

# *El Programa Mundial Alimenticio*

EDMUNDO HERNÁNDEZ-VELA SALGADO

## I. ANTECEDENTES DE LA AYUDA ALIMENTICIA

El origen de la idea de una ayuda alimenticia surgió durante el decenio que precedió a la Segunda Guerra Mundial, debido a la gran acumulación que había de productos agrícolas en un gran número de países, que eran invendibles y ocasionaban graves problemas económicos internos y externos. Esta preocupación sobre el empleo que debía darse a los excedentes agrícolas, llegó a convertirse en el incentivo inicial de la ayuda alimenticia. En 1943 podemos encontrar los primeros pasos dados en ese sentido: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Alimentación y la Agricultura, convocada por el presidente Roosevelt y celebrada en Hot Springs, Virginia, insistía en que fuesen concluidos acuerdos internacionales que permitieran “disponer metódicamente de los excedentes”<sup>1</sup> en una de sus recomendaciones. El otro hecho no estaba directamente ligado con el problema de los excedentes: la creación de la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA), que tenía la misión de abastecer a los países de Europa, recientemente liberados, alimentos suficientes para impedir el hambre y créditos para reanimar su economía. Éste fue el primer ejemplo práctico de una ayuda alimenticia multilateral.<sup>2</sup>

La posibilidad de tomar medidas a la escala internacional para la utilización de los excedentes de productos alimenticios, fue estudiada largamente desde los primeros años de la posguerra. En 1946 se había examinado sin éxito un proyecto de creación de un “Consejo Mundial de la Alimentación” en la

<sup>1</sup> FAO. *Le Programme Alimentaire Mondial*, Rome, 1968, pp. 4 y 7.

<sup>2</sup> *Idem*.

Conferencia de la FAO<sup>3</sup> encargado de estabilizar los precios, establecer una reserva mundial de alimentos contra el hambre y financiar la colocación de excedentes en los países que más los necesitaran. Este consejo de 18 naciones de la FAO examinaría en el intervalo de las sesiones la "evolución de la situación y aconsejaría a los gobiernos sobre las adaptaciones necesarias".<sup>4</sup> Algunos años más tarde, en 1949, vino la proposición de crear una "Oficina Internacional de Productos"<sup>5</sup> que se ofrecería a comprar los productos en excedente y a venderlos a los países que los necesitaran para fines particulares, fundamentalmente para programas de desarrollo. Esta propuesta fracasó también, pero suscitó la formación del Comité de Productos de la FAO (CP),<sup>6</sup> que estableció principios, hoy aceptados en casi todo el mundo, sobre la colocación de los excedentes, y que se encarga de verificar las transacciones sobre los mismos.

La posibilidad de utilizar los excedentes de manera constructiva en virtud de disposiciones bilaterales fue estudiada una vez más por la FAO en 1954, año en que la Asamblea General de las Naciones Unidas invitó a la organización a examinar la posibilidad de establecer una reserva mundial de productos alimenticios;<sup>7</sup> además, la Conferencia de la FAO formuló recomendaciones, en virtud de las cuales se creó en Washington un subcomité permanente de la Comisión de Productos de la FAO, centro de "consultas intergubernamentales sobre la cuestión de los excedentes agrícolas y su utilización".<sup>8</sup>

El fracaso de estas primeras tentativas se puede atribuir, sobre todo, a la vacilación de los gobiernos, quienes aceptaban las intervenciones multilaterales en el dominio consultivo e informativo, pero les repugnaban las del dominio operacional.

Todas las iniciativas descritas anteriormente, emanaban de organismos internacionales, pero en el mismo año de 1954, un país —Estados Unidos— adoptó una medida que vino a dar una nueva dimensión al concepto de la ayuda alimenticia. En

<sup>3</sup> Documento A/76/Add.4<sup>1</sup>.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> FAO, *Le Programme Alimentaire Mondial*. Rome, 1968, p. 6.

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Documentos A/C.A/SR, pp. 334 y 335.

<sup>8</sup> FAO, *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, Rome, 1967.

esa época, se habían vuelto a acumular cantidades enormes de excedentes alimenticios en ese país, principalmente por tratar de sostener su propia agricultura: el gobierno decidió, sobre el plan de la política nacional, de aligerar la carga de manera constructiva, enviando los excedentes a los países en vías de desarrollo. Esta decisión fue consagrada por la *Agricultural Trade Development and Assistance Act* (Public Law 480).<sup>9</sup> En los diez años siguientes a la adopción de esta Ley, los Estados Unidos expidieron excedentes de productos agrícolas por un valor de 13 millones de dólares a otros países, a título de ayuda bilateral.

Este “despliegue considerable de ayuda alimenticia bilateral”<sup>10</sup> estimuló el interés por establecer un programa de ayuda alimenticia multilateral y, a fines de los años 50, este interés se vio acrecentado por el hecho de que un número de países cada vez mayor, alcanzaban su independencia y hacían oír su voz en el seno de los Consejos de las Naciones Unidas y de las instituciones especializadas, en favor de una mayor ayuda al desarrollo de tipo multilateral.

La evolución de los puntos de vista gubernamentales se expresó por la primera vez en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1960, relativa al suministro de productos alimenticios excedentarios a los países que padecen deficiencias alimenticias, por intermedio de las instituciones de las Naciones Unidas, tendiendo principalmente a la creación de reservas nacionales de productos alimenticios que las necesitan, y a la movilización de los excedentes.<sup>11</sup>

## II. EL PROGRAMA MUNDIAL ALIMENTICIO

Como resultado de nuevos estudios emprendidos en las Naciones Unidas y en la FAO, se organizó un Programa Mundial Alimenticio (PAM) en 1961, debiendo iniciar sus actividades inicialmente a título experimental a fines de 1962<sup>12</sup> por tres años —1963-1965— bajo el patrocinio de las dos organizaciones; después del examen de las primeras reacciones de los

<sup>9</sup> FAO. *Le Programme Alimentaire Mondial*. Rome, 1968, p. 7.

<sup>10</sup> *Rapport du Secrétaire général de l'OCDE*, Paris, 1968, p. 59.

<sup>11</sup> Resoluciones: A/1496 (XV) y E/832 (XXXII).

<sup>12</sup> Resolución: A/1714 (XVI) del 19 de diciembre de 1961.

gobiernos que anunciaron sus contribuciones<sup>13</sup> y de modificaciones en su composición<sup>14</sup> efectuadas en 1963, el PAM adquirió un carácter permanente desde 1966, "mientras una ayuda alimenticia multilateral sea posible y conveniente".<sup>15</sup>

A demanda de los gobiernos, el PAM suministra ayuda a los fines siguientes:<sup>16</sup>

a) Establecer a la escala mundial, procedimientos apropiados y metódicos para hacer frente a las necesidades alimenticias de urgencia y a las necesidades críticas, inherentes a la malnutrición crónica (lo que puede comprender la constitución de reservas alimenticias).

b) Colaborar en los programas de alimentación escolar y preescolar.

c) La ejecución de proyectos pilotos que incluyen la utilización multilateral de productos alimenticios con fines de desarrollo económico y social, particularmente en el caso de programas con una utilización intensiva de mano de obra y de programas de bienestar rural.

El PAM debe aportar indicaciones prácticas sobre los medios de establecer una asistencia alimenticia de carácter multilateral.

### *Objetivos*

Con base en los principios anteriores, podemos definir claramente los dos objetivos principales del programa:

1. El objetivo fundamental del PAM es promover el desarrollo económico y social mediante el suministro de alimentos para la realización de los proyectos que contribuyen a este desarrollo en un país determinado. Actualmente podemos clasificar en cuatro grupos principales, las clases de proyectos en los que interviene el PAM:

a) Desarrollo de recursos humanos: proyectos que tien-

<sup>13</sup> Resolución: A/1825 (XVII) del 18 de diciembre de 1962.

<sup>14</sup> Resolución: A/1914 (XVIII) del 5 de diciembre de 1963.

<sup>15</sup> Resolución: A/2095 (XX) del 20 de diciembre de 1965.

<sup>16</sup> Primera parte de la resolución sobre "l'utilisation des excédents alimentaires" adoptada el 24 de noviembre de 1961 por la Conferencia de la FAO. Anexo de la Resolución: A/1714 (XVI).

den a fomentar la salud y la capacidad de las generaciones futuras y presentes. Se trata fundamentalmente de suministrar alimentos a los escolares y preescolares, a las madres gestantes o lactantes, a los estudiantes de las universidades y de instituciones técnicas. Una de las ventajas de estos proyectos estriba en su tendencia a mejorar la calidad de la dieta, modificando los hábitos alimenticios inadecuados de estas poblaciones, introduciendo nuevos alimentos que pueden dar lugar a una intensificación de su producción local.

b) Desarrollo de la agricultura: éste es el grupo más amplio de proyectos que tienden fundamentalmente a la movilización de la mano de obra rural para aumentar la producción local de alimentos y disminuir esa inmensa corriente de mano de obra rural que se dirige a las ciudades en busca de trabajo. Entre estos proyectos se encuentran los dedicados al asentamiento de grupos o comunidades en nuevas tierras, lo que puede incluir el asentamiento de refugiados; la rehabilitación de tierras y su mejoramiento, desarrollo forestal, desarrollo pecuario por medio del suministro de cereales forrajeros destinados a favorecer la cría del ganado y aves de corral; y finalmente, proyectos de estabilización de precios, actualmente en pequeña escala y cuyo propósito es verificar si cantidades relativamente pequeñas de alimentos almacenados como reservas estabilizadoras, pueden efectivamente reducir las fluctuaciones estacionales de los precios de los alimentos de primera necesidad en el mercado interno.

c) Desarrollo de la infraestructura: los alimentos suministrados por el PAM constituyen un incentivo, una fuente de energía y una compensación parcial por el tiempo dedicado al desarrollo de la comunidad (construcción de viviendas, suministro de agua y otras actividades comunales), la construcción de caminos y la reparación y conservación de ferrocarriles.

d) Desarrollo de la industria y de los recursos minerales: la finalidad de estos proyectos es ayudar a ampliar la producción y a modernizar las fábricas, así como la protección y la exploración de yacimientos minerales. En algunos de estos proyectos, los alimentos sirven para atraer la mano de obra a las zonas de trabajo donde escasea.

2. El segundo objetivo del PAM es el de proporcionar

alimentos en los casos de urgencia. Las Normas Generales\* estipulan que el PAM puede suministrar una ayuda para hacer frente a las necesidades alimenticias urgentes y a las situaciones críticas debidas a la malnutrición crónica. Las situaciones de urgencia a las que el programa debe responder son esencialmente de dos tipos:

a) Primeramente, las catástrofes repentinas e imprevisibles, tales como los ciclones, huracanes, terremotos y erupciones volcánicas.

b) Sobre otro plan: los aflujos inesperados de refugiados y los estragos más lentos causados por una sequía prolongada.

### *Recursos*

El programa es financiado por las contribuciones voluntarias de los gobiernos, efectuadas en especies, productos y servicios. Para el primer periodo de tres años —1963-65— se había fijado un objetivo de 100 millones de dólares, habiéndose alcanzado la cifra de 94 millones de dólares. Para el segundo periodo trienal —1966-68— la meta se fijó en 275 millones de dólares; esta vez los resultados han sido menos favorables, ya que el programa ha dispuesto efectivamente de un poco más de 160 millones de dólares. Para el nuevo periodo bienal —1969-70— se ha recomendado una meta de 200 millones de dólares, de los cuales, ya se ha cubierto el 65% en virtud de las promesas efectuadas por los gobiernos en la Tercera Conferencia para el anuncio de contribuciones al PAM, celebrada de acuerdo con lo previsto,<sup>17</sup> antes de cada nuevo periodo.

En total, para el periodo global de 8 años —enero de 1963 a diciembre de 1970—, se ha puesto a la disposición del PAM,<sup>18</sup> en virtud de las promesas de contribución regular, productos, servicios y efectivo por un total de 395 millones de dólares; a lo que hay que agregar las promesas hechas a fines del periodo 1966-68 de productos lácteos y pesqueros —como contribuciones adicionales— de los que hay actualmente exce-

\* Ver nota anterior.

<sup>17</sup> ONU. *Chronique mensuelle, Paris*, vol. V, núm. 2, février, 1968, pp. 38-39. Ver. nota 12.

<sup>18</sup> Documento WFP/IGC: 14/3.

dentes en algunos países europeos; lo que hace aumentar la cifra a alrededor de 415 millones de dólares. Finalmente, algunos países firmantes de la Convención de Ayuda Alimenticia,<sup>19</sup> entregarán la totalidad o una parte de sus contribuciones por conducto del programa, en una cantidad cercana a los 25 millones de dólares; lo que hace un total de 440 millones de dólares.

Al inicio del programa se había fijado el objetivo de que al menos una tercera parte del total se contribuyera en efectivo, pero actualmente, esa proporción incluye tanto la contribución en especies como en servicios.<sup>20</sup> Las contribuciones en especies sólo representaban en 1965 el 21% de las ofertas de contribución. El PAM suministra esencialmente una ayuda de carácter gratuito; los recursos puestos a su disposición bajo la forma de especies y de servicios, sirven ante todo, para subvencionar los gastos de administración y de expedición, además de que el efectivo puede servir para comprar alimentos suplementarios que le son necesarios, ya que las contribuciones son insuficientes en algunos productos<sup>21</sup> como el arroz, azúcar y leguminosas, que son indispensables para completar los regímenes alimenticios de algunos proyectos.

El 25% aproximadamente de los recursos disponibles es destinado a las medidas de urgencia, por el Comité Intergubernamental ONU/FAO, quien tiene la alta dirección del programa.

### Organización

El programa está bajo la supervisión de su Comité Intergubernamental —CIG—, el cual está integrado por los representantes de 24 Estados miembros de las Naciones Unidas o de la FAO; 12 de ellos son elegidos por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas —ECOSOC— y 12 por el Consejo de la FAO.<sup>22</sup>

El CIG tiene dos sesiones ordinarias por año, generalmente en la sede de la FAO en Roma; él da las directivas en cuanto a la política, a la administración y al funcionamiento del pro-

<sup>19</sup> FAO. *La situation mondiale...*, 1968.

<sup>20</sup> FAO. *Le Programme...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>21</sup> FAO. *La situation mondiale...*, *op. cit.*, 1967.

<sup>22</sup> Resolución: A/1914 (XVIII) del 5 de diciembre de 1963.

grama y aprueba los proyectos que entrañen en una ayuda alimenticia estimada en más de 750,000 dólares, así como el presupuesto del programa. Examina también el desarrollo de los proyectos sobre una base anual. Presenta informes anuales al ECOSOC y al Consejo de la FAO, los que a su vez informan a la Asamblea General de las Naciones Unidas y a la Conferencia de la FAO respectivamente.

El programa es administrado por una dependencia mixta: Naciones Unidas/FAO,<sup>23</sup> cuya sede se encuentra también en Roma. Tiene un personal de unas 140 personas, además de 40 administradores encargados de la realización de proyectos en diversas regiones del mundo, y está colocado bajo la autoridad de un director ejecutivo. Desde la prorrogación del PAM a fines de 1965 sobre una base permanente, este funcionario es nombrado por un periodo de cinco años<sup>24</sup> por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO, previa consultación con el CIG.

Es esta dependencia mixta, bajo las órdenes del director ejecutivo, la que realiza la labor de preparar el terreno a las decisiones de política que ha de tomar el CIG, ejecuta esas decisiones, ayuda a preparar y examinar las solicitudes de los países en materia de proyectos, elabora los acuerdos correspondientes, dispone lo necesario para la asignación y envío de los productos (lo que incluye negociaciones con las conferencias y compañías de transportes y con las compañías de seguros), controla la ejecución de los proyectos así como su análisis y evaluación cuando son terminados y, además, mantiene constantemente relaciones con los otros organismos internacionales con los que colabora el programa en cada trabajo.

Desde el principio se estableció que los gastos de administración del programa debían reducirse al mínimo, por lo que en la medida de lo posible, recurre al personal y a los medios existentes en la FAO, por lo que se refiere a los servicios generales de carácter financiero y administrativo y, en lo relativo a otros servicios, recurre también a la FAO, a la ONU, a las instituciones especializadas de las Naciones Unidas y a otros organismos internacionales. Aunque tiene que reembol-

<sup>23</sup> Resolución: FAO del 24 de noviembre de 1961 sobre "la utilización de los excedentes alimenticios".

<sup>24</sup> Resolución: A/2095 (XX) del 20 de diciembre de 1965.



sar el costo de estos servicios, los gastos generales de administración son menores que si el programa tuviera que mantener servicios similares propios.

Finalmente, hay que hacer notar que el representante del PAM en los países beneficiarios es el representante residente del PNUD —o el representante regional— y que el personal enviado por el PAM para la ejecución de los proyectos en el país, forman parte de su oficina.

### *Procedimiento*

Los países que desean la asistencia del PAM, envían su solicitud al director ejecutivo por medio del representante residente del PNUD. Cuando se trata de proyectos de desarrollo, estas demandas son atentamente estudiadas por los servicios centrales, en estrecha colaboración con las Naciones Unidas y sus instituciones especializadas, a las que incumbe la naturaleza del proyecto y que puedan colaborar en él; por ejemplo: la FAO en el caso de los proyectos de desarrollo agrícola, la UNESCO y la UNICEF cuando éstos traten de suministrar alimentos a las instituciones escolares, la OMS en el caso de problemas sanitarios, la OIT cuando las condiciones de trabajo o la capacitación en nuevas técnicas entran en juego; a menudo, la ayuda alimenticia del PAM está vinculada con la asistencia del PNUD y/o del Banco Mundial —BIRD— y, finalmente, las operaciones para el socorro a los refugiados se realizan conjuntamente con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —HCR.

El programa aconseja a los gobiernos que consulten previamente a los técnicos disponibles en el país, especialmente los del sistema de las Naciones Unidas, para que las operaciones del PAM coincidan y se vinculen de principio a fin con la asistencia de dicho sistema. En algunos casos, el director ejecutivo considera necesario enviar un grupo de encuesta para examinar el proyecto en el marco mismo de su posible ejecución, en consulta con las autoridades locales.

La evaluación de una solicitud se efectúa de acuerdo con los criterios recientemente establecidos;<sup>25</sup> por lo que las circunstancias que favorecen a un proyecto son: que se trate de un

<sup>25</sup> FAO. *Le Programme...*, op. cit., p. 38.

proyecto con alto coeficiente de mano de obra; que los alimentos sean distribuidos en especie y no vendidos, salvo, por supuesto, si las ventas forman parte del proyecto mismo; que sea de una envergadura suficiente para que tenga repercusiones importantes; que los programas de ayuda que estén operando ya en el país, estén coordinados y que se tengan en cuenta otras fuentes posibles de ayuda; que intervenga el elemento de autoasistencia; y, que el país esté en condiciones de continuar el proyecto una vez que termine la ayuda del PAM.

Entre los criterios a los que ha recurrido el PAM desde su origen, tiene un lugar especial la protección del comercio y de la agricultura locales. Presta gran atención a los efectos que el proyecto puede tener, o está teniendo, en la producción local de alimentos y en los mercados de los productos agrícolas del país; se tiene igualmente en cuenta, la necesidad de proteger los mercados comerciales y el comercio de los países exportadores, conforme a los Principios de la FAO sobre la colocación de excedentes.

Una vez terminado el largo proceso del examen de un proyecto, si éste se juzga razonable, es presentado para su aprobación al CIG, si el costo total de los productos supera la cifra de 750,000 dólares o si la suma es inferior, al director ejecutivo en representación del comité. Ya aprobado el proyecto, se prepara y firma el acuerdo correspondiente, junto con el país beneficiario, en el que se estipulan los detalles relativos al proyecto, tales como los productos que han de suministrarse, así como las obligaciones específicas del gobierno.

En caso de solicitudes de ayuda de emergencia, los trámites son mucho más breves, limitándose con frecuencia a un simple intercambio de cartas o telegramas, a menudo por intermedio del Representante Residente local del PNUD. La autorización de las operaciones de urgencia corresponde al Director General de la FAO, aunque generalmente actúa por recomendación del Director Ejecutivo del PAM, o en consulta con éste, a quien delega la responsabilidad de la ejecución de las operaciones.<sup>26</sup>

Una vez firmado el acuerdo o autorizada la operación de urgencia, el programa procede a movilizar los alimentos preci-

<sup>26</sup> FAO, *Le Programme...*, op. cit., p. 41.

sos, pidiendo a los países donantes que suministren lo necesario con cargo a las promesas de contribución que hayan hecho. Esta obligación comprende la entrega de los alimentos a bordo del buque, en el puerto de salida, o la carga de los mismos en cualquier otro punto de salida de la frontera. En adelante, a menos que los donadores proporcionen sus propios medios de transporte, el programa se encarga de entregar los alimentos en el puerto de entrada o en la frontera del país receptor; desde este momento, el PAM sólo ayuda a la ejecución del proyecto y vigila que la ayuda sea utilizada de acuerdo con las condiciones aceptadas, pero también puede sugerir cambios en las operaciones en caso necesario. Los gobiernos beneficiarios deben colaborar a este control informando cada trimestre sobre la evolución del proyecto y presentar un informe anual detallado, así como a la terminación del mismo.

A la conclusión de cada proyecto, el PAM efectúa una valoración global final de los progresos técnicos y de la contribución aportada al desarrollo económico y social del país, con objeto de mejorar la asistencia que preste en el futuro.

### III. LA AYUDA ALIMENTICIA Y SU PORVENIR

La razón fundamental de la existencia del hambre en grandes regiones del mundo, es porque la población es incapaz de producir más alimentos o demasiado pobre para comprarlos en otra parte en esas condiciones, limitarse a nutrir dichas poblaciones no sería resolver su situación precaria fundamental, sino retardar sus propios esfuerzos en la búsqueda de una solución. Las causas del hambre persistirán mientras los pueblos que la padecen no se desarrollen suficientemente tanto en el plan económico como en el social, y es en este contexto donde la ayuda alimenticia adquiere toda su importancia, al reconocer que la asistencia otorgada a los países en forma de alimentos puede aportar una contribución duradera a su bienestar, ayudándoles a desarrollar los proyectos que de otra manera no hubieran podido ser emprendidos y, a crear sus propios recursos humanos y materiales. Con excepción de los alimentos enviados en caso de urgencia a las víctimas de catástrofes, la ayuda alimenticia no es una forma de "socorro ca-

ritativo",<sup>27</sup> sino que forma parte de la noción moderna de ayuda para el desarrollo, en la perspectiva a largo término del interés común; y se caracteriza precisamente por el hecho que es suministrada bajo la forma de alimentos y no de dinero o de consejos de expertos. La ayuda alimenticia debe ser considerada, por lo tanto, como una forma de "asistencia de capital" y debe distinguirse de la asistencia técnica.<sup>28</sup>

La asistencia en alimentos va cada vez más ligada a otras medidas tendientes a desarrollar la agricultura de los países beneficiarios. En los Estados Unidos de Norteamérica la ley "Food for Peace" promulgada a fines de 1966<sup>29</sup> para suceder a la "PL 480", da especial importancia a las medidas de "auto-asistencia" y fija las condiciones de la ayuda alimentaria de ese país para 1967-68: la autorización de ventas de productos agrícolas en condiciones especiales o el aporte de ayuda alimenticia, tendrá en consideración "la medida en la que el país beneficiario se comprometa a adoptar, cada vez que pueda, medidas tendientes a acrecentar la producción por habitante y a mejorar los medios de almacenamiento y de distribución de productos agrícolas, con objeto de satisfacer sus propias necesidades". Pero también, la ayuda alimentaria bilateral puede emparentar con las forma de ayuda "ligada" o "atada"<sup>30</sup> desde el momento que cumple un doble objeto: venir en ayuda de los países menos desarrollados y sostener las exportaciones que son convenientes desde el punto de vista del país donador. Por lo tanto, de una manera general, podemos aceptar la opinión de "que gracias al suministro de alimentos al extranjero, la situación de los mercados agrícolas de los países occidentales ha sido más sana de lo que hubiera sido de otra forma; esos suministros han sido útiles tanto a los países donadores como a los beneficiarios".<sup>31</sup>

La ayuda alimenticia, sobre todo cuando es de carácter multilateral, puede considerarse como una ayuda de capital y, al mismo tiempo, debe ser complementaria de la asistencia en efectivo; puede ser útil a los países en desarrollo para contrarrestar las presiones inflacionarias que a veces ocasionan los progra-

<sup>27</sup> FAO. *Le Programme...*, op. cit., p. 4.

<sup>28</sup> USIS. *The World Food Problem*, New Delhi, 1967, p. 33.

<sup>29</sup> FAO. *La situation mondiale...*, 1968.

<sup>30</sup> OCDE, op. cit., p. 59.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

mas de desarrollo, cuando un aumento del ingreso permite a la población comprar más productos alimenticios, lo que determina una escasez de éstos y el aumento de los precios. Al dar a esos países la posibilidad de reducir las sumas que deben extraer de sus escasos recursos en divisas para la importación de alimentos, la ayuda alimenticia libera fondos que pueden ser entonces invertidos en los programas de desarrollo o evita la reducción o desorganización de esos programas. Finalmente, se ha demostrado de manera convincente que la ayuda alimenticia no debe ser acordada fuera de un cuadro de inversiones sólidas; lo que significa que normalmente debe ir acompañada de una ayuda financiera, ya que en un país de inversiones débiles, la llegada de una cantidad apreciable de productos alimenticios a título de ayuda, puede desplazar a una parte de la producción nacional o de las importaciones comerciales. Por esta razón, una norma general del PAM es que sus alimentos no deben reemplazar a los que los productores o los importadores venden en el mercado local; en cambio es evidente que mientras más grande sea el volumen global de la ayuda, mayor será la cantidad de ayuda alimentaria que pueda ser absorbida.

Actualmente hay una tendencia cada vez mayor, de aumentar la ayuda multilateral: por una parte, los donadores más importantes de alimentos desean que la carga se reparta más equitativamente y, por la otra, los países en vías de desarrollo, cuyo número se ha acrecentado considerablemente en las organizaciones internacionales, han expresado frecuentemente su preferencia por la ayuda multilateral otorgada por conducto de esas mismas organizaciones.

Con la creación del PAM se han reunido varios de los caminos que recorrían la trama de la ayuda alimentaria y del desarrollo y, se han vinculado estrechamente los problemas ocasionados, por una parte, los excedentes alimentarios y, por otra parte, la necesidad de acrecentar la ayuda multilateral; lo que ha producido un nuevo tipo de cooperación internacional, cuyo dispositivo se ha revelado particularmente oportuno en el momento en que se perfila un pesimismo creciente con respecto a la situación alimenticia del mundo.

Actualmente están en estudio en el PAM acciones de mayor envergadura, como la constitución de reservas nacionales

que sirvan para amortiguar las crisis y las fluctuaciones de las disponibilidades de productos alimenticios y, que podrán ayudar a los gobiernos a aplicar políticas de precios e ingresos; así como también en lo que concierne a la ayuda incorporada a los programas de desarrollo nacional y regional, lo que se conoce en el PAM como "sistema de programa".<sup>32</sup>

Hasta el presente, las contribuciones ofrecidas al PAM han sido menores de lo que había sido previsto originalmente: en el periodo de 1966 a 1968 se alcanzó el 68% del total estipulado en 275 millones de dólares, y en el nuevo periodo 1969-70, un 65% del total calculado en 200 millones de dólares. Por esta razón, se ha considerado un aumento de las contribuciones por promesas ordinarias a partir de este año; pero también existen otras dos posibilidades: primeramente, los productos excedentarios en varios países europeos,<sup>33</sup> principalmente productos lecheros y pesqueros que parece continuarán en exceso algunos años más y, en segundo lugar, los aportes de cereales a través del PAM, en virtud de la Convención de Ayuda Alimentaria<sup>34</sup> firmada en agosto de 1967, que alcanzarán la cantidad de 4,5 millones de toneladas. Estos recursos son considerados por el momento como adicionales, pero se está tratando de incluirlos dentro de las promesas de contribuciones ordinarias y por lo tanto, de los recursos ordinarios del programa.

#### IV. CONCLUSIÓN

Podemos concluir que el PAM es un organismo subsidiario común a dos organizaciones internacionales, dotado de una personalidad jurídica independiente y que en calidad de programa extraordinario y general, aporta una forma de asistencia de capital como un complemento de la asistencia técnica y entraña para los Estados Miembros del sistema de las Naciones Unidas, la obligación de contribuir para la obtención de sus objetivos.

Este nuevo programa se desarrollará tanto en sus resultados como en su propia organización y objetivos, aprovechando la enorme experiencia que ha adquirido en el curso de los

<sup>32</sup> Documentos: WFP/IGC: 14/3 y ST/TAO/SER. C/99.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> FAO. *La situation mondiale...* 1968.

primeros seis años de su existencia y el éxito de todas las operaciones efectuadas hasta ahora, a pesar de la mínima parte de la ayuda alimentaria mundial que se ha canalizado a través de este organismo.

Es evidente que con el gran impulso que actualmente se está dando a la asistencia técnica multilateral, se incrementarán los recursos y objetivos del PAM; cuya asistencia es solicitada cada vez con mayor intensidad, dadas las ventajas que presenta la ayuda alimentaria multilateral sobre la de carácter bilateral.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Fuentes:*

- Resolución A/1496 (XV) del 27 de octubre de 1960: "Fourniture par l'entremise des organismes des Nations Unies, d'excédents de produits alimentaires aux peuples qui en manquent."
- Resolución FAO del 24 de noviembre de 1961: "L'utilisation des excédents alimentaires."
- Resolución A/1710 (XVI) del 19 de diciembre de 1961: "Décennie des Nations Unies pour le développement."
- Resolución A/1714 (XVI) del 19 de diciembre de 1961: "Institution expérimentale d'un Programme Alimentaire Mondial."
- Resolución A/1825 (XVII) del 18 de diciembre de 1962: "Sur le PAM."
- Resolución A/1914 (XVIII) del 5 de diciembre de 1963: "Examen de la composition du Comité intergouvernemental ONU/FAO pour le PAM."
- Resolución A/2095 (XX) del 20 de diciembre de 1965: "Reconduction du Programme Alimentaire Mondial."
- Resolución E/1255 (XLIII) del 2 de agosto de 1967.
- Resolución A/2290 (XXII) del 8 de diciembre de 1967: "Examen du PAM."
- Resolución E/832 (XXXII).
- Rapport du Comité II de la Commission C de la Conférence de Copenhague, septième de 1946 (doc. A/76/Add.4<sup>4</sup>).
- Informe del ciclo de estudios de las Naciones Unidas y del PAM, sobre "l'utilisation des aliments dans les projets de développement économique et social", 1966 (doc. ST/TAO/SER.C99).
- Declaración del Director Ejecutivo ante el Comité Intergubernamental, del 11 de noviembre de 1968 (doc. WFP/IGC: 14/3).
- Informe del Director General de la FAO: "Les produits alimentaires au service du développement: un système d'utilisation des excédents." FAO, Rome, 1961.
- Informe del Secretario General de la ONU: "Rôle possible de l'Organisation des Nations Unies et des Institutions qui lui sont reliées tou-

- chant l'utilisation des excédents de produits alimentaires aux fins du développement économique" (doc. E/3509).
- Proposition conjointe ONU/FAO concernant les procédures à suivre et les dispositions à prendre en vue de l'utilisation multilatérale des excédents de produits alimentaires (doc. A/4907).
- Informes del Comité Intergubernamental (docs.: E/4062 y E/4378).
- Informes del Director Ejecutivo del PAM (docs.: E/4043 y E/4332).
- Informes del Secretario General de la ONU y del Director General de la FAO sobre el desarrollo del programa (doc. E/4015).
- La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*. FAO, Rome, 1947-1968.
- Chronique mensuelle: *Troisième conférence pour les annonces de contributions au PAM*. ONU. Paris, vol. v, núm. 2, febrero de 1968.
- Le Programme Alimentaire Mondial*. FAO, Rome, 1968.

*Bibliografía general:*

- L'Observateur de l'OCDE*. Paris, núm. 31, diciembre de 1967.
- Informe del Secretario General del OCDE sobre "le problème alimentaire des pays en voie de développement". OCDE. Paris, 1968.
- The World Food Problem*. USIS. New Delhi, 1967.
- Le Monde Diplomatique*. Paris, 1968, núms. 166-177.