

## **Posición de Oxfam Internacional respecto a la ayuda alimentaria**

### **Resumen: Posición de de Oxfam Internacional respecto a la ayuda alimentaria.**

Oxfam hace un llamamiento para exigir una respuesta más apropiada a las crisis alimentarias. La respuesta humanitaria predominante es la ayuda alimentaria en especie. Sin lugar a dudas, esta modalidad de ayuda salva vidas en muchas ocasiones, pero se recurre a ella en exceso, a menudo cuando otros modos de ayuda podrían adecuarse mejor a las necesidades humanas. Este exceso de confianza en la ayuda alimentaria debe ser corregida poniendo mayor énfasis en una ayuda apropiada que empodere a las personas, que les restablezca la dignidad y que aborde directamente las necesidades identificadas de las poblaciones en riesgo.

Oxfam cree que una respuesta más adecuada a las crisis alimentarias depende de:

- Evaluaciones y análisis de necesidades más completos que permitan orientar las respuestas.
- El desarrollo, promoción y aplicación de un abanico más amplio de opciones de respuesta.
- Las políticas de los donantes deben ofrecer recursos adecuados, oportunos y flexibles para asegurar una ayuda adecuada; y
- Una arquitectura de seguridad alimentaria global y coherente que guíe una respuesta global más efectiva.

### **1. Antecedentes.**

Cada vez más gente se enfrenta a situaciones de inseguridad alimentaria. Más de un billón de personas viven en la pobreza. Cerca de 850 millones de personas sufren hambre crónica. Cada año más de 300 millones de personas se ven afectadas por un grave desastre<sup>1</sup>. En conjunto, hasta un sexto de la población mundial vive bajo el riesgo de inseguridad alimentaria.

Las crisis alimentarias están teniendo lugar con más frecuencia que nunca y, en algunos casos, son más predecibles. Pero las respuestas continúan siendo poco fiables y con frecuencia, también ineficientes. La ayuda es a menudo demasiado escasa, llega demasiado tarde y es de un tipo equivocado.

Oxfam Internacional está especialmente preocupada por el peso excesivo que tiene la ayuda alimentaria en especie como principal modo de ayuda humanitaria. Se ha convertido en la modalidad escogida por defecto, a pesar de ser habitualmente

---

<sup>1</sup> El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), 2006; Saving lives, relieving suffering, protecting dignity: DFID's Humanitarian Policy.

inapropiada al ser prestada sin perjuicio del contexto, medio de vida de la población o estatus socio-económico de la población en riesgo.

Oxfam cree que la ayuda alimentaria es, en algunas ocasiones, una importante herramienta “salvavidas”. Sin embargo, es empleada también en casos en los que otras modalidades de ayuda podrían proporcionar mejores soluciones. Por ejemplo, es suministrada a menudo cuando la población no tiene suficiente dinero para adquirir alimento, incluso cuando no hay escasez de alimentos en el mercado. En dichas situaciones, la ayuda a través de dinero o insumos productivos (semillas, herramientas, ganado, etc.) permitiría a la gente comprar la comida necesaria.

Lo que hace falta es ayuda adecuada, que empodere a las personas afectadas por las crisis y que responda directamente a sus principales necesidades de una forma digna. Además de la ayuda alimentaria, otras opciones de ayuda incluyen transferencias directas de dinero, insumos productivos, apoyo en infraestructuras o mercados, o cualquier combinación de las anteriores. Todas ellas están dirigidas a abordar los factores subyacentes que han contribuido a causar la crisis, así como a minimizar el sufrimiento humano en el corto plazo.

Este posicionamiento destaca algunos factores que perpetúan la actual tendencia de la ayuda alimentaria y realiza algunas recomendaciones que, de ser llevadas a la práctica, asegurarían una respuesta más apropiada y efectiva a las crisis alimentarias.

## **2. La postura de Oxfam Internacional sobre la ayuda alimentaria: los principales cambios necesarios.**

### **2.1. El origen de una ayuda adecuada debe ser un riguroso análisis de las necesidades.**

Un pobre entendimiento de las necesidades de las personas en riesgo conlleva inevitablemente, una respuesta pobre. Un riguroso análisis y evaluación del contexto general y de las necesidades de las personas es el germen de una ayuda efectiva y apropiada.

Realizar un estudio y evaluación de necesidades es un difícil reto y es ampliamente reconocido que el enfoque actual se queda corto. Los análisis son habitualmente usados para justificar programas predeterminados y movilización de recursos- normalmente comida- en lugar de orientarse al diseño de programas que respondan a las necesidades humanas de manera más efectiva.

La ausencia de instrumentos estandarizados para el análisis de necesidades humanitarias contribuye a la existencia de contradicciones, duplicaciones, lagunas e incompatibilidades en la información recabada sobre una crisis. Esto no sólo impide el adecuado entendimiento de la escala y naturaleza de las necesidades de la población, sino que también puede llevar a la inconsistencia de los mensajes acerca de la severidad de una crisis, alimentando el escepticismo de los donantes en relación a la información que reciben.

Más allá de esto, no hay un marco consistente para recoger la información que se obtiene. Los datos son a menudo infrautilizados, la profundidad del entendimiento de la crisis es limitada y no es factible la comparación entre crisis. Como resultado, no

hay una base clara para adoptar decisiones destinadas a asignar imparcialmente recursos globales.<sup>2</sup>

Finalmente, los análisis pueden no ser capaces de distinguir entre crisis humanitarias y crisis de los medios de vida a más largo plazo<sup>3</sup>. Un número cada vez más elevado de situaciones son consideradas crisis humanitarias pero la respuesta para la mayoría de ellas sigue siendo la ayuda alimentaria. Pero un análisis más claro de estas crisis en los medios de vida, caracterizadas por la pérdida de cultivos, ganado, dinero o por la escalada de precios- pero no por un aumento de la mortalidad- debería orientar hacia respuestas más adecuadas que podrían ayudar a prevenir que estas situaciones derivasen en crisis humanitarias agudas.

#### **Oxfam recomienda:**

- Mayor inversión en el análisis y estudio de necesidades, incluyendo el desarrollo, prueba y promoción de herramientas estandarizadas de evaluación y de metodologías de análisis.
- Un marco común de análisis para permitir una comparación efectiva entre diferentes crisis.

#### **2.2. Las políticas de los donantes deben ser adaptadas para que ofrezcan una ayuda más apropiada.**

Históricamente, las políticas humanitarias de los países donantes han estado vinculadas con sus políticas económicas y de asuntos exteriores, y guiadas por sus intereses nacionales. En la década de los años 50, la ayuda alimentaria fue concebida como un medio de deshacerse de los excedentes de producción de grano.

Desde entonces, muchos países donantes han malepleado y sobre utilizado la ayuda alimentaria como una alternativa frente a soluciones a problemas de más largo plazo que, aunque planteen un mayor desafío, son también más efectivas. Algunos Gobiernos han empleado la ayuda alimentaria para abordar situaciones de subdesarrollo, conflicto, y responder a la caída en los términos reales de intercambio y la ayuda presupuestaria directa y menos frecuentemente para abordar déficits alimentarios.

Bajo fuertes críticas desde los años 90, las políticas de ayuda alimentaria están lentamente comenzando a cambiar. Algunos donantes (especialmente en Europa) están demostrando un mayor compromiso con el principio de imparcialidad- respuesta según necesidades- y con la necesidad de una mejora en la eficacia de la ayuda en general. Varias iniciativas- incluyendo los principios del Buen Donante Humanitario (GHD), y la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda- aunque van más allá de la ayuda alimentaria, han influido en este debate así como en otras respuestas humanitarias.

---

<sup>2</sup> El modelo “Clasificación Integrada de Fases” de la FAO es cada día más considerado como una herramienta que podría abordar estas deficiencias. Oxfam está participando en los ensayos de uso de esta herramienta.

<sup>3</sup> Particularmente en el caso de crisis de evolución lenta (tales como la sequía), los periodos más difíciles- habitualmente denominados “livelihood crisis”- típicamente al borde de la crisis humanitaria, son cada vez más incluidos dentro del ámbito humanitario. Las “crisis en los medios de vida” se caracterizan por una serie de elementos distintivos: una débil capacidad productiva (tales como pérdida de ganado o cultivos) y un decreciente poder adquisitivo (pérdida de dinero en efectivo, precios crecientes). Las personas afectadas por estas crisis tienen unas necesidades particulares diferentes a aquellos afectados por una crisis humanitaria, caracterizados por una creciente desnutrición, morbilidad y mortalidad.

La Unión Europea (el segundo mayor donante de ayuda alimentaria, que suministra cerca del 20 por ciento de los recursos globales<sup>4</sup>) y la mayoría de sus Estados Miembros han adoptado políticas de ayuda alimentaria basadas en dinero desligado. Promueven la adquisición local y regional de comida, en lugar de proporcionar comida en especie. Canadá, Japón y Australia, que juntas suponen entre el 13 y el 5 por ciento de los recursos globales de ayuda alimentaria, se están moviendo en la misma dirección.

Los EEUU suministran más de la mitad de los recursos globales de ayuda alimentaria. Más del 90 por ciento de ella es suministrada en especie (proporcionada por productores de EEUU) y atada a condicionalidades (por ejemplo empaquetamiento y reparto estadounidense). La ayuda alimentaria de EEUU es, como consecuencia de ello, cara- hasta un 50 por ciento más que la comida adquirida localmente.

### **Oxfam recomienda a todos los donantes:**

- Reducir el énfasis en la ayuda alimentaria- particularmente en las modalidades en especie y ligadas- de modo que sólo sea empleada cuando sea la opción más adecuada para responder a las necesidades humanas;
- Financiar y apoyar la adquisición local o regional de alimentos cuando sea apropiado;
- Proporcionar respuestas basadas en dinero directo u otras modalidades flexibles a los diferentes tipos de crisis, guiadas por el estudio de necesidades y el análisis de sus causas, para responder tanto a necesidades inmediatas como a causas de largo plazo.
- Establecer mecanismos flexibles de financiación para apoyar diferentes formas de ayuda en respuesta a circunstancias cambiantes.
- En sus programaciones de largo plazo, crear la habilidad de aumentar rápidamente su ayuda a países relevantes para asegurar una ayuda fiable, adecuada y a tiempo en periodos complicados.
- Proporcionar financiación plurianual predecible para las crisis cíclicas.
- Proporcionar su “porción” de ayuda humanitaria basada en su respectiva capacidad económica nacional.

### **1.1 Desarrollar, apoyar y promocionar alternativas a la ayuda alimentaria.**

Oxfam ha participado activamente en el desarrollo y promoción de un abanico de planteamientos innovadores en relación con las crisis alimentarias, entre los que se encuentran los siguientes:

- Ayuda por trabajo (Employment assistance): comida a cambio de trabajo, dinero por trabajo, subvenciones dinerarias y/o microcréditos- todas las cuales proporcionan un apoyo de ingresos para poder afrontar y cubrir las necesidades básicas.
- Intervenciones para apoyar a los mercados: “*livestock de-stocking*”, proporcionar cupones de productos o de dinero, o apoyo de infraestructuras (transporte, reparación de carreteras, etc.).
- Apoyo a la producción: intervenciones en los sectores agrícolas, ganaderos o de pesca (insumos, apoyo técnico, etc.) para apoyar y fomentar la autonomía de producción de los individuos.

---

<sup>4</sup> Los recursos aquí incluyen tanto ayuda alimentaria en especie como fondos para la adquisición de comida.

- Programación de mecanismos de seguridad social: para ofrecer asistencia fiable a la población afectada por el impacto de crisis predecibles y en ocasiones cíclicas.

Más allá de lo anterior, crisis recientes como el tsunami resaltan la necesidad de llevar a cabo intervenciones más explícitas de Reducción de Riesgos de Desastres (Disaster Risk Reduction; DRR). Se ha demostrado que aumentar los recursos y las capacidades para afrontar una crisis antes de que ésta comience es efectivo. Una mejor preparación puede ayudar a parte de la población a evitar la crisis y a salvar vidas una vez que la catástrofe (o desastre) se materializa. Incluso en las peores crisis, puede ayudar a los afectados a sobrellevar y minimizar sus impactos de largo plazo.

#### **Oxfam recomienda que:**

- Las Agencias Humanitarias desarrollen y pongan en marcha un abanico más amplio de herramientas de ayuda humanitaria- incluyendo los tipos de intervención expuestos más arriba- para asegurar que la ayuda es cada vez más apropiada para cada tipo específico de crisis.
- Los gobiernos donantes deberían apoyar y exigir esa ayuda apropiada.
- Las lecciones de los proyectos-piloto innovadores deberían ser empleadas en mayor medida. El impacto de cada uno de los elementos de este mayor conjunto de herramientas debería ser evaluado exhaustivamente, diseminando y llevando a la práctica las lecciones aprendidas.
- Los Gobiernos de los países afectados y de los países donantes, así como las agencias humanitarias deberían aumentar la inversión en instrumentos de reducción de riesgos de desastres (DRR) en las áreas más propensas a las crisis, para reducir la vulnerabilidad de la población ante futuros desastres y aumentar su capacidad de “lidar” con ellos.

### **1.2 Una estructura coherente de seguridad alimentaria que oriente la respuesta global.**

La respuesta global a las crisis alimentarias es incoherente y ad hoc. A pesar de que el mandato de la FAO encomienda liderar las estrategias relacionadas con la seguridad alimentaria a nivel global, la institución ha fallado en este encargo. Es necesario un organismo técnico de supervisión que oriente, controle las necesidades globales, alerte sobre crisis venideras y recomiende respuestas adecuadas y controle su impacto sobre la seguridad alimentaria global.

El papel del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas, como actor esencial en el marco de la seguridad alimentaria global, está en pleno periodo de transformación. Algunos proponen que debería transformarse en una “World Relief Agency”, mientras otros opinan que debería centrarse en su conocimiento sobre la ayuda alimentaria. Es necesario analizar detenidamente las implicaciones de cada una de las opciones.

La “Convención sobre Ayuda Alimentaria” (“Food Aid Convention”) es el tratado internacional que debería asegurar la disponibilidad de recursos globales para responder a crisis alimentarias. Debería hacerse más transparente y basada en las necesidades, como una más de las iniciativas de seguridad alimentaria global que, conjuntamente, pueden guiar hacia una respuesta global más apropiada.

#### **Oxfam recomienda que:**

- La FAO lidere un nuevo cuerpo técnico controlador de la seguridad alimentaria, formado por una variedad de actores.

- El rol del PMA sobre cómo abordar el problema de la inseguridad alimenticia global debe ser analizado de forma transparente y redefinido claramente.
- La Convención sobre Ayuda Alimentaria (“Food Aid Convention”) se guíe por un análisis de necesidades y sea más inclusiva y transparente.