



Comisión
Europea



DG ECHO Políticas temáticas nº 1

Asistencia alimentaria

Programación de
asistencia alimentaria en
la acción humanitaria

Enero 2014

Ayuda
humanitaria y
Protección civil

DG ECHO - POLÍTICAS TEMÁTICAS

- Nº1:** Asistencia alimentaria: programación de asistencia alimentaria en la acción humanitaria
- Nº2:** Agua, saneamiento e higiene (WASH) : responder al desafío de necesidades humanitarias en rápido crecimiento
- Nº3:** Transferencias en efectivo y cupones: aumentar la eficiencia y la eficacia en todos los sectores
- Nº4:** Nutrición : Responder a la desnutrición en situación de emergencia
- Nº5:** Reducción del riesgo de desastres: reforzar la resiliencia gracias a la reducción del riesgo de desastres en la acción humanitaria
- Nº6:** Género : una asistencia adaptada a diferentes necesidades

Tabla de contenidos

1	Política	2
1.1	Introducción	2
1.2	Contexto	3
1.3	Definiciones y objetivos	4
1.4	Principios	5
1.5	Ámbito de las actuaciones de ayuda alimentaria humanitaria	8
1.5.1	Ámbito operativo de la asistencia alimentaria humanitaria de la Comisión	8
1.5.2	Cubrir las necesidades alimentarias y nutricionales básicas de las poblaciones afectadas por las crisis	10
1.5.3	Acciones de apoyo	11
2	Programar ayuda alimentaria en acción humanitaria	13
2.1	Ventaja comparativa del Instrumento de ayuda alimentaria humanitaria de la UE	13
2.2	Programación	15
2.2.1	Establecimiento de prioridades	15
2.2.2	Estimación de las necesidades	16
2.2.3	Criterios de entrada y estrategias de salida	18
2.2.4	Socios	20
2.2.5	Control, evaluación e informes	20
2.3	Herramientas a disposición de la asistencia alimentaria humanitaria de la Comisión	22
2.3.1	Apoyar la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos, su utilización y la nutrición en las situaciones de crisis	22
2.3.2	Modalidades de transferencia de recursos	28
2.3.3	Selección de beneficiarios	29
2.3.4	Reducción del riesgo de desastres (Disaster Risk Reduction – DRR)	32
2.3.5	Desarrollo de capacidades	33
2.4	Coordinación y defensa de posiciones	34
2.4.1	Coordinación, coherencia y complementariedad	34
2.4.2	Defensa	37
3	Anexos	40
3.1	Glosario	40
3.2	Acrónimos	43
3.3	Instrumentos y programas no humanitarios de la UE para responder a las necesidades de seguridad alimentaria y asistencia alimentaria para el desarrollo	44
3.4	Tipología de las respuestas de asistencia alimentaria y su adecuación a los diferentes contextos	47
3.5	Reglamento (CE) nº 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria	50
3.6	Bibliografía	50

1. Política

1.1 Introducción

Con arreglo a las orientaciones del Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria¹ y, más en general, para fomentar buenas prácticas en la prestación de ayuda alimentaria humanitaria por la UE y sus Estados miembros, los objetivos principales de la presente Comunicación² son:

- 1) optimizar la eficacia y eficiencia de la ayuda alimentaria humanitaria de la UE con arreglo al mandato humanitario de la Comisión definido en el marco jurídico humanitario y en línea con el Reglamento Financiero;³
- 2) mejorar la coherencia de la acción, la coordinación y la complementariedad entre la Comisión, los Estados miembros y otros donantes en la prestación de ayuda alimentaria;
- 3) informar a los socios y partes interesadas de los objetivos, prioridades y normas técnicas de la Comisión en el envío de ayuda alimentaria humanitaria.

La presente Comunicación establece el marco de actuación de la ayuda alimentaria humanitaria de la UE. Explica los asuntos y tendencias que deben tenerse en cuenta, los conceptos, definiciones y objetivos que deben impulsar la ayuda alimentaria humanitaria, los principios que deben apuntalar dicho trabajo y el ámbito de las actividades emprendidas.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto explica, desde una perspectiva operativa más detallada, el modo en que la Comisión programa, ejecuta y coordina su ayuda alimentaria humanitaria.

La presente Comunicación debe leerse en relación con la Comunicación de la Comisión sobre Seguridad Alimentaria («Un marco político comunitario para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a los desafíos de la seguridad alimentaria»). Para respetar la distinción entre énfasis político, es decir, ayuda alimentaria con objetivos humanitarios para poblaciones afectadas por crisis en contextos de emergencia, y la seguridad alimentaria con objetivos de desarrollo, se consideran necesarias dos comunicaciones separadas. Ambos marcos políticos están concebidos de modo que garanticen la coherencia e impidan un solapamiento descoordinado.

1 - En diciembre de 2007, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria (DO C de 25.1.2008). En el plan de acción que lo acompaña, adoptado como documento de los servicios de la Comisión en 2008 (Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria – Plan de Acción: SEC(2008)1991), la Comisión Europea reconoce implícitamente la rápida evolución de las buenas prácticas en el sector alimentario y formula el compromiso específico de elaborar enfoques diversificados y adaptar su acción en consecuencia.

2 - Este documento presenta en capítulo 1 la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Ayuda alimentaria humanitaria COM(2010)126 final, aprobada en marzo de 2010, y en capítulo 2 el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión COM(2010)126, que acompaña la comunicación.

3 - Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p.1).

1.2 Contexto

Hay un incremento de catástrofes naturales, a menudo exacerbado por el impacto del cambio climático y que afecta a más personas que en el pasado. Los conflictos y la represión continúan minando la capacidad de las personas para proseguir su subsistencia cotidiana generando con frecuencia grandes masas de refugiados y personas desplazadas en su propio país. El rápido incremento de la población aumenta la presión sobre los recursos naturales. En muchas partes de los países en desarrollo, estos factores fuerzan a las categorías vulnerables de la población a seguir compitiendo por los recursos naturales y potencialmente originan un incremento de los conflictos.

El impacto de esta evolución ahonda la vulnerabilidad de los más pobres de este mundo y especialmente su vulnerabilidad alimentaria y nutricional. Una inseguridad alimentaria crónica, en situaciones en que una producción insuficiente de alimentos o una incapacidad para adquirir suficientes alimentos nutritivos provocan desarreglos continuados y persistentes en la cantidad o calidad de los alimentos que se consumen, es un vector de desnutrición crónica. Esto a su vez tiene consecuencias irreversibles y demoledoras en el desarrollo infantil y en la productividad a largo plazo, lo que agrava la pobreza y la vulnerabilidad. Al tener menos capacidad de reacción, los más pobres son también los más expuestos a las consecuencias de las catástrofes. Estas pueden forzar interrupciones más temporales pero dramáticas en el consumo de alimentos (inseguridad alimentaria transitoria) que llevan a una desnutrición aguda y potencian los riesgos de enfermedad y mortalidad.⁴

En efecto, el número de personas desnutridas que sufren a la vez inseguridad alimentaria crónica y transitoria ha aumentado en 172 millones, de 848 millones en 2006 a 1 020 en 2009.⁵ Un 95 % de dichas personas desnutridas vive en países en desarrollo y una proporción creciente de ellas habita en asentamientos urbanos, lo que las expone de modo particular al impacto de la inestabilidad de los precios de alimentos y a las crisis económicas y financieras. La desnutrición aguda ha aumentado en intensidad, afectando al 8 % de todos los niños menores de cinco años del mundo en el período 1995-2003 y creciendo al 11 % en el período 2000-2006.⁶

Un 10 % aproximadamente de las personas desnutridas sufre inseguridad alimentaria a consecuencia de catástrofes o situaciones de emergencia, y, según las previsiones, las necesidades en ayuda alimentaria humanitaria y ayuda alimentaria al desarrollo seguirán creciendo. Por eso es imprescindible que los recursos humanitarios disponibles se utilicen del modo más eficiente y eficaz, adaptado a circunstancias de complejidad y presión crecientes, y que las decisiones se conformen a unas buenas prácticas óptimas en veloz transformación.



Beneficiario de ayuda alimentaria en Costa de Marfil. © Unión Europea, 2013 - foto por EC/ECHO/ Anouk Delafortrie

“ El fin de la ayuda alimentaria humanitaria es garantizar el consumo de alimentos suficientes, seguros y nutritivos en previsión de, durante y después de una crisis humanitaria, en que, de otra manera, el consumo de alimentos sería insuficiente o inadecuado para impedir una mortalidad excesiva. ”

4 - Véase el Glosario del anexo A del Documento de los servicios de la Comisión adjunto.

5 - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 19 de junio de 2009.

6 - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): «Estado mundial de la infancia». Estadísticas 2005 y 2008.

1.3 Definiciones y objetivos

El fin de la ayuda alimentaria humanitaria es garantizar el consumo de alimentos suficientes, seguros y nutritivos en previsión de, durante y después de una crisis humanitaria, en que, de otra manera, el consumo de alimentos sería insuficiente o inadecuado para impedir una mortalidad excesiva,⁷ índices alarmantes de desnutrición aguda,⁸ o la merma de mecanismos de respuesta. Ello supone garantizar la disponibilidad de alimentos, el acceso a alimentos nutritivos, una concienciación nutritiva adecuada y prácticas de alimentación correctas. La ayuda alimentaria puede implicar el abastecimiento directo de alimentos pero puede recurrir a un abanico más amplio de instrumentos que incluyen la transferencia o la prestación de servicios pertinentes, diversos aportes o bienes, dinero contante o vales, capacitación técnica o conocimiento.

La ayuda alimentaria humanitaria puede también utilizarse para proteger y reforzar los medios de subsistencia de la población afectada por una crisis, para impedir o invertir mecanismos de respuesta negativos (como la venta de activos productivos o la acumulación de deudas) que, a corto o largo plazo, pudieran arrastrar consecuencias nocivas para su base de subsistencia, su situación alimentaria o su nivel de nutrición.

Un consumo adecuado de alimentos no puede por sí solo garantizar una nutrición adecuada. La mala salud puede inhibir la digestión y el aprovechamiento de nutrientes y provocar desnutrición. Por ello, junto a la ayuda alimentaria directa, pueden ser necesarias intervenciones complementarias, incluidas las destinadas a garantizar una preparación de alimentos segura (p.e. abastecimiento de combustible de cocina) o el acceso al agua potable, instalaciones higiénicas y servicios de salud, para prevenir o tratar la desnutrición.

A nivel conceptual ha habido un cambio importante en los últimos quince años: desde la provisión de productos alimenticios en especie como respuesta tipo a las necesidades alimentarias de emergencia a la consideración de un conjunto más amplio de instrumentos de alimentación humanitaria especialmente adaptados para abordar las causas y los síntomas diversos de la inseguridad alimentaria transitoria. El siguiente esquema conceptual recoge las distintas causas profundas, los factores de exacerbamiento, los síntomas y consecuencias de la inseguridad alimentaria, que, a su vez, subrayan las definiciones y objetivos de la ayuda alimentaria humanitaria que ha hecho suyos la Comisión (ver el esquema al lado).

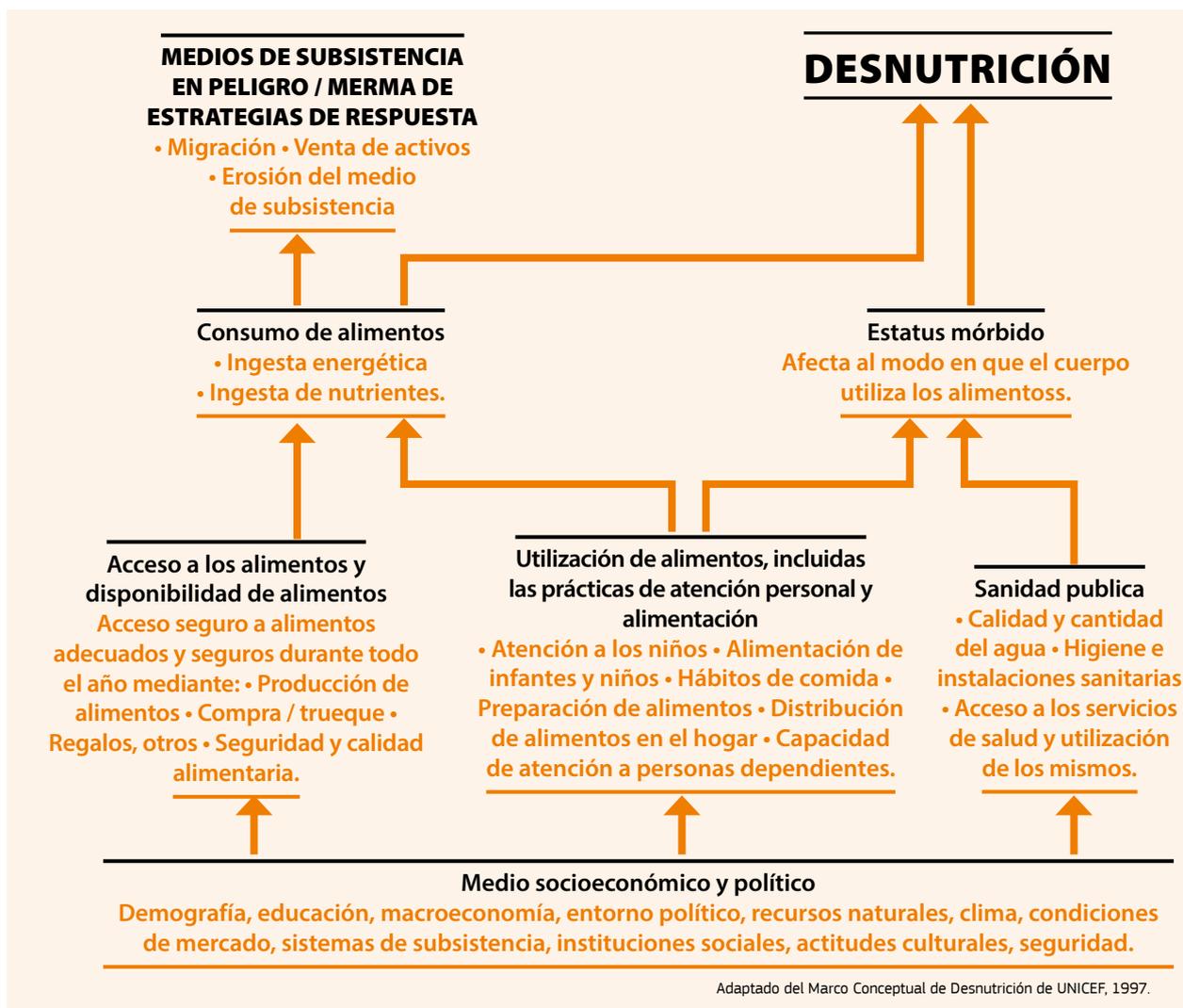
A tenor de los objetivos principales de la ayuda humanitaria de la EU fijados en el Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria, el principal objetivo de la ayuda alimentaria humanitaria es salvar y preservar vidas, proteger las condiciones de subsistencia y aumentar la capacidad de recuperación de las poblaciones que hagan frente a crisis alimentarias presentes o previstas con seguridad⁹ o se estén recuperando de ellas.

Esto debe lograrse a través de los objetivos específicos de la ayuda alimentaria humanitaria:

7 - Se considera «excesivo» combinar medidas absolutas en relación a umbrales de emergencia establecidos (en la definición del Manual Esfera, la UNICEF y el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas) con medidas relativas en relación a líneas básicas específicas al contexto.

8 - En la definición del Comité Permanente de la Nutrición de las Naciones Unidas y de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

9 - Dicha «previsión» debe basarse en indicadores de alerta rápida y debe mostrar un desajuste o deterioro críticos del consumo de alimentos que, sin una rápida respuesta, supondrán una amenaza mortal en un plazo coincidente con el mandato humanitario de la CE.



- 1) preservar la disponibilidad de, el acceso a y el consumo de alimentos adecuados, seguros y nutritivos en relación a las poblaciones afectadas por crisis humanitarias presentes, previstas con seguridad o recientes para impedir una mortalidad excesiva,¹⁰ una desnutrición aguda u otros efectos y consecuencias potencialmente mortales;
- 2) proteger las condiciones de subsistencia amenazadas por crisis, recientes, presentes o inminentes, reducir el daño a la producción de alimentos y a los sistemas de comercialización y crear condiciones que impulsen la rehabilitación y restauración de la capacidad autónoma de respuesta; y
- 3) reforzar las capacidades del sistema internacional de ayuda humanitaria, potenciando su eficiencia y eficacia en la entrega de ayuda alimentaria.

1.4 Principios

En aras de dichos objetivos, la entrega de ayuda alimentaria humanitaria debe apoyarse en los principios siguientes. Estos son coherentes con los principios generales que regulan las entregas de ayuda humanitaria de la UE, establecidos en el Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria.

¹⁰ - Véase notas 7 y 8.

Distribución de alimentos
© Unión Europea, 2011 -
foto por EC/ECHO/Stacey
Winston



Las modalidades de ayuda alimentaria deben respetar los principios humanitarios fundamentales de *humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia*. Las decisiones sobre concesión de ayuda alimentaria humanitaria deben basarse estrictamente en las necesidades. La financiación debe concederse de modo objetivo, con arreglo a dichos principios y con el objetivo de mejorar el consumo alimentario de los más necesitados, sin distorsión ni prejuicio.

Con este fin, la UE y sus Estados miembros velarán por que su respuesta a solicitudes de ayuda alimentaria humanitaria venga precedida de evaluaciones detalladas de las necesidades y análisis de causas tan precisos y actualizados como sea posible en los que se base.

En la financiación de las actuaciones de ayuda alimentaria humanitaria se fijarán prioridades con arreglo a: i) la gravedad de la crisis y la amplitud de las necesidades no cubiertas, ii) la inmediatez de la crisis y iii) el impacto de la respuesta prevista. No obstante, la UE se compromete a mostrar solidaridad de manera global, a compartir la carga de las necesidades de ayuda alimentaria humanitaria urgentes y no cubiertas y a responder a las crisis de las que nadie se ocupa.

La UE y sus Estados miembros apoyarán las operaciones de ayuda alimentaria humanitaria con recursos flexibles que permitan la respuesta más adecuada y eficaz en un contexto específico. La estrategia de toda respuesta debe comparar actuaciones e instrumentos alternativos basados

en la relación coste-eficacia de los mismos para atajar las necesidades fijadas.

Cuando se considere que la ayuda alimentaria es el instrumento más adecuado, se favorecerán las compras locales (es decir, en el país de actuación) o, secundariamente, las compras de alimentos regionales (es decir, el abastecimiento en países vecinos) para así optimizar la recepción de los productos alimenticios, proteger o apoyar los mercados locales y reducir costes de transporte y plazos de entrega.

La ayuda alimentaria humanitaria de la UE debe basarse en resultados, medir sus efectos y su impacto a lo largo de todas las actuaciones (así como la de otros actores y otros investigadores relevantes) y rentabilizar lo aprendido en el diseño de ulteriores actuaciones de ayuda alimentaria humanitaria.

Consiguientemente, la UE y sus Estados miembros se esforzarán en lograr una supervisión sin trabas de todas las operaciones de ayuda alimentaria humanitaria que se financien.

La UE y sus Estados miembros procurarán no causar daños durante el proceso de suministro de ayuda alimentaria humanitaria. Por ejemplo, velarán por que, en



Guatemala. Formación a mujeres en el Corredor Seco, Guatemala. © Unión Europea, 2013 - foto por EC/ECHO/WFP/Francisco Fión

la medida de lo posible, las necesidades alimentarias se cubran de modo que no establezcan dependencias indebidas del sistema de asistencia ni distorsionen el funcionamiento de los mercados o expongan a los beneficiarios a riesgos indebidos para recibir la ayuda, reduciendo a la vez al máximo el impacto medioambiental negativo y procurando no atizar querellas por recursos naturales ni tomar partido en las mismas. La UE y sus Estados miembros velarán por que, especialmente en situaciones de conflicto, se evalúen adecuadamente los riesgos a la protección y las posibilidades de protección cuando se ponderen las consecuencias de intervenir o no intervenir.¹¹

La UE y sus Estados miembros incorporarán las perspectivas nutricionales en todas las evaluaciones y respuestas a las necesidades de ayuda alimentaria, prestando atención especial a las necesidades nutricionales específicas de los grupos definidos como vulnerables (con inclusión de los niños menores de dos años y las mujeres embarazadas y lactantes).

La UE y sus Estados miembros velarán por que se respete la dignidad humana al proporcionar ayuda alimentaria humanitaria. Procurarán implicar a las comunidades beneficiarias para determinar las necesidades y planificar y ejecutar las respuestas. Velarán por que las necesidades particulares de los grupos vulnerables con sus casos beneficiarios (p.e., discapacitados, ancianos, enfermos crónicos) se incorporen en la planificación de respuestas de ayuda alimentaria humanitaria.

Reconociendo las diversas necesidades, capacidades y papeles de las mujeres, los niños y los hombres, la UE y sus Estados miembros procurarán sistemáticamente incorporar las consideraciones de género en las evaluaciones de necesidades alimentarias humanitarias, en la planificación de respuestas y en el análisis del impacto de estas.

Las actuaciones de ayuda alimentaria humanitaria y de desarrollo de la seguridad alimentaria deben concebirse y ejecutarse de modo que, sumadas, garanticen una cobertura máxima de las necesidades urgentes y las necesidades de desarrollo, ya se sucedan una a otra de forma continua ya coexistan paralelamente², como es el caso muchos estados frágiles. Ambos enfoques deben coordinarse y, si es preciso, encastrarse mutuamente para explotar al máximo las posibilidades de impactos sostenibles y durables, en aras todo del objetivo último, que es la capacidad de respuesta autónoma de las víctimas de crisis alimentarias.

Por ello, la ayuda alimentaria humanitaria de la UE promoverá los principios de vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (LLRD), en línea con la Comunicación de la Comisión sobre LRRD de 2001,¹² con el Consenso sobre la ayuda humanitaria de la UE de 2007,¹³ y con lo estipulado en el convenio marco de asociación.¹⁴

“ *Las actuaciones de ayuda alimentaria humanitaria y de desarrollo de la seguridad alimentaria deben coordinarse [...] en aras todo del objetivo último, que es la capacidad de respuesta autónoma de las víctimas de crisis alimentarias.* ”

11 - Véase *Guía de Financiación de Protección Humanitaria*, ECHO, 21 de abril de 2009.

12 - *Comunicación CE sobre LRRD, 2001: Conclusiones.*

13 - *Consenso Europeo sobre la Ayuda Alimentaria, 2007: sección 2.4, artículo 22; sección 3.4, artículo 53; sección 5; anexo.*

14 - *Convenio marco de cooperación de la DG ECHO, 2008: artículo 8.*

1.5 Ámbito de las actuaciones de ayuda alimentaria humanitaria

Para alcanzar los objetivos expuestos, el papel central de la ayuda alimentaria humanitaria se define como un trabajo para salvar vidas mediante una ayuda que permite cubrir necesidades de alimentación y nutrición. No obstante, la ayuda busca también desempeñar funciones de apoyo y, más concretamente, reducir los riesgos y la vulnerabilidad y mejorar la adecuación y eficacia de la ayuda alimentaria humanitaria reforzando capacidades e intensificando la defensa.

1.5.1 Ámbito operativo de la asistencia alimentaria humanitaria de la Comisión

La Comisión puede lanzar una intervención de ayuda alimentaria humanitaria cuando:

- 1) debido a un consumo de alimentos inadecuado, se alcancen o superen los índices de emergencia¹⁵ de mortalidad o desnutrición aguda o cuando se anticipen con base en previsiones seguras;¹⁶ o
- 2) la amenaza a los medios de subsistencia o las estrategias extremas de reacción a las crisis (por ejemplo, venta de activos productivos, emigración forzada, prácticas de supervivencia inseguras) planteen, o se prevea con seguridad vayan a plantear, amenazas graves a la vida o riesgos de sufrimiento extremo, originado en, o abocado a, un consumo inadecuado de alimentos.

Consciente de que una crisis alimentaria empieza a veces antes de que se deteriore el estatus nutricional y exige también una respuesta previa a la misma, la Comisión no debe esperar el aumento de índices de desnutrición aguda para proporcionar ayuda alimentaria humanitaria sino reaccionar ante riesgos humanitarios bien definidos que supongan una amenaza para la vida. Tampoco necesita para actuar una declaración formal de catástrofe.

Al ponderar la oportunidad y modalidad de la respuesta a una determinada crisis alimentaria, la Comisión prestará mucha atención a las ventajas y desventajas comparativas de sus instrumentos humanitarios. Ello se basará en un análisis cuidadoso de las necesidades y las causas, en el examen del tipo de respuesta más adecuado para abordar mejor dichas necesidades sin provocar daños y en una apreciación atenta de las fuentes alternativas de financiación disponibles.

La Comisión reconoce que sus instrumentos humanitarios no tienen ventajas comparativas para atajar la inseguridad alimentaria crónica. En principio, solo recurrirá a la ayuda alimentaria humanitaria para atajar la inseguridad alimentaria crónica: cuando la falta de intervención plantee un riesgo inmediato o inminente¹⁷ de amplitud y gravedad significativas; cuando otros actores más adecuados, incluidos sus propios instrumentos de desarrollo, sean incapaces de actuar, no quieran y no puedan ser convencidos de que lo hagan; y cuando, pese a sus desventajas comparativas, pueda esperarse un impacto positivo en el marco

15 - La CE define una emergencia basándose en una combinación de umbrales absolutos (p.e. Esfera, OMS, etc.) e indicadores relativos fijados en relación a una norma contextual.

16 - Dicha «anticipación» debe basarse en indicadores de alerta rápida que muestren un desajuste o deterioro críticos del consumo de alimentos tales que, a falta de una respuesta rápida, supondrán una amenaza mortal en un plazo coincidente con el mandato humanitario de la CE.

17 - Véase el Glosario del anexo A del Documento de los servicios de la Comisión adjunto.



Distribución de efectivo a mujeres en Pakistán. © Unión Europea - foto por EC/ECHO/Timothy Allen/Oxfam

temporal de su intervención. En tales casos, la Comisión solo comprometerá ayuda alimentaria humanitaria apoyándose en el diálogo, la coordinación y la actuación conjunta con actores potenciales del desarrollo, si existen, y definiendo una estrategia de salida clara y realista, garantizando una transición coordinada y evitando así un solapamiento descoordinado.

La Comisión considerará la conclusión de sus actuaciones de ayuda alimentaria humanitaria cuando los indicadores de desnutrición aguda, mortalidad y reacción extrema (vinculados con un consumo de alimentos inadecuado o mala utilización de los alimentos) se establezcan por debajo de los niveles de emergencia,¹⁸ o se espere que se establezcan por debajo de dichos niveles independientemente del apoyo humanitario de la Comisión. Circunstancias que se darán cuando la mayoría de la población afectada por la crisis logre mejorar su consumo y utilización de alimentos durante un período sostenido y hasta un futuro previsible sin recurrir a estrategias de respuesta nocivas.

La Comisión también considerará la oportunidad de concluir su acción humanitaria cuando otros actores no humanitarios (p.e., el estado o los actores del desarrollo) sean capaces de cubrir las carencias alimentarias de la población o cuando las necesidades humanitarias de la población estén plenamente cubiertas por otros donantes y actores humanitarios.

¹⁸ - Véase nota 15.



Distribución de efectivo mediante la utilización de teléfonos móviles en Indonesia. © Unión Europea - foto por EC/ECHO/Tom Greenwood/Oxfam GB

En todo momento, la Comisión evaluará sus estrategias de salida humanitarias comparando sus propias ventajas con las de otros actores disponibles y evitará desincentivar el compromiso de otros actores más adecuados con su propia salida tardía. Según el contexto y las necesidades, la Comisión fomentará la implicación de los actores más adecuados de toda la gama de asistencia y desarrollo.

La Comisión se planteará también abandonar operaciones de ayuda alimentaria humanitaria cuando no puedan respetarse los principios esenciales de la ayuda, especialmente si el riesgo de provocar daños supera los beneficios potenciales de la implicación.

1.5.2 Cubrir las necesidades alimentarias y nutricionales básicas de las poblaciones afectadas por las crisis

La UE y sus Estados miembros responderán a los diversos síntomas y causas subyacentes de inseguridad alimentaria transitoria y desnutrición aguda con una variedad de actuaciones e instrumentos que aborden directamente los problemas de disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos y utilización de alimentos. Dichas actuaciones facilitarán la complementariedad y la programación multisectorial e integrada para lograr que las necesidades alimentarias se aborden con visión de conjunto y eficacia.

La selección de la intervención y los instrumentos de transferencia más adecuados (p.e., dinero en efectivo o en especies) deben ajustarse al contexto y las manifestaciones de la crisis y revisarse regularmente. La pertinencia y ventaja comparativa de la opción propuesta - o la combinación de instrumentos a que deba recurrirse - deben demostrarse y estar basadas en una evaluación de las necesidades y análisis causales lo más precisos y actualizados posible.

La ayuda alimentaria humanitaria se preocupará especialmente de proporcionar a los beneficiarios el acceso oportuno a alimentos seguros y bien equilibrados, en cantidad y calidad suficientes¹⁹ para cubrir las necesidades dietéticas. Si es posible, la ayuda alimentaria debe también ajustarse a las preferencias dietéticas locales y ser aceptable para los beneficiarios.

El refuerzo o protección de los medios de subsistencia agrícolas y no agrícolas (p.e., prestar servicios veterinarios para rebaños de animales vulnerables o mejorar el almacenamiento agrícola) supone una respuesta de emergencia legítima y adecuada en ciertos contextos humanitarios siempre que lo exijan necesidades urgentes y que cubra los objetivos humanitarios en un marco temporal adecuado y bien delimitado.

Paralelamente a las medidas de ayuda alimentaria directamente destinadas a cubrir los requisitos de consumo alimentario, hay medidas complementarias

*19 - Cantidad medida en composición energética y calidad medida en seguridad de los alimentos, en composición proteínica y en macro y micronutrientes. La norma de cantidad alimentaria /requisitos energéticos de Esfera / OMS es de 2100 kilocalorías al día por persona en grupos de edad promediados. La OMS, UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han acordado normas de calidad alimentaria y composición de micronutrientes (véase *Requerimientos de alimentos y nutrición en emergencias*, noviembre 2002)) aunque se están revisando actualmente.*

(p.e. medidas de sanidad pública) que se consideran vitales pese a no incidir directamente en la disponibilidad alimentaria, el acceso a los alimentos o el uso de los mismos. Son medidas con una influencia decisiva en la capacidad del cuerpo humano para utilizar los alimentos, que influyen así en los resultados nutricionales. La UE y sus Estados miembros reconocen las necesidades alimentarias y nutricionales especiales de grupos específicos en su casuística general de beneficiarios (p.e., niños pequeños, especialmente menores de dos años,²⁰ mujeres embarazadas, madres lactantes, ancianos, personas con SIDA²¹). Cuando dichos grupos se incluyan en actuaciones de ayuda alimentaria humanitaria en razón de sus necesidades alimentarias o nutricionales, la respuesta debe tener en cuenta los requisitos particulares de las mismas proporcionándoles alimentos suficientemente nutritivos y adaptados.

El acceso a agua potable mejora la utilización de los alimentos en un campo de desplazados internos en Garowe, Puntlandia, en Somalia. © Unión Europea, 2013 - foto por EC/ECHO

1.5.3 Acciones de apoyo

Les interventions alimentaires humanitaires de l'Union doivent prendre en compte Las actuaciones de ayuda alimentaria humanitaria de la UE deben ver cómo integrar la reducción de riesgos de catástrofes, la preparación para ellas y la mitigación y prevención de las mismas en los límites de los mandatos humanitarios y en normas y objetivos de la ayuda alimentaria. La estrategia de ayuda alimentaria humanitaria debe conformarse a la estrategia expresada en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Estrategia de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo.²²

La Comisión es consciente de que las iniciativas de reducción de riesgos de catástrofes (como los sistemas de alerta rápida y las reservas estratégicas de alimentos) exigen a menudo refuerzo a largo plazo, responsabilidad nacional o regional y una atención particular a las perspectivas económicas y políticas. Consiguientemente, se considera que el apoyo rutinario a las mismas supera la ventaja comparativa de los actores humanitarios. No obstante, la acción humanitaria de la Comisión puede perseguir a la vez efectos de reducción de riesgos simultáneos a la prestación de ayuda alimentaria y puede participar también en refuerzos a corto plazo, pilotando y potenciando iniciativas de reducción de riesgo de catástrofes en colaboración con los actores del desarrollo. Respetando el principio de «evitación de daños», las acciones deben procurar no aumentar la vulnerabilidad de los beneficiarios y su riesgo de exposición en otras crisis.

Las limitaciones en la experiencia y las capacidades de los actores humanitarios imponen a menudo el recurso a las intervenciones de ayuda alimentaria más adecuadas. Por eso, la UE y sus Estados miembros son conscientes de la necesidad de invertir en reforzar la capacidad del sistema humanitario para proporcionar formas de ayuda alimentaria más variadas y adecuadas.



²⁰ - Los niños menores de dos años son los más expuestos a riesgos de enfermedad y desnutrición y aquellos para los que hay visos de posibilidad de garantizar beneficios duraderos sanitarios y cognitivos con una ingesta adecuada de nutrientes.

²¹ - Véanse las *Directrices sobre el SIDA* de la DG ECHO, adoptadas en octubre de 2008.

²² - Véase COM(2009)84.

Aumentar los niveles de inseguridad alimentaria equivale a aumentar el número de personas vulnerables en crisis futuras. Si la tendencia no se controla, multiplicará la demanda de recursos humanitarios ya limitados. Es, pues, necesario, un trabajo de coordinación y defensa de posiciones que influya en los debates de actuación pública y las decisiones de atribución de recursos de los gobiernos nacionales y los actores del desarrollo para cubrir los objetivos de seguridad alimentaria. La defensa de posiciones debe hacerse también ante los actores estatales para que estos cumplan con su obligación radical de preservar la seguridad alimentaria de su población. La defensa de posiciones debe dirigirse también a los actores del desarrollo (incluidos los gobiernos) en lo que atañe a las necesidades de desarrollo de las poblaciones en contextos de crisis.

La integración eficaz de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo debe fomentarse mediante los LRRD para lograr que el sistema internacional de ayuda funcione sin distorsiones, con coherencia y transparencia para abordar el hambre y la vulnerabilidad. La defensa de posiciones debe procurar que los esfuerzos colectivos abarquen a la vez las necesidades de emergencia, de transición y de desarrollo y fomenten condiciones de capacitación vinculadas a la gobernanza y políticas propicias nacionales e internacionales (p.e., para el comercio y la emigración).

La UE y sus Estados miembros apoyan la idea de una coordinación incluyente de la ayuda alimentaria humanitaria con una gobernanza y un liderazgo sólidos y capacitados. Ello supone una estrecha coordinación con actores humanitarios nacionales relevantes y viables. En el marco de las Naciones Unidas y la Reforma Humanitaria, la Comisión avala el enfoque grupal de la coordinación y apoya todos los esfuerzos para hacer que funcione eficazmente en los sectores alimentarios y nutricionales, garantizando a la vez su vinculación con la arquitectura global para la gobernanza de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición.

2. Programar ayuda alimentaria en acción humanitaria

El presente documento de trabajo de los servicios de la Comisión acompaña a la Comunicación de la Comisión *Ayuda alimentaria humanitaria* y explica la forma en que la Comisión programa, lleva a cabo y coordina dicha ayuda para alcanzar los objetivos y principios definidos en la Comunicación.

El presente documento, que se centra en las operaciones, será revisado regularmente y podrá ser modificado según vaya evolucionando la experiencia de la Comisión, a la luz de las lecciones aprendidas en este sector, y con arreglo a los avances en materia de buenas prácticas.

2.1 Ventaja comparativa del Instrumento de ayuda alimentaria humanitaria de la UE

La Comisión Europea está respondiendo a los retos mundiales de la inseguridad alimentaria y la desnutrición. Cuenta con diversos instrumentos presupuestarios para afrontar los síntomas y causas de la inseguridad alimentaria, tanto transitoria como crónica. Dentro de los servicios de la Comisión es la DG ECHO la que, mediante sus instrumentos humanitarios (líneas presupuestarias relativas a la ayuda humanitaria y alimentaria), responde ahora a las necesidades de asistencia alimentaria humanitaria. Además de a sus presupuestos para ayuda humanitaria, la DG ECHO puede recurrir a las reservas para imprevistos de las asignaciones por países del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) a fin de responder a las necesidades alimentarias y de otro tipo en las crisis humanitarias.

En las situaciones inmediatamente posteriores a una crisis otros instrumentos de la UE, como el Instrumento de Estabilidad, pueden contribuir a restaurar la seguridad alimentaria nacional. En cuanto a la ayuda para la seguridad alimentaria a más largo plazo, puede facilitarse como parte de una estrategia más amplia de lucha contra la pobreza, financiada por el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), con cargo al presupuesto de la UE, así como por el

“ Dentro de los servicios de la Comisión es la DG ECHO la que responde ahora a las necesidades de asistencia alimentaria humanitaria. ”



Kenia. © Unión Europea, 2011 - foto por EC/ECHO/Martin Karimi

Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Cualquiera de estas estrategias de seguridad alimentaria debe enmarcarse dentro los Documentos de Estrategia Nacional (DEN) quinquenales y los Programas Indicativos Nacionales (PIN) y Regionales (PIR) trienales acordados con los países beneficiarios.

Por otra parte, especialmente en los contextos frágiles o en aquellos países en los que no se puede recurrir a estos instrumentos geográficos, es posible perseguir determinados objetivos de seguridad alimentaria a través del Programa Temático de Seguridad Alimentaria (*Food Security Thematic Programme - FSTP*). También es posible crear instrumentos financieros temporales *ad hoc*, como el Fondo para el Agua (2004 - 2007), que puede apoyar intervenciones relativas al agua destinadas a la agricultura y la subsistencia, y el Mecanismo Alimentario, concebido para hacer frente tanto a las causas como a las consecuencias de las fuertes subidas de los precios de los alimentos a corto-medio plazo, desde 2009 hasta 2011. Para más información sobre estos instrumentos, consúltese el Anexo 3.3.

“ Los instrumentos de ayuda humanitaria de la UE resultan especialmente eficaces para responder a necesidades a corto plazo, que evolucionan rápidamente, a gran escala y con una duración determinada. ”

Todos estos instrumentos para promover la seguridad alimentaria en el mundo en desarrollo se orientarán en lo sucesivo de conformidad con el marco estratégico expuesto en la Comunicación de la Comisión sobre seguridad alimentaria (*Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria*). Dicha Comunicación se elaboró en estrecha coordinación con la Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria*,

en el reconocimiento de que, si bien los programas de trabajo humanitarios y los de desarrollo tienen objetivos distintos, existe un solapamiento de intereses considerable entre ellos, especialmente en temas como la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (*Linking Relief with Rehabilitation and Development - LRRD*), la gestión de catástrofes, la subsistencia y la nutrición.

El alcance de la labor de los instrumentos de asistencia alimentaria humanitaria de la UE viene determinado por el Reglamento y el mandato en materia de ayuda humanitaria. No obstante, dentro de este marco jurídico también hay que considerar las ventajas y desventajas comparativas de la asistencia humanitaria a la hora de responder eficazmente a cualquier contexto determinado.

Los instrumentos de ayuda humanitaria de la UE resultan especialmente eficaces para responder a necesidades a corto plazo, que evolucionan rápidamente, a gran escala y con una duración determinada. Tanto su mandato como su regulación, sus instrumentos, sus socios, su orientación, su versatilidad, su flexibilidad, sus capacidades y su perspectiva temporal los convierten en los mejor equipados para afrontar este tipo de situaciones. Sin embargo, el carácter prolongado de muchas crisis requiere también que los actores humanitarios se comprometan a prestar asistencia alimentaria humanitaria a más largo plazo.

A la inversa, es preferible hacer frente a la inseguridad alimentaria crónica²³ y sus causas estructurales mediante programas de desarrollo previsibles que ofrezcan redes sociales de seguridad, transferencias sociales, protección social o medios de

23 - Véase el glosario del Anexo 3.1.

subsistencia sostenibles, programas que, a su vez, se aplican mejor en una perspectiva a largo plazo y contando con una fuerte apropiación nacional y local. Es evidente que los actores del desarrollo, que trabajan con presupuestos plurianuales, se adaptan mejor a este tipo de intervenciones que los actores humanitarios, que trabajan con perspectivas de planificación a corto plazo y cuya capacidad para comprometerse con los gobiernos es limitada.

Como afirma la Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria*,²⁴ en principio la Comisión «solo recurrirá a la ayuda alimentaria humanitaria para atajar la inseguridad alimentaria crónica: cuando la falta de intervención plantee un riesgo inmediato o inminente²⁵ de amplitud y gravedad significativas; cuando otros actores más adecuados, incluidos sus propios instrumentos de desarrollo, sean incapaces de actuar, no quieran y no puedan ser convencidos de que lo hagan; y cuando, pese a sus desventajas comparativas, pueda esperarse un impacto positivo en el marco temporal de su intervención. En tales casos, la Comisión solo comprometerá ayuda alimentaria humanitaria apoyándose en el diálogo, la coordinación y la actuación conjunta con actores potenciales del desarrollo, si existen, y definiendo una estrategia de salida clara y realista».

2.2 Programación

2.2.1 Establecimiento de prioridades

Con unos recursos limitados y un ámbito potencial de trabajo muy amplio, en las actividades y las respuestas de la UE en materia de asistencia alimentaria humanitaria la Comisión concede prioridad, en primer lugar y ante todo, al salvamento inmediato de vidas durante las emergencias y en los periodos subsiguientes a las mismas.

Como afirma la Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria*,²⁶ cuando la Comisión financie intervenciones de asistencia alimentaria humanitaria de la UE (salvamento inmediato de vidas y ayuda posterior) se fijarán prioridades con arreglo a: i) la gravedad de la crisis y la amplitud de las necesidades no cubiertas, ii) la inmediatez de la crisis y iii) el impacto esperado teniendo en cuenta, entre otras cosas, la ventaja comparativa²⁷ de los instrumentos humanitarios de la UE para la respuesta, el riesgo de provocar daños y la relación coste-eficacia comparativa de la respuesta elegida frente a otras opciones.

“ *Intervenciones de asistencia alimentaria humanitaria de la UE se fijarán prioridades con arreglo a:*
i) la gravedad de la crisis y la amplitud de las necesidades no cubiertas,
ii) la inmediatez de la crisis
iii) el impacto esperado teniendo en cuenta, entre otras cosas, la ventaja comparativa. ”

Ahora bien, las expectativas de que la UE muestre su solidaridad en todo el mundo, comparta la carga de las necesidades urgentes de ayuda alimentaria no cubiertas en la mayoría de las crisis y responda especialmente a las crisis «olvidadas», deben influir también sobre la asignación de recursos.

24 - Véase la Comunicación de la Comisión *Ayuda alimentaria humanitaria*, sección 1.5.1, 4º párrafo.

25 - Véase el glosario del Anexo 3.1.

26 - Véase la Comunicación de la Comisión *Ayuda alimentaria humanitaria*, sección 1.4, 4º párrafo.

27 - Véase el glosario del Anexo 3.1.



Kenia. © Unión Europea, 2013 - foto por EC/ECHO/Martin Karimi

2.2.2 Estimación de las necesidades

Excepto en las circunstancias más excepcionales (es decir, cuando den lugar a serios retrasos operacionales que podrían costar vidas), la Comisión espera que todas las intervenciones de asistencia alimentaria vayan precedidas de una estimación de las necesidades y un análisis de las causas detallados y diseñados con arreglo a cada situación.

La estimación de las necesidades debe centrarse en: a) el contexto de la situación, incluidas sus dimensiones sociopolítica y operacional que afecten al nivel de necesidad y determinen la viabilidad de la respuesta;²⁸ b) información rutinaria sobre la seguridad alimentaria, obtenida a partir del control sistemático y los sistemas de alerta rápida y comparada con criterios de referencia establecidos;²⁹ y c) perspectivas *ad hoc* sobre la situación de emergencia inmediata basadas en datos específicos sobre ayuda alimentaria humanitaria y nutrición recopilados a través de las estimaciones de las necesidades urgentes y a través de los controles e informes de evolución de los proyectos. A continuación se presenta un esquema de sistema de información humanitaria que incluye estos componentes principales:

Las decisiones de la Comisión sobre asignación de fondos humanitarios tendrán plenamente en cuenta los análisis internos (como las estimaciones sobre el terreno llevadas a cabo por su personal y la Evaluación de las Necesidades a Escala Mundial “*Global Needs Assessment - GNA*” de la DG ECHO) y las estimaciones realizadas por sus socios y otros organismos de respuesta pertinentes. La Comisión valorará anualmente las necesidades en materia de inseguridad alimentaria en todos los países prioritarios que experimenten, o corran el riesgo de experimentar, crisis alimentarias importantes, y contribuirá a la planificación estratégica, la programación y la asignación de recursos.

²⁸ - La estimación debe tener especialmente en cuenta los factores que afecten al acceso humanitario y el espacio humanitario, así como la capacidad técnica y de absorción de los socios disponibles (locales e internacionales).

²⁹ - La Comisión reconoce que en muchos contextos de emergencia puede resultar difícil aprehender los criterios de referencia de los perfiles demográficos o de subsistencia, y que hay que tener en cuenta la escasez de información sobre dichos criterios básicos a la hora de evaluar la pertinencia, el diseño y la validez de las estimaciones de las necesidades.

Componentes de un sistema de información humanitaria

Componente	Objetivo principal	Tipo de información / cuestión tratada
1. Análisis/ evaluaciones de los criterios de referencia en materia de vulnerabilidad y pobreza	<i>Definir / describir las características de la población a fin de comprender las causas subyacentes de la pobreza y la vulnerabilidad</i>	<p><i>¿Cuál es la naturaleza y el alcance de la pobreza?</i></p> <p><i>¿Cuáles son los sistemas básicos de subsistencia?</i></p> <p><i>¿Qué peligros pueden amenazar a estos sistemas y qué probabilidad hay de que se materialicen? - especialmente peligros naturales, pero también sociales, económicos y medioambientales.</i></p> <p><i>¿Cuáles son los grupos más vulnerables y por qué?</i></p> <p><i>¿Qué capacidades y estrategias de adaptación/reducción de riesgos para mitigar la situación de vulnerabilidad?</i></p>
2. Alerta rápida	<i>Controlar e identificar las desviaciones no usuales de situaciones normales, avisando con tiempo de los problemas potenciales</i>	<p><i>Control (estacional, normalmente)</i></p> <p><i>Análisis de los indicadores y las tendencias, identificando las tendencias no usuales</i></p> <p><i>¿Dónde, y con qué rapidez, está surgiendo el problema?</i></p> <p><i>¿Cuáles son las dimensiones geográficas del problema?</i></p> <p><i>¿Dónde deberían realizarse valoraciones exhaustivas?</i></p>
3. Estimación de las necesidades urgentes	<i>Una vez que la alerta rápida haya detectado un problema existente o en fase de desarrollo pulir y centrar la información</i>	<p><i>Centrar la intervención de manera más específica en los grupos más vulnerables</i></p> <p><i>Definir de manera más específica la naturaleza y las dimensiones del problema</i></p> <p><i>¿Qué hace falta, cuánto y dónde? ¿Cuál es la respuesta más adecuada?</i></p>
4. Control y evaluación del programa	<i>¿Está consiguiendo la intervención, o el programa, los resultados esperados?</i>	<p><i>Hacer un seguimiento de las aportaciones y los resultados</i></p> <p><i>¿Qué ajustes es necesario introducir?</i></p> <p><i>¿Cuáles son las estrategias existentes para la salida o la transición a intervenciones a más largo plazo (p. ej. vinculación con programas o estrategias de desarrollo)?</i></p> <p><i>¿Cómo mejorar el proceso general de retroalimentación (feedback) del programa - información, alerta, respuesta?</i></p>

En sus análisis de las necesidades alimentarias de emergencia y en el diseño de sus respuestas de asistencia alimentaria humanitaria de emergencia, la Comisión y sus socios concederán prioridad de manera específica a la integración de las perspectivas nutricionales y las perspectivas de subsistencia.

2.2.3 Criterios de entrada y estrategias de salida

Como exponía en su Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria*, la Comisión «puede lanzar una intervención de ayuda alimentaria humanitaria cuando:

- debido a un consumo de alimentos inadecuado, se alcancen o superen los índices de emergencia³⁰ de mortalidad o desnutrición aguda o cuando se anticipen con base en previsiones seguras;³¹
- la amenaza a los medios de subsistencia o las estrategias extremas de reacción a la crisis (p. ej., venta de activos productivos, emigración forzada, prácticas de supervivencia inseguras) planteen, o se prevea con seguridad vayan a plantear, amenazas graves a la vida o riesgos de sufrimiento extremo, originados en, o abocados a, un consumo inadecuado de alimentos».³²

30 - La Comisión define una emergencia basándose en una combinación de umbrales absolutos (como los de Esfera, la OMS, etc.) e indicadores relativos fijados en relación a una norma contextual.

31 - Dicha «anticipación» debe basarse en indicadores de alerta rápida que muestren un desajuste o deterioro críticos del consumo de alimentos tales que, a falta de una respuesta rápida, supondrán una amenaza mortal en un plazo coincidente con el mandato humanitario de la CE.

32 - Véase la Comunicación de la Comisión Ayuda alimentaria humanitaria, sección 1.5.1, 1er párrafo.

Estudio de caso 1: «Responder rápida y eficazmente partiendo de la evidencia»

Nusa Tenggara Oriental, Indonesia, es una de las provincias más vulnerables cuyo elevado riesgo de serias crisis alimentarias y de subsistencia agrava la inseguridad alimentaria crónica, lo que da lugar a altos niveles de desnutrición aguda en los niños menores de cinco años y sus madres. Existe un Atlas Nacional de Inseguridad Alimentaria que recoge las situaciones de vulnerabilidad; la Comisión se ha esforzado por verificar y actualizar los datos de este Atlas promoviendo estimaciones multiagencias ad hoc en la región. Los estudios antropométricos detectaron recientemente bolsas de inseguridad crítica nutricional, alimentaria y de subsistencia debidas a una mezcla de factores agudos y crónicos (sequía, plagas de langosta, precios elevados de los alimentos y el combustible) y a las estrategias de respuesta perjudiciales resultantes (venta de activos y acumulación de deuda) adoptadas por los más vulnerables. Los pronósticos apuntaban a una tendencia al empeoramiento, en la que la desnutrición superaría la media estacional.

Asimismo, resultaba evidente que las intervenciones en curso o previstas (como el mecanismo gubernamental de transferencia social «Raskin», basado en el arroz) no bastarían para mitigar esta situación crítica. Como apoyo a los análisis y la toma de decisiones, la Comisión incluyó estas evidencias en su formulario de estimación de las necesidades ligadas a la inseguridad alimentaria (Food Insecurity Needs Assessment Template - FINAT), cumplimentado para todos los países que experimentan, o corren

el riesgo de experimentar, una crisis alimentaria humanitaria. Se llegó a la conclusión de que, para proteger la subsistencia e impedir un deterioro mayor en la situación nutricional de los más vulnerables, era necesaria una intervención que cubriera las carencias. Se movilizaron 2 millones EUR para apoyar cinco proyectos anuales destinados a reforzar los medios de subsistencia (ayuda a corto plazo para sistemas de riego y suministro de agua, rehabilitación de terrenos, formación, suministro de insumos agrarios) a fin de incrementar el acceso inmediato a los alimentos y el agua, promover la buena nutrición y reforzar la resiliencia ante crisis futuras, gracias a la preparación de las comunidades.

Uno de los proyectos (implementado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO – que contó con fondos del proyecto «Marco de análisis de respuesta», financiado por el presupuesto de desarrollo de capacidades de la Comisión) llevó a cabo simultáneamente una estimación general de la alimentación y la nutrición en la provincia, aportando más datos sobre los que se elaboraron planes de acción de seguridad alimentaria en los distritos. Estas iniciativas entre múltiples interesados sirvieron como base sobre la que articular las necesidades de desarrollo de la población en crisis, y contribuyeron al aumento de las asignaciones para seguridad alimentaria en los presupuestos de los distritos para 2010.

La decisión de financiar una intervención se basará en criterios como:

- la escala³³ y la gravedad relativa de la crisis, y las necesidades alimentarias no cubiertas dentro de ella, partiendo de indicadores de consumo de alimentos, disponibilidad y acceso a alimentos nutritivos, estrategias de reacción a la crisis e índices de desnutrición;
- la tendencia y la gravedad futura prevista, partiendo de indicadores similares y dentro de un marco temporal adecuado para el mandato humanitario de la Comisión;
- la presencia de otros donantes o socios y sus respectivas ventajas comparativas;
- el compromiso y la capacidad de respuesta de las autoridades locales; y
- el grado en que se respetan los principios fundamentales de la asistencia alimentaria humanitaria, incluido el acceso humanitario, y la capacidad de controlar el envío de asistencia alimentaria.

La gran cantidad de información necesaria para valorar una intervención deberá obtenerse a partir de estimaciones de necesidades y análisis de situación detallados y fiables. La decisión de llevar a cabo tales estimaciones de necesidades puede tomarse, obviamente, partiendo de información menos exhaustiva y basándose en la opinión informada de la Comisión y su conocimiento del contexto.

La Comisión reconoce que, en las crisis prolongadas, sus criterios de «entrada» para facilitar ayuda humanitaria pueden legitimar un compromiso humanitario permanente a lo largo de varios años. En tales circunstancias, se reconocen las limitaciones de los ciclos de programación y planificación humanitaria de la Comisión, necesariamente cortos³⁴ lo que debe tenerse en cuenta en cualquier análisis de sus ventajas comparativas para un contexto determinado al compararlos con otros instrumentos o fuentes de financiación. Incluso aunque sus instrumentos le impidan facilitar una financiación plurianual previsible, en las crisis prolongadas la Comisión fomentará y adaptará las estrategias plurianuales y los horizontes de planificación de sus socios.

Antes de facilitar asistencia alimentaria humanitaria, es muy conveniente que la Comisión y sus socios dispongan de una estrategia de salida definida y realista siempre que sea posible.

³³ - La escala se mide, en términos absolutos, como el número de personas afectadas. La gravedad se mide como un factor tanto de las medidas absolutas (en relación con umbrales de indicadores establecidos que definen en todo el mundo las situaciones de alerta y emergencia) como relativas (en relación con las normas y los criterios de referencia del contexto local).

³⁴ - Ello es necesario para poder disponer de flexibilidad y capacidad de respuesta ad hoc frente a las emergencias, así como para poder volver a establecer prioridades a corto plazo a escala mundial.

Estudio de caso 2: «Actuar en crisis prolongadas»

Unos 140 000 **refugiados de Myanmar** viven en nueve campos en **Tailandia** situados a lo largo de la frontera con su país. Desde 1995, la Comisión viene ayudando a las organizaciones humanitarias para facilitar alimentos y combustible para cocinar a estos refugiados. Tras veinticinco años todavía no se vislumbra el fin de esta situación y, debido a la política «de contención» del Gobierno tailandés, se restringe a los refugiados su capacidad de establecerse para ganarse la vida fuera de los campos, por lo que siguen dependiendo totalmente de la ayuda humanitaria.

Buscando soluciones duraderas a este problema, los donantes crearon en 2007 un grupo de trabajo para estudiar opciones a más largo plazo y defenderlas ante el Gobierno. A finales de 2009 el ACNUR y otras ONG habían elaborado una nueva estrategia quinquenal que pasaba de «la atención y el mantenimiento» a corto plazo a promover una mayor autodependencia de los refugiados.

En este contexto, y para facilitar esta estrategia, la Comisión puso en marcha un estudio, *Análisis de la vulnerabilidad de los medios de vida*, para comprender mejor las diferentes estrategias de subsistencia adoptadas por los refugiados, su grado real de autodependencia y las posibilidades de reforzarla desde la acción humanitaria. Se espera que ello lleve a una programación más basada en los hechos y las necesidades a lo largo de un marco temporal más gradual, especialmente en la búsqueda de estrategias de asistencia alimentaria como alternativa a la situación actual de distribución de raciones. Entre las opciones que se considerarán está aumentar la ayuda a la subsistencia dentro de los campos y en torno a ellos, estimulando la producción agrícola y ampliando las posibilidades del mercado de trabajo.

Como afirma en su Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria*, la Comisión considerará la conclusión o la retirada gradual de sus intervenciones de asistencia alimentaria humanitaria «cuando los indicadores de desnutrición aguda, mortalidad y reacción extrema (vinculados con un consumo de alimentos inadecuado o mala utilización de los alimentos) se establezcan por debajo de los niveles de emergencia, o se espere que se establezcan por debajo de dichos niveles. Circunstancias que se darán cuando la mayoría de la población afectada por la crisis logre mejorar su consumo y utilización de alimentos durante un periodo sostenido y hasta un futuro previsible sin recurrir a estrategias de respuesta nocivas», independientemente del apoyo humanitario de la Comisión. Esto podría implicar que otros actores humanitarios, el Estado, o actores del desarrollo, cubran las carencias persistentes³⁵

En aquellas situaciones consideradas frágiles y que presentan un riesgo humanitario persistente, la Comisión garantizará que puede supervisar la situación humanitaria tras su salida y mantendrá abiertas todas las posibilidades de volver a implicarse en caso necesario.

2.2.4 Socios

La Comisión mantendrá una variedad de socios y trabajará con ellos en el suministro de asistencia alimentaria humanitaria con arreglo a sus distintas competencias y ventajas comparativas en cada contexto determinado. Aquí se incluyen las organizaciones no gubernamentales (ONG), sobre la base de Acuerdos Marco de Colaboración (*Framework Partnership Agreements - FPA*), y las organizaciones internacionales (las Naciones Unidas y sus agencias y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) y las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), sobre la base del Acuerdo Marco Administrativo y Financiero, para las agencias de Naciones Unidas, y de un Acuerdo Marco de Colaboración independiente para las demás organizaciones.

Si bien el Reglamento vigente sobre la ayuda humanitaria no permite el compromiso financiero directo con actores estatales u organizaciones nacionales de la sociedad civil, es posible apoyar a estas entidades indirectamente a través de acuerdos de subcontratación. Siempre que dichas entidades tengan unas capacidades creíbles y viables como actores humanitarios y que los principios humanitarios no se vean comprometidos, la Comisión anima a sus socios directos a apoyarlas y reforzarlas para el suministro de asistencia humanitaria.

2.2.5 Control, evaluación e informes

En aras de la transparencia, la responsabilidad y la eficacia, la Comisión se esforzará por garantizar que todas las intervenciones de asistencia alimentaria humanitaria financiadas por la UE estén diseñadas en torno a objetivos

*Un beneficiario planta las semillas que le proporcionaron para la recuperación de la productividad agrícola.
© Unión Europea, 2009 -
foto por EC/ECHO*



³⁵ - Véase la Comunicación de la Comisión *Ayuda alimentaria humanitaria*, sección 1.5.1, 5º y 6º párrafos.

³⁶ - Indicadores SMART.

e indicadores de resultados que sean específicos, cuantificables, factibles y pertinentes y que estén sujetos a un calendario.³⁶ Tales indicadores se controlarán rutinariamente y constituirán la base de la presentación sistemática de informes por parte de los socios, así como de cualquier evaluación interna o externa de la operación.

Lorsqu'elles sont disponibles, les informations et données nutritionnelles devraient
Siempre que se disponga de información y datos sobre nutrición, las operaciones de asistencia alimentaria deberán controlarlos y revisarlos. Cuando se trate de operaciones

Estudio de caso 3: «Indicadores para medir los resultados»

consecuencias del proyecto. En la práctica ello exige que la importancia que siempre se ha concedido al control de las actividades del proyecto se complemente con la medición del grado de consecución de los resultados u objetivos.

Por ejemplo, un proyecto típico de asistencia alimentaria puede implicar el suministro de ayuda alimentaria. Normalmente el control de las actividades cuantifica el número de toneladas métricas de alimentos distribuidos, o el número de beneficiarios a los que se ha prestado ayuda, y presenta informes al respecto. Ahora bien, el resultado esperado es garantizar un consumo adecuado de alimentos en las familias. Es posible que las cantidades de alimentos distribuidas no se correspondan con el consumo real si, por ejemplo, esos alimentos son vendidos para hacer frente a otras necesidades acuciantes, o son compartidos con otras familias.

En los últimos años se han realizado avances importantes en la elaboración y el ensayo de **indicadores del consumo de alimentos**. Puesto que la cuantificación directa es claramente poco práctica, se dispone de medidas aproximativas sencillas y fáciles de recopilar. Los ensayos han demostrado que se acercan mucho a los niveles reales de consumo de alimentos. Dichas técnicas son, entre otras:

- **Baremo de la diversidad dietética en la unidad familiar** (contabilizar el número de grupos de alimentos que ha consumido una familia en el periodo de referencia).
- **Baremo de consumo alimentario** (baremo compuesto basado en la diversidad dietética, la frecuencia de consumo alimentario y la importancia nutricional relativa de los diferentes grupos de alimentos).
- **Índice de estrategias de adaptación** (suma de las frecuencias de las estrategias de adaptación adoptadas para garantizar el consumo de alimentos individual, ponderadas con arreglo a su rigurosidad).

Los indicadores antropométricos (como la tasa de desnutrición aguda) también pueden aportar pruebas importantes del impacto. No obstante, los datos relativos a la desnutrición pueden no reflejar por sí solos los resultados de la asistencia alimentaria. En algunos casos un proyecto puede cumplir su objetivo de mejorar el consumo de alimentos, pero la desnutrición puede persistir como consecuencia de enfermedades. Unos indicadores bien seleccionados, a distintos niveles, pueden ayudar a aclarar las relaciones causales y mejorar la implementación y el diseño de proyectos futuros.



dirigidas específicamente a solucionar problemas de desnutrición, los indicadores de resultados nutricionales se incorporarán plenamente al marco lógico y al ciclo del proyecto.

La Comisión y sus socios analizarán los procedimientos de control orientado a los resultados, evaluación y presentación de informes, junto con los informes de tipo más cualitativo,³⁷ no solo para valorar el funcionamiento y los resultados de una intervención determinada, sino también para aprender lecciones que se aprovecharán en la concepción, las decisiones de programación y la ejecución de operaciones futuras.

2.3 Herramientas a disposición de la asistencia alimentaria humanitaria de la Comisión

2.3.1 Apoyar la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos, su utilización y la nutrición en las situaciones de crisis

Siguiendo la línea marcada por el mandato humanitario de la Comisión y el Reglamento sobre ayuda humanitaria, el presente Documento de trabajo de los servicios de la Comisión considera el recurso a la asistencia alimentaria en contextos de crisis cuando el consumo de alimentos sea insuficiente o inadecuado, a fin de evitar manifestaciones negativas extremas de la inseguridad alimentaria transitoria, como mortalidad excesiva³⁸ índices alarmantes de desnutrición aguda³⁹ o estrategias de respuesta perjudiciales (como desplazamientos forzados o merma de los medios de subsistencia). Esta asistencia se facilita durante el tiempo necesario para satisfacer las necesidades humanitarias, incluido el apoyo

a intervenciones de preparación frente a riesgos humanitarios identificados, de prevención o mitigación de catástrofes, o para facilitar la recuperación a corto plazo tras una situación de emergencia.

“ Los problemas se consideran por separado, de hecho suelen estar interrelacionados y superpuestos, por lo que a menudo las respuestas deberán intercambiarse o coordinarse con arreglo al contexto y a las necesidades. ”

La Comisión responderá a los diferentes síntomas y causas subyacentes de la inseguridad alimentaria transitoria y la desnutrición aguda con distintas actividades y herramientas. Aunque,

para facilitar su comprensión, los problemas de disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos y utilización de los mismos se consideran por separado, de hecho suelen estar interrelacionados y superpuestos, por lo que a menudo las respuestas deberán intercambiarse o coordinarse con arreglo al contexto y a las necesidades.

Cuando el principal problema es la no **disponibilidad de alimentos** vinculada, por ejemplo, al deterioro de la producción agraria, las opciones de respuesta incluyen:

³⁷ - Especialmente en aquellos contextos en los que las limitaciones de capacidad, los problemas de acceso o las deficiencias en los datos hacen que los informes cuantitativos resulten incompletos o poco fiables.

³⁸ - Se considera que «excesiva» combina medidas absolutas en relación a umbrales de emergencia establecidos (en la definición del Manual Esfera, la UNICEF y el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas) con medidas relativas en relación a las líneas básicas específicas del contexto. Los umbrales de emergencia establecidos para la prevalencia de desnutrición moderada y severa en los niños menores de cinco años se adaptarán teniendo en cuenta los patrones de crecimiento de la OMS revisados desde 2009.

³⁹ - En la definición del Comité Permanente de la Nutrición de las Naciones Unidas y de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

- distribución gratuita y global de alimentos (*on a blanket basis*)⁴⁰ (distribuciones generales de alimentos);
- distribución gratuita de alimentos a grupos predeterminados⁴¹ (distribuciones selectivas de alimentos);
- distribución de alimentos de manera selectiva o autoselectiva⁴² a cambio del tiempo o el trabajo de los beneficiarios (alimentos por trabajo, alimentos por formación, alimentos por activos);⁴³
- apoyo a los medios de subsistencia a fin de proteger o promover las capacidades de autoproducción afectadas por la crisis (p. ej., distribución de insumos agrarios, formación, generación de rentas, atención veterinaria, agua y forraje para el ganado, reducción o aumento del censo ganadero por motivos de emergencia, etc.).

40 - Distribución a todo el mundo, o a todas las personas que cumplan criterios fáciles de definir, como un grupo de edad concreto (véase la sección 2.3.3 del presente documento).

41 - Distribución de productos específicos a personas o subgrupos concretos de un grupo de población, diferenciado con arreglo a las necesidades (véase la sección 2.3.3 del presente documento).

42 - Cuando solo las personas de un grupo necesitado seleccionado deciden participar, voluntariamente, en un programa de asistencia, normalmente porque existe un desincentivo en forma del coste de oportunidad del intercambio de trabajo por ayuda para la participación de los demás grupos menos necesitados, no seleccionados.

43 - Tales actividades deben planificarse partiendo de una buena comprensión de la disponibilidad, o no disponibilidad, de tiempo y trabajo entre grupos vulnerables concretos (como hogares en los que el cabeza de familia es un menor, ancianos, etc.). Por otra parte, y siempre que sea posible el trabajo emprendido deberá ser adecuado estacionalmente y contribuir a beneficiar a las comunidades vulnerables, respondiendo a los objetivos de respuesta, recuperación o aumento de la resiliencia.

Estudio de caso 4: «Alternativas y complementos a la ayuda alimentaria»

Las transferencias de dinero en efectivo o vales se consideran cada vez más una respuesta adecuada para afrontar los problemas de acceso a los alimentos siempre que los mercados funcionen, la disponibilidad de alimentos sea satisfactoria y las familias vulnerables tengan acceso a los mercados. Ahora bien, los vales también pueden utilizarse como transferencia complementaria cuando no está asegurada la disponibilidad de alimentos. Las iniciativas de Vales de Molienda en los campos de desplazados internos de **Darfur, Sudán**, constituyen un ejemplo de cómo cada vez se utilizan más los vales como complemento a las distribuciones generales de alimentos.

Antes de que se distribuyesen vales, se había descubierto que los desplazados internos utilizaban parte de sus raciones alimentarias para pagar la molienda de los cereales distribuidos, o bien pagaban la molienda con parte de sus ya escasos recursos. Desde el punto de vista de los desplazados internos ello suponía una reducción tanto de la cantidad neta de alimentos disponibles para una familia, debido a la venta de parte de la ración, como de los recursos que necesitaban utilizar para otros servicios esenciales. Desde la perspectiva de la eficacia del programa, los bajos precios locales de los alimentos al por menor, comparados con unos precios internacionales más elevados y con los altos costes de transporte y distribución, suponen que el coste que soportan

los donantes es mucho mayor que el valor del dinero en efectivo que acaba en los bolsillos de los beneficiarios. En Darfur se calculó que dondequiera que se estuvieran vendiendo las raciones, la pérdida de valor era extremadamente elevada (pérdida de valor estimada del 92 % para el aceite y del 60 % para los cereales, teniendo en cuenta todos los costes hasta la distribución final). En consecuencia, los Vales de Molienda se concibieron para proteger el valor de la asistencia alimentaria distribuida y garantizar a los beneficiarios un consumo alimentario adecuado, manteniendo a la vez un servicio necesario.

Los Vales de Molienda se distribuyen a los beneficiarios junto con raciones de alimentos, y solo pueden utilizarse para esa distribución. Las experiencias piloto sugieren que es más difícil comerciar con los vales que especifican la cantidad de cereal para moler que con los que tienen un valor monetario. La repercusión inmediata sobre los beneficiarios ha sido un aumento de la disponibilidad de cereales en las familias y menos presiones sobre las fuentes de renta que pueden utilizarse para servicios básicos (salud, educación, etc.).

Los retos que se plantean son contar con un número suficiente de molineros que participen en el sistema, la posibilidad de que los vales se conviertan en una «moneda» secundaria y se comercie con ellos, y el riesgo de falsificaciones que obliguen a imprimir unos vales más sofisticados y, por ende, más caros.

Cuando el principal problema es la falta de acceso a los alimentos, por ejemplo, cuando no pueden adquirirse los alimentos disponibles en el mercado local debido a lo elevado de los precios o a la interrupción de los ingresos, las opciones de respuesta incluyen:

- facilitar gratuitamente dinero en efectivo o vales (por productos o por dinero), de manera selectiva o general (p. ej., transferencias no condicionadas de efectivo o vales);⁴⁴
- facilitar dinero en efectivo o vales, de manera general, selectiva o autoselectiva⁴⁵ a cambio del tiempo o el trabajo de los beneficiarios⁴⁶ (p. ej., dinero por trabajo);
- facilitar apoyo a los medios de subsistencia a fin de proteger o promover las rentas afectadas por la crisis (p. ej., distribución de insumos agrarios, formación, generación de rentas, atención veterinaria, agua y forraje para el ganado, reducción o aumento del censo ganadero por motivos de emergencia);
- proyectos para mejorar el acceso a los mercados, y el funcionamiento de los mismos, en las zonas que experimentan una situación de crisis para las poblaciones afectadas por catástrofes (como rehabilitación de emergencia de carreteras o puentes, o información sobre los mercados).

44 - Véanse las directrices de financiación de la DG ECHO «The Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises», adoptadas en abril de 2009.

45 - Como en la nota a pie de página nº 42.

46 - Tales actividades deben planificarse partiendo de un buen entendimiento de la disponibilidad, o no disponibilidad, de tiempo y trabajo entre grupos vulnerables concretos (como hogares en los que el cabeza de familia es un menor, ancianos, etc). Por otra parte, siempre que sea posible el trabajo emprendido deberá ser adecuado estacionalmente y contribuir a beneficiar a las comunidades vulnerables, respondiendo a los objetivos de respuesta, recuperación o desarrollo de la resiliencia.

Estudio de caso 5: «Restablecer los medios de subsistencia afectados por una catástrofe y reconstruir mejor»

El 15 de noviembre de 2007, el **ciclón SIDR** y las mareas subsiguientes golpearon duramente a las comunidades costeras del **sur de Bangladesh**. Además de unos 10 000 muertos, el ciclón dejó a decenas de miles de personas sin hogar, ganado ni propiedades (y, por ende, sin sus preciados medios de vida). Entre ellos se encontraban comunidades de pescadores que perdieron en la tormenta sus medios de vida – redes y barcos de pesca.

Tras la asistencia alimentaria inmediata, resultó evidente que restablecer los medios de pesca era un paso importante para restaurar la seguridad alimentaria. No obstante, aunque la pesca desempeñaba un papel fundamental, se puso de manifiesto que la estructura de propiedad de los barcos de pesca era esencialmente explotadora. Los activos y los beneficios habían permanecido en manos de la élite local y de los prestamistas, por lo que la mayoría de las personas afectadas había estado viviendo en situación de inseguridad alimentaria y pobreza crónica desde antes del ciclón SIDR.

Como parte del proceso de recuperación apoyado por la asistencia humanitaria de la UE, varios socios,

como Concern, encargaron la construcción de barcos de pesca y, dialogando con las comunidades, crearon cooperativas pesqueras que garantizaban a los pescadores la propiedad común de las embarcaciones y el equipo.

En aras de la sostenibilidad, las cooperativas se constituyeron a partir de grupos de mujeres locales y se les enseñó a celebrar reuniones periódicas para debatir los asuntos de funcionamiento, solucionar las disputas y planificar la forma de adquirir más activos. A fin de poder responder a unos objetivos tan ambiciosos dentro del marco temporal de una respuesta de emergencia, se hizo hincapié en establecer vínculos con los programas de desarrollo a largo plazo de la zona.

Así, las repercusiones de la operación no han sido solo restaurar, como objetivo humanitario, una actividad de subsistencia importante; se ha establecido a la vez un ejemplo notable de estructuras de propiedad alternativas que conceden un mayor control de los activos y los beneficios a los pobres, con lo que afrontan simultáneamente una de las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria crónica.

La asistencia alimentaria debe aspirar a proteger y reforzar los medios de subsistencia, ya que son el principal medio por el que las familias aseguran su consumo de alimentos. Para poder alimentarse, muchas veces las familias que no disponen de alimentos recurren a estrategias de respuesta perjudiciales (como vender sus activos productivos, abandonar sus medios de vida para emigrar o dedicarse al comercio sexual), que pueden suponer un peligro mayor para su salud y su seguridad alimentaria a más largo plazo. Siempre que sea posible debería conseguirse que las familias tengan un consumo adecuado de alimentos a corto plazo sin tener que recurrir a estrategias de respuesta negativas y perjudiciales que comprometan su seguridad alimentaria a más largo plazo.

En consecuencia, como se afirma en la Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria* (sección 1.5.2, 4º párrafo) «El refuerzo o protección de los medios de subsistencia agrícolas y no agrícolas (p. ej., prestar servicios veterinarios para rebaños de animales vulnerables o mejorar el almacenamiento agrícola) supone una respuesta de emergencia legítima y adecuada en ciertos contextos humanitarios» para mejorar la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos, «siempre que lo exijan necesidades urgentes y que cubra los objetivos humanitarios en un marco temporal adecuado y bien delimitado».

La asistencia alimentaria también puede utilizarse para proteger y reforzar los medios de vida de la población afectada por una crisis a fin de impedir o invertir las estrategias de respuesta perjudiciales (como la venta de activos productivos o la acumulación de deudas) que podrían incidir negativamente, a corto o largo plazo, sobre su base de subsistencia, su situación de seguridad alimentaria y su situación nutricional.

Vista la duración y la naturaleza estacional de los ciclos de producción agrícolas y ganaderos, la Comisión prestará gran atención a la duración y secuenciación de sus trabajos respecto a la subsistencia de emergencia. Si bien los objetivos deben seguir siendo factibles dentro de marcos temporales limitados y delimitados que sean compatibles con su reglamentación y sus instrumentos, la Comisión velará por que: a) se conceda a las intervenciones de apoyo a la subsistencia de emergencia y restablecimiento de los medios de vida un tiempo razonable y realista, y b) dichas intervenciones se inicien en el momento oportuno, como parte integrante de la respuesta humanitaria y no solo en su fase final.

Cuando el principal problema es la mala **utilización de los alimentos**, las opciones de respuesta incluyen:

- suministro de materiales para la preparación y la conservación de los alimentos (como agua potable, menaje de cocina, combustible);
- formación y sensibilización sobre prácticas de nutrición y alimentación.

Las intervenciones de asistencia alimentaria de la UE llevadas a cabo por la Comisión buscarán oportunidades para mantener y promover prácticas favorables de alimentación de niños. Más concretamente, evitarán desincentivar o interrumpir la lactancia infantil.

Chad. Un joven refugiado prepara la cena usando un hornillo mejorado que consume menos leña. © Unión Europea, 2011 - foto por UNHCR/F.

Noy



Refugiados sirios. Campo de Zaatari, Jordania. © Unión Europea, 2013 - foto por EC/ECHO/UNICEF Jordan/Noorani



Bangladesh. © Unión Europea, 2012 - foto por EC/ECHO/WFP/Rein Skullerud

Cuando el principal problema es una elevada prevalencia de **desnutrición aguda** o de **deficiencias de micronutrientes**, las opciones de respuesta incluyen:

- alimentación terapéutica en centros para las personas en situación de desnutrición aguda (centros de alimentación terapéutica y centros de estabilización);
- alimentación terapéutica en las comunidades para las personas en situación de desnutrición aguda sin complicaciones médicas (gestión comunitaria de la desnutrición aguda);
- alimentación suplementaria o complementaria para las personas en situación de desnutrición moderadamente aguda o, de manera general, para todas las personas en situación de riesgo (p. ej., programas de distribución general de alimentación suplementaria, *Blanket Supplementary Feeding Programmes* – BSFP, para todos los niños menores de cinco años);
- suministro de suplementos de micronutrientes (como distribución de vitamina A o de ácido fólico, o refuerzo de las comidas con micronutrientes);
- fomento de la sensibilidad nutricional y la diversidad de la dieta.

En las operaciones de lucha contra la desnutrición aguda, la Comisión promoverá las mejores prácticas nutricionales existentes (como la Gestión Comunitaria de la Desnutrición Aguda). Cuando sea seguro, adecuado y factible, la Comisión apoyará planteamientos innovadores y el uso de nuevos productos nutricionales⁴⁷ a fin de poder justificar el uso de una gama más amplia de intervenciones eficaces. En la mayoría de los casos la Comisión solo apoyará el recurso a productos nutricionales específicos como parte de una estrategia integrada para la prevención y la gestión de la desnutrición aguda que trate simultáneamente otros factores causales y agravantes. Normalmente tales productos no están justificados como solución por sí mismos.

Como se afirma en la Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria* (sección 1.5.2, 1er párrafo), la Comisión facilitará la complementariedad y la programación integrada para lograr que las necesidades humanitarias se aborden con visión de conjunto y eficacia.⁴⁸ Junto con las medidas de asistencia alimentaria dirigidas directamente a las necesidades de consumo de alimentos, se consideran también vitales las medidas complementarias o de apoyo (como las de salud pública). Tales medidas, aunque no afecten directamente a la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos o su consumo, influyen de manera decisiva sobre los resultados de la ingesta alimentaria, afectando especialmente a la forma en que el cuerpo humano puede utilizar los alimentos y determinando los resultados nutricionales.

Las **opciones de respuesta complementarias** incluyen:

- suministro directo, a las poblaciones afectadas por crisis alimentarias o nutricionales, de servicios sanitarios, agua potable, saneamiento y otras medidas de salud pública, a fin de reducir la carga de enfermedades íntimamente relacionadas con la desnutrición aguda (como las enfermedades diarreicas, la malaria o el sarampión);
- suministro de transferencias en efectivo para que las familias puedan hacer frente a sus diferentes necesidades multisectoriales (como atención sanitaria, artículos domésticos, saneamiento o educación) sin tener que desviar para satisfacerlas los fondos destinados a alimentación;

⁴⁷ - *Tels que les denrées alimentaires prêtes à l'emploi (RUF) pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée (MAM).*

⁴⁸ - *Voir le cadre conceptuel dans la communication de la Commission concernant l'assistance alimentaire humanitaire, point 1.3, paragraphe 5.*

- apoyo a acciones de protección humanitaria que respondan a los problemas y aporten soluciones⁴⁹ para los casos en que los problemas de seguridad puedan desencadenar situaciones de inseguridad alimentaria grave, o derivarse de ellas (p. ej., garantizar un camino seguro a los campos de cultivo situados fuera de los campos de refugiados, o proteger los puntos de distribución frente a posibles abusos o explotación).

49 -Véase DG ECHO: *Funding Guidelines for Humanitarian Protection*; 21 de abril de 2009.

Estudio de caso 6: «Programación integrada»

En el **distrito de Mandera, Kenia**, la Comisión apoyó un programa centrado en el apoyo directo a la seguridad alimentaria y nutricional de poblaciones vulnerables. Dicho programa abordaba también algunas dimensiones de la salud pública que afectan a la desnutrición.

Este programa integrado de nutrición, sanidad, seguridad alimentaria y subsistencia se basaba en diversos estudios y valoraciones que habían inspirado el diseño de sus distintas actividades y componentes, como estudios de los mercados de productos lácteos, una estimación de la economía familiar, un análisis causal de la desnutrición, una estimación del mercado, una evaluación económica de la repoblación, estudios nutricionales antropométricos y de mortalidad y una estimación de los servicios de salud y nutrición. El análisis causal de la desnutrición puso de manifiesto que la desnutrición en la zona se atribuía a la escasa seguridad alimentaria de las familias, malas prácticas de atención sanitaria y social, un entorno deficiente de salud pública y la marginalización de las personas más vulnerables. Por tanto, se apoyaron los siguientes componentes del programa destinados a solucionar los problemas de acceso, disponibilidad y utilización de los alimentos y los demás factores indirectos que agravaban la desnutrición:

- Se facilitó apoyo nutricional a las personas con desnutrición aguda a través de programas de alimentación suplementaria y programas de extensión terapéutica, mejorando a la vez el acceso a los servicios de salud prestando ayuda al Ministerio de Sanidad para que facilitase servicios de extensión sanitaria.
- Se ayudó a las comunidades rurales más remotas a detectar, prevenir, tratar y trasladar a los niños enfermos y desnutridos y a las mujeres embarazadas en situación de riesgo. Asimismo, se facilitó educación sanitaria y nutricional sobre buenas prácticas de alimentación y atención a fin de mejorar la dieta de los niños pequeños y las madres. Se promovió también la gestión de las enfermedades diarreicas en las comunidades.

- Se mejoró el acceso a los alimentos mediante la distribución de vales para que las familias más vulnerables pudieran conseguir leche, carne y alubias.
- Se ayudó a las familias a restaurar, proteger y mejorar sus medios de subsistencia mejorando la producción ganadera mediante i) formación sobre las mejores prácticas de cría, producción de forraje en cada unidad familiar y gestión de la calidad de la leche; ii) distribución de forraje a las familias indigentes periurbanas durante el periodo de sequía; iii) apoyo y desarrollo de capacidades para las familias involucradas en el comercio de leche sana y segura; y iv) prestación de servicios veterinarios por parte de los trabajadores dedicados a la salud de los animales en las comunidades.

La asistencia humanitaria de la UE financió los componentes del programa expuestos más arriba y otro donante financió un programa complementario para ayudar al Ministerio de Sanidad a facilitar servicios de atención sanitaria preventivos y curativos básicos a través de los mecanismos existentes y de las comunidades.



Kenia. Vacunación del ganado.. © Unión Europea, 2013 - foto por EC/ECHO/Martin Karimi

Estudio de caso 7: «Intervenciones basadas en las necesidades específicas de cada contexto»

En las operaciones de ayuda alimentaria, un gran porcentaje de la ingesta calórica procede de los cereales, producto básico en la dieta de las poblaciones afectadas por crisis. En muchos contextos los cereales se utilizan para hacer pan - en los demás se cocinan como plato básico. Ahora bien, a menudo no se comprueba si los beneficiarios hornean habitualmente su pan y si disponen de instalaciones para ello. Cuando los mercados funcionan y los beneficiarios pueden comprar pan, especialmente en las zonas urbanas, la ausencia de tales instalaciones puede dar lugar a menudo a la reventa de la harina, muchas veces muy por debajo de su valor.

*El 8 de agosto de 2008 estalló la guerra en **Georgia** entre los ejércitos ruso y georgiano, así como las milicias de Osetia del Sur. El 18 de agosto, se estimaba que el conflicto había desplazado a unos 30 000 osetios, que habían abandonado sus hogares dirigiéndose, en su mayoría, a la República de Osetia del Norte, perteneciente a la Federación de Rusia. Por otra parte, 128 850 georgianos abandonaron sus pueblos y se refugiaron en las ciudades vecinas. Las agencias de asistencia alimentaria humanitaria se movilizaron rápidamente para hacer frente a esta crisis, utilizando las existencias de alimentos disponibles en una operación en curso. El 9 de agosto facilitaron raciones estándar previstas para diez días, consistentes en harina de trigo, aceite vegetal, alubias y azúcar. A finales de agosto habían llegado a más de 138 000 personas. No obstante, una evaluación rápida de la seguridad alimentaria realizada a principios de septiembre puso de manifiesto que los beneficiarios no tenían posibilidades de utilizar la harina de trigo distribuida, ya que los georgianos tradicionalmente consumen pan y carecían de medios para elaborarlo. En consecuencia, a partir de septiembre las agencias pasaron a distribuir harina a las pocas panaderías que seguían funcionando, las cuales distribuían el pan directamente a los centros en los que se había alojado a los desplazados internos.*

En el Anexo 3.4. se muestra una visión general completa de las opciones de respuesta de la asistencia alimentaria humanitaria a poblaciones y contextos que satisfacen los «criterios de entrada» para dicha asistencia (expuestos en la sección 2.2.3 del presente documento).

Todas las acciones de asistencia alimentaria humanitaria y las actividades complementarias deben estar vinculadas a una lógica de intervención de ingesta de alimentos⁵⁰ y esforzarse por demostrar un impacto rentable sobre el consumo de alimentos o la situación nutricional de los beneficiarios a los que vayan destinadas.

2.3.2 Modalidades de transferencia de recursos

La Comisión se esforzará por facilitar recursos flexibles para utilizar la combinación más adecuada y eficiente de instrumentos de respuesta de emergencia, como dinero en efectivo, vales, ayuda alimentaria en especie y otros productos o servicios.

Como afirmaba la Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria*, «La selección de la intervención y los instrumentos de transferencia más adecuados (p. ej., dinero en efectivo o en especies) deben ajustarse al **contexto y las manifestaciones de la crisis** y revisarse regularmente. La pertinencia y ventaja comparativa de la opción propuesta – o la combinación de instrumentos a que deba recurrirse – deben demostrarse y estar basadas en una evaluación de las necesidades y análisis causales lo más precisos y actualizados posible», según la urgencia y la complejidad de la situación sobre el terreno.

Cuando se considera que el dinero en efectivo o los vales constituyen un instrumento de respuesta para mejorar el acceso de la población a los alimentos, deben cumplirse una serie de condiciones previas importantes, entre ellas análisis rigurosos del mercado a fin de garantizar la disponibilidad de alimentos suficientes a precios razonables, o que los mercados funcionan adecuadamente para responder a una mayor demanda sin consecuencias inflacionistas; estimaciones que tengan en cuenta las implicaciones en materia de seguridad, protección y corrupción del transporte, la manipulación y la distribución de grandes cantidades de dinero en efectivo; y si las agencias ejecutivas cuentan con las competencias adecuadas para utilizar esta opción de respuesta, que es relativamente novedosa.⁵¹ Asimismo es necesario tener en cuenta y valorar cuidadosamente los riesgos (que pueden afectar a los mercados, a la seguridad o a la protección) asociados a las opciones de respuesta alternativas, como la distribución de productos en especie.

⁵⁰ - Lógica de intervención = las razones fundamentales para una respuesta.

⁵¹ - Véanse las Directrices de la DG ECHO en materia de financiación: «*The Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises*».



Refugiados sirios utilizan cupones de alimentos en Líbano. © Unión Europea, 2013 - foto por EC/ECHO/WFP/Evin Joyce



Sahel. Distribución de cupones. © Unión Europea, 2013 - foto por EC/ECHO



Yemen. Distribución de efectivo. © Unión Europea - foto por EC/ECHO/Caroline Gluck/Oxfam GB/International

En cuanto a la ayuda alimentaria en especie, como afirma la Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria* (sección 1.4, 6º párrafo), la Comisión aboga por las compras locales, partiendo de la necesidad de reducir costes, limitar el tiempo de transporte e impedir las distorsiones del mercado⁵² y de ofrecer oportunidades económicas a los pequeños agricultores de los países en que se efectúan las compras. No obstante, es necesaria una gestión cuidadosa de los retos (como la urgencia y la velocidad a la que deben efectuarse las compras al por mayor) y los riesgos operativos (como generar expectativas de demanda a largo plazo a partir de una operación puntual), a fin de evitar repercusiones inflacionistas y distorsiones en unos mercados locales eficaces.

En cuanto a los OMG (organismos modificados genéticamente), y siguiendo el principio de «evitación de daños», se espera que los socios de la asistencia alimentaria humanitaria protejan los intereses de sus beneficiarios al seleccionar los productos alimentarios y los insumos agrícolas (en lo que respecta a su seguridad, adecuación y efectividad), cumpliendo también la legislación y las políticas nacionales del país en que se lleven a cabo las operaciones.

2.3.3 Selección de beneficiarios

Cuando las necesidades son uniformes y comunes a la mayoría de un grupo de población, la forma más efectiva y eficaz de facilitar ayuda es la distribución general (es decir, a todo el mundo, o a todas las personas que cumplen criterios fáciles de definir, como la edad). No obstante, lo normal es que las crisis afecten de distintas maneras a las distintas personas, lo que, dentro de un grupo de población, da lugar

⁵² - La importación de cantidades excesivas de ayuda alimentaria en especie puede tener efectos deflacionistas sobre los precios locales de los alimentos, perjudicando así a los productores locales.



Kenia. © Unión Europea, 2013 - foto por EC/ECHO/Martin Karimi

a necesidades de naturaleza e intensidad diferentes. En estas circunstancias es fundamental centrar cuidadosamente la ayuda para poder utilizar los recursos con máxima efectividad y eficacia. Lo limitado de los recursos exige que la asistencia alimentaria humanitaria esté bien centrada, de forma que se utilice solamente donde es más urgente y por los que más la necesitan. A la inversa, destinarla a las personas que no la necesitan conlleva efectos desincentivadores excesivos, como socavar la producción y distorsionar el funcionamiento de los mercados.

En lo que afecta a los proyectos, es posible fijar los destinatarios con arreglo a diversos métodos, más o menos prácticos y efectivos, según el contexto. Hay que conseguir el equilibrio entre rapidez, facilidad y viabilidad, por un lado, y eficacia para reducir los errores de inclusión y exclusión, por el otro, con unos criterios de fijación de destinatarios que sean lo más sensibles, específicos y factibles posible.⁵³ Por otra parte hay que

53 - ensibilidad (garantizar que no se excluye a las personas elegibles), especificidad (garantizar que se excluye a las personas no elegibles) y viabilidad (garantizar que hay forma de reconocer la característica necesaria, y que su utilización es política, social y culturalmente aceptable, así como gestionable desde el punto de vista práctico en ese contexto específico): Maxwell et al: «Emergency Food Security Interventions», diciembre de 2008.

Estudio de caso 8: « Selección de destinatarios en las emergencias »

Si se fijan correctamente los destinatarios se garantiza que las personas que más necesitan asistencia no se verán excluidas. El control llevado a cabo por la DG ECHO en los proyectos de asistencia alimentaria financiados por la UE en **Haití** en 2009 puso de manifiesto errores de exclusión debidos a unos criterios de selección de destinatarios inadecuados. Los insumos agrícolas se estaban destinando exclusivamente a familias con hijos desnutridos que asistían a programas nutricionales. Sin embargo, puesto que muchas veces la desnutrición estaba más relacionada con problemas de salud, la consecuencia fue que familias que no estaban necesariamente en situación de inseguridad alimentaria recibían ayuda alimentaria, mientras que otras familias que sí se encontraban en esa situación pero no tenían hijos desnutridos se vieron excluidas. Este descubrimiento hizo que se revisasen y refinasen los criterios utilizados.

Muchas veces pueden utilizarse mecanismos de autoselección para impedir la inclusión de beneficiarios que realmente no necesitan ayuda. Desde la guerra de 2003, **Iraq** se enfrenta a una situación de seguridad desesperada, caracterizada por la violencia sectaria y una situación de guerra de facto. Ello ha provocado desplazamientos internos importantes, a la vez que miles de refugiados han huido a los países vecinos. En Siria las agencias de asistencia alimentaria humanitaria ayudan a los refugiados iraquíes desde 2006. La mayoría residen en zonas urbanas, especialmente en Damasco, la capital. Para estos grupos se considera que la autoselección es un

mecanismo eficaz, ya que los centros de distribución están situados en las afueras de la ciudad y, aunque las agencias han tomado todas las medidas necesarias para facilitar el acceso a los mismos y preservar la dignidad de los refugiados, todo el proceso dura al menos media jornada y es engorroso. Las personas esperan sentadas en un gran hangar, con calefacción en invierno, y se ha organizado toda la logística para que los refugiados vuelvan a sus casas con su ración y sus artículos no alimentarios, tomando también medidas especiales para los discapacitados y los ancianos. No obstante, por problemas de tiempo y por el coste de oportunidad de ir a las distribuciones de alimentos, los refugiados más ricos no se molestan en pasar la mañana en el punto de distribución. En 2009 se confirmó que un 25 % no acudía a la distribución, y más de 25 000 refugiados no asistieron a dos distribuciones consecutivas. Se ha llegado a la conclusión de que estas personas que no acuden son los refugiados menos necesitados.

La forma de decidir a quién prestar ayuda debe compaginarse también con la forma de decidir cuándo prestar ayuda. En **Etiopía** se descubrió que el Programa Selectivo de Alimentación Suplementaria fallaba en que normalmente se hacía una selección antropométrica de los beneficiarios antes del periodo de escasez, con lo que los niños que presentaban problemas de desnutrición al ir avanzando dicho periodo no podían acceder a la ayuda. Esto se solucionó aumentando la frecuencia de las operaciones de selección y fijación de beneficiarios en las zonas altamente vulnerables.

reconocer y considerar la probabilidad, que en algunos contextos es socialmente aceptable, de que una vez distribuida la ayuda se comparta o se redistribuya siguiendo normas familiares o sociales. Ello debe influir en el diseño de la operación, la fijación de los niveles de asistencia y el rigor de la fijación de destinatarios con anterioridad a la distribución. La Comisión acepta que la asistencia alimentaria humanitaria se presta, en principio, a una zona geográfica, y espera que a continuación se facilite sobre la base de mediciones socioeconómicas, físicas o antropométricas de inseguridad alimentaria o vulnerabilidad nutricional⁵⁴ según el contexto y los medios utilizados para detectar y analizar las necesidades.

Además de determinar «quién» debe recibir ayuda y «dónde», debe tenerse en cuenta la oportunidad de las intervenciones de asistencia alimentaria humanitaria («cuándo» y «durante cuánto tiempo») para garantizar que se lleven a cabo cuando más necesarias sean, cuando mayor pueda ser su repercusión y cuando provoquen menos daños. La concepción de un programa basado en las necesidades deberá garantizar entonces una adecuación óptima del «qué» y el «cuánto» se facilita⁵⁵ en términos tanto de la naturaleza de la transferencia en sí (composición de las raciones, cantidad de dinero en efectivo,⁵⁶ o porcentaje de dinero en efectivo y ayuda en especie) como de la cantidad (tamaño de las raciones o cantidad de efectivo).

Siempre que sea posible, los socios de la Comisión deben involucrar a las comunidades beneficiarias en la determinación de los criterios para centrar la asistencia de la manera más eficaz.

54 - Hay que ser prudentes al utilizar indicadores de proximidad para medir la vulnerabilidad a la hora de fijar beneficiarios. Por ejemplo, los ancianos, las mujeres cabeza de familia, los discapacitados o los enfermos crónicos (como los afectados por el VIH/SIDA) no son necesariamente los más afectados por la inseguridad alimentaria o la vulnerabilidad nutricional.

55 - Maxwell et al, «Emergency Food Security Interventions», diciembre de 2008.

56 - Lo que a su vez requiere una correcta estimación de los precios de las mercancías en los mercados locales.

Madagascar. Los beneficiarios valoran el hecho de que se haya introducido recientemente un tubérculo que pueda resistir inundaciones, así como almacenarse durante la época de sequía. © Unión Europea, 2013 - foto por EC/ECHO/ Malini Morzaría



2.3.4 Reducción del riesgo de desastres (Disaster Risk Reduction – DRR)

De conformidad con las líneas estratégicas fijadas en la Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria* (sección 1.5.3, 2º párrafo), cuando no se vea comprometida la eficacia y el impacto de la ayuda de emergencia la asistencia alimentaria humanitaria deberá considerar simultáneamente las posibilidades de reforzar la resiliencia de las comunidades afectadas por las crisis ante desastres futuros y las posibilidades de proteger o ampliar la capacidad de dichas comunidades para satisfacer sus propias necesidades alimentarias, así como la capacidad de los sistemas nacionales para promover y mantener la seguridad alimentaria de manera sostenible. Es fundamental que la asistencia alimentaria humanitaria de la UE evite socavar la resiliencia de las comunidades o su capacidad para afrontar las crisis.

A este respecto, la asistencia alimentaria humanitaria de la UE deberá aspirar a:

- a) incorporar análisis de riesgos de desastres en todas las estimaciones de asistencia alimentaria (como valorar el riesgo de inundaciones en los terrenos que vayan a cultivarse con semillas y herramientas facilitados en concepto de asistencia alimentaria humanitaria);
- b) reforzar a corto plazo los sistemas de alerta rápida, especialmente para incorporar indicadores adecuados relacionados con la inseguridad alimentaria de emergencia y la desnutrición aguda, y vincular estos sistemas con la capacidad de

Estudio de caso 9: «Reducción de riesgos en la asistencia alimentaria»

Durante la sequía en **Kenia**, entre finales de 2008 y mediados de 2009, la asistencia humanitaria de la UE apoyó tres rondas de reducción del censo ganadero en Turkana, a fin de reducir el riesgo de un mayor deterioro de la situación de seguridad alimentaria a corto y medio plazo.

La sequía hace que haya menos agua, menos pastos y un mayor riesgo de enfermedad en los animales, lo que a su vez repercute muy negativamente sobre el estado físico del ganado. Este deterioro afecta negativamente a la seguridad alimentaria de los pastores. El hecho de que sus animales estén en peores condiciones (pérdida de peso, carne de peor calidad) y el aumento del número de animales en el mercado (puesto que los pastores intentan venderlos antes de que empeoren más) provoca una brusca caída de sus precios mientras que, al mismo tiempo, la escasez hace subir los precios de los alimentos básicos (como cereales o arroz) y del agua. La mala situación del mercado para los pastores les obliga a vender cada vez más ganado para conseguir sobrevivir. Si la sequía persiste, las muertes del ganado diezman los activos del pastor, sin beneficios a corto o medio plazo. El consumo de alimentos a corto plazo se ve seriamente comprometido, y la capacidad de subsistencia a medio plazo puede reducirse gravemente, lo que hace a los pastores más vulnerables ante crisis futuras.

Al facilitar una reducción preventiva del censo ganadero

y originar una demanda de animales cuando todavía se está en condiciones de obtener un precio razonable, es posible mitigar el impacto de la sequía sobre la seguridad alimentaria a corto plazo y sobre los medios de subsistencia a un plazo más largo. La reducción del censo ganadero en Turkana tenía como objetivo:

- facilitar a los pastores afectados una cierta cantidad de dinero en efectivo de manera inmediata a fin de cubrir las necesidades alimentarias básicas de sus familias, pero también de poder pagar el agua, el forraje y los servicios veterinarios necesarios para mantener el ganado que les quedaba;
- aumentar las posibilidades de que los pastores se recuperasen de sus pérdidas por sí mismos, utilizando el efectivo obtenido gracias a la reducción del rebaño para aumentar dicho rebaño una vez finalizada la sequía;
- reducir el tamaño de los rebaños y, por ende, la presión sobre los recursos naturales, a fin de prolongar la disponibilidad del agua y los pastos restantes.

Además, la carne de los animales sacrificados en la reducción urgente del censo ganadero puede redistribuirse a niños en situación de nutrición vulnerable, como complemento reducido y temporal, aunque con elevado valor proteico, a las raciones y productos recibidos a través de otros programas de nutrición o de alimentación general.

- respuesta rápida y de mitigación (p. ej., al considerar la disponibilidad de alimentos, ir más allá de las cifras sobre producción agrícola y analizar las tendencias de los precios de los alimentos o los cambios en los mercados de trabajo, como posibles indicadores de un menor acceso a los alimentos para las poblaciones más pobres);
- c) respetar sistemáticamente el principio de «evitación de daños» a fin de garantizar que la respuesta a una crisis no aumente la exposición de los beneficiarios ante los riesgos o su vulnerabilidad frente a otras crisis (p. ej., velar por que las distribuciones de alimentos no provoquen asentamientos superpoblados en torno a los puntos de distribución, o promover campañas de sensibilización sobre el VIH entre los transportadores de ayuda alimentaria);
 - d) intervenciones de respuesta de emergencia a prueba de desastres, a fin de minimizar riesgos futuros (p. ej., que las instalaciones para el almacenamiento de alimentos de emergencia sean lo bastante fuertes para soportar condiciones climáticas extremas);
 - e) mejorar la capacidad de respuesta y la resiliencia en las fases de respuesta y recuperación (p. ej., promoviendo la sensibilización ante catástrofes o ante el VIH cuando las comunidades se reúnen en los puntos de distribución de alimentos, o incorporando el concepto de «reconstruir mejor» al mejorar, p. ej., la protección frente a las inundaciones en los terrenos agrícolas que se hayan inundado).

La Commission plaidera en faveur d'un soutien de routine aux initiatives RRC La Comisión pedirá a los actores del desarrollo que incorporen de manera habitual el apoyo a las iniciativas de DRR en sus planes de reducción de riesgos, y se encargará también de coordinar estrechamente con ellos su propia labor de mitigación de desastres, así como cualquier acción puntual que lleve a cabo para reforzar, poner en práctica o ampliar iniciativas de reducción del riesgo de desastres.

2.3.5 Desarrollo de capacidades

Buscando deficiencias de capacidad en el sistema humanitario,⁵⁷ la Comisión contribuirá a reforzar la capacidad de sus socios para diseñar, facilitar y coordinar formas de ayuda más variadas, eficaces y adecuadas. A este respecto, la asistencia alimentaria humanitaria de la Comisión debe apoyar:

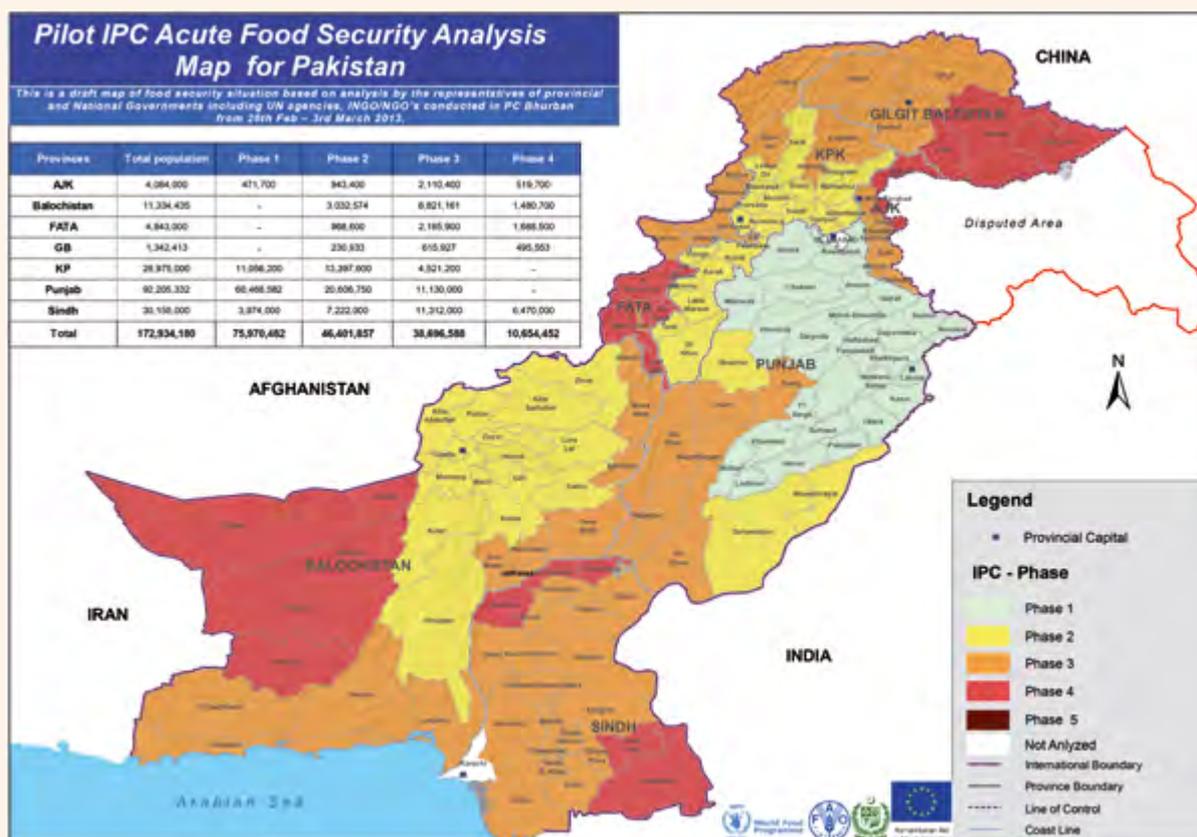
- a) el desarrollo de métodos para valorar y seleccionar las opciones de respuesta más adecuadas en cualquier contexto determinado;
- b) la capacitación del personal de gestión encargado de llevar a cabo las distintas formas de asistencia alimentaria (como dinero en efectivo y vales);
- c) el apoyo a los trabajos de coordinación sectorial en el sector alimentario;
- d) el refuerzo de las capacidades de control y evaluación (incluida la determinación de los indicadores de resultados y el establecimiento de los criterios de referencia) a fin de garantizar que los distintos actores trabajen colectivamente para medir, documentar y divulgar las mejores prácticas e integrar las lecciones aprendidas en las operaciones humanitarias;
- e) el desarrollo de capacidades para vigilancia nutricional, encuestas nutricionales y estudios y evaluaciones causales intersectoriales, así como la formulación de asistencia con una calidad nutricional adecuada adaptada a las necesidades de grupos específicos.

⁵⁷ - Véase la Comunicación Ayuda alimentaria humanitaria, sección 1.5.3, 3er párrafo.

Estudio de caso 10: «Desarrollo de capacidades para detectar y valorar mejor las necesidades»

La financiación humanitaria de la UE se ha utilizado para apoyar el desarrollo y la puesta en marcha del sistema de Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria y la Fase Humanitaria (CIF). Para solucionar eficazmente la inseguridad alimentaria en las crisis humanitarias es fundamental valorar claramente cada situación de inseguridad alimentaria, determinar su nivel de gravedad, detectar sus causas y facilitar herramientas a las instancias decisorias. Existen muchos sistemas de información y herramientas de análisis que intentan hacer esto, pero CIF es especialmente innovador. Desarrollado en 2004 para ser utilizado en Somalia, CIF es una herramienta para clasificar la gravedad de las situaciones de seguridad alimentaria utilizando una escala de clasificación común. Resume gran cantidad

de información y la triangula para determinar la fase de seguridad alimentaria. Ayuda a la toma de decisiones al permitir la comparación entre países y periodos, y responsabiliza a los analistas de las conclusiones y recomendaciones a través de un análisis transparente. CIF está evolucionando y se aplica en distintos contextos. Si bien hasta el momento es una herramienta de análisis y una ayuda para la toma de decisiones, tiene potencial para convertirse en una herramienta de programación al poner de relieve las zonas «rojas» en las que es más grave la inseguridad alimentaria transitoria. No obstante, uno de los riesgos que conlleva es que, al generalizar la situación de seguridad alimentaria en una zona geográfica, puede llevar a la exclusión de grupos en situación de inseguridad dentro de zonas que son seguras en general.



Mapa de clasificación de la seguridad alimentaria de IPC en Pakistán. © FAO

2.4 Coordinación y defensa de posiciones

2.4.1 Coordinación, coherencia y complementariedad

Con una gama más amplia de preocupaciones, y con respuestas que están más interrelacionadas con la agenda de desarrollo, el que la Comisión cambie su orientación de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria humanitaria

implica una responsabilidad aún mayor de coordinar cuidadosamente su labor con los demás. A fin de promover la coordinación, la coherencia⁵⁸ y la complementariedad, la Comisión velará, en la medida de lo posible, por que las necesidades de seguridad alimentaria inmediatas y a más largo plazo se traten de manera integrada y articulada para prevenir duplicaciones y deficiencias, garantizar la continuidad y maximizar la sostenibilidad. Para conseguirlo se promoverá una estrecha coordinación con los demás donantes internacionales, y los actores nacionales, que facilitan asistencia alimentaria y apoyo a la seguridad alimentaria (ajustándose a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y al Programa de Acción de Accra).

Cada vez resulta más evidente que la inseguridad alimentaria crónica y las necesidades urgentes - nutricionales o de alimentos - surgidas de situaciones de inseguridad alimentaria transitoria suelen estar interrelacionadas y superpuestas. Ello plantea retos importantes para definir los puntos de entrada y salida, así como para establecer límites, y sinergias entre las distintas agencias y actores

58 - No obstante, hay que reconocer que la DG ECHO debe facilitar ayuda de forma neutral, imparcial e independiente, por lo que no siempre es posible la plena coherencia con las estrategias de otros actores.

Estudio de caso 11: «La Vinculación de la Ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo (LRRD) en acción»

Níger Las lecciones aprendidas en la crisis alimentaria de 2005 en **Níger**, y en especial la necesidad de articular la asistencia alimentaria humanitaria con estrategias de seguridad alimentaria para el desarrollo, llevaron a la Comisión a adoptar una estrategia basada en el marco LRRD para combatir la desnutrición en la **región del Sahel** en 2007. La desnutrición en el Sahel mata todos los años a unos trescientos mil niños menores de cinco años (UNICEF). Unas lluvias cada vez más erráticas, unos precios de los alimentos persistentemente elevados y la inestabilidad política y económica, junto con unos niveles muy bajos de desarrollo económico y social y la mala gobernanza, han dado lugar a una «tormenta perfecta» de coyunturas que conducen a unos niveles elevados de desnutrición aguda y, consecuentemente, unos niveles extremadamente elevados de mortalidad materno-infantil.

La estrategia de respuesta se basa en tres pilares: 1) ampliar la base de conocimientos y mejorar el entendimiento de las causas multisectoriales de la desnutrición, 2) apoyar acciones piloto innovadoras y reproductibles para responder a la desnutrición y 3) promover incesantemente sus posiciones para aumentar la sensibilización acerca de los daños provocados por la desnutrición, animando así a los gobiernos y los socios del desarrollo a incluirla en la agenda del desarrollo. Los servicios de la Comisión encargados de la ayuda humanitaria y del desarrollo se coordinaron estrechamente para diseñar esta estrategia.

Desde 2007 la Comisión ha comprometido más de cien millones EUR para llevar a cabo esta estrategia. Inicialmente se concedió prioridad a 5 países del Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger), todos ellos con unos índices de desnutrición aguda global por encima del nivel de alerta.

Trabajando con sus socios de las ONG, Naciones Unidas y la Cruz Roja, la Comisión ha financiado una amplia gama de actividades, desde buscar métodos para llevar a cabo encuestas nutricionales más precisas hasta extender el uso y el desarrollo de alimentos adecuados para tratar la desnutrición, o promover un acceso subvencionado a los servicios de salud básicos para las personas más vulnerables y promulgar la inclusión de la seguridad nutricional como objetivo estratégico en las prioridades sectoriales de la agenda del desarrollo.

Se han realizado progresos. La mayoría de los gobiernos del Sahel han mejorado los departamentos dedicados a la nutrición en sus Ministerios de Sanidad y han comenzado a dedicar recursos nacionales considerables a la lucha contra la desnutrición y a la mejora del acceso a los servicios de salud básicos. Los esfuerzos para implicar a las agencias de desarrollo en un diálogo sobre asuntos nutricionales están dando sus frutos. La Comisión ha promovido una orientación común entre los trabajadores del sector humanitario y los del sector del desarrollo, para que evalúen conjuntamente las necesidades y se impliquen mutuamente en los procesos de programación. Las estrategias de desarrollo se refieren cada vez más a la desnutrición y sus efectos a largo plazo (los Documentos de Estrategia Nacional de la Comisión sobre **Malí** y **Burkina Faso** incluyen ya la «seguridad nutricional» entre sus objetivos estratégicos). Se ha comprometido una financiación adicional considerable a través del Mecanismo Alimentario de la UE y del Fondo Europeo de Desarrollo, así como a través del Banco Mundial, mediante operaciones de apoyo presupuestario con los gobiernos del Sahel. Todos ellos han llevado adelante iniciativas iniciadas gracias a la financiación humanitaria de la UE.

encargados de la respuesta y con mandatos diferentes. Por ello resulta esencial considerar los medios por los que las distintas instituciones que trabajan en el sector de la asistencia alimentaria pueden colaborar de la forma más eficaz, respetando a la vez sus mandatos respectivos y evitando duplicar o socavar la labor de las demás, sin dejar por ello de cubrir todas las necesidades.

Como afirma la Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria* (sección 1.5.3, 5º párrafo), «La integración eficaz de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo debe fomentarse mediante los LRRD para lograr que el sistema internacional de ayuda funcione sin distorsiones, con coherencia y transparencia para abordar el hambre y la vulnerabilidad». Ello debería conseguir que los esfuerzos colectivos «abarquen a la vez las necesidades de emergencia, de transición y de desarrollo y fomenten condiciones

de capacitación vinculadas a la gobernanza y políticas propicias nacionales e internacionales (p. ej., para el comercio y la emigración)».

Hay que buscar la Vinculación entre la Ayuda de Emergencia, la Rehabilitación y el Desarrollo (*Linking Relief, Rehabilitation and Development* – LRRD) con el fin de garantizar un impacto óptimo para los beneficiarios y no únicamente de facilitar a los actores humanitarios una estrategia de retirada o de salida. En consecuencia, la Vinculación de la Ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo debe conseguirse

a través de la cooperación eficaz entre la Comisión y todos los agentes del desarrollo, lo que incluye a las administraciones nacionales y a los demás donantes, y no solo internamente entre los servicios de la Comisión.

Por tanto, los distintos instrumentos de la UE para hacer frente a las necesidades de asistencia alimentaria humanitaria y a las necesidades de seguridad alimentaria para el desarrollo en crisis prolongadas, situaciones posteriores a las crisis y situaciones de inseguridad alimentaria crónica⁵⁹ se gestionarán de forma coherente y coordinada. Concretamente, las intervenciones de asistencia alimentaria humanitaria siempre deberán diseñarse y llevarse a cabo en estrecha coordinación con las estrategias de apoyo nacionales y regionales de la Comisión definidas en los Documentos de Estrategia Nacional (DEN), los Programas Indicativos Nacionales (PIN) y los Programas Indicativos Regionales (PIR). La Comisión promoverá trabajos conjuntos entre los agentes humanitarios y de desarrollo a lo largo de todo el ciclo del proyecto, especialmente mediante estimaciones conjuntas de las necesidades y programaciones comunes.

A nivel político, la Comisión se esforzará por garantizar la plena coherencia y complementariedad entre su política de asistencia alimentaria humanitaria, otras políticas y directrices humanitarias de la UE y los marcos estratégicos de desarrollo relacionados, especialmente los centrados en la seguridad alimentaria, la nutrición, las transferencias sociales, la protección social y la reducción del riesgo de desastres.

La Comisión seguirá coordinando con los Estados miembros de la UE los temas de asistencia alimentaria humanitaria en el Grupo de Trabajo del Consejo sobre Ayuda Humanitaria y Alimentaria (COHAFA).

“ Cada vez resulta más evidente que la inseguridad alimentaria crónica y las necesidades urgentes - nutricionales o de alimentos - surgidas de situaciones de inseguridad alimentaria transitoria suelen estar interrelacionadas y superpuestas. ”

59 - Véase el Anexo 3.1.

Asimismo se utilizarán al máximo, a todos los niveles, la coordinación y la cooperación con los Estados miembros de la UE y otros donantes importantes en el sistema humanitario a fin de que las decisiones de financiación puedan tomarse basándose en necesidades reales y no satisfechas, incluyendo toda la financiación anticipada y las estrategias de ayuda previstas facilitadas por otros donantes y actores. Buscando la buena coordinación de las estrategias, y siguiendo el espíritu de los Principios y Buenas Prácticas de la Ayuda Humanitaria, la Comisión participará activamente en los foros, iniciativas y actividades conjuntos de los donantes (lo que incluye las estimaciones de necesidades y las evaluaciones).

La Comisión anima a sus socios en las actividades de asistencia alimentaria humanitaria a participar plenamente en foros incluyentes, específicos para cada sector y de coordinación operativa sobre el terreno. «Ello supone una estrecha coordinación con actores humanitarios nacionales relevantes y viables». Como afirma la Comunicación Ayuda alimentaria humanitaria (sección 1.5.3, 6º párrafo), la Comisión «apoya la idea de una coordinación incluyente con una gobernanza y un liderazgo sólidos y capacitados. En el marco de las Naciones Unidas y la Reforma Humanitaria, la Comisión avala el enfoque grupal de la coordinación y apoya los esfuerzos para hacer que funcione eficazmente en los sectores alimentarios y nutricionales».

“ *La Comisión anima a sus socios en las actividades de asistencia alimentaria humanitaria a participar plenamente en foros incluyentes, específicos para cada sector y de coordinación operativa sobre el terreno.* ”

2.4.2 Defensa

La mayoría de las personas que se enfrentan a la inseguridad alimentaria no se ven afectadas por crisis humanitarias ni residen en contextos en los que los instrumentos de ayuda humanitaria de la UE dispongan de una ventaja comparativa para la intervención directa. Para la mayor parte, la inseguridad alimentaria, y la desnutrición asociada, se deben a causas estructurales, como la pobreza, las bajas rentas, unas condiciones sanitarias y de salud inadecuadas, malas infraestructuras, falta de educación y falta de capacitación de las mujeres. En estas situaciones las soluciones corresponden fundamentalmente al ámbito del desarrollo.⁶⁰ Las personas que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria son más vulnerables frente a las crisis futuras y es más probable que requieran asistencia humanitaria en el futuro. Unos niveles crecientes de inseguridad alimentaria crónica, si no se controlan, multiplicarán las demandas de unos recursos humanitarios limitados.

Dado que los avances para reducir el nivel mundial de inseguridad alimentaria han sido limitados, la Comisión tiene la obligación y la necesidad operacional de erigirse en defensor de las personas en situación de pobreza e inseguridad alimentaria crónica.

En primer lugar, como reitera la Comunicación *Ayuda alimentaria humanitaria* (sección 1.5.3, 4º párrafo), «La defensa de posiciones debe hacerse ante los actores estatales para que estos cumplan su obligación radical de preservar la seguridad alimentaria de su población. La defensa de posiciones debe dirigirse

60 - Véase la sección 1.5.1 de la Comunicación de la Comisión Ayuda alimentaria humanitaria.

Estudio de caso 12: «Trabajar con los Estados»

En las onduladas regiones del **Sur de Asia**, la floración del bambú, que se produce cada cuarenta y ocho años, puede provocar un aumento masivo y repentino de la población de roedores con efectos devastadores ya que las ratas se comen las cosechas y las existencias de alimentos. En 2007, en el Estado de Mizoram, al nordeste de la India, alrededor de un millón de personas se vieron afectadas por una grave escasez de alimentos debida a que las ratas habían devorado la totalidad de la cosecha de arroz, y los granjeros abandonaron prácticamente todas sus actividades agrícolas, conscientes de que se perdería toda la producción.

Reconociendo que se trataba de una emergencia a gran escala, el gobierno regional calificó a Mizoram como «zona catastrófica» y aplicó un programa de respuesta multisectorial además de pedir la ampliación de los programas del gobierno central existentes, como la distribución pública de arroz subvencionado y la creación de empleo mediante obras públicas que empleasen gran cantidad de mano de obra. No obstante, las estimaciones llevadas a cabo por los socios de la DG ECHO confirmaron que, debido a diversos factores, como una gobernanza deficiente y los retos que suponía la aplicación de los programas en zonas muy pobres y remotas, eran muchas las familias que subsistían únicamente gracias a alimentos silvestres, y cuya única posibilidad era vender sus activos productivos y acumular deudas importantes.

Para responder a la crisis imperante, y con la ayuda humanitaria de la UE, tres agencias centraron sus

trabajos en los distritos más afectados, facilitando asistencia alimentaria básica en forma de dinero en efectivo, cereales, semillas y animales de cría con el objetivo de salvar vidas y satisfacer las necesidades humanitarias más acuciantes. Conscientes de que en gran medida las necesidades venían determinadas por fallos en la capacidad de respuesta del gobierno, al afrontar a la crisis los socios se esforzaron por coordinarse en torno a una estrategia de sensibilización básica que aumentara la eficacia de la respuesta gubernamental.

Partiendo de los datos recopilados en las comunidades locales sobre la pertinencia y la eficacia de la ayuda pública recibida, el objetivo era tanto conseguir que las comunidades comprendieran mejor a lo que tenían derecho como que las instancias públicas, en sus distintos niveles, estuvieran en mejor posición para aprender de la experiencia y reforzar su capacidad de respuesta y su responsabilidad. Entre otras actividades, se celebraron sesiones de sensibilización para las comunidades y talleres de formación y desarrollo de capacidades para los funcionarios, y se fomentó la interacción entre el gobierno, las distintas agencias y la sociedad civil dentro del Estado de Mizoram para facilitar un diálogo estratégico.

Este pequeño, aunque importante, componente de la estrategia general de respuesta puso de relieve que en muchos contextos de emergencia existen valiosas posibilidades de sensibilizar a las instancias públicas implicadas.

también a los actores del desarrollo (incluidos los gobiernos) en lo que atañe a las necesidades de desarrollo de las poblaciones en contextos de crisis». La Comunicación afirma asimismo que «La integración eficaz de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo debe fomentarse mediante la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (LRRD) para lograr que el sistema internacional de ayuda funcione sin distorsiones, con coherencia y transparencia para abordar el hambre y la vulnerabilidad. La defensa de posiciones debe procurar que los esfuerzos colectivos abarquen a la vez las necesidades de emergencia, de transición y de desarrollo y fomenten condiciones de capacitación vinculadas a la gobernanza y políticas propicias nacionales e internacionales (p. ej., para el comercio y la emigración)».

La Comisión contribuirá asimismo a que la UE formule un plan de trabajo mundial y propugne acciones contra el hambre y la desnutrición en colaboración con otros socios internacionales. Ello incluye abogar por un uso de los recursos lo más efectivo y eficaz posible, como la utilización de distintas opciones de respuesta para la asistencia alimentaria, con arreglo a las necesidades. Puesto que a menudo se considera que la ayuda alimentaria vinculada pone en

peligro la eficacia, la adecuación y la efectividad,⁶¹ esto implica a su vez que se debe luchar por conseguir la desvinculación total de la ayuda alimentaria, en línea con la posición de la UE en las conversaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Implica también luchar por satisfacer las necesidades crónicas en contextos estables mediante recursos plurianuales previsibles (y no recurriendo a los recursos humanitarios) que, idealmente, deberían facilitarse a través los programas nacionales de protección social y seguridad, de actividades de extensión del desarrollo rural y la lucha contra la pobreza, o de otras acciones a largo plazo dirigidas a luchar contra la desnutrición crónica.

Si bien la UE asigna sus recursos humanitarios basándose en las necesidades y no en compromisos predeterminados, algunos de los recursos de asistencia alimentaria humanitaria que facilita contribuyen a la parte correspondiente a la Comisión en el compromiso de la UE en virtud del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA). La Comisión propugnará que dicho Convenio promueva la utilización más eficaz y adecuada posible de los recursos desembolsados en sus compromisos, con arreglo a las necesidades de las personas más vulnerables, siguiendo los principios humanitarios y las mejores prácticas en materia de ayuda alimentaria humanitaria, y de manera coherente con su propio marco estratégico. A este respecto, la Comisión está llevando a cabo una revisión, y una posible renegociación y reforma, del CAA en su forma actual (que es una prórroga del Convenio de 1999).

61 - Por ejemplo, cuando se facilitan productos alimenticios incompatibles con la dieta local, o cuando se pierde demasiado tiempo para el procesado, el transporte y la entrega internacionales.

3. Anexos

3.1 Glosario

Acceso a los alimentos

Medida en que pueden utilizarse los recursos para obtener alimentos adecuados y apropiados para una dieta nutritiva. Depende de la renta de que dispone la familia, la distribución de la renta dentro de la unidad familiar y el precio de los alimentos.

Asistencia alimentaria

Toda intervención concebida para afrontar la inseguridad alimentaria, sus causas inmediatas y sus distintas consecuencias negativas. Puede implicar el suministro directo de alimentos, pero también puede recurrir a una amplia gama de herramientas, como la transferencia o el suministro de los productos, insumos o servicios pertinentes, de dinero en efectivo o de vales, o de competencias o conocimientos.

Asistencia alimentaria humanitaria

Asistencia alimentaria facilitada a las víctimas de crisis humanitarias.

Ayuda alimentaria

Asistencia en forma de productos alimenticios o en forma de financiación para ayudar a la adquisición y la distribución centralizadas de alimentos a los beneficiarios.

Consumo adecuado de alimentos

Factor determinante fundamental de la «seguridad alimentaria», el consumo adecuado de alimentos se define, a efectos humanitarios, como la ingesta de alimentos suficientes (en términos de cantidad y calidad) para evitar una mortalidad excesiva (en términos absolutos y relativos), la desnutrición aguda y otros efectos y consecuencias que supongan un peligro para la vida (como la emigración forzada).

Consumo de alimentos

Acción de incorporar al organismo productos alimenticios y los nutrientes que contienen.

Contiguum ayuda de emergencia – desarrollo

Situación en la que coexisten las necesidades de emergencia, recuperación y desarrollo simultáneamente.

Continuum ayuda de emergencia – desarrollo

Situación en la que se da una transición lineal consecutiva de las necesidades de emergencia a las necesidades de recuperación y de ahí a las necesidades de desarrollo.

Crisis alimentaria

Crisis humanitaria provocada por un consumo inadecuado de alimentos, por la mala utilización de los alimentos o por una elevada prevalencia de desnutrición aguda.

Crisis humanitaria

Situación o serie de situaciones que representan una amenaza importante para la salud, la seguridad, la protección o el bienestar de una comunidad o de un grupo considerable de personas, normalmente en una zona extensa. Pueden ser naturales o provocadas por el hombre, pueden aparecer lenta o rápidamente y pueden ser de corta o larga duración.

Desnutrición aguda

La desnutrición aguda, cuya característica principal es la emaciación, se produce como resultado de una pérdida rápida de peso o de la incapacidad de ganarlo en un periodo de tiempo relativamente corto. Recuperarse de la emaciación es relativamente rápido, una vez se restablecen una alimentación óptima, la salud y los cuidados necesarios. La emaciación se debe a deficiencias usualmente críticas, durante periodos breves, de macronutrientes (grasas, hidratos de carbono y proteínas) y micronutrientes (vitaminas y minerales), y suele estar relacionada con enfermedades. Se suele distinguir entre desnutrición aguda moderada y desnutrición aguda severa, y su suma es la desnutrición aguda global.⁶²

Desnutrición crónica

La desnutrición crónica, cuya característica principal es el retraso en el crecimiento, es un proceso lento y acumulativo que se produce como resultado de deficiencias permanentes, aunque a veces leves, de nutrientes y micronutrientes. El retraso en el crecimiento se debe a una nutrición inadecuada a lo largo de un periodo de tiempo prolongado, por lo que a veces se denomina también desnutrición crónica. No es un buen indicador en las emergencias, ya que no refleja los cambios recientes y requiere una respuesta a largo plazo.⁶³

Disponibilidad de alimentos

Medida en que pueden garantizarse cantidades suficientes de alimentos adecuados partiendo de la producción de la unidad familiar, de otros tipos de producción nacional, de importaciones comerciales o de ayuda alimentaria.

Hambre

Sensación incómoda o dolorosa provocada por una ingesta insuficiente de alimentos, concretamente por un consumo insuficiente de la energía contenida en los alimentos. Científicamente se define el hambre como la privación de alimentación.

Inseguridad alimentaria crónica

Incapacidad persistente de acceder a una ingesta alimentaria y nutricional adecuada, bien de manera constante, bien de manera estacional periódica (Maxwell, D. et al. 2008, véase la bibliografía). La desnutrición y el hambre crónicas van asociadas, entre otros factores, a la pobreza estructural, rentas bajas, condiciones sanitarias y de salud inadecuadas, falta de formación y escaso empoderamiento de las mujeres.

Inseguridad alimentaria transitoria

Periodos en que aumenta la presión debido a un contratiempo grave concreto, como catástrofes naturales, colapso económico, gobernanza deficiente o conflictos. Implica un descenso abrupto del acceso y el consumo en comparación con las condiciones básicas (Maxwell, D. et al. 2008). Dicho descenso puede ser repentino (p. ej., tras una catástrofe natural) o gradual (como en las crisis prolongadas).

⁶² - Helen Young, Susanne Jaspers: *The Meaning and Measurement of Acute Malnutrition in Emergencies – A Primer for Decision-Makers*, November, 2006.

⁶³ - *idem*.

Malnutrición

Estado nutricional debido a deficiencias, excesos o desequilibrios de la energía, las proteínas u otros nutrientes.

La inmensa mayoría de las personas malnutridas en el mundo en desarrollo experimentan subnutrición (deficiencia de energía, proteínas, o vitaminas y minerales), que es lo contrario de la hipernutrición (exceso de determinados componentes alimenticios, como grasas saturadas y azúcares añadidos, combinado con bajos niveles de actividad física, lo que normalmente provoca obesidad).

Riesgo humanitario

La probabilidad de que se produzca una crisis humanitaria que suponga una amenaza para la vida. El riesgo específico de inseguridad alimentaria transitoria, desnutrición o amenaza a los medios de subsistencia podrá valorarse y medirse mediante indicadores que reflejen el acceso a los alimentos, la disponibilidad de los mismos y su utilización (como los precios de los alimentos, los patrones de consumo de los mismos, la frecuencia de las comidas, los patrones de gasto, las previsiones climáticas, las estrategias de respuesta, etc.) y análisis de tendencias relacionados.

Seguridad alimentaria

Situación en la que todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996)

Utilización de los alimentos

Utilización física de los alimentos por parte de un individuo con anterioridad a su consumo (incluido el almacenamiento y el procesado) y utilización biológica de los alimentos, su energía y sus micronutrientes por parte del organismo, una vez consumidos. Los factores que determinan la utilización de los alimentos son muy variados e incluyen cuestiones como el acceso al agua y a un saneamiento adecuado, el acceso a utensilios de cocina, la situación sanitaria y la carga de la enfermedad, así como los conocimientos de las familias sobre almacenamiento de alimentos, principios básicos de nutrición y prácticas correctas de cuidados y alimentación infantil.

Ventaja comparativa

En el presente documento, se refiere a la capacidad relativa de un actor para satisfacer de manera eficiente y efectiva un conjunto de necesidades partiendo de su mandato y sus parámetros operativos, en comparación con los demás actores.

Vulnerabilidad

Características de los grupos de población que los hacen más o menos susceptibles de experimentar estrés, daños o perjuicios cuando están expuestos a riesgos concretos.

Así, es posible que las personas vulnerables a la inseguridad alimentaria sean capaces de mantener una ingesta aceptable de alimentos en este momento, pero corren el riesgo de no poder hacerlo en el futuro si se enfrentan a contratiempos graves.

3.2 Acrónimos

ACP	Estados de África, el Caribe y el Pacífico
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BSFP	Blanket Supplementary Feeding Programme (Programa Generalizado de Alimentación Suplementaria)
CAA	Convenio sobre Ayuda Alimentaria
CFW	Cash For Work (Dinero por trabajo)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CMAM	Community-Based Management of Acute Malnutrition (Gestión de la desnutrición aguda en la comunidad)
COHAFA	Grupo de Trabajo del Consejo sobre Ayuda Humanitaria y Alimentaria
DEN	Documento de Estrategia Nacional
DG ECHO	Dirección General de Ayuda Humanitaria
DRR	Disaster Risk Reduction (Reducción del Riesgo de Desastres)
FAFA	Financial and Administrative Framework Agreement (Acuerdo Marco Financiero y Administrativo)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FPA	Framework Partnership Agreement (Contrato Marco de Colaboración)
FSTP	Food Security Thematic Programme (Programa Temático de Seguridad Alimentaria)
GAM	Global Acute Malnutrition (Desnutrición global aguda)
GFD	General Food Distribution (Distribución general de alimentos)
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
IDP	Internally Displaced Persons (Desplazados Internos)
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja)
IFS	Instrument for Stability (Instrumento de Estabilidad)
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development (Vinculación entre la Ayuda de Emergencia, la Rehabilitación y el Desarrollo)
MAM	Moderate Acute Malnutrition (Desnutrición aguda moderada)
MCH	Maternal and Child Health (Salud maternoinfantil)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMG	Organismo Modificado Genéticamente
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
OTP	Outpatient Therapeutic Programme (Programa terapéutico ambulatorio)
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PIN	Programa Indicativo Nacional
PIR	Programa Indicativo Regional
PTU	Países y Territorios de Ultramar
RUTF	Ready to Use Therapeutic Food (Alimento terapéutico listo para usar)
SAM	Severe Acute Malnutrition (Desnutrición aguda severa)
SC	Stabilization Centre (Centro de Estabilización)
SIDA/VIH	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida/Virus de Inmunodeficiencia Humana
TFC	Therapeutic Feeding Centre (Centro de Alimentación Terapéutica)
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WASH	Water, Sanitation and Hygiene (Agua, saneamiento e higiene)

3.3 Instrumentos y programas no humanitarios de la UE para responder a las necesidades de seguridad alimentaria y asistencia alimentaria para el desarrollo

Instrumento de Estabilidad (IFS):

El Reglamento (CE) nº 1717/2006, de 15 de noviembre de 2006, estableció el Instrumento de Estabilidad, que se aplica a través de la DG RELEX. Su objetivo es responder ante las crisis y la inestabilidad de manera efectiva, inmediata e integrada a través de un único instrumento de financiación, hasta que pueda reanudarse la programación en virtud de alguno de los instrumentos generales para la cooperación y la ayuda. En consecuencia, el instrumento se considera una medida transitoria antes de que pueda reanudarse la cooperación normal a través de uno de los instrumentos geográficos. Gracias a su componente de respuesta de emergencia, el Instrumento de Estabilidad es una herramienta rápida y flexible a disposición de la Comisión para prevenir conflictos, ayudar a la estabilización política tras los conflictos y garantizar una recuperación rápida tras las catástrofes naturales. Si bien el Instrumento de Estabilidad no facilita directamente asistencia alimentaria humanitaria en las situaciones de emergencia, las estrategias de asistencia alimentaria humanitaria financiadas por la UE deberían alinearse con las actividades financiadas con arreglo a la fase de respuesta de emergencia del Instrumento de Estabilidad.

Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)

El ICD (2007-2013), principal instrumento del presupuesto de la UE para financiar la cooperación al desarrollo, mejora el marco de cooperación anterior al fusionar los distintos instrumentos geográficos y temáticos en un instrumento único. Sus principales objetivos son la lucha contra la pobreza, el desarrollo económico y social sostenible y la integración gradual de los países en desarrollo en la economía mundial, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Consenso Europeo sobre Desarrollo.

El ICD se aplica a través de programas geográficos, que abarcan América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica, y de programas temáticos en esas mismas regiones. Los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que pueden recibir ayuda geográfica en virtud del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) también reciben apoyo de los programas temáticos del ICD.

Para los programas geográficos la Comisión elabora un Documento de Estrategia Nacional (DEN) y un programa indicativo plurianual, y adopta un programa de acción anual para cada país o región. Para los programas temáticos la Comisión elabora documentos estratégicos temáticos y adopta programas de acción anuales centrados en los cinco ámbitos siguientes: inversión en recursos humanos; medio ambiente y gestión sostenible de recursos naturales; agentes no estatales y administraciones locales; cooperación en materia de migración y asilo; y mejora de la seguridad alimentaria a través del Programa Temático de Seguridad Alimentaria.

Programa Temático de Seguridad Alimentaria

Este Programa se creó en 2007 con arreglo a la base jurídica del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD). Su mandato es proporcionar seguridad alimentaria en situaciones excepcionales de transición y en Estados frágiles o fallidos, en los que los demás instrumentos de seguridad alimentaria de la UE pueden no resultar adecuados. Es posible pasar de la ayuda humanitaria a este tipo de programa

temático en las circunstancias siguientes:

- cuando resulta difícil llegar a un acuerdo con el Gobierno socio sobre las medidas de seguridad alimentaria porque la inseguridad se concentra en zonas que no están bajo el control del Gobierno o entre los desplazados internos;
- cuando se ha suspendido la cooperación o no existe un marco de cooperación vigente;
- en las «crisis olvidadas» o en los «Estados frágiles», en los que puede ser complicado cooperar con los gobiernos nacionales a través de los instrumentos geográficos.

Los pilares programáticos del Programa Temático de Seguridad Alimentaria son:

- promover la investigación y la tecnología;
- reforzar los sistemas de información para mejorar la toma de decisiones en materia de seguridad alimentaria;
- apoyar planteamientos y programas continentales y regionales;
- apoyar la vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (LRRD) en contextos en transición;
- promover planteamientos innovadores para luchar contra la inseguridad alimentaria;
- trabajar en favor de los programas de seguridad alimentaria;
- promover la armonización y la alineación.

Fondo Europeo de Desarrollo (FED)

El Fondo Europeo de Desarrollo es el principal instrumento de la ayuda comunitaria a la cooperación al desarrollo en los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y en los Países y Territorios de Ultramar (PTU). El décimo FED, con arreglo al Acuerdo de Cotonú (revisado), abarca el periodo comprendido entre 2008 y 2013 con un presupuesto general de 22 682 millones EUR.

Las asignaciones a cada país, en virtud del Acuerdo de Cotonú, incluyen dos componentes: ayuda programable, en virtud de la denominada dotación A, que son recursos programados en el marco del Documento de Estrategia Nacional y el Programa Indicativo Nacional, y ayuda adicional en virtud de la dotación B, que es una asignación para hacer frente a las necesidades imprevistas, como la ayuda de emergencia cuando dicha ayuda no puede financiarse con cargo al presupuesto de la UE. En virtud del décimo FED (2008-2013), ECHO puede recurrir a hasta el 25 % de esta dotación, o más en circunstancias excepcionales, para responder a crisis humanitarias, lo que asciende a 150 millones EUR.

Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)

Desde el 1 de enero de 2007, la ayuda de la UE a los países incluidos en la Política Europea de Vecindad (y en la Asociación Estratégica con Rusia) se facilita a través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. Se trata de un instrumento mucho más flexible, orientado estratégicamente y concebido para alcanzar el desarrollo sostenible y la aproximación a las políticas y normas de la UE.

En virtud del IEVA, así como de su mecanismo de gobernanza y del Instrumento de Inversión de la Política de Vecindad, la UE decide sus prioridades de ayuda junto con los países afectados y otros interesados y las plasma en Documentos de Estrategia Nacional que abarcan un periodo de siete años, en Programas Indicativos Nacionales y Regionales que abarcan un periodo de 3 años y en programas anuales detallados, que pueden incluir intervenciones de seguridad alimentaria.

Otros instrumentos

La UE ha desarrollado también instrumentos *ad hoc* de duración limitada para afrontar problemas específicos relacionados con la situación alimentaria. En este momento, el más destacado es el Mecanismo Alimentario, concebido para abordar tanto las causas como las consecuencias de la subida del precio de los alimentos entre 2009 y 2011, que mejora la producción agrícola (p. ej., mediante la distribución de insumos agrícolas) y mitiga los efectos de unos precios elevados e inestables mediante medidas de protección social y redes de seguridad.

Otro instrumento que puede ser relevante para el sector alimentario es el Fondo de Paz creado en 2003 para apoyar, en colaboración con la Unión Africana, las operaciones de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por África.

3.4 Tipología de las respuestas de asistencia alimentaria y su adecuación a los diferentes contextos

Problema	Opción de respuesta	Condiciones en que la respuesta puede ser adecuada
Problemas de acceso a los alimentos o de disponibilidad de los mismos	Transferencias de alimentos no condicionadas (distribución gratuita a las familias de una «cesta» de productos alimenticios con un valor calórico determinado, ya sea de manera generalizada o con arreglo a criterios o ubicaciones específicos).	Cuando un porcentaje importante de las familias no tenga acceso a los alimentos, y no existan alimentos disponibles en los mercados locales, y muchas de las familias seleccionadas no puedan participar en proyectos basados en el trabajo, bien por sus características socioeconómicas (los ancianos, p. ej.), bien porque dediquen todo su tiempo a trabajar en sus actividades de subsistencia habituales.
	Transferencias de dinero no condicionadas ⁶⁴ (o «desvinculadas») – igual que en el apartado anterior, pero utilizando dinero en efectivo en vez de productos alimenticios.	Cuando exista disponibilidad de alimentos en los mercados locales, pero las familias carezcan de medios para comprarlos sin que ello suponga una merma de sus activos esenciales, y el coste de comprar y transportar alimentos a las zonas afectadas sea elevado, y movilizar la ayuda alimentaria llevaría demasiado tiempo, y el riesgo de inflación debida a una inyección de dinero en efectivo sea reducido.
	Transferencias de alimentos condicionadas (o «vinculadas») – como Alimentos por Trabajo, Alimentos por Formación o Alimentos por Activos – en las que se facilita una «cesta» determinada de productos alimenticios a cambio del tiempo o el trabajo de los beneficiarios (que normalmente se utilizan para generar destrezas productivas o activos en la comunidad), ya sea de manera generalizada, a beneficiarios seleccionados o a beneficiarios autoseleccionados.	Cuando las familias no tengan acceso a los alimentos, y la disponibilidad de alimentos en la zona sea limitada en cantidad o en variedad, y las familias seleccionadas cuenten con mano de obra disponible o dispongan de tiempo libre, y sea posible facilitar los insumos no alimentarios necesarios (materiales, equipo y supervisión técnica), y los activos así conseguidos puedan mantenerse adecuadamente una vez finalizado el proyecto o, en la fase posterior a una catástrofe, cuando sean necesarias operaciones de limpieza y restauración y la población pueda trabajar sin supervisión técnica.
	Transferencias de dinero condicionadas (o «vinculadas») ⁶⁵ – como Dinero por Trabajo – igual que en el apartado anterior, pero utilizando dinero en efectivo en vez de productos alimenticios	Igual que en las iniciativas de Alimentos por Trabajo, cuando existan alimentos disponibles en la zona, y el riesgo de presiones inflacionistas sea bajo.
	Vales condicionados/no condicionados (por productos o por dinero en efectivo) – igual que en el apartado anterior, pero utilizando vales canjeables por un lote determinado de productos o servicios.	En situaciones similares a los programas de transferencia de dinero, pero en las que sea importante restringir la utilización de transferencias de recursos, y los minoristas locales estén dispuestos a colaborar en el programa y a recibir vales que les serán reembolsados posteriormente.
	Ayuda de emergencia a la subsistencia: facilitar insumos agropecuarios como semillas, fertilizantes y herramientas, o servicios agrarios como formación o riego, u otras actividades generadoras de renta, o servicios pecuarios como atención veterinaria, suministro de forraje y agua o reducción o aumento del censo ganadero por motivos de emergencia, con el fin de impulsar o proteger la producción a corto plazo, o la base de activos productivos, de la población afectada por la crisis.	Cuando las familias seleccionadas tengan acceso a recursos naturales y cuenten con capacidad productiva, y no se disponga de insumos productivos de calidad suficiente, y ello esté limitando la producción. Cuando se disponga de tiempo suficiente para obtener los beneficios de la producción, y existan otros medios para garantizar un consumo adecuado de alimentos hasta que se obtengan dichos beneficios.

64 y 65 - Para más detalles sobre las condiciones que se aplican, véanse las directrices de la DG ECHO sobre la utilización de dinero en efectivo y vales.

Problema	Opción de respuesta	Condiciones en que la respuesta puede ser adecuada
	<p>Actividades complementarias, como suministro de agua potable, saneamiento, formación en materia de higiene, servicios de salud o intervenciones de salud pública, formación en materia de nutrición, campañas de sensibilización para mejorar la atención a la infancia y la alimentación infantil, e infraestructuras viales y de mercados.</p> <p>Asimismo, apoyo a los sistemas de control, valoración y alerta rápida en materia de seguridad alimentaria de emergencia.</p>	<p>Cuando los beneficiarios que reciban asistencia para mejorar la disponibilidad de alimentos, y el acceso a los mismos, no puedan aprovecharla plenamente por problemas de salud, malos hábitos de alimentación, distribución incorrecta de los alimentos dentro de las familias o incapacidad de acceder a los mercados, bien para adquirir los alimentos disponibles, bien para vender la producción conseguida gracias a la asistencia de emergencia,</p> <p>o cuando sea necesario identificar a las personas o grupos concretos que se enfrentan a una situación transitoria de inseguridad alimentaria y establecer prioridades geográficas (es decir, en las intervenciones de distribución de alimentos a grupos seleccionados, en vez de generales),</p> <p>y cuando todas las intervenciones estén vinculadas a la mejora del consumo de alimentos, de su utilización o de los resultados nutricionales.</p>
<p>Mala utilización de los alimentos</p>	<p>Molienda de cereales. Material para la preparación y el almacenamiento de los alimentos. Artículos necesarios para preparar los alimentos, como utensilios de cocina, combustible para cocinar y agua.</p>	<p>Cuando los beneficiarios sean personas desplazadas o refugiadas, o se encuentren en situaciones en las que carezcan de medios para preparar los alimentos.</p>
	<p>Formación y sensibilización sobre hábitos de nutrición, tratamiento dietético y alimentación.</p>	<p>Cuando la desnutrición y el hambre estén relacionadas con un nivel de higiene deficiente, malas prácticas de asistencia sanitaria y escasos conocimientos en materia de nutrición.</p>
	<p>Actividades complementarias, como suministro de agua potable, saneamiento, educación en materia de higiene, servicios de salud o intervenciones de salud pública.</p>	<p>Cuando los beneficiarios que reciban asistencia para utilizar mejor los alimentos no la aprovechen plenamente debido, por ejemplo, a problemas de salud; y</p> <p>cuando todas las intervenciones estén vinculadas a la mejora del consumo de alimentos, de su utilización o de los resultados nutricionales.</p>
<p>Desnutrición aguda</p>	<p>Atención sanitaria hospitalizada para niños o adultos en situación de desnutrición aguda con complicaciones médicas a través de: Centros de Alimentación Terapéutica (TFC)/Centros de Estabilización (SC). Los servicios se prestan en los TFC o los SC en los hospitales/servicios de pediatría o a través de servicios de salud materno-infantil (MCH) o de puestos de salud con supervisión médica.</p>	<p>Cuando exista un número importante o un aumento patente del número de personas con desnutrición aguda (niños y/o adultos) que presenten complicaciones médicas (a menudo con desnutrición severa), y</p> <p>la concentración geográfica de los casos justifique el establecimiento de TFC o SC, y</p> <p>se disponga (o pueda disponerse) de personal con formación sanitaria para supervisar dichos centros.</p>
	<p>Tratamiento mediante alimentos terapéuticos listos para usar (RUTF) y tratamiento médico rutinario para niños/adultos que presenten desnutrición aguda severa pero sin complicaciones médicas a través de:</p> <p>programas terapéuticos facilitados en las propias comunidades o programas terapéuticos ambulatorios (OTP) instalados en pueblos o zonas concretas con un índice elevado de desnutrición, o en puestos de salud seleccionados. Se capacita a las comunidades para que puedan identificar y remitir los casos de desnutrición a los OTP o los SC (si existen complicaciones médicas) para su tratamiento con alimentos terapéuticos.</p>	<p>Cuando exista un número importante o un aumento patente del número de personas con desnutrición aguda severa (niños y/o adultos), y las poblaciones estén dispersas o sea difícil acceder a ellas, y</p> <p>se disponga (o pueda disponerse) de personal con formación sanitaria para supervisar los programas terapéuticos ambulatorios en estructuras sanitarias o en la propia comunidad.</p>

Problema	Opción de respuesta	Condiciones en que la respuesta puede ser adecuada
	<p>Suministro de raciones secas para llevar a casa y tratamiento básico para niños/adultos que presenten desnutrición aguda moderada pero sin complicaciones médicas a través de: programas de alimentación suplementaria (SFP), que gestionan los casos de desnutrición aguda moderada identificados en la comunidad o remitidos desde los Centros de Alimentación Terapéutica/Centros de Estabilización/Programas Terapéuticos Ambulatorios (TFC/SC/OTP). Los programas de alimentación suplementaria suelen estar adscritos a los TFC/SC/OTP.</p>	<p>Cuando exista un número importante o un aumento patente del número de personas con desnutrición aguda moderada (niños y/o adultos), y sea posible identificar y seleccionar a las personas desnutridas, y se disponga de personal formado para supervisar las actividades de los programas de alimentación suplementaria.</p>
	<p>Intervenciones nutricionales generales, como Programas Generales de Alimentación Suplementaria (BSFP) en los que se distribuyen productos nutricionales a todas las personas de una edad determinada que se considera sufren una crisis nutricional o corren el riesgo de sufrirla. El objetivo principal es evitar la extensión de la desnutrición y la mortalidad asociada en los grupos nutricionalmente vulnerables.</p>	<p>Cuando los índices de desnutrición aguda general sean muy elevados y se considere que la disponibilidad y la calidad de los alimentos distribuidos a través de raciones alimentarias generales o de otras fuentes son inadecuadas, y si el acceso a una zona es difícil y no es fácil la supervisión in situ, y durante las primeras fases de una crisis aguda antes de que pueda establecerse un conducto fiable para facilitar las raciones generales adecuadas, y siga siendo necesario tratar la desnutrición aguda severa mediante TFC/SC/OTP además de mediante un programa general de alimentación.</p>
	<p>Suministro de complementos de micronutrientes (como vitamina A, vitamina B, vitamina C, Hierro, Niacina) o refuerzo de los alimentos generales.</p>	<p>Cuando los índices de deficiencia en micronutrientes y enfermedades asociadas sean muy elevados, y no resulte evidente el acceso a fuentes alimentarias que contengan los micronutrientes requeridos, o la disponibilidad de las mismas, y los productos/planteamientos utilizados se hayan certificado como seguros y efectivos.</p>
	<p>Actividades complementarias, como suministro de agua potable, saneamiento, educación en materia de nutrición e higiene, servicios de salud u otras intervenciones de salud pública en los centros de nutrición y en los hogares/comunidades. La atención sanitaria a los niños desnutridos es un requisito básico para el tratamiento de la desnutrición. Asimismo, análisis seguimientos y encuestas nutricionales. Asimismo, suministro de raciones de protección/ para llevar/familiares a las familias de las personas desnutridas.</p>	<p>Cuando los beneficiarios que reciban atención nutricional no puedan aprovecharla plenamente debido a problemas de salud que afecten gravemente a su situación nutricional, o cuando las familias presenten un consumo de alimentos o hábitos de alimentación deficientes y una mala distribución de los alimentos o compartan la ración nutricional. o cuando sea necesario identificar casos concretos de desnutrición o riesgo de desnutrición y establecer prioridades geográficas (es decir, en las intervenciones de distribución de alimentos a grupos seleccionados, en vez de generales) y cuando todas las intervenciones estén vinculadas a la mejora del consumo de alimentos, de su utilización o de los resultados nutricionales.</p>

3.5 Reglamento (CE) nº 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria

Artículo 2

Las acciones de ayuda humanitaria previstas en el artículo 1 tendrán como objetivo, en particular:

- a) salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia o inmediatamente posteriores y como consecuencia de catástrofes naturales que hayan provocado pérdidas de vidas humanas, sufrimientos físicos, psicológicos y morales y daños materiales importantes;
- b) suministrar la asistencia y el socorro necesario a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas, en particular como consecuencia de conflictos o guerras, que hayan provocado los mismos efectos descritos en la letra a), y en concreto cuando se dé el caso de que estas poblaciones no puedan ser socorridas por sus propias autoridades o en ausencia de cualquier autoridad;
- c) contribuir a la financiación del transporte de la ayuda y de su libre entrega a los destinatarios por todos los medios logísticos disponibles y mediante la protección de los bienes y del personal de ayuda humanitaria, con exclusión de las acciones que tengan implicaciones de defensa;
- d) ejecutar, en estrecha asociación con las estructuras locales, trabajos de rehabilitación y de reconstrucción a corto plazo, en especial de infraestructura y equipos, destinados a facilitar la llegada del socorro, prevenir cualquier agravamiento de los efectos de la crisis y comenzar a ayudar a las poblaciones afectadas a alcanzar un grado mínimo de autosuficiencia, teniendo en cuenta siempre que sea posible los objetivos de desarrollo a largo plazo;
- e) hacer frente a las consecuencias de los desplazamientos de las poblaciones (refugiados, personas desplazadas y repatriados) consecutivas a catástrofes naturales o causadas por el hombre y llevar a cabo acciones de repatriación y ayuda a la reinstalación en sus países de origen, en cuanto se cumplan las condiciones previstas en los convenios internacionales vigentes;
- f) garantizar una preparación previa ante los riesgos de catástrofes naturales o circunstancias excepcionales semejantes y utilizar un sistema de alerta rápida y de intervención adecuada;
- g) apoyar las acciones civiles de protección en favor de las víctimas de conflictos o circunstancias excepcionales semejantes, de conformidad con los convenios internacionales vigentes.

3.6 Bibliografía

ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE INTERNACIONAL (2006): Position Paper on Political Aspects of Food Aid, Policy Paper – Technical and Research Department, junio de 2006.

Barrett C. & Maxwell D. (2005), *Towards A Global Food Aid Compact*, Cornell University.

Clay E., Riley B. & Urey I. (2005), *An Assessment of the Developmental Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status, Report to the Working Group on Aid effectiveness and Donor Practices, of the DAC*. (DCD/DAC/EFF(2004/9) Development Co-operation Directorate, OECD, Paris.

Devereux, S. (2006), *Distinguishing between chronic and transitory food insecurity in emergency needs assessments*, SENAC, WFP, Rome.

Department for International Development (2002), *Eliminating Hunger- Strategy for Achieving the Millennium Development Goal on Hunger*, mayo de 2002.

Department for International Development (2006), *Saving lives, relieving suffering, protecting dignity: DfID's Humanitarian Policy*, 2006.

Dilley M. and Boudreau T.E. (2001), *Coming to terms with vulnerability: a critique of the food security definition*. Food Policy, Volume 26, Number 3, pp. 229-247(19).

Comisión Europea (2001), *Evaluación de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo* COM (2001) 153 final of 23.04.2001.

Comisión Europea (2004), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Perspectivas financieras 2007 – 2013*, COM(2004) 487 final de 14.7.2004..

Comisión Europea (2007): *Food security thematic programme thematic strategy paper and multi-annual indicative programme 2007-2010*, Documento C/2007/1924 de 4.5. 2007.

FAO (1996): *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Declaración de Roma y Plan de Acción*. Octubre de 1996.

FAO (2006): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma.

GHD (2003): *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*. Refrendado en Estocolmo, 17 de junio de 2003.

Maxwell D *et al.* (2008), *Emergency Food Security Interventions*, Encargado y publicado por la Humanitarian Practice Network del ODI.

Maxwell D. *et al.* (2008), *Rethinking Food Security in Humanitarian Response*, Documento presentado al Foro de Seguridad Alimentaria. Roma, 16-18 de abril de 2008.

Oxfam GB (2002), *Guiding Principles for Response to Food Crises*.

PARTICIP GmbH (2004), *Thematic Evaluation of Food Aid Policy and Food Aid Management and Special Operations in Support of Food Security*, Julio de 2004.

Sen, A.K. (1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press.

Smith L. and Haddad L. (2000), *Overcoming Child Malnutrition in Developing Countries: Past Achievements and Future Choices. Food, Agriculture, and the Environment. Discussion Paper 30*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., U.S.A.

Tefft J., McGuire M. and Maunder N. (2006), *Planning for the Future. An assessment of food security early warning systems in sub-Saharan Africa. Synthesis Report*. FAO, Rome, 2006.

Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, Task Force on Hunger (2005): *Halving Hunger: It Can Be Done; Achieving the Millennium Development Goals*.

Welthungerhilfe (2008), *The Struggle Against Hunger is Determined in Rural Areas*, Policy Paper No 2/2008.

PAM (2006) *Ending Child Hunger and Under-nutrition Initiative: Global Framework for Action*, Executive Board Second Regular Session Roma, 6–10 de noviembre de 2006

PAM (2009) *Gender Policy-Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women in Addressing Food and Nutrition Challenges*, Executive Board First Regular Session, Roma, 9–11 de febrero de 2009.

PAM (2009) WFP *Policy on Disaster Risk Reduction*, présenté lors de la première réunion ordinaire du conseil d'administration, Rome, 9-11 février 2009.

Banco Mundial (1986) *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*.

**Página web
ECHO**



<http://www.facebook.com/ec.humanitarian.aid>

https://twitter.com/eu_echo

<https://twitter.com/kgeorgievaeu>

