
LA AYUDA HUMANITARIA ESPAÑOLA

ALEJANDRO LAGO*

RESUMEN

El artículo expone la forma en que España canaliza, a través de su Administración, la ayuda humanitaria, en sus diversas fases (ayuda de emergencia, a la reconstrucción, alimentaria), así como la coordinación con otros organismos e instituciones que participan, y la forma en que la ayuda humanitaria se engarza con el desarrollo. De la misma forma, se señalan las necesidades que aparecen en el horizonte para mejorar los mecanismos de intervención de la Administración en este tema.

La ayuda humanitaria está de actualidad, por desgracia. Los medios de comunicación, la presión de la opinión pública, la inmediatez y enormidad de las necesidades creadas por las catástrofes humanitarias, han contribuido a que en los últimos años la comunidad internacional se haya visto crecientemente involucrada en el compromiso de proporcionar un auxilio adecuado a las víctimas de las catástrofes y consecuentemente vaya tomando cada vez mayor conciencia de la necesidad de arbitrar mecanismos eficaces y sobre todo integrar las acciones puntuales relacionadas con las necesidades urgentes de las poblaciones más afectadas en estrategias globales de cooperación al desarrollo.

En el marco general de la ayuda al desarrollo, la ayuda humanitaria está experimentando una gran evolución en los últimos tiempos. España, incorporada al grupo de países donantes de ayuda hace escasamente veinte años, está haciendo, al igual que otros donantes de ayuda, un gran esfuerzo por adecuar los medios disponibles a las necesidades de las poblaciones afectadas por las crisis humanitarias.

* Unidad de Ayuda Alimentaria y de Emergencia. Gabinete Técnico. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

El Artículo 12 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de 1998 define la ayuda humanitaria del siguiente modo:

“La ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre, o que padecen una situación de conflicto bélico. Esta ayuda la llevan a cabo las Administraciones públicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y Organismos Internacionales.

La ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, debiendo promoverse la mayor coordinación posible entre las entidades que colaboren y respecto de las instituciones u organizaciones locales, a fin de tener en cuenta los objetivos de desarrollo a medio y largo plazo. Incluye asimismo este instrumento, la aportación de productos alimenticios y de implementos e insumos agrícolas a países en desarrollo con problemas de insuficiencia alimentaria, con el fin de potenciar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria, como base de su proceso de desarrollo.”

Las consideraciones sobre sus fundamentos y objetivos o el debate ético, moral, histórico, económico, estratégico o político sobre la ayuda humanitaria son una cuestión más apropiada para su desarrollo en otras partes de esta publicación. Este estudio trata de centrarse en el modo en que la Administración española cumple el mandato de gestionar los recursos que tiene asignados del modo más eficaz y eficiente posible, con el objetivo primordial de lograr que la ayuda humanitaria llegue a sus destinatarios finales: las poblaciones víctimas de catástrofes naturales o causadas por el hombre, o que padecen una situación de conflicto bélico.

La definición contenida en la LCID corresponde pues al modo en que la Administración española enfoca su contribución a la ayuda humanitaria. Es un enfoque esencialmente instrumental y viene definido, desde el punto de vista de los medios de canalizar la ayuda, por tres líneas bien diferenciadas: la ayuda de emergencia, la ayuda a la reconstrucción y la ayuda alimentaria.

El modo de gestionar la ayuda humanitaria difiere en los métodos empleados para cada tipo. Consecuentemente la AECI, desde el punto de vista orgánico, tiene encomendado al Gabinete Técnico (responsable de las cuestiones horizontales) el primero y el tercero. La ayuda a la reconstrucción, por su

estrecha relación con el desarrollo, es gestionada primordialmente por las unidades geográficas, en concreto las que gestionan la ayuda al desarrollo en un país determinado.

Analizaremos pues los tres tipos de ayuda humanitaria separadamente.

Ayuda humanitaria Fases	Características
Ayuda de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> • No programable • Urgente
Ayuda a la reconstrucción	<ul style="list-style-type: none"> • Relativamente programable • Coordinada con autoridades locales y entidades colaboradoras • Coherente con los objetivos de desarrollo.
Ayuda alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Programable • Coordinada con autoridades locales y entidades colaboradoras • Coherente con los objetivos de desarrollo • Objetivo: Promover la seguridad alimentaria

1. La ayuda de emergencia

El primer párrafo del mencionado Art. 12 de la LCID define los objetivos de la ayuda de emergencia: Un objetivo primordial, que es proteger vidas humanas y aliviar la situación de las víctimas de una catástrofe, y un objetivo instrumental, el envío urgente de material de socorro.

Es un lugar común que la manera más eficaz de hacer frente a las catástrofes humanitarias es la prevención. Para ello España lleva a cabo una labor de fondo en el apoyo a las iniciativas de los países en desarrollo, principalmente aquellos en los que la presencia española es mayor, tendentes a reforzar o establecer una capacidad técnica propia de preparación ante desastres y mecanismos de prevención de conflictos. La actuación de diversos órganos de la Administración en la realización de cursos, seminarios y demás intercambios técnicos, así como la participación de España en los foros internacionales

(Naciones Unidas, Unión Europea, Organismos Regionales) que impulsan el intercambio de información y experiencia en materia de prevención de desastres y los mecanismos de prevención de conflictos tienen como objetivo atajar las causas últimas de las crisis humanitarias.

Los programas de desarrollo de la Cooperación Española en diversos países, principalmente de Iberoamérica, incluyen acciones de asistencia técnica, intercambios de expertos y otros, en colaboración con las autoridades nacionales responsables de la prevención de desastres. Una de las lecciones aprendidas del Huracán Mitch fue la necesidad de considerar la prevención de desastres en países vulnerables como una cuestión horizontal, al igual que otras como la protección del medio ambiente o las cuestiones de género, en todas las acciones de la Cooperación Española.

Pero a pesar de estas medidas, las crisis se siguen produciendo, con consecuencias tanto más dramáticas cuanto menor es el grado de desarrollo de los países. Esta situación está lejos de mejorar, al contrario, en los últimos años las crisis humanitarias se suceden y las partidas presupuestarias dedicadas por los países donantes de ayuda no dejan de crecer. Hoy en día, la media de la Unión Europea está en torno al 10 - 12%.

Ante este estado de cosas, se ha hecho necesario dotar a la Cooperación Española de una capacidad propia de respuesta ante emergencias humanitarias. En los últimos tres años el protagonismo asumido por España en la respuesta humanitaria a crisis de grandes proporciones (Huracán Mitch, Kosovo, Venezuela, Mozambique, El Salvador) ha hecho que la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y la AECI hayan desarrollado una serie de mecanismos de respuesta cada vez más eficaces.

Dos tipos de factores condicionan, desde el punto de vista de las necesidades creadas, las catástrofes humanitarias: la vulnerabilidad y el tipo de catástrofe.

La vulnerabilidad ante catástrofes viene condicionada por diversos factores como son la naturaleza geológica (bordes de placas tectónicas, topografía, redes de drenaje, naturaleza de los suelos) o climatológicas (lluvias intensas, huracanes, tifones, tsunamis) de una región, el grado de pobreza de las poblaciones y la inadecuación del territorio para desarrollar una actividad humana o la fragilidad de los sistemas políticos y administrativos que condicionan la aparición de conflictos, guerras o la incapacidad para hacer frente a una situación de emergencia humanitaria.

El tipo de catástrofe condiciona también la adecuación de la respuesta. De este modo hay catástrofes que se producen progresivamente, como las hambrunas o las sequías y otras que tienen un carácter súbito, como los terremotos o las erupciones volcánicas. Por otra parte, desde el punto de vista técnico, se hará frente a una inundación con medios bien distintos que a un terremoto o a un desplazamiento masivo de población por un conflicto bélico.

A su vez, desde el punto de vista de las posibilidades de proporcionar una respuesta por parte de la Cooperación Española, se pueden diferenciar dos elementos: las ventajas comparativas y los medios disponibles para actuar.

La intensidad de una catástrofe y la respuesta de España no tendrán necesariamente el mismo orden de magnitud. La existencia o no de ventajas comparativas para España en una zona determinada condicionará que sea más eficaz la financiación de ONGs o una transferencia de dinero al Gobierno afectado, que el envío de equipos de expertos o materiales desde España (ej. India, febrero de 2001). En el otro extremo, España será en principio el donante que proporcionará más ayuda ante una catástrofe sobrevenida en un país en el que exista una gran presencia de España (ej. El Salvador, enero-febrero de 2001).

Así, puede establecerse un orden dentro de las zonas del mundo en las que España tiene una mayor ventaja comparativa en cuanto a su capacidad de respuesta ante una catástrofe humanitaria: Centroamérica y Caribe, resto de Iberoamérica, Mediterráneo y Balcanes, Africa Subsahariana, Oriente Medio, Europa Central y Asia, resto del mundo.

La adecuación de la respuesta de España ante una emergencia humanitaria vendrá condicionada principalmente por criterios de eficacia, tanto desde el punto de vista de las necesidades creadas por la catástrofe, como por las posibilidades de suministrar la ayuda. En cada momento las posibilidades de actuar serán función del grado de coordinación entre los agentes que actúan ante una emergencia y el grado de preparación de cada uno. El disponer de una capacidad de respuesta es un proceso continuo cuyos resultados se ponen de relieve a medida que se van produciendo actuaciones ante crisis concretas. La actuación en El Salvador en enero de 2001 fue la última muestra de los avances logrados por los diferentes agentes en la preparación ante desastres y la coordinación de acciones de la AECI con la Dirección General de Protección Civil, Ministerio de Defensa, ONGs, empresas, Comunidades Autónomas y otros.

Ante una catástrofe humanitaria, la AECI canalizará la respuesta por tres vías:

- **Financiación pura:** Consiste en el envío de cantidades en metálico procedentes de fondos públicos, destinadas a paliar los daños de la crisis (normalmente destinados a la adquisición en el mercado local y/o países limítrofes de las mercancías necesarias o a la financiación de actividades de asistencia a las víctimas). Los receptores pueden ser las autoridades del país receptor, Organismos de Naciones Unidas y ONGs o fundaciones.
- **Canalización de donaciones:** La AECI puede gestionar donaciones en metálico o en especie procedentes de particulares, empresas, fundaciones, ONGs u otros órganos de la Administración Central o Periférica (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas).
- **Prestación directa de ayuda:** La AECI puede proceder a la adquisición de equipos, materiales, medicamentos y a la contratación de medios de transporte para el envío de la ayuda de emergencia o de personas (expertos). En ocasiones puede suponer la coordinación de actuaciones puntuales de otros departamentos de la Administración, como los Ministerios de Defensa (transporte), Sanidad y Consumo (medicamentos) o Interior (expertos de Protección Civil). Esta prestación puede combinarse con la financiación pura descrita arriba.

En este último caso, la prestación directa de ayuda puede tener diferentes grados, consecuencia de la magnitud de la respuesta requerida y así se definen tres clases de respuestas: “Verde”, “Amarilla” y “Roja”.

- **Respuesta “Verde”:** Catástrofe (Ejemplos: Territorios Palestinos en octubre de 2001, epidemia de dengue en El Salvador, ciclón en Belice). Corresponde a acciones menores o puntuales ante situaciones de emergencia en las que una pequeña contribución (por un valor aproximado de hasta 30 millones de pesetas) se estima suficiente. La AECI directamente, sin necesidad de coordinar su acción con otros órganos de la Administración, financia y gestiona la emergencia. Puede consistir en el envío de dinero en metálico, medicamentos, equipos o expertos (Protección Civil, sanitarios) a la zona afectada, directamente a instituciones locales, a través de ONGs o de Organismos Internacionales (Cruz Roja, PMA, UNICEF, ACNUR, etc.).
- **Respuesta “Amarilla”:** Gran catástrofe (Ejemplos: Mozambique, El Salvador). Por la magnitud de la respuesta, se necesita de la participación y coordinación con otros órganos de la Administración, ONGs y otros actores. La AECI puede no disponer de recursos económicos suficientes, por lo que se podría necesitar un crédito extraordinario.
- **Respuesta “Roja”:** Catástrofe compleja (Ejemplos: Huracán Mitch, Kosovo). A la alta intensidad de la crisis humanitaria se unen elementos

como el que la catástrofe afecte a varios países, que exista un conflicto armado con la consiguiente puesta en marcha de una operación de mantenimiento de la paz, auxilio a refugiados, etc. En este último caso, la necesidad de coordinar la acción de diversos organismos de la Administración para el envío de ayuda y el carácter complejo de la crisis hace necesaria la convocatoria de la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior presidida por un miembro del Gobierno designado por el Consejo de Ministros.

Una crisis humanitaria puede dividirse en tres grandes fases sucesivas:

Fases de una operación de ayuda humanitaria

Fases	Duración
Rescate	Una a dos semanas
Asistencia a damnificados en centros de acogida	Uno a seis meses
Retorno y reconstrucción	Doce meses

- *Rescate*. La respuesta consistirá normalmente en la acción de unidades de rescate (bomberos, sanitarios, transporte). Su misión es rescatar a las víctimas cuyas vidas corren peligro y su principal característica es la rapidez de reacción para que los equipos humanos entren en acción cuanto antes. La acción queda muy restringida en el tiempo, normalmente no superior a una o dos semanas.
- *Asistencia a damnificados*. Tras el rescate, las personas afectadas por lo más grave de la catástrofe necesitan asistencia en centros de damnificados. La respuesta tiene como objetivo suministrar a las víctimas lo imprescindible para sobrevivir en un primer momento. Los equipamientos necesarios normalmente consisten en: Agua, Alimentos, Ropa y abrigo, Medicamentos y material sanitario y Otros (Higiene, transporte, telecomunicaciones). Esta fase no debe durar más que lo estrictamente necesario (de uno a seis meses) y deben acelerarse las iniciativas tendentes al regreso de las poblaciones a sus lugares y tareas habituales, sin dejar que la precariedad se enquisté.
- *Retorno y reconstrucción*. Pasada la crisis, las poblaciones afectadas deben ser capaces de volver a su vida anterior y encontrar al menos unas condiciones similares. La reconstrucción no se puede considerar ya como ayuda de emergencia en sentido estricto y no

debería dilatarse en el tiempo. Lo ideal es que dure doce meses como máximo.

2. La ayuda a la reconstrucción

Tras la fase de emergencia se pasa a la reconstrucción, que está presidida por dos criterios:

La “zona gris”

Tras las primeras semanas de la emergencia se produce un vacío. Los periodistas se van (y acaba el “efecto CNN”), los bomberos, militares extranjeros y ONGs se van, los aviones y helicópteros cargados de ayuda dejan de aterrizar, los donantes dejan de anunciar contribuciones y las poblaciones afectadas se ven abandonadas por la comunidad internacional.

Pero además del sentimiento de los afectados, las catástrofes son muy costosas, tanto en vidas humanas como en recursos, ya que interrumpen el desarrollo social y económico, requieren largos períodos de rehabilitación y conducen a la creación de estructuras y procedimientos separados con las consiguientes duplicidades. Asimismo, las estrategias de desarrollo frecuentemente ignoran los riesgos de catástrofes o la necesidad de proteger a las poblaciones mediante el desarrollo de capacidades locales para hacer frente a las mismas.

La “zona gris” tiene un tratamiento complejo y puede clasificarse en tres categorías:

- a. *Emergencia y postemergencia creada por catástrofe natural.* Este es el caso más fácil al que hacer frente ya que la ayuda puede canalizarse en un ambiente no hostil, en cooperación con el Gobierno local. El principal reto en casos como éste es establecer medidas de preparación ante desastres para fortalecer la capacidad de autoayuda de las poblaciones y realizar a tiempo la transición entre la reconstrucción y el desarrollo.
- b. *Crisis creadas por el hombre (conflictos).* Este caso plantea los mayores problemas, sobre todo en países con crisis prolongadas como guerras de larga duración o de baja intensidad. La estrategia en estos casos tendrá en cuenta aspectos sectoriales y geográficos complejos así como el escalonamiento de la transición en un medio político muy cambiante.

En general las acciones de desarrollo se centran en las zonas con mayor estabilidad mientras que las acciones humanitarias se concentran en las zonas de crisis donde aún no existen condiciones para actividades de desarrollo.

c. *Crisis estructurales (ausencia de respeto a la ley, ausencia de Estado, en algunos casos países en transición, etc.)*. Este caso se caracteriza por condiciones económicas en declive que puede agravarse por Gobiernos débiles. La ayuda humanitaria puede justificarse para cubrir temporalmente las necesidades de las poblaciones más vulnerables afectadas por crisis extremas ocasionales. La ayuda humanitaria no debe ser sustitutiva de las políticas sociales a largo plazo.

Coherencia con los objetivos de desarrollo

Durante la emergencia las poblaciones afectadas se ven auxiliadas con medios (sanitarios, alimentación, transporte, cobijo, agua y saneamiento) en ocasiones muy superiores a aquellos a los que tiene acceso en situación normal. Esto produce efectos perversos como dependencia, desincentivación, cuando no delincuencia, disturbios y corrupción. Para evitarlo, el retorno de las poblaciones a su situación normal, anterior al desastre y la continuación de los objetivos de desarrollo son cuestiones prioritarias, presididas por el objetivo de lograr la recuperación sostenible y la reducción de la vulnerabilidad.

Desde el punto de vista instrumental, la AECI canaliza la ayuda a la reconstrucción mediante sus procedimientos de ayuda al desarrollo. Son las unidades geográficas correspondientes, directamente o a través de las Embajadas, o en el caso de que existan en el país afectado, las Oficinas Técnicas de Cooperación, las que a la vista de las necesidades creadas y de acuerdo con las autoridades locales, diseñan, financian y ejecutan acciones de reconstrucción.

Este tipo de ayudas puede tomar la forma de donaciones monetarias a órganos del Gobierno (Ministerios de Sanidad, Educación, Vivienda, Obras Públicas, Asuntos Sociales), financiación de programas y proyectos de ONGs, ejecución directa de acciones, etc. En general los programas de desarrollo de la Cooperación Española en un país afectado por un desastre humanitario son revisados a la vista de la nueva situación creada.

Son también de destacar en esta fase de reconstrucción las ayudas financieras de España al país afectado que toman la forma de donaciones, créditos FAD, condonación de deuda y otras.

3. La ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria se puede definir como un instrumento de la política de cooperación al desarrollo cuyo objetivo fundamental es la lucha contra la inseguridad alimentaria, contra el hambre que afecta a una parte muy importante de la población mundial. La doble vertiente de la ayuda alimentaria consiste en la búsqueda de soluciones para las crisis alimentarias sostenidas en el tiempo y las acciones de ayuda de emergencia en crisis puntuales en las que, por la vulnerabilidad de las poblaciones, surgen las hambrunas. Así se desglosa la ayuda alimentaria en dos ámbitos:

Ayuda alimentaria	Modalidades
Ayuda alimentaria programada	<ul style="list-style-type: none"> • Donaciones en especie • Donaciones monetarias • Fondos de contrapartida • Apoyo a proyectos de seguridad alimentaria
Ayuda alimentaria de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> • Donaciones en especie • Donaciones monetarias

En los últimos años una serie de factores y crisis han venido condicionando una clara disminución de la ayuda alimentaria programada en sus diferentes vertientes de donaciones en especie, creación de fondos de contrapartida, donaciones monetarias o préstamos. Entre estos factores cabe destacar la disminución y práctica desaparición de los excedentes agrícolas entre los Estados Miembros de la Unión Europea, excedentes que estuvieron en el origen de la ayuda alimentaria internacional o la necesidad de incluir la ayuda alimentaria en el marco más general de la lucha contra la pobreza.

La Cooperación Española está así imprimiendo cada vez un mayor impulso al apoyo a los proyectos de seguridad alimentaria frente a la ayuda alimentaria propiamente dicha. El objetivo es atacar las causas estructurales que producen la vulnerabilidad de los sectores afectados más que el solucionar puntualmente crisis nutricionales.

En cuanto a las prioridades geográficas, en virtud de los criterios marcados por el artículo 6 de la LCID y por el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, las siguientes zonas geográficas se configuran como preferentes de la ayuda española:

- Iberoamérica, especialmente los países de menor desarrollo
- Norte de África, incluyendo Territorios Palestinos y Población Saharaui
- Países lusófonos de África Subsahariana, Guinea, Namibia y Senegal
- Filipinas, China y Vietnam
- Balcanes (Bosnia-Herzegovina, República Federal de Yugoslavia y Albania)

El Plan Director establece también tres criterios para la selección de los receptores:

- Situación de carencia y vulnerabilidad de la población afectada.
- Situación en algunas zonas de inestabilidad e inseguridad crónicas que hacen imposible aplicar los criterios de desarrollo pero requiere una intervención humanitaria de asistencia.
- Situación en algunas zonas de crisis prolongadas en el tiempo que no por haber sido olvidadas por los medios de comunicación dejan de necesitar ayuda humanitaria.

De este modo cabe destacar cómo en los ocho años que la AECI viene distribuyendo la ayuda alimentaria, los receptores han sido casi los mismos año tras año, sin grandes variaciones: Cuba, Perú, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Haití, Mozambique, Angola, Cabo Verde, Etiopía, Refugiados Saharais, Mauritania, Territorios Palestinos, Jordania, Egipto, Albania, Ex Yugoslavia y Filipinas.

Además de una clara tendencia a la disminución de la ayuda alimentaria en especie, ésta se va concentrando paulatinamente en las poblaciones que de otro modo no tendrían acceso a alimentos. En 2000, por ejemplo, la AECI envió ayuda alimentaria en especie a poblaciones necesitadas, bien por una situación crónica de imposibilidad de procurárselos por sus propios medios (Refugiados Saharais), bien por crisis puntuales (sequía en Cabo Verde).

Además de las obligaciones inherentes a su pertenencia a la Unión Europea, los compromisos contraídos por España en materia de ayuda alimentaria son dos: el derivado de su condición de Estado parte del Convenio sobre Ayuda Alimentaria de Londres de 1999 y el de miembro del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Los objetivos del Convenio de Londres son “contribuir a la seguridad alimentaria mundial y mejorar la capacidad de la comunidad internacional de

responder a situaciones de emergencia alimentaria y otras necesidades alimentarias de países en desarrollo (...)".

El Convenio recoge asimismo los compromisos de los 33 Estados parte, que para el caso de la Comunidad Europea (que es parte del Convenio) y los Estados Miembros de la UE, consisten en aportaciones anuales de 1.320.000 toneladas de trigo o su equivalente, más aportaciones monetarias de 130 millones de Euros, lo que equivale a un valor total de 422 millones de Euros. El Consejo de la Unión Europea, a través del Grupo de Ayuda Alimentaria, decidió el reparto de estas contribuciones y así, la Comisión Europea aporta la mitad, es decir, un mínimo de 211 millones de Euros. A España le corresponden un mínimo de 3 millones de Euros anuales.

Para considerar como ayuda alimentaria las aportaciones, éstas se tienen que realizar, según el artículo VII del Convenio a: Países Menos Avanzados, países de bajos ingresos, y países de ingresos medianos bajos y otros incluidos en la lista OMC de países en desarrollo importadores netos de alimentos.

Desde 1980 España tiene el compromiso, ligado al contraído en el Convenio de Londres, de contribuir anualmente a la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) del PMA con 10.000 toneladas de cereales o su equivalente en efectivo. Este compromiso fue confirmado en 1992, año en que AECI se hizo cargo de la ayuda alimentaria española. Al precio actual del trigo (132 USD/Tm, precio aplicable al Convenio de Londres para 2001), este compromiso equivale a 1.320.000 USD (237.600.000 ptas.).

La ayuda alimentaria española se puede clasificar en función de tres estrategias:

- *Ayuda alimentaria por programas.* Supone una transferencia, generalmente en forma de alimentos, de gobierno a gobierno, que se entrega para su venta en el mercado doméstico de país receptor. Con los beneficios de la venta se constituyen fondos de contrapartida en moneda local para la financiación de actividades, normalmente de desarrollo o de seguridad alimentaria.
- *Ayuda alimentaria por proyectos.* Se dirige, de forma específica, a unos objetivos y beneficiarios previamente definidos. Se distribuye en apoyo a acciones de distinto tipo, como proyectos de trabajo por comida o por dinero, proyectos de alimentación institucional para escuelas, planes de desarrollo agrícola, entre otros.
Este tipo de estrategia puede articularse mediante envíos de ayuda alimentaria en especie que puntualmente complementen un proyecto

determinado, aunque en la mayoría de los casos consiste en acciones de seguridad alimentaria.

- *Ayuda alimentaria de emergencia.* Consiste en donaciones gratuitas a las víctimas de hambrunas o catástrofes puntuales, así como a refugiados y desplazados, y su objetivo principal es salvar vidas y limitar los desequilibrios nutricionales.

La tendencia en los últimos años es la de ir disminuyendo la financiación del primer tipo de ayuda a favor de la ayuda alimentaria por proyectos. En cuanto a la ayuda alimentaria de emergencia, evidentemente viene condicionada por las necesidades creadas cuando se produce una situación de este tipo, en general imprevisible, o a la existencia de crisis prolongadas en el tiempo (ej. Refugiados Saharauis).

La AECI canaliza la ayuda alimentaria por dos vías: Bilateral y multilateral.

- *Ayuda bilateral* Se realiza mediante contratación directa con empresas proveedoras que adquieren y transportan los alimentos a su destino o con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que actúa en este caso como contratista.

La ayuda bilateral puede canalizarse también a través de ONGs. Esta vía se utiliza en general en situaciones de emergencia. Estas financiaciones, por su carácter mixto con otros tipos de ayuda (sanitaria, abastecimiento de productos de primera necesidad, entre otros), se computan como ayuda de emergencia.

Ayuda alimentaria de España (ptas.)

Año	Bilateral (RAIE)	Multilateral alimentaria	Seguridad	Total
1992	1.170.907.629	149.171.169		1.320.078.798
1993	839.967.925	203.769.560		1.043.737.485
1994	524.431.441	235.248.743		759.680.184
1995	1.763.000.000	205.043.204	113.000.000	2.081.043.204
1996	1.985.000.000	230.000.000		2.215.000.000
1997	1.850.000.000	285.000.000	200.000.000	2.235.000.000
1998	1.225.000.000	320.362.650	275.000.000	1.820.362.650
1999	870.000.000	234.392.331	700.000.000	1.804.392.331
2000	507.000.000	236.217.544	1.106.000.000	1.849.217.544

Ayuda multilateral

La ayuda multilateral se canaliza por dos vías: El PMA y la Comisión Europea.

España contribuye a la RAIE (Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia) del PMA con las cantidades expresadas en la tabla anterior, en cumplimiento del compromiso contraído en el Convenio de Londres, mencionado anteriormente, de contribuir anualmente a la ayuda alimentaria internacional con el equivalente a 10.000 Tm de cereal.

Estas contribuciones van engrosando una cuenta contra la cual la AECE da órdenes para destinar sus fondos a acciones determinadas, en general operaciones de emergencia lanzadas por el PMA ante situaciones de crisis alimentarias.

España ingresa además una cuota voluntaria anual en el PMA que es canalizada, al igual que para los demás Organismos de Naciones Unidas, por la Secretaría General de Asuntos Exteriores del MAE.

En su conjunto (contribuciones al PMA, gestionadas por la Secretaría General de Asuntos Exteriores del MAE y contribuciones a la RAIE, gestionadas por la AECE), el PMA recibe de España un total que en los últimos años ha tenido la siguiente evolución:

Contribuciones españolas al PMA (USD)

1996	1997	1998	1999	2000
2.664.444	2.438.738	2.724.642	2.511.075	3.131.072

España, en tanto que miembro de la Unión Europea, contribuye también por vía multilateral a través de las instituciones humanitarias comunitarias.

La ayuda alimentaria de la Unión, gestionada por la Comisión, no ha dejado de crecer, siendo actualmente la más cuantiosa del mundo tras la estadounidense. También ha evolucionado su enfoque, ahora más dirigido a la seguridad alimentaria y al desarrollo, y menos interesada, como estuvo en un principio, en dar salida a excedentes agrícolas.

**Ayuda alimentaria de la Comisión Europea
por instrumentos, 1996-1999 (millones de euros)**

Instrumento	1996	1997	1998	1999
Ayuda Alimentaria	413,6 (72%)	406,2 (78%)	374,4 (65%)	314,7 (62%)
Seguridad Alimentaria	146,4 (26%)	113,8 (21%)	202,6 (35%)	180,2 (36%)
Alerta temprana y almacenaje	13,5 (2%)	3,0 (1%)	1,3 (0%)	10,1 (2%)
Total	573,4	523,6	758,3	505,0

**Ayuda alimentaria de la Comisión Europea
por vía de canalización, 1993-1999 (millones de euros)**

VÍA	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Directa	137,4	183,2	202,2	272,1	287,3	271,9	258,7
Indirecta	436,6	405,9	444,1	288,0	249,2	306,4	246,2
ONGs	160,1	154,5	214,4	106,5	87,9	113,6	85,0
PMA	158,5	144,2	137,5	111,5	123,9	123,9	104,1
ACNUR	15,7	10,6	12,7	-	-	-	-
UNWRA	-	-	-	10,0	11,9	12,3	13,0
CICR	21,0	20,3	23,0	8,0	10,6	9,2	-
Otros	81,3	76,3	56,5	65,2	1,9	47,3	44,1
TOTAL	574,0	589,1	646,3	573,4	523,6	758,3	505,0

4. Conclusiones

Se ha tratado de exponer sucintamente la manera en que España, a través de los órganos de su Administración encargados de gestionar la ayuda al desarrollo, canaliza la ayuda humanitaria. Otros muchos actores intervienen también en las crisis humanitarias. La clave del futuro está en la mejora de la coordinación, nacional e internacional, en la profundización y mejora de los principios y mecanismos comunes destinados a evitar duplicidades, ineficacias, en evitar los personalismos, en resistir la presión de los medios de comunicación y la opinión pública mediante mejor información y mejores resultados, en acabar con el enfrentamiento y el afán de protagonismo, en canalizar

toda esa energía hacia el objetivo último: el auxilio a las poblaciones necesitadas del modo más eficaz posible.

La ayuda humanitaria trata de poner remedio a situaciones puntuales creadas por catástrofes, la mayoría de las veces anunciadas, inevitables mientras no mejoren los mecanismos de prevención y alerta. El fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos, tanto los donantes como los receptores de ayuda, para prevenir y paliar los efectos de las catástrofes naturales, los procesos de prevención de conflictos, son áreas preferentes de la cooperación internacional. Hace tiempo que las crisis humanitarias han dejado de ser fenómenos aislados. Sus consecuencias son demasiado graves para todos.

Decíamos al principio que la ayuda humanitaria está de actualidad. Por fortuna. Los esfuerzos de la comunidad internacional dan sus frutos. Cada crisis nos da una nueva lección. Los Gobiernos, las ONGs y los Organismos Internacionales, todos aportan su mejor contribución a mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos. Pero hay un largo camino por recorrer hasta que la ayuda humanitaria deje de ser necesaria. Mientras tanto, grandes cantidades de entusiasmo, pero sobre todo grandes cantidades de conocimiento y trabajo se invierten en la ayuda humanitaria.