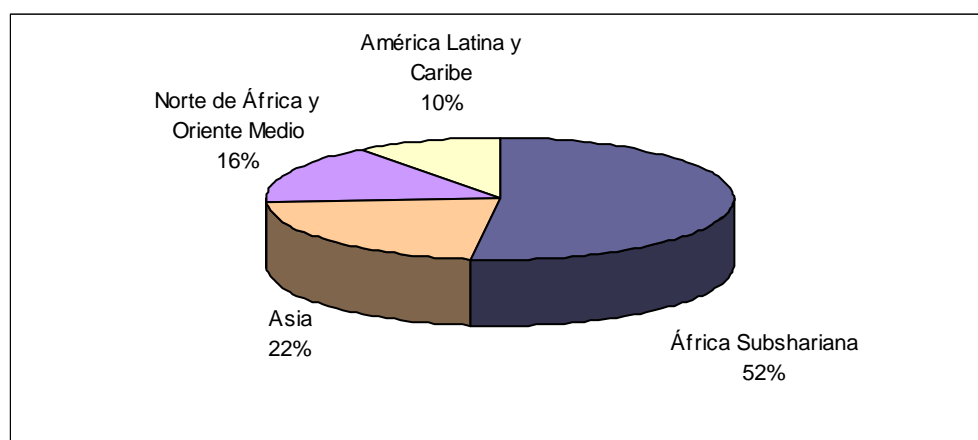
3.3. Dónde ha ido la ayuda alimentaria española

Con respecto a las prioridades regionales durante el período 2000-2008, España se ha desmarcado de la tendencia internacional. Aunque África Subsahariana se mantiene como la principal receptora, a lo largo de estos años los fondos que ha recibido han ido oscilando sin mantener una clara tendencia al alza (exceptuando el incremento exponencial de 2008). Gracias a los Territorios Saharauis y puntualmente el Territorio Ocupado Palestino, que reciben la mayor parte de la ayuda, el Norte de África y Medio Oriente se mantiene en la segunda posición. América Latina es la tercera receptora aunque con grandes fluctuaciones de un año a otro sin mostrar una clara tendencia. Asia, a diferencia del peso que tiene a nivel mundial, se sitúa en la cuarta posición y cabe destacar que del conjunto de años evaluado sólo ha recibido ayuda alimentaria en 2000, 2001, 2007 y 2008 siendo Bangladesh y Afganistán los principales receptores sumando casi el 50% del total recibido en esta región. En último lugar se encuentra Europa y CIS que sólo recibieron en 2000 y 2001 lo que les hace tener un peso insignificante en el conjunto de la ayuda alimentaria española.

En 2008, la ayuda alimentaria española se ha dirigido principalmente a África Subsahariana con más del 50% del total, seguido por Asia con el 22%, Norte de África y Oriente Medio con el 16% y por último América Latina y Caribe con un 10%. Tal y como se ha señalado, Europa y los países del CIS (no han recibido fondos españoles este año. Concretamente los diez principales receptores fueron en orden descendente: Argelia (los Territorios Saharauis), Etiopía, Afganistán, Bangladesh, Guinea, Haití, Kenia, Uganda,

Somalia y Níger.⁵⁰ De todos ellos, sólo dos (Etiopía y Haití) forman parte del grupo de los 10 países con mayores tasas de desnutrición (véase Tabla 1).

Figura 10. Ayuda alimentaria española por regiones, 2008 (%)



Fuente: elaboración propia en base a los datos del PMA

En total son 37 países receptores de los cuales sólo ocho han recibido más de 2.000 toneladas de ayuda y sólo uno, los Territorios Saharauis, más de 5.000. En 2007, sólo 23 países eran receptores de ellos sólo dos recibieron más de 2.000 toneladas y uno más de 5.000. En otras palabras, aunque España ha aumentado su ayuda alimentaria lo ha hecho a base de ampliar el número de países receptores. Una mayor concentración de los fondos, permitiría a la cooperación española tener mayor incidencia sobre los niveles de desnutrición de los beneficiarios.

En comparación con los datos mundiales, la ayuda española destinada a las regiones de América Latina y Caribe y del Norte de África y Oriente Medio han recibido más fondos en detrimento de la ayuda recibida por África Subsahariana (véase Figura 9). Resulta llamativo que la República Democrática del Congo no ocupe uno de los principales puestos a pesar de que, como se ha señalado previamente, sus tasas de desnutrición han alcanzado máximos históricos.

Estos datos no sólo indican que la cooperación española ha mantenido unos criterios completamente distintos a los de otros socios donantes en la selección de países receptores sino que además parece guiarse por lazos históricos (como es el caso de los Territorios Saharauis) o por intereses políticos y geoestratégicos (como países de América Latina y el Territorio Ocupado Palestino).

3.4. Los canales empleados

En 2008 la ayuda vía multilateral ha alcanzado su máximo histórico en detrimento de la ayuda bilateral. Se han canalizado cerca de 177 millones de euros (sumando la vía OМУDES y vía multilateral⁵¹) mientras que por la vía bilateral directa han sido algo más de 19 millones de euros lo que supone un 90% y 10% respectivamente. Estos porcentajes distan de los valores internacionales ya que a pesar de que la ayuda multilateral también es la que tiene mayor peso no llega a estos niveles.

Otro dato relevante de 2008 es la concentración de agencias multilaterales a las que se han destinado los fondos. En este sentido cabe destacar el absoluto protagonismo que ha tenido el Programa Mundial de Alimentos que ha recibido 71.1 millones de euros (sumando vía bilateral más multilateral). Este volumen le convierte en el principal receptor representando más del 36% del total de la ayuda alimentaria. Cabe destacar el crecimiento exponencial con respecto al 2007 ya que de un año a otro los fondos a través del PMA se han multiplicado por dos aunque esta tendencia al alza ya se estaba dando desde el 2004 (cuando los desembolsos sumaron 1.2 millones de euros).⁵²

A pesar del singular peso de esta agencia de Naciones Unidas, poco se sabe sobre cómo están siendo empleados estos fondos, hacia dónde se están destinando y qué mecanismos se están utilizando. Ni el PMA ni la cooperación española hacen pública esta información, A partir de 2009, se ha logrado mayor transparencia gracias a la publicación del informe “Cooperación Multilateral. Informe 2009” de la AECID. Este documento supone un avance significativo dado que incluye el destino de la ayuda por agencias. Sin embargo, teniendo en cuenta que el PMA ha sido el segundo destinatario de ayuda multilateral española esta información se debería ampliar para una mejor rendición de cuentas.

El segundo receptor ha sido la Comisión Europea que alcanzó más de 40 millones de euros seguida por el programa “Fondo ODM: infancia, seguridad alimentaria y nutrición” del PNUD, al que en 2008 España destinó 50 millones de euros, de los cuales algo más de la mitad se han destinado a la partida de seguridad alimentaria.⁵³

Tabla 4. Ayuda Alimentaria española 2008 por canales (euros)

		Total por canales
Bilateral	Directa	19.468.443
	Vía OМУDES	117.653.900
Multilateral		59.297.811
Total		196.420.154

Fuente: elaboración propia en base a datos de Seguimiento de PACI 2008

3.5. Tipo de ayuda

España ha mantenido la misma senda que el resto de la comunidad de donantes aumentando el peso de la ayuda de emergencia en detrimento de la ayuda por programas y en menor medida de la ayuda por proyectos. En base a los datos 2000-2008, la ayuda de emergencia ha supuesto el 73% del total de la ayuda frente al 17% de la ayuda por proyectos y al 10% de la ayuda por programas.

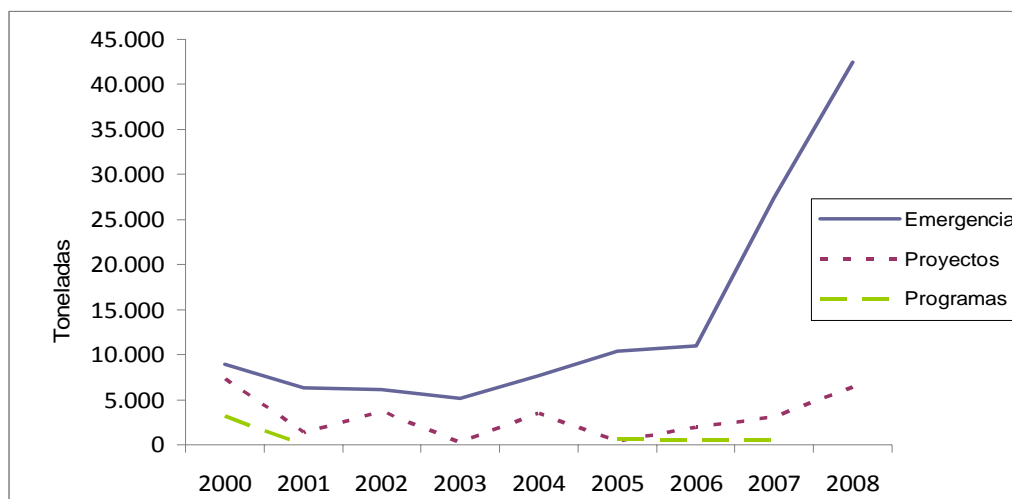
Tabla 5. Tipo de ayuda 2000-2008 (toneladas)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Emergen- cia	8.943	6.306	6.129	5.104	7.683	10.409	10.966	27.421	45.509
Proyectos	7.284	1.367	3.685	300	3.547	419	1.791	3.074	6.405
Programa	3.193	5.000	0	1.028	0	680	600	550	0
Total	19.420	12.673	9.814	6.432	11.230	11.508	13.357	31.045	51.914

Fuente: elaboración propia en base a datos del PMA, 2009

En concreto, la ayuda de emergencia ha mantenido un crecimiento constante desde 2003, con un salto exponencial a partir de 2007. En 2008, el 87% de la ayuda era de este tipo, alcanzando un máximo histórico tanto en términos absolutos como relativos. Muy distinta ha sido la tendencia de la ayuda por programas que a pesar de que nunca ha tenido mucho peso en el total de la ayuda alimentaria ha ido decreciendo hasta ser inexistente en 2008. La ayuda por proyectos es la que ha sufrido mayores oscilaciones con cierta propensión al alza desde 2006, lo que ha permitido que en 2008 este tipo de ayuda representase el 13% del total.

Figura 11. Tipo de ayuda 2000-2008(toneladas)

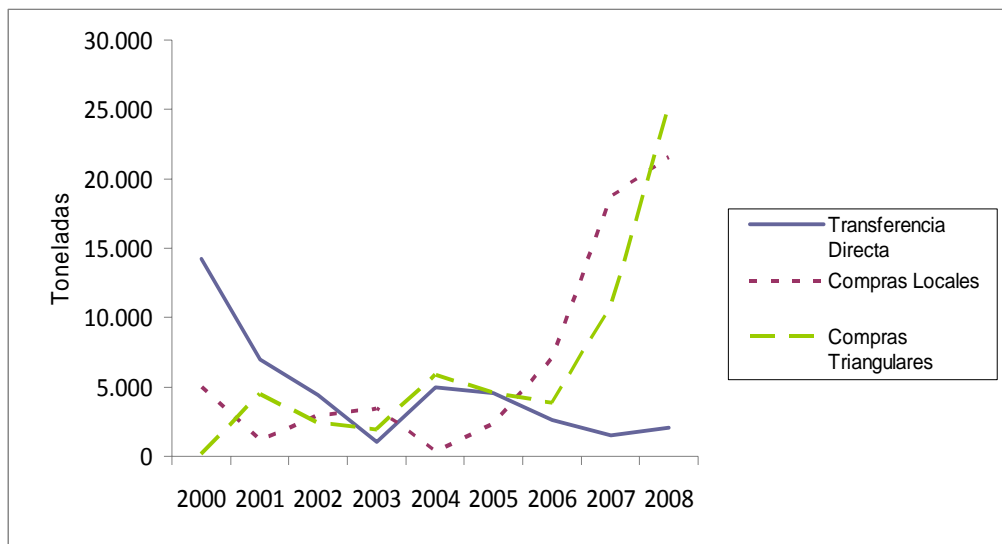


Fuente: elaboración propia en base a datos del PMA, 2009

En los próximos años será necesario monitorear los montos de ayuda de programa ya que a pesar de haber ido disminuyendo y esperando que se mantenga así, sus fluctuaciones a lo largo de estos años han sido significativas y podría esperarse que aumentase. De la misma manera, la ayuda de emergencia debe mantener los niveles alcanzados, especialmente durante estos años para poder hacer frente a la crisis con mayor eficacia.

3.6. Provisión de la ayuda alimentaria

Figura 12. Provisión de la ayuda alimentaria, 2000-2008 (toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a datos del PMA, 2009

La cooperación española ha dado un importante giro en el uso de las distintas modalidades de distribución de la ayuda alimentaria. La ayuda en especie fue la principal modalidad empleada hasta 2006 y la válvula de escape de los excedentes agrícolas españoles.⁵⁴ A partir de este año, esta cifra se redujo significativamente en 2007, aunque en 2008 ha vuelto a repuntar. La tendencia de las compras locales y las triangulares ha sido la inversa y es notable el aumento que ambas partidas han vivido, especialmente desde 2007. Concretamente este crecimiento ha significado que las compras locales desde 2007 se hayan multiplicado por tres y las triangulares por más de ocho.

Será necesario monitorear la ayuda alimentaria española de los próximos años para ver si su aumento responde a un crecimiento de las transferencias directas tal y como ha sucedido en 2008.

Tabla 6. Provisión de la ayuda alimentaria, 2000-2008 (en toneladas)

	Transferencia Directa	Compras Locales	Compras Triangulares
Total 2000- 2008	47.499	62.936	59.391
Porcentaje sobre el total	28%	37%	35%

Fuente: elaboración propia en base a datos del PMA, 2009

En términos totales, aunque las compras locales es la modalidad que más ayuda alimentaria ha distribuido no hay gran diferencia con el peso relativo de las compras triangulares y de la ayuda ligada. Es importante destacar que el hecho de que estos tres montos tengan valores tan similares se debe al crecimiento del volumen de la ayuda de las compras locales y triangulares en los dos últimos años. Cabe esperar que España siga manteniendo esta tendencia y cumpla con el compromiso de reducir a cero la ayuda ligada tal y como lo señala el Plan Director 2009-2012.⁵⁵

3.7 Ayuda reembolsable

España no ha hecho uso de la ayuda reembolsable para la ayuda alimentaria desde que se convirtió en país donante.⁵⁶ En este sentido, la cooperación española se ha alineado con la tendencia internacional y se ha desmarcado, en este sentido, del uso financiero que tradicionalmente otros donantes han hecho de la ayuda alimentaria (como por ejemplo Estados Unidos o Japón).⁵⁷

3.8. Análisis de las partidas de la ayuda alimentaria: uso de mecanismos alternativos

Tal y como se ha señalado, la ayuda alimentaria puede tomar distintas formas. Para identificar el uso de mecanismos alternativos a la compra y distribución de alimentos se ha analizado la ayuda bilateral directa (sin contar la vía OMUDES) ya que el donante tiene en teoría mayor capacidad de decisión sobre estos fondos.

Dentro de la ayuda alimentaria de emergencia, que asciende a más de 8 millones de euros, de los 65 proyectos contabilizados el grueso se ha centrado exclusivamente en la compra y distribución de alimentos directa y menos de 10 se han ido dirigidos a otros ámbitos distintos. Así por ejemplo, uno se dirige a la compra de semillas, otros tres al apoyo de infraestructuras, tres a la compra de vehículos y otros materiales, sólo dos se centran en el refuerzo de las capacidades locales y la diversificación de la producción y uno para la puesta en marcha comedores. El resto de los fondos destinados a la ayuda alimentaria de emergencia, es decir, las contribuciones a organismos multilaterales, se centraron, casi en su totalidad, en la compra y distribución de alimentos.

Ello hace que del total de la ayuda alimentaria de emergencia de la cooperación española, en 2008, un altísimo porcentaje se centrara exclusivamente en esta forma de ayuda limitando a una papel insignificante el uso de mecanismos alternativos (tal y como se señaló en el apartado de conceptos al inicio) que pueden ser mucho más adecuados según el contexto. España, por tanto, debe ampliar y diversificar los instrumentos de ayuda alimentaria para poder aumentar su impacto.

En lo que se refiere a la ayuda alimentaria de desarrollo, el análisis de los desembolsos bilaterales directos (exceptuando la vía OMUDES) arroja una importante conclusión. Bajo este sector se están incluyendo muchas partidas que no forman parte de la categoría de seguridad alimentaria tal y como la define el CAD bajo el código 52010. Así por ejemplo, se incluyen fondos que van destinados a la capacitación, a la sensibilización, a la comercialización, a la nutrición o a la salud que no son parte de este sector.

4 Conclusiones y recomendaciones

A pesar de los logros alcanzados en las últimas décadas del siglo pasado, el hambre se ha vuelto a convertir en la gran lacra del nuevo milenio. La comunidad internacional tiene un rol clave que jugar para evitar que los niveles de desnutrición se agudicen aún más. Ahora más que nunca todos los esfuerzos deben estar concentrados en alcanzar el primer Objetivo del Milenio.

En este contexto, la ayuda alimentaria es un instrumento clave (junto a otros sectores como la inversión en agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria). Este tipo de ayuda puede salvar vidas en los momentos más críticos de una emergencia pero también puede ofrecer los recursos necesarios para garantizar la seguridad alimentaria a más medio plazo. Sin embargo, no siempre se emplea de forma adecuada, no se destina a quienes más lo necesitan y no se utilizan las modalidades de ayuda más apropiadas. Lamentablemente, aunque cada vez en menor medida, esta ayuda sigue siendo un mero instrumento económico.

España debe ser parte activa y proactiva en la consecución del Objetivo de Naciones Unidas. El crecimiento de la ayuda alimentaria debe estar dirigido a la lucha contra el hambre. Pero no es sólo cuestión de volumen. Si bien es verdad que el nivel de desembolsos debe mantener la senda al alza que inició en 2007, la cooperación española debe tener en cuenta otros parámetros de calidad para conseguir que estos fondos tengan un impacto real sobre las poblaciones con mayores tasas de desnutrición.

Del análisis realizado se extraen las siguientes recomendaciones destinadas al Gobierno español y los diversos actores de la cooperación española;

1. Aumentar los fondos destinados a la ayuda alimentaria (incluyendo ayuda alimentaria de emergencia y de desarrollo) para poder hacer frente a las consecuencias derivadas de la crisis de los precios. Este incremento no puede ir en detrimento de otros sectores clave en la lucha contra el hambre (como la agricultura y el desarrollo rural).
2. Elaborar análisis de contexto previos a cada intervención. Estos análisis deberán identificar a los grupos de población con mayores niveles de desnutrición y las necesidades más apremiantes. En base a ello, deberá seleccionar los mecanismos más adecuados.
3. Reducir a cero la ayuda ligada tal y como se señala el Plan Director 2009-2012. Las transferencias directas deben eliminarse a favor de las compras locales o triangulares y así evitar los efectos perjudiciales sobre el mercado local y sobre los productores.
4. Revisar los criterios de selección de los países receptores. La principal motivación de la ayuda debe ser responder a las necesidades alimentarias de los países con mayores niveles de desnutrición. Los lazos históricos o los intereses políticos y

geoestratégicos del donante no deben formar parte de estos criterios.

5. Continuar reduciendo la ayuda por programas dado el coste que tiene para el país receptor al no estar asociada a ningún objetivo nutricional o de desarrollo, ni a ningún grupo de población concreto.
6. Mayor seguimiento y transparencia de los desembolsos canalizados a través del Programa Mundial de Alimentos. Teniendo en cuenta el peso que tiene dentro del total de la ayuda, la cooperación española debe indicar con mayor precisión el destino de estos fondos.
7. Mantener la ayuda reembolsable en cero a pesar de la crisis financiera y de la potencial necesidad de aumentar la ayuda oficial al desarrollo a base de este tipo de préstamos.
8. Incrementar la diversificación de instrumentos más allá de la compra y distribución de ayuda alimentaria. En base al análisis de necesidades se podrá identificar los mecanismos más adecuados para la población beneficiaria.
9. Mayor transparencia y rigurosidad al incluir las partidas de ayuda alimentaria de desarrollo para facilitar la rendición de cuentas.

Notas

1 Según USDA Economic Research Service “Quantifying the food security impacts of the economic crisis” el número de personas en situación de inseguridad alimentaria aumentó en un 9% en 2009.

2 Véase Informe de Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) “El futuro de la seguridad alimentaria mundial: Invertir en la agricultura en pequeña escala: una prioridad internacional” 2010, Roma.
http://www.ifad.org/pub/factsheet/food/foodsecurity_s.pdf

3 Véase Informe de la FAO “Crop Prospects and Food Situation” de febrero 2010. Roma. <http://www.fao.org/docrep/012/ak343e/ak343e00.pdf>

4 Otro motivo que se ha relacionado con las causas de la crisis, aunque en menor medida, ha sido que el dólar estadounidense, en el que se basa la mayor parte de las importaciones, continuó apreciado durante algún tiempo.

5 Véase International Fund for Agricultural Development (IFAD) “El futuro de la seguridad alimentaria mundial” febrero 2010. Roma.

6 Véase Joachim von Braun” Food-Security Risks Must Be Comprehensively Addressed” International Food Policy and Research Institute
<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ar08e.pdf>

7 Véase FAO “El estado de inseguridad alimentaria en el mundo” 2008. Roma

8 Consultado por última vez en abril 2010. Véase <http://www.fao.org/hunger/en/>

9 UNICEF “Tracking Progress on Child and Maternal Nutrition”, 2009.

10 Véase Center for Global Health and Economic Development. The Earth Institute of Columbia University “An evaluation of progress toward the millennium development goal one hunger target: a country-level, food and nutrition security perspective”, 2009.
<http://mdg.ei.columbia.edu/east/sitefiles/file/MDG1%20Hunger%20Target.pdf>

11 Ejemplos del pasado nos muestran como crisis de corto plazo pueden tener consecuencias a largo plazo y determinar el desarrollo de las nuevas generaciones. Así por ejemplo, la crisis económica de Perú que se prolongó de 1988- 1992 causó 17.000 muertes infantiles, mientras que la crisis financiera de Indonesia de 1997-1998 aumentó esta mortandad en un 3%.

12 Según el Informe de Desarrollo Humano de 2007, más de 10 millones de niños mueren al año antes de cumplir cinco años, la mayoría de malnutrición y pobreza. Sólo 32 países de los 147 monitoreados por el Banco Mundial están en el camino de alcanzar el ODM de reducir en dos tercios la mortalidad infantil en 2015.

13 Esta modalidad de desembolso se refiere a aquella ayuda que es comprada directamente en el país donante. Normalmente son excedentes agrícolas que son exportadas como ayuda alimentaria. Para más información sobre cuando la ayuda en especie es más adecuada frente a la ayuda financiera véase Karlos Pérez de Armiño, “Ayuda alimentaria criterios operativos” Diccionario de la Ayuda Humanitaria.(AÑO Y LINK)

14 A nivel nacional hay muchos ejemplos en los que los productores han sufrido la caída de precios y el desplazamiento del mercado ante el flujo de alimentos internacionales. Por ejemplo, la respuesta de los donantes ante el déficit alimentario en Malawi en 2002-2003. Esto supuso que los precios del maíz cayeren en 150 dólares la tonelada en el transcurso de un año. La producción local de maíz, casava y arroz cayó de forma pronunciada y se estimó unas pérdidas en la economía nacional de 15 millones de dólares. Véase Mosseau “Roles and Alternatives for food aid in Southern Africa” 2008, Oxfam GB.

15 El excedente agrícola de 1999 en los países desarrollados es un ejemplo muy significativo del uso comercial que los donantes han estado tradicionalmente

dando a la ayuda alimentaria. Ese año, el aumento de la ayuda alimentaria fue del 79% con respecto al previo, la mayor parte de esta ayuda fue por programas. Véase PMA "Food Aid Flows" 2006. International Food Aid Information System INTERFAIS.

16 Véase Oxfam Internacional "Policy Compendium sobre Ayuda Alimentaria", 2009. B. Barret "Food Aid in response to acute food insecurity" Cornell University. Background paper para la FAO, 2006.

17 Los barcos de emergencia de Estados Unidos tardaron alrededor de cinco meses en alcanzar su destino. de Barrett y Maxwell "Food Aid After Fifty Years: Recasting Its Role" 2005, Routledge

18 La OCDE calculó que la compra de alimentos a países vecinos puede ser hasta un 33% más barato que el transporte desde el país del donante. Véase Clay, E., in colaboración con Riley y Urey "The Development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status", 2004. OECD Development Assistance Committee (DCD/DAC/EFF(2004)9)

19 Por ejemplo, se vio que para el caso del Tsunami eran mucho más apropiadas las donaciones en efectivo que la distribución de alimentos internacionales. Véase Oxfam Internacional "Ayuda alimentaria: ¿una respuesta apropiada en la respuesta al Tsunami?" 2005.

20 Véase Oxfam Internacional "Posición respecto a la ayuda alimentaria de Oxfam Internacional" http://www.oxfam.ca/what-we-do/emergencias/oxfam-international-humanitarian-policy-notes/oi_hum_policy_foodaid.pdf; Intermón Oxfam, "¿Ayuda alimentaria o dumping velado?" Oxfam Internacional 2005. http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/2969/0_2969_310305_Ayda_alimentaria_o_dumping.pdf

21 Véase Stacey Rosen y Shahla Shapouri "Fifty Years of U.S. Food Aid and Its Role in Reducing World Hunger" United States Department of Agriculture, 2004. <http://www.ers.usda.gov/amberwaves/september04/features/usfoodaid.htm>

22 En su informe de 2006, la FAO recomendó que toda la ayuda que no tenía destinatario, incluida la ayuda de programas, debía eliminarse en su totalidad. Véase, FAO "The State of Food and Agriculture", 2006. <http://www.fao.org/docrep/009/a0800e/a0800e00.HTM>

23 FAO "The State of Food and Agriculture" 2007

24 Esta cifra incluye tanto a países de la OCDE CAD como otros donantes. Para ver lista de donantes véase PMA/INTERFAIS

25 Véase Programa Mundial de Alimentos, "Food aid flows 2008", PMA.Roma, 2008.

26 Según la fuente los datos de la ayuda alimentaria son expresados en toneladas o en valor (en US\$ o en euros)

27 J. von Braum "The World food situation: new driving forces and required actions" IFPRI, 2008

28 El monto de la UE es la suma de las aportaciones de la CE más la de los países miembros. En el caso de 2008, las aportaciones de estos países no disminuyó.

29 Grupo regional que se creó a partir de la desaparición de la antigua URSS.

30 Véase Programa Mundial de Alimentos (PMA), base de datos FAIS.

31 La hambruna de Níger en 2005 es el ejemplo más conocido de cómo los medios internacionales pueden influir en que países reciben fondos. En noviembre 2004, el PMA empezó a hacer llamamientos ante la amenaza de que los niveles de desnutrición en el país aumentasen. Pero sólo fue después de que se

empezasen a emitir las imágenes de niños padeciendo hambre en verano de 2005, los donantes comenzaron a desembolsar sus donaciones.

32 Hay que señalar que no hay datos para Somalia, el Territorio Ocupado Palestino ni Aganistán por lo que se desconoce sus tasas nacionales de desnutrición.

33 El 35% de tasa de desnutrición es la clasificación más elevada y en ella se incluye a los países con niveles de desnutrición aguda.

34 Las cifras de desnutrición de 2005 son las más actualizadas.

35 UNRWA son las siglas para United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

36 Para más información sobre este tipos de categorías véase punto 2.5 del presente informe

37 Véase Oxfam Internacional "Tras 25 años de parches. La lucha contra los desastres en Etiopía 25 años después de la hambruna." Octubre 2009.

38 En base a los datos de la FAO/INTERFAIS

39 Véase OCDE "Measuring Aid to Agriculture" 2010
www.oecd.org/dataoecd/54/38/44116307.pdf

40 Para más información sobre la monetización, véase "¿Ayuda alimentaria o dumping velado?" Oxfam Internacional 2005

41 Véase Oxfam Internacional "Tras 25 años de parches. La lucha contra los desastres en Etiopía 25 años después de la hambruna." Octubre 2009. Maxwell, Webb, Coates and Wirth "Rethinking food security in humanitarian response" Tufts University, 2008.

42 Esta cifra no coincide con el 5% de la ayuda por programas en 2008 dado que también la ayuda por proyectos y, e menor medida, la ayuda de emergencia puede monetizarse.

43 Véase PMA "Informe 2008".

44 Véase Plan Director 2009-2010 de la Cooperación Internacional Española, AECID. MAEC.
http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/libro_1_PlanDirector_LR.pdf

45 Véase Plan Director 2005-2008 de la Cooperación Internacional Española, AECID. MAEC
[.http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director0508_Esp.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director0508_Esp.pdf)

46 Esta Estrategia forma parte de los documentos sectoriales elaborados por el MAEC cuyo objetivo es definir el marco normativo, teórico y de intervención para cada uno de los sectores seleccionados.

47 "Transferencia de recursos en forma de alimentos y en condiciones favorables para la población beneficiaria distribuida de manera gratuita en los países que sufren situaciones de crisis debido a guerras, desastres naturales o refugiados, aunque muchos países que enfrentan situaciones de inseguridad alimentaria crónica reciben estas ayudas". Véase Estrategia de Acción Humanitaria Pág., 19. AECID.

48 Estos principios se basan en el Convenio de Londres sobre Ayuda Alimentaria 1999 de la que España es firmante. Para más información sobre este Convenio véase - <http://www.foodaidconvention.org/Pdf/convention/iga1995.pdf>

49 Véase International Food Aid Information System (INTERFAIS), Cuadro sobre los "Principales desembolsos de ayuda alimentaria según donantes". PMA, 2009. <http://wfp.org/faais>

50 Información sustraída de la base de datos del PMA, INTERFAIS.

51 A partir de 2007, España, al igual que el resto de los donantes del CAD, dividió la partida bilateral entre ayuda bilateral directa y ayuda bilateral vía OMUDES. Esta última es una parte de su contribución a los organismos multilaterales. Por OMUDES se entiende Organismos multilaterales de desarrollo.

52 Véase Seguimiento del PACI 2007, AECID. Pág. 20.

53 Véase Intermon Oxfam, Realidad de la Ayuda 2009. Pág. 57.

54 Oxfam Internacional “¿Ayuda alimenticia o dumping bajo cuerda? Separando el trigo de la paja” 2005. Intermon Oxfam “Realidad de la Ayuda 2008-2009” Pág. 162. 2009

55 Véase Plan Director de la Cooperación española, AECID, MAEC. Anexo Pág. 22

56 Datos de la OCDE/CAD.

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ODA_DONOR

57 Es importante señalar que aunque España no ha hecho uso de los préstamos en la ayuda alimentaria, no quita que haya utilizado la ayuda alimentaria con fines económicos al exportar sus excedentes agrícolas a pesar de que ha sido ampliamente reconocido que pueden ser muy perjudiciales para el país receptor.

Informes de Investigación de Intermón Oxfam

Los Informes de Investigación de Intermón Oxfam se escriben con el objeto de compartir resultados de investigaciones, para contribuir al debate público y para invitar al diálogo sobre políticas y prácticas de desarrollo y acción humanitaria. Estos documentos no reflejan necesariamente los posicionamientos políticos de Intermón Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores, y no necesariamente las de Intermón Oxfam.

Para más información o para comentar este informe escribir a

psanpedro@intermonoxfam.org

© Intermón Oxfam Mayo 2010

Este documento ha sido escrito por Paula San Pedro. Intermón Oxfam agradece la colaboración de Teresa Caverio, Marc Cohen, Deborah Itriago, Arantxa Guereña, Jose Antonio Hernandez y Francisco Yermo en su producción. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: msambade@intermonoxfam.org

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a msambade@intermonoxfam.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

www.intermonoxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de trece organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org); Oxfam Australia (www.oxfam.org.au); Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be); Oxfam Canadá (www.oxfam.ca); Oxfam Francia – Agir ici (www.oxfamfrance.org); Oxfam Alemania (www.oxfam.de); Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk); Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk); Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org); Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org); Oxfam Mexico (www.oxfamMexico.org); Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz); Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamNovib.nl); Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Miembros observadores de Oxfam y en proceso de afiliación plena:

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)

La siguiente organización está vinculada a Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia)
Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es

Correo electrónico advocacy@oxfaminternational.org

