

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 31.3.2010  
COM(2010)126 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**Ayuda alimentaria humanitaria**

SEC(2010)374

## 1. INTRODUCCIÓN

Con arreglo a las orientaciones del Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria<sup>1</sup> 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 Comunicación 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<sup>2</sup>;
- 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.

## 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Reglamento (CE, Euratom) n° 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).

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<sup>3</sup>.

En efecto, el número de personas desnutridas que sufren a la vez inseguridad alimentaria crónica y transitoria<sup>2</sup> ha aumentado en 172 millones, de 848 millones en 2006 a 1 020 en 2009<sup>4</sup>. 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<sup>5</sup>.

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.

### 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<sup>6</sup>, índices alarmantes de desnutrición aguda<sup>7</sup> o la merma de mecanismos

---

<sup>3</sup> Véase el Glosario del anexo A del Documento de los servicios de la Comisión adjunto.

<sup>4</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 19 de junio de 2009.

<sup>5</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): «Estado mundial de la infancia». Estadísticas 2005 y 2008.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> En la definición del Comité Permanente de la Nutrición de las Naciones Unidas y de la Organización Mundial de la Salud (OMS)

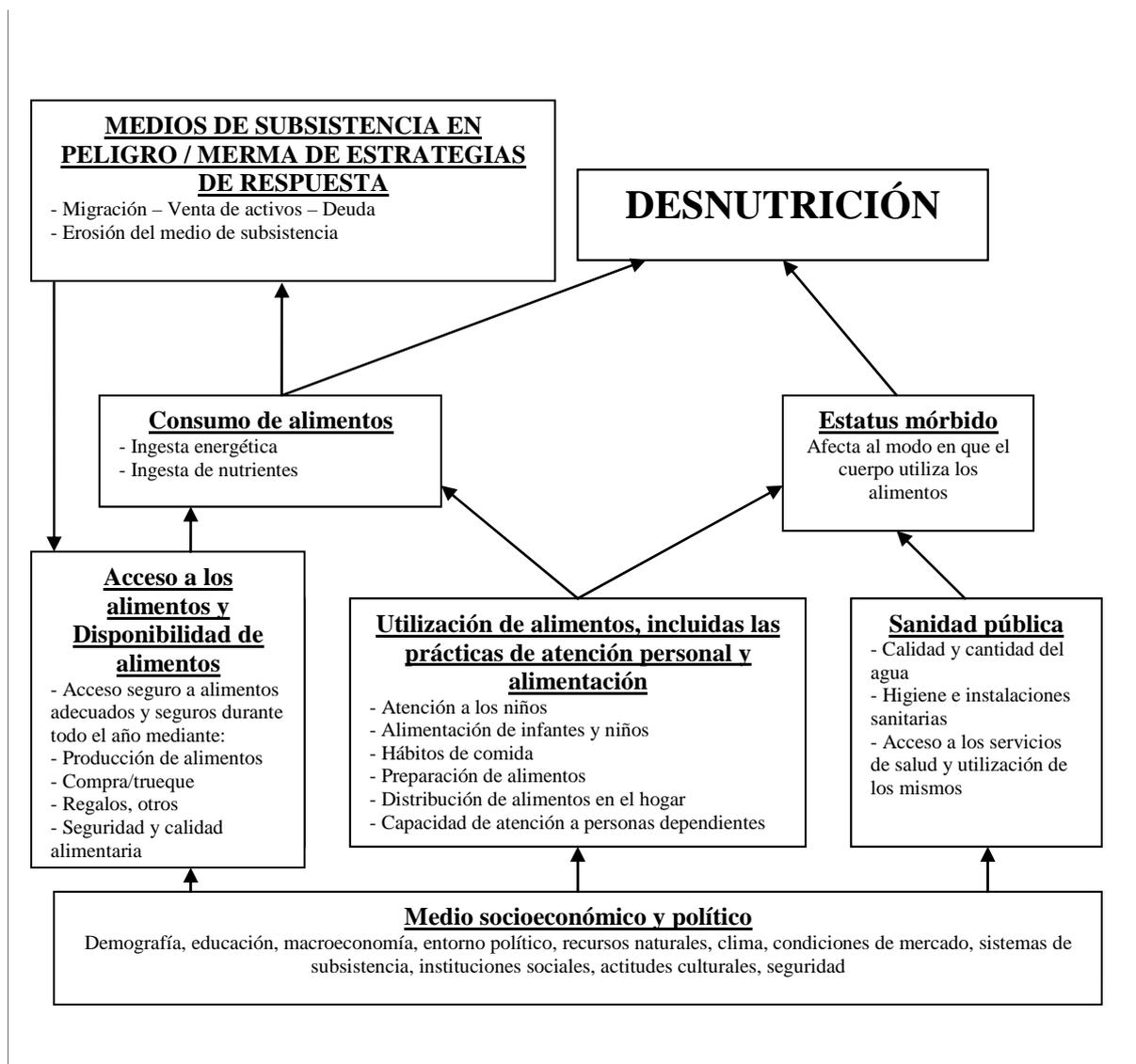
de respuesta. Ello supone garantizar la disponibilidad de alimentos, el acceso a alimentos nutritivos, una concienciación nutritiva adecuada y prácticas de alimentación correctas. La ayuda alimentaria puede implicar el abastecimiento directo de alimentos pero puede recurrir a un abanico más amplio de 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.



*Adaptado del Marco Conceptual de Desnutrición de UNICEF, 1997*

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 seguridad<sup>8</sup> o se estén recuperando de ellas.

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

- 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

<sup>8</sup> 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.

presentes, previstas con seguridad o recientes para impedir una mortalidad excesiva<sup>9</sup>, 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.

#### 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.

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 perjuicio.

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.

---

<sup>9</sup> Véanse notas 6 y 7.

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 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<sup>10</sup>.

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 paralelamente<sup>2</sup>, 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

---

<sup>10</sup> Véase Guía de Financiación de Protección Humanitaria, ECHO, 21 de abril de 2009.

Comisión sobre LRRD de 2001<sup>11</sup>, con el Consenso sobre la ayuda humanitaria de la UE de 2007<sup>12</sup> y con lo estipulado en el convenio marco de asociación<sup>13</sup>.

## **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.

### **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 emergencia<sup>14</sup> de mortalidad o desnutrición aguda o cuando se anticipen con base en previsiones seguras<sup>15</sup>; 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

---

<sup>11</sup> Comunicación CE sobre LRRD, 2001: *Conclusiones*.

<sup>12</sup> Consenso Europeo sobre la Ayuda Alimentaria, 2007: sección 2.4, artículo 22; sección 3.4, artículo 53; sección 5; anexo.

<sup>13</sup> Convenio marco de cooperación de la DG ECHO, 2008: *artículo 8*.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

alimentaria humanitaria para atajar la inseguridad alimentaria crónica: cuando la falta de intervención plantee un riesgo inmediato o inminente<sup>16</sup> 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, 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<sup>17</sup> 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.

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.

## **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

---

<sup>16</sup> Véase el Glosario del anexo A del Documento de los servicios de la Comisión adjunto.

<sup>17</sup> Véase nota 14.

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 suficientes<sup>18</sup> 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 (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<sup>19</sup>, mujeres embarazadas, madres lactantes, ancianos, personas con SIDA<sup>20</sup>). 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.

### 5.3. Acciones de apoyo

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<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Véanse las Directrices sobre el SIDA de la DG ECHO, adoptadas en octubre de 2008.

<sup>21</sup> Véase COM(2009)84.

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.

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.