

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/684

26 de marzo de 1963

ESPAÑOL

ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de sesiones

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

Documento preparado por la FAO con una

Nota de la Secretaría

Nota de la secretaría

La secretaría se complace en hacer llegar a los Gobiernos Miembros de la Comisión el adjunto documento sobre el Programa Mundial de Alimentos que llevan a cabo las Naciones Unidas y la FAO y que ha preparado este organismo especializado. La secretaría estima que, en el contexto de la discusión general sobre los problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana, los debates del décimo período de sesiones podrán contribuir a precisar las formas de participación de los países de América Latina en dicho Programa.

/EL PROGRAMA

EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS
NACIONES UNIDAS/FAO

Informe sobre la marcha de los trabajos preparado para
la Comisión Económica para América Latina

1. El Programa Mundial de Alimentos fue creado por las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación a fines de 1961. Es un órgano conjunto de ambas organizaciones, responsable ante ambas. Esta característica poco usual refleja el interés fundamental que tienen estas organizaciones en la finalidad principal del Programa, que es estimular el desarrollo económico y social prestando asistencia en la forma de alimentos.

El Programa Mundial de Alimentos es fruto de 15 años de labor en las Naciones Unidas y la FAO. A través de la cooperación internacional, el Programa pretende comenzar la labor constructiva de solucionar aquella paradójica situación del mundo moderno en que hay superabundancia de alimentos en algunos países, mientras otros padecen hambre o desnutrición. La finalidad del Programa es usar los alimentos, que algunos países están dispuestos a donar, en forma tal de ayudar al desarrollo económico y social de los países beneficiarios. El Programa también proveerá alimentos en épocas de emergencia. Su objetivo central, sin embargo, es eliminar aquellas condiciones que hacen necesario el aporte de alimentos. El Programa tiene por consigna el desarrollo económico y no la caridad.

2. Desde la creación del Programa, se ha organizado su estructura, prometido los recursos, definido sus posibles actividades e incluso se han iniciado algunos proyectos.

I. Estructura del Programa

3. La estructura del Programa fue definida por la FAO y las Naciones Unidas en resoluciones paralelas y coincidentes. En virtud de la resolución 1/61 de la Conferencia de la FAO, de noviembre de 1961, y la resolución 1714 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1961, se estableció un Comité Intergubernamental compuesto de 20 naciones miembros, que se reunió en Roma del 12 al 20 de febrero de 1962. El Comité elaboró un proyecto de reglamento y recomendó medidas y procedimientos para el funcionamiento del Programa Mundial de Alimentos.

/Esas recomendaciones

Esas recomendaciones fueron aprobadas respectivamente por el Consejo de la FAO en su resolución 1/38 de 16/17 de abril de 1962 y por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su resolución 878 (XXIII) de 18 de abril de 1962.

4. Según su reglamento básico, el organismo gobernador del Programa Mundial de Alimentos es el Comité Intergubernamental, compuesto de 20 estados miembros, con el cual se obtiene una representación equilibrada de los diversos intereses en juego. La mitad de esos miembros son designados por la FAO y la otra mitad por las Naciones Unidas. Cuatro miembros del Comité son latinoamericanos y vienen de Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay. En su período de sesiones de octubre de 1962 la FAO recomendó que la composición del Comité se ampliara a 24 miembros. Este aumento podría hacerse efectivo a fines de 1963, si la recomendación aludida fuera aprobada por la Conferencia de la FAO y si los organismos competentes de las Naciones Unidas toman medidas paralelas. El Comité Intergubernamental vigila la marcha del Programa y da a su Secretaría las orientaciones generales de política. Es responsable tanto ante el Consejo de la FAO como ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

5. La Secretaría del Programa está compuesta de un pequeño equipo encabezado por un Director Ejecutivo, quien actúa en representación del Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO. El Director Ejecutivo es el Sr. A.H. Boerma, antiguo Subdirector de la FAO, ciudadano de los Países Bajos. Fue nombrado por el Secretario General y el Director General, en consulta con el Comité Intergubernamental, en junio de 1962. A fin de mantener al mínimo los gastos de administración y dirección del Programa, la Secretaría se mantiene reducida y, en la mayor medida posible, aprovecha el personal y recursos de la FAO, las Naciones Unidas y otros organismos intergubernamentales.

II. Recursos del Programa

6. Según su reglamento básico, el Programa es financiado con aportes prometidos, voluntariamente, por los países, en la forma de productos básicos apropiados, servicios aceptables y dinero efectivo, "teniendo en miras que, en general, el contingente en efectivo represente por lo menos

/un tercio

un tercio de las contribuciones totales". A este efecto, se celebró una Conferencia de Promesas de Contribuciones en la ciudad de Nueva York, el 5 de septiembre de 1962. Posteriormente otros gobiernos anunciaron nuevas promesas.

7. El interés de muchos países en el Programa y su intención de apoyarlo se reflejaron en los resultados de esa Conferencia de Promesas de Contribuciones y luego en las promesas formales anunciadas por los países. El 6 de marzo de 1963, habían formalizado sus promesas 43 países. Entre ellos, varios países en vías de desarrollo habían ofrecido una contribución, con lo cual se destaca la naturaleza multilateral del Programa. Dos países latinoamericanos - Chile y Cuba - hicieron promesas de contribuciones.

8. El total de las contribuciones prometidas, en el plazo de tres años que durará inicialmente el Programa, suma 88 668 320 dólares, que se dividen en la forma siguiente:

Productos básicos.....	63 926 275 dólares
Servicios (transporte y seguro)	7 039 903 "
Dinero efectivo.....	17 702 142 "

Esta suma queda un tanto por debajo del objetivo fijado, que se había establecido en 100 millones de dólares. Sin embargo, algunos productos básicos no han sido ofrecidos en la medida que lo necesita el Programa, sobre todo en cuanto a arroz y azúcar. Tampoco se prometieron cacao, café, tortas oleaginosas o subproductos de la molienda. Por otro lado, el dinero efectivo prometido sólo alcanza a dos terceras partes del objetivo. Se están tomando las medidas del caso para instar a los países contribuyentes a modificar sus aportes a fin de remediar estas deficiencias.

9. En una resolución aprobada en diciembre de 1962 (1825 (XVII)), la Asamblea General de las Naciones Unidas "toma nota con satisfacción de que treinta y nueve Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de los organismos especializados han prometido aportar contribuciones que ascienden a más de 88 700 000 ^x dólares en dinero efectivo, servicios y productos básicos para el período experimental de tres años del Programa Mundial de

^x/ La discrepancia aparente entre esta cifra y la citada en el párrafo 8 puede deberse a que la resolución de la Asamblea General incluía al Irán, que había anunciado su intención de comprometer hasta 130 000 dólares en el Programa.

Alimentos" e "invita a los demás Estados miembros de las Naciones Unidas o miembros de los organismos especializados a que estudien nuevamente la posibilidad de prometer contribuciones destinadas al Programa Mundial de Alimentos a fin de lograr a la mayor brevedad posible el objetivo de 100 millones de dólares".

10. Sobre la base de los resultados de la Conferencia de Promesas de Contribuciones, el Comité Intergubernamental decidió que el Programa entraría oficialmente en funciones desde el 1 de enero de 1963. Ya habían comenzado las actividades destinadas a atender necesidades alimenticias de urgencia. En su periodo de sesiones de 1962, el Comité pasó revista también a los reglamentos financieros y administrativos y definió el tipo de actividades de que se encargará el Programa y los procedimientos que se aplicarán.

III. Actividades del Programa Mundial de Alimentos

11. Conforme a su reglamento básico, el Programa puede prestar ayuda en la forma de alimentos para tres tipos de proyectos: empleo del alimento como asistencia para el desarrollo económico y social; mejoramiento de la alimentación escolar y pre-escolar; y atención de las necesidades de urgencia. En su segundo período de sesiones, el Comité Intergubernamental autorizó al Director Ejecutivo a aprobar e iniciar diversas clases de proyectos sin contar previamente con la autorización del Comité Intergubernamental. El valor de los alimentos distribuidos por el Programa en cada uno de estos proyectos no debe exceder de 500 000 dólares. Los demás proyectos deben contar con la anuencia previa del Comité Intergubernamental.

a) Proyectos en que los alimentos constituyen una ayuda para el desarrollo económico y social

12. El Comité Intergubernamental asignó gran importancia a este tipo de proyecto en los dos períodos de sesiones que celebró en 1962. Una de las primeras medidas tomadas por el Director Ejecutivo, por lo tanto, fue enviar tres misiones exploratorias a países poco desarrollados: una fue a Indonesia, otra a Somalia y Tanganyika y la tercera al Nordeste del Brasil. Además, envió a miembros de su personal a Túnez y varios países latinoamericanos en 1962. Más recientemente, el Director Ejecutivo ha visitado varios países del Lejano Oriente y Africa, donde ha participado

/en la

en la tarea de informar a los Representantes Residentes. Esas misiones tuvieron por finalidad discutir los proyectos posibles con los funcionarios competentes. En todos los casos, las Naciones Unidas, la FAO y otros organismos especializados cooperaron plenamente en la labor de las misiones.

13. Las misiones recomendaron la continuación de actividades en 17 proyectos. Los comentarios sobre esos proyectos fueron presentados por el Programa Mundial de Alimentos a los gobiernos interesados, de quienes se esperan las peticiones oficiales respectivas. Aparte de aquellas recomendadas por las misiones exploratorias, el Programa ha recibido varias solicitudes preliminares de proyectos, que están siendo examinadas.

14. Estas primeras experiencias, las discusiones con los funcionarios de gobierno y los debates en el seno del Comité Intergubernamental, han ayudado a aclarar qué proyectos podrán emprenderse empleando el alimento como ayuda para el desarrollo. A continuación se dan unos pocos ejemplos.

15. Los proyectos de migración y colonización podrán beneficiarse con la provisión de alimentos, pues los migrantes podrán así dedicar todo su tiempo a las actividades necesarias para someter debidamente al cultivo la tierra recientemente habilitada. La ayuda en alimentos cesará tan pronto como los colonos hayan sometido sus terrenos a un cultivo adecuado. Durante las primeras etapas de la reforma agraria, las deficiencias en el abastecimiento alimenticio puede traducirse en una dislocación de la producción. La ayuda en forma de alimentos puede ser útil para salvar esas deficiencias temporales.

La ayuda en alimentos puede ser útil para la introducción de cultivos nuevos y más productivos. Puede darle el sustento físico a las colectividades agrarias cuando, por ejemplo, están empeñadas en abandonar los cultivos farináceos para dedicarse a las leguminosas, en sembrar pastos en tierras que se prestan mejor, económicamente hablando, para el pastoreo que para el cultivo, o en sustituir el cáñamo o la amapola destinados a la producción de estupefacientes por otros cultivos.

Este tipo de asistencia puede fomentar la producción ganadera, mediante la introducción de los forrajes compuestos. Según el Programa

Mundial de Alimentos, pueden proveerse forrajes que complementen a los del país, que ahora se desperdician en parte. Se producirían forrajes compuestos que, al ser alimentados al ganado, las aves y los cerdos, elevarán los ingresos monetarios de los agricultores, quienes podrán comprar los forrajes y componentes adicionales que necesitan.

16. Los proyectos de desarrollo de la comunidad podrán fomentarse con la provisión de alimentos. Por ejemplo, podrá proporcionarse alimento para apoyo e incentivo adicional en comunidades que emplean su propio trabajo y materiales para construir escuelas, hospitales y caminos, y que llevan adelante otras tareas en beneficio de toda la colectividad.

Los proyectos de vivienda, tanto rural como urbana, pueden beneficiarse de la donación de alimentos, sobre todo para fomentar la autoconstrucción de casas nuevas para las personas de bajos ingresos, para mejorar las viviendas antiguas, para eliminar los barrios de tugurios, y para instalar servicios públicos básicos, como agua potable y alcantarillado. Esa ayuda puede llevar a la utilización de gran proporción de ahorros y de materiales de construcción locales.

17. La construcción de carreteras y otras obras públicas, que suelen emplear gran proporción de mano de obra, podrá promoverse con la ayuda en alimentos, sobre todo en las zonas deficitarias. Como el trabajo que suponen suele ser pesado, la provisión de raciones alimenticias suplementarias puede ejercer una influencia directa sobre la productividad.

La provisión de alimentos puede así mismo ayudar en los proyectos de avenamiento y riego, al darse a los trabajadores parte de su salario en la forma de alimentos.

La contribución de alimentos puede emplearse para formar reservas reguladoras con las cuales se evitarán las marcadas fluctuaciones en los precios del mercado interno, que son perjudiciales para el bienestar colectivo y a la larga para el desarrollo económico.

b) Proyectos en que se emplean los alimentos para la alimentación escolar y pre-escolar

18. Aunque los proyectos de alimentación escolar y pre-escolar no constituyen una contribución directa al desarrollo económico, el mejoramiento de la alimentación infantil puede considerarse como una

/inversión que,

inversión que, a la postre, indudablemente repercutirá en el crecimiento económico del país.

La alimentación pre-escolar abarca a las mujeres embarazadas y los niños hasta los cinco años de edad, y se distribuye principalmente a través de los centros de salud maternoinfantiles. En la mayoría de los países poco desarrollados, este sistema no alcanza más que a reducida proporción de madres y niños pre-escolares. La ayuda en alimentos, proporcionada por el Programa Mundial de Alimentos, tiene por objeto mejorar la dieta de la mayoría o todas las mujeres embarazadas y niños pequeños en un sector limitado, aprovechando los programas de desarrollo de la comunidad y los proyectos de enseñanza doméstica y maternal, en cooperación con la OMS y la UNICEF.

Los proyectos de alimentación escolar pueden ir desde el jardín infantil y la escuela primaria hasta los grados universitarios. La UNICEF, las organizaciones privadas - como CARE - y los gobiernos administran ya gran variedad de proyectos de esta índole. La ayuda en alimentación será planificada con el objeto de experimentar con diversos tipos de alimentos y formas de distribución, por ejemplo, para averiguar sus efectos sobre la asistencia escolar y la salud física del niño. Los proyectos destinados a la alimentación escolar de los alumnos secundarios y universitarios, como la que se proporciona a través de las hospederías estudiantiles, también podrán beneficiarse de este tipo de ayuda. Esos proyectos podrán permitir a los gobiernos aumentar el número de estudiantes a quienes prestan asistencia para su educación.

Dos países han pedido al Programa asistencia para programas de alimentación escolar y otros están considerando la posibilidad de iniciar esos proyectos.

c) Proyectos para proveer alimentos en casos de urgencia

19. Los casos de urgencia en que podrán proporcionarse alimentos comprenden la escasez resultante de causas imprevistas o de fuerza mayor como terremotos, inundaciones y sequías, así como la migración de refugiados. Pero el Programa Mundial de Alimentos no puede considerarse como fuente de alivio para aquellos tipos de escasez que no derivan catástrofes

/imprevistas. La

imprevistas. La desnutrición crónica sólo podrá subsanarse mediante el desarrollo económico en general y el agrícola en particular.

20. El Programa Mundial de Alimentos ha iniciado ya una serie de operaciones destinadas a atender a necesidades urgentes. Alrededor de 5 millones de dólares en alimentos se ha destinado a este fin en el primer año de funcionamiento del Programa. Al 6 de marzo de 1963, se habían iniciado o terminado las operaciones siguientes: provisión de 270 toneladas y 27 toneladas de té para el Irán, después del terremoto. Como el trigo nacional tuvo que emplearse como semilla, para reemplazarlo en el consumo, el Programa Mundial echó mano de sus reservas de trigo. Cuando Tailandia fue asolada por un huracán, el Programa dispuso el envío de 10 toneladas de leche condensada, 55 toneladas de caballa en lata y 55 toneladas de carne de vaca en conserva a los habitantes de las zonas damnificadas. Para la ayuda de emergencia a los refugiados en Argelia, el Programa proporcionó 10 000 toneladas de frijoles secos desde Egipto. Para reponer las existencias trigueras destruidas en Marruecos por las inundaciones recientes, el Programa proporcionará 33 000 toneladas de trigo francés y norteamericano. A pedido del Gobierno de Tanganyika, el Programa ha enviado 50 toneladas de pescado seco noruego a los refugiados de Ruanda en Tanganyika.

d) Estudios

21. Al mismo tiempo que se desarrollan en el terreno los proyectos de los tres tipos mencionados en los párrafos anteriores, el Comité Intergubernamental reconoció que es indispensable llevar adelante un programa de investigaciones y estudios sobre la asistencia en alimentos. A la luz de esos estudios, así como de la experiencia adquirida directamente, los gobiernos podrán evaluar, al final del plazo de tres años de vigencia inicial el Programa, cuáles son las perspectivas de la ayuda en alimentos proporcionada sobre bases multilaterales, si es aconsejable ampliar el Programa y, si así fuera, en que dirección habrán de intensificarse sus actividades.

Por consiguiente, se han tomado las medidas preliminares para investigar los principales aspectos de los programas multilaterales de

/alimentación. Estos

alimentación. Estos estudios se están efectuando con la asistencia de las Naciones Unidas, la FAO y diversos organismos intergubernamentales dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas, y se cuenta también con la colaboración de consultores individuales.

22. En su primer período de sesiones, el Comité Intergubernamental enumeró una serie de temas sobre los cuales podrían concentrarse los nuevos estudios. Entre ellos figuraban el alcance y efectividad de los alimentos como componente de la asistencia externa, el efecto de la ayuda en alimentación sobre el comercio nacional e internacional y su inferencia sobre el desarrollo y la política agrícola en países deficitarios y excedentarios de alimentos. Al propio tiempo, el Comité expresó la esperanza de que en los períodos de sesiones del Consejo Económico y Social y de la FAO que se celebraran en abril de 1962 se impartieran mayores orientaciones sobre el particular. Sin embargo, no fue así y en el segundo período de sesiones del Comité Intergubernamental se acordó que el Director Ejecutivo buscara el asesoramiento de varios consultores a fin de desarrollar un amplio esquema dentro del cual se emprenderían estudios específicos. Se ha iniciado ese proceso y se espera que en su próximo período de sesiones, en mayo de 1963, el Comité Intergubernamental recibirá las proposiciones del Director Ejecutivo en cuanto a los temas que merecen estudio especial, así como la descripción a grandes rasgos del campo de investigación que se cubrirá en cada caso.

IV. Procedimientos

23. El Comité Intergubernamental, en sus reuniones de 1962, y la Secretaría, en el marco de las decisiones del Comité, han establecido una serie de trámites sencillos que deberán aplicarse en las operaciones del Programa Mundial de Alimentos.

La solicitud de alimentos emana del gobierno del país en que se ejecutara el proyecto. Se envía al Director Ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos por intermedio del Representante Residente de la JAT, cuando hay uno en el país, o directamente a la Sede del Programa cuando no lo hay. Se acompaña a la solicitud una proforma en que se indican los detalles fundamentales del proyecto.

24. La

24. La preparación de la solicitud es de iniciativa e incumbencia del gobierno. El Representante Residente de la JAT y el Representante de la FAO en el país, que tiene pleno conocimiento de los procedimientos y mecanismos del Programa Mundial de Alimentos, así como el personal de campo de la OIT, OMS y otros organismos especializados, naturalmente prestarán su asesoramiento al ser consultados. También se asistirá al gobierno, si así lo desea, a encontrar fuentes de financiamiento para el costo del proyecto que no corresponde a los alimentos. Sin embargo, es responsabilidad del gobierno encontrar esas fuentes de financiamiento y decidir sobre el contenido del proyecto propuesto.

Si se aprueba el pedido, el Director Ejecutivo y el gobierno interesado firman un acuerdo, en el cual se describen concretamente las disposiciones para la ejecución del proyecto.

25. La responsabilidad primaria de la ejecución del proyecto descansa en el país beneficiario, que toma a su cargo el almacenamiento, transporte y distribución de los alimentos una vez que llegan al país. El costo del flete, seguros, etc. hasta internar los alimentos en el país es sufragado por el Programa Mundial de Alimentos. En cuanto al transporte y distribución de los alimentos en el país, el Director Ejecutivo asiste al gobierno y su representante local vela por que los alimentos proporcionados por el Programa lleguen a destino y se restrinjan a un mínimo las pérdidas y derroches.

26. Se ha destacado especialmente la importancia de que el Programa Mundial de Alimentos trabaje en estrecha colaboración y contacto con la Campaña de la FAO contra el Hambre, el Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Se mantiene también una estrecha relación con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la UNESCO y otros organismos especializados de las Naciones Unidas, así como con diversas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

A la mayoría de las iniciativas del Programa Mundial de Alimentos se asocia activamente por lo menos una y generalmente varias, de estas organizaciones.