



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/5
11 de febrero de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Décimo período de sesiones
Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación,
Sr. Olivier De Schutter***

**La función de la cooperación para el desarrollo y la ayuda alimentaria para la
realización del derecho a una alimentación adecuada: de caridad a obligación**

* Documento presentado con retraso.

Resumen

En el presente informe se examina la contribución de la cooperación para el desarrollo y la ayuda alimentaria a la realización del derecho a la alimentación. La cooperación para el desarrollo y la ayuda alimentaria constituyen un proceso continuo, que incluye desde las intervenciones destinadas a proporcionar apoyo a largo plazo para garantizar la seguridad alimentaria hasta las respuestas a corto plazo en situaciones de emergencia. Ambas políticas han sido objeto de un escrutinio creciente en los últimos años y ambas necesitan reformas. En este informe se hacen diversas sugerencias sobre la forma de reorientar estas políticas para integrar mejor una perspectiva basada en el derecho humano a una alimentación adecuada a tres niveles: en la definición de las obligaciones de los Estados donantes; en la determinación de los instrumentos en que se basan estas políticas; y en la evaluación de estas políticas con el fin de mejorarlas continuamente. Esencialmente, un enfoque basado en los derechos humanos convierte lo que ha sido una relación bilateral entre donantes y asociados en una relación triangular, en la que los beneficiarios finales de estas políticas desempeñan una función activa. El hecho de considerar la prestación de ayuda exterior como un medio de realizar el derecho a una alimentación adecuada tiene consecuencias concretas, que suponen que el donante y los gobiernos asociados son titulares de obligaciones y los beneficiarios titulares de derechos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 5	4
II. LA OBLIGACIÓN DE PRESTAR AYUDA	6 - 25	6
A. Definición de las obligaciones de prestar ayuda.....	7 - 11	7
B. Mejora de la definición de los compromisos en materia de ayuda alimentaria de conformidad con el Convenio sobre Ayuda Alimentaria.....	12 - 19	9
C. Asistencia a los países en desarrollo importadores netos de alimentos que se enfrentan a las consecuencias negativas del programa de reforma de la agricultura.....	20 - 25	13
III. APLICACIÓN.....	26 - 35	16
A. Mejoras de la contribución de la ayuda internacional a la realización del derecho a la alimentación: la importancia de las estrategias nacionales	27 - 29	16
B. Mejora de la contribución de la ayuda alimentaria a la realización del derecho a la alimentación: la necesidad de que la prestación de ayuda alimentaria sea disciplinada y se adapte a cada contexto	30 - 35	17
IV. EVALUACIÓN.....	36 - 40	21
A. Evaluación de la eficacia de la cooperación para el desarrollo	37 - 38	21
B. Evaluación de la eficacia de la ayuda alimentaria	39 - 40	22
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	41 - 43	23

I. INTRODUCCIÓN

1. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, presenta su primer informe anual al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 7/14. Desde que asumió el cargo, el 1º de mayo de 2008, el Relator Especial se ha esforzado por integrar una perspectiva del derecho a la alimentación en las respuestas a la crisis mundial de alimentos dadas en los diversos foros¹. El Relator Especial presentó también un informe preliminar a la Asamblea General, en el que esbozaba su forma de entender el mandato (véase A/63/278), y llevó a cabo una misión ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) (véase A/HRC/10/5/Add.2). En el presente informe² se examina la contribución de la cooperación para el desarrollo y la ayuda alimentaria a la realización del derecho a la alimentación.

2. La cooperación para el desarrollo constituye un aspecto de una obligación más amplia de asistencia y cooperación internacionales, que puede incluir, aunque sin limitarse a ello, la transferencia de recursos³. En los últimos años, la cooperación para el desarrollo ha sido criticada desde diferentes ángulos. Algunos la han criticado por considerar que dependía en exceso de la motivación de los donantes y que, por lo tanto, no tenía debidamente en cuenta las opiniones de los beneficiarios finales⁴. La tendencia de los donantes -ya se trate de gobiernos, organismos intergubernamentales u organizaciones privadas no gubernamentales- a imponer a los beneficiarios diversas exigencias, sin una coordinación adecuada, se ha considerado también como la imposición de una pesada carga sobre la capacidad administrativa de los gobiernos asociados, lo que ha hecho que los resultados dejasen que desear. Otros han denunciado la mala gestión de la asistencia por parte de los gobiernos beneficiarios, señalando que una mala gobernanza tenía como resultado con frecuencia que la ayuda no se utilizase de manera eficaz. El 2 de marzo de 2005 se adoptó la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, con la intención de mejorar la calidad de la asistencia. La Declaración recibió el apoyo de 122 Gobiernos y de la Comisión Europea, de 27 organizaciones internacionales, incluidos 6 bancos regionales de desarrollo, el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como de diversas organizaciones no gubernamentales (ONG). Los compromisos asumidos en la Declaración de París se centran en los cinco principios de apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad. Estos principios marcan un cambio de estrategia, de una asistencia dependiente de los donantes a una asistencia basada en las necesidades, y pone de relieve la necesidad de evaluar tanto la actuación de los donantes, en particular por lo que respecta a la armonización y carácter previsible de la ayuda, como de sus asociados. En el presente informe, el Relator sostiene que la Declaración de París podría haberse concretizado más si se hubiera enfocado en un contexto de derechos

¹ Véase, en particular, su informe al Consejo, A/HRC/9/23.

² Puede consultarse una versión ampliada y más completa del informe en www.srfood.org.

³ Véase A/63/278/, párrs. 11 y 12.

⁴ Véase, por ejemplo, W. Easterly, *The white man's burden: Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Oxford, Oxford University Press, 2006, y otras obras del mismo autor.

humanos, en particular teniendo en cuenta el derecho humano a una alimentación adecuada, y examina las consecuencias de este enfoque⁵.

3. La ayuda alimentaria ha sido siempre objeto de un gran escrutinio. Los críticos han denunciado la ayuda alimentaria por entender que crea nuevas formas de dependencia; por ser potencialmente perjudicial para los mercados locales; y por alterar las pautas del comercio. Los cambios introducidos en las dos últimas décadas han hecho que la ayuda alimentaria se prestase menos a estas críticas⁶. Al mismo tiempo, la ayuda alimentaria desempeña un papel esencial en momentos de emergencia. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que los Estados cumplen las obligaciones que les incumben en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prestando socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia⁷. Cuando la ayuda alimentaria se basa en una evaluación adecuada de las necesidades y se han establecido claramente los objetivos, puede desempeñar también una función importante, incluso al margen de las situaciones de emergencia. Aunque la ayuda alimentaria internacional se ha reducido en términos de volumen en los últimos cinco años⁸, actualmente representa unos 10 millones de toneladas de productos básicos al año, destinados a unos 200 millones de personas, con un costo total de 2.000 millones de dólares de los EE.UU. Regularmente, surgen preguntas en cuanto a la forma de combinar las respuestas en caso de emergencia⁹ con la necesidad de promover el desarrollo de los mercados locales de alimentos y la seguridad alimentaria en los países beneficiarios de la ayuda. Existe un consenso cada vez mayor sobre la conveniencia de proceder con una mayor flexibilidad, en particular mediante las transferencias de alimentos adquiridos a nivel local o regional y las transferencias de dinero en efectivo o de vales¹⁰, y sobre la importancia de facilitar la ayuda alimentaria con una clara estrategia de salida con el fin de evitar la dependencia. Pero estos compromisos siguen sin cumplirse en la práctica.

⁵ Véase también A/HRC/4/WG.2/TF/2 (7 de febrero de 2007), párrs. 45 a 48, 65 y 66; y A/HRC/8/WG.2/TF/2 (24 de enero de 2008), párrs. 36 a 40.

⁶ Véase, por ejemplo, Programa Mundial de Alimentos (PMA), *Food Aid Flows 2007*.

⁷ E/C.12/1999/5, párr. 38.

⁸ Desde 1999, la cantidad total de ayuda alimentaria se ha reducido de 15 millones a 6,9 millones de toneladas en 2006, y a 5,9 millones de toneladas en 2007. Prosigue así una tendencia más amplia: en los años sesenta, la ayuda alimentaria representó el 20% de toda la asistencia bilateral oficial para el desarrollo; en 2005 representó aproximadamente el 5% (Christopher B. Barrett y Daniel G. Maxwell, *Food Aid after Fifty Years: Recasting its Role*, Londres y Nueva York, Routledge, 2005).

⁹ Más del 60% de la ayuda alimentaria se utiliza para situaciones de emergencia.

¹⁰ Cabe distinguir tres modalidades distintas de ayuda alimentaria: a) el envío de productos originados en el país donante (transferencia de alimentos); b) ayuda alimentaria pagada en efectivo (transferencias de alimentos pagados con fondos de los donantes); y c) transferencias de vales o efectivo (instrumentos de pago que permiten a los beneficiarios obtener los alimentos en el mercado local).

4. En el marco más amplio de la cooperación internacional, se está revisando actualmente tanto la asistencia para el desarrollo como la ayuda alimentaria. La crisis mundial de alimentos de 2007-2008 puso de relieve la necesidad urgente de reformar ambas. En el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda, celebrado en Accra del 2 a 4 de septiembre de 2008, se revisó la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, y se aprobó un programa de acción que pretende acelerar y profundizar su aplicación. Por lo que respecta a la ayuda alimentaria, el año 2009 puede ofrecer una oportunidad única de revisar los mecanismos establecidos en el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (FAC), aprobado en 1967 como componente del Acuerdo Internacional de Cereales (IGC). El Convenio recoge los compromisos de los Estados partes de ofrecer ciertas cantidades de ayuda en concepto de ayuda alimentaria¹¹. La proporción de asistencia oficial para el desarrollo que se destina a la agricultura y al sector rural se redujo considerablemente entre 1980 y 2007: actualmente hay acuerdo en el sentido de que esta tendencia debe invertirse, y es de esperar que en los próximos cinco años se registre un aumento importante. La crisis revela también la importancia que sigue teniendo la ayuda alimentaria en un contexto en que la dependencia de las importaciones para que los países puedan alimentar a sus poblaciones ha aumentado de manera significativa en los dos últimos decenios, en el mismo momento en que los precios de los alimentos básicos en los mercados internacionales han sido cada vez más volátiles.

5. La premisa en que descansa el presente informe es sencilla. Mediante la cooperación internacional, ya sea en el marco de sus políticas de cooperación para el desarrollo o mediante el suministro de ayuda alimentaria, los Estados donantes no sólo responden a necesidades humanas básicas, sino que contribuyen también a la realización del derecho humano a una alimentación adecuada. Esto tiene tres posibles consecuencias: en primer lugar, se plantea la cuestión de si los Estados tienen la obligación de facilitar asistencia internacional, incluida la ayuda alimentaria, en determinadas circunstancias o a ciertos niveles. En segundo lugar, la forma en que se presta la asistencia internacional debe tener en cuenta que esta asistencia ha de contribuir a la realización del derecho a la alimentación: en consecuencia, deben tenerse en cuenta los principios de participación, transparencia, responsabilidad y no discriminación, así como accesos a los recursos correspondientes, en la aplicación de las políticas de cooperación para el desarrollo y en la prestación de ayuda alimentaria. En tercer lugar, debe evaluarse regularmente la eficacia de la ayuda alimentaria prestada, considerando la contribución de las políticas actuales a la realización del derecho a una alimentación adecuada.

II. LA OBLIGACIÓN DE PRESTAR AYUDA

6. Los Estados donantes afirman que, tanto en la esfera de cooperación para el desarrollo como en la esfera de la ayuda alimentaria, sus contribuciones deben tener carácter puramente voluntario. Sin embargo, los donantes no pueden desconocer sus obligaciones de conformidad con la legislación sobre derechos humanos en la aplicación de sus políticas en esta esfera. Hay además situaciones en las que los Estados pueden tener la obligación de prestar ayuda, en

¹¹ Las Partes en el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria son la Argentina, Australia, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón, Noruega y Suiza, así como la Comunidad Europea y sus Estados miembros. La versión actual del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria entró en vigor el 1º de julio de 1999.

particular cuando han contraído compromisos en ese sentido, y cuando retractarse de esos compromisos constituiría una violación del principio de que la ayuda debe ser predecible para el Estado receptor.

A. Definición de las obligaciones de prestar ayuda

7. El Objetivo de Desarrollo del Milenio N° 8 es establecer una alianza global para el desarrollo, un objetivo al que puede contribuir un mayor nivel de compromiso por parte de los países donantes a la asistencia oficial para el desarrollo. Los niveles de ayuda prestada siguen siendo claramente insuficientes para alcanzar los objetivos fijados en la Cumbre del G8 de 2005 celebrada en Gleneagles (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) y en la Cumbre Mundial de 2005, que exigirían un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo de 50.000 millones de dólares de los EE.UU. para el año 2010, en comparación con 2004 (a precios y tipos de cambio de 2004). Pese a los repetidos compromisos, reafirmados nuevamente en la Declaración del Milenio, en el Consenso de Monterrey¹², en las Directrices Voluntarias de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Directrices de la FAO)¹³, y en la Declaración de Doha de 2008 sobre la Financiación para el Desarrollo¹⁴, la mayoría de los países desarrollados no alcanzaron los objetivos fijados para la asistencia oficial para el desarrollo, del 0,7% del PIB para los países en desarrollo y del 0,15 al 0,2% del PIB para los países menos adelantados¹⁵.

8. La Carta de las Naciones Unidas impone en términos generales una obligación a todos sus Miembros de "tomar medidas conjunta o separadamente en cooperación con la Organización", en particular para la realización de los derechos humanos (véanse artículos 55 y 56). Ni el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ni otros instrumentos de derechos humanos definen con precisión los niveles que debe alcanzar la ayuda prestada por los Estados¹⁶. Esto, sin embargo, no significa que no exista esta obligación; significa más bien que esta obligación es todavía "imperfecta" y que debe aclararse aún más¹⁷. Según el Comité de Asuntos

¹² Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, aprobado el 22 de marzo de 2002 en Monterrey (México), A/CONF/198/3.

¹³ Capítulo III, párrafo 12; las Directrices Voluntarias fueron aprobadas el 23 de noviembre de 2004 por 187 países representados en el Consejo General de la FAO.

¹⁴ A/CONF.212/L.1/Rev.1, parr. 43.

¹⁵ Cinco países excedieron el objetivo de las Naciones Unidas del 0,7% del PIB: Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y Suecia.

¹⁶ Sin embargo, algunos autores señalan que los repetidos compromisos de los países desarrollados de ofrecer ciertos niveles de asistencia, en particular para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, podrían con el tiempo convertirse en derecho internacional consuetudinario.

¹⁷ Véase A. Sen, "Human Rights and development", en B. Andreassen y St. Marks, *Development as a Human Right*, Harvard University Press, Cambridge, 2006, cap. 2.

Económicos, Sociales y Culturales, "los Estados partes [en el Pacto] deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y *prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso*"¹⁸. En la observación general que dedicó en 2000 al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité señaló igualmente que "de acuerdo con los recursos de que dispongan, los Estados [en particular los Estados que estén en condiciones de ayudar a los países en desarrollo a cumplir sus obligaciones básicas y otras obligaciones en virtud del Pacto] deben facilitar el acceso a los establecimientos, bienes y recursos de salud esenciales en otros países, siempre que sea posible, y *prestar la asistencia necesaria cuando corresponda*"¹⁹. Parece que, como mínimo, hay un consenso sobre tres requisitos.

9. En primer lugar, el Pacto impone a todos los Estados partes la obligación de proceder lo "más expedita y eficazmente posible" con miras a la realización de todos los derechos humanos, incluido el derecho a una alimentación adecuada. Además, "todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga"²⁰. En consecuencia, los países desarrollados deben como mínimo lograr progresos apreciables para contribuir a la plena realización de los derechos humanos, prestando apoyo a las iniciativas de los gobiernos de los países en desarrollo, y no deben reducir los niveles preexistentes de asistencia oficial para el desarrollo calculados como porcentaje del producto interno bruto. Cualquier reducción en el nivel de ayuda previsto que no esté plenamente justificado debe considerarse en principio como una violación de las obligaciones de los Estados de conformidad con el derecho internacional.

10. En segundo lugar, la asistencia prestada debe ser no discriminatoria. Aunque siga dependiendo de una decisión voluntaria de cada gobierno donante, la ayuda prestada no debe estar determinada por consideraciones políticas, estratégicas, comerciales o intereses históricos tradicionales de los donantes sino que debe basarse en una evaluación objetiva de las necesidades determinadas en los países en desarrollo. Esto es necesario si se quiere que la ayuda sea eficaz, como señaló ya en 1969 la Comisión Pearson y en 1980 la Comisión Brandt²¹. Se desprende además del hecho de que la cooperación para el desarrollo es un medio de realizar los derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación. Esto quiere decir que la ayuda debe basarse en una determinación adecuada de las necesidades, incluida en particular la existencia en algunos países de inseguridad y vulnerabilidad en materia de alimentos (véase el capítulo III *infra*).

¹⁸ E/C.12/1999/5, párr. 36.

¹⁹ E/C.12/2000/4, párr. 39.

²⁰ E/1991/23, párr. 9.

²¹ Véase L. Pearson, *Asociados en el Desarrollo: Informe de la Comisión sobre el Desarrollo Internacional*, Nueva York, Praeger Publ., 1969, pág. 127; *Norte-Sur: Un programa de supervivencia*, informe de la Comisión Independiente sobre cuestiones internacionales del desarrollo (presidida por W. Brandt), Londres, Pan Books, 1980, pág. 244.

11. En tercer lugar, la cantidad de ayuda prestada a los países receptores sigue fluctuando y es imprevisible, ya que varía de un año a otro y de país a país²². Esto no permite a los países receptores planificar su desarrollo para un período de varios años y crea el peligro de que la ayuda se suspenda o interrumpa por motivos políticos sin que estas decisiones estén basadas en consideraciones objetivas y sean aplicadas con transparencia. Cuando estas decisiones tienen un impacto negativo para el disfrute de los derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación, es preciso examinar detenidamente las obligaciones de los países donantes²³. Los Estados donantes deben por lo tanto cumplir los compromisos que han asumido de prestar ciertos niveles de ayuda en un momento determinado y en un año determinado. Estos compromisos crean esperanzas legítimas para los países receptores que no pueden defraudarse sin una justificación adecuada por parte del Estado donante.

B. Mejora de la definición de los compromisos en materia de ayuda alimentaria de conformidad con el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria

12. El Convenio sobre la Ayuda Alimentaria es único, en cuanto que impone a sus partes (o "miembros") obligaciones vinculantes por lo que respecta al volumen de ayuda alimentaria que se comprometen a prestar, mejorando así la previsibilidad de esta forma de ayuda. En efecto, los objetivos de este Convenio son "contribuir a la seguridad alimentaria mundial y mejorar la capacidad de la comunidad internacional de responder a situaciones de emergencia alimentaria y otras necesidades alimentarias de países en desarrollo", en particular "facilitando niveles apropiados de ayuda alimentaria en forma previsible, según lo determinado por las disposiciones del presente Convenio" (art. I). El Convenio, en el párrafo e) de su artículo VIII, dispone que "en la medida de lo posible, los miembros planificarán por adelantado sus aportaciones para satisfacer necesidades de ayuda alimentaria no urgentes, de forma que los países beneficiados puedan tener en cuenta, en sus programas de desarrollo, el probable ingreso de ayuda alimentaria que recibirán cada año durante la vigencia del presente Convenio".

13. Por otra parte, la supervisión del cumplimiento de estos compromisos sigue siendo insuficiente. Los miembros deben facilitar informes anuales al Comité de Ayuda Alimentaria sobre sus contribuciones²⁴. Esta información se procesa y se facilita al público en formas que no son suficientemente transparentes para permitir un escrutinio adecuado. El sistema de supervisión se basa en una revisión por colegas llevada a cabo en el Comité de Ayuda Alimentaria sobre la base de la información facilitada por los miembros. El sistema actual podría mejorarse en dos aspectos importantes. En primer lugar, la información facilitada por los miembros acerca de sus contribuciones podría procesarse de forma que facilitase la evaluación

²² Véanse, por ejemplo, los cálculos de Eurodad (Red Europea sobre la Deuda y el Desarrollo) por lo que respecta al porcentaje de desviación respecto a la ayuda prevista en un año determinado: según datos de la encuesta de la Declaración de París de 2006 (OCDE, *Aid Effectiveness: 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results*, París, 2007).

²³ Véase E/C.12/1997/8.

²⁴ Artículo XIV, Convenio sobre la Ayuda Alimentaria y artículo 9 del reglamento (FA (00/01) Misc.2 Restricted).

por un observador externo de la forma en que un Estado parte cumple sus compromisos, lo que permitiría, entre otras cosas, que los parlamentos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil contribuyesen más eficazmente al debate público sobre si los Estados suministran la ayuda alimentaria de manera suficientemente predecible para los Estados receptores. En segundo lugar, la evaluación del cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en virtud del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria debería incluir, con carácter prioritario, el cumplimiento del artículo XIII del Convenio, que establece de manera explícita la obligación de los Estados de conformidad con el derecho internacional de garantizar que la ayuda que facilitan no dé lugar a violaciones del derecho a la alimentación en el país receptor (véase también *infra* capítulo III). Estas dos mejoras podrían conseguirse con una enmienda del reglamento aprobado por el Comité de Ayuda Alimentaria.

14. Una cuestión más importante por lo que respecta al Convenio se refiere al desequilibrio entre compromisos y necesidades, y más concretamente entre los suministros de ayuda alimentaria y la necesidad de ayuda. De conformidad con el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, los miembros expresan sus compromisos en términos de toneladas de trigo equivalente, de valor de trigo equivalente, o en una combinación de toneladas y valor. Estos compromisos se asumen sin referencia a las necesidades determinadas de los países receptores. Además, en la práctica, la ayuda alimentaria se ha prestado a menudo de una manera que no se ajusta a los ciclos. Los Estados pueden aplazar sus compromisos para el año siguiente cuando parezca que no pueden cumplir sus compromisos en un año determinado, en cuyo caso podrá contabilizarse hasta el 5% del compromiso general como parte del compromiso para el año siguiente (art. VI). Esta flexibilidad, unida al hecho de que los Estados presupuestan su ayuda en términos monetarios más que en términos de volumen, puede contribuir a que los Estados retrasen la prestación de ayuda cuando los precios son elevados en los mercados internacionales, y excedan sus compromisos cuando los precios son bajos, precisamente lo contrario de lo que se necesitaría para que la ayuda alimentaria contribuyese realmente a la seguridad alimentaria. En resumen, hay un "incentivo financiero para suministrar a destiempo la ayuda alimentaria", fenómeno que el Convenio no desincentiva de manera eficaz²⁵. Por ejemplo, aunque los precios de los productos básicos alcanzaron un máximo histórico en 2007-2008, el volumen de ayuda alimentaria en aquellos años alcanzó su cifra más baja desde el decenio de los setenta, lo que constituye un ejemplo de la relación inversa entre el volumen de ayuda y los precios mundiales que caracteriza los suministros de ayuda alimentaria²⁶.

15. Esto es contrario al espíritu del párrafo b) del artículo VIII del Convenio que reconoce que la ayuda alimentaria "debe basarse en una valoración de las necesidades realizada por el beneficiario y los miembros, y debe tener por objeto aumentar la seguridad alimentaria en países beneficiarios". Las Directrices de la FAO también disponen que los Estados donantes deben garantizar que sus políticas de ayuda alimentaria apoyen las iniciativas nacionales de los Estados receptores para lograr la seguridad alimentaria, y basar sus disposiciones sobre ayuda alimentaria en una evaluación objetiva de las necesidades, teniendo especialmente en cuenta los grupos con inseguridad alimentaria y los grupos vulnerables (Directriz 15.1). Efectivamente, esta

²⁵ J. Hoddinott, M. J. Cohen y C. B. Barrett, "Renegotiating the Food Aid Convention: Background, context, and issues", *Global Governance*, vol. 14 (3) (2008), págs. 283 a 304.

²⁶ FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2008*, pág. 110.

disposición corresponde a un requisito de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el Comité señaló acertadamente en su Observación general N° 12 sobre el derecho a la alimentación que, con el fin de evitar la discriminación "debe asignarse prioridad en la asistencia alimentaria a las poblaciones más vulnerables"²⁷.

16. Podrían introducirse dos cambios en el sistema del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria con el fin de que responda más eficazmente a las necesidades, al margen de su cláusula de emergencia que es todavía claramente insuficiente²⁸. En primer lugar, la ayuda facilitada a cada Estado debe basarse en una determinación adecuada de la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria en dicho Estado²⁹. Hay metodologías disponibles para determinar la vulnerabilidad alimentaria, que podrían utilizarse en el contexto del Convenio. Cualquiera que sea la metodología utilizada, es esencial que se evalúe objetivamente la situación en cada país en que puedan surgir problemas de seguridad alimentaria. De esta forma podría tenerse en cuenta la preocupación de que la ayuda alimentaria distorsione el comercio en favor de los productores del país donante cuando la ayuda se proporciona en especie. De conformidad con la Directriz 15.5 de las Directrices de la FAO, la evaluación de la vulnerabilidad alimentaria debe hacerse, en la medida de lo posible, de manera participativa y siempre que sea posible en estrecha colaboración con los gobiernos receptores a nivel nacional y local.

17. En segundo lugar, los compromisos de los miembros conforme al Convenio sobre la Ayuda Alimentaria deben expresarse en términos distintos del trigo equivalente. Una posibilidad sería definir estos compromisos como porcentaje de las necesidades evaluadas, en cuyo caso cada Estado se comprometería, de acuerdo con su capacidad³⁰, a cubrir un porcentaje determinado previamente de las necesidades determinadas, durante un cierto período, preferiblemente con carácter multianual. Este cambio introduciría un elemento de incertidumbre en los compromisos de los países donantes. Esta incertidumbre ya existe con el sistema actual, ya que los compromisos expresados en tonelaje variarían, por lo que respecta a sus consecuencias presupuestarias, de acuerdo con la variación de los precios de los productos básicos en los mercados internacionales. Al expresar los compromisos como porcentaje de las necesidades evaluadas, los riesgos se distribuirían por igual entre todas las partes en el Convenio, y se evitarían los peligros de que la ayuda alimentaria dependiese de los intereses comerciales o geopolíticos de los Estados donantes. Además, los propios Estados pueden asegurarse contra

²⁷ E/C.12/1999/5, párr. 38.

²⁸ Véase el párrafo j) del artículo VIII del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria ("Si al parecer, debido a un considerable déficit de producción de alimentos u otras circunstancias, un país o región determinado experimenta necesidades alimentarias excepcionales, la situación será considerada por el Comité. El Comité podrá recomendar que los miembros hagan frente a la situación aumentando el volumen de ayuda alimentaria proporcionada").

²⁹ Véase también *Conference Report. Food aid: exploring the challenges*, Berlín, 2 a 4 de mayo de 2007, pág. 20.

³⁰ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estima que los Estados partes en el Pacto deben facilitar la ayuda de acuerdo con su capacidad para hacerlo; véase la Observación general N° 12 (E/C.12/1999/5, párr. 38).

este riesgo recurriendo a mecanismos de reaseguro. Finalmente, esta forma de expresar los compromisos en virtud del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria evitaría el problema de que la ayuda no se ajustase a los ciclos, problema que con frecuencia se plantea con el sistema actual.

18. Otra posible forma de expresar los compromisos podría consistir en que los miembros del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria se comprometiesen a sufragar los gastos de los planes de seguro con el fin de mejorar la previsibilidad de la ayuda y respetar el carácter cíclico de la ayuda alimentaria. Por ejemplo, desde 2006, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha introducido un programa de seguro contra la sequía en Etiopía, en colaboración con la empresa francesa Axa Re. Este programa piloto tiene por objeto conceder pagos en efectivo a los agricultores en caso de grave sequía³¹. En 2007 el PMA, el Banco Mundial y el Gobierno de Etiopía iniciaron los trabajos para establecer un marco más amplio de gestión de riesgos en caso de sequía e inundación en el contexto del Programa de Redes de Seguridad Productivas. La segunda fase (2008-2010) introducirá un componente de financiación del riesgo de sequía en el programa e incluirá también una planificación más clara en casos de emergencia, el fortalecimiento de la capacidad y sistemas de alerta temprana más eficaces. Los países donantes podrían comprometerse a pagar las primas del seguro, garantizando así no sólo la previsibilidad para los países receptores sino también una programación presupuestaria más sencilla para los donantes. Uno de los rasgos más atractivos de estos mecanismos es que alientan a los países que podrían afrontar inseguridad alimentaria a poner en práctica redes de seguridad social relativamente ambiciosas, incluso redes de seguridad alimentaria, ya que estos países no tendrían que temer el costo fiscal resultante de riesgos como la sequía que, de no disponer de un mecanismo de seguro, podrían hacer insostenibles las redes de seguridad. Otra ventaja, en particular por lo que respecta a los mecanismos de seguro relacionados con las condiciones meteorológicas, es que si los donantes contribuyen a sufragar el costo de las primas, tendrían un incentivo para transferir tecnología a los países en desarrollo que facilitase la adaptación al cambio climático y limitase su impacto negativo.

19. El cambio de enfoque en favor de un criterio más sistemático, basado en las necesidades, por lo que respecta a la ayuda alimentaria sería compatible con las medidas que se están tomando actualmente en respuesta a la preocupación de que la ayuda alimentaria pueda constituir una forma encubierta de subsidio a las exportaciones y desplazar las importaciones comerciales. En situaciones de emergencia, habrá que hacer evaluaciones objetivas basadas en las necesidades como parte de la disciplina impuesta en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que las propuestas actuales que se discuten en el marco de la Ronda de negociaciones comerciales para el desarrollo de Doha pretenden situar la ayuda alimentaria de emergencia en una especie de "caja de seguridad", en condiciones menos estrictas, una vez que se declare una emergencia o se haga un llamamiento a las organizaciones internacionales pertinentes. Las formas de ayuda alimentaria en situaciones que no sean de emergencia también están reguladas en el Acuerdo sobre la Agricultura, para impedir que esta ayuda desplace al comercio normal, lo que supone una vez más que la ayuda se base en una evaluación de las necesidades. Es posible que se necesiten nuevos mecanismos para definir los

³¹ Con arreglo a este programa, Axa Re tendría que pagar 1,7 millones de dólares de los EE.UU. al PMA en caso de una sequía grave en 2006, fenómeno que algunos calculan que se produce cada 20 años como promedio. En tal caso, el PMA transferiría los fondos al Gobierno de Etiopía el cual desembolsaría la ayuda en efectivo a las familias.

compromisos conforme al reglamento del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria que habría que coordinar con las disciplinas de la OMC, como ocurriría en el caso de que la evaluación de las necesidades exigiesen una respuesta en virtud del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (por ejemplo, la obligación de que cada Estado parte proporcione un determinado porcentaje de ayuda alimentaria) y a la vez protegiese la ayuda alimentaria prestada de esta forma contra la aplicación de las disciplinas de la OMC.

C. Asistencia a los países en desarrollo importadores netos de alimentos que se enfrentan a las consecuencias negativas del programa de reforma de la agricultura

20. En la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimentarios (Decisión de Marrakech), que es parte de los acuerdos de la OMC aprobados a raíz de la Ronda de negociaciones comerciales de Uruguay, los miembros de la OMC se comprometieron a establecer diversos mecanismos para garantizar que los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos pudiesen seguir adquiriendo niveles normales de importaciones comerciales de alimentos básicos pese a las consecuencias sobre los precios que pudiera tener el programa de reforma de la agricultura. Los cuatro mecanismos de respuesta previstos en la Decisión de Marrakech son los siguientes: a) el suministro de ayuda alimentaria a un nivel suficiente a fin de seguir prestando asistencia para atender las necesidades alimentarias de los países en desarrollo; b) el suministro de asistencia técnica y financiera a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos para mejorar su productividad agrícola y su infraestructura; c) condiciones favorables para la concesión de créditos a las exportaciones agrícolas; y d) facilidades de financiación a corto plazo en beneficio de los países en desarrollo con el fin de permitirles mantener un nivel normal de importaciones comerciales. Lamentablemente, los miembros de la OMC no han aplicado debidamente estos mecanismos.

21. La Decisión de Marrakech se refiere a la necesidad de examinar el nivel de ayuda alimentaria establecido periódicamente por el Comité de Ayuda Alimentaria en el marco del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria e "iniciar negociaciones en el foro apropiado para establecer un nivel de compromiso en materia de ayuda alimentaria suficiente para satisfacer las necesidades legítimas de los países en desarrollo durante el programa de reforma". También incluye un compromiso de "adoptar directrices para asegurarse de que una proporción creciente de productos alimentarios básicos se suministre a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores de productos alimentarios en forma de donación total y/o en condiciones de favor apropiadas acordes con el artículo IV del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986". Sin embargo, por lo que respecta a los países en desarrollo importadores netos de productos alimentarios que no son países menos adelantados ni países de bajos ingresos, se establecen, de conformidad con el artículo VII del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1999, condiciones más restrictivas de las que se exigirían para asegurar una aplicación adecuada de la Decisión de Marrakech³², una discrepancia que debe eliminarse. Además, podrían adoptarse las directrices mencionadas en la Decisión de Marrakech con el fin de imponer a los Estados partes en el Convenio la obligación de proporcionar ayuda alimentaria a unos

³² Los países interesados son Barbados, Mauricio, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

niveles que aseguren que los países en desarrollo importadores netos de alimentos puedan en todo momento tener garantizada en su jurisdicción una protección adecuada al derecho a la alimentación. Teniendo en cuenta que es probable que aumente la volatilidad de los precios de los alimentos, en particular como consecuencia del cambio climático, la manera más eficaz de que los Estados partes en el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria cumplan esta obligación es mediante la financiación de planes de seguro contra riesgos debidos a las condiciones meteorológicas y contra otros riesgos internos o externos.

22. La prestación de asistencia a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos para que puedan mejorar su productividad agrícola y su infraestructura ha sido insuficiente durante las dos últimas décadas. Como consecuencia de la caída de los precios de los productos básicos, que hace que la agricultura sea menos rentable en los países en desarrollo, y de la creciente competencia de los sectores sociales, como la sanidad o la educación, se ha reducido considerablemente desde principios del decenio de los ochenta tanto la proporción de asistencia oficial para el desarrollo destinada a la agricultura como la proporción de los presupuestos nacionales dedicada a la agricultura³³. En el África subsahariana, la ayuda bilateral para la agricultura se redujo en un 60%, de 1.300 millones de dólares de los EE.UU. a 524 millones de dólares tan sólo entre 1990 y 2001³⁴. Aunque se han asumido compromisos en diversos foros para invertir esta tendencia, queda por ver si habrá suficiente voluntad política para aplicar estos compromisos. Sería inaceptable, si se quiere aumentar el suministro de ayuda alimentaria y que ésta sea más previsible, desviar la atención de la necesidad de reconstruir la agricultura y mejorar la seguridad alimentaria mejorando a tal efecto la capacidad local de producción.

23. La Decisión de Marrakech prevé que se tomen las medidas adecuadas para establecer un trato diferencial en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos en cualquier acuerdo sobre créditos para la exportación agrícola. En la mayoría de los proyectos de texto recientes de la OMC se pone de relieve el carácter permanente de este compromiso, que es particularmente importante habida cuenta de la extraordinaria volatilidad de los precios internacionales de los alimentos registrada recientemente. Estos textos prevén también que se concedan períodos de crédito considerablemente más amplios para las transacciones comerciales que afecten a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos³⁵.

³³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, 19 de octubre de 2007, pág. 7.

³⁴ FAO-FIDA-PMA, *La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural, documento preparado para la Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo de Monterrey*, 18 a 22 de marzo de 2002.

³⁵ Véase TN/AG/W/4/Rev.4 (6 de diciembre de 2008), anexo J, propuesta para reemplazar el artículo 10.2 del Acuerdo sobre la Agricultura).

Sin embargo, según se explica en el párrafo siguiente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) sólo recientemente ha facilitado créditos para hacer frente a los elevados precios sin imponer unas condiciones de política muy exigentes.

24. La Decisión de Marrakech prevé en el párrafo 5 la posibilidad de que los países en desarrollo importadores netos de alimentos que experimenten dificultades de balanza de pagos recurran a los servicios existentes o los que puedan establecerse para hacer frente a estas dificultades. El principal servicio que cumpliría este requisito es el Servicio de Financiamiento Compensatorio del FMI, establecido inicialmente en 1963. Este Servicio de Financiamiento Compensatorio se amplió en 1981 para hacer frente al aumento de los costos de las importaciones de cereales, a instancia del Consejo Mundial de la Alimentación y de la FAO y en vista de la gran volatilidad de los precios de los alimentos en los años setenta. Sin embargo, este servicio ha sido de escasa utilidad para los países en desarrollo importadores netos de alimentos. El Servicio de Financiamiento Compensatorio se limita a los países que experimentan dificultades temporales de balanza de pagos debido a factores que escapan en gran medida al control de las autoridades, como el aumento de los costos de las importaciones de los cereales. Se trata de una condición que muy pocos países han cumplido. Además, el acceso a los préstamos está sujeto a condiciones, como la propia Decisión de Marrakech reconoce explícitamente al referirse a los servicios prestados "en el contexto de los programas de ajuste". Finalmente, hay una discrepancia entre el Servicio de Financiamiento Compensatorio y la Decisión de Marrakech. El Servicio de Financiamiento Compensatorio se limita a los cereales, en tanto que la Decisión de Marrakech abarca todos los alimentos básicos.

25. El 25 de abril de 2001 un grupo de 16 países en desarrollo miembros de la OMC presentaron una propuesta que propugnaba, entre otras cosas, el establecimiento de un fondo rotatorio entre organismos (RF)³⁶ conforme a la cual, además de asistencia técnica y financiera a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos para proyectos concretos relacionados con la mejora de la productividad agrícola e infraestructura correspondientes, se prestaría financiación en condiciones de favor sin exigir ninguna justificación, salvo la prueba de que las facturas de las importaciones eran excesivas. Este sistema se concibió como una forma de autofinanciación: los países prestatarios asumirían la obligación de reembolsar sus préstamos, por ejemplo en un período de dos años. Posteriormente la UNCTAD recogió esta propuesta que la Conferencia Ministerial de Doha de la OMC incluyó entre las cuestiones de aplicación³⁷ y dio lugar a la creación de un grupo interinstitucional encargado de examinar esta cuestión³⁸. Hasta la fecha no se ha dado seguimiento a esta propuesta. En consecuencia, cabe celebrar que el Servicio de Shocks Exógenos (SSE) se haya

³⁶ Propuesta para aplicar la Decisión Ministerial de Marrakech en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos, G/AG/W/49, 19 de marzo de 2001, y Add.1 (23 de mayo de 2001), y Add.1/Corr.1 (27 de junio de 2001).

³⁷ Decisión sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, documento de la OMC WT/MIN(01)/17, de 20 de noviembre de 2001, párr. 2.2.

³⁸ Grupo Interinstitucional sobre las dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimentarios básicos, Informe del Grupo Interinstitucional, documento de la OMC WT/GC/62 G/AG/13, de 28 de junio de 2002.

revisado en septiembre de 2008 a fin de permitir que el FMI ayude a sus miembros a hacer frente a algunos imponderables, como las variaciones de precios de los productos básicos, incluyendo en el servicio un componente de acceso rápido y ofreciendo condiciones favorables de financiación centrada en el ajuste del shock correspondiente pero haciendo menos énfasis que antes en los ajustes estructurales más amplios.

III. APLICACIÓN

26. Hasta hace unos pocos años, se consideraba que la prestación de ayuda internacional era un compromiso unilateral de un donante de prestar asistencia a un país receptor por canales bilaterales o multilaterales. Actualmente, las estrategias que antes dependían de la motivación de los donantes ahora dependen cada vez más de las necesidades, y se espera de ellas que respondan a las estrategias establecidas por el país socio. La adopción de un marco de derechos humanos exige la consolidación de los principios de apropiación, alineación y mutua responsabilidad, prestando para ello más atención al papel de los parlamentos nacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los beneficiarios últimos de la ayuda -los titulares de los derechos- en la prestación y evaluación de la ayuda exterior. Esta triangulación, distinta de la mera relación bilateral entre Gobiernos, es la que exige un marco de derechos humanos.

A. Mejoras de la contribución de la ayuda internacional a la realización del derecho a la alimentación: la importancia de las estrategias nacionales

27. El actual proceso de reforma de la ayuda internacional se basa en los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y evaluación mutua, a los cuales se refiere explícitamente la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Estos principios podrían ser más concretos y operativos si se refrendara explícitamente un marco de derechos humanos para su aplicación. De manera general, los planteamientos de la cooperación para el desarrollo basados en los derechos humanos consideran a las personas como "actores fundamentales de su propio desarrollo, y no receptores pasivos de bienes y servicios": destacan la participación como medio y como fin; su propósito es el empoderamiento, por lo que deberían combinar enfoques descendentes y ascendentes; tanto los resultados como los procesos deberían ser objeto de seguimiento y evaluación, una vez aprobados unos objetivos y metas mensurables en la fase de programación; todos los interesados deberían participar en el análisis; y los programas deberían centrarse en los grupos marginados, desfavorecidos y excluidos, y deberían orientarse a la reducción de las disparidades³⁹. En particular, los países deberían elegir sus estrategias de desarrollo tomando como guía el derecho humano a la alimentación, que debería servir de referencia objetiva para evaluar la eficacia de las medidas de desarrollo, lo cual aumentaría la responsabilidad tanto de los donantes como de los países socios.

³⁹ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies* (2003), véase www.undg.org/?P=221.

28. En particular, la aplicación de los principios de apropiación nacional y alineación resultaría mucho más fácil si el Estado receptor definiese sus prioridades nacionales de acuerdo con una estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación, aunque ésta no esté formalmente integrada en una estrategia más amplia de lucha contra la pobreza. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha insistido en la necesidad de que los Estados traten de adoptar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y la formulación de las políticas y los indicadores correspondientes (E/C.12/1999/5, párr. 21). La directriz 3 de las Directrices de la FAO contiene indicaciones valiosas para los Estados sobre cómo aprobar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización del derecho a una alimentación adecuada, destacando en particular la necesidad tanto de establecer mecanismos para el seguimiento de los avances y la rendición de cuentas, como de formular estas estrategias mediante procesos participativos.

29. Uno de los compromisos de los Estados que se han adherido a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo es intensificar la responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo (párrs. 3 iii), y 14). Este objetivo se reafirmó en la Cumbre de Accra sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁴⁰, celebrada del 2 al 4 de septiembre de 2008, y en la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo, de 2008⁴¹. La formulación, a través de procesos participativos, de una estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación constituye una manera concreta de aumentar la responsabilidad de los gobiernos nacionales y su sensibilidad a las necesidades de sus poblaciones. El Programa de Acción de Accra establece que los países en desarrollo y los donantes "garantizarán que sus respectivos programas y políticas de desarrollo se diseñen y se implementen de manera coherente con sus compromisos internacionales acordados respecto de la igualdad de género, los derechos humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental" (párr. 13 d)). Basar la asistencia al desarrollo en el derecho humano a la alimentación contribuiría a este programa. Puesto que los programas de cooperación para el desarrollo responderían a una estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación definida a nivel nacional, el gobierno del país receptor mejoraría su posición en las negociaciones de la ayuda. Dado que en esta estrategia nacional participarían los parlamentos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, las políticas de desarrollo se democratizarían. Y, habida cuenta de que la estrategia nacional establecería metas de referencia y atribuiría cometidos, permitiría exigir responsabilidades en cuanto a su aplicación.

B. Mejora de la contribución de la ayuda alimentaria a la realización del derecho a la alimentación: la necesidad de que la prestación de ayuda alimentaria sea disciplinada y se adapte a cada contexto

30. La ayuda alimentaria puede tener consecuencias imprevistas -y negativas- si no se adapta estrictamente a la evaluación de las necesidades y a la situación local. Cuando la inseguridad alimentaria no se debe a la falta de mercados que funcionen correctamente, ni a una oferta

⁴⁰ Programa de Acción de Accra, párr. 13 b).

⁴¹ A/CONF.212/L.1/Rev.1, párr. 46.

insuficiente, sino a la falta de poder adquisitivo de ciertos sectores de la población, la llegada de ayuda alimentaria en especie puede socavar a la producción agrícola local, ya que tiende a provocar una caída de los precios en el mercado interno. En el peor de los casos, la ayuda alimentaria podría provocar una reducción de las inversiones en el sector agrícola local, lo cual aumentaría el riesgo de futuras situaciones de emergencia, y generaría lo que algunos comentaristas denominan una "trampa de la ayuda" en la asistencia internacional: los donantes se ven sumidos en un círculo vicioso en el que "lo único que pueden hacer es aportar cada vez más fondos a operaciones de socorro, mientras que sus inversiones estructurales son ocasionales e insuficientes"⁴². Por este motivo, las Directrices de la FAO insisten en la necesidad de tratar de que la ayuda alimentaria no cause trastornos en la producción local (Directriz 15.1). El Convenio sobre la Ayuda Alimentaria también contiene una disposición según la cual, cuando se presta ayuda alimentaria, los miembros deberán "evitar efectos perjudiciales sobre las cosechas, producción y estructuras de comercialización locales, mediante una planificación apropiada del momento de distribuir la ayuda alimentaria" (art. XIII a) i)).

31. Dado que, por lo general, la ayuda alimentaria se dirige a regiones que tienen problemas de inseguridad alimentaria, a menudo debido a fallos en la producción interna, existe una correlación estadística entre la llegada de ayuda alimentaria y las pautas de inseguridad alimentaria. Esto no quiere decir necesariamente que la ayuda alimentaria provoque o agrave dichas pautas⁴³. El hecho de que la ayuda alimentaria pueda tener consecuencias para la producción agrícola local no debería ser motivo para negar la importancia de esta ayuda para atender las necesidades de quienes no tienen seguridad alimentaria, siempre que se reúnan ciertas condiciones y se utilicen los instrumentos adecuados. En principio, la ayuda alimentaria en especie -mediante la entrega física de productos- es una respuesta adecuada a las crisis humanitarias provocadas por la insuficiente disponibilidad de alimentos y por deficiencias del mercado. Las transferencias de efectivo para que los receptores adquieran productos en sus mercados locales o regionales pueden ser una alternativa cuando los mercados funcionan adecuadamente y la producción agrícola local es suficiente pero algunas familias se encuentran en situación de inseguridad alimentaria por carecer del poder adquisitivo necesario. Cuando se opta por la ayuda alimentaria en especie, ésta debe reunir ciertas condiciones. En primer lugar, debe estar bien orientada y entregarse en el momento adecuado, para evitar que provoque grandes distorsiones en la producción agrícola local. Si la ayuda alimentaria se dirige de manera eficaz a los pobres y a los más vulnerables, quienes en cualquier caso no hubieran podido comprar alimentos de producción local, y si se entrega oportunamente, es decir inmediatamente después de haberse determinado cuáles son las necesidades -y no, por ejemplo, muchas semanas

⁴² C. Barret, "Food aid as part of a coherent strategy to advance food security objectives", documento de antecedentes para FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2006*, pág. 3

⁴³ Es posible que los estudios que documentan estos efectos hayan considerado esta correlación como una relación causal: véase FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2006 - ¿Permite la ayuda alimentaria conseguir la seguridad alimentaria?*, págs. 40 y 41. Los efectos de la ayuda alimentaria en los mercados locales se examinan en C. Donovan, M. McGlichy, J. Staatz and D. Tschirley, "Emergency needs assessments and the impact of food aid on local markets", estudio documental para el Proyecto SENAC del Programa Mundial de Alimentos, 2005.

después, sobre todo cuando las nuevas cosechas ya han llegado a los mercados- podría evitarse cualquier efecto negativo para la producción local. En segundo lugar, la compra local de productos en el marco de programas de ayuda alimentaria, consistente en transferencias de efectivo, más que en la compra de productos en el país donante o en el suministro de éstos por el país donante, puede ayudar a quienes lo necesitan y favorecer a los productores locales, además de responder mejor a las dietas locales. Éste sería el caso especialmente si los responsables de efectuar las compras se esfuerzan por comprar a pequeños proveedores, ayudándoles así a superar sus problemas, sobre todo los relacionados con su capacidad de acumular existencias, que de otro modo estarían en situación de desventaja frente a productores o comerciantes de mayor tamaño. Al mismo tiempo, la compra local de ayuda alimentaria para distribuirla a los sectores de población más pobres o con un mayor grado de inseguridad alimentaria puede provocar un aumento de los precios, lo que sería perjudicial para las familias no incluidas en el programa. Por este motivo, el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria exige que sus miembros presten "consideración a evitar efectos perjudiciales sobre consumidores de bajos ingresos debido a cambios de precios originados por compras locales" (art. XII d)).

32. En resumen, aunque los productos suministrados por los países donantes pueden provocar distorsiones en la producción local, la ayuda alimentaria comprada con dinero en efectivo así como los cupones o las transferencias de efectivo afectan a los precios, por lo que los alimentos pueden acabar resultando menos asequibles para los pobres. Para evitar estas consecuencias negativas, deben respetarse estrictamente una serie de condiciones. La monetización de la ayuda alimentaria -es decir, la venta de los productos donados a fin de recaudar fondos para la ayuda- tiene consecuencias especialmente negativas para los precios de los mercados locales, y por lo tanto provoca distorsiones en la producción local, por lo que debería evitarse en la mayor medida posible⁴⁴. Al igual que sucede con los compromisos, la entrega de ayuda alimentaria debe basarse en una evaluación cuidadosa de las necesidades reales. La entrega debe realizarse en el momento oportuno y a la población adecuada, preferentemente en efectivo y sin condiciones referentes a la producción interna o el transporte, para que se pueda utilizar de la manera más eficaz, por ejemplo para efectuar compras locales o regionales, en función de las condiciones imperantes en los mercados locales. La vinculación de la ayuda alimentaria constituye un importante obstáculo para su eficacia: se calcula que el costo de las transferencias directas de ayuda alimentaria directa desde el país donante supera en un 50% al de las compras de alimentos locales, y en un 33% al de las compras regionales⁴⁵. Sin embargo, la vinculación sigue siendo una práctica generalizada, de modo que aproximadamente un tercio del presupuesto mundial destinado a la ayuda alimentaria, es decir unos 600 millones de dólares, se gasta en los países donantes y no llega nunca a los beneficiarios⁴⁶. Esto es muy lamentable, pues significa que se

⁴⁴ La monetización de la ayuda alimentaria tiene un efecto especialmente distorsionador porque no está dirigida a poblaciones concretas en situación de inseguridad alimentaria. En este sentido, es similar a los programas de ayuda que consisten en transferencias de un gobierno a otro, para que luego el gobierno receptor revenda en los mercados locales la ayuda alimentaria recibida.

⁴⁵ E. Clay, B. Riley & J. Urey, *The development effectiveness of food aid: Does tying matter?*, Informe DCD/DAC/EFE(2004)9, OCDE, París, 2005.

⁴⁶ FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2006*, Roma, enero de 2007, pág. 16.

colocan los intereses del Estado donante, o de su sector agrícola, por encima de las necesidades del Estado receptor⁴⁷.

33. La disciplina de la ayuda alimentaria y su capacidad de adaptación a los diferentes contextos a los que va dirigida podría aumentar considerablemente si la ayuda alimentaria se definiera como un instrumento para la realización del derecho a una alimentación adecuada, y si las consecuencias de esta definición se trasladaran al plano operacional. En particular, esto tendría tres consecuencias. En primer lugar, como ya se ha señalado, la prestación de ayuda alimentaria debería encajar en las estrategias nacionales para la realización del derecho a la alimentación, formuladas por los gobiernos mediante procesos con la participación no sólo de los beneficiarios últimos, sino también de las organizaciones de agricultores. Así se lograría que se tuvieran en cuenta las condiciones locales al evaluar qué formas de ayuda alimentaria resultan convenientes -en función, sobre todo, de si el sector agrícola local es capaz de aumentar su producción gracias a las transferencias de efectivo, y de si esas transferencias adoptan la forma de socorro en casos de desastre, de programas de empleo público, etc. También se lograría prestar más atención a los aspectos nutricionales de la ayuda alimentaria. En los debates internacionales se reconoce cada vez más la necesidad de que la ayuda alimentaria aporte una cantidad suficiente de micronutrientes -según se menciona en el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria⁴⁸. Esto puede lograrse, con resultados especialmente beneficiosos, si la ayuda alimentaria se ajusta a las estrategias nacionales formuladas en colaboración con los beneficiarios, por un lado porque la ayuda alimentaria puede modificar los hábitos alimentarios de la población beneficiaria de manera irreversible, lo que podría provocar una dependencia a largo plazo de ciertos productos importados, y por otro porque la calidad nutricional de las dietas se pone a prueba especialmente en tiempos de crisis⁴⁹.

34. En segundo lugar, la redefinición de la ayuda alimentaria como un instrumento para la realización del derecho a una alimentación adecuada implica que dicha ayuda se oriente en función de las necesidades determinadas mediante procesos participativos. De este modo se reduciría el riesgo de aplicar criterios que podrían ser discriminatorios o que podrían tener efectos discriminatorios al decidir quiénes pueden optar a la ayuda alimentaria, y además

⁴⁷ Otra ventaja de la ayuda desvinculada es que garantiza la compatibilidad de la ayuda con los requisitos del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC (véase el artículo 4) del Acuerdo), así como con los Principios de la FAO sobre Colocación de Excedentes y sus obligaciones de consulta.

⁴⁸ Véase el artículo XIII a) ii) del Convenio, donde se exige a los miembros que respeten "los hábitos alimentarios y las necesidades nutricionales locales de los beneficiarios" y que reduzcan "al mínimo todo posible efecto negativo sobre sus hábitos alimentarios".

⁴⁹ El cambio a una dieta menos rica en micronutrientes, una estrategia de adaptación común en las familias en situación de inseguridad alimentaria, tiene consecuencias particularmente graves para los niños menores de 24 meses y para las mujeres lactantes o embarazadas. Véase *Koltz et al.*, "Nutrition in the perfect storm: why micronutrient malnutrition will be a widespread health consequence of high food prices", Programa Mundial de Alimentos, 2008, *Sight & Life* N° 2/2008, pág. 6.

permitiría a las comunidades beneficiarias determinar por sí mismas las mejores formas de distribuir la ayuda -por ejemplo a través de las mujeres en lugar de los hombres.

35. En tercer lugar, y lo que es más importante, una vez se ha definido la ayuda alimentaria como un instrumento para realizar el derecho a la alimentación, la ayuda debe ser entregada en función de criterios transparentes y, en principio, previstos en la legislación. Esto debería permitir que las personas a las que se niegue la ayuda alimentaria sin justificación dispongan de mecanismos de recurso para solicitar una reparación por dicha exclusión -algo que puede constituir una fuerte garantía contra riesgo de exclusión o la aplicación discriminatoria de los criterios de asignación de la ayuda⁵⁰. Restablecer la previsibilidad para los beneficiarios permitiría a las redes de seguridad alimentaria desempeñar satisfactoriamente la función de mecanismos de seguros. Sin estos seguros, quienes caen en la pobreza de manera transitoria se ven obligados a vender sus bienes para satisfacer sus necesidades inmediatas, lo cual los arrastra a la extrema pobreza, y los que se encuentran en situación de pobreza crónica se quedan atrapados en ella porque son incapaces de reconstruir un patrimonio que les permita salir de la pobreza.

IV. EVALUACIÓN

36. La evaluación de las políticas de cooperación para el desarrollo y ayuda alimentaria puede servir para aumentar gradualmente su eficacia. También fomenta la responsabilidad de los Estados donantes y socios. Al proporcionar un marco analítico objetivo y convenido para la evaluación⁵¹, el derecho humano a la alimentación adecuada contribuye a ambos objetivos.

A. Evaluación de la eficacia de la cooperación para el desarrollo

37. Conforme al principio de la mutua responsabilidad acordado en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, los países socios y los donantes deberán "ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo", un proceso que debería contribuir a "reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo" (párr. 47). El compromiso de los países socios es recabar una mayor participación de los parlamentos nacionales y de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos (párr. 48). A su vez, los donantes se comprometen a "proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos" (párr. 49). Y tanto países socios como donantes se comprometen a evaluar conjuntamente la eficacia de la ayuda al desarrollo (párr. 50).

⁵⁰ Estos requisitos de transparencia y los mecanismos de recurso también deberían ser aplicables a los beneficiarios de la ayuda alimentaria canalizada a través de ONG. Algunas de estas organizaciones han creado servicios de información para los beneficiarios de sus programas y mecanismos para la tramitación de quejas.

⁵¹ *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies* (2003).

38. En la Declaración no se especifica cómo se debe evaluar el éxito de las medidas. Sería especialmente útil para orientar la evaluación una referencia a los componentes normativos del derecho a una alimentación adecuada. Lo ideal sería que el examen de la eficacia de la ayuda al desarrollo se realizara mediante evaluaciones del impacto para los derechos humanos basadas en los componentes normativos de los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional; y deberían efectuarlo conjuntamente los donantes y los países socios, además de organismos independientes⁵². Además de ofrecer a los países donantes y socios una referencia para las evaluaciones conjuntas, esto podría aumentar considerablemente la responsabilidad de los gobiernos donantes y receptores ante sus parlamentos y organizaciones de la sociedad civil, que participarían así en la propia evaluación, y fomentaría un debate público sobre sus resultados. De este modo, las evaluaciones permitirían a los ciudadanos de los países en desarrollo exigir responsabilidades a sus gobiernos y a los Estados donantes por las consecuencias de la cooperación para el desarrollo y por la utilización de la ayuda.

B. Evaluación de la eficacia de la ayuda alimentaria

39. En el artículo XIII h) del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria se establece que los miembros intentarán "realizar valoraciones conjuntas de sus programas y operaciones de ayuda alimentaria [basadas] en principios internacionales convenidos". Esto parece indicar la necesidad de que el Comité de Ayuda Alimentaria se convierta en un foro de aprendizaje donde los Estados partes, junto con los Estados receptores y las ONG, puedan evaluar periódicamente la eficacia de la ayuda alimentaria, tanto en respuesta a las situaciones de emergencia como para promover la seguridad alimentaria a largo plazo del país interesado. También indica la conveniencia de basar estas evaluaciones en criterios objetivos y convenidos internacionalmente. Aunque el Convenio alude a la utilización de indicadores como "el estado nutricional de los beneficiarios y otros indicadores relacionados con la seguridad alimentaria mundial", al menos en el caso de los miembros que hacen un seguimiento del impacto de la ayuda alimentaria que prestan (art. XIII j)), resultaría muy apropiado que se hiciera referencia a los componentes normativos del derecho humano a una alimentación adecuada. Estos componentes cuentan con amplio reconocimiento y ofrecen una referencia objetiva, además de un conjunto de indicadores reconocidos, en los que basar la evaluación de la eficacia de la ayuda alimentaria.

40. Aunque el Convenio establece que el Comité de Ayuda Alimentaria estará compuesto de todas las partes en el Convenio, no excluye la organización de reuniones periódicas entre, por un lado, los miembros del Convenio y, por el otro, los países receptores o sus representantes y las ONG cuyas actividades estén relacionadas con la ayuda alimentaria⁵³. Estas reuniones podrían fomentar el aprendizaje mutuo a través del intercambio de experiencias sobre los éxitos y fracasos de la ayuda alimentaria en diversos contextos. Podrían aumentar las respectivas responsabilidades -de los donantes hacia los receptores, que en el futuro deberán recibir ayuda de manera más previsible, de los receptores a los donantes, pues los primeros deben procurar que la

⁵² Cámara de los Comunes, Reino Unido, International Development Committee, Working Together to Make Aid More Effective, Ninth Report of Session 20078, HC 520-1, 17 de julio de 2008, párrs. 73 y 74.

⁵³ Estas ONG ya forman una coalición mediante el Diálogo Transatlántico sobre Políticas de Ayuda Alimentaria (TAFAD).

ayuda alimentaria que reciben se utilice con arreglo a unas estrategias nacionales apropiadas, y de los donantes y los receptores hacia los beneficiarios de la ayuda, que podrían expresar sus preocupaciones a través de las ONG, que quizá sean las que pueden desempeñar este cometido. También podrían contribuir a aumentar la transparencia, lo que permitiría a su vez que los mecanismos de seguimiento nacionales e internacionales supervisasen mejor el cumplimiento por los Estados interesados de los requisitos del derecho a la alimentación en la prestación, entrega y gestión de la ayuda alimentaria.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

41. Aunque las contribuciones de los Estados donantes a la realización del derecho a la alimentación en los países socios tienen por lo general un carácter puramente voluntario, ello no exime a los donantes de la obligación de aplicar los principios de no regresión, no discriminación y previsibilidad en la prestación de ayuda. Cuando los Estados se hayan comprometido a proporcionar ciertos niveles de asistencia, como se hace conforme a la Convención sobre la Ayuda Alimentaria y a la Decisión de Marrakech, estos compromisos deben cumplirse. En la mayor medida posible, dichos compromisos deben referirse a la atención de necesidades evaluadas objetivamente, de modo que la asistencia está desvinculada de los intereses comerciales o estratégicos de los donantes. La definición de la ayuda internacional como un instrumento para realizar el derecho humano a la alimentación adecuada contribuiría a este cambio.

42. Los derechos humanos pueden ayudar a complementar los principios de efectividad de la ayuda estipulados en la Declaración de París, y a aumentar su operatividad, pues constituyen un marco basado en las obligaciones internacionales tanto de los Estados donantes como de los Estados receptores, y destacan los valores de participación y responsabilidad. En la medida en que los donantes y sus socios tratan de aclarar la manera de aplicar estos principios, la referencia a los derechos humanos podría constituir el punto focal en el que basar los debates. Si las políticas diseñadas para cumplir el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad para 2015 el número de personas que pasan hambre no tienen en cuenta el derecho humano a una alimentación adecuada, dichas políticas estarán menos justificadas, serán menos sostenibles a largo plazo, y su legitimidad será más fácilmente impugnada. Las recomendaciones presentadas en el presente informe se basan no sólo en la idea de que los gobiernos deben respetar sus obligaciones en virtud del derecho internacional, sino también en la idea de que invocar el derecho a una alimentación adecuada es útil y operativo, y revaloriza realmente las políticas de desarrollo. Comete un error quien no repara en el potencial que encierra el derecho a una alimentación adecuada.

43. El Relator Especial recomienda lo siguiente:

a) Los Estados donantes deberían:

- **Mejorar de forma mensurable su contribución a la plena realización de los derechos humanos, apoyando para ello las medidas adoptadas por los gobiernos de los países en desarrollo, manteniendo y (en la mayor medida que permitan los recursos disponibles) aumentando los niveles de ayuda en**

términos de asistencia oficial para el desarrollo como porcentaje del producto interno bruto;

- **Proporcionar ayuda sobre la base de una evaluación objetiva de las necesidades determinadas en los países en desarrollo;**
 - **Respetar sus compromisos de proporcionar determinados niveles de ayuda en un momento concreto y un período determinado, y dar una justificación adecuada cuando no cumplan dichos compromisos;**
 - **Apoyar la aplicación de las Directrices de la FAO en los países socios, y su utilización como marco de referencia vinculante en materia de cooperación para el desarrollo, especialmente en la esfera del desarrollo rural y en relación con los servicios de asesoramiento para la formulación de estrategias de desarrollo, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza;**
 - **Respetar plenamente el principio de apropiación en sus políticas de cooperación para el desarrollo, alineando estas políticas con las estrategias nacionales para la realización del derecho a la alimentación que haya formulado el país socio con la participación de los parlamentos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil;**
 - **Promover el derecho a la alimentación como una prioridad de la cooperación con países socios donde el hambre o la malnutrición sean problemas significativos, prestando especial atención a los grupos más vulnerables de la sociedad;**
 - **Llevar a cabo evaluaciones de impacto *ex ante* (basados en las normas y principios de derechos humanos) para que las políticas e inversiones destinadas al desarrollo en todos los sectores pertinentes no den lugar a violaciones del derecho a una alimentación adecuada;**
 - **Aplicar a la cooperación para el desarrollo los principios básicos de los derechos humanos: transparencia, responsabilidad, participación, no discriminación y empoderamiento;**
 - **Proponer a sus socios que, de manera periódica, realicen evaluaciones conjuntas de los efectos de la cooperación para el desarrollo en la realización del derecho a una alimentación adecuada, basadas en los componentes normativos de este derecho reconocidos en el derecho internacional;**
- b) Los Estados partes en el Convenio sobre la Asistencia Alimentaria deberían:**
- **Procesar la información facilitada por los miembros del Comité de Ayuda Alimentaria sobre sus contribuciones, de manera que cualquier observador externo pueda evaluar el cumplimiento de los compromisos de un Estado parte;**

- **Evaluar el cumplimiento por los Estados del artículo XIII del Convenio en el Comité de Ayuda Alimentaria;**
 - **Permitir que el Comité de Ayuda Alimentaria se convierta en un foro de aprendizaje tanto para sus miembros como para los gobiernos receptores y las ONG cuya labor esté relacionada con la ayuda alimentaria, mediante la organización de evaluaciones transparentes y conjuntas de las consecuencias de la ayuda alimentaria para la seguridad alimentaria a largo plazo;**
 - **Asegurar que los compromisos contraídos en virtud del Convenio se basen en las necesidades, fundándolos en un estudio adecuado de la vulnerabilidad y la inseguridad alimentarias en el país receptor, y expresando los compromisos como porcentaje de las necesidades evaluadas, o como contribución al costo de los sistemas de seguro;**
 - **Evitar la monetización de la ayuda alimentaria y dar prioridad a las transferencias de efectivo que no estén vinculadas a ningún requisito de producción o de transporte nacional, frente a la prestación de ayuda en especie;**
 - **Establecer mecanismos, incluso reformando los procesos internos de adopción de decisiones sobre la asignación de ayuda alimentaria, para que la ayuda alimentaria se entregue a tiempo y con objetivos específicos, y para que responda a la estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación adoptada a nivel nacional por el Estado receptor;**
 - **Recabar información sobre la situación de los mercados locales antes decidir la forma que debe adoptar la ayuda alimentaria, para evitar distorsiones en los precios o en la producción agrícola local o, si se opta por las compras locales, para no contribuir a un aumento de precios que quizá no puedan permitirse las familias no beneficiarias del programa de ayuda alimentaria.**
- c) **Los Estados receptores de ayuda alimentaria deberían:**
- **Determinar de manera objetiva la vulnerabilidad e inseguridad alimentarias para que la ayuda alimentaria pueda dirigirse a los objetivos determinados;**
 - **Estudiar los posibles efectos en la producción agrícola local y en la asequibilidad de los alimentos para los sectores más pobres de la población antes de decidir en qué formas aceptarían la ayuda alimentaria y cómo deberá distribuirse;**
 - **Asegurar que la entrega de ayuda alimentaria responda a criterios transparentes y, en principio, recogidos en la legislación, otorgando el derecho a un recurso efectivo a los beneficiarios potenciales que hayan sido excluidos sin justificación.**

- d) **Los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) deberían:**
- **Aplicar plenamente las disposiciones de la Decisión de Marrakech, en particular aprobando directrices para que los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos que resulten perjudicados por el programa de reformas emprendido en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC reciban una proporción creciente de alimentos básicos, en forma de donación y/o en condiciones de favor apropiadas, estipulando para ello que los Estados partes en el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria aporten unos niveles de ayuda alimentaria suficientes para que los países en desarrollo importadores netos de alimentos puedan proteger en todo momento y de manera adecuada el derecho a la alimentación en su jurisdicción.**
- e) **El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debería pedir sistemáticamente que los informes de los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contengan información sobre:**
- **Los Estados donantes y a) la proporción de ayuda alimentaria que se han comprometido a entregar de forma desvinculada; b) las medidas que hayan adoptado, en el marco de sus programas bilaterales de ayuda alimentaria, para que esta ayuda no perjudique, sino que fomente, la seguridad alimentaria a largo plazo en el Estado receptor, así como el desarrollo de su sector agrícola;**
 - **Si los Estados receptores de la ayuda alimentaria a) se han asegurado de que la ayuda que reciben responda a la estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación; b) los criterios para la distribución de la ayuda alimentaria están definidos de manera transparente en la legislación nacional, garantizando a todo beneficiario excluido sin justificación el acceso a mecanismos de recurso.**
