

La logística de la ayuda alimentaria y la emergencia del África Austral

por Jon Bennett

La reciente crisis prolongada en el sur de África, forzó el ingenio y la capacidad de la comunidad internacional.

En los seis países de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC por sus siglas en inglés), Mozambique, Malawi, Zambia, Zimbabue, Lesoto y Suazilandia, un rompecabezas de factores acumulativos estaban a punto de provocar una elevada crisis: la volátil mezcla de sequía, inundaciones, interrupciones del cultivo comercial, ausencia tanto de seguridad alimentaria como de políticas de gobierno efectivas, agotamiento de las reservas estratégicas de granos, un pobre desempeño económico, escaseces de divisas y retrasos en la importación de maíz. La sub-región tiene los peores índices de predominio del VIH/SIDA en el mundo, lo que constituye un factor contribuyente muy grande para la inseguridad alimentaria en los hogares, que tendrá implicaciones a largo plazo en el desarrollo.

Uno podría haber esperado una respuesta bastante directa a la crisis, dado que: (a) la crisis alimentaria de 1992 proporcionó lecciones útiles y ayudó a crear la capacidad de alerta temprana en la región; (b) la infraestructura regional era relativamente robusta: buenas carreteras, ferrocarril y puertos; y (c) a pesar de los obstáculos políticos, cantidades significativas de maíz extra estaban siendo aún cultivadas y los gobiernos dieron indicaciones tempranas de que iban a poder suplir la escasez doméstica, a través de importaciones comerciales y subsidios. Se tomó total ventaja de la fortaleza del sector comercial en el África Austral. El Programa Mundial de Alimentos (PMA), por mucho el mayor de los agentes proveedores de ayuda alimentaria, fue capaz de realizar contratos para el manejo en los puertos y el transporte por ferrocarril en Sudáfrica, puntos de transbordo y bodegas.

Lo que no se previó, sin embargo, fue la serie de extraordinarios eventos que rodearon el asunto de los transgénicos. Es este asunto en particular lo que se examina aquí, puesto que tuvo consecuencias tanto positivas como negativas para la operación de ayuda, con una empinada curva de aprendizaje para aquellas agencias que

adaptaban sus métodos a los eventos que estaban ocurriendo.

Actitudes hacia la modificación genética

A mediados de julio de 2002, las agencias de la ONU lanzaron un llamado especial para el África Austral --La 'Estrategia Regional de Asistencia Humanitaria' de la OCAH-- solicitando unos US\$611 millones, de los cuales el 90% consistían en ayuda alimentaria. El PMA lideró la coordinación inter-agencias, el intercambio de información y la propugnación, mientras el Director Ejecutivo del PMA fungía como Enviado Especial del Secretario General de la ONU para las Necesidades Humanitarias en el África Austral. El llamado inicial del PMA por sí sólo, involucró la provisión de 992,459 toneladas de alimentos durante 9 meses, con algunas decenas de miles de toneladas adicionales por venir a través de ONG. Como sucede con la

mayoría de las intervenciones alimentarias a gran escala, el Departamento de Agricultura de los EE.UU. (USDA, por sus siglas en inglés) iba a proveer la mayor parte de la contribución en especie, en la forma de maíz entero. Lo que ellos no habían previsto fue el rechazo de esta ayuda alimentaria por parte de algunos gobiernos, debido a que era genéticamente modificada. Fue difícil distinguir la manipulación política y la ofuscación, de las genuinas preocupaciones por el ambiente, la salud y la economía. Había intereses políticos en ambos lados del debate. El USDA claramente no quería crear un precedente de gobiernos que rechazan sus exportaciones de excedentes de alimentos como ayuda. La política oficial del PMA es esencialmente la neutralidad, indicando que la aceptación o rechazo de cualquier donación de alimentos es prerrogativa del gobierno que la ha de



recibir. Una declaración conjunta de la ONU del 27 de agosto de 2002, sobre el uso de alimentos transgénicos en el África Austral, fue más allá, indicando que no había evidencia científica disponible aún, que sugiriese un riesgo para la salud humana proveniente de los alimentos transgénicos. Sobre el asunto de un potencial derrame y fertilización cruzada, la declaración deja eso al juicio de los países receptores.

Aunque inicialmente estaba a favor de aceptar los alimentos transgénicos, Zambia empezó a tomar una actitud de línea dura en 2002, justo cuando la comunidad internacional estaba preparándose para una intervención de ayuda alimentaria mayor. Para mediados de agosto, había prohibido todas las importaciones de transgénicos, incluyendo aquellos que estaban en alta mar ya dirigidos a la operación de ayuda. Al PMA y otros donantes mayores, se les requirió retirar todas las provisiones existentes en el país, a un costo considerable. Esto incluía alimentos destinados para los 130,000 refugiados angoleños en los campamentos (aunque el gobierno aceptaría maíz molido para esas personas). Mientras tanto, Kenia y Tanzania ofrecieron maíz 'natural' para compensar cualquier déficit ulterior, una vez Zambia había comprado 300,000 toneladas a Sudáfrica.

La decisión de Zambia tuvo algo así como un efecto dominó. Los retrasos burocráticos y las demoras propiciaron que una cantidad bastante significativa de maíz transgénico fuese distribuida en todos los países, pero para diciembre de 2002, las siguientes posturas fueron confirmadas:

- Zimbabue prohibió todo el maíz transgénico (no molido), pero estaba dispuesto a aceptar algunas cantidades para ser molidas en Bulawayo, antes de su distribución (el maíz molido no presenta riesgo de siembra o fertilización cruzada, ni de ser consumido por el ganado¹, pero obviamente aún no resuelve los potenciales riesgos para la salud humana).
- Mozambique prohibió los granos, pero aceptó la molienda local de éstos, siempre y cuando se proporcionaran fondos extras para el efecto.
- Lesoto y Malawi en teoría no aceptaron granos, pero de hecho aceptaron las existencias que ya estaban en el país y las que ya estaban en camino.
- Suazilandia fue el único país de la SADC que aceptó el maíz transgénico.

Implicaciones para las operaciones logísticas

i. Embarques y requerimientos para molienda

La consecuencia inmediata de la crisis, fue la interrupción de la llegada de ayuda a la población vulnerable durante al menos un mes. Grandes embarques de maíz transgénico se quedaron varados en los puertos de entrada. En los que estaban en áreas de gran humedad, hubo problemas posteriores de desperdicio y para la molienda. El PMA tuvo que hacer arreglos inmediatos para moler grandes cantidades de maíz transgénico en Sudáfrica. Molinos previamente clausurados fueron re-abiertos, pero los propietarios insistieron en algún tipo de garantía de que habrían más solicitudes para sus servicios, lo cual es siempre difícil en una operación internacional con una respuesta intermitente. La molienda en Sudáfrica (donde se llevó a cabo la mayor parte) implica un 25% de reducción en el total de cereal disponible para ser distribuido, por las pérdidas de volumen que implica el proceso y porque una parte del producto final se toma como pago. Finalmente, los costos del manejo adicional, la vigilancia, pesaje y transporte requeridos para movilizar el maíz transgénico y la resultante harina de maíz hacia y desde los molinos, incrementó aún más los ya altos costos terrestres en que incurrieron las organizaciones de ayuda.

ii. Compras locales

Dos resultados positivos vinieron de la necesidad de moler el maíz transgénico. El PMA tuvo la inesperada oportunidad de fortificar la harina de maíz en los molinos, cumpliendo así con las necesidades de micro nutrientes de muchos beneficiarios en la región. Tal vez más importante es el hecho de que desató la más grande adquisición local y regional de alimentos en la historia del PMA, utilizando dinero que normalmente no habría sido obtenido para una operación de este tamaño. Las compras locales tienen la ventaja inmediata de la puntualidad y un estímulo para los mercados locales; no hay una larga espera para el despacho desde el puerto y se incrementa el uso de proveedores y transportistas del lugar.

Sin embargo, también hubo un resultado negativo de la adquisición local: el grado en que pudo haber afectado adversamente los mercados locales de granos. Mucha de la comida fue adquirida en Sudáfrica. Comparado con los anteriores 12-18 meses, el precio del maíz casi se duplicó en Sudáfrica en noviembre-diciembre de 2002, presumiblemente influenciado por la expectativa de mayor demanda en los países vecinos, debida a la escasez de cosechas. La depreciación

del rand ante el dólar también se convirtió en un factor clave detrás del incremento en los precios, puesto que el maíz se compra en dólares. Aunque por su parte el PMA usualmente compró en pequeños lotes, como una política deliberada para evitar el afectar adversamente el mercado, el precio del maíz de cualquier forma subió a US\$195 por tonelada. Esto,

...desató la más grande adquisición local y regional de alimentos en la historia del PMA.

aunado a los sucesivos retrasos en las entregas internacionales, provocó que las metas de distribución planificadas no siempre fueran cumplidas. Idealmente, el PMA querría comprar maíz menos caro en países como China, en vez del maíz blanco producido regionalmente y vendido a precios muy altos; pero la limitada y tardía disponibilidad de fondos no lo permitió en el tiempo de que se disponía.

iii. Ampliación de la base de donantes

El PMA pagó por más del 45% (332,000 toneladas) de sus activos alimentarios en la región de África Austral (en contraposición a las contribuciones en especie, principalmente provenientes de los EE.UU., que en muchas otras emergencias en otros lugares habrían conformado hasta un 70% de esos activos). Se encontró un grupo inusual de donantes no tradicionales, más de 40, incluyendo algunos de países en vías de desarrollo.

En un libro reciente, Edward Clay ha señalado la erosión gradual del carácter multilateral del PMA², conforme un donante en particular (los EE.UU.) domina la arena de la ayuda alimentaria global. ¿Podría la emergencia del África Austral haber sido un punto de cambio de dirección? Tal vez, pero no sin un costo: con las donaciones en efectivo, muchos nuevos donantes no proporcionan el mismo generoso ahorro por tonelada de alimento comprado, como sucede con las donaciones en especie de los EE.UU. Además, las economías por compras a gran escala –precisamente la fortaleza del PMA– podrían verse afectadas al tener un gran número de pequeños y dispersos mercados con los cuales tratar. Pueden transcurrir varios meses entre la confirmación de un ofrecimiento de ayuda, la liberación del dinero y la compra y entrega de los alimentos. En esta operación, los objetivos de distribución estuvieron por debajo del 50% en la mayoría de los países, durante los primeros cinco meses.

Lecciones y cuestionamientos

La respuesta hacia la crisis de los transgénicos fue facilitada en gran forma por la instalación temprana de

un impresionante centro regional de administración y logística, en la oficina regional del PMA en Johannesburgo. Éste incluyó un sistema de información basado en la Web (ReLogS -- 'Regional Logistics -- Southern Africa') que era actualizado a diario con información directa, reportes de situación específicos por país, operaciones de los puertos y otra información relevante de logística y del programa. Muy apreciado por todos los participantes, este sistema trajo un buen grado de cohesión a una operación complicada.

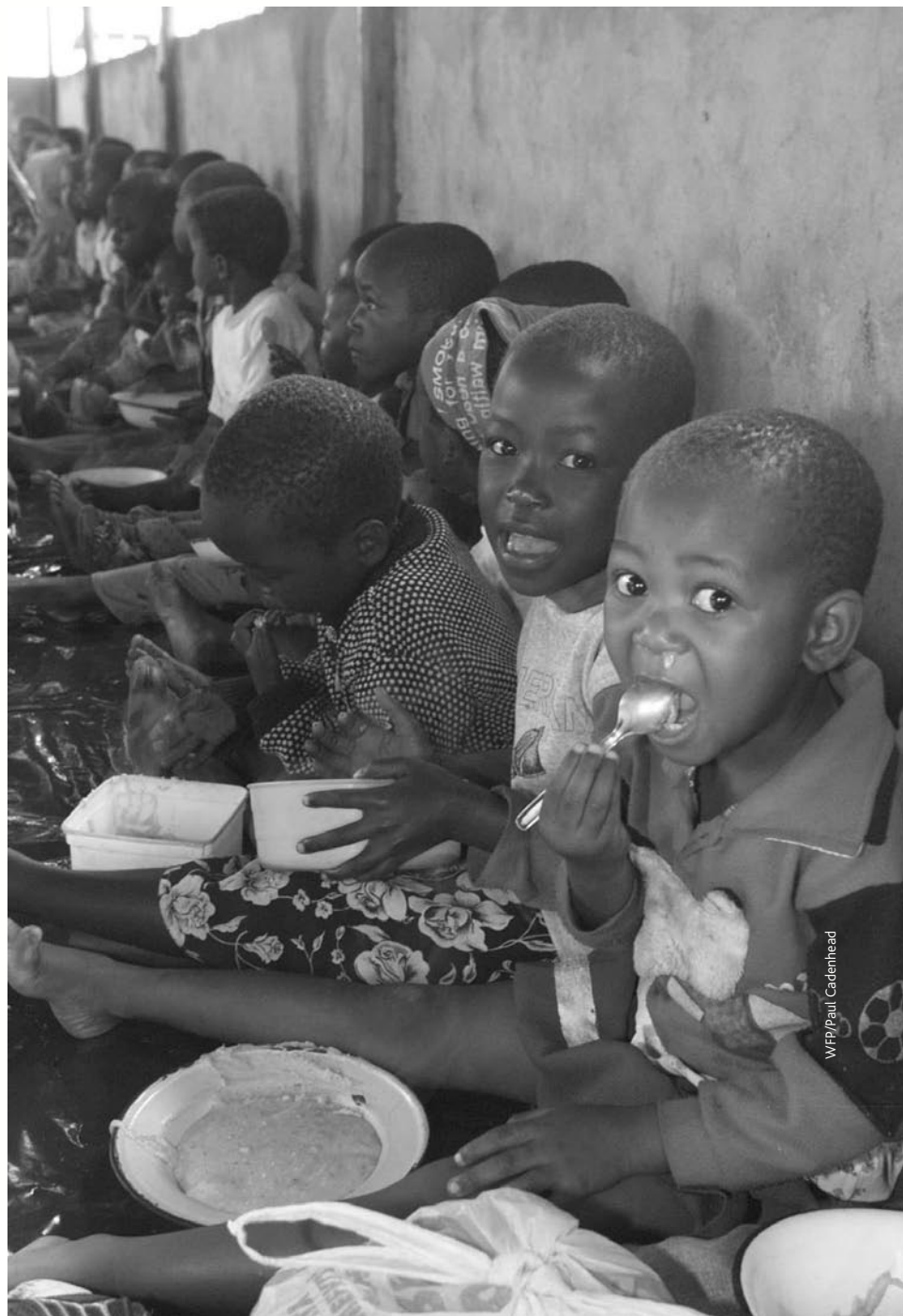
Una lección clara fue la necesidad de desarrollar una forma más confiable y completa de evaluar la 'brecha alimentaria'. Actualmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el PMA hacen Misiones Conjuntas de Evaluación sobre Cosechas y Provisión de Alimentos (MCECPA). Éstas se llevaron a cabo en todos los países en mayo/junio de 2002. Están basadas en cuatro conjuntos de datos: (a) producción nacional proyectada de cultivos clave; (b) qué porcentaje de ésta será consumido o exportado; (c) importaciones comerciales; y (d) niveles de ayuda alimentaria gubernamental de existencias almacenadas (por ejemplo, granos mantenidos en reserva por los Comités de Mercadeo de Granos). El déficit resultante se convierte en una guía para las cantidades de ayuda alimentaria requerida de fuentes externas o comprada regionalmente. Todas las figuras nacionales de producción, consumo, importación y ayuda gubernamental se basan en predicciones precisas de los ministerios de gobierno. Esto tiene dos debilidades básicas: primero, la capacidad de algunos ministerios de agricultura ha declinado en años recientes; y segundo, puede haber diferencias importantes entre las figuras macro nacionales y las provinciales/locales, que a menudo no se reflejan en las hojas de balance de las MCECPA.

Aparte de las deficiencias en los datos gubernamentales, hubo también algunas carencias en la forma en que los mecanismos internacionales de alerta temprana produjeron las estimaciones en 2002. En Malawi, por ejemplo, se asumió incorrectamente que el consumo en los hogares de raíces y tubérculos producidos localmente, compensarían los déficit de cereal. Esto no sucedió en la escala prevista,

así que todas las predicciones de la hoja de balances fueron subestimadas. De manera interesante, esto también sucedió a la inversa: en Lesoto, en julio de 2003, hubo reportes de beneficiarios que no buscaron ayuda alimentaria ya que en algunas áreas sus cosechas fueron mejores de lo previsto.

El predominio de la operación de ayuda alimentaria y las necesidades proyectadas previstas por los Comités de Evaluación de Vulnerabilidad (CEV)³ instalados en cada país, pueden haber eclipsado cuestiones más fundamentales. En Zimbabwe, los logísticos enfrentaron problemas de inflación, escasez de combustibles y restricciones en moneda dura, que obstaculizaron el buen funcionamien-

to de una operación de tal escala. Algunos gobiernos, notablemente el de Zimbabwe, estuvieron contentos con sólo aceptar el manto de 'emergencia por sequía' para desviar la atención de serias fallas de gobierno, economía y políticas. En Malawi, los donantes fueron vencidos por la extraordinaria venta de la mayoría de la Reserva Estratégica de Granos a finales de 2001; una combinación de mala consejería del FMI y de corrupción doméstica⁴. Aún hoy, es poco lo que se sabe sobre la extensión del comercio informal fronterizo, que puede haber proyectado una luz distinta sobre las hojas de balance de importación/exportación de granos, que determinaron exactamente el tamaño de la 'brecha alimentaria'.



Niños en Zimbabwe.

Conclusión

El África Austral enfrenta un prolongado reto crónico y estructural para su desarrollo. Los índices de desarrollo declinantes, combinados con la 'emergencia permanente' del VIH/SIDA, significan que la ayuda alimentaria de corto plazo tiene un impacto limitado. La crisis de los transgénicos y las compras regionales inusualmente grandes que ésta provocó, han subrayado la necesidad de:

- que las agencias internacionales más grandes desarrollen un nuevo conjunto de habilidades analíticas para entender mejor las variables económicas que determinan la provisión y demanda de granos, particularmente en el mercado informal, y las decisiones que toman los granjeros acerca de si vender o retener su producto.
- Entender los efectos del comercio ilegal trans-fronterizo en los mercados dominados por el Estado, tal como en Zimbabwe.

- Un mayor intercambio de información inter-agencias sobre los potenciales efectos negativos que las solicitudes de ayuda tienen en los precios de los granos y en el sector de transporte comercial.
- Relación cercana entre los facilitadores de alto nivel, tales como el Enviado Especial, cuyo rol es negociar concesiones de gobiernos sobre cosas tales como impuestos de importación y controles fronterizos, y aquellos logísticos que enfrentan las diarias dificultades; traduciendo esas políticas en práctica con las a veces poco colaboradoras autoridades locales.

Las lecciones aprendidas de la emergencia, el mayor énfasis dado a los métodos de subsistencia y las adaptaciones al programa que ya están en camino, deberían asegurar una atención más sostenida en el futuro hacia los problemas que enfrenta la región.

Jon Bennett es Director de Consultores de Oxford para el Desarrollo, y recientemente ha liderado una evaluación en tiempo real de la respuesta de emergencia en el África Austral. Email: jon.bennett@dsl.pipex.com

1. Este fue solo un riesgo aparente, puesto que la UE, un gran importador de lácteos y carnes de África del sur, declaró que el ganado que consumiera maíz de los EE.UU. sería aun aceptado.

2. Edward Clay, 'Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System' (*Respondiendo al Cambio: el PMA y el Sistema Global de Ayuda Alimentaria*) en Food Policy Old and New (*Viejas y Nuevas Políticas Alimentarias*), editado por Simon Maxwell y Rachel Slater, Development Policy Review 21 (5), Instituto para el Desarrollo Exterior, Londres (próximamente).

3. Ver el inserto al final de esta página.

4. Véase 'Structural damage: the causes and consequences of Malawi's food crisis' (*Daño estructural: las causas y consecuencias de la crisis alimentaria de Malaui*), Movimiento para el Desarrollo Mundial, octubre de 2002, www.wdm.org.uk/cambriefs/debt/Malawi%20Final.pdf

Evaluación de Vulnerabilidad

Los países miembros de la SADC establecieron el Comité de Evaluación de Vulnerabilidad (CEV) en 1999, con una oficina regional en Harare. Durante la emergencia regional de 2002/2003, sus recursos y personal fueron reforzados con el respaldo del personal de la ONU, el involucramiento de ONG asociadas y apoyo financiero adicional de USAID, DFID y de la Operación Regional de Emergencia del PMA.

El CEV se mantiene al tanto y alienta el desarrollo coordinado en el campo de la evaluación de vulnerabilidad y medios de subsistencia en la región de la SADC. Coteja y coordina datos de fuentes existentes, y los complementa con información adicional derivada de evaluaciones periódicas in situ. En cada país, un CEV nacional comprende agencias de gobierno y asociadas, con equipos de campo conformados a partir de los departamentos de gobierno relevantes, ONG y algo de personal de la ONU. Se proporciona consejería sobre metodología y entrenamiento desde el equipo regional del CEV basado en Harare, el cual es también responsable del cotejo de datos, análisis y publicación.

En el transcurso de la emergencia, se han llevado a cabo 'evaluaciones rodantes' para medir regularmente las necesidades en el terreno, a fin de priorizar los distritos de acuerdo a las necesidades de ayuda alimentaria (y raciones) y para derivar un total de asistencia alimentaria a nivel nacional (indicando qué tanto tiempo se mantendrá el requerimiento antes de que la situación pueda cambiar de nuevo). Los CEV son complementarios a las MCECPA de la FAO/PMA, en cuanto que proporcionan requerimientos de direccionamiento de la ayuda alimentaria a nivel sub-nacional, incluyendo un desglose de los grupos socioeconómicos y direccionamiento hacia necesidades especiales (p.ej. VIH/SIDA y de auxilio para los niños).

El traducir las actualizaciones del CEV en prioridades de direccionamiento, y el total de los requerimientos de ayuda alimentaria en acciones de programa, ha presentado un reto. Limitaciones en las capacidades de las ONG, así como prioridades diferentes entre los comités de aldea/distrito y redistribuciones a nivel de aldeas, dificultan el hacer ajustes rápidos a un análisis revisado de las necesidades.

Hubo una esperanza inicial de que la metodología del CEV pudiera adaptarse para pasar de 'evaluación de necesidades' hacia un análisis de impacto de la respuesta hacia la emergencia. En el evento, aunque en 2003 fue posible incluir un par de preguntas que ayudarían a entender los efectos de la respuesta hacia la emergencia, el CEV no fue realmente un vehículo apropiado para evaluación de impacto. Para abril, ya se habían ampliado las evaluaciones para incluir nexos entre VIH/SIDA y seguridad alimentaria, pero una mayor expansión podría haber reducido la calidad de los datos y forzado la capacidad de los CEV.

Mantener un alto nivel de consenso inter-agencial sobre los hallazgos del CEV, dependerá de una continua inversión y compromiso gubernamental. Existe el riesgo de que se tengan demasiadas expectativas sobre el CEV.

Para más información (en inglés), vea: www.sadc-fanr.org.zw/vac/vachome.htm

