

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 20-23 de febrero de 2006

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 5 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2006/5-A
23 enero 2006
ORIGINAL: INGLÉS

ORIENTACIÓN DE LA AYUDA EN EMERGENCIAS

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, PDP: Sr. S. Samkange Tel.: 066513-2767

Jefe, PDPT: Sr. N. Crawford Tel.: 066513-3122

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).



ÍNDICE

	PÁGINA
RESUMEN	4
PROYECTO DE DECISIÓN	5
PÁRRAFOS	
I. EL PMA Y LA ORIENTACIÓN DE LA AYUDA EN EMERGENCIAS	1-7
A. Introducción	1-4
B. Definición	5-6
C. Las políticas del PMA en materia de orientación de la ayuda	7
II. EL PROCESO DE ORIENTACIÓN DE LA AYUDA Y SUS ERRORES	8-28
A. Orientación geográfica de la ayuda: análisis y cartografía de la vulnerabilidad y evaluación de las necesidades de urgencia	9-15
B. La orientación de la ayuda a hogares y personas	16-24
C. Errores de inclusión y exclusión de beneficiarios	25-28
III. BUENAS PRÁCTICAS DE ORIENTACIÓN DE LA AYUDA	29-51
A. Principios generales por los que se rige la orientación de la ayuda	30-35
B. La gestión de la información para orientar la ayuda	36-42
C. Una estimación de los costos de la ayuda	43-48
D. La participación y la comunicación como herramientas para mejorar la orientación de la ayuda	49-51
PÁGINAS	
IV. RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES SOBRE LA ORIENTACIÓN DE LA AYUDA	25
ANEXO	27
SIGLAS EMPLEADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO	31



RESUMEN

La orientación de la ayuda es un proceso que tiene lugar durante toda la vida de una operación de ayuda alimentaria y no sólo en las etapas iniciales de selección de los beneficiarios. Encontrar el equilibrio justo entre los errores de inclusión y los de exclusión, los costos de oportunidad y los costos de los programas es una tarea compleja. En este documento se establecen principios básicos para orientar la toma de decisiones en distintas situaciones de emergencia, recurriendo a la rica experiencia de décadas de trabajo del PMA y sus asociados en la orientación de la ayuda alimentaria en intervenciones de emergencia. Los principios que aquí se brindan están dirigidos a ayudar al PMA a encontrar ese equilibrio justo, teniendo en cuenta que cada emergencia requiere un análisis y métodos de orientación de la ayuda específicos para cada situación.

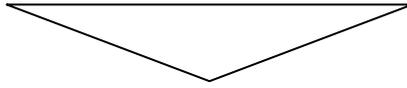
En la Sección I se analizan las definiciones de orientación de la ayuda y de las políticas del PMA relacionadas con la orientación de la ayuda en emergencias. El proceso de orientación de la ayuda y sus errores se examinan en la Sección II. La Sección III ofrece recomendaciones de buenas prácticas de orientación de la ayuda alimentaria.

Los resultados del análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM), de los sistemas de alerta temprana y de la evaluación de las necesidades de urgencia se emplean para establecer las bases de la asistencia alimentaria y fijar los parámetros iniciales de la orientación de la ayuda. La orientación geográfica de la ayuda es necesaria para confirmar el alcance de una crisis alimentaria; algunas veces constituye el único nivel posible de orientación. En la mayor parte de los casos, sin embargo, la orientación geográfica debe complementarse con la orientación de la ayuda a los hogares y las personas. Las organizaciones asociadas y las estructuras comunitarias locales son valiosas fuentes de información a la hora de establecer criterios de orientación de la ayuda a nivel de los hogares. La participación sustancial de los beneficiarios en la definición de los criterios de orientación de la ayuda debe ser práctica corriente en las intervenciones ante emergencias de evolución lenta y emergencias recurrentes, y convertirse en una práctica cada vez más habitual a medida que las crisis repentinas comienzan a estabilizarse.

Además de informar acerca de la consecución de los objetivos iniciales de los programas en materia de orientación de la ayuda alimentaria, los sistemas de seguimiento deberán reevaluar regularmente los criterios de orientación de la ayuda y fundamentar sus ajustes subsiguientes. Los costos de la orientación de la ayuda se incrementan de manera proporcional a la magnitud y precisión de la orientación de la ayuda. El PMA necesita analizar los beneficios y presupuestar los costos que suponen los diferentes enfoques de la orientación de la ayuda alimentaria.



PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta Ejecutiva aprueba el documento “Orientación de la ayuda en emergencias” (WFP/EB.1/2006/5-A) y pide se agreguen las siguientes recomendaciones al compendio de políticas del PMA:

La orientación de la ayuda alimentaria es el elemento central de todas las operaciones de ayuda alimentaria del PMA. Esta orientación debe constituir una actividad de gestión consciente e integral en todas las etapas del ciclo de los programas. A medida que una emergencia se desarrolla y las necesidades de la población cambian, los grupos seleccionados, los métodos de orientación de la ayuda y las prácticas del PMA también deben evolucionar. Para lograr una orientación de la ayuda eficaz es necesario efectuar un análisis sistemático de múltiples factores, incluidos los aspectos de género de una emergencia. Establecer objetivos claros para los proyectos tomando en cuenta esos factores desde el comienzo permitirá más tarde flexibilizar la orientación de la ayuda alimentaria sin comprometer las metas del proyecto en cuestión. La selección de mecanismos programáticos y de entrega que aseguren que los alimentos lleguen a quienes los necesitan es un aspecto igualmente importante de la orientación de la ayuda.

Las limitaciones inherentes a las emergencias conducirán inevitablemente a errores de orientación. El objetivo principal de la orientación de la ayuda alimentaria del PMA en emergencias es alcanzar el equilibrio entre los errores de exclusión de beneficiarios, que pueden convertirse en una amenaza para la vida, y los errores de inclusión, que pueden causar trastornos o pérdidas de recursos. En las situaciones de emergencia graves, los errores de inclusión resultan más aceptables que los de exclusión. Otros objetivos de la orientación de la ayuda son brindar un ambiente seguro para la entrega de los alimentos y mantener la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones en rápida evolución.

Los costos de la orientación de la ayuda aumentan en proporción a la magnitud y precisión de la orientación de la ayuda. El PMA deberá analizar los beneficios y presupuestar los costos que suponen los diferentes enfoques de orientación de la ayuda, teniendo en cuenta que el mantenimiento de una relación costo-eficacia satisfactoria para el PMA podría implicar un aumento de los costos de transacción o de oportunidad para los beneficiarios.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento de decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



I. EL PMA Y LA ORIENTACIÓN DE LA AYUDA EN EMERGENCIAS

A. Introducción

1. La orientación de la ayuda, o lo que es lo mismo, la identificación de las comunidades que padecen inseguridad alimentaria y el suministro de ayuda alimentaria a hogares y personas, constituye el elemento central de todas las operaciones de ayuda alimentaria del PMA. La orientación fundamenta cada aspecto durante toda la vida de los programas del PMA: desde el análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) y del problema inicial, la alerta temprana y la evaluación de las necesidades de urgencia, hasta las modificaciones de la programación, el seguimiento y, por último, la evaluación. En las emergencias, cuando los conflictos y/o catástrofes naturales han destruido la capacidad a nivel nacional y comunitario y la información es a menudo incompleta o incierta, los desafíos que se plantean para orientar la ayuda son particularmente imponentes.
2. Las emergencias complejas y las catástrofes naturales tienen un impacto diferente en las mujeres y en los hombres. En situaciones complejas de emergencia, las mujeres y los niños representan el sector de la población civil que se ve más afectado por el conflicto, y el porcentaje de personas desplazadas internamente (PDI) y refugiados constituido por mujeres y niños llega a un 80%. Ello provoca un drástico aumento del número de mujeres jefas de hogar y, por consiguiente, influye en las decisiones sobre la orientación de la ayuda.
3. Las distribuciones generales de alimentos en situaciones de emergencia y crisis prolongadas —tanto las distribuciones de alimentos generales como las selectivas¹— comprometieron aproximadamente el 50% de los gastos operacionales del PMA en 2004 (Informe Anual de las Realizaciones de 2004). Mientras que el PMA ha adoptado políticas relacionadas con la orientación de la ayuda en el marco de otros tipos de intervenciones de emergencia (véase el Recuadro 1), no existe una política unificada en el Programa que se centre en la orientación de la ayuda a las poblaciones afectadas por una crisis mediante distribuciones generales de alimentos, lo cual constituye la mayor parte de la asistencia de emergencia que presta el PMA.
4. El propósito de este documento es establecer determinados principios básicos que contribuyan a orientar la toma de decisiones dentro de un amplio espectro de situaciones de urgencia, recurriendo a la experiencia adquirida en el curso de décadas por el PMA y sus asociados en la orientación de la ayuda alimentaria durante las intervenciones de emergencia. El documento elabora sus conclusiones a partir de: i) los resultados de un examen temático del PMA sobre la orientación de la ayuda alimentaria, realizado por la Oficina de Evaluación del Programa; ii) las consultas con los asociados operacionales; iii) una revisión teórica de la literatura reciente; iv) estudios de caso seleccionados y análisis de evaluaciones anteriores del PMA; y v) el conjunto de políticas y prácticas existentes acerca de la orientación de la ayuda alimentaria, elaborado a lo largo de años de trabajo con el fin de guiar al personal del PMA. En la Sección I se analizan las definiciones de orientación de la ayuda y de las políticas del PMA relacionadas con la orientación de la ayuda en emergencias. El proceso de orientación de la ayuda y sus errores se examinan en

¹ Las distribuciones generales de alimentos son aquellas en las que se destina una ración general a una población en su totalidad, por ejemplo a una comunidad instalada en un campamento o a una zona geográfica determinada donde las personas reciben los productos; las distribuciones de alimentos selectivas se refieren a distribuciones de una ración general a un subgrupo seleccionado de una comunidad, constituido por quienes se diferencian del resto de la comunidad por su necesidad de ayuda alimentaria.



la Sección II. La Sección III ofrece recomendaciones de buenas prácticas de orientación de la ayuda alimentaria.

5. Encontrar el equilibrio justo entre la satisfacción de las necesidades inmediatas y el mayor tiempo y costo que supone una orientación de la ayuda perfecta es una tarea compleja en una emergencia, una tarea que nunca logra resultados perfectos. Los principios que aquí se exponen están dirigidos a mejorar este equilibrio.

B. Definición

6. El PMA define la orientación de la ayuda como el proceso mediante el cual se seleccionan zonas y poblaciones para una transferencia oportuna de recursos. Los sistemas de orientación de la ayuda comprenden mecanismos que contribuyen a definir los grupos beneficiarios, identificar a los integrantes de las poblaciones beneficiarias, asegurar que la ayuda beneficie a las personas previstas y cerciorarse de que dicha ayuda permita satisfacer sus necesidades². Los errores de inclusión de beneficiarios se producen cuando reciben ayuda alimentaria personas que no reúnen los criterios exigidos para ello. Los errores de exclusión se verifican cuando las personas que reúnen los requisitos necesarios no reciben asistencia.
7. La orientación de la ayuda puede dividirse en dos actividades fundamentales: i) identificar y seleccionar las comunidades y personas que necesitan asistencia alimentaria, y ii) seleccionar los mecanismos de entrega y distribución que mejor aseguren que esas mujeres, hombres y niños reciban asistencia en el momento en que la necesitan. La identificación de los beneficiarios es crucial para lograr una buena orientación de la ayuda, pero las decisiones de programación que tienen que ver con el cómo y cuándo acercar la ayuda a esas personas poseen idéntica importancia.

C. Las políticas del PMA relacionadas con la orientación de la ayuda

8. El PMA no posee una política unificada de orientación de la ayuda en emergencias. Sin embargo, existen distintas declaraciones y directrices de política que reflejan la extensa experiencia del PMA en la orientación de la ayuda en situaciones de urgencia (véase el Recuadro 1).

² La definición de trabajo del PMA, tomada del Manual de orientación sobre programas, sigue los lineamientos de las definiciones generalmente aceptadas de orientación de la ayuda, a saber: que es el proceso por el cual se seleccionan las zonas y poblaciones que recibirán un recurso, que luego se les suministrará (K. Sharp, 1997. *Targeting Food Aid in Ethiopia*. Addis Abeba, Save The Children Fund, Reino Unido); o bien que significa dirigir un tipo o cantidad particular de ayuda alimentaria a un grupo de población definido (J. Seaman y A. Taylor, 2004. *Targeting Food Aid in Emergencies*. Emergency Nutrition Network. Oxford, Reino Unido).



Recuadro 1: Determinadas declaraciones de política del PMA relativas a la orientación de la ayuda en emergencias

Nutrición y situaciones de urgencia: la experiencia del PMA y los desafíos que tiene ante sí (WFP/EB.A/2003/5-A):

- El PMA deberá orientar su ayuda no sólo hacia aquellos cuya vida se encuentra amenazada sino también hacia quienes estén expuestos al riesgo de perder sus medios de subsistencia.
- La orientación de la ayuda a los hogares requiere disponer de más tiempo y recursos, porque generalmente resulta difícil comprender cuáles son sus medios de subsistencia y estimar sus estrategias de supervivencia.
- Ayudar a aquellos cuyos medios de subsistencia se ven afectados por situaciones de urgencia podría provocar un aumento del grupo de beneficiarios del PMA.

Principios humanitarios (WFP/EB.A/2004/5-C):

- “La asistencia del PMA se guiará únicamente por la necesidad y no discriminará por motivos de origen étnico, nacionalidad, opinión política, sexo, raza o religión. La asistencia prestada en un país se destinará a las personas más expuestas a las consecuencias de la escasez de alimentos, en función de las distintas necesidades y formas de vulnerabilidad de las mujeres, los hombres y los niños, determinadas mediante una evaluación correcta.”

Evaluaciones de las necesidades de urgencia (WFP/EB.1/2004/4-A):

- Las evaluaciones de las necesidades de urgencia —que facilitan estimaciones del número de personas afectadas que necesitan ayuda y la magnitud de esas necesidades— constituyen el punto de partida para la toma de decisiones relacionadas con la orientación de la ayuda.
- Las evaluaciones de las necesidades se refuerzan con información fidedigna del período anterior a la crisis que contribuye a determinar, con la exactitud y la rapidez deseadas, si se necesitan o no alimentos.

Nutrición y situaciones de urgencia: la experiencia del PMA y los desafíos que tiene ante sí (WFP/EB.A/2004/5-A/3):

- Se recomienda orientar la ayuda alimentaria suplementaria y/o terapéutica a las personas con malnutrición.
- Se recomienda brindar alimentación suplementaria general a subgrupos específicos de población (por ejemplo, a los niños menores de 5 años y las mujeres embarazadas y lactantes) como medida preventiva cuando los niveles de malnutrición aguda superen el 15%.

De la crisis a la recuperación (WFP/EB.A/98/4-A):

- La orientación de la ayuda alimentaria debería normalmente mejorar —esto es, el número de beneficiarios debería disminuir, al igual que los errores en la orientación de la ayuda—, al pasar de las operaciones de socorro a las intervenciones de recuperación.



- Las evaluaciones de las necesidades no deberían interrumpirse durante la vida de una operación de modo que se las decisiones relativas a la orientación de la ayuda puedan seguir la evolución de la dinámica de una operación.
- Es preciso evaluar la eficiencia y eficacia de la orientación de la ayuda en función de los costos a fin de determinar el tipo adecuado de orientación en las diferentes etapas de la recuperación.

Programación en la era del SIDA: la respuesta del PMA en la lucha contra el VIH/SIDA (WFP/EB.1/2003/4-B):

- El punto de partida de las intervenciones del PMA será siempre la nutrición y la seguridad alimentaria. Las intervenciones del PMA se dirigirán a beneficiarios específicos basándose únicamente en su situación de inseguridad alimentaria y su estado nutricional y no en su seropositividad respecto al VIH.

Política en materia de género (2003-2007) – Compromisos ampliados relativos a la mujer para garantizar la seguridad alimentaria (WFP/EB.3/2002/4-A)

- Asimismo, son importantes los medios utilizados para involucrar a las mujeres en la orientación de la ayuda y en la selección y ejecución de las actividades (incluido el seguimiento).

II. EL PROCESO DE ORIENTACIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA Y SUS ERRORES

9. Existen dos etapas fundamentales para detectar qué poblaciones necesitan ayuda alimentaria: la orientación geográfica de la ayuda y la orientación de la ayuda a hogares y personas. De manera ideal, estas dos etapas deben darse de manera secuencial; sin embargo, existen ciertas situaciones, como por ejemplo, durante los conflictos armados, en los que solamente la primera es posible.

A. Orientación geográfica de la ayuda: análisis y cartografía de la vulnerabilidad y evaluación de las necesidades de urgencia

10. La orientación geográfica de la ayuda en situaciones de emergencia se refiere a la identificación de unidades administrativas concretas, zonas económicas o zonas de conservación de medios de subsistencia con una alta concentración de hombres, mujeres y niños que padecen inseguridad alimentaria. Las áreas geográficas se determinan mediante el análisis de la vulnerabilidad, que mide indicadores macro tales como la pluviometría, la producción agrícola, los precios, la presencia de un conflicto y, de estar disponibles, las características nutricionales y socioeconómicas de la población. Las intervenciones de ayuda alimentaria se justifican cuando estos indicadores señalan cierto grado elevado de inseguridad alimentaria en una región. En el PMA, la identificación de las poblaciones con inseguridad alimentaria se basa esencialmente en la eficacia del VAM, los sistemas de alerta temprana y la evaluación de las necesidades de urgencia.
11. El VAM utiliza un marco analítico estandarizado que consta de tres elementos: los análisis exhaustivos de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad; los sistemas de seguimiento de la seguridad alimentaria; y el sistema de información geográfica (SIG) y cartografía. La metodología de VAM del PMA incorpora una perspectiva de género que supone explorar la manera en que las funciones y relaciones de género tienen una



vinculación causal con la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad. El objetivo de los análisis exhaustivos de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad es realizar un análisis primario amplio de las políticas y prioridades nacionales en materia de seguridad alimentaria y comprender la vulnerabilidad de los hogares y de la comunidad a fin de definir y supervisar las áreas geográficas y los grupos de población a los que se debe dar prioridad. La identificación, por medio del VAM, de las zonas geográficas y los grupos de población que han o habrán de enfrentarse en el futuro inmediato con problemas de inseguridad alimentaria aguda, lo que amenazará tanto sus vidas como sus medios de subsistencia, es una etapa fundamental dentro del proceso de orientación de la ayuda alimentaria.

12. El sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria asegura la continuidad del VAM en el sentido de que: i) define y supervisa la evolución de las variables de la seguridad alimentaria consideradas críticas para la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos; ii) define las amenazas que se plantean para la seguridad alimentaria de los hogares; y iii) facilita datos oportunos que contribuyen a informar las decisiones para iniciar una evaluación de las necesidades, influir en las políticas o modificar las intervenciones de seguridad alimentaria en curso. El SIG y la cartografía, que el PMA realiza en estrecha colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), aportan al VAM conjuntos variados de datos satelitales con el fin de mejorar la selección de las áreas geográficas y de apoyar las técnicas de teleobservación para las evaluaciones de la seguridad alimentaria en zonas con un acceso limitado.
13. En el transcurso de los últimos años, el VAM ha reforzado su capacidad y ha centrado su labor en la recopilación de información de referencia general sobre 21 países propensos a sufrir crisis, y tiene previsto hacer lo propio en otros 20 países más. Actualmente hay personal nacional e internacional de VAM en más de 50 oficinas en los países y despachos regionales; su finalidad es colaborar en la fase de toma de decisiones iniciales sobre orientación de la ayuda en los programas y en la determinación de los indicadores para cada país a la hora de hacer el seguimiento de esas decisiones. Del mismo modo, en los últimos años el PMA ha estado reforzando su metodología y capacidad de evaluación de las necesidades.
14. El VAM y los sistemas de seguimiento de la seguridad alimentaria se complementan con los sistemas de alerta temprana, que hacen un seguimiento de la información relativa a la seguridad alimentaria y las crisis potenciales —como por ejemplo, los patrones climáticos, las plagas, el rendimiento de las cosechas y las tensiones políticas— a la vez que contribuyen a éstos. Cuando se produce una emergencia repentina o hay indicios de que va a producirse una crisis, gracias a la evaluación de las necesidades de urgencia, y aprovechando la información anterior a la crisis, se determina el impacto de la crisis en la inseguridad alimentaria de las personas, y si se necesita ayuda alimentaria, cuándo, por cuánto tiempo, en qué cantidad y para cuántas personas. El papel de la ayuda alimentaria y los objetivos de las intervenciones de ayuda alimentaria derivan directamente, en general, de la evaluación de las necesidades de urgencia que resulta fundamental para definir las categorías de mujeres, hombres y niños que recibirán ayuda alimentaria y, posteriormente, seleccionar el tipo de intervención que permitirá asistir de la mejor forma a los beneficiarios. En los países propensos a las crisis, los análisis exhaustivos de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad incluyen información sobre hipótesis de situaciones de urgencia, que facilita y refuerza la evaluación de las necesidades de urgencia cuando se produce una crisis.
15. Según la naturaleza de la emergencia, la concentración geográfica de la necesidad puede variar en gran medida, abarcando desde varios pequeños campamentos o caseríos hasta



amplias zonas de un país o de varios países. La orientación geográfica de la ayuda es necesaria para definir las dimensiones y el alcance primarios de una crisis alimentaria que justifique una respuesta humanitaria internacional. Dado que el proceso de orientación de la ayuda mediante el VAM suele apuntar a identificar las zonas con gran concentración de necesidades, hay que tener en cuenta el riesgo intrínseco de error de orientación de la ayuda que se plantea, a saber, la probabilidad de que algunos hogares vulnerables se encuentren en zonas en las que la mayor parte de la población no necesita asistencia y, por lo tanto, hayan quedado excluidos de la ayuda determinada en función del VAM o mediante la evaluación de las necesidades de urgencia.

16. En el caso de emergencias complejas, la orientación de la ayuda a grupos enteros basándose en su ubicación geográfica es a veces el único criterio de acción sensato o viable, especialmente si: i) el acceso es limitado; ii) las personas afectadas constituyen un grupo relativamente homogéneo en cuanto a sus medios de subsistencia; y iii) las poblaciones se han desplazado o se encuentran sitiadas. Salvo raras excepciones, no todos los hogares de las zonas afectadas por crisis necesitan asistencia, por lo que la orientación geográfica de la ayuda pocas veces es suficiente.

B. La orientación de la ayuda a hogares y personas

17. Es necesario orientar la ayuda a hogares o personas para establecer una distinción entre quienes necesitan ayuda alimentaria y quienes no la necesitan dentro de una zona geográfica definida. La orientación de la ayuda a hogares o personas comprende la selección de los grupos, los hogares o las personas que más necesitan asistencia alimentaria en una comunidad.
18. Los criterios que se aplican a la orientación de la ayuda a hogares se formulan caso por caso y, normalmente, se basan en indicadores directos o sustitutivos de la vulnerabilidad económica, fisiológica, social y política. Los ejemplos incluyen los ingresos de los hogares, el tamaño de las parcelas de tierra o la propiedad de bienes, datos antropométricos o el estado de salud, diversas características demográficas como la edad, el sexo, o el número de personas a cargo, y las características de pertenencia a una etnia o minoría. En el análisis estándar del PMA también se incluyen la variedad de la dieta, las fuentes de alimentos y los indicadores del mercado. El valor relativo de las diferentes clases de criterios, como los indicadores económicos o los indicadores sociales, dependerá de lo que resulte más apropiado en un determinado contexto.
19. Los umbrales de elegibilidad varían en función del contexto y de los objetivos de la intervención, desde el nivel más restrictivo (por ejemplo, pobreza absoluta o malnutrición grave) hasta el nivel más abierto (pobreza media y malnutrición moderada). Para el PMA, los objetivos derivados del Objetivo estratégico 1 —salvar vidas— y aquellos derivados del Objetivo estratégico 2 —proteger los medios de subsistencia— suponen diferentes umbrales de elegibilidad. Los criterios deben estar bien definidos, verificarse con la mayor objetividad posible y, además, comunicarse y aplicarse con transparencia. Cuanto más precisos y restrictivos sean los criterios de selección —y más objetivamente verificables—, más directa resultará la identificación de los beneficiarios³.
20. El método utilizado para seleccionar los hogares y personas que necesitan ayuda alimentaria resulta determinante para el éxito de la orientación de la ayuda. No es de sorprender que los métodos más costosos, los que insumen más tiempo y los de gran

³ Sharp, Kay, 2001: *An overview of targeting approaches for food assisted programming*. Atlanta (Estados Unidos). CARE EE.UU. Cabe destacar que el costo de la verificación puede resultar prohibitivo en algunos casos (por ejemplo, el análisis nutricional o la comprobación de los medios disponibles en los hogares).



densidad de mano de obra, que por lo general, son inviables en el caso de una emergencia repentina, terminen provocando menos errores de orientación. A menudo, al comienzo de una crisis, se utilizan métodos menos precisos de orientación de la ayuda que más tarde se van afinando a medida que la crisis se estabiliza. En el caso de las emergencias de evolución lenta o en zonas que padecen reiteradas situaciones de urgencia, como por ejemplo, inundaciones anuales o sequías cíclicas, pueden utilizarse desde el comienzo métodos más complejos de orientación de la ayuda.

⇒ *Distintos métodos de orientación de la ayuda a los hogares y las personas*

21. Los métodos empleados (por separado o en combinación) para seleccionar a los hogares y las personas pueden dividirse del siguiente modo⁴:

- **Orientación administrativa de la ayuda alimentaria:** los hogares o personas son seleccionados por organismos o personas ajenas a la comunidad utilizando criterios estándar observables o indicadores tales como el estado nutricional o características socioeconómicas objetivas. A menudo, el PMA selecciona a los grupos con arreglo a indicadores específicos por medio de instituciones tales como centros de alimentación, dispensarios para madres y niños y escuelas.
- **Orientación de la ayuda alimentaria a partir de la comunidad:** los hogares o beneficiarios son seleccionados con la participación de integrantes de la comunidad, tales como dirigentes tradicionales o religiosos, miembros de comités de alimentos especialmente constituidos —integrados de manera equitativa por hombres y mujeres—, o autoridades locales, basándose en criterios elaborados con la participación de la comunidad.
- **Autorientación de la ayuda alimentaria:** Los programas de autorientación/autoselección están diseñados para atraer a algunos integrantes de la comunidad, como por ejemplo, quienes padecen hambre o inseguridad alimentaria, y desalentar la participación de quienes tengan a su alcance fuentes alternativas de alimentos y/o oportunidades de obtener medios de subsistencia mejor remunerados. Esto podría lograrse ofreciendo productos de bajo costo, permitiendo que las personas y hogares decidan ellos mismos si desean participar en programas tales como los de alimentos por trabajo, o imponiendo otros costos que podrían sobrevenir con la recepción de la ayuda alimentaria. La autorientación de la ayuda es más aplicable a las situaciones de emergencia recurrentes o a las intervenciones de recuperación a más largo plazo.

Recuadro 2: Ejemplos de orientación administrativa de la ayuda y de orientación de la ayuda a partir de la comunidad

Orientación administrativa de la ayuda

La pobreza extrema, en combinación con las condiciones de inestabilidad política, social y económica y las catástrofes naturales recurrentes, han exacerbado la vulnerabilidad con respecto a la inseguridad alimentaria en amplios sectores de la población de Haití. La situación sanitaria y nutricional en Haití es precaria: se registran altas tasas de malnutrición

⁴ Taylor y Seaman, 2004. C.B. Barrett y D.G. Maxwell, 2005. *Food Aid after Fifty Years: Recasting its Role*. Reino Unido, Ed. Routledge. J. Conning y M. Kevane, 2000. *Community –Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets*. Williamstown (Estados Unidos), Williams College Department of Economics.



crónica, una alta persistencia de anemia y carencia de vitamina A, así como altas tasas de mortalidad materna. Todos estos indicadores sugieren que los niños pequeños, en particular aquellos entre 6 y 24 meses de edad, así como las mujeres embarazadas y lactantes, deberían seguir siendo grupos prioritarios entre los beneficiarios del PMA.

Avanzando progresivamente hacia la adopción de un enfoque preventivo, el PMA garantiza la distribución de un suplemento alimentario a través de estructuras nutricionales y sanitarias establecidas en algunos departamentos y comunidades seleccionados. La actividad destinada a mejorar la nutrición de las comunidades emplea los siguientes protocolos para la admisión y el egreso de los beneficiarios: están cubiertos todos los niños de entre 6 y 24 meses de edad, las mujeres embarazadas en el segundo o tercer trimestre de embarazo y las madres lactantes (durante 6 meses). Los niños de entre 25 y 59 meses se inscriben en el programa por un máximo de 6 meses si su relación peso-edad es inferior al 80% de la norma.

Orientación de la ayuda a partir de la comunidad

A lo largo de varios años, en el marco de las actividades de socorro de las operaciones de emergencia (OEM) y operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) en Myanmar, diversas comunidades con gran inseguridad alimentaria (identificadas mediante el VAM y la evaluación de las necesidades de urgencia) han recibido raciones de emergencia del PMA a través de una selección que brindó ayuda alimentaria a los grupos más vulnerables. Hasta 2004, el PMA era quien definía los criterios de orientación de la ayuda. Las comunidades no comprendieron muy bien la decisión en la que se basó esta modalidad, que conducía a la exclusión no intencional de algunos hogares que se encontraban en condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, el método ejercía una presión creciente sobre el PMA para que éste ampliara sus criterios de selección de modo que ningún hogar pobre fuese dejado de lado. El Programa ha modificado desde entonces su sistema de orientación de la ayuda, poniendo en manos de los propios integrantes de la comunidad una mayor responsabilidad decisoria acerca de la distribución de los escasos recursos disponibles. Por lo menos la mitad de las mujeres y hombres que viven en la comunidad asisten ahora a las asambleas comunitarias, donde se adoptan las decisiones finales acerca de los criterios de orientación de la ayuda y de selección de los beneficiarios. Se ha definido como grupos vulnerables a los hogares encabezados por mujeres y viudas sin apoyo, que constituyen el 80% de los beneficiarios; los refugiados que han regresado a su comunidad; los huérfanos; los ancianos; los enfermos crónicos; las personas discapacitadas y los enfermos de tuberculosis. Una vez que se llega a un acuerdo sobre los criterios de seguridad alimentaria, se divide a los participantes en tres grupos y se les pide que clasifiquen cada hogar admisible como beneficiario en la aldea en una de las cuatro clasificaciones posibles: rico, de nivel medio, pobre y extremadamente pobre. La asamblea, reunida en sesión plenaria, recopila entonces los resultados de los tres grupos y selecciona solamente a aquellos hogares que aparecen repetidamente señalados como expuestos a inseguridad alimentaria e incluidos en la categoría de extrema pobreza.



⇒ *Mecanismos de entrega de la ayuda alimentaria necesarios para alcanzar los objetivos de orientación de la ayuda*

22. La orientación de la ayuda no finaliza con la identificación de los beneficiarios y sus necesidades. Debe continuar a través de mecanismos de entrega que garanticen que los alimentos lleguen a las personas que los necesitan. La elección del mecanismo de entrega apropiado dependerá de múltiples factores, entre los cuales el contexto de la crisis, las necesidades concretas de los beneficiarios y los objetivos de los proyectos (véase el Recuadro 3). Otros factores típicos que afectan a las decisiones sobre los mecanismos de entrega son: la seguridad del acceso, la capacidad de los asociados o del gobierno y los recursos disponibles; todos estos factores evolucionan a medida que toma cuerpo la intervención de emergencia, llegando en algunos casos a permitir que con el tiempo pueda recurrirse a mecanismos de entrega más complejos y precisos. El PMA es consciente de que al orientar la ayuda a las mujeres y suministrarles recursos directamente a ellas se beneficiará todo el grupo familiar, en especial los niños.
23. La presencia de otras fuentes externas de ayuda repercutirá en los tipos de distribución por los que optará el PMA y el volumen de la ayuda distribuida. La coordinación con otros organismos —en especial para la evaluación de las necesidades y las misiones de seguimiento de la programación— debería conducir a actividades dirigidas a atender de manera complementaria tanto a las necesidades alimentarias como a las no alimentarias.
24. Las distribuciones generales de alimentos, ya sea las dirigidas a la totalidad de la población o las que se destinan a grupos seleccionados, podrían representar la opción correcta al comienzo de una emergencia y, algunas veces durante mucho más tiempo, como en el caso de las personas desplazadas internamente (PDI) o de los refugiados. Sin embargo, a medida que el PMA supera la fase inicial de una intervención de emergencia, se le hace necesario, conforme a sus políticas en materia de retirada y transición, buscar oportunidades de reducción del número de casos y de raciones y pasar a gradualmente a actividades y programas productivos que tengan efectos nutricionales concretos⁵.
25. Tanto los métodos utilizados para seleccionar a los hogares y las personas como los mecanismos de entrega elegidos para prestarles asistencia tienen consecuencias importantes la eficacia de la selección de los beneficiarios y en la magnitud de los errores de inclusión y exclusión en una operación de ayuda alimentaria.

Recuadro 3: Entrega de la ayuda alimentaria: intervenciones flexibles y variadas para llevar la ayuda a las poblaciones seleccionadas

Es necesario que haya flexibilidad y capacidad de variación en las modalidades de asistencia del PMA utilizadas dentro de una misma operación. En el contexto de Colombia —que presenta diferencias regionales e incluye situaciones de vulnerabilidad transitoria y crónica, y en el que potencialmente numerosos grupos dentro de la población cumplen los criterios necesarios para recibir asistencia del PMA—, no existe una única modalidad apropiada para ayudar a todos por igual. Los tipos de intervenciones se eligen de acuerdo con las necesidades y capacidad de la comunidad, así como la disponibilidad y recursos de los asociados. Las intervenciones podrían consistir en alguno de los siguientes elementos o en una combinación de los mismos: distribución general, alimentación escolar, actividades

⁵ WFP/EB.A/1998/4-A; WFP/EB.1/2005/4-B; WFP/EB.A/2004/5-B.



de alimentos por trabajo, participación en los comedores comunitarios e intervenciones de carácter no alimentario. Por ejemplo, para contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias en las comunidades con un nivel elevado de inseguridad alimentaria donde tanto los residentes como las PDI necesitan asistencia, se recurre a comedores comunitarios manejados por mujeres respetadas. Una modalidad de asistencia alimentaria a corto plazo gratuita, llamada “alimentos para crisis”, introducida primordialmente para ayudar a las comunidades expuestas al riesgo de ser desplazadas, constituye otro ejemplo de flexibilidad dentro de una misma operación, y se considera en general una de las intervenciones más importantes del PMA.

C. Errores de inclusión y exclusión de beneficiarios

26. Los errores de orientación de la ayuda alimentaria —que compromete su eficacia— se producen cuando se presta asistencia a personas que no reúnen los criterios necesarios para recibirla, o bien cuando quienes reúnen dichos criterios no logran recibir ayuda alimentaria, lo que puede amenazar su supervivencia. Estos errores suelen denominarse comúnmente errores de inclusión (también llamados “fugas”) y errores de exclusión. También se verifican errores de orientación cuando las personas reciben más o menos alimentos de los necesarios, en un momento inoportuno o por un período de tiempo superior o inferior al que se justificaría⁶. Asimismo, pueden producirse errores cuando no se entrega la ayuda prometida por los asociados, ya sea alimentaria o no alimentaria, lo cual puede llevar a que se ejerza presión para aumentar la cobertura de ayuda alimentaria o se recurra a la lamentable práctica de compartir las raciones de alimentos.
27. A veces las familias seleccionadas comparten sus raciones de alimentos con otras que no han sido seleccionadas. Aunque desde el punto de vista técnico esto puede considerarse un error de inclusión, a menudo obedece a la adaptación de las estrategias de supervivencia propias de las comunidades ante modelos impuestos desde fuera. Ello se produce en algunos casos, cuando los beneficiarios tienen suficientes alimentos, a veces porque sus necesidades se han sobreestimado, y cuando quedan excluidas otras personas igualmente necesitadas. Es esto lo que sucede con frecuencia cuando las intervenciones se dirigen a personas que padecen inseguridad alimentaria transitoria, debido a una crisis o catástrofe repentinas, en una zona donde hay un número elevado de personas que padecen inseguridad alimentaria crónica. Es posible asimismo que las familias recurran a la práctica de compartir los alimentos como medio de pago de las deudas contraídas en espera de la llegada de las raciones de alimentos o bien para cumplir con sus obligaciones de apoyo social tradicionales. En muchas intervenciones alimentarias de emergencia resulta inevitable que se compartan los alimentos, lo que puede tenerse en cuenta en los objetivos y la planificación de los programas.
28. Compartir alimentos resulta más problemático cuando las intervenciones de emergencia tienen objetivos nutricionales específicos para un grupo destinatario particular, como por ejemplo, mujeres embarazadas o niños menores de cinco años. Para evitar los errores de inclusión y brindar protección contra tal práctica poco conveniente, el PMA emplea una variedad de métodos de entrega. Las raciones para estos grupos suelen distribuirse por conducto de instituciones tales como escuelas o clínicas de salud que atienden a la población destinataria. De lo contrario, en el caso de las raciones para llevar al hogar destinadas a los miembros del hogar que padecen vulnerabilidad nutricional, quizás sea

⁶ Barrett and Maxwell, 2005.



necesaria una ración mayor que la prevista, una ración familiar complementaria o una ración de alimentos que culturalmente se considere apropiada para los niños de 6 a 24 meses de edad, con el fin de asegurar que la distribución de los alimentos dentro del hogar no diluya el impacto nutricional.

29. No hay manera de evitar todos los errores que se producen al orientar la ayuda alimentaria y no existen umbrales aceptables convenidos de errores de inclusión o de exclusión al seleccionar a los beneficiarios de la asistencia alimentaria⁷. El reto que se plantea es lograr el debido equilibrio entre los errores de inclusión y los de exclusión sin arriesgar la vida de las personas afectadas por las crisis (véase el Recuadro 4). En las primeras fases de las emergencias suele tolerarse un mayor número de errores de inclusión porque el hecho de no recibir alimentos puede tener consecuencias devastadoras para la población necesitada. Dicho lo cual, en un entorno de recursos limitados y de ingentes necesidades, los errores de inclusión pueden diluir la asistencia alimentaria y provocar directamente la exclusión de otras personas que sí necesitan ser asistidas. El suministro de ayuda alimentaria a un número elevado de personas que no la necesita representa un desperdicio de recursos y puede perturbar los mercados desincentivar, a la vez, las estrategias de supervivencia tradicionales.
30. Cuando se desata una crisis y en las etapas subsiguientes, la evaluación de las necesidades de urgencia, el VAM y el seguimiento periódico pueden contribuir directamente a definir y reducir los errores de inclusión y de exclusión en la orientación de la ayuda. En el Darfur, por ejemplo, las encuestas que se realizaron en el marco de las evaluaciones anuales de las necesidades alimentarias y nutricionales de urgencia ayudaron a estimar la magnitud de los errores de inclusión y de exclusión durante 2005⁸. Las medidas adoptadas por la dirección en respuesta a las constataciones de la evaluación comprendieron nuevas inscripciones en los campamentos y un nuevo examen de los criterios de orientación de la ayuda respecto de las poblaciones residentes (véase el Recuadro 4). La evaluación de las necesidades de urgencia posterior al tsunami en Sri Lanka, en la que se empleó un análisis objetivo y externo, contribuyó a que la oficina del PMA en Colombo y el Gobierno convinieran en reajustar la orientación de la ayuda con lo cual, en el segundo semestre de 2005, hubo un número sustancialmente inferior de errores de inclusión.

⁷ PMA, 1998: *De la crisis a la recuperación*; Roma. D. Coady, M. Grosh y J. Hoddinott, 2002. *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons*. Washington D.C., Banco Mundial.

⁸ PMA, 2005: Evaluación de las necesidades de urgencia en materia de seguridad alimentaria y nutrición en el Darfur (Sudán), diciembre de 2005 – informe provisional, Roma. Los errores de inclusión resultaron más elevados entre la población residente (16,5%) que entre las PDI establecidas en comunidades (15,2%) y en campamentos (12,9%). Los errores de exclusión fueron más elevados entre las PDI establecidas en comunidades (6%) y menores entre las PDI en campamentos (4,9%) y los residentes (3,6%). Los errores de inclusión y de exclusión son estimaciones derivadas de los resultados de encuestas y no deben considerarse definitivas; no obstante, señalan determinadas tendencias y la oficina en el país puede emplearlas, junto con la demás información sobre seguimiento.



Recuadro 4: Orientación de la ayuda alimentaria a las PDI y comunidades de acogida en el Darfur – equilibrio entre los errores de inclusión y los de exclusión

Los desplazamientos provocados por los conflictos armados son una de las principales causas del hambre en el Darfur. En las primeras fases del conflicto, los criterios de orientación de la ayuda alimentaria se basaron fundamentalmente en determinar si las personas estaban desplazadas o no. Sin embargo, a raíz de los resultados de un estudio sobre la seguridad alimentaria y la nutrición, se determinó que la población rural estaba igualmente expuesta a la inseguridad alimentaria, lo cual la colocaba en una situación más precaria que algunas PDI. Estas personas no desplazadas eran vulnerables desde muchos puntos de vista: sus cosechas se habían visto afectadas por las malas condiciones climáticas de 2004; sufrían las consecuencias negativas del conflicto, a saber, un acceso limitado a los mercados y prácticamente una interrupción de las relaciones comerciales; y en sus comunidades se imponía cada vez más la carga de acoger a números elevados de PDI. La asistencia reservada a un importante número de PDI en una aldea creó tensiones en la comunidad, como también lo hizo la orientación de la ayuda a todas las PDI y una parte solamente de la población residente. Así pues, el PMA y los asociados tuvieron que encontrar una forma justa, imparcial y transparente de asegurar que se prestara asistencia a la mayor parte de las personas con inseguridad alimentaria. Tras debatir al respecto con asociados y comunidades, el PMA llegó a una fórmula pragmática: en las aldeas rurales ya identificadas como vulnerables a la inseguridad alimentaria y donde las PDI hospedadas superaban el 50% de la población total, el PMA suministraría raciones a toda la población de la aldea. Aunque cabía la posibilidad de que algunos residentes no necesitaran ayuda alimentaria inmediata, se trataba de una pequeña minoría y para identificar y excluir a estas personas habría sido necesario que más recursos humanos vitales dejaran de desempeñar tareas de distribución y seguimiento, lo que podía crear mayores tensiones.

III. BUENAS PRÁCTICAS DE ORIENTACIÓN DE LA AYUDA

31. Si bien es cierto que las distintas etapas que entraña la orientación de la ayuda alimentaria y sus métodos varían según la situación de que se trate, los principios que se describen a continuación son suficientemente generales para ser aplicados a la mayor parte de las emergencias.

A. Principios generales por lo que se rige la orientación de la ayuda

32. La orientación de la ayuda rara vez tiene una precisión del 100%, en ningún tipo de intervención. Cuando se trata de emergencias ello se vuelve aún más difícil al quedar la capacidad afectada o destruida y al evolucionar la situación con extrema rapidez. En particular, las limitaciones que se imponen en particular en emergencias complejas, como por ejemplo, la falta de acceso a causa de conflictos armados, provocarán inevitablemente errores en la orientación de la ayuda. El objetivo del PMA en materia de orientación de la ayuda en emergencias debe ser reducir al mínimo estos errores sin comprometer la rapidez de las entregas de alimentos indispensables para la vida, garantizar un entorno seguro para esas entregas y mantener la flexibilidad para adaptarse a situaciones en rápida evolución.



33. La reducción al mínimo de los errores de inclusión o exclusión supone costos que, en general, aumentan en tanto disminuyen los errores de orientación de la ayuda. Los responsables deben crear un sistema de orientación de la ayuda alimentaria viable, oportuno y eficaz en función de los costos que proporcione seguridades razonables de que los recursos de los proyectos benefician únicamente a las personas previstas. Se debe por tanto lograr un equilibrio entre los errores de exclusión y los de inclusión.
34. La creación de un sistema de orientación de la ayuda que tenga en cuenta los costos y los errores de inclusión y exclusión es una tarea compleja, que difiere según la emergencia de que se trate, pero que incluye generalmente por lo menos algunos de los siguientes factores: i) la seguridad y el acceso a la población destinataria; ii) la gravedad de la situación por lo que respecta al hambre o los medios de subsistencia; iii) la capacidad de la oficina del PMA, los asociados locales y las estructuras comunitarias, inclusive en las esferas del seguimiento y la presentación de informes; iv) la naturaleza y duración de la crisis; v) la disponibilidad de datos sobre la población y los beneficiarios anteriores a la crisis; y vi) el grado de financiación de la OEM. La información fiable variará de una crisis a otra, pero si se quiere abordar la orientación de forma dinámica es esencial que la obtención y el perfeccionamiento de la información necesaria para la adopción de decisiones integren el proceso de ejecución de los programas.
35. Para que la orientación de la ayuda sea eficaz es necesario analizar con continuidad numerosos factores —como la logística, los costos, la capacidad del personal y de las contrapartes, las condiciones políticas y socioeconómicas, las causas de los conflictos, las pautas culturales y la dinámica de las distintas tribus, y los papeles que rigen las relaciones de género—, así como los procesos de adopción de decisiones de la dirección, que responden a los análisis en curso. Si se fijan objetivos claros para los proyectos desde un inicio, que tengan en cuenta estos factores, será posible más adelante introducir cierta flexibilidad en la orientación de la ayuda sin comprometer las metas de los proyectos.
36. En la siguiente figura se presentan algunos de los principales instrumentos y datos necesarios para asegurar que se adopten las mejores decisiones posibles con respecto a la orientación de la ayuda alimentaria, y se introduzcan las modificaciones debidas en el curso del proyecto.

Decisiones y reajustes en materia de orientación de la ayuda

<p><u>Alerta temprana y planificación para imprevistos</u></p> <p>Cómo detectar posibles crisis: quién resultará afectado, cómo y dónde</p>	<p><u>VAM</u></p> <p>Análisis de la situación y estudios de referencia para identificar a las personas vulnerables</p>	<p><u>Evaluación de las necesidades de urgencia</u></p> <p>Determinar si se necesita ayuda alimentaria, cuándo, cuánta, por cuánto tiempo, para cuántas personas</p>	<p><u>Diseño y planificación</u></p> <p>Establecer los objetivos de los proyectos y las modalidades de ayuda alimentaria que permitirán satisfacer las necesidades</p>	<p><u>Ejecución</u></p> <p>Organizar la inscripción, distribución y gestión de los productos</p>	<p><u>Seguimiento y análisis</u></p> <p>Supervisión de los datos para administrar los proyectos, adaptar las opciones de orientación de la ayuda, el seguimiento, la distribución, el seguimiento posterior a la entrega, el impacto</p>
<p>Cómo ajustar la orientación de la ayuda</p>					
<p>¿Se han actualizado las hipótesis sobre imprevistos?</p>	<p>¿Siguen siendo adecuadas las zonas geográficas? ¿Siguen siendo válidos los criterios de orientación de la ayuda?</p>	<p>¿Sigue siendo indicada la ayuda alimentaria? ¿Deben modificarse las raciones?</p>	<p>¿Son los sistemas de entrega de ayuda alimentaria los más adecuados para alcanzar los objetivos? ¿Son adecuados los objetivos?</p>	<p>¿Existen problemas con la inscripción o la distribución – inscripción de personas indebidas, mala selección de lugares, etc.?</p>	<p>¿Reciben alimentos las personas seleccionadas? ¿Se están alcanzando los objetivos del proyecto? ¿Hay pruebas de errores de inclusión o de exclusión?</p>



37. Aunque las donaciones destinadas a las intervenciones algunas veces son inferiores a las necesidades, o bien empiezan a disminuir a medida que la emergencia deja de ser noticia, ha de tomarse en consideración la probabilidad de que haya poca regularidad o insuficiencia de recursos, así como el impacto que ello pueda tener en la orientación de la ayuda alimentaria. El PMA, gracias al examen de sus procesos operativos, ha podido mejorar su capacidad de previsión de la financiación para emergencias y garantizar la movilización de recursos en el momento oportuno. Sin embargo, con frecuencia es inevitable que haya interrupciones en la distribución, problemas de entrega imprevistos, cambios inesperados en la financiación y otras dificultades de este tipo, que el PMA debe tener en cuenta en su planificación para imprevistos. Para ello, debe responder a las siguientes preguntas: ¿qué programas o beneficiarios resultan prioritarios? ¿Son conscientes de ello todas las partes interesadas? ¿Qué medidas pueden tomarse para reducir al mínimo el impacto en los beneficiarios de entregas incompletas o tardías? ¿Cuáles son los planes para imprevistos de los proyectos en el caso de que el apoyo de los donantes sea inferior al previsto?

B. La gestión de la información en el marco de la orientación de la ayuda

⇒ *Fuentes de datos secundarios y verificación de datos sobre el terreno*

38. En algunas emergencias graves quizás la única opción posible sea identificar los lugares afectados, como ciudades sitiadas o concentraciones de PDI. Muchas veces, y especialmente cuando se trata de situaciones de emergencia no provocadas por un conflicto, el PMA puede emplear una serie de instrumentos de gestión de la información —de distintos grados de complejidad— para formular criterios específicos por los que se determinen los hogares o personas que reúnen las condiciones necesarias para recibir ayuda. En emergencias de esta índole suele haber mejores fuentes de información y más posibilidades de mejorar la orientación de la ayuda. Por lo general, las estructuras y relaciones de poder comunitarias tradicionales no sufren cambios —salvo en el caso de migraciones en gran escala— y con frecuencia los gobiernos y/o las organizaciones asociadas disponen de información secundaria más actualizada.
39. Idealmente, los estudios de referencia del VAM sirven al PMA como fuente de información mediante la cual puede medir la evolución de los patrones de seguridad alimentaria y poner en marcha la alerta temprana en caso de crisis inminente. Otros sistemas de alerta temprana —como la red de sistemas de alerta temprana en caso de hambruna (FEWSNET) o el Sistema mundial de la FAO de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA)— contribuyen también a prever las emergencias. Las situaciones de crisis o señales claras de que está por producirse una crisis deben poner en marcha una evaluación de las necesidades de urgencia que permita determinar las necesidades en materia de seguridad alimentaria y promover, cuando proceda, intervenciones de ayuda alimentaria.
40. Los criterios de orientación de la ayuda a hogares y personas suelen definirse, en primer lugar, mediante fuentes de datos secundarios, recolectados por lo general gracias al VAM y la evaluación de las necesidades de urgencia. Los datos secundarios por sí solos pocas veces ayudan a detectar las causas profundas del hambre y, por lo tanto, debe emplearse un proceso de recolección y análisis de la nueva información y de comparación de las constataciones. La comprobación mediante cotejo de los datos secundarios y las conclusiones formuladas, así como su verificación sobre el terreno —lo que puede exigir que el PMA y sus asociados recolecten otros datos primarios— resultan esenciales para tener una perspectiva global de la crisis y lograr la mejor orientación posible de la ayuda. La participación de la comunidad en el establecimiento de criterios y el seguimiento de los



programas de ayuda alimentaria —una tarea que de por sí implica la verificación sobre el terreno— proporciona información valiosa que contribuye a orientar correctamente la ayuda y a adaptar la manera en que se aborda tal orientación, según sea necesario.

41. Es posible que diversos asociados potenciales y demás organizaciones estén más establecidos en la comunidad y en mejores condiciones de proporcionar información básica y de participar en la formulación de criterios de orientación de la ayuda y de sistemas de distribución que resulten aceptables para la comunidad y los beneficiarios potenciales. La formación de órganos de coordinación que reúnan a distintas partes interesadas puede contribuir a definir los criterios de orientación de la ayuda que mejor representan las necesidades de la comunidad.

Recuadro 5: Evaluación de las necesidades en Colombia – Creación de una base de información para perfeccionar la orientación de la ayuda alimentaria

En Colombia, la intensa labor de evaluación realizada en 2004 y 2005 permitió al PMA conocer mejor a las comunidades que necesitaban asistencia y respaldó con buenos resultados un cambio en la orientación de la ayuda en favor de las comunidades más afectadas. Anteriormente, el PMA había prestado asistencia únicamente a las PDI que figuraban en las listas oficiales que resultaron ser una base incompleta para las operaciones del PMA destinadas a prestar ayuda a las personas más vulnerables. En primer lugar, muchas PDI no se inscribían por las vías oficiales gubernamentales por temor a represalias o por falta de información o de acceso, lo cual de hecho las excluía de la asistencia a la que tenían derecho. En segundo lugar, en algunas zonas con gran inseguridad alimentaria, como Chocó en la parte occidental de Colombia, la población residente vivía a menudo en condiciones tan malas o peores que las PDI, o en condiciones que empeoraban rápidamente una vez que se admitía el ingreso de PDI. Tomando como base las constataciones de la evaluación conjunta del PMA y el CICR, se establecieron sistemas para incluir a las PDI que se mostraban reticentes a inscribirse oficialmente y se diseñaron intervenciones las comunitarias a fin de que se beneficiara a todos los que necesitaban apoyo en las comunidades con una marcada presencia de PDI. El PMA cuenta con una sólida red de iglesias que permite identificar a las personas afectadas por conflictos y que padecen inseguridad alimentaria, y contribuye a garantizar que la ayuda alimentaria no se derroche ni se destine a personas que no deberían recibirla. Gracias al seguimiento posterior a la distribución, el PMA se asegura de que reciban asistencia las familias con inseguridad alimentaria y la comunidad perciba las decisiones de la iglesia como justas.

⇒ *El seguimiento aplicado a una mejor orientación de la ayuda*

42. Los sistemas de seguimiento, tales como el seguimiento de los programas, el seguimiento de la seguridad alimentaria, las evaluaciones nutricionales, las reevaluaciones y los exámenes o evaluaciones de proyectos, contribuyen a verificar la validez de los criterios de orientación originales y a medir lo que se ha progresado según los indicadores de la seguridad alimentaria definidos en anteriores ejercicios de VAM y de evaluación de las necesidades de urgencia.
43. Los sistemas de seguimiento han de responder a las preguntas básicas, a saber, si los alimentos llegan a los beneficiarios previstos, en los momentos oportunos y en la cantidad



necesaria, y si son los debidos. No obstante, dada la dinámica de las emergencias, en constante evolución, es posible que las personas que necesitan asistencia se desplacen o cambien de lugar de residencia, mientras otras circunstancias pueden hacer necesaria la introducción de cambios en las modalidades de distribución. El seguimiento debe incluir el examen de los cambios negativos y positivos en las estrategias de supervivencia, la determinación de la posibilidad de que existan otras opciones alimentarias y la medición de los cambios que sufre la alimentación, en términos de ingesta y variedad. Por lo que respecta a la orientación de la ayuda, mediante los indicadores del seguimiento debe determinarse: i) la idoneidad de la orientación geográfica de la ayuda; ii) si los grupos que presentaban las mayores necesidades se identificaron correctamente mediante la evaluación de las necesidades de urgencia; y iii) si se están alcanzando los objetivos establecidos⁹.

Recuadro 6: Sequía en el África meridional – El seguimiento aplicado al perfeccionamiento de los indicadores de la vulnerabilidad para la orientación de la ayuda alimentaria

Durante la emergencia ocasionada por la sequía en el África meridional entre 2002 y 2005, la ayuda se orientó inicialmente a los hogares con inseguridad alimentaria de las comunidades afectadas por la sequía basándose en criterios sociales –familias que hospedaban a huérfanos, personas ancianas, enfermos crónicos– y, en segundo lugar, en la propiedad de bienes. Tras un extenso examen y un seguimiento sistemático efectuado en el marco del análisis de la vigilancia comunitaria de los hogares, el PMA y C-SAFE, un consorcio de organizaciones no gubernamentales (ONG), indicaron que la propiedad de bienes consistía quizás en el mejor indicador de la vulnerabilidad general para la orientación de la ayuda alimentaria. A raíz de ello, los hogares se seleccionaron en primer lugar sobre la base de la propiedad de bienes y los criterios de índole social se usaron como método de validación y para seguir seleccionando a los hogares más vulnerables.

44. Siempre que sea posible, el seguimiento ordinario debe incluir información sobre los miembros de la comunidad y las zonas geográficas expuestas a riesgo que no reciben ayuda alimentaria. Cabe la posibilidad de que estos grupos también sean vulnerables y necesiten ayuda alimentaria en el futuro próximo. Es posible que los beneficiarios “olvidados” sean las personas con inseguridad alimentaria crónica, las poblaciones residentes que hospedan a personas desplazadas y los “pequeños núcleos poblacionales” que quedan excluidos por limitaciones de recursos.¹⁰

C. Una estimación de los costos de la orientación de la ayuda alimentaria

45. El proceso de determinar qué regiones, comunidades o personas presentan la mayor necesidad de asistencia alimentaria puede ser costoso. Requiere recolectar y analizar información exacta y actualizada sobre los indicadores de la seguridad alimentaria a nivel macro y micro. En algunos casos, los datos disponibles sobre la vulnerabilidad y una evaluación rápida de bajo costo ofrecen resultados adecuados respecto de la orientación de la ayuda, pero en general los costos aumentan proporcionalmente al grado de precisión con

⁹ PMA, 2005: Informe técnico completo sobre la evaluación temática de la orientación de la ayuda alimentaria en las operaciones de socorro del PMA, borrador, septiembre.

¹⁰ PMA, 2005: Examen temático de la orientación de la ayuda alimentaria en las operaciones de socorro, informe resumido, borrador, pág. 9.



que se orienta la ayuda: los costos aumentan a medida que la ayuda alimentaria pasa del nivel regional al nivel de las aldeas, los hogares y las personas. Los costos también suben a medida que se llega a depender de la recolección de datos primarios y no secundarios. La inversión de recursos suficientes en la orientación de la ayuda en emergencias resulta fundamental en el marco de la responsabilidad de rendición de cuentas. Hay que reconocer por lo menos que los estudios de referencia y complementarios sobre el VAM, así como las evaluaciones generales de las necesidades de urgencia, representan un costo estándar en los países en donde las operaciones de emergencia son frecuentes y de grandes dimensiones.

46. Resulta difícil separar los gastos que supone la orientación de la ayuda en emergencias de los costos generales de la programación de la ayuda alimentaria. La orientación de la ayuda forma parte integrante de la preparación para emergencias; es uno de los principales elementos de las evaluaciones de emergencia iniciales y complementarias; y constituye un componente central del seguimiento y la evaluación de los programas. Con todo, hay algunos elementos de costo particulares de la orientación de la ayuda que deben tenerse en cuenta y planificarse. Éstos pueden dividirse en costos iniciales, costos ordinarios, costos implícitos y costos de oportunidad a cargo de los beneficiarios.

⇒ *Costos iniciales y ordinarios de la orientación de la ayuda*

47. Los costos iniciales comprenden los relacionados con las evaluaciones, el trabajo sobre el terreno con las comunidades a fin de elaborar criterios, la capacitación del personal, los asociados y los comités comunitarios de alimentación, las campañas informativas y el establecimiento de sistemas de inscripción y distribución. Los costos ordinarios comprenden la actualización de los sistemas de inscripción, el seguimiento durante la distribución y después de ésta, las evaluaciones y reevaluaciones, y el mantenimiento de la capacidad de orientación de la ayuda entre una emergencia y otra en países que sufren crisis recurrentes. Para cada emergencia debe estimarse asimismo el costo del establecimiento de sistemas de seguimiento para emergencias, de la realización del seguimiento y de las evaluaciones sobre el terreno.
48. Por lo general, el PMA necesita como mínimo entre 50.000 y 100.000 dólares EE.UU. para realizar un estudio de referencia de VAM, si bien los costos pueden ser mucho mayores cuando se trata de una emergencia de gran magnitud y complejidad. También los costos de las evaluaciones de las necesidades de urgencia varían: en 2005, una encuesta realizada en el marco de una evaluación de las necesidades de urgencia en el Níger destinada a 400.000 beneficiarios tuvo un costo superior a los 58.000 dólares; en el Pakistán, una evaluación rápida de las necesidades de urgencia destinada a un millón de beneficiarios tuvo un costo de tan sólo 22.000 dólares¹¹. En 2005, la evaluación de las necesidades de urgencia en materia de seguridad alimentaria y nutrición en el Darfur costó 250.000 dólares (sin contar los costos del personal del PMA), lo que representa menos de la vigésima parte del 1% de los 679 millones de dólares de costos directos anuales de la OEM relativa al Darfur¹². Si bien pueden parecer elevados, los costos absolutos de una evaluación anual, como la del Darfur, deben medirse en función de los ahorros que pueden lograrse gracias a la mayor eficacia de la orientación de la ayuda en una operación de tal envergadura.

¹¹ Datos procedentes de la evaluación de las necesidades de urgencia en el Níger, de septiembre de 2005, y de la evaluación de las necesidades de urgencia en el Pakistán, de octubre de 2005.

¹² El PMA sufragó el 77% de los costos de la evaluación; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la FAO, el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) y *World Vision* cubrieron el remanente.



⇒ *Costos implícitos de la orientación de la ayuda*

49. Los costos implícitos abarcan los riesgos inherentes al acceso, a las negociaciones previas y a la seguridad del personal. En situaciones de emergencia, y especialmente cuando se trata de emergencias complejas, es más probable que el personal esté expuesto a riesgos por lo que respecta a su seguridad. Estos costos implícitos deben ponderarse en función de las necesidades de la población afectada por la crisis y del grado de precisión de la orientación de la ayuda que puede alcanzarse en condiciones realistas y de seguridad. El mantenimiento de relaciones de trabajo estrechas con una comunidad puede mejorar la eficacia de la orientación de la ayuda y reducir los riesgos en materia de seguridad del personal. Cuando debido a la inseguridad reinante no es posible que el personal de las Naciones Unidas esté presente en una zona afectada por una crisis, el PMA podrá estudiar la posibilidad de negociar o aplicar otras opciones para transferir los costos implícitos de la orientación de la ayuda —o de los riesgos— a otras organizaciones (véase el Recuadro 7). En algunos casos es posible que el PMA deba renunciar a sus propias evaluaciones de las necesidades de urgencia y recurrir a ONG locales o a organizaciones comunitarias —a quienes reembolsará— para las decisiones relativas a la orientación de la ayuda y para la gestión y el seguimiento de las intervenciones alimentarias de emergencia. Idealmente, el acceso del PMA debe establecerse lo antes posible para confirmar la situación en materia de seguridad alimentaria y hacer un seguimiento de los resultados.

Recuadro 7: La orientación de la ayuda alimentaria a combatientes desmovilizados en Angola sin la presencia del PMA

En 2002, a raíz del fin de la guerra entre la *União Nacional para a Independência Total de Angola* (Unión Nacional para la Independencia Total de Angola) (UNITA) y el Gobierno de Angola, el Gobierno comenzó a ubicar a soldados en centros de desmovilización en todo el país. En el caso de algunos de estos centros, el Gobierno y las Naciones Unidas aún no habían establecido protocolos relativos a la seguridad del personal de las Naciones Unidas y las ONG. Por lo tanto, los centros ubicados en zonas inseguras, como la provincia de Huila, no se consideraron seguros para el personal. Pese a estos problemas, los soldados y sus familias siguieron llegando en malas condiciones, malnutridos y con una necesidad desesperada de alimentos. *Médecins sans frontières* fue una de las pocas organizaciones que estuvo dispuesta a trabajar en las zonas de acantonamiento sin las garantías de seguridad de las Naciones Unidas. Tomando como referencia la información sobre seguridad alimentaria y nutrición facilitada por *Médecins sans frontières* —un asociado de confianza— el PMA acordó encauzar asistencia alimentaria por conducto de esos centros por un plazo máximo de tres meses para todos los niños menores de cinco años, así como para las mujeres embarazadas y lactantes. Cuando, en junio de 2002, las Naciones Unidas y el Gobierno de Angola llegaron a un acuerdo sobre protocolos de seguridad del personal y de asistencia, en un plazo de 24 horas el PMA destacó a miembros de su personal en los centros de desmovilización para evaluar las necesidades de ayuda alimentaria y hacer el correspondiente seguimiento posterior.

⇒ *Costos de oportunidad o de transacción de la orientación de la ayuda*

50. Los costos de oportunidad y los costos de transacción de la orientación de la ayuda se refieren a los costos que deberán asumir las personas que reciben la asistencia alimentaria. Por ejemplo, las comunidades deben cumplir con los requisitos en materia de orientación de la ayuda exigidos por los organismos de prestación de asistencia, participar en las



reuniones sobre el tema, colaborar en la distribución y supervisión de las raciones, transportar en condiciones de seguridad sus raciones a casa y mantener las estructuras de poder de la comunidad a medida que se introduce en su economía un recurso externo, una aportación de recursos que a menudo es tan significativa que puede atentar contra el equilibrio.

51. Cuando los organismos de ayuda procuran formular estrategias de orientación de la ayuda de menor costo o reducir los costos que ésta y la entrega de alimentos suponen a medida que evoluciona una emergencia, suelen aumentar los costos a cargo de la comunidad y de las personas que reciben la ayuda alimentaria. La limitación del número de puntos de distribución, la reducción de la frecuencia de las distribuciones o la menor dependencia de los datos primarios son medidas “rentables” que con probabilidad lograrán “ahorros” de los que se beneficiará la población destinataria prevista. Por ejemplo, cuando los puntos de distribución están alejados es posible que las personas, sobre todo las mujeres, quienes suelen ser las principales beneficiarias y receptoras de la ayuda alimentaria, tengan que atravesar entornos inseguros y asumir mayores gastos de transporte. Cuanto más tiempo sea necesario para recibir las raciones debido a la poca dotación de personal o a la ineficacia de los sistemas, más personas tendrán que encontrar formas de compensar —a menudo intercambiando o vendiendo los alimentos de socorro— la pérdida de oportunidades de ingresos o el tiempo que no pueden dedicar a las tareas del hogar, como el cuidado de los niños. El PMA y sus asociados deben invertir en la orientación de la ayuda a nivel comunitario y el estudio de la dinámica de la comunidad de forma tal que se reduzca la probabilidad de que la imposición de decisiones adoptadas externamente y la aportación de recursos externos perturben el equilibrio social de la comunidad.

D. La participación y la comunicación como herramientas para mejorar la orientación de la ayuda

52. Las situaciones en donde no hay conflictos ni desplazamientos de población por lo general se prestan más a orientar la ayuda a los hogares o las personas, aunque las necesidades pueden estar igualmente generalizadas a raíz de una sequía o de una inundación. En estas situaciones es vital adoptar un método que sea lo más participativo posible y tener presente que las mujeres y los hombres de la comunidad pueden tener conceptos de la vulnerabilidad e ideas sobre los criterios de selección que han de emplearse muy distintos. Es esencial que el personal del PMA y los asociados cooperantes indiquen claramente cuál es el fundamento de los enfoques generales adoptados por el PMA, como por ejemplo, garantizar la igualdad de género. Se requiere asimismo flexibilidad para adaptar las prácticas estándar del PMA en función de la situación y del insumo que aporten las comunidades. Una vez que se llegue a un acuerdo con la comunidad en cuanto a los criterios de selección, el PMA debe seguir verificando las decisiones sobre la orientación de la ayuda mediante visitas sobre el terreno y encuestas realizadas en cada hogar para asegurar que se esté beneficiando a la población seleccionada y se estén alcanzando los objetivos del proyecto.
53. Los criterios de orientación de la ayuda alimentaria deben elaborarse con la mayor participación posible del grupo beneficiario potencial. Cuando las comunidades —representadas ya sea por dirigentes oficiales o bien por comités oficiosos— intervienen en la determinación de los criterios y la identificación de los beneficiarios de los escasos recursos, los riesgos de apropiación indebida disminuyen. La rigurosidad de criterios facilitará la ejecución de los proyectos y una rendición de cuentas y comunicación claras, pero podrá poner en peligro su flexibilidad y reducir la importancia que se otorga a la participación de los beneficiarios, riesgo que quizás no esté justificado.



54. Sin embargo, cuanto más participativa sea la selección de beneficiarios y cuanto más se verifique y controle la información, mayores serán los costos del proyecto por lo que respecta a los recursos financieros y humanos. Según un estudio realizado por *Save the Children* Reino Unido, se estima que tan sólo la labor preparatoria de la orientación de la ayuda a nivel comunitario puede tomar hasta 14 semanas antes de que comiencen las distribuciones.¹³ En Myanmar se contrató a 20 personas más para que trabajaran sobre el terreno por un período de dos meses a fin de verificar la información sobre la selección de los beneficiarios en 400 caseríos.¹⁴ En una situación de evolución lenta, este plazo puede a veces planificarse sin sacrificar el tiempo de respuesta. En emergencias de evolución rápida, los planes para intensificar paulatinamente la participación de los beneficiarios en las decisiones sobre la orientación de la ayuda deben integrarse en las recomendaciones que figuran en las evaluaciones de las necesidades de urgencia.

IV. RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES SOBRE LA ORIENTACIÓN DE LA AYUDA

Principios generales por los que se rige la orientación de la ayuda

- Procure lograr un equilibrio entre los errores de exclusión de los beneficiarios, que pueden constituirse en una amenaza para la vida, y los errores de inclusión indebida, que pueden causar trastornos o pérdidas de recursos. En las emergencias graves, los errores de inclusión son más aceptables que los de exclusión.
- Adopte decisiones sobre la orientación de la ayuda alimentaria en caso de intervenciones partiendo de una hipótesis de plena dotación de recursos, pero esté preparado para adaptarse si el número de recursos es inferior a lo previsto y/o si éstos llegan tardíamente. Fije objetivos prioritarios y comunique claramente a todas las partes interesadas las modificaciones que puedan resultar necesarias.
- Asegure de que la orientación de la ayuda sea una actividad de gestión consciente e integral en todas las etapas del ciclo de programas y de que esté documentada por un análisis crítico de la situación. A medida que se desarrolle una emergencia y cambien las necesidades de la población, también deberán modificarse los grupos destinatarios y los procesos de orientación de la ayuda. Sea flexible para adaptar las prácticas estándar del PMA a las distintas situaciones y tenga en cuenta los objetivos de los proyectos.

La gestión de la información para orientar la ayuda alimentaria

- Emplee los resultados del VAM, la alerta temprana y la evaluación de las necesidades de urgencia para fijar los parámetros iniciales de la orientación de la ayuda. Las estructuras comunitarias locales y de las organizaciones asociadas deben servir de fuentes de información y datos para seguir desarrollando los criterios de orientación de la ayuda.
- Use los sistemas de seguimiento para evaluar regularmente los criterios de orientación de la ayuda, desde los inicios de una intervención y a lo largo de todo el ciclo programático.

¹³ Seaman y Taylor, pág. 28.

¹⁴ PMA, 2005: *Full Technical Report of the Thematic Evaluation of Targeting in WFP Relief Operations, September Draft* (Informe técnico completo de la evaluación temática de la orientación de la ayuda alimentaria en operaciones de socorro del PMA, borrador del mes de septiembre).



- Haga un seguimiento de la situación de las personas no seleccionadas y potencialmente vulnerables, así como de las zonas geográficas, dentro de las zonas a las que se ha orientado la ayuda alimentaria o cerca de éstas.

Una estimación de los costos de la orientación de la ayuda alimentaria

- Analice los costos y beneficios que suponen los distintos métodos de orientación de la ayuda, incluidos los costos iniciales, los costos ordinarios, los costos implícitos y los costos de oportunidad de los beneficiarios que debe asumir la población destinataria.
- Estime y presupueste los costos de la orientación de la ayuda, incluido el seguimiento de la seguridad alimentaria, la evaluación y el diseño de la orientación —como los costos de las actividades de inscripción, capacitación de los asociados y sensibilización de la comunidad— desde los primeros momentos de una intervención de emergencia.

La participación y la comunicación como herramientas para mejorar la orientación de la ayuda

- Fomente la participación de los beneficiarios, en la medida de lo posible, en la definición de criterios que sean lo más precisos posible. Ello resulta más difícil en las primeras etapas de crisis repentinas, pero seguramente se convertirá en práctica usual a medida que la emergencia se estabilice. La intensa participación en la definición de estos criterios debe ser práctica usual en las intervenciones emprendidas en respuesta a emergencias de evolución lenta y recurrentes.
- Comunique con claridad a las partes interesadas los criterios de orientación de la ayuda del PMA y del asociado cooperante. Siga realizando verificaciones cruzadas de los criterios de orientación mediante el seguimiento y la participación de las beneficiarias y los beneficiarios.



ANEXO — EL PROCESO DE ORIENTACIÓN DE LA AYUDA

Enfoques de orientación de la ayuda para la selección de los hogares y las personas

Opciones relativas a la orientación de la ayuda	Descripción	Uso recomendado	Ventajas	Desventajas
Orientación geográfica de la ayuda	Por orientación geográfica de la ayuda en emergencias se entiende la selección de dependencias administrativas, zonas económicas o zonas de conservación de medios de subsistencia en donde haya grandes concentraciones de personas con inseguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Todos los procesos de orientación de la ayuda del PMA se basan inicialmente en zonas geográficas. Seguidamente, la delimitación de esas zonas se afina para que se abarquen regiones grandes o distritos más pequeños, aldeas o campamentos. ➤ Empléense exclusivamente en los siguientes casos: <ul style="list-style-type: none"> — cuando la mayoría de la población en la zona definida padece inseguridad alimentaria; — cuando las condiciones sociales, políticas y/o de seguridad no permiten una orientación de la ayuda más perfeccionada y queda claro que existe un problema grave de seguridad alimentaria que afecta a una gran parte de la población; y/o — cuando los costos de una orientación más afinada superan los beneficios. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Permite identificar los sectores más vulnerables para establecer un orden de prioridad en las decisiones sobre la orientación de la ayuda. ➤ Puede usarse como único método de orientación de la ayuda, de fácil aplicación, cuando no es posible adoptar enfoques más detallados —por lo general, en entornos afectados por conflictos, con un nivel elevado de inseguridad alimentaria y de difícil acceso). ➤ Permite aprovechar datos sobre la vulnerabilidad y otros datos secundarios existentes, lo cual puede resultar eficaz en función de los costos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las estimaciones demográficas existentes son con frecuencia poco confiables y pueden distorsionar los resultados. ➤ Para obtener los mejores resultados posibles, los datos secundarios deben cotejarse con datos primarios y verificarse sobre el terreno. ➤ Cuando es el único método empleado, puede provocar errores de inclusión importantes. ➤ Cabe la posibilidad de que excluya a grupos de personas con inseguridad alimentaria.
Hogares/personas	La orientación de la ayuda a hogares o personas supone seleccionar a grupos, hogares o personas que se estime sean los que padezcan mayor inseguridad alimentaria en la	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cuando exista una diferencia clara entre los hogares o personas que necesiten asistencia y los que no la necesiten en una determinada zona geográfica, como por ejemplo una aldea o una comunidad desplazada. ➤ Cuando ya sea el personal de los 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reduce la probabilidad de que se produzcan errores de inclusión importantes. ➤ Puede contribuir a mejorar la eficacia de la ayuda alimentaria del PMA para alcanzar los objetivos específicos, como por 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En medio de una emergencia puede ser difícil hacer una distinción entre hogares necesitados y hogares no necesitados. ➤ Se corre el riesgo de que





ANEXO — EL PROCESO DE ORIENTACIÓN DE LA AYUDA

Enfoques de orientación de la ayuda para la selección de los hogares y las personas

Opciones relativas a la orientación de la ayuda	Descripción	Uso recomendado	Ventajas	Desventajas
	comunidad.	<p>asociados o el del PMA conozcan la zona y/o hayan estado presentes en ella mucho tiempo.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Cuando la situación presente la suficiente estabilidad para que se haga un seguimiento regular de las decisiones en materia de orientación de la ayuda.	<p>ejemplo, de nutrición, recuperación, etc.</p>	<p>haya que redistribuir la ayuda alimentaria, especialmente después de la distribución de raciones sin cocinar.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Se corre el riesgo de que los grupos excluidos tengan resentimientos y atenten contra los programas de ayuda alimentaria.➤ La selección de las personas que recibirán asistencia alimentaria puede fomentar los conflictos en una situación ya inestable.➤ Del mismo modo, al orientar la ayuda a ciertos grupos, como las PDI o las personas afectadas por el VIH/SIDA, es posible también que se promuevan los conflictos o se estigmatice a los beneficiarios.
Orientación administrativa de la ayuda	Los hogares o personas son seleccionados por organismos o personas ajenas a la comunidad mediante la aplicación de criterios normalizados observables o de indicadores, tales como el	<ul style="list-style-type: none">➤ Cuando se necesitan intervenciones de mejora del estado nutricional, como programas de alimentación terapéutica o suplementaria.➤ En otros programas institucionales, como programas de salud materno-infantil o de alimentación escolar.	<ul style="list-style-type: none">➤ Puede ser imparcial y transparente.➤ Puede resultar eficaz para excluir a grupos no seleccionados, especialmente cuando se emplea a nivel de los hogares y las personas.	<ul style="list-style-type: none">➤ Tiene altos costos administrativos.➤ Resulta difícil estandarizarla o verificar cuando la información no es adecuada.

ANEXO — EL PROCESO DE ORIENTACIÓN DE LA AYUDA

Enfoques de orientación de la ayuda para la selección de los hogares y las personas

Opciones relativas a la orientación de la ayuda	Descripción	Uso recomendado	Ventajas	Desventajas
	estado nutricional o características socioeconómicas objetivas.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En situaciones de conflicto cuando es preferible que las decisiones y las medidas necesarias sean adoptadas por personas externas. ➤ Cuando la duración prevista del proyecto no alcanza para establecer sistemas de orientación de la ayuda basados en la comunidad y resulta imperativo realizar entregas rápidas de alimentos. 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se corre el riesgo de que los indicadores no señalen los verdaderos casos de vulnerabilidad, lo cual provoca errores de exclusión. ➤ Se corre el riesgo de estigmatizar a las personas que sufren de VIH/SIDA, a las PDI, etc.
 Orientación de la ayuda desde la comunidad	Los hogares o beneficiarios se seleccionan con la participación de los hombres y mujeres de la comunidad, como los dirigentes tradicionales o religiosos, los miembros de los comités de alimentos especialmente constituidos o las autoridades locales, basándose en criterios formulados con la participación de la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En situaciones de estabilidad y/o cuando no se hayan trastocado las estructuras sociales. ➤ Cuando se prevé que una emergencia o crisis dure más que unos pocos meses. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A largo plazo, la orientación de la ayuda basada en la comunidad puede reducir los costos para la organización de que se trate. ➤ La comunidad por lo general ha logrado y puede aún lograr una mayor y mejor comprensión de su vulnerabilidad y de sus necesidades. ➤ Contribuye a potenciar y fomentar la capacidad de la comunidad mediante la participación. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La puesta en marcha de sistemas de orientación de la ayuda basada en la comunidad requiere actividades de capacitación y de promoción a escala local, lo cual supone que el personal dedique tiempo a esta tarea y puede, por tanto, resultar costoso. ➤ Se requiere un seguimiento detenido para verificar las decisiones sobre la orientación de la ayuda y garantizar que sean justas. ➤ Es difícil estandarizar o comparar criterios de orientación de la ayuda entre una comunidad y otra.



ANEXO — EL PROCESO DE ORIENTACIÓN DE LA AYUDA

Enfoques de orientación de la ayuda para la selección de los hogares y las personas

Opciones relativas a la orientación de la ayuda	Descripción	Uso recomendado	Ventajas	Desventajas
Autorientación de la ayuda	Situación en que se da la posibilidad a los hogares y las personas de elegir ser beneficiarios en el marco de planes, como los de actividades de alimentos por trabajo, o de distribuciones de alimentos de bajo costo.	<ul style="list-style-type: none">➤ Cuando la orientación basada en la comunidad no permite identificar a las personas más vulnerables o con mayor inseguridad alimentaria.➤ Cuando la orientación de la ayuda basada en la comunidad causa conflictos dentro de ésta.➤ Cuando ya no es necesario distribuir raciones completas a toda una comunidad.➤ Cuando el objetivo primordial es la recuperación o protección de los medios de subsistencia.	<ul style="list-style-type: none">➤ Cuando los proyectos pueden captar a todos los que quieren participar, hay escaso riesgo de corrupción o de sesgo en la selección.➤ La orientación de la ayuda ocasiona pocos gastos administrativos.➤ La selección es transparente.	<ul style="list-style-type: none">➤ Se requiere un análisis detallado de la información para determinar qué proyectos, qué tamaño de ración y qué tipo de producto facilitarán el proceso de autoselección de los beneficiarios previstos.➤ Es necesario que se pueda aceptar a todas las personas que deseen participar.

SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

C-SAFE	Centro de Estudios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEWSNET	Red de sistemas de alerta temprana en caso de hambruna
OEM	Operación de emergencia
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	Persona desplazada internamente
PDP	Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas
PDPT	Dependencia de Situaciones de Urgencia y Transición
SMIA	Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura
UNITA	<i>União Nacional para a Independência Total de Angola</i>
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

