

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 examen*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.1/2006/5-B/Rev.1**

3 marzo 2006

ORIGINAL: INGLÉS

## **NOTA SOBRE EL ACCESO DE LA AYUDA HUMANITARIA Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL PMA**

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 examen.**

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

	<b>Páginas</b>
RESUMEN	4
PROYECTO DE DECISIÓN	5
	<b>Párrafos</b>
I. INTRODUCCIÓN	1-3
II. MARCO JURÍDICO Y DEFINICIÓN DEL ACCESO CON FINES HUMANITARIOS	4-5
III. PRINCIPIOS HUMANITARIOS	6-12
IV. RESTRICCIONES DE ACCESO Y SUS CONSECUENCIAS	13-15
V. AGENTES RESPONSABLES DE GARANTIZAR EL ACCESO DE LA AYUDA HUMANITARIA	16-22
VI. FUNCIÓN DEL PMA EN LA CONSECUCCIÓN DEL ACCESO CON FINES HUMANITARIOS	23-27
VII. PREOCUPACIONES ESPECÍFICAS DEL PMA CON RESPECTO AL ACCESO DE LA AYUDA HUMANITARIA	28
VIII. PARÁMETROS DEL ENFOQUE DEL PMA EN MATERIA DE ACCESO	29-42
A. Análisis de la situación	30-32
B. Sensibilización en materia de seguridad y gestión de la seguridad	33
C. Derecho internacional, principios humanitarios y necesidades operacionales mínimas	34
D. Coordinación	35-37
E. Relaciones civiles y militares	38
F. Promoción	39
G. Asociaciones y enfoques alternativos en materia de acceso	40
H. Aprendizaje y capacitación	41-42
	<b>Páginas</b>
LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO	20



## RESUMEN

El principal responsable de la prestación de asistencia humanitaria a la población es el Estado afectado por una crisis. Cuando un Estado no puede facilitar esa asistencia, el Gobierno del país en cuestión puede presentar una petición al Programa Mundial de Alimentos (PMA) para su examen. El PMA podrá facilitar también ayuda alimentaria de urgencia, así como los artículos no alimentarios y el apoyo logístico correspondientes, a petición del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>1</sup>. Para poder evaluar, entregar, distribuir y supervisar la ayuda alimentaria de manera eficaz y oportuna y garantizar la seguridad de su personal, el PMA pide un libre acceso de la ayuda humanitaria, en condiciones de seguridad. El acceso con fines humanitarios es una condición previa para la acción humanitaria.

El PMA trabaja principalmente con los gobiernos —pero también con las instituciones comunitarias, las autoridades locales, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas— a fin de que todas las poblaciones afectadas tengan acceso a la asistencia alimentaria que necesitan para su supervivencia. Esa labor se lleva a cabo de conformidad con el derecho internacional y los principios humanitarios de humanidad, neutralidad e imparcialidad que ha ratificado la Junta Ejecutiva del PMA<sup>2</sup>. El Programa procura asegurar el acceso con fines humanitarios para proporcionar ayuda alimentaria en el marco global del sistema de las Naciones Unidas y del Equipo de las Naciones Unidas en el país (UNCT).

Junto con otros miembros del UNCT, el PMA informa al Coordinador del Socorro de Emergencia y al Coordinador de Asuntos Humanitarios, durante todas las negociaciones sobre las condiciones de acceso, acerca de las necesidades humanitarias generales, las necesidades operacionales del PMA y las posibilidades de conseguir el acceso de los civiles afectados. A menudo, es preciso que el PMA negocie para que se puedan realizar operaciones de transporte que impliquen el cruce de fronteras nacionales o de líneas de control en contextos de conflictos abiertos. El PMA intenta siempre que los gobiernos y otras partes estén informados y concuerden con sus actividades.

Cuando la inseguridad alimentaria es un elemento importante de una crisis, el PMA puede desempeñar un papel de mayor importancia, en nombre del UNCT, en la negociación y garantía del acceso, no sólo para el suministro de ayuda alimentaria, sino también para la prestación de asistencia humanitaria complementaria, consistente por ejemplo en servicios aéreos proporcionados por otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. Las negociaciones se llevan a cabo en estrecha coordinación y consulta con el Gobierno, el UNCT, los donantes, los asociados en la ayuda alimentaria y otros agentes de asistencia humanitaria.

---

<sup>1</sup> Artículo IX del Estatuto del PMA.

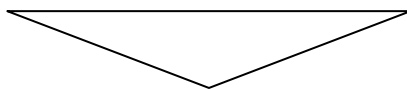
<sup>2</sup> WFP/EB.A/2004/5-C (mayo de 2004).



Cuando el PMA trabaja en el marco de los acuerdos institucionales de las Naciones Unidas, en su calidad de organismo de ayuda alimentaria, tiene preocupaciones específicas que deben tenerse en cuenta y ponerse de relieve cuando se negocie el acceso. Entre ellas cabe citar las siguientes: i) un acceso regular, oportuno y continuo para que la asistencia alimentaria logre sus objetivos de salvar vidas y preservar los medios de subsistencia; y ii) unos requisitos de logística adecuados, incluidos el almacenamiento seguro y acuerdos de transporte satisfactorios.

No es posible establecer un enfoque normalizado del PMA con respecto al acceso. Cada situación relacionada con el acceso es un caso específico, requiere flexibilidad y creatividad, y debe permitir equilibrar las necesidades de los civiles con la seguridad del personal y de los beneficiarios. Para conseguir un acceso seguro se requieren: un análisis adecuado de la situación, la gestión de la seguridad y la sensibilización al respecto, la adhesión al derecho internacional y a los principios humanitarios, la coordinación y asociación entre los interesados, y la promoción a varios niveles.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota de la información contenida en el documento “Nota sobre el acceso de la ayuda humanitaria y sus consecuencias para el PMA” (WFP/EB.1/2006/5-B/Rev.1).

---

\* 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. INTRODUCCIÓN

1. La cuestión de los obstáculos al acceso de la asistencia humanitaria es uno de los desafíos más difíciles y recurrentes con los que tropieza la asistencia de las Naciones Unidas en general y la ayuda alimentaria del PMA en particular. De las estimaciones para 2004 se desprende que en 20 conflictos que se produjeron en el mundo, el acceso con fines humanitarios se vio rechazado u obstaculizado para más de 10 millones de personas que necesitaban asistencia y protección<sup>3</sup>. Las dificultades que se plantean al acceso no se limitan a las situaciones de conflicto; pueden presentarse a raíz de una catástrofe natural o en situaciones que no son de conflicto, cuando un grupo determinado de personas se ve marginado y se le impide el acceso a la asistencia humanitaria por razones económicas, políticas, étnicas, religiosas o de otra índole.
2. La finalidad de este documento es explicar los desafíos con los que se enfrenta el PMA para conseguir el acceso de la ayuda humanitaria en emergencias relacionadas o no con situaciones de conflicto, y describir la función y el enfoque del PMA en la consecución de un acceso seguro a los hombres, mujeres y niños que padecen hambre, en el marco de la comunidad de las Naciones Unidas y de las actividades humanitarias en general. En el presente documento se hace una reseña de los siguientes elementos: i) los principios humanitarios y el fundamento jurídico que constituyen el marco del acceso de la ayuda humanitaria del PMA; ii) las limitaciones de acceso experimentadas por el PMA y sus consecuencias; iii) los agentes que se ocupan, junto con los gobiernos, de conseguir que las poblaciones necesitadas gocen de un acceso seguro, así como las funciones y necesidades específicas del PMA en el marco de los mecanismos del sistema de las Naciones Unidas; y iv) unos parámetros amplios que permitan al PMA adoptar un enfoque de acceso eficaz.
3. Este documento se basa en estudios realizados entre 1999 y 2005, entre los que se encuentran los siguientes: i) un examen de las experiencias internas de acceso (noviembre de 2002) realizado por el PMA; ii) el proyecto de un libro sobre diplomacia en la esfera humanitaria, encargado conjuntamente por el PMA, la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y la Universidad de Tufts, que abarca tres estudios hechos por el PMA en distintos países (la República Popular Democrática de Corea, el Sudán y Nepal) en el que se abordan directamente cuestiones relativas al acceso<sup>4</sup>; y iii) entrevistas con el personal del PMA durante la preparación del manual titulado “*Humanitarian Negotiations with Armed Groups: Manual for Practitioners*” de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas, aprobado por el Comité Permanente entre Organismos (IASC) en septiembre de 2005; iv) otras entrevistas con personal experimentado del PMA en 2004 y 2005; v) un examen de documentación reciente y de documentos e informes del IASC; y vi) consultas dentro del PMA y con otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones humanitarias<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> “Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados” (S/2004/431).

<sup>4</sup> Los capítulos de Erika Joergensen: *Steering Through Insurgencies in Nepal*; David Morton: *Steep Learning Curves in the DPRK* y Masood Hyder: *Nurturing Humanitarian Space in Sudan*, aparecerán en *Humanitarian Diplomacy*.

<sup>5</sup> Se consultó a las siguientes organizaciones: la Oficina del ACNUR, el UNICEF, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la División Interinstitucional para los desplazamientos dentro del país, el Centro para el Diálogo Humanitario y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).



## II. MARCO JURÍDICO Y DEFINICIÓN DEL ACCESO CON FINES HUMANITARIOS

4. El derecho internacional, en especial el derecho humanitario internacional, establece un marco que reglamenta el acceso con fines humanitarios
5. El acceso con fines humanitarios supone el movimiento libre y sin impedimentos del personal de ayuda humanitaria para prestar servicios de socorro o el movimiento libre y seguro de los organismos de ayuda humanitaria para atender a los civiles que están atrapados, no tienen posibilidad de movimiento, o están detenidos a causa de un conflicto armado, una catástrofe natural u otra situación que dificulte el acceso. El acceso con fines humanitarios permite realizar una evaluación imparcial de las necesidades de las poblaciones en situación de riesgo, prestar asistencia para responder a esas necesidades y proteger a los beneficiarios y el personal sobre el terreno. Así pues, el acceso es la condición previa para la acción humanitaria. Normalmente, se consigue mediante negociaciones con fines humanitarios entabladas por los agentes de ayuda humanitaria con las partes beligerantes en los países afectados por conflictos armados internos o internacionales<sup>6</sup>. El espacio que se garantiza a la acción humanitaria gracias a las negociaciones puede aumentar o disminuir en función de una serie de factores, como, por ejemplo, consideraciones de orden político o de seguridad, por lo que se requieren una diplomacia y atención constantes por parte de los agentes de ayuda humanitaria en su relación con las partes en conflicto.
6. En ocasiones, el acceso con fines humanitarios se denomina “acceso negociado”, concepto introducido en 1989 con la Operación Supervivencia en el Sudán, cuya finalidad era facilitar asistencia a la población afectada por la guerra en el sur del país<sup>7</sup>. En breve, la aplicación del acceso negociado se hizo extensiva a las operaciones de las Naciones Unidas en el Afganistán, Angola y Etiopía con el establecimiento de operaciones que cruzaban líneas de control y fronteras internacionales, “corredores de paz”, “zonas seguras/corredores seguros” y “días de tranquilidad”. Desde entonces, las iniciativas internacionales destinadas a conseguir acceso para la prestación de asistencia y protección han adoptado varias formas y se han emprendido en muchos contextos diversos. En la última resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el acceso con fines humanitarios, adoptada en diciembre de 2005, se “exhorta a todos los Gobiernos y a todas las partes en situaciones complejas de emergencias humanitarias... de los países donde haya personal humanitario, a que, ... garanticen el libre acceso de ese personal en condiciones de seguridad, así como de sus suministros y equipo...” (A/RES/60/124).

## III. PRINCIPIOS HUMANITARIOS

7. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha convenido principios específicos que deberían guiar a las Naciones Unidas en la prestación de asistencia humanitaria<sup>8</sup>. En

---

<sup>6</sup> Adaptado de Deborah Mancini-Griffoli y André Picot: *Humanitarian Negotiation: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilian in Armed Conflict*, Ginebra: Centro para el Diálogo Humanitario, 2004, págs. 19-20.

<sup>7</sup> La Operación Supervivencia en el Sudán es una operación de socorro dirigida por las Naciones Unidas cuyo funcionamiento se basa en un conjunto de acuerdos formales destinados a facilitar el acceso a los beneficiarios en el sur del Sudán, así como a personas desplazadas internamente (PDI) en los campamentos de Jartum.

<sup>8</sup> Resolución 46/182 de la Asamblea General, 1991.



consonancia con esos principios, la Junta Ejecutiva del PMA ratificó los principios básicos de humanidad, imparcialidad y neutralidad como eje de las operaciones humanitarias del Programa, y aprobó igualmente los principios siguientes: el respeto de la soberanía; la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados en cuestión; la autosuficiencia; la participación; el fomento de la capacidad; la coordinación; la rendición de cuentas; y la profesionalidad<sup>9</sup>.

#### IV. RESTRICCIONES DE ACCESO Y SUS CONSECUENCIAS

8. El principal responsable del acceso con fines humanitarios es el Estado. No obstante, en algunos casos, las operaciones de emergencia del PMA sufren las consecuencias de la restricción o denegación del acceso. Entre las restricciones del acceso pueden figurar la denegación u obstaculización por parte de las autoridades estatales o no estatales; la extorsión; o la incapacidad del Estado de garantizar la seguridad del personal de ayuda humanitaria. Estas restricciones se ven a veces exacerbadas por el desmoronamiento de infraestructura de vital importancia o por otros obstáculos, como las minas terrestres y/o artillería sin detonar. En cierta medida, las limitaciones organizativas del PMA —financiación, personal o capacidad logística— también pueden influir en la capacidad del Programa para atender a las poblaciones afectadas con eficacia y eficiencia.
9. La dificultad de acceso tiene múltiples consecuencias en la programación, el bienestar de los beneficiarios y la seguridad del personal del PMA. Entre ellas cabe citar las siguientes:
  - la ausencia o deficiencia de la valoración, seguimiento y evaluación de las necesidades, que desemboca en planes estratégicos y operacionales basados en información incompleta;
  - la incapacidad de llevar un registro adecuado de las poblaciones beneficiarias y/o de hacer un seguimiento de la asistencia que se les presta;
  - la restricción/retraso de las entregas o la anulación de las distribuciones de ayuda alimentaria;
  - el deterioro del estado nutricional de los beneficiarios, la mayor necesidad de alimentación suplementaria y terapéutica, y el aumento de la tasa de mortalidad;
  - la mayor erosión de los mecanismos de supervivencia de las comunidades locales;
  - el aumento de los costos operacionales debido a mecanismos de entrega y gestión de “último recurso”, como el lanzamiento de provisiones desde el aire y los servicios aéreos fletados por el PMA;
  - el aplazamiento reiterado de los programas de rehabilitación y recuperación;
  - la erosión de la percepción de la neutralidad del PMA; y
  - los mayores riesgos para el personal del Programa sobre el terreno.
10. En emergencias complejas, las mujeres y los niños suelen constituir el sector más amplio de civiles afectados por el conflicto y, por lo tanto, son especialmente susceptibles a los daños que puede ocasionar la falta de acceso, incluidas las amenazas de violencia sexual y de género.

<sup>9</sup> “Principios Humanitarios”, WFP/EB.A/2004/5-C (mayo de 2004).





### Recuadro 1: Consecuencias de la dificultad de acceso

**Caso 1: Evaluación de las necesidades poco realista.** El acceso limitado a las poblaciones afectadas del sur del Sudán llevó a “hipótesis arriesgadas y poco realistas sobre la duración del período de escasez de alimentos, el nivel de las reservas familiares y el tamaño de la población beneficiaria”. La ayuda alimentaria programada era “insuficiente para satisfacer plenamente las necesidades nutricionales de las poblaciones beneficiarias vulnerables”<sup>10</sup>. De igual modo, en el Darfur en 2004, la falta de acceso impidió que el PMA recabara datos sobre los hogares en 30 de las 75 comunidades seleccionadas<sup>11</sup>. El acceso a las zonas controladas por el Ejército de Liberación del Sudán resultaba especialmente difícil para fines de evaluación, ya que el permiso para entrar en esas zonas tenía que conseguirse mediante la negociación con el mando local de ese Ejército. Así pues, la evaluación resultante de las necesidades alimentarias generales en la región no reflejaba adecuadamente la situación de las zonas controladas por el Ejército de Liberación.

**Caso 2: Deterioro de la salud de las poblaciones afectadas.** Antes de la firma del acuerdo de paz en Burundi, en 2002, se produjo un marcado incremento del número de niños admitidos en los centros de alimentación terapéutica de varias partes del país provenientes de los amplios segmentos de la población a los que se interrumpió la asistencia humanitaria<sup>12</sup>. De igual modo, la denegación de vuelos para realizar actividades humanitarias en el sur del Sudán antes del acuerdo de paz de 2005 impidió el acceso a los grupos vulnerables, que tenían que recorrer largas distancias (caminatas de dos a cuatro días) para acceder al socorro. “Con una afluencia tan grande de población que converge en un centro de socorro donde no hay servicios de suministro de agua y saneamiento adecuados, los beneficiarios [eran] muy propensos a enfermedades como el paludismo y otras enfermedades contagiosas”<sup>13</sup>.

**Caso 3: Personal sobre el terreno en situación de riesgo.** Entre 1992 y 2004 fueron asesinados unos 218 agentes de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas<sup>14</sup>. Además, 258 trabajadores de las Naciones Unidas o de ONG fueron asaltados o atracados entre 1992 y julio de 2003<sup>15</sup>, al igual que de lo que sucedió a más de 120 trabajadores de las Naciones Unidas en tan sólo el período transcurrido entre julio de 2003 y junio de 2004<sup>16</sup>. Otras fuentes indican que desde 1997 hasta 2003, 118 funcionarios nacionales y 113 funcionarios internacionales de diversas organizaciones humanitarias fueron asaltados —en su mayor parte asesinados— durante ataques armados a convoyes de ayuda. Desde diciembre de 2004 hasta junio de 2005, 13 trabajadores de ayuda humanitaria fueron asesinados sólo en el Afganistán, y al menos cinco funcionarios fueron asesinados y algunos grupos detenidos en el Darfur<sup>17</sup>. La entrega de asistencia de socorro a millones de personas está amenazada por las condiciones de inseguridad en las que se hallan los agentes de ayuda humanitaria.

<sup>10</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Examen Técnico de la OU 10048.02 del Sudán, Roma, 2004.

<sup>11</sup> PMA: “Evaluación de la seguridad alimentaria y la nutrición en situaciones de urgencia en Darfur, Sudán”, 2004.

<sup>12</sup> PMA: “Alerta sobre el Hambre en África”, disponible en la siguiente dirección: [http://www.wfp.org/appeals/flash\\_appeals/hungeralert](http://www.wfp.org/appeals/flash_appeals/hungeralert).

<sup>13</sup> Cita sacada del documento: *Ending Starvation as a Weapon of War in Sudan*, del International Crisis Group, pág. 10, noviembre de 2002.

<sup>14</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, “Seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General,” A/59/332, 3 de septiembre de 2004.

<sup>15</sup> *Ibid.*, A/58/344, 5 de septiembre de 2003.

<sup>16</sup> *Ibid.*, A/59/332, 3 de septiembre de 2004.

<sup>17</sup> Véase el Centro para el Diálogo Humanitario, *No Relief: Surveying the Effects of Gun Violence on Humanitarian and Development Personnel*, junio de 2005, págs. 11-16; y *Putting the Guns in their Place*, octubre de 2004, págs. 34-40.



## V. AGENTES RESPONSABLES DE GARANTIZAR EL ACCESO DE LA AYUDA HUMANITARIA

11. Desde la adopción de la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1991), que llevó a la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (actualmente Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)) y al nombramiento del Coordinador del Socorro de Emergencia (CSE) en 1992, la responsabilidad de negociar el acceso se ha centralizado en consonancia con las iniciativas para fortalecer la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. Una de las principales funciones del CSE es promover los principios humanitarios y, de consuno con el IASC, elaborar modelos para mejorar la coordinación de las negociaciones sobre las condiciones de acceso en el terreno<sup>18</sup>.
12. Los contactos entre el CSE y el Secretario General de las Naciones Unidas, otros órganos de la Secretaría —como por ejemplo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y el Departamento de Asuntos Políticos (DAP)—, y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pueden constituir un importante medio de presión en los foros políticos. El personal superior de la OCHA y de sus oficinas de coordinación sobre el terreno presta apoyo al CSE. En estrecha consulta con el Coordinador de Asuntos Humanitarios y los miembros del Equipo de las Naciones Unidas en el país (UNCT), participa activamente en las negociaciones sobre el acceso en nombre de los organismos operacionales.
13. Otras instituciones también tienen mandatos concretos de prestación de asistencia y protección a grupos de beneficiarios específicos, tales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el caso de los niños; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el caso de los refugiados; y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en el caso de las víctimas de la guerra. Estas instituciones participan en las negociaciones sobre el acceso en función de su mandato de protección.
14. En cuanto a las actividades sobre el terreno, los principales agentes de las Naciones Unidas en el ámbito de las negociaciones sobre el acceso son los siguientes: el Representante Especial del Secretario General, el Coordinador de Asuntos Humanitarios, el Coordinador Residente y los miembros del UNCT. En consulta con el UNCT, el Coordinador de Asuntos Humanitarios mantiene negociaciones estratégicas para establecer acuerdos y principios de carácter general en materia de acceso junto con el gobierno y las facciones de la oposición.
15. Una vez que se haya establecido el principio por el que se rige el acceso con fines humanitarios, los miembros del UNCT, bajo la dirección general del Coordinador de Asuntos Humanitarios, son por lo general responsables de las negociaciones detalladas en sus respectivos sectores. Por ejemplo, el ACNUR se encargará del acceso a los refugiados; el UNICEF, de los niños; y el PMA, de la entrega de la ayuda alimentaria. En algunos casos, se designa oficialmente a un organismo coordinador para que asegure la coherencia en las negociaciones sobre el acceso y actúe en nombre de los demás organismos de asistencia humanitaria (como ha hecho el ACNUR durante la crisis de los Balcanes, en los

---

<sup>18</sup> El CSE preside el Comité Permanente entre Organismos, mecanismo fundamental de la coordinación interinstitucional en el que el PMA desempeña una función activa. El IASC no es un órgano de adopción de decisiones intergubernamental, sino que facilita orientación a su amplio grupo de organismos asociados.



años noventa). Sin embargo, otros organismos pueden encargarse de la coordinación de las negociaciones sectoriales.

16. Otros agentes importantes, además de los organismos de las Naciones Unidas, son las ONG y el CICR. Las ONG cooperantes son asociados de importancia vital para que el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas consigan y mantengan el acceso para sus operaciones. La labor del CICR se basa en el consentimiento del gobierno receptor y en la necesidad de poder entregar sus propios suministros humanitarios y tener acceso a los prisioneros de guerra, los centros de detención, los hospitales y otras instalaciones en ambos lados del conflicto. Promueve una “neutralidad activa” y no negocia en nombre de otros organismos.
17. Los representantes de los gobiernos asociados del PMA pueden desempeñar una función valiosa en facilitar el acceso del PMA a las poblaciones afectadas por la inseguridad alimentaria. Además, pueden contribuir a este proceso los principales agentes de la sociedad civil (como por ejemplo las sociedades nacionales de la Cruz Roja y las redes de entidades religiosas), así como los mediadores locales
18. Habida cuenta de la necesidad de adoptar un enfoque coordinado, estructurado y coherente en materia de acceso humanitario, el Secretario General, en su Informe sobre la protección de los civiles en los conflictos armados de 2001 (S/2001/331), pidió al IASC que “elaborara un manual sobre negociaciones y estrategias para el acceso, incluidas pautas de referencia para el compromiso y la retirada de los organismos de ayuda, las demandas de imposición de condiciones, los procedimientos de autorización, la evaluación de las necesidades y otros principios”. Como consecuencia de ello, un grupo de trabajo oficioso del IASC ha elaborado un documento de orientación titulado: “*Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners*” (2005) para su uso por el personal de las Naciones Unidas<sup>19</sup>.

---

## VI. FUNCIÓN DEL PMA EN LA CONSECUCCIÓN DEL ACCESO CON FINES HUMANITARIOS

19. El PMA procura velar por que las poblaciones afectadas en situaciones de urgencia tengan acceso a los alimentos que necesitan para su supervivencia y sustento. Se les facilita asistencia en función de las necesidades y a petición del gobierno receptor o del Secretario General. El PMA trabaja principalmente con los gobiernos —pero también con las instituciones comunitarias, las autoridades locales, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG asociadas— para que todas las poblaciones afectadas tengan acceso a la ayuda alimentaria necesaria para su supervivencia y bienestar.
20. Junto con otros miembros del UNCT, el PMA informa al Coordinador de Asuntos Humanitarios, durante todas las negociaciones sobre las condiciones de acceso, acerca de las necesidades humanitarias generales, las necesidades operacionales concretas del PMA y las posibilidades de acceso a la población civil afectada.
21. En el ámbito de conflictos abiertos, el PMA tiene que negociar a menudo para que puedan realizarse operaciones de transporte que impliquen el cruce de fronteras nacionales o de líneas de control. Recientemente, el PMA ha sido designado por el IASC organismo coordinador del componente de logística en el marco de las intervenciones de emergencia

---

<sup>19</sup> La OCHA presidió este grupo, que estaba compuesto por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el ACNUR, el UNICEF, el PNUD y el PMA.



de las Naciones Unidas, y actualmente se están analizando a nivel interno las diversas repercusiones que ello tendrá para el PMA. Todas las negociaciones que lleva a cabo el PMA se realizan en el marco de las políticas y procedimientos institucionales de seguridad vigentes de las Naciones Unidas y en estrecha coordinación y consulta con las partes y protagonistas pertinentes. El PMA vela también por que se informe a todas las partes interesadas, incluidas las entidades estatales y no estatales, de las actividades del Programa.

22. Cuando la inseguridad alimentaria es uno de los principales elementos de una crisis, el PMA puede desempeñar un papel de mayor importancia, en nombre del UNCT, y a menudo en estrecha colaboración con el UNICEF y/o el ACNUR, en la negociación y garantía del acceso, no sólo para el suministro de ayuda alimentaria, sino también para la prestación de asistencia humanitaria complementaria por parte de otros organismos de las Naciones Unidas y ONG.

### Recuadro 2: Función directiva del PMA

En Sierra Leona, el PMA presidió el Comité de Ayuda Alimentaria (1997), que contribuyó de manera importante a la promoción y elaboración de una estrategia común para las negociaciones sobre el acceso a fin de evaluar, prestar y supervisar la asistencia humanitaria<sup>20</sup>. De igual modo, después de los contactos iniciales del Coordinador Residente durante los conflictos civiles en Guinea Bissau en 1998, el PMA se encargó de la mayor parte de las negociaciones con el Gobierno y los grupos de rebeldes, que se centraron en las cuestiones de logística y la entrega de la ayuda alimentaria. En nombre de la Operación Supervivencia en el Sudán, el PMA ha desempeñado una función directiva en la obtención de autorizaciones de vuelo para los envíos de socorro y el despliegue de personal. Además, se dedicó intensivamente a negociar “corredores de tranquilidad” para que pudieran transportarse los suministros de socorro a las poblaciones afectadas por la guerra entre 1996 y 1999<sup>21</sup>.

23. El Representante o Director en el País del PMA es la autoridad responsable del Programa para negociar el acceso a escala nacional. En ocasiones forma parte de un equipo de negociación interinstitucional (por ejemplo, en el Afganistán y en la Operación Supervivencia en el Sudán), dirigido por el CSE, o su representante, o bien por el Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios. En algunos casos puede pedirse al Representante o Director en el País del PMA que se encargue de la coordinación en nombre del UNCT. Con frecuencia, en la negociación de los aspectos operacionales del acceso participa toda una gama del personal del PMA, desde oficiales de seguridad, supervisores de la ayuda alimentaria y oficiales de programas hasta oficiales de logística, jefes de convoyes, conductores, pilotos y capitanes de gabarra. Puede que estas personas tengan que entablar negociaciones concretas con contrapartes, como los oficiales gubernamentales locales, otras “autoridades locales”, comandantes militares, grupos armados, bandidos, etc. En todas las negociaciones a nivel internacional o nacional se tiene

<sup>20</sup> IASC, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action*, Ginebra, 2002, pág.39.

<sup>21</sup> Ibid. Véase también M. Hyder: *Nurturing the Humanitarian Space*, en el libro *Humanitarian Diplomacy*, de próxima aparición.



en cuenta el marco operacional local y la información transmitida por el personal del PMA sobre el terreno.

---

## VII. PREOCUPACIONES ESPECÍFICAS DEL PMA CON RESPECTO AL ACCESO DE LA AYUDA HUMANITARIA

24. El PMA, cuya actividad se realiza en el marco de los acuerdos institucionales de las Naciones Unidas, en su calidad de organismo de ayuda alimentaria tiene preocupaciones específicas que deben tomarse en consideración y ponerse de relieve en las consultas interinstitucionales sobre las condiciones de acceso. Entre ellas cabe citar las siguientes:

- i) Disponer de un acceso regular, oportuno y sin interrupciones porque:
  - los alimentos salvan vidas, son perecederos y tienen buenas salidas comerciales;
  - las entregas de ayuda alimentaria deben hacerse con regularidad, mientras que los artículos no alimentarios suelen entregarse caso por caso o con carácter excepcional; y
  - la puntualidad en la distribución de los alimentos es fundamental, especialmente para superar las temporadas de carestía y para los programas destinados a fomentar la autosuficiencia mediante la distribución de alimentos en apoyo de las actividades agrícolas.
- ii) Responder a sus necesidades logísticas (almacenamiento adecuado y seguro, y planificación adecuada de las modalidades de transporte) porque:
  - los alimentos tienen un tiempo de conservación limitado y deben transportarse inmediatamente;
  - los alimentos son voluminosos, tienen un valor elevado y su transporte suele ser más costoso que el de los artículos no alimentarios;
  - el acceso a los alimentos requiere una planificación más detenida y un tiempo de entrega mayor que los otros artículos y depende de la disponibilidad de medios de transporte adecuados; y
  - por lo general, es necesario almacenar los alimentos antes de proceder a su distribución, y para ello hacen falta instalaciones seguras y adecuadamente cubiertas.
- iii) Tener en la debida cuenta las preocupaciones adicionales de seguridad:
  - los alimentos representan poder e influencia; se trata de una forma de ayuda muy delicada, a menudo de carácter político, que puede utilizarse como “arma de guerra”, y/o influir en la dinámica de poder en las regiones y comunidades receptoras; y
  - en ocasiones, es posible que la entrega y distribución de alimentos se realicen en condiciones de mayor inseguridad.

---

## VIII. PARÁMETROS DEL ENFOQUE DEL PMA EN MATERIA DE ACCESO

25. Para el PMA no es posible establecer un enfoque normalizado en materia de acceso. Cada situación plantea un desafío concreto en relación con el acceso y requiere que se encuentre un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de la población civil y la



seguridad del personal y de los beneficiarios. No obstante, la vasta experiencia que ha adquirido el PMA en una amplia gama de situaciones en las que el acceso ha resultado problemático le permite disponer de un conjunto de herramientas que incluyen criterios de actuación y prácticas racionales en la esfera del acceso humanitario.

## **A. Análisis de la situación**

26. Las emergencias relacionadas con situaciones de conflicto requieren un análisis profundo de los aspectos políticos, militares, sociales y económicos de la crisis. Dedicar tiempo, al principio, a la comprensión de los múltiples niveles posibles y de la naturaleza de la crisis puede ayudar al PMA a determinar cuál es el enfoque específico más apropiado para cada situación. Si bien las negociaciones sobre el acceso con fines humanitarios no deben llevarse a cabo en el mismo momento que las negociaciones políticas, tampoco pueden prescindir del contexto político y es indispensable que tengan en cuenta la evolución de la situación sobre el terreno.
27. El análisis de la situación debería permitir: i) determinar si se tiene pleno acceso a las poblaciones vulnerables sin impedimentos, o bien si el acceso es parcial; ii) establecer la magnitud de los factores que motivan las limitaciones de acceso y sus causas subyacentes (raza, género, discriminación social, problemas logísticos, etc.); iii) identificar los actores responsables de facilitar o impedir el acceso a esas poblaciones, estudiar sus características (motivaciones, necesidades e intereses), y determinar quiénes podrían convertirse en asociados en las negociaciones sobre las condiciones de acceso; iv) comprender la manera en que otros organismos de ayuda humanitaria abordan las limitaciones de acceso durante las negociaciones en curso; v) evaluar los aspectos relacionados con la seguridad del personal y los riesgos a los que éste se halla expuesto; y vi) determinar las posibilidades de establecer o incrementar el acceso. El análisis de situación forma parte integrante de los sistemas de alerta temprana, la planificación para imprevistos y la preparación de las operaciones de emergencia (OEM) y los planes de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) del PMA.
28. Además, es importante entender la percepción que las partes beligerantes tienen de la ayuda internacional en general y de la asistencia del PMA en particular, y evaluar si las partes competidoras consideran que las Naciones Unidas y el PMA son neutrales e imparciales, o si al contrario creen que apoyan a una parte más que a otra.

## **B. Sensibilización en materia de seguridad y gestión de la seguridad**

29. La sensibilización de todo el personal en materia de seguridad y la mejora de la gestión de la seguridad constituyen una prioridad orgánica. El PMA actúa bajo la orientación normativa del Departamento de Seguridad y Vigilancia de las Naciones Unidas (UNDSS). Como miembro del Equipo de gestión de la seguridad en el país, el PMA puede contribuir de manera importante a garantizar que se respeten las normas mínimas de seguridad en las operaciones, a brindar asesoramiento sobre las fases de seguridad y los desplazamientos del personal, y a establecer los procedimientos de autorización de los viajes externos e internos, que ayudan a facilitar el acceso del personal de las Naciones Unidas.

## **C. Derecho internacional, principios humanitarios y necesidades operacionales mínimas**

30. Las operaciones de ayuda humanitaria del PMA en situaciones de urgencia se guían por:
  - i) el derecho internacional, en particular, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional relativo a los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados;
  - ii) los principios y políticas de asistencia humanitaria del PMA relativos a la organización



y programación de las operaciones de ayuda alimentaria; y iii) los procedimientos operativos normales y las necesidades de seguridad. En conjunto, estos marcos de referencia determinan unas normas mínimas y los arreglos que puede aceptar el PMA en las negociaciones sobre las condiciones de acceso. Para el PMA, entre las normas mínimas se encuentran el acceso con fines de valoración, seguimiento y evaluación independientes, cuando las condiciones de seguridad lo permiten, y la adhesión a los criterios de acción básicos del PMA, tales como los que figuran en el documento “Política del PMA en materia de género – Compromisos ampliados relativos a la mujer para garantizar la seguridad alimentaria”, en virtud de los cuales la mujer se considera la principal titular de las asignaciones de alimentos, así como la principal beneficiaria y receptora de las raciones de alimentos. Otras políticas básicas del PMA incluyen la prohibición de pagar por el acceso y de transportar armas o personal armado en los vehículos del PMA. Entre los arreglos posibles figuran la posibilidad de concertar un acuerdo de acceso para entregar alimentos a la población en situaciones extremas, sin una autorización de acceso efectiva a efectos de valoración y seguimiento, o la posibilidad de recurrir, siempre en circunstancias excepcionales, a escoltas militares o fuerzas de mantenimiento de la paz para proteger los convoyes humanitarios y evitar sufrimientos humanos inaceptables<sup>22</sup>.

### **Recuadro 3: Utilización de un código de conducta basado en el derecho internacional humanitario**

**Caso 1:** En 2002 el PMA, cuando empezó a ampliar sus actividades en las comunidades aisladas y las zonas afectadas por el conflicto en Nepal, elaboró un “Código de conducta” con el fin de fomentar la confianza sobre el terreno. En el Código se explican la misión y los objetivos del PMA en Nepal y se aclara que: i) todos los suministros de equipos y recursos del PMA se utilizarán exclusivamente para los objetivos fijados por el Programa; ii) la desviación de recursos constituirá un motivo de cese de las actividades del PMA en la zona; iii) no se permitirá al personal armado o en uniforme viajar en vehículos del PMA; y iv) el PMA no permitirá que su proceso de contratación del personal esté condicionado por consideraciones políticas o prejuicios de carácter étnico o religioso. El PMA publicó el código en inglés y nepalés, lo plastificó y lo colocó en todos sus vehículos. El equipo de las Naciones Unidas en el país acabó utilizando el Código de conducta del PMA como punto de partida para elaborar un conjunto de principios y unas directrices operacionales básicas de las Naciones Unidas<sup>23</sup>.

**Caso 2:** En Sierra Leona, el PMA presidió el Comité de Ayuda Alimentaria que comprendía la OCHA, ONG, contrapartes gubernamentales, donantes y el CICR. En 1997, el Comité elaboró un “Código de Conducta para la asistencia humanitaria en Sierra Leona” basado en el derecho internacional y en los principios humanitarios. Ese Código se concibió como instrumento de promoción del acceso humanitario y marco de coordinación de la asistencia humanitaria y la seguridad del personal y de los bienes. En él se demarcan los derechos y responsabilidades de los diferentes actores: los receptores de la ayuda, las partes en el conflicto (gobierno y soldados rebeldes) y las organizaciones de ayuda humanitaria<sup>24</sup>. A la adopción del Código siguió una

<sup>22</sup> El IASC establece otras directrices y criterios no vinculantes —tales como la seguridad del personal de asistencia humanitaria, la soberanía y la sostenibilidad— para el uso excepcional de escoltas militares en operaciones humanitarias. Véase el documento del IASC, *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys: Discussion Paper and Non-Binding Guidelines*, 14 de septiembre de 2001.

<sup>23</sup> Joergensen: *Finding the Balance in Nepal*, en el libro *Humanitarian Diplomacy*, de próxima aparición.

<sup>24</sup> Código de Conducta para la asistencia humanitaria en Sierra Leona, 1997; y IASC, *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action*, 2002, págs. 39 y 83.



campaña de divulgación en la que se utilizaron medios variados de comunicación de gran aceptación popular para transmitir los principios y mensajes fundamentales, de manera que los diversos grupos en el conflicto pudieran entenderlos fácilmente y aceptarlos.

## D. Coordinación

⇒ *En el marco de la comunidad de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas*

31. La labor del PMA se lleva a cabo de conformidad con los acuerdos institucionales de las Naciones Unidas. En las emergencias, en especial en situaciones de conflicto armado, recae principalmente en el CSR (a escala internacional) y en el Coordinador de Asuntos Humanitarios (a escala nacional) la responsabilidad de negociar con los gobiernos y entidades no estatales para obtener un acceso sin impedimentos a las poblaciones que necesitan asistencia humanitaria y para ofrecer garantías de seguridad a los agentes de ayuda humanitaria.
32. Junto con otros miembros del UNCT, el PMA informa al CSE y al Coordinador de Asuntos Humanitarios, durante todas las negociaciones sobre las condiciones de acceso, acerca de las necesidades humanitarias generales, las necesidades operacionales del PMA y las posibilidades de acceso a la población civil afectada. Cuando la inseguridad alimentaria es uno de los principales síntomas de la crisis, el PMA puede desempeñar un papel de mayor importancia en la promoción de la causa humanitaria y las negociaciones sobre el acceso, ya sea por conducto del Coordinador de Asuntos Humanitarios y del UNCT o bien en su nombre. Las competencias operacionales del PMA, derivadas de su red logística y su presencia sobre el terreno, suelen ser un elemento decisivo en estas negociaciones.

⇒ *Con los agentes políticos y las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el marco de las misiones integradas*

33. La coordinación entre los agentes humanitarios y políticos y las fuerzas de mantenimiento de la paz —incluso en el marco de una misión integrada de las Naciones Unidas— es fundamental. Debe mantenerse absolutamente la distinción entre los agentes políticos y humanitarios a fin de reducir al mínimo el riesgo de que se restrinja el espacio de la acción humanitaria para el PMA y los otros organismos humanitarios. En este contexto, es necesario: i) hacer hincapié en todo momento en los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad; ii) mantener la independencia operacional de la acción humanitaria con respecto a los agentes políticos y las fuerzas de mantenimiento de la paz, especialmente en esferas delicadas desde el punto de vista político, como la desmovilización y la reintegración de los combatientes, para no comprometer el carácter humanitario de la ayuda alimentaria; y iii) velar por que las negociaciones políticas y humanitarias se lleven a cabo de manera coordinada y sus objetivos no sean contradictorios<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> En el ámbito del proceso de reforma general de las Naciones Unidas, el marco global para la realización de las misiones integradas de las Naciones Unidas es actualmente objeto de examen dentro del sistema de las Naciones Unidas y junto con organismos especializados y ONG.





## E. Relaciones civiles y militares

34. Las fuerzas militares poseen una capacidad logística que no siempre está disponible para los agentes de ayuda humanitaria, pero que sin embargo puede resultar de utilidad para el PMA. La cooperación y coordinación con las fuerzas militares debería consistir en facilitar, garantizar y sostener el acceso con fines humanitarios —y no el contrario—, y en fortalecer las percepciones de neutralidad. El PMA se adhiere a los principios y directrices sobre las relaciones entre civiles (de ayuda humanitaria) y militares, elaborados por el IASC<sup>26</sup>. El PMA trabaja en coordinación con la Sección de Coordinación Civil-Militar de la OCHA.

## F. Promoción

35. Cuando se bloquea el acceso a las poblaciones que padecen inseguridad alimentaria, el PMA promueve activamente el acceso de la ayuda humanitaria. Las actividades de promoción pueden tener poco relieve público —como por ejemplo, en el caso de la labor de sensibilización de los interlocutores por parte del personal del PMA sobre el terreno— o bien consistir en declaraciones públicas de gran relieve, comunicados de prensa o condenas por los representantes del PMA o por funcionarios de categoría superior de la Sede. La estrategia adoptada en materia de promoción se basa en análisis nacionales sobre los enfoques que más probabilidades tengan de mantener y/o aumentar el acceso.

### Recuadro 4: Actividades de promoción por varios medios

**Caso 1: El uso de los medios de comunicación.** Como respuesta a las restricciones impuestas a las iniciativas del PMA para entregar ayuda alimentaria en Myanmar, en particular al grupo minoritario rohingya en el Estado septentrional de Rakhin, el Director Ejecutivo del PMA emitió una declaración en Bangkok, en agosto, según la cual “las actuales políticas agrícolas y de comercialización, y las restricciones a la circulación de las personas plantean grandes dificultades para que los grupos situación de riesgo puedan tan siquiera subsistir”. De igual modo, en la República Democrática del Congo, en enero de 2000, el PMA hizo un llamamiento, a través de un comunicado de prensa, para obtener el libre acceso, en condiciones de seguridad, a todas las poblaciones necesitadas e hizo hincapié en las consecuencias de las restricciones de acceso para la población civil.

**Caso 2: Declaraciones conjuntas.** En 1999 en Somalia, el PMA y la Cooperativa para la Asistencia y el Socorro a Cualquier Parte del Mundo (CARE) firmaron un acuerdo en el que rechazaban conjuntamente abonar la tasación del 20% impuesta a la entrega de ayuda alimentaria, según lo que pedía el Ejército de Resistencia Rahanwein y el Frente Nacional de Somalia. Ese acuerdo se adoptó paralelamente a las Normas fundamentales de las operaciones de las Naciones Unidas elaboradas por la Dependencia de Coordinación de las Naciones Unidas.

<sup>26</sup> IASC *Principles on Military-Civilian Relations*, 1995, “Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas”, marzo de 2003; y *Civil-Military Relationships in Complex Emergencies*, junio de 2004.



**Caso 3: Diálogo con los interlocutores.** En el momento álgido de la emergencia que se produjo en Rwanda en 1998 y 1999, el PMA mantenía un constante diálogo con las autoridades locales y nacionales acerca de las condiciones en los campamentos y fue uno de los primeros organismos en ejercer presión para mejorar el acceso a las PDI y los servicios que se les prestaban. Este diálogo permitió al PMA disponer de información y responder rápidamente a las necesidades de las poblaciones asediadas.

## G. Asociaciones y enfoques alternativos en materia de acceso

36. En los casos en que los reglamentos de seguridad de las Naciones Unidas o la capacidad del PMA son factores que inhiben el acceso, el Programa necesita estudiar y desarrollar asociaciones innovadoras –por ejemplo, con el CICR, ONG internacionales y nacionales, y agentes clave del sector privado y la sociedad civil– para que los alimentos lleguen a quienes los necesitan. Es esencial que el PMA se asegure de que todos los asociados que invite a participar en las negociaciones sobre el acceso sean percibidos como neutrales. Los asociados que participen en las distribuciones de alimentos en nombre del PMA deben haber concertado los acuerdos necesarios con las autoridades locales. Como ilustran los ejemplos que figuran a continuación (Recuadro 5), el PMA recurre con frecuencia al establecimiento de asociaciones con las ONG no sólo para realizar las distribuciones sino también para lograr y mantener el acceso a las poblaciones necesitadas, cuando no puede estar presente directamente.

### Recuadro 5: Asociaciones múltiples

**Caso 1: Asociación con las ONG locales e internacionales.** Dado que las ONG suelen tener políticas de seguridad más flexibles, es posible que estén presentes allí donde tal vez no tengan acceso las Naciones Unidas. En los últimos 15 años, en muchas zonas del África occidental consideradas inseguras por las estructuras de seguridad de las Naciones Unidas, el PMA se apoyó en las ONG asociadas y en el CICR no sólo para distribuir raciones de alimentos a las poblaciones necesitadas, sino también para asumir gran parte de las responsabilidades habituales de seguimiento del propio PMA. Algunas veces, en situaciones peligrosas con un nivel elevado de inseguridad alimentaria, el PMA debe sacrificar sus procedimientos ordinarios de seguimiento y comprobación sobre el terreno para poder llevar la ayuda a las poblaciones que padecen hambre.

**Caso 2: Asociación con las comunidades locales.** En Goma, tras la erupción del volcán Nyragongo, el PMA aceptó una división de responsabilidades por la cual él suministraba productos básicos, las autoridades locales establecían y mantenían listas de beneficiarios, y los grupos de la oposición política local de la sociedad civil asumían la responsabilidad del seguimiento. El PMA se encargó de vigilar el funcionamiento del sistema general. Este delicado equilibrio funcionó bien gracias a que, mediante mecanismos de contrapeso y salvaguardia, se logró aumentar la transparencia en una comunidad profundamente desconfiada.



## H. Aprendizaje y capacitación

37. El PMA organiza sistemáticamente sesiones informativas de fin de misión con el personal nacional e internacional que tiene una amplia experiencia en materia de acceso, especialmente en situaciones extremadamente inestables, a fin de consolidar las lecciones y prácticas derivadas de ello y de utilizar los enfoques adoptados en otras regiones y países. El libro sobre la “diplomacia humanitaria”, escrito conjuntamente por el PMA, la ONU y la Universidad de Tufts, constituye un ejemplo reciente de ello. A fin de tener en cuenta las experiencias sobre el terreno en materia de acceso y otras cuestiones humanitarias, en varias ocasiones el PMA ha propuesto licencias sabáticas de breve duración a su personal para permitirle reflexionar y escribir sobre la experiencia adquirida.
38. Tras reconocer que las negociaciones sobre las condiciones de acceso se producen a todos los niveles, la capacitación que el PMA imparte en intervenciones de emergencia, así como su trabajo actual de investigación sobre la protección de los beneficiarios, incluyen módulos específicos dedicados al acceso con fines humanitarios.



---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CARE	Asistencia y el Socorro a Cualquier Parte del Mundo
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CSE	Coordinador del Socorro de Emergencia
DAP	Departamento de Asuntos Políticos
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IASC	Comité Permanente entre Organismos
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEM	Operación de emergencia
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
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 de Transición
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas en el país
UNDSS	Departamento de Seguridad y Vigilancia de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNV	Universidad de las Naciones Unidas

