



**Normas
Mínimas en
Materia de
Ayuda
Alimentaria**

Normas Mínimas en Materia de Ayuda Alimentaria

Índice

| | |
|---|-----|
| Introducción | 131 |
| 1. Análisis | 135 |
| 2. Necesidades | 146 |
| 3. Selección de Beneficiarios | 150 |
| 4. Gestión de los Recursos | 152 |
| 5. Logística | 155 |
| 6. Distribución | 159 |
| 7. Capacidad en Materia de Recursos Humanos y Formación | 163 |
| Apéndice 1: Otras Cuestiones de Especial Importancia | 166 |
| Apéndice 2: Bibliografía Seleccionada | 169 |

En los anexos 1 y 2 al final de la obra pueden consultarse, respectivamente, el glosario general y una lista de siglas.

Normas Mínimas en Materia de Ayuda Alimentaria

Introducción

Las normas mínimas en materia de ayuda alimentaria son una expresión práctica de los principios y derechos enunciados en la Carta Humanitaria. La Carta centra la atención en las exigencias fundamentales que entraña la acción destinada a sustentar la vida y la dignidad de las personas afectadas por calamidades o conflictos, según se consigna en el corpus del derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Esta es la base sobre la que los organismos humanitarios ofrecen sus servicios. Estos organismos se comprometen a actuar de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y con los demás principios enunciados en el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales. La Carta Humanitaria reafirma la importancia fundamental de tres principios clave:

- el derecho a vivir con dignidad
- la distinción entre combatientes y no combatientes
- el principio de no devolución

Las normas mínimas se dividen en dos grandes categorías: las relacionadas directamente con los derechos de las personas, y las relacionadas con las actuaciones de los organismos que ayudan a lograr que las personas gocen de esos derechos. Algunas de las normas mínimas combinan las dos categorías.

1 Importancia de los alimentos en las situaciones de emergencia

Todas las personas necesitan consumir cantidades adecuadas de alimentos de suficiente calidad para asegurar su salud y bienestar. Si los medios normales de abastecimiento de alimentos de una comunidad se resienten por causa de un desastre, puede requerirse una intervención de ayuda humanitaria. Cuando las personas no pueden tener acceso a alimentos suficientes, es muy probable que adopten estrategias de supervivencia a corto plazo, como la enajenación excesiva de bienes del grupo familiar, que pueden acarrear su empobrecimiento, enfermedades y otras consecuencias negativas a largo plazo. La ayuda alimentaria puede, entonces, ser un mecanismo importante para ayudar a desarrollar la autosuficiencia de la población y restablecer su capacidad para hacer frente a futuras conmociones.

Sin alimentos suficientes, otras intervenciones de asistencia humanitaria serán probablemente menos eficaces. Los casos observables de malnutrición aumentarán, pese a la existencia de programas de nutrición; las intervenciones de salud por sí solas no bastarán para prevenir las enfermedades, agravadas por la falta de una ingesta nutricional adecuada; e incluso si las instalaciones higiénicas son apropiadas, la población seguirá siendo susceptible a contraer enfermedades a causa del debilitamiento del sistema inmunitario y la disminución de las reservas del organismo.

La finalidad de la ayuda alimentaria es:

- Sustentar la vida velando por que las personas afectadas por un desastre tengan una disponibilidad suficiente de alimentos y un acceso adecuado a ellos. (Véase también el capítulo 2, Normas mínimas en materia de nutrición.)
- Proporcionar recursos alimentarios suficientes para eliminar la necesidad de recurrir a estrategias de supervivencia que pueden acarrear consecuencias negativas a largo plazo para la dignidad humana, la viabilidad de la familia, la seguridad de la subsistencia y el medio ambiente.
- Posibilitar la transferencia o sustitución a corto plazo de los ingresos de las personas afectadas para que puedan invertir los recursos familiares en la recuperación.

Las mujeres habitualmente asumen la responsabilidad general de la alimentación de la familia, y como ellas y sus hijos son los beneficiarios principales de la ayuda alimentaria, tienen una importante función que cumplir contribuyendo a que los programas de ayuda alimentaria sean equitativos, apropiados y de fácil acceso. Será necesario tener en cuenta las funciones que se asignan a uno y otro sexo y las prácticas culturales que es probable afecten a la forma de acceso de las mujeres y de los hombres a

la ayuda alimentaria; y habrá que adoptar medidas para vigilar y prevenir la violencia sexista o la explotación sexual en los puntos de distribución de alimentos y actuar contra ella. Por ello, es importante alentar la participación de las mujeres en la formulación y ejecución de los programas de ayuda alimentaria siempre que sea posible.

2 Guía del presente capítulo

El capítulo se divide en siete secciones, cada una de las cuales comprende lo siguiente:

- **Las normas mínimas**, en las que se especifican los niveles mínimos que deben alcanzarse en cada área considerada.
- **Indicadores clave**, que son "señales" que permiten verificar si se ha cumplido la norma. Constituyen un medio de medir y dar a conocer los efectos o los resultados de los programas así como la eficacia de los procedimientos y métodos utilizados. Pueden ser de índole cualitativa o cuantitativa.
- **Notas de orientación**, que incluyen referencias a aspectos concretos que es preciso considerar al aplicar la norma y los indicadores en diferentes situaciones; orientaciones acerca del mejor modo de resolver dificultades de orden práctico, y asesoramiento sobre cuestiones de carácter prioritario. También pueden incluir comentarios sobre cuestiones de especial importancia referentes a la norma o los indicadores, y señalar problemas, controversias o lagunas en los conocimientos en determinada materia. Llenar esas lagunas ayudará a mejorar las normas mínimas en materia de ayuda alimentaria en el futuro.

En el apéndice 1 del presente capítulo se señalan otras cuestiones de especial importancia, y en el apéndice 2 se presenta una bibliografía seleccionada.

Las normas se han elaborado y se presentan conforme a un orden deliberado. La primera sección se ocupa del análisis del problema y la participación de las personas afectadas por el desastre. Las demás secciones (necesidades nutricionales, selección de beneficiarios, gestión de los recursos, logística y distribución), que siguen una progresión lógica, abarcan los principales aspectos del programa de ayuda alimentaria. La sección 7 se aplica a todo el trabajo y se ocupa de cuestiones relativas a la capacidad humana necesaria para ejecutar con eficacia los programas de ayuda alimentaria.

Se hace referencia a las normas técnicas de otros sectores cuando es pertinente para subrayar la estrecha vinculación del trabajo en un sector con el trabajo en otros sectores y señalar que el progreso en un área depende del alcanzado en otras.

En particular, hay estrechas vinculaciones entre las normas en materia de ayuda alimentaria y las referentes a la nutrición. Los dos sectores se superponen por lo que respecta a los tipos de información requerida para la evaluación inicial de la situación y la determinación de las necesidades. También tienen puntos en común con respecto a la definición de las necesidades nutricionales (y, por ende, las alimentarias).

Su presentación en capítulos separados obedece a tres razones. En primer lugar, la finalidad de los programas de nutrición en situaciones de emergencia no se limita a la toma de decisiones sobre las necesidades de ayuda alimentaria. En segundo lugar, la programación de la ayuda alimentaria conlleva requisitos específicos concernientes a los procedimientos de gestión financiera y logística; reunir los dos sectores hubiera resultado en un capítulo demasiado extenso y demasiado amplio. En tercer lugar, la nutrición no se circunscribe simplemente a la ayuda alimentaria, sino que guarda relación con cuestiones más amplias de seguridad alimentaria. La ayuda alimentaria puede ser un componente de cualquier intervención relacionada con la seguridad alimentaria, por lo que se necesitan normas adicionales que abarquen esta área.

Las Normas Mínimas

1 *Análisis*

Los programas destinados a satisfacer las necesidades de poblaciones afectadas por desastres deben basarse en una cabal comprensión de la situación, incluidos los factores políticos y los relativos a la seguridad, así como en la evolución prevista. Los damnificados, los organismos humanitarios, los donantes y las autoridades locales necesitan saber que las intervenciones son apropiadas y eficaces. Por eso, es imperativo proceder al análisis de los efectos del desastre y del impacto del propio programa de ayuda alimentaria. Si la determinación del problema y su comprensión no son correctas, será difícil, y hasta imposible, llevar a cabo una acción acertada.

El análisis de la necesidad de prestar ayuda alimentaria a una población afectada por un desastre presenta dificultades especiales. El desastre puede reducir directamente el acceso de la población a los alimentos, al afectar la producción o las reservas de alimentos de las familias; o bien reducirlo indirectamente al impedir el acceso a los mercados, por ejemplo. A veces, la ayuda alimentaria es sólo uno de los medios de restablecer el acceso de la población a los alimentos; otros pueden ser la reparación de los caminos después de un terremoto o la venta de alimentos para estabilizar los precios del mercado.

Excepto los casos concretos de desplazamientos de población en que los damnificados no tengan acceso alguno a los alimentos, las poblaciones afectadas por desastres a menudo pueden abastecerse parcialmente de alimentos con sus propios recursos. No existe ninguna técnica de evaluación práctica que permita distinguir con precisión las diferentes necesidades de ayuda alimentaria de los grupos familiares de una población. En consecuencia, es imposible determinar exactamente las necesidades de ayuda alimentaria de una población excepto cuando ésta depende enteramente de esa ayuda para sobrevivir. No obstante, se debe contar con una estimación demográfica acordada. También hay limitaciones prácticas en cuanto a la exactitud con que se puede asignar la ayuda alimentaria a quienes la necesitan. Es importante estar al corriente de estas dificultades prácticas al aplicar las normas relativas al análisis.

Estas normas se aplican antes de iniciar cualquier programa y a lo largo de todo el ciclo del programa. El análisis comienza con una evaluación inicial inmediata que permite determinar el impacto del desastre y qué conviene hacer en caso de que se decida intervenir. Prosigue con la vigilancia, que permite conocer en qué medida el programa contribuye a la satisfacción de las necesidades y determinar los cambios que se requieran. Se realiza luego una evaluación posterior, cuya finalidad es determinar el grado de eficacia global del programa y extraer enseñanzas para el futuro.

Dado que las técnicas para evaluar las necesidades alimentarias en un caso de desastre son limitadas, es fundamental que todos los interesados compartan la información y los conocimientos pertinentes para tener un conocimiento cabal de los problemas y lograr que la asistencia humanitaria se preste de manera coordinada. Registrar y difundir la información originada en el proceso de análisis contribuye a la amplia comprensión de las consecuencias adversas para la salud pública y otras consecuencias para la subsistencia que acarrearán los desastres, y puede ayudar en la elaboración de mejores estrategias de prevención de desastres y mitigación de sus consecuencias.

Norma 1 relativa al análisis: evaluación inicial

Antes de adoptar cualquier decisión de carácter programático, se debe tener una comprensión cabal de las condiciones básicas que crean riesgos de inseguridad alimentaria y de la necesidad de ayuda alimentaria.

Indicadores clave

- Se procede de inmediato a una evaluación inicial conforme a procedimientos internacionalmente aceptados; la labor está a cargo de personal con la debida experiencia.
- La evaluación inicial se realiza en cooperación con un equipo multisectorial (agua y saneamiento, nutrición, alimentos, refugios, y salud), las autoridades locales, mujeres y hombres de la población afectada y los organismos humanitarios que se proponen brindar su asistencia.
- La información se recoge y se presenta de modo tal que permite que el proceso de adopción de decisiones sea coherente y transparente.
- Los datos se desglosan por sexo y por edad.

- La información recogida abarca los siguientes aspectos:
 - Alcance y naturaleza de todo desplazamiento de población.
 - Acceso de la población a los alimentos antes del desastre, lo que incluye:
 - los medios normales de acceso a los alimentos de que disponía la población afectada antes del desastre, incluidas eventuales consideraciones estacionales;
 - los factores de orden social, económico y político que influían en el acceso de la población afectada a los alimentos antes del desastre, incluidas las variaciones entre distintas poblaciones de la zona de que se trata.
 - Datos y análisis de los efectos del desastre sobre el acceso de la población a los alimentos, que se refieren a lo siguiente:
 - Morbilidad y malnutrición.
 - Efectos directos del desastre en grupos familiares con distintas características económicas.
 - Efectos indirectos en la economía y la economía política generales, en particular los cambios de la oferta, la demanda y los precios en el mercado y los cambios en el control político del abastecimiento de alimentos.
 - Factores que afectan la seguridad de la población y limitaciones a la libertad de circulación y acceso.
 - Pruebas de que las familias no pueden paliar la insuficiencia de alimentos.
 - Necesidades relativas de los distintos grupos de la población (por ej., respecto de la edad, género, etc.).
 - Medida en que es necesaria una intervención para evitar el empobrecimiento por la pérdida de sus bienes productivos o la adopción de medidas extremas para obtener ingresos.
 - Posibles efectos negativos de la ayuda alimentaria.
- Se formulan recomendaciones acerca de la necesidad de asistencia externa y de las opciones disponibles. Si se requiere esa asistencia, se añaden recomendaciones sobre las prioridades, una

estrategia de intervención y los recursos necesarios. Se toman en consideración:

- El tamaño, el alcance y la duración de un programa de ayuda alimentaria.
 - El número estimado de personas afectadas y las características demográficas.
 - La estructura social y política de la población.
 - La capacidad y los recursos locales.
 - Las necesidades de los grupos expuestos a mayores riesgos.
 - Las condiciones de acceso a la población afectada y los mejores métodos de facilitar los alimentos.
 - El tiempo que pueda ser necesaria la ayuda alimentaria.
 - La infraestructura y los recursos logísticos necesarios para apoyar la distribución eficaz de la ayuda alimentaria; la infraestructura local y los servicios e instalaciones existentes.
 - Los factores que inciden en la seguridad personal de la población afectada: las amenazas concretas a la seguridad con que se enfrentan los grupos vulnerables, especialmente las mujeres y las adolescentes, se tienen en cuenta al formular los programas de ayuda alimentaria.
 - Los posibles efectos negativos inmediatos de la prestación de la ayuda alimentaria, en particular, los desplazamientos de la población hacia los lugares de distribución de alimentos; el aumento de la inseguridad en los alrededores de esos lugares; la despoblación de zonas de producción agrícola; la desorganización de los mercados locales, y la disminución de la producción agrícola.
 - Las previsiones sobre las consecuencias y el impacto ambiental a largo plazo que pueden tener las intervenciones propuestas.
- Se elabora un informe de evaluación inicial en el que se consignan las áreas clave así como recomendaciones apropiadas.
 - Las conclusiones de la evaluación inicial se comparten con otros sectores, las autoridades locales, los organismos humanitarios participantes, y representantes de ambos sexos de la población afectada.

Notas de orientación

1. **Procedimientos de evaluación inicial internacionalmente aceptados:** véanse MSF (1995), Young (1992) y PMA/ACNUR (diciembre de 1997).
2. **Puntualidad:** la puntualidad es un aspecto esencial de la evaluación inicial, tarea que hay que llevar a cabo lo antes posible después de producirse el desastre. Por regla general, debiera elaborarse un informe dentro de la semana siguiente a la llegada al lugar del desastre, aunque esto depende de las circunstancias del caso de que se trate y de la situación general.
3. **Participantes en la evaluación inicial:** en esta tarea debería incluirse a personas capaces de obtener información de todos los grupos de la población afectada de manera culturalmente aceptable, especialmente por lo que respecta al análisis de género y las competencias lingüísticas. Lo ideal sería que participara un número equilibrado de hombres y mujeres.
4. **Procedimiento de evaluación:** antes de comenzar el trabajo sobre el terreno, todos los participantes deberían acordar el procedimiento para realizar la evaluación inicial y se deberían asignar en consonancia las tareas específicas a ese respecto.
5. **Obtención de información:** hay muchas técnicas diferentes para obtener información, por lo que es preciso escogerlas cuidadosamente, seleccionando las que convengan a la situación y al tipo de información requerida. Por regla general, conviene recoger información con más frecuencia cuando la situación evoluciona más rápidamente, y cuando se producen acontecimientos de especial importancia, como nuevos movimientos de población o un brote epidémico de diarrea. Aunque toda evaluación inicial tal vez deba hacerse con rapidez y sin demasiado refinamiento, el análisis mejorará a medida que se disponga de más tiempo y más datos. Las listas de verificación son un medio útil de cerciorarse de que se han examinado todas las cuestiones fundamentales.
6. **Fuentes de información:** es importante conseguir información ya existente, en la que se incluyen publicaciones disponibles, material histórico pertinente y datos relativos a la situación anterior a la emergencia. También son provechosas las discusiones con personas idóneas, bien informadas, incluidos los donantes, personal de organismos humanitarios y de la administración pública nacional, especialistas locales, dirigentes de la comunidad de ambos sexos, ancianos, personal de salud, maestros, comerciantes, etc. Las discusiones en grupo con miembros de la

población afectada pueden proporcionar información útil sobre prácticas y creencias. Otras fuentes de información son los sistemas de alerta temprana y las evaluaciones sobre vulnerabilidad así como los planes nacionales o regionales de preparación para casos de desastre.

Tanto los métodos empleados para obtener información como los límites de su fiabilidad se deben comunicar con claridad. Nunca se debe presentar la información de modo tal que dé una imagen engañosa de la situación real.

7. **Cuestiones implícitas:** el conocimiento de los derechos de las personas afectadas por desastres, conforme al derecho internacional, debe servir de base a la evaluación inicial. Tanto ésta como el análisis ulterior deben revelar un conocimiento apropiado de los problemas estructurales, políticos, de seguridad, económicos, demográficos y ambientales subyacentes que inciden en la vida de la zona. Es imperativo tomar en cuenta la experiencia previa y las opiniones de los damnificados al analizar la dinámica y el impacto de la nueva emergencia. Por ello, es preciso contar con la competencia técnica y los conocimientos locales tanto en la recogida de datos como en el análisis de los recursos, capacidades, vulnerabilidades y necesidades. También deberán considerarse las condiciones de vida de la población desplazada y no desplazada de la zona antes de la emergencia e inmediatamente después.
8. **Ganado:** cuando la cría de ganado es un medio de vida muy importante, en la evaluación inicial y el análisis se debe determinar la índole y la magnitud de las amenazas para la salud y la vida del ganado. Se deben considerar como indicadores de la intensidad de la amenaza la relación de intercambio entre ganado y cereales, la venta precipitada de animales, los problemas en relación con los derechos de pastoreo y acceso al agua, y el acceso a los servicios veterinarios.
9. **Grupos expuestos a mayores riesgos:** se deben tener en cuenta las necesidades de los grupos expuestos a daños adicionales, entre los que cabe mencionar a las mujeres, los adolescentes, los menores no acompañados, los niños, los ancianos y las personas con discapacidades. También habrá que determinar los papeles y funciones que incumben a las personas de uno y otro sexo en el sistema social.
10. **Recuperación:** en la evaluación inicial deberían recogerse ideas y análisis en relación con el período de recuperación posterior al desastre, de manera que las intervenciones destinadas a satisfacer las necesidades inmediatas sirvan para favorecer la recuperación de la población damnificada.

Norma 2 relativa al análisis: vigilancia y evaluación

Se deben vigilar y evaluar el funcionamiento del programa de ayuda alimentaria y los cambios de la situación que puedan incidir en ellos.

Indicadores clave

- La información que se reúne con fines de vigilancia y evaluación es útil y oportuna; se registra y analiza de manera precisa, lógica, coherente y transparente.
- Se han establecido sistemas que permiten vigilar el nivel, los movimientos y la distribución de las existencias.
- Se ha establecido un sistema de vigilancia de la cadena de abastecimiento que permite determinar problemas que requieren la adopción de medidas correctivas.
- Se controla la calidad del sistema de distribución de alimentos.
- Gracias al seguimiento del usuario final mediante visitas y entrevistas a las familias, los beneficiarios pueden proporcionar retroinformación sobre la eficacia de la intervención en materia de ayuda alimentaria.
- Se preparan con regularidad informes analíticos sobre las repercusiones de la emergencia y del programa en la situación nutricional. También se presentan informes sobre todo cambio de las circunstancias y otros factores que pueden justificar la modificación del programa.
- Se han establecido sistemas que posibilitan una corriente de información entre el programa, otros sectores, la población afectada, las autoridades locales competentes, los donantes y otros interesados, cuando es preciso.
- Las actividades de vigilancia proporcionan información sobre la eficacia del programa para satisfacer las necesidades de los diferentes grupos de la población afectada.
- Se consulta sistemáticamente y se hace participar en las actividades de vigilancia a mujeres, hombres y niños de la población afectada.
- El programa se evalúa con referencia a objetivos declarados y normas mínimas acordadas a fin de medir su eficacia y su repercusión globales en la población afectada.

Notas de orientación

1. **Deber:** a los organismos que llevan a cabo programas de ayuda alimentaria se les confían considerables recursos en beneficio de personas cuyas posibilidades de acceso a los alimentos se han visto gravemente comprometidas. Lo mismo que en el caso de otros recursos, los organismos tienen el deber de vigilar cómo se utiliza la ayuda alimentaria y los fondos asignados al programa.
2. **Utilización de la información procedente de la vigilancia:** toda emergencia es inestable y dinámica por definición. Por eso, es indispensable disponer regularmente de información actualizada para cerciorarse de que los programas siguen siendo pertinentes. La información obtenida gracias a la vigilancia continua de los programas debe incorporarse a los exámenes y evaluaciones. En ciertas circunstancias, puede ser necesario modificar la estrategia para hacer frente a cambios importantes de la situación o de las necesidades.
3. **Utilización de la información procedente de la evaluación inicial:** la información generada por el proceso de evaluación inicial se utiliza en actividades de vigilancia y evaluación del programa de ayuda alimentaria.
4. **Las actividades de vigilancia pueden comprender las siguientes:** verificación sistemática de los documentos de inventario y presentación de informes sobre los movimientos de los productos; controles independientes de la cantidad y la equidad de la distribución; examen de los registros de distribución y verificaciones al azar de las raciones recibidas; visitas al azar a grupos familiares que reciben ayuda alimentaria para evaluar la aceptabilidad y utilidad de la ración.
5. **Visitas a las familias:** la vigilancia mediante visitas a las familias de una muestra proporciona información respecto de la aceptabilidad de la ración y sobre cómo se utiliza. Esas visitas también permiten determinar qué personas satisfacen los criterios de selección pero no reciben ayuda alimentaria.
6. **Efectos más amplios:** en la vigilancia se debe examinar qué efectos tiene el sistema de distribución de alimentos en el ciclo agrícola, las condiciones del mercado, la disponibilidad de insumos agrícolas y las actividades agrícolas.
7. **Seguridad:** la vigilancia de los puntos de distribución de alimentos es decisiva para conseguir que la distribución sea segura y equitativa, particularmente para las mujeres y los niños.
8. **Utilización y difusión de la información:** la información que se recoge debe estar directamente relacionada con el programa, en otras palabras, debe ser provechosa y utilizable. Además, ha de ponerse a disposición, según proceda, de otros sectores y organismos así como de las poblaciones afectadas. El medio de comunicación empleado (método de difusión, idioma, etc.) será adecuado a la audiencia a la que esa información se destine.
9. **Personas que participan en la vigilancia:** cuando la vigilancia requiere consultas, debería incluirse en la tarea a personas capaces de obtener información de todos los grupos de la población afectada de manera culturalmente aceptable, especialmente por lo que respecta al género y las competencias lingüísticas. Se alentará la participación de las mujeres.
10. **Evaluación:** la evaluación es importante porque sirve para medir la eficacia de la acción, sacar enseñanzas para futuras actividades de preparación para casos de desastre, mitigación y asistencia humanitaria, y fomentar la responsabilidad. La evaluación a que se hace referencia aquí comprende dos procesos interrelacionados:
 - a) la evaluación interna del programa, que normalmente realiza el personal como parte del análisis y el examen sistemáticos de la información procedente de la vigilancia. El organismo humanitario también debe evaluar la eficacia de todos sus programas relacionados con una situación de desastre determinada o comparar sus programas referentes a diferentes situaciones.
 - b) la evaluación externa, en cambio, puede formar parte de una actividad de evaluación más amplia realizada por los organismos y los donantes, y puede tener lugar, por ejemplo, una vez que ha terminado la fase crítica de la situación de emergencia. Al realizar las evaluaciones, es importante que las técnicas y los recursos utilizados sean compatibles con la escala y la naturaleza del programa, y que en el informe se describan la metodología empleada y los procedimientos seguidos para sacar las conclusiones. Los resultados de las evaluaciones deben comunicarse a todos los agentes de asistencia humanitaria, incluida la población afectada.

Norma 3 relativa al análisis: participación

La población afectada por un desastre debe tener la oportunidad de participar en la formulación y ejecución del programa de asistencia.

Indicadores clave

- Se consulta y se hace participar en la toma de decisiones relacionadas con la evaluación inicial de las necesidades y la formulación y ejecución del programa a miembros de uno y otro sexo de la población afectada por el desastre.
- Las mujeres y los hombres de la población damnificada reciben información acerca del programa de asistencia y tienen la oportunidad de formular observaciones al respecto al organismo de asistencia pertinente.

Notas de orientación

1. **Equidad:** la participación de la población afectada por el desastre en la adopción de decisiones y en la formulación y ejecución de los programas contribuye a que éstos sean equitativos y eficaces. Debe ponerse especial empeño en lograr la participación de las mujeres así como una representación equilibrada de ambos sexos en el programa de asistencia. La participación en el programa de ayuda alimentaria también puede servir para reforzar el sentido de dignidad y valor de las personas en momentos de crisis. Esa participación genera un sentido de comunidad y pertenencia que puede contribuir a la seguridad tanto de quienes reciben la asistencia como de quienes están encargados de su prestación.
2. **La población puede participar en el programa de ayuda alimentaria de diferentes maneras:** por ejemplo, colaborando en forma remunerada o voluntaria en la manipulación y distribución de los alimentos; participando en los comités de distribución, interviniendo en la adopción de decisiones sobre los niveles de las raciones y los criterios de selección; difundiendo información sobre las distribuciones de alimentos; facilitando listas de familias; ayudando en el control de las muchedumbres y las tareas de seguridad.

3. **Comités de coordinación:** los comités de coordinación contribuyen a promover la participación de la población en el programa de asistencia. Se debe velar por que sean verdaderamente representativos de la población afectada, para lo cual en su composición se tendrán en cuenta factores tales como el género, la edad, la etnicidad, y la situación socioeconómica. También tendrán que estar representados dirigentes políticos destacados, dirigentes comunitarios de ambos sexos y líderes religiosos. Al establecerse un comité, se deberán acordar sus funciones.
4. **Recabar opiniones:** la participación también puede lograrse mediante la organización sistemática de consultas de opinión y discusiones, que podrán celebrarse durante la distribución, en visitas domiciliarias o en el curso de entrevistas sobre problemas o preocupaciones individuales. Las discusiones en grupo con miembros de la comunidad afectada pueden proporcionar información útil sobre las creencias y prácticas culturales.

2 Necesidades

La evaluación y el análisis iniciales de la situación de emergencia permitirán determinar las propias fuentes de alimentos y de ingresos de la población afectada y conocer la cantidad y el tipo de ayuda alimentaria que se necesita para que la población en su conjunto se mantenga en un estado nutricional aceptable.

La norma relativa a las necesidades en materia de ayuda alimentaria se basa en las estimaciones de planificación de la OMS para una población típica (para más detalles, véase el apéndice 2 del capítulo 2, Necesidades nutricionales).

Se pueden determinar necesidades de ayuda alimentaria respecto de:

Una ración general para proporcionar una cesta completa de alimentos básicos en cantidades suficientes a fin de satisfacer las necesidades nutricionales (véanse los indicadores que figuran a continuación).

Una ración complementaria para proporcionar uno o dos alimentos básicos a modo de complemento de los alimentos disponibles a que tiene acceso la población afectada (por ejemplo, legumbres y aceites para complementar los cereales que se pueden conseguir localmente).

Una ración suplementaria para proporcionar alimentos específicos que enriquezcan la ración general a fin de satisfacer las necesidades de grupos determinados. Por regla general, se tratará de grupos compuestos de personas afectadas de malnutrición, niños pequeños y/o mujeres embarazadas o madres lactantes.

Norma relativa a las necesidades en materia de ayuda alimentaria

La cesta de alimentos y las raciones se deben diseñar de modo que compensen la diferencia entre las necesidades de alimentos de la población afectada y los que ésta puede obtener de sus propias fuentes.

Indicadores claves

- Las necesidades nutricionales se basan en las siguientes estimaciones de planificación inicial de la OMS:
 - 2.100 kcal por persona por día;
 - 10%-12% de la energía total procede de las proteínas;
 - 17% de la energía total procede de los lípidos;
 - ingesta adecuada de micronutrientes gracias al consumo de alimentos frescos o enriquecidos.
- En las estimaciones sobre las fuentes de alimentos e ingresos de la población se tienen en cuenta, entre otras cosas:
 - las oportunidades de comercialización y obtención de ingresos;
 - las posibilidades de obtener forrajes y alimentos silvestres;
 - las estaciones agrícolas y el acceso a bienes de producción;
 - las fuentes de ingreso y estrategias de supervivencia.
- En el nivel de las raciones se tiene en cuenta, entre otras cosas:
 - las necesidades nutricionales generales;
 - las necesidades específicas de los grupos vulnerables;
 - el acceso a otras fuentes de alimentos y/o ingresos.
- En la selección de los productos alimenticios se tiene en cuenta, entre otras cosas:
 - la disponibilidad local y la repercusión en el mercado;
 - la aceptabilidad y la preparación locales;
 - la conveniencia y composición desde el punto de vista de la nutrición;
 - las necesidades de combustible para cocinarlos;
 - otros factores nutricionales (véase en el capítulo 2 la norma 3 relativa al apoyo general en materia de nutrición).

Notas de orientación

1. **Valor de referencia inicial:** se recomienda que el valor de referencia inicial de 2.100 kcal por persona por día se utilice como cifra de planificación cuando aún no se conocen los factores de ajuste. El CICR utiliza como punto de referencia una ración de 2.400 kcal por persona por día. Las 300 kcal adicionales permiten satisfacer las necesidades de grupos específicos atendidos en programas de alimentación suplementaria. (Véanse en el capítulo 2 las normas en materia de nutrición. Véase también PMA/ACNUR (1997), *Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs in Emergencies*.)
2. **Coordinación:** todas las organizaciones que intervienen en la prestación de ayuda alimentaria deben adherirse al criterio de que la asistencia sea coordinada. Los programas de ayuda alimentaria mal coordinados pueden agravar los problemas existentes o crear otros nuevos. Algunos grupos pueden resultar excesivamente atendidos, mientras otros quedan injustamente privados de atención. Si los niveles de las raciones, las cestas de alimentos y/o los criterios de selección son diferentes, puede ocurrir que las personas acudan adonde creen que obtendrán la mayor ventaja. También es importante coordinar las grandes compras locales de alimentos básicos; de lo contrario, se pueden crear problemas, como por ejemplo, que los organismos compitan entre sí, y que aumenten los precios. El exceso de compras puede provocar escasez y aumentos de precios que afecten a la población no beneficiaria. Trabajar de consuno a fin de acordar políticas y actividades de ayuda alimentaria contribuye a que las intervenciones ganen en eficacia y también puede servir para estabilizar una situación inestable.
3. **Ajustar el nivel de las raciones:** las poblaciones afectadas por desastres naturales pueden adoptar estrategias que les permitan hacer frente a buena parte de sus necesidades alimentarias (por ej., cosecha/recuperación temprana de los cultivos, ventas de ganado, prestaciones remuneradas). En tal caso, el nivel de las raciones puede reducirse con respecto al valor de referencia inicial.
4. **Otros casos de déficit alimentario:** se deben hacer evaluaciones periódicas de la seguridad alimentaria de las familias a cargo de una mujer o una adolescente para conocer qué casos de déficit alimentario quedan fuera de las categorías de evaluación normales.
5. **Utilización temprana de la ayuda alimentaria:** recurrir tempranamente a la ayuda alimentaria para paliar insuficiencias previstas en respuesta

a desastres latentes puede redundar en una disminución de la necesidad de ayuda ulterior y en una menor descapitalización de las familias, haciendo así más fácil la recuperación.

6. **Evaluación del combustible:** al evaluar las necesidades alimentarias, se debe hacer una evaluación del combustible para que los beneficiarios puedan cocinar sus alimentos de forma que se eviten efectos adversos para su salud o la degradación del medio ambiente. Los organismos deben suministrar combustible apropiado o establecer un programa de recolección de leña, que estará convenientemente supervisado en aras de la seguridad de las mujeres y los niños que la recogen. Se deben facilitar molinos de cereales para reducir el tiempo de cocción. (Véase en el capítulo 2, Nutrición, la norma 4 relativa al apoyo general en materia de nutrición: manipulación e higiene de los alimentos.)
7. **Alimentos poco conocidos:** cuando la cesta de alimentos contiene productos poco conocidos, se deben facilitar instrucciones para cocinarlos a las mujeres y a otras personas que preparan alimentos a fin de lograr la mayor aceptación posible y reducir al mínimo la pérdida de nutrientes.
8. **Artículos esenciales distintos de los alimentos:** es importante velar por que sea suficiente la provisión de artículos esenciales distintos de los alimentos, como el jabón. Cuando faltan esos artículos, puede ocurrir que para obtenerlos los beneficiarios de la ayuda alimentaria comercialicen productos alimenticios. (Véase en el capítulo 4, Refugios y planificación de emplazamientos, las normas relativas a los enseres domésticos.)
9. **Productos alimenticios adicionales:** en ciertos momentos del año (por ej., la temporada de siembra) o en períodos determinados de crecida actividad, se pueden suministrar productos alimenticios adicionales para satisfacer las necesidades calóricas. En casos de inseguridad alimentaria, puede ser conveniente distribuir productos alimenticios al mismo tiempo que se distribuyen semillas. De este modo se evita que las semillas se consuman, sean objeto de trueque o se vendan para obtener alimentos, al tiempo que se proporciona a la población energía adicional para el desbroce de los campos y la siembra.
10. **Apoyo a la recuperación:** véase el apéndice 1 del presente capítulo.

3 Selección de Beneficiarios

Norma relativa a la selección de beneficiarios

Los beneficiarios de la ayuda alimentaria deben seleccionarse habida cuenta de sus necesidades de alimentos y/o su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

Indicadores clave

- Los objetivos concernientes a la selección de beneficiarios son acordados entre las autoridades coordinadoras, representantes de ambos sexos de la población afectada y los organismos de ejecución.
- Los criterios de selección están claramente documentados, ya sea por lo que respecta al o a los grupos de población o a la localización geográfica.
- El sistema de distribución es objeto de vigilancia para cerciorarse de que se respetan los criterios de selección.

Notas de orientación

1. **Entre los objetivos de la selección de beneficiarios pueden figurar cualquiera de los siguientes:**
 - salvar vidas, si el estado nutricional de las personas es una preocupación inmediata;
 - reforzar la seguridad alimentaria y/o la economía local;
 - proteger el estado nutricional o de salud de subgrupos específicos de la población que son psicológicamente vulnerables (como los niños pequeños, los adolescentes, las madres lactantes, las mujeres embarazadas, los ancianos y las personas con discapacidades);
 - preservar los bienes de las familias (en caso de que esos bienes se vendan para satisfacer las necesidades alimentarias);

- suministrar complementos alimenticios a aquellas personas cuya necesidad alimentaria se debe a la vulnerabilidad social/política (por ejemplo, menores separados, refugiados o personas desplazadas, grupos familiares a cargo de una mujer, personas con discapacidades y minorías étnicas o religiosas);
 - utilizar eficazmente los limitados recursos disponibles (ya se trate de los alimentos disponibles, infraestructura logística, personal experimentado, medios de transporte u otros).
2. **Costo:** la distribución de la ayuda alimentaria a personas o subgrupos seleccionados de la población es más costosa que la distribución general. Así pues, si el objetivo de la selección es administrar recursos limitados, es preciso comparar el costo del régimen de selección con las posibles economías.
 3. **Responder al cambio:** puede que sea necesario modificar los objetivos y criterios referentes a la selección de beneficiarios en atención a cambios de las circunstancias. Toda modificación deberá comunicarse con claridad a todos los interesados.

4 Gestión de los Recursos

Los productos alimenticios, como todos los recursos que se confían a los organismos humanitarios, deben ser administrados de manera eficaz y responsable. Muchos organismos utilizan procedimientos de gestión de los productos o las existencias y sistemas de contabilidad normalizados que se basan en los principios de la administración sana y transparente de los recursos. Los sistemas de inventario son fundamentales para preparar los informes destinados a los donantes, y lo que es más importante, proporcionan información a los planificadores y administradores de programas para la adopción de decisiones acerca de las prioridades de servicio respecto de los beneficiarios de la ayuda alimentaria.

Se espera de los organismos que adopten todas las medidas razonables para la custodia de los productos alimenticios en su posesión. El robo o la detracción de la ayuda alimentaria no se puede tolerar; así pues, los contratistas que actúan en nombre de los organismos, como los transportistas y los agentes de expedición, deben asumir responsabilidad por los productos alimenticios en su poder.

Norma relativa a la gestión de los recursos

La gestión, el seguimiento y la rendición de cuentas de los productos y fondos de los programas de ayuda alimentaria se harán conforme a un sistema transparente y verificable.

Indicadores clave

- Se aplican prácticas de administración seguras para mantener a salvo todos los productos alimenticios hasta su distribución a las familias beneficiarias:
 - el depósito es seguro y limpio, y permite proteger los productos contra daños y pérdidas;
 - los proveedores de servicios asumen total responsabilidad por los

productos alimenticios en su poder y acuerdan reembolsar eventuales pérdidas;

- los productos alimenticios son inspeccionados y los que no resultan aptos para el consumo son objeto de certificación y se eliminan de acuerdo con procedimientos estándar;
 - los productos dañados son inspeccionados y recuperados en la mayor medida posible;
 - periódicamente se cotejan los resultados de la verificación física de existencias con los balances de inventario.
- La contratación de bienes y servicios es transparente y justa.
 - Se han establecido sistemas de contabilidad de las existencias y presentación de informes:
 - los conocimientos de embarque permiten comprobar las transacciones;
 - los registros de existencias proporcionan resúmenes de las entradas, salidas y saldos;
 - se determinan y contabilizan todas las pérdidas;
 - se compilan informes de inventario resumidos y se ponen a disposición de quien corresponda.

Notas de orientación

1. **Requisitos relativos a la presentación de informes:** la mayoría de los donantes bilaterales y multilaterales de ayuda alimentaria estipulan los requisitos de información a ese respecto. Los organismos deben conocer esos requisitos y dotarse de los medios para cumplirlos.
2. **Sistema de contabilidad:** *Generally Accepted Commodity Accountability Principles*, publicada por Food Aid Management (1993), proporciona orientación para el establecimiento de un sistema de contabilidad de la ayuda alimentaria.
3. **Certificación:** cuando sea posible, los productos alimenticios que se compren para su distribución deberán ir acompañados de certificados fitosanitarios u otros certificados de inspección que confirmen que son aptos para el consumo humano.
4. **Eliminación de los productos no aptos para el consumo humano:** si una inspección calificada revela que hay productos que no son aptos

para el consumo humano, debe hacerse todo lo posible para impedir que esos productos entren en los mercados locales. Algunos de los métodos de eliminación son su venta para alimento de animales, el entierro o la incineración.

5. **Transparencia:** se deben aplicar procedimientos de contratación justos y transparentes, indispensables para evitar la impresión de que hay favoritismo o de que alguien saca provecho financiero personal. La mayoría de los organismos tienen directrices para la contratación y la compra que cumplen los requisitos exigidos por su condición de entidades no lucrativas o benéficas.
6. **Competencia técnica:** se deben contratar administradores con experiencia en ayuda alimentaria para todos los programas de este tipo para que dirijan y formen personal permanente, y/o establezcan sistemas de gestión de las existencias.
7. **Documentación:** debe disponerse de una reserva suficiente de documentos y formularios para la gestión de las existencias (conocimientos de embarque, registros de existencias, formularios de presentación de informes) en los lugares donde se recibe, se almacena y/o se despacha la ayuda alimentaria para facilitar un rastreo documentado de verificación de las transacciones.
8. **Suministro de información:** la utilización de los medios de comunicación locales o de métodos tradicionales de difusión de noticias debe considerarse como un medio para mantener informada a la población acerca de los suministros y las operaciones de ayuda alimentaria. Esto refuerza la transparencia. Se puede procurar el apoyo de grupos de mujeres de la población afectada para que colaboren en la difusión de información sobre los programas de ayuda alimentaria en la comunidad.

5 Logística

Los organismos deben tener capacidad suficiente para ocuparse de la logística de los programas de ayuda alimentaria. Si se dispone de ayuda alimentaria pero los organismos no tienen recursos y sistemas adecuados para entregarla a la población afectada, el programa fracasará. El objetivo de la gestión logística es entregar los productos correctos en el lugar correcto, en buenas condiciones y tiempo oportuno, por el precio adecuado.

El peso y el volumen de la ayuda alimentaria necesaria para el sustento de una población de gran tamaño gravemente afectada por un desastre puede representar miles de toneladas. El traslado físico de los productos alimenticios hasta el punto de distribución puede requerir una extensa red de compradores, agentes de expedición, transportistas y receptores, así como múltiples manipulaciones y transbordos de un medio de transporte a otro. Estas redes, o cadenas de abastecimiento, se configuran utilizando una serie de contratos y acuerdos en los que se definen las funciones y tareas y se establecen responsabilidades e indemnizaciones entre las partes contratantes.

El establecimiento de una cadena de abastecimiento supone la cooperación entre donantes, organismos humanitarios y autoridades locales. Cada parte tiene funciones y tareas específicamente definidas, que constituyen un eslabón o una serie de eslabones de la cadena de abastecimiento. Como la cadena no es más sólida que su eslabón más débil, todas las partes interesadas en la logística de la ayuda alimentaria comparten por igual la responsabilidad de mantener una corriente de alimentos suficientes que permita satisfacer los objetivos de distribución y cumplir los calendarios fijados por el programa de ayuda alimentaria.

Norma relativa a la logística

Los organismos deben tener la necesaria capacidad técnica y de organización para ocuparse de la compra, la recepción, el transporte, el almacenamiento y la distribución de los productos alimenticios de manera segura, eficaz y eficiente.

Indicadores clave

- Se ha establecido la cadena de abastecimiento, que comprende la compra, la documentación, el transporte, el almacenamiento y la manipulación desde el punto de origen hasta el destino final o el lugar de distribución.
- Se coordinan las compras de productos alimenticios y la contratación de recursos y servicios logísticos locales; se tiene en cuenta el impacto en el mercado local.
- Los organismos comparten información sobre los niveles de las existencias de la ayuda alimentaria, las llegadas previstas, las distribuciones y toda otra información de interés para la planificación, la previsión y la gestión del flujo y la disponibilidad de la ayuda alimentaria.
- Se confían tareas de gestión logística a personal especial (por ej., planificación y control, importación y despacho aduanero, logística primaria y secundaria, gestión de almacenes y existencias, planificación y administración del transporte, gestión y supervisión de los contratos).
- Los retrasos en la distribución debidos a la falta de un producto no son superiores a dos semanas.

Notas de orientación

1. **Las fuentes de productos para la ayuda alimentaria pueden ser:** transferencias (préstamo o reasignación) de programas existentes que utilizan ayuda alimentaria (programas de organismos o reservas de cereales de los gobiernos); préstamos de abastecedores comerciales o canjes con éstos; compras comerciales (locales, regionales, internacionales); suministro directo de alimentos de organismos donantes bilaterales y multilaterales.
2. **Funciones de los organismos:** en los desastres de gran magnitud, el PMA suele desempeñar un papel fundamental en la movilización de la ayuda alimentaria y en la logística primaria. El PMA puede tener a su cargo

toda la logística de la ayuda alimentaria hasta el punto de entrega en el interior del país (PEIP), situado cerca de la zona afectada. Los asociados en la ejecución (organismos humanitarios o gobiernos) se encargan del transporte desde ese punto hasta el lugar de distribución así como de la distribución de la ayuda a los beneficiarios.

3. **Utilización de servicios locales:** los transportistas y/o agentes de transporte locales o regionales pueden prestar servicios logísticos generales a un cliente en virtud de un contrato y son una valiosa fuente de conocimientos sobre reglamentaciones y procedimientos locales.
4. **Niveles de las existencias:** el seguimiento y pronóstico de los niveles de las existencias a lo largo de la cadena de abastecimiento permite conocer por anticipado insuficiencias o problemas con respecto al abastecimiento de productos alimenticios. Es necesario buscar alternativas y soluciones para evitar o reducir los problemas en la cadena de abastecimiento.
5. **Medición del rendimiento:** los sistemas logísticos de contabilidad e inventario generan información valiosa para medir el rendimiento. Por ejemplo:
 - Los planes de distribución de alimentos se pueden comparar con las entregas efectivas. Las desviaciones excesivas respecto del plan pueden ser un indicio para los administradores de problemas o atascos en el sistema logístico.
 - Los costos presupuestados y reales de cada actividad del sistema logístico (por ej., manipulación, despacho aduanero, almacenamiento, transporte y distribución) se pueden comparar a fin de evaluar el control de costos en el sistema logístico. Las desviaciones extremas del presupuesto pueden ser un indicio para los administradores de ineficiencias y/o economías de escala en el sistema.
 - La relación tonelada-kilómetro se utiliza frecuentemente para medir el rendimiento y la productividad de los camiones de transporte. Las desviaciones extremas respecto de un margen aceptable de actividad pueden ser un indicio para los administradores de problemas en el reparto de tareas a los camiones y/o los tiempos de tránsito y de inmovilización.
 - El "caudal de tráfico" permite medir el volumen de mercancías que se manipulan y que entran y salen del almacén de depósito. Es

útil para determinar la dotación de personal necesaria para un nivel específico de actividad, y puede utilizarse para economizar en los costos y aumentar la productividad.

- El "análisis del circuito" considera la red logística, desde el punto de origen hasta el de destino, como una red de conductos por donde circulan los productos alimenticios. Es útil para hacer una estimación de la duración prevista de las reservas de ayuda alimentaria existentes y establecer un calendario de fechas de entrega para los envíos (a fin de evitar que las reservas caigan por debajo del nivel requerido). Este análisis es fundamental para predecir posibles problemas y planificar los calendarios de compra y entrega.

6. **Vinculaciones con otros sectores:** los principios de buena gestión logística, responsabilidad y transparencia se aplican igualmente a la planificación y la entrega de materiales y suministros destinados a programas de agua y saneamiento, construcción de refugios y apoyo a las familias, y servicios de salud. La logística de las operaciones de ayuda alimentaria sólo difiere de la de otros servicios en que es cuantitativamente más amplia.

7. **Robo:** en todas las etapas de la cadena de abastecimiento hay posibilidades de pérdida de bienes por robo. Se deben idear sistemas de control y almacenamiento de existencias que permitan reducir al mínimo el riesgo de robo. Este problema se acentúa en situaciones de conflicto armado, en las que los alimentos pueden correr el riesgo de pillaje o pueden ser requisados por las fuerzas armadas. Cuando hay grandes cantidades en juego, esto puede ser un factor importante en la economía de la guerra.

6 Distribución

Un método de distribución apropiado es fundamental para la eficacia de la ayuda alimentaria. Por esa razón, la distribución se debe examinar durante la evaluación inicial. La ayuda alimentaria puede distribuirse gratuitamente a toda la población o a segmentos o grupos específicos de ésta. También se puede distribuir como forma de pago por un trabajo o comercializarse en los mercados para resolver problemas de abastecimiento.

La equidad en el proceso de distribución es de primordial importancia y se debe alentar la participación de miembros de la población afectada por el desastre en la adopción de decisiones y la ejecución. Es preciso informar a la población acerca de la cantidad y el tipo de las raciones alimentarias que se han de distribuir, y los beneficiarios deben tener la seguridad de que el proceso de distribución es justo y de que reciben lo prometido. Se debe explicar y entender cualquier tipo de diferencia que exista entre las raciones, por ejemplo las raciones modificadas que se entregan a los grupos expuestos a mayores riesgos.

Norma relativa a la distribución

El método de distribución de alimentos debe ser equitativo y adecuado a las condiciones locales. Los beneficiarios deben ser informados de la ración a que tienen derecho y de su justificación.

Indicadores clave

- La población está informada de la cantidad y el tipo de raciones que se han de entregar en cada ciclo de distribución, y se explican los motivos de eventuales diferencias con respecto a las normas establecidas.
- Los beneficiarios reciben las cantidades y tipos previstos de productos alimenticios.
- La distribución se realiza en lugares de fácil acceso y en momentos apropiados para reducir al mínimo las perturbaciones de la actividad cotidiana.

- Los beneficiarios participan en la decisión acerca del método de distribución más eficaz y equitativo posible; se consulta a las mujeres que participan en pie de igualdad en la adopción de decisiones.
- Al decidir la frecuencia de las distribuciones (mensuales o más frecuentes) se tiene en cuenta lo siguiente:
 - el costo del transporte de los productos alimenticios desde el centro de distribución;
 - el tiempo empleado en el trayecto hasta y desde el centro de distribución;
 - la seguridad de los beneficiarios y de los alimentos una vez realizada la distribución.

Notas de orientación

1. **Participación:** la medida en que la población se siente capaz de participar en la distribución depende del efecto del desastre en sus estructuras sociales. Las comunidades afectadas por una sequía u otros desastres naturales en ciernes pueden permanecer intactas y seguir funcionando bien, lo que les permite participar plenamente en el proceso de distribución. En cambio, las comunidades gravemente afectadas por la guerra o la guerra civil tal vez al principio no puedan asumir un papel importante en el proceso de distribución; es más probable que lo hagan una vez que la situación se estabilice y se restablezcan las estructuras civiles. La participación en los comités de distribución también puede servir para estimular a la sociedad civil. Se debe procurar activamente la participación de las mujeres.
2. **Inscripción:** la inscripción oficial de los grupos familiares que reciben ayuda alimentaria se debe realizar en las etapas iniciales. El organismo de que se trate debe proceder siempre que sea posible a una inscripción independiente. Las mujeres tienen derecho a ser inscritas en su propio nombre si así lo solicitan. También pueden utilizarse listas confeccionadas por las autoridades locales y listas de familias elaboradas por la comunidad. A causa de la corrupción y/o el control de individuos poderosos, los grupos familiares a cargo de una mujer o una adolescente y las personas particularmente vulnerables pueden quedar fuera de las listas de distribución. La participación de mujeres de diversos segmentos de la población debe contribuir a mejorar la representación de la comunidad. Cuando no es posible realizar la inscripción en la fase inicial, debe quedar realizada, de todos modos, al cabo de tres meses, cuando la población se ha estabilizado, y si se prevé que la ayuda alimentaria será necesaria durante períodos más largos.
3. **Pesado al azar:** el pesado al azar de las raciones recogidas por los beneficiarios cuando éstos se retiran del lugar de distribución permite calibrar la exactitud y la eficacia de la gestión en materia de distribución. Es también un elemento que ayuda a la equidad.
4. **La distribución de la ayuda alimentaria debe ser equitativa:** una variación del 20 por ciento entre los destinatarios de distribución (grupos familiares o comunidades) se inscribe dentro de los márgenes aceptables.
5. **Métodos de distribución:** el método de distribución debe evolucionar con el tiempo. En las primeras etapas, la distribución dirigida por la comunidad, sobre la base de las listas de familias o las estimaciones de población proporcionadas por las comunidades locales, puede ser el único medio de distribuir la ayuda alimentaria entre la población afectada. Este tipo de distribución debe ser estrechamente vigilado por el organismo responsable para verificar que se cumplen las normas.
6. **Se debe informar a los beneficiarios acerca de los cambios:** los cambios de la cesta de alimentos o el nivel de las raciones debidos a la insuficiente disponibilidad de ayuda alimentaria se deben discutir con los beneficiarios por conducto del comité de distribución, o de dirigentes de la comunidad de uno y otro sexo, y se debe adoptar una línea de acción en forma conjunta. El comité de distribución puede informar a la población del cambio y sus motivos.
7. **Coefficientes de sustitución:** en las directrices de distribución del PMA/ACNUR se recomienda la utilización de los siguientes coeficientes de sustitución durante períodos inferiores a un mes cuando no se dispone de todos los productos de la cesta de alimentos:

| | |
|---------------------------------|-----|
| Alimentos compuestos y frijoles | 1:1 |
| Azúcar y aceite | 2:1 |
| Cereales y frijoles | 2:1 |
| Cereales y aceite | 3:1 |
8. **Reducción de los riesgos en materia de seguridad:** como sucede con la distribución de cualquier producto valioso, la distribución de alimentos puede acarrear riesgos para la seguridad, en particular el riesgo de detración y posible violencia. Cuando se procede a entregar alimentos

cuya necesidad es tan apremiante pueden aumentar mucho las tensiones. Las mujeres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidades pueden ser especialmente vulnerables y tal vez no les sea posible obtener lo que les corresponde o quizá se lo quiten por la fuerza. Es preciso evaluar los riesgos por adelantado y tomar medidas para reducirlos al mínimo, entre ellas, la supervisión adecuada de las distribuciones y la protección apropiada de los puntos de distribución. Una medida de salvaguardia indispensable es comunicar claramente a los interesados qué es lo que deben esperar recibir. Por ejemplo, las cantidades de la ración deben estar visiblemente expuestas en los lugares de distribución, escritas en el idioma local y/o expresadas con dibujos para que todos puedan saber cuáles son sus derechos.

7 Capacidad en Materia de Recursos Humanos y Formación

En todos sus aspectos, la asistencia humanitaria depende de las calificaciones, los conocimientos y el compromiso del personal y los voluntarios, que trabajan en condiciones difíciles y a veces inseguras. Las exigencias a que están sometidos pueden ser considerables, y para que puedan realizar su trabajo de modo tal que se logre la aplicación de las normas mínimas, es indispensable que tengan una experiencia y una formación apropiadas y que sean dirigidos y apoyados adecuadamente por el organismo al que pertenecen.

Norma 1 relativa a la capacidad: competencia

Los programas de ayuda alimentaria estarán a cargo de personal con calificaciones y experiencia apropiadas para el cumplimiento de las tareas pertinentes, que debe ser dirigido y apoyado de manera adecuada.

Indicadores clave

- Todos los miembros del personal al servicio de un programa de ayuda alimentaria están informados de la finalidad de las actividades que se les encomiendan y de los métodos para realizarlas.
- Las evaluaciones, la formulación de los programas y la adopción de las decisiones principales de carácter técnico están a cargo de personal que posee las calificaciones técnicas pertinentes y experiencia en situaciones de emergencia.
- El personal y los voluntarios tienen conocimiento de las cuestiones de género relativas a la población afectada. Saben cómo notificar los incidentes de violencia sexual.
- El personal que desempeña funciones técnicas y de dirección cuenta con

apoyo para fundamentar las decisiones clave y verificar su cumplimiento.

- Los administradores y supervisores de programas de ayuda alimentaria tienen experiencia en gestión de recursos, administración responsable, logística y/o utilización de los alimentos como recurso de la asistencia humanitaria o los programas de desarrollo.
- El personal y los voluntarios que participan en la recogida de información reciben instrucciones detalladas y son supervisados con regularidad.
- El personal del programa de ayuda alimentaria tiene probada capacidad para aconsejar a los miembros de la población afectada sobre la utilización y preparación higiénicas y apropiadas de los alimentos si éstos están incluidos en una ración general.
- Las intervenciones en materia de alimentación destinadas a grupos específicos se hacen conforme a directrices y protocolos claramente redactados.
- Todo el personal que participa en programas de alimentación destinados a grupos específicos ha recibido una formación completa sobre la aplicación de los protocolos, y sus aptitudes a ese respecto se han verificado minuciosamente.
- En los equipos de personal hay una representación equitativa de mujeres encargadas de la vigilancia y la distribución de los alimentos.
- Se han establecido mecanismos de formación y de supervisión.

Norma 2 relativa a la capacidad: capacidad local

En los programas de ayuda alimentaria se debe utilizar y mejorar la capacidad y las competencias locales.

Indicadores clave

- En la planificación, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ayuda alimentaria, participan miembros de ambos sexos de la población damnificada.
- En la contratación de personal internacional, los criterios de selección comprenden un compromiso con la creación de capacidad local con miras a la obtención de beneficios a largo plazo.
- En el curso del programa de asistencia humanitaria se aprovecha y fortalece la base de conocimientos especializados de los colaboradores y las instituciones locales y de la población local.

Notas de orientación

1. **Véase:** Instituto de Desarrollo de Ultramar/People In Aid (1998), Code of Best Practice in the Management and Support of Aid Personnel.
2. **Dotación de personal:** el personal y los voluntarios deben ser idóneos para cumplir sus tareas respectivas. Además, deben conocer los aspectos fundamentales de los convenios relativos a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (véase la Carta Humanitaria).

Es importante proporcionar formación y apoyo como parte de la preparación para casos de emergencia si se quiere contar con personal calificado que preste servicios de calidad. Como muchos países no están preparados para casos de emergencia, los organismos humanitarios deben seleccionar personal calificado y competente y prepararlo convenientemente antes de asignarlo a una situación de emergencia.

Al asignar personal y voluntarios a una misión, los organismos deben procurar que el número de mujeres y de hombres en los equipos de emergencia sea equilibrado.

Apéndice 1

Otras Cuestiones de Especial Importancia

Esta sección se refiere brevemente a una serie de cuestiones que es preciso considerar cuando se presta ayuda alimentaria. En la práctica se abordarán de diferentes maneras según el contexto y las necesidades específicas de la población afectada por el desastre.

1 Preparación y alerta temprana

La vigilancia de la información proveniente de la alerta temprana y un estado de preparación continua son dos elementos indispensables. La información proveniente de la alerta temprana se debe usar para guiar la programación y reclamar medidas y recursos en nombre de la población afectada. La información acerca del aumento de los niveles de inseguridad alimentaria se debe comunicar de oficio a los órganos pertinentes.

Los organismos que trabajan en zonas propensas a desastres deben determinar y utilizar sistemas de alerta temprana apropiados. Entre éstos cabe mencionar los sistemas de vigilancia y las redes de extensión agrícola y meteorológica de base local, los sistemas de vigilancia nacionales o los sistemas de alerta temprana regionales o internacionales como VAM, GIEWS y FEWS. Estos sistemas sirven para vigilar fenómenos específicos, como la formación de huracanes o cuestiones de carácter más general como la seguridad alimentaria o la producción agrícola.

2 Apoyo a la recuperación

La ayuda alimentaria puede contribuir a que la población afectada disponga de tiempo para recuperarse de un acontecimiento que ha amenazado la vida y la subsistencia, consolidar los recursos y comenzar a restablecer las condiciones de una vida normal.

Al mismo tiempo que se procede a la distribución de ayuda alimentaria deben establecerse programas encaminados a mejorar la disponibilidad y la utilización de recursos alimentarios y el acceso a éstos, para apoyar la recuperación de la capacidad de producción de alimentos, la iniciación de actividades generadoras de ingresos y/o el restablecimiento de buenas condiciones de salud.

Las personas se congregan en los lugares de distribución que son, pues, un espacio natural para la comunicación y la difusión de información (por ejemplo sobre cuestiones de salud y seguridad o derechos en relación con las raciones) que añade valor a la que se facilita mediante las actividades de distribución de alimentos.

La infraestructura de distribución de alimentos se puede utilizar para apoyar la rehabilitación del comercio y los mercados locales, así como para distribuir otros recursos materiales, evitando de ese modo la duplicación de costos y esfuerzos. Se pueden distribuir de esta manera semillas, herramientas agrícolas, otros materiales de producción y artículos de ayuda distintos de los alimentos (bidones, utensilios de cocina, jabón, materiales para la construcción de refugios y mantas).

3 Estrategias de transición y finalización

Los organismos que intervienen en una emergencia deben definir su esfera de operaciones, la duración de su intervención y los resultados deseados. También deben definir una estrategia para poner fin al programa, o realizar una transición a actividades que proporcionan apoyo para la recuperación ulterior, en caso de que sea necesaria, una vez satisfechas las necesidades más imperiosas.

Cuando la población local conoce el alcance del compromiso de un organismo, puede adoptar mejores decisiones acerca de cómo emplear los recursos familiares. Discutiendo con los interesados los objetivos del programa o los indicadores de éxitos y resultados, es posible evitar problemas que de otro modo se plantearían a causa de las expectativas diferentes.

Los organismos cumplen la función decisiva de ayudar a determinar y apoyar inversiones comunitarias y familiares apropiadas que fortalezcan la autosuficiencia y la interdependencia.

4 Interpretación de los datos sobre nutrición

Los indicadores del mejoramiento de la situación nutricional se deben interpretar con mucho cuidado y utilizar junto con la información relativa a la situación de la población en materia de seguridad alimentaria. Las cifras que revelan niveles de nutrición sensiblemente mejores pueden significar que la composición de la ración, las cantidades proporcionadas y la distribución de alimentos han sido

eficaces. No debe inferirse de ello que el acceso independiente de la población a los alimentos ha mejorado. Si los interesados no pueden aún satisfacer por su cuenta las necesidades mínimas de alimentos del grupo familiar, la terminación del programa de ayuda puede ir en detrimento de los logros conseguidos en materia de nutrición y precipitar una vuelta a condiciones de emergencia.

Apéndice 2

Bibliografía Seleccionada

ACNUR (1996), *Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners*. ACNUR, Ginebra.

ACNUR (1997), *Commodity Distribution, a Practical Guide for Field Staff*. División de Apoyo Operacional del ACNUR, Ginebra.

Boudreau, T. (1998), *The Food Economy Approach: A Framework for Understanding Rural Livelihoods*. RRN Network Paper 26. Relief and Rehabilitation Network/Consejo de Desarrollo de Ultramar, Londres.

Buchanan Smith, M., y Davies, S. (1995), *Famine Early Warning and Early Response - The Missing Link*. Intermediate Technology Publications, Londres.

EuronAid y Liaison Committee of Development NGOs to the European Union (1995), *Code of Conduct on Food Aid and Food Security*, La Haya y Bruselas.

FAM (1993), *Generally Accepted Commodity Accountability Principles*. Food Aid Management, Washington DC.

FAO/OMS (diversos años), *Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, Comisión del Codex Alimentarius*, volúmenes 1 a 14. Puede obtenerse más información en codex@FAO.org.

Instituto de Desarrollo de Ultramar/People In Aid (1998), *Code of Best Practice in the Management and Support of Aid Personnel*. Instituto de Desarrollo de Ultramar/People In Aid, Londres.

Jaspars, S. y Young, H. (1995), *Good Practice Review 3: General Food Distribution in Emergencies: From Nutritional Needs to Political Priorities*. Relief and Rehabilitation Network/Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.

MSF (1995), *Nutrition Guidelines*. Médecins sans Frontières, París.

ODI Seeds and Biodiversity Programme (1996), *Good Practice Review 4: Seed Provision During and After Emergencies*. Relief and Rehabilitation Network/Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.

OFDA. *Field Operations Guide*. Office for Disaster Assistance, USAID. Puede obtenerse en el sitio web de OFDA.

PMA/ACNUR (1997), *Memorandum of understanding*. PMA/ACNUR, Ginebra.

PMA/ACNUR (diciembre de 1997), *Joint WFP/UNHCR Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs in Emergencies*. PMA/ACNUR, Roma/Ginebra.

Riley, F. y col. (1995), *IMPACT Food Security Indicators and Framework for Use in the Monitoring and Evaluation of Food Aid Programs*. Proyecto apoyado por USAID. Contrato nº DAN-5110-Q-00-0013-00, Orden de expedición 16. Orden de entrega 803. (Puede solicitarse a USAID/Food for Peace).

Telford, J. (1997), Good Practice Review 5: *Counting and Identification of Beneficiary Populations in Emergency Operations: Registration and its Alternatives*. Relief and Rehabilitation Network/ Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.

WCRWC/UNICEF (1998), *The Gender Dimensions of Internal Displacement*. Women's Commission for Refugee Women and Children, Nueva York.

Young, H. (1992), *Food Scarcity and Famine. Assessment and Response*. Oxfam Practical Health Guide No 7. Oxfam, Oxford.

Otros recursos

PMA, *Catálogo de instituciones especializadas en la ayuda alimentaria*. Puede consultarse en el sitio web del PMA:
http://wfp.org/studies/catalog_fa/index.htm

PMA, *Vulnerability and Analysis Mapping*. Sitio web:
<http://www.wfp.it/vam/vahmhome/htm>



Normas Mínimas en Materia de Refugios y Planificación de Emplazamientos