

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 31 de enero-2 de febrero de 2005

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1

4 febrero 2005

ORIGINAL: INGLÉS

DEFINICIÓN DE SITUACIONES DE URGENCIA



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, Dirección de Políticas,
Estrategias y Apoyo a los Programas
(PDP):

Sr. S. Samkange

tel.: 066513-2767

Analista Superior de Políticas,
Dependencia de Situaciones de Urgencia
y de Transición (PDPT):

Sr. N. Crawford

tel.: 066513-3122

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).

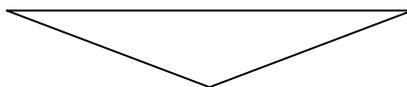


RESUMEN

La definición de “situaciones de urgencia” que emplea actualmente el PMA se remonta a 1970, y se revisó por última vez en 1986. En el presente documento se examina la definición que utiliza el PMA y las definiciones que emplean los otros organismos de ayuda humanitaria y los donantes. La conclusión a la que se llega es que esta definición sigue ofreciendo un marco general adecuado para la labor del PMA en materia de emergencias, a reserva de que se introduzcan algunas modificaciones para tener en cuenta la evolución y las tendencias del entorno de la ayuda humanitaria mundial.



PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta hace suyas las recomendaciones del documento WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1. De conformidad con la decisión 2002/EB.A/4, pide a la Secretaría que añada la siguiente definición actualizada de “situación de urgencia” en el “Marco unificado de políticas del PMA” (WFP/EB.3/2004/4-F):

“A efectos de los proyectos de emergencia del PMA, por situación de urgencia se entiende una situación que presenta pruebas claras de que se ha producido un acontecimiento o una serie de acontecimientos que causan sufrimiento en los seres humanos o que plantean una amenaza inminente para la vida humana o los medios de subsistencia, que el gobierno en cuestión no está en condiciones de remediar; se trata de un acontecimiento, o una serie de acontecimientos, manifiestamente anormal, que provoca una perturbación en la vida de una comunidad en una escala excepcional..

Tal acontecimiento o serie de acontecimientos pueden consistir en una de las siguientes situaciones o en una combinación de ellas:

- a) calamidades repentinas, tales como terremotos, inundaciones, plagas de langosta y otras catástrofes similares imprevistas;
- b) situaciones de urgencia provocadas por el ser humano, que resultan en la afluencia de refugiados, el desplazamiento interno de poblaciones o el sufrimiento de las poblaciones afectadas de alguna otra manera;
- c) situaciones de escasez de alimentos debido a acontecimientos de evolución lenta, como sequías, malas cosechas, plagas y enfermedades que menoscaben la capacidad de las comunidades y poblaciones vulnerables para satisfacer sus necesidades alimentarias;
- d) restricciones del acceso a los alimentos o de su disponibilidad, resultantes de crisis económicas repentinas, de un mal funcionamiento del mercado o del desmoronamiento económico, que tienen como consecuencia el menoscabo de la capacidad de las comunidades y las poblaciones vulnerables para satisfacer sus necesidades alimentarias; y
- e) una situación de urgencia compleja en relación con la cual el gobierno del país afectado o el Secretario General de las Naciones Unidas hayan solicitado el apoyo del PMA.

Las intervenciones de emergencia del PMA seguirán efectuándose sobre la base de las necesidades evaluadas y no dejarán de tener presente cualquier otro tipo de consideración o criterio que determine la Junta Ejecutiva de conformidad con el reglamento y el mandato de la Organización.”

* 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.



FINALIDAD DEL DOCUMENTO Y ENFOQUE

1. La definición actual de “situación de urgencia” del PMA se remonta a 1970 y se revisó por última vez en 1986. El presente documento tiene por finalidad determinar si tal definición sigue siendo apropiada teniendo en cuenta la experiencia operacional del PMA y la manera en que ha evolucionado, a escala internacional, la manera de concebir la naturaleza de las emergencias.
2. En el presente documento se llega a la conclusión de que la definición actual, con algunas pequeñas modificaciones, sigue siendo en gran medida válida. Lo que efectivamente ha evolucionado mucho en los últimos decenios son los instrumentos empleados por el PMA para detectar quiénes son las personas vulnerables y determinar el tipo de intervención de ayuda alimentaria más idónea. Este mayor conocimiento, especialmente en las esferas de la alerta temprana, los preparativos de pronta intervención en casos de catástrofe, el análisis de la vulnerabilidad, el análisis nutricional y la metodología de evaluación de las necesidades de emergencia, sirve de fundamento para que el PMA decida si debe o no intervenir ante una emergencia. La definición actual se ha modificado a fin de tener en cuenta líneas de pensamiento más recientes sobre los tipos de emergencias y sus causas. La nueva definición sigue manteniendo flexibilidad para que el Director Ejecutivo responda a las necesidades urgentes de alimentos de las personas en situaciones diversas e impredecibles.
3. Las conclusiones se desprenden de un examen de la definición actual de situaciones de urgencia del PMA, a la luz de políticas y prácticas operacionales aprobadas por el PMA en fecha más reciente. En el documento se examinan asimismo las definiciones empleadas por las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos donantes a fin de determinar si la definición de situación de urgencia del PMA se ajusta a la de sus principales asociados y coincide con las ideas al respecto en el plano internacional.

ACTUAL DEFINICIÓN DE “SITUACIONES DE URGENCIA” DEL PMA

4. En 1970, el Comité Intergubernamental (CIG) decidió que:
“... a los fines de los proyectos de emergencia del PMA, los casos de emergencia se definen como situaciones urgentes en las cuales hay pruebas claras de que ha ocurrido un acontecimiento que causa sufrimiento humano o pérdidas de ganado que el gobierno interesado no tiene medios para remediar, y se puede demostrar que es anormal y produce perturbación en la vida de una comunidad en escala excepcional.”¹
5. En la nota a pie de página de la definición se indican tres tipos de emergencias:
 - a) las calamidades repentinas, tales como terremotos, inundaciones, plagas de langostas y otros desastres similares imprevistos;
 - b) situaciones de emergencia provocadas por el hombre, como la afluencia repentina de refugiados; y

¹ Véase el documento WFP/IGC: 17/5 Rev. 1: "La ayuda alimentaria y cuestiones afines durante el segundo decenio para el desarrollo", párr. 78, y el informe del 17º período de sesiones del CIG (documento WFP/IGC:17/16, párr. 22).



- c) las escaseces de alimentos debidas a la sequía, la pérdida de las cosechas, las plagas y las enfermedades.”²
6. Si bien no se estipula expresamente en la definición, la práctica y las políticas aprobadas del PMA han confirmado que, por regla general, sólo se autoriza una intervención del PMA cuando el suministro de ayuda alimentaria constituye una solución apropiada. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas o los miembros de cualquier organismo especializado o del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) están autorizados para formular solicitudes de asistencia de emergencia. Por otra parte, el PMA puede prestar ayuda alimentaria de urgencia y el correspondiente apoyo en artículos no alimentarios y logística a solicitud del Secretario General.³ Además de satisfacer las necesidades alimentarias en situaciones de urgencia, el PMA también puede ayudar a coordinar la ayuda procedente de las demás fuentes para alcanzar los mejores resultados posibles.⁴
7. En 1986, el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) ratificó la definición y aprobó criterios amplios en relación con la prestación de recursos de emergencia. Los principios básicos que rigen las intervenciones del PMA son los siguientes: i) las hambrunas son inaceptables; ii) los países más pobres deben recibir atención prioritaria, si bien el producto nacional bruto (PNB) no ha de ser el único patrón por el que se mida la capacidad de respuesta de un país; iii) las intervenciones deben ser rápidas y no deben requerir formalidades burocráticas ni criterios preceptivos excesivos; y iv) la asistencia debe ser temporal.⁵

OTRAS DEFINICIONES DE SITUACIONES DE URGENCIA

8. Las definiciones de “situación de urgencia” empleadas por otros organismos, asociados, donantes y el mundo académico revelan cuatro características comunes: i) son generales; ii) suelen desglosarse en tres tipos básicos de situaciones de urgencia, que corresponden a catástrofes naturales repentinas, emergencias de evolución lenta y crisis políticas que por lo general suponen desplazamientos de población; iii) tienen en cuenta que muchas emergencias surgen de un proceso o serie de acontecimientos y no de un único acontecimiento que las determina y que, por lo tanto, sus límites —tanto por lo que respecta a cuándo comienzan como a cuándo finalizan— son inciertos; y iv) requieren

² Hoy en día éstas se conocen como emergencias de evolución lenta. En 1986, el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) aclaró que esta categoría de emergencias significaba “una pérdida de la capacidad de las familias de adquirir suficientes alimentos para sobrevivir”, WFP/CFA: 21/10 Add.1 "Criterios para la prestación de ayuda alimentaria de urgencia”.

³ Artículo IX del Estatuto.

⁴ WFP/IGC: 5/17 "Informe del quinto período de sesiones del Comité Intergubernamental Naciones Unidas/FAO del Programa Mundial de Alimentos”.

⁵ WFP/CFA: 21/10 Add.1.



flexibilidad y buen criterio en función de factores relacionados específicamente con la situación de que se trate.⁶

9. Otros organismos y donantes evitan cuantificar de manera precisa lo que constituye una situación de urgencia; por lo general, no se vinculan determinados tipos de recursos o intervenciones con definiciones concretas. Las definiciones suelen usar expresiones subjetivas que se refieren a una “situación extraordinaria” (PNUD) o a una “amenaza excepcional y generalizada” (OXFAM) que afecta a “un gran número de personas o a una gran parte de la población” (IASC). Las emergencias se caracterizan por exigir la adopción de “medidas excepcionales” (ACNUR) o de “medidas extraordinarias” (UNICEF). Existe consenso en cuanto a que un acontecimiento constituye una situación de urgencia o requiere una intervención de emergencia sólo cuando “supera con creces la capacidad normal de respuesta de las personas y la sociedad afectadas” (UNICEF). La definición del Proyecto Esfera añade a las situaciones de urgencia la dimensión de atentar contra una vida con dignidad.
10. En términos generales, las definiciones hacen una distinción entre tres tipos principales de emergencias. Según el UNICEF, éstas son: i) las emergencias que provocan catástrofes repentinas; ii) las emergencias de evolución lenta; y iii) las emergencias vinculadas a conflictos complejos. El PNUD se refiere a catástrofes naturales, catástrofes originadas por el hombre (no siempre vinculadas a conflictos), y emergencias complejas o crisis. *Action by Churches Together* (ACT) habla de emergencias “naturales”, “provocadas por el hombre” y “complejas”. Un hilo conductor importante en estas tipologías es el reconocimiento de que las situaciones de urgencia “complejas” constituyen una categoría propia, caracterizada por el hecho de que, cuando surge la situación de emergencia y durante la prestación de asistencia, asumen una importancia decisiva las consideraciones políticas.
11. Otra característica común de muchas definiciones de “situación de urgencia” es la noción de que las emergencias pueden surgir de una serie de acontecimientos que ponen a prueba los medios de subsistencia y van minando progresivamente la capacidad de supervivencia. *Save the Children Fund/Reino Unido* señala varios indicadores típicos, uno o una serie de “acontecimientos críticos” que van tomando dimensiones cada vez mayores y pueden marcar la irrupción de una situación de emergencia. De la misma forma, el PNUD señala que los acontecimientos y procesos que pueden causar catástrofes no siempre lo hacen, y que éstas no siempre desembocan en situaciones de urgencia.
12. Está generalizada la idea de que las emergencias son sinónimo de una crisis “inminente” o de una “amenaza”, en oposición al momento de crisis aguda. No se espera a que se produzca o se declare una hambruna para tomar medidas, sino que se toman medidas para evitar la hambruna. Ello lleva a la necesidad de actuar con prontitud para evitar la situación

⁶ El análisis incluyó el examen de las definiciones y material de orientación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) —desastres, crisis y emergencias, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), la Oficina de Asistencia para Casos de Desastre en el Extranjero (OFDA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Organismo japonés de cooperación internacional (JICA), el Comité Permanente entre Organismos (IASC)— complejos y no complejos, la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), el Proyecto Esfera, el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), *Action contre la faim* (ACF), *Action by Churches Together* (ACT), Caritas, los Servicios Católicos de Socorro (CRS), el Comité Noruego para los Refugiados (NRC), el Comité de Oxford para el Socorro en Casos de Hambre (Oxfam), *Save the Children Fund* (SCF)/Reino Unido, *World Vision International* (WVI) y el mundo académico.



de urgencia aguda y proteger o restablecer los medios de subsistencia en el marco de la intervención de emergencia.⁷

13. En ninguna de las definiciones de “situación de urgencia” examinadas se indica cuándo ha de darse por terminada tal situación. En un reciente trabajo del Grupo de Trabajo mixto sobre problemas en la transición del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) y del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios (ECHA), se señala la necesidad de contar con flexibilidad para determinar cuándo ha terminado una crisis posterior a un conflicto.⁸ En el documento de política del PMA “Retirada de las situaciones de urgencia” (WPF/EB.1/2005/4-B) se sugieren posibles parámetros de referencia que pueden utilizarse para determinar cuándo hay que poner fin a la asistencia de emergencia o es posible pasar a programas a más largo plazo.
14. En todas las definiciones de “situación de urgencia” estudiadas se tiene en cuenta la función del buen criterio basado en factores inherentes a la situación de que se trate para decidir si una situación puede considerarse o no una emergencia —o, lo que es más importante, si reúne las condiciones para que se preste asistencia de emergencia. Por ejemplo, con la labor constante que realiza la ECHO en materia de criterios relativos a las estrategias de intervención, se pretende definir parámetros de referencia cuantificables para intervenir, como el porcentaje de población afectada, pero se admite que la decisión debe depender en gran medida de las “opiniones y la información” de los expertos sobre el terreno y del “criterio de los oficiales encargados.”⁹

RAZONES QUE JUSTIFICAN LA MODIFICACIÓN DE LA DEFINICIÓN

15. La premisa de las definiciones generales de “situación de emergencia” empleadas por el PMA y sus organismos asociados de ayuda humanitaria es que las fórmulas demasiado restrictivas no atienden adecuadamente al carácter único de cada emergencia y pueden imponer demoras burocráticas a una intervención rápida. La definición debe acompañarse de una evaluación rápida y profesional de la utilidad de la asistencia alimentaria de urgencia, basada en una diversidad de factores inherentes a la situación. La información esencial exigida por el PMA para determinar si los efectos de un acontecimiento o serie de acontecimientos en una población pueden requerir el suministro de recursos alimentarios extraordinarios procede de dos ámbitos básicos: i) el sistema de alerta temprana y los preparativos de pronta intervención en casos de emergencia, incluidos los análisis de referencia de la vulnerabilidad; y ii) la evaluación de las necesidades de urgencia, que incluye un análisis del estado nutricional y de la medida en que la escasez de alimentos padecida por las poblaciones vulnerables deriva de la falta de disponibilidad y/o de la falta de acceso.
16. La definición del PMA de “situación de urgencia” en vigor ofrece el marco de orientación general para adoptar decisiones destinadas a poner en marcha una operación de

⁷ En el glosario de expresiones y abreviaturas sobre desarrollo del DFID, por ejemplo, se clasifican los preparativos de pronta intervención en casos de catástrofe como un tipo de ayuda de urgencia. La ECHO define tales preparativos frente a riesgos de catástrofes naturales como una causa de intervención. *ECHO Entry Strategy*, Documento de trabajo de la ECHO, versión revisada en mayo de 2003.

⁸ Para las Naciones Unidas, el término "transición" se refiere al período de una crisis en el que la asistencia externa es más necesaria para sostener o respaldar procesos de paz aún frágiles ayudando a crear las condiciones necesarias para la estabilidad política, la seguridad, la justicia y la igualdad social. Informe del Grupo de Trabajo mixto sobre problemas en la transición del UNDG y el ECHA, 2004.

⁹ ECHO, 2003.



emergencia (OEM). En la medida de lo posible, la definición debería tener en cuenta los problemas reinantes y las prácticas vigentes, y reconocer explícitamente: i) el riesgo que corren los medios de subsistencia como factor inherente a toda situación de urgencia; ii) la aceptación de que las “situaciones de urgencia complejas” constituyen una categoría independiente; y iii) la función que cumple la evaluación de las necesidades.

Medios de subsistencia y hambre estructural y transitoria

17. La utilización de recursos de emergencia por parte del PMA para proteger y salvar medios de subsistencia constituye una política y una práctica operacional de larga data. En los criterios de política de 1986 sobre la entrega de recursos de urgencia se describen las condiciones reinantes en emergencias de evolución lenta o que atenten contra los medios de subsistencia, que justifican la utilización de recursos de urgencia.¹⁰ La política sobre ayuda alimentaria y medios de subsistencia en situaciones de emergencia (2003) confirma que el PMA ejecutará programas de emergencia que permitan salvar vidas humanas y proteger a la vez los medios de subsistencia.¹¹ En los Principios humanitarios del PMA se establece que el PMA prestará asistencia humanitaria “en formas que apoyen los medios de subsistencia”.¹² El componente de protección de los medios de subsistencia de las intervenciones de emergencia atiende al hecho de que es posible que sea un proceso de acontecimientos y no un solo acontecimiento anterior causante lo que lleva a una erosión de la capacidad de la familia de adquirir suficientes alimentos para su supervivencia, y que muchas veces es necesario prestar asistencia con antelación para evitar una pérdida de capacidad irreversible.
18. Uno de los riesgos que entraña tratar de proteger los medios de subsistencia mediante intervenciones de emergencia es que los recursos alimentarios previstos para hacer frente a una crisis o a una serie de crisis pueden dirigirse naturalmente a hacer frente a situaciones de inseguridad alimentaria crónica, especialmente porque las poblaciones ya aquejadas de inseguridad alimentaria crónica son especialmente vulnerables a las crisis. La política del PMA consiste en abordar las situaciones crónicas con programas de desarrollo a largo plazo, si bien la distinción entre necesidades crónicas y transitorias en una crisis constituye un reto importante para la evaluación de las necesidades de urgencia.¹³ El reconocimiento de que en tantas situaciones de urgencia “crónicas”, como las de Etiopía o el Sudán, había una tendencia a unir socorro, recuperación y desarrollo y se requería una perspectiva de desarrollo a largo plazo fue un factor que llevó al establecimiento de la categoría de operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR), precisamente para contar con un instrumento que diera preferencia a la transición frente a las intervenciones de emergencia de corta duración.

¹⁰ WFP/CFA: 21/10 Add.1. Si bien no se hace referencia directa a la expresión “medios de subsistencia”, más común hoy en día que hace 20 años, las directrices de política confirman la idoneidad del uso de la ayuda alimentaria de urgencia en emergencias de evolución lenta, que contribuye “a una mejora a largo plazo de la seguridad alimentaria familiar”, “permite a las familias invertir... en su futuro..., además de proteger sus vidas”, y ayuda “a reducir en el futuro la vulnerabilidad al hambre de la población”. La política del PMA, “Ayuda alimentaria y conservación de los medios de subsistencia en situaciones de emergencia: estrategias para el PMA” (WFP/EB.A/2003/5-A), de reciente aparición, constituye la base del uso de los recursos alimentarios de urgencia del PMA para proteger y recuperar los medios de subsistencia.

¹¹ WFP/EB.A/2003/5-A.

¹² “Principios humanitarios” (WFP/EB.1/2004/4-C).

¹³ “Evaluación de las necesidades de urgencia” (WFP/EB.1/2004/4-A).



Las situaciones de urgencia, el VIH/SIDA y el PMA

19. El brote de la pandemia del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) ha cambiado radicalmente el panorama mundial en materia de emergencias en los últimos 20 años. La atención a la catástrofe humanitaria provocada por el VIH/SIDA en muchos países en desarrollo se ha constituido en la piedra angular de la realidad operacional del PMA. La crisis constituye sin duda alguna un desastre a escala mundial; la elevada prevalencia en los países pobres agudiza las emergencias alimentarias, así como el hambre crónica de los más pobres, de manera más manifiesta en el África meridional. No obstante, resulta claro que el VIH/SIDA exige una respuesta a largo plazo y no una OEM. Por combinar características de una emergencia de evolución lenta con la certeza de la necesidad de una intervención a largo plazo, el PMA puede considerar que el VIH/SIDA justifica una OPSR cuando atenta contra la seguridad alimentaria e influye en la mortalidad de forma similar a lo que sucede en otras catástrofes.¹⁴

Situaciones de emergencia complejas

20. Hasta fines de los años ochenta, las situaciones de urgencia se consideraban con frecuencia catástrofes naturales y sólo en menor medida crisis ocasionadas por el hombre que pudieran provocar desplazamientos de personas vulnerables. Ante la proliferación de los conflictos civiles con posterioridad a la guerra fría, esta percepción cambió. Los conflictos internos, con frecuencia agravados por catástrofes naturales, provocaron muchas víctimas civiles. Tales situaciones generaron enormes necesidades humanitarias, especialmente para las personas desplazadas en el interior de los países (PDI) y los refugiados. A medida que las situaciones de emergencia complejas evolucionan hacia una solución política y hacia la paz, también pueden atender a las necesidades humanitarias de los combatientes que están siendo desmovilizados. El concepto de “situaciones de urgencia complejas” siguió evolucionando y ampliándose en los turbulentos momentos que siguieron a la guerra fría. Los conflictos civiles, la falta de autoridad y de seguridad, las violaciones flagrantes de los derechos humanos, los desplazamientos, los trastornos que sufren la infraestructura y los sistemas económicos, y niveles elevados de inseguridad alimentaria son todas características comunes de las situaciones de urgencia complejas.¹⁵ Es posible que los conflictos sean la causa más directa de tales situaciones, pero estas crisis suelen verse agravadas aún más por una multitud de otros factores, como la inseguridad alimentaria crónica, las enfermedades, el derrumbe de la economía, una deuda externa elevada y la degradación ambiental.

21. En 1994, el IASC decidió adoptar la siguiente definición de “situaciones de urgencia complejas”: “una crisis humanitaria en un país, región, o sociedad en donde se ha producido un desmoronamiento total o considerable de la autoridad debido a conflictos internos o externos, que hace necesaria una intervención internacional que va más allá del mandato o la capacidad de un único organismo y/o del programa en el país en curso de las Naciones Unidas.”¹⁶

¹⁴ WFP/EB.1/2003/4-B.

¹⁵ UNICEF, 1999. *Humanitarian Principles Training: A Child Rights Protection Approach to Complex Emergencies*. PMA. 1999. *Dificultades habituales encontradas al facilitar asistencia alimentaria en situaciones complejas de urgencia: problemas y dilemas con que se enfrentan el PMA y sus asociados*. Roma, Oficina de Evaluación del PMA.

¹⁶ IASC, 10ª reunión, diciembre de 1994.



La inseguridad alimentaria en situaciones de urgencia: el ganado y los medios de subsistencia

22. En la definición de 1970 de “situaciones de urgencia” se refleja en cierta forma un mundo distinto de la realidad en la que el PMA realiza actualmente sus operaciones de emergencia. En la década de 1990, en el curso de unos pocos años, el PMA pasó de llevar a cabo una labor fundamentalmente de desarrollo a asignar aproximadamente el 80% de sus gastos operacionales a las situaciones de urgencia y de crisis prolongada. La naturaleza de sus intervenciones de emergencia también ha variado: se trata cada vez más de situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos, así como de crisis económicas ya sea de evolución lenta como repentinas, como sucedió en Europa oriental, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) e Indonesia. Paralelamente, el PMA y otros protagonistas del mundo de la ayuda humanitaria han logrado una mayor comprensión de la importancia de los medios de subsistencia en las situaciones de urgencia, apartándose considerablemente de la definición de 1970, que señala la “pérdida de ganado”, como una de las principales indicaciones de que los medios de subsistencia pueden estar en peligro. Hoy en día no se acepta la “pérdida de ganado” por sí sola como factor determinante de la erosión de los medios de subsistencia y el sufrimiento humano, y es posible que no sea un factor tan determinante como el VIH/SIDA o el desmoronamiento de la actividad económica, por ejemplo. La pérdida o la venta forzada de bienes son factores importantes que influyen en la vulnerabilidad; del mismo modo, las catástrofes técnicas o biológicas pueden causar una situación de urgencia o contribuir a que ésta se produzca. Una definición modificada, que abarque una noción más amplia de medios de subsistencia y tenga en cuenta que los conflictos y los disturbios políticos son características típicas del entorno de trabajo del PMA reflejaría más fielmente el carácter de las operaciones de emergencia que el PMA debe llevar a cabo en el mundo actual.

RECOMENDACIONES

23. La definición de “situación de urgencia” del PMA, de larga data, sigue aportando un marco general adecuado para su labor en la esfera de las emergencias y está en consonancia con las definiciones empleadas por sus principales asociados de asistencia humanitaria. Este marco de definición, junto con los criterios vigentes en materia de utilización de los recursos de urgencia del PMA, constituye el justo medio entre dar prueba de flexibilidad para intervenir rápidamente en diversas situaciones de crisis y rendir cuentas a los donantes sobre la asignación de la ayuda alimentaria de urgencia. La definición actual de situaciones de urgencia, tras algunas modificaciones, podría reflejar mejor la evolución y las tendencias del entorno mundial de ayuda humanitaria y las políticas y prácticas que adopta el PMA desde hace tiempo para hacer frente a las situaciones de urgencia.

24. De conformidad con lo que antecede, se propone que el PMA adopte la siguiente definición modificada de “situaciones de urgencia”. Los cambios con respecto a la definición actual figuran en cursiva y en negrita:

A efectos de los proyectos de emergencia del PMA, por situación de urgencia se entiende una situación que presenta pruebas claras de que se ha producido un acontecimiento *o una serie de acontecimientos* que causan sufrimiento en los seres humanos *o que plantean una amenaza inminente para la vida humana o los medios de subsistencia*, que el gobierno en cuestión no está en condiciones de remediar; se trata de un acontecimiento, *o una serie de acontecimientos*, manifiestamente anormal, que provoca una perturbación en la vida de una comunidad en una escala excepcional.



25. *Tal acontecimiento o serie de acontecimientos pueden consistir en una de las siguientes situaciones o en una combinación de ellas:*
- a) calamidades repentinas, tales como terremotos, inundaciones, plagas de langosta y otras catástrofes similares imprevistas;
 - b) situaciones de urgencia *provocadas por el ser humano*, que *resultan en* la afluencia de refugiados, *el desplazamiento interno de poblaciones o el sufrimiento de las poblaciones afectadas de alguna otra manera*;
 - c) situaciones de escasez de alimentos debido a acontecimientos de evolución lenta, como sequías, malas cosechas, plagas y enfermedades que *menoscaben la capacidad de las comunidades y poblaciones vulnerables para satisfacer sus necesidades alimentarias*;
 - d) *restricciones del acceso a los alimentos o de su disponibilidad, resultantes de crisis económicas repentinas, de un mal funcionamiento del mercado o del desmoronamiento económico, que tienen como consecuencia el menoscabo de la capacidad de las comunidades y las poblaciones vulnerables para satisfacer sus necesidades alimentarias*; y
 - e) *una situación de urgencia compleja en relación con la cual el gobierno del país afectado o el Secretario General de las Naciones Unidas hayan solicitado el apoyo del PMA.*
26. *Las intervenciones de emergencia del PMA seguirán efectuándose sobre la base de las necesidades evaluadas y no dejarán de tener presente cualquier otro tipo de consideración o criterio que determine la Junta Ejecutiva de conformidad con el reglamento y el mandato de la Organización.*



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

| | |
|----------|---|
| ACF | <i>Action contre la faim</i> |
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| ACT | <i>Action by Churches Together</i> |
| CEI | Comunidad de Estados Independientes |
| CICR | Comité Internacional de la Cruz Roja |
| CIG | Comité Intergubernamental |
| CPA | Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria |
| CRS | Servicios Católicos de Socorro |
| DFID | Departamento para el Desarrollo Internacional |
| ECHA | Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios |
| ECHO | Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| IASC | Comité Permanente Interorganismos |
| JICA | Organismo japonés de cooperación internacional |
| NRC | Comité Noruego para los Refugiados |
| OCHA | Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios |
| ODI | Instituto de Desarrollo de Ultramar |
| OEM | Operación de emergencia |
| OFDA | Oficina de Asistencia para Casos de Desastre en el Extranjero |
| OIEA | Organismo Internacional de Energía Atómica |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| OPSR | Operación prolongada de socorro y recuperación |
| Oxfam | Comité de Oxford para el Socorro en Casos de Hambre |
| PDI | Persona desplazada en el interior del país |
| PNB | Producto nacional bruto |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SCF | <i>Save the Children Fund</i> (Reino Unido) |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| VIH/SIDA | Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida |
| WVI | <i>World Vision International</i> |

