

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 19 - 22 de octubre de 1999

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 4 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/99/4/3
31 agosto 1999
ORIGINAL: INGLÉS

ESTUDIO TEMÁTICO SOBRE LOS PROBLEMAS HABITUALES ENCONTRADOS AL FACILITAR ASISTENCIA ALIMENTARIA EN SITUACIONES DE URGENCIA COMPLEJAS

RESUMEN

En el presente informe se describen los dilemas éticos y los desafíos operacionales con que se tropieza para hacer llegar asistencia alimentaria a quienes la necesitan en situaciones de urgencia complejas (es decir, conflictivas). Se pone de relieve la necesidad de combinar las capacidades operacionales —o sea, la capacidad de hacer algo— con un análisis continuo y con la sensibilidad política, es decir, con la capacidad de determinar qué es lo mejor que se puede hacer, cómo hacerlo, qué es lo que se debe evitar, cómo adaptarse al rápido cambio de las circunstancias y cuándo poner fin a lo que se está haciendo.

Se resumen las conclusiones y recomendaciones clave de un informe de más envergadura con el mismo título, al que nos remitimos para mayores detalles, con inclusión de referencias. Ninguno de ellos tiene carácter definitivo. Al mismo tiempo que se reconocen las ingentes tareas e iniciativas que el PMA, sus asociados y su personal llevaron a cabo en situaciones de urgencia complejas, ambos informes señalan aspectos de política, procedimiento y prácticas a los que el PMA debe prestar ulterior consideración y atención más a fondo.

Las principales recomendaciones se refieren a:

- aclarar la política y los principios básicos del Programa en cuanto a asistencia en situaciones de urgencia complejas, y facilitar la correspondiente orientación al personal, con inclusión de lo relativo a cuestiones de derechos humanos y a las circunstancias en que puede resultar necesario suspender la asistencia;
- proseguir e intensificar la participación del PMA en los procesos en curso entre organismos por lo que respecta a la coordinación de la asistencia internacional y a la acción recíproca entre los aspectos humanitarios, políticos y de derechos humanos, insistiendo en la adhesión a los principios humanitarios;
- revisar a fondo la experiencia, y elaborar, con los asociados y en consulta con los donantes, metodologías, listas de comprobación y directrices (según resulte apropiado) para estrategias de evaluación, orientación a grupos específicos y asistencia en situaciones de conflicto, con inclusión de la asistencia mediante intervenciones en el mercado;
- consolidar y perfeccionar medidas para la movilización y gestión de recursos a escala regional, cuando así sea necesario para responder a la evolución de las necesidades entre países vecinos;
- mantener y perfeccionar continuamente las medidas de seguridad y capacitación, en colaboración con la Oficina del Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSECOORD), con otros organismos operacionales de las Naciones Unidas y con las organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas, prestando atención a la mayor aceptación y protección de las operaciones humanitarias del Programa; y
- proporcionar instrucciones adecuadas y concretas para cada país al personal destinado a situaciones de conflicto, y prestar atención a la destreza en cuanto a relaciones personales y negociación al seleccionar y capacitar a todo el personal que haya de actuar en esas situaciones.

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, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, OEDE: A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Oficial de Evaluación: S. Green tel.: 066513-2032

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2641).



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

ECHA	Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios
ECOMOG	Grupo de Verificación de la Comunidad Económica del África Occidental
ERC	Coordinador del Socorro de Urgencia
IASC-WG	Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos
CICR	Comité Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OSS	Operación Supervivencia en el Sudán
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
UNSECOORD	Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas
UNV	Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas



I. CONTEXTO

Introducción

1. Una “situación de urgencia compleja” es, según definición acordada por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos (IASC-WG) en 1998, una crisis humanitaria en un país, región o sociedad en que existe un desplome total o considerable de la autoridad, debido a conflictos internos o externos, y que hace necesaria una respuesta internacional que excede el mandato o la capacidad de un solo organismo o de un programa en curso de las Naciones Unidas para el país.
2. El PMA ha entregado grandes cantidades de ayuda alimentaria de urgencia en situaciones que entrañan conflicto armado. A pesar de que hubo enormes problemas, recibieron alimentos y asistencia conexa muchas poblaciones civiles afectadas. Otras, empero, no fueron alcanzadas, o recibieron tan sólo cantidades mínimas, los costos de entrega fueron elevados, se perdió parte de los alimentos, o fueron estos objeto de robos o utilización indebida, y el personal del PMA y otro personal humanitario resultó muerto o herido, en números cada vez mayores. Al mismo tiempo, las operaciones de asistencia humanitaria se han visto cada vez más sometidas a escrutinio crítico, y ha habido mucho examen de conciencia por parte de organismos y personas que han tratado de analizar los efectos de sus actividades.
3. En el presente informe resumido se destacan los problemas y dilemas que surgen una y otra vez en cuanto a la provisión de asistencia alimentaria en esas situaciones. El informe se basa, en buena parte, en las experiencias y percepciones de quienes llevaron a la práctica la asistencia por parte del PMA y de otras organizaciones. Aprovecha también los informes y la bibliografía que ya existen. No es exhaustivo, pero formula recomendaciones para actuaciones de seguimiento. Las recomendaciones relativas a las fases más avanzadas de las operaciones están en consonancia con las propuestas en el documento de directrices políticas del PMA titulado “De la crisis a la recuperación” (WFP/EB.A/98/4-A).

El papel de los alimentos y los efectos de la ayuda alimentaria

4. Los alimentos son una necesidad básica para la supervivencia de la población, un recurso estratégico esencial para una fuerza de combate, y una mercancía económica que puede ser objeto de comercio y puede ser acaparada. El control del suministro de alimentos es una fuente de poder e influencia. Si bien tanto el PMA como la mayoría de los organismos humanitarios tratan de ser “neutrales” en situaciones de conflicto y se proponen prestar asistencia “imparcialmente” (en función de la necesidad), la asistencia que se facilita —y sobre todo la asistencia alimentaria a granel— no deja de tener consecuencias en cuanto al curso de los acontecimientos y a las actividades de las partes en conflicto.
5. Las partes beligerantes han tratado de privar de alimentos al “enemigo” mediante tácticas de asedio (Afganistán, Angola, Bosnia,), incendiando cosechas y saqueando las existencias de alimentos (Somalia, región septentrional de Uganda), minando terrenos (Angola, Camboya, Mozambique), y obstaculizando las entregas de ayuda, a menudo en contravención de acuerdos de no hacerlo. Esa obstaculización revistió la forma de ataques premeditados y saqueos de convoyes (Angola, Burundi, Rwanda, Somalia) y la creación de trabas “administrativas” (prohibición de vuelos, en el Sudán, y de desplazamientos en el interior del país en Liberia).



6. Al tiempo que la entrega y distribución de alimentos confiere legitimidad al gobierno o facción que es capaz de controlar eficazmente la distribución a nivel local, y refuerza así su autoridad, esas operaciones dan lugar también a mucha actividad económica. Pueden constituir una fuente de ingresos para las partes en conflicto, ya sea directamente, mediante contratación y apropiación indebida, o indirectamente, mediante “tributación”.
7. En casi todas las situaciones algunos grupos han intentado manipular los procesos de asignación y distribución a favor de “sus” zonas o poblaciones. Se utilizaron las distribuciones, o las perspectivas de distribuciones, para atraer a la población a determinados emplazamientos, donde podía ser protegida, retenida o atacada. Se empleó la denegación de alimentos para obligar a abandonar los hogares. La concesión y la retirada de asistencia alimentaria fueron utilizadas por facciones políticas locales para tratar de influir en el voto en las elecciones (en Bosnia).
8. Las operaciones de asistencia tienen a veces un efecto directo en el conflicto. En Angola, Bosnia y la región meridional del Sudán, la operación de transporte aéreo a ciudades y pueblos sitiados impidió con eficacia que los sitiadores alcanzasen sus objetivos tácticos, y dio ocasión a que se disparase contra aviones de las Naciones Unidas/OACNUR/PMA en Angola y en Bosnia.
9. Algunos miembros de la comunidad internacional han utilizado, o propusieron que se utilizase, la ayuda alimentaria como instrumento político. Algunos donantes destinaron sus contribuciones al PMA a determinados proyectos en determinadas localidades, con exclusión de los demás. Los representantes especiales del Secretario General pidieron a veces al PMA que ajustara sus programas para facilitar negociaciones políticas. Es posible que en algunas ocasiones las decisiones acerca de los niveles de ración para los refugiados se hayan visto influidas por el deseo de fomentar la repatriación de estos.
10. En varios casos (Bosnia, Etiopía, Nigeria/Biafra, región meridional del Sudán), los suministradores de ayuda alimentaria fueron acusados de mantener y prolongar el conflicto. En términos menos espectaculares, se plantean cuestiones acerca de los posibles efectos disuasivos. Goza de amplia aceptación la creencia de que la llegada a Somalia de grandes cantidades de ayuda alimentaria y la distribución de ésta hacia finales de 1994 socavaron una frágil e incipiente recuperación. Se dice que la ayuda alimentaria de forma imprevisible y con poca oportunidad fue un factor que privó de incentivos a los comerciantes del país y creó inestabilidad en los mercados de Eritrea y Rwanda.

II. RELACIONES

Acceso a las partes beligerantes y relaciones con éstas

11. Los problemas que lleva consigo el acceso fueron descritos por el Secretario General de las Naciones Unidas en un reciente informe al Consejo de Seguridad en los siguientes términos: “El acceso humanitario se ha visto dificultado por la inseguridad general nacida del conflicto, la incapacidad o falta de inclinación por parte de los protagonistas estatales o no estatales para permitir tal acceso, y en algunos casos, por intentos deliberados de obstaculizar la asistencia humanitaria. Las frecuentes interrupciones de la asistencia a las víctimas en el Sudán y en Afganistán son reflejo de las dificultades que presenta el mantenimiento del acceso humanitario, incluso cuando las partes han convenido en que es necesaria la asistencia humanitaria”.



12. En la mayor parte de las situaciones de conflicto, el acceso a algunas de las poblaciones civiles afectadas, si no a todas ellas, y la seguridad del tránsito de alimentos y otros suministros de socorro para llegar a esas poblaciones tuvieron que ser negociados con las partes en conflicto. En algunos casos, el acceso y la seguridad de tránsito fueron, en verdad, “comprados” (por ejemplo, en Angola en 1993, y en Somalia en 1992). Las negociaciones estuvieron, con frecuencia, a cargo del Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas, el PMA y el personal de la ONG asociada que ejecutaba las actividades a diversos niveles en el país. En algunas ocasiones tuvieron lugar negociaciones internacionales de alto nivel. A partir de 1997 desempeñaron papel activo en el impulso y negociación de acceso en nombre de las Naciones Unidas y de las ONG (en el Sudán, por ejemplo), el Coordinador del Socorro de Urgencia (ERC) y altos funcionarios de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).
13. De todos modos, la experiencia ha demostrado que no se puede confiar plenamente en los acuerdos de carácter general, puesto que los mandos locales no siempre respetan los acuerdos firmados por sus autoridades superiores, esos mandos cambian, y las localidades pasan de unas manos a otras. Por consiguiente, es frecuente que el personal destinado a localidades remotas o que viaja en convoyes, tenga que negociar con personas armadas que guardan barreras de control de carreteras, o con quienes ejercen, de hecho, el control de determinadas localidades.

Recomendación II-1: *Al tiempo que prosiga sus tareas prestando estrecha colaboración y apoyo al ERC, a la OCHA, y a los coordinadores humanitarios en cada situación compleja o de conflicto por lo que respecta a: i) negociar el acceso a todas las poblaciones civiles para fines de evaluación y para la entrega y seguimiento de asistencia humanitaria; ii) establecer relaciones de trabajo definidas con claridad entre los organismos humanitarios internacionales y las partes beligerantes, el PMA debería:*

- a) *emprender un estudio y análisis pormenorizado de la experiencia del Programa en cuanto a tratar con entidades no estatales y de las consecuencias tanto por lo que respecta a la seguridad alimentaria como a la seguridad del personal; y*
- b) *hacer que, mediante cuidadosa selección y capacitación, el personal del Programa sobre el terreno esté dotado de la capacidad de negociar con los mandos locales y los dirigentes de facciones, y de persuadirlos para que cooperen en la provisión de asistencia alimentaria humanitaria a quienes más la necesitan.*
14. En el informe por extenso se tratan los factores críticos que afectan a las relaciones y negociaciones con las partes beligerantes, y se formulan recomendaciones en cuanto a la difusión, en cada situación, de información acerca de los objetivos y modalidades en concreto de la asistencia alimentaria.

Planificación general y gestión de la asistencia internacional

15. Cuando se han desplomado o fragmentado las estructuras estatales y los servicios normales, son las organizaciones internacionales o las entidades *ad hoc* que representen a la comunidad internacional las que tienen que asumir la responsabilidad de numerosos aspectos de formulación de política, coordinación y operaciones, que en una situación de urgencia “normal” correrían a cargo del gobierno. Cuando se trata de países afectados por situaciones de urgencia complejas, los distintos organismos y donantes tienen, de hecho, políticas y prioridades definidas, al menos en cuanto a las zonas que no se encuentran bajo control estatal, mediante sus propias decisiones de programación. En unos cuantos casos, el Secretario General ha designado un organismo de las Naciones Unidas para que desempeñe



un papel dirigente. En Afganistán y en Somalia se establecieron sistemas especiales. Las ventajas y los inconvenientes de los diferentes sistemas están siendo objeto de debate en varios foros internacionales.

16. A partir de 1994, el procedimiento de llamamiento unificado viene garantizando cierto grado de coordinación, por lo menos entre organismos de las Naciones Unidas, en la planificación de actividades de asistencia. Desde 1997/1998 se trata de lograr una mayor coherencia mediante la definición, que forma parte de cada procedimiento de llamamiento unificado, de unas estrategias generales convenidas e intersectoriales. Hasta la fecha, la evaluación de las necesidades de alimentos que lleva a cabo el PMA con sus principales asociados y donantes se ha efectuado en realidad por separado, y se insertaron las conclusiones en el procedimiento de llamamiento unificado.

***Recomendación II-2:** El PMA debería proseguir su plena participación, intensificando su aportación, en las diversas deliberaciones en curso a nivel internacional acerca de la concertación de las actividades de formulación de políticas, coordinación y obtención de recursos en situaciones prolongadas y complejas de urgencia y de transición, y de integración de las necesidades de reconstrucción, reintegración y desmovilización, paralelamente a las necesidades de socorro que sigan existiendo en los llamamientos unificados. En cada situación, el PMA debería tomar iniciativas, en colaboración con otros integrantes del IASC y con las ONG asociadas, para definir estrategias, prioridades y criterios en cuanto a asistencia internacional alimentaria y conexa, como parte integrante de un marco de asistencia general y coherente.*

17. En el informe por extenso se formulan otras recomendaciones acerca del examen de los efectos de los diferentes sistemas de coordinación sobre la asistencia a la seguridad alimentaria, y acerca de cómo actuar en el seno del IASC para fomentar el establecimiento de las adecuadas entidades consultivas de amplia base cuando fuere necesario. Ese informe se ocupa también de las cuestiones relativas al “control remoto” que tiene lugar cuando, como ocurrió en Afganistán y en Somalia, se establece y mantiene la sede del centro de operaciones en un país vecino.

Relaciones con las fuerzas de mantenimiento de la paz e iniciativas políticas

18. La naturaleza y el alcance de la colaboración con misiones de mantenimiento de la paz han variado según los mandatos de dichas fuerzas y los recursos a su disposición. Sin embargo, no siempre reconocieron los grupos locales la diferencia entre las operaciones humanitarias y las de mantenimiento de la paz u observación de la cesación del fuego por parte de las Naciones Unidas, y los grupos que se opusieron a estas últimas en Somalia y Tayikistán tomaron como blanco también las operaciones humanitarias. Por otra parte, la misión de observación en Angola sufrió las consecuencias de que se la asociara con la operación humanitaria que, en opinión de la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), apoyaba primordialmente al Gobierno.
19. En Liberia, la fuerza del Grupo de Verificación (ECOMOG) de la Comunidad Económica del África Occidental prestó su apoyo, en la medida en que dispuso de tiempo y recursos para ello. Sin embargo, esa fuerza fue juzgada por muchos como carente de neutralidad y, en 1993, con el apoyo del Representante Especial del Secretario General prohibió las operaciones transfronterizas de socorro de las ONG procedentes de Côte d'Ivoire y, en algunas ocasiones, abrió fuego contra los convoyes de socorro en las zonas fronterizas.



20. Algunas veces, en Angola, Afganistán, Liberia y Somalia, el Representante Especial del Secretario General ha pedido al PMA, o a los organismos humanitarios en general, que ajustasen los programas planificados en función de las necesidades evaluadas, con objeto de facilitar negociaciones políticas. El PMA ofreció, por lo general, una cortés resistencia a esas peticiones, pero la situación fue difícil a veces. Por otra parte, en un momento crítico en Liberia, el PMA pudo prestar asistencia al Representante Especial del Secretario General para encontrarse con el principal dirigente de facción con objeto de tratar de una cesación del fuego.
21. Una nota de orientación aprobada por el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios (ECHA) en abril de 1999 puede ayudar a evitar la presión directa sobre los organismos en lo sucesivo. Declara esa nota que los coordinadores humanitarios dependen del Coordinador del Socorro de Urgencia, bajo la dirección estratégica del Representante Especial del Secretario General, que tiene autoridad general con respecto a las operaciones de las Naciones Unidas y asume la responsabilidad directa de los aspectos políticos y de mantenimiento de la paz. Ello va ligado al avance logrado, en términos más generales, estos últimos años en cuanto a coordinación entre las funciones de mantenimiento de la paz, las funciones políticas y las funciones humanitarias de las Naciones Unidas, con inclusión de la concertación de medidas encaminadas a hacer que se tengan en cuenta los aspectos humanitarios en todos los casos en que el Consejo de Seguridad otorgue mandatos a fuerzas de mantenimiento de la paz u otras fuerzas internacionales, o inicie otras actuaciones relativas a situaciones de conflicto.

Recomendación II-3: *Al tiempo que coordine iniciativas políticas con las Naciones Unidas (a través del Coordinador del Socorro de Urgencia y los coordinadores humanitarios) y que coopere con las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y se beneficie de su protección cuando fuere necesario, el PMA debería:*

- a) *tratar de explicar, en cada situación, a las autoridades locales y a la población en general, las funciones y los objetivos estrictamente humanitarios del Programa y de sus asociados; y*
- b) *seguir actuando, a través del IASC y en estrecha colaboración con el ERC y la OCHA, para hacer que los derechos de las víctimas de conflictos a recibir ayuda alimentaria humanitaria sean respetados y no se subordinen a consideraciones políticas.*

III. ASUNTOS DE PROGRAMA

Evaluación y seguimiento

22. Son características de las situaciones de urgencia complejas las grandes lagunas de información, las dudas acerca de la fiabilidad de muchos de los datos y las dificultades de comprobación de la información. Son causa de problemas, el estado de perturbación general, la falta de instituciones locales que representen a todos los sectores sociales, y la existencia de grupos decididos a hacer valer sus propios intereses y su control. Hace más graves esas dificultades la presión a que se ven sometidos por los grupos de intereses locales los intérpretes y el personal nacional, y las propias misiones de evaluación pueden convertirse en una arriesgada empresa.
23. Ha sido difícil estimar el número de personas que necesitan asistencia, así como también mantenerse al tanto de la evolución a ese respecto. En muchas ocasiones fue escasa la información acerca del acceso que tienen los diversos grupos de población a los alimentos



y acerca de las diversas estrategias de supervivencia. No siempre se dispuso de información adecuada para decidir sobre los niveles de ración, las estrategias de asistencia y la reducción gradual o el cese de las distribuciones.

24. Habida cuenta de que siempre hay que tomar decisiones con una información que no llega a ser la adecuada, el personal experimentado insiste en lo importante que es seguir de cerca la situación de los grupos de población más vulnerables desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, y lograr que se responda con prontitud a las modificaciones de la situación que se observen. El seguimiento, empero, ha sido difícil, y el de la situación siguiente a la distribución se vio limitado por riesgos, obstrucciones y escasez de recursos en la mayor parte de las zonas afectadas por conflictos. El personal de seguimiento fue objeto a veces de amenazas e intimidación.

Orientación a grupos específicos y distribución

25. El PMA ha utilizado en casi todas las situaciones de urgencia complejas diversas combinaciones de distribución general de raciones sin cocinar, distribuciones orientadas a grupos específicos o alimentación de grupos vulnerables, y programas de alimentación complementaria y de alimentos por trabajo. La provisión de alimentos preparados para su consumo inmediato fue organizada por el Comité Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja (CICR) y de la Media Luna Roja y por algunas ONG en ciertas situaciones especialmente críticas (Liberia, Somalia, región oriental del Zaire). Se utilizaron algunas veces a un mismo tiempo diferentes combinaciones de esas estrategias en diferentes partes de un mismo país (Burundi). Rara vez hubo intervenciones en el mercado. Una vez que ha pasado la crisis inicial y que comienzan a estabilizarse las operaciones se va prestando más atención a la orientación a grupos específicos, pero fueron muchas las situaciones en las que resultó sumamente difícil esa orientación hacia los más necesitados.
26. Fue especialmente difícil la orientación a grupos específicos cuando los criterios objetivos de ayuda habituales se apartaban de las tradiciones locales (como ocurrió en el Sudán), cuando fue mucha la inseguridad (como en Liberia y gran parte de Somalia), cuando las autoridades utilizaron la ayuda alimentaria para fines políticos o militares (Bosnia), y cuando la población se fue sintiendo cada vez más segura en cuanto a alimentación (como ocurrió después de los acuerdos de paz en Angola y Camboya).
27. Surgen también dificultades parecidas, y relacionadas con las citadas, en cuanto a la elección de sistemas de ejecución y de entidades asociadas. El PMA ha cooperado con entidades estatales, cuando se podía acudir a ellas, y con ONG asociadas. La colaboración se desarrolló en buenos términos, en general, pese a alguna que otra dificultad y malentendidos operacionales. Las experiencias de cooperación con ONG locales de nueva creación fue muy diversa según los casos; tuvo éxito, aunque exigió mucho esfuerzo, esa cooperación en Monrovia y fue problemática en otras partes de Liberia, en Afganistán, en Somalia y en la región meridional del Sudán.
28. Han ido en aumento, mientras tanto, las distribuciones efectuadas directamente por el PMA, debido, en algunas ocasiones, a la falta de asociados fiables y bien dispuestos, y en otras al deseo de mayor eficacia y control (y visibilidad). En la Operación Supervivencia en el Sudán (OSS), la distribución en el sector meridional de más del 90% de los alimentos del PMA fue organizada por equipos empleados por el PMA. El PMA organizó directamente casi toda la distribución del socorro general en Somalia, desde 1997 y en Tayikistán, desde 1994.



29. En algunos casos sólo se hicieron distribuciones a las mujeres. Esto, que es en principio un buen enfoque y funcionó bien en algunas situaciones, dio lugar en Liberia y en la región meridional del Sudán a que las mujeres quedasen expuestas al riesgo de ser atacadas. Los sistemas de distribución a grupos familiares, que se utilizaron con éxito en algunos campamentos de refugiados, se aplicaron también en algunas zonas del sur del Sudán, pero no se han puesto a prueba todavía en situaciones de conflicto inestables.

Apropiación indebida

30. Han sido muchas las noticias de casos de apropiación indebida de suministros alimentarios en situaciones de conflicto, con inclusión de desviación de alimentos a favor de las tropas, venta de grandes cantidades de productos integrantes de la ayuda alimentaria en mercados locales o en zonas vecinas, y robo o retención de algunas cantidades, impidiendo su llegada a los beneficiarios. Aparte de las mermas sufridas durante el transporte y almacenamiento, hubo apropiación indebida, en distintas formas, en el curso de la distribución a los beneficiarios y después de ésta. Se han dado cifras muy diferentes en cuanto a la magnitud de las pérdidas y de las desviaciones o apropiaciones indebidas en las distintas operaciones, pero raras veces se cuenta con cifras fiables, salvo en los casos, que son relativamente pocos, en los que “desapareció” una gran cantidad en un solo incidente.
31. No cabe duda de que se extraviaron —o fueron indebidamente utilizadas— considerables cantidades de suministros en operaciones en zonas de conflicto. La mayoría de los profesionales cree que ello es inevitable en tales circunstancias, a pesar de las muchas medidas que se toman para evitarlo. Los auténticos problemas residen en cómo reducir al mínimo las desviaciones y el uso indebido, definir lo que se estima inadmisible, y determinar cuáles son las consecuencias que, para los previstos beneficiarios, resultarían de las medidas encaminadas a poner remedio a esa situación.
32. Las respuestas a los incidentes de malversación han variado de una operación a otra, e incluso dentro de una misma operación. En algunos casos se formularon protestas, se hicieron advertencias o se interrumpieron, al menos por breve plazo, las distribuciones en una localidad determinada. En unas cuantas ocasiones, fueron devueltos los productos robados (y artículos de propiedad del organismo de ayuda). En otras se toleraron, de hecho, los incidentes.

Recomendación III-1: *El PMA, en consulta con sus principales ONG asociadas, con otros miembros del IASC, con los donantes y con las pertinentes entidades de investigación, debería:*

- a) *examinar la experiencia, los enfoques y la metodología práctica y perfeccionar las actuales directrices de evaluación, orientación a grupos específicos, distribución y seguimiento de la asistencia alimentaria y conexas en situaciones de conflicto. Se debe tener en cuenta el contexto político, social y económico, así como también los aspectos relativos a la selección de productos;*
- b) *examinar la eficacia de las distintas estrategias de intervención de los programas en cuanto a mejorar el acceso a los alimentos por parte de quienes los necesitan en zonas afectadas por la inseguridad y los conflictos, deducir de ello enseñanzas y, en la medida de lo posible, elaborar las pertinentes directrices. Deberían ser objeto de análisis explícito los costos, los beneficios que se prevean, los posibles efectos secundarios y los riesgos. Deberían tenerse en cuenta también las posibilidades de intervención en el mercado y los criterios generales a ese respecto; y*



- c) *determinar cuáles fueron los casos en los que la ayuda alimentaria tuvo efectos imprevistos e indeseables, y examinar la eficacia de las medidas adoptadas por los diversos organismos para evitar tales efectos y la utilidad de los instrumentos y métodos existentes para analizar los efectos que las intervenciones produjeron o pueden producir.*

Con respecto a todo lo precedente, el PMA debería elaborar estudios concisos de casos concretos desde el punto de vista de las “enseñanzas extraídas”; tratar de alcanzar el más amplio consenso que sea posible con los asociados en la ejecución y los donantes; dar orientaciones prácticas, listas de comprobación y otros instrumentos, y capacitación a las oficinas y al personal en el país y hacer que se facilite con prontitud apoyo técnico a las oficinas del país cuando sea necesario hacerlo.

Recomendación III-2: *El PMA debería vigilar esos incidentes e informar sistemáticamente acerca de ello y de sus consecuencias a los beneficiarios, a las autoridades locales, a los dirigentes de facciones y a los donantes. Debería también recopilar y publicar sus propias estimaciones de los niveles de uso indebido o apropiación indebida y de los errores de la orientación a grupos específicos. El PMA debería estudiar la posibilidad de establecer un sistema de rendición de notificación de apropiaciones indebidas de asistencia alimentaria, dentro del vigente sistema de notificación de pérdidas posteriores a la entrega en general.*

33. El informe por extenso se ocupa también de los objetivos, la estrategia de programa, la selección de ONG asociadas, la cooperación con las sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el apoyo a las actividades en pro de la reconciliación. Formula además otras recomendaciones en cuanto a lo siguiente:
- a) el reconocimiento explícito de la necesidad de iniciar la asistencia partiendo de una información limitada y unos cálculos aproximados;
 - b) la concertación de objetivos y estrategias de intervención con representantes de las comunidades y de las partes beligerantes, y la amplia difusión de información acerca de quiénes tienen derecho a la ayuda y de los criterios aplicables
 - c) el acuerdo entre organismos, caso por caso, en cuanto a la concesión de incentivos de cualquier clase a los gobiernos y a otros participantes en las tareas, y la previsión, ya desde el comienzo, de cómo habrán de ser suprimidos gradualmente tales incentivos; y
 - d) la inclusión en los informes de seguimiento de una estimación de las apropiaciones indebidas de que se tenga noticia y de los niveles de error en cuanto a inclusión o exclusión en las distribuciones.

IV. CUESTIONES DE SEGURIDAD Y DE GESTIÓN

Seguridad y protección del personal

34. El personal del PMA y otras personas que llevan a cabo tareas humanitarias en situaciones de urgencia complejas se han visto sometidos a amenazas, intimidación, raptos y peligro de muerte o heridas por acciones intencionales o por encontrarse entre dos fuegos, en bombardeos o cañoneos, o ser víctimas de minas terrestres. Esos riesgos nacidos del conflicto vienen a añadirse a los accidentes, robos y urgencias médicas que cobran víctimas en todas las operaciones sobre el terreno. Se sabe que ha habido también agresiones sexuales, aunque rara vez se denuncian. En el período que va de junio de 1997 a julio de



1998, resultaron muertas diez personas del PMA en países que se encontraban en situaciones de urgencia complejas.

35. Las Naciones Unidas no han llevado a cabo todavía un análisis sistemático de la cantidad, la naturaleza y las causas de los incidentes relativos a la seguridad de su personal y del de otros organismos humanitarios en situaciones de conflicto. En verdad, los datos que se han recopilado son tan escasos que no permiten llevar a cabo un análisis que tenga significado. Sin embargo, en un estudio realizado hace poco no se pudieron discernir pautas de carácter general en los incidentes que afectaron a la seguridad de los participantes en tareas de socorro. Aunque no es posible hacer comparaciones con otros organismos, la gravedad de las bajas de 1997/1998 indica que el personal del PMA —y sobre todo su personal local— ha corrido grandes peligros de muerte estos últimos años, en los que la mayoría de las muertes ocurrieron en emboscadas o robos a mano armada.
36. Las medidas adoptadas en cuanto a seguridad han variado mucho de un país a otro y han evolucionado con el tiempo en función de las iniciativas de los funcionarios designados y de los directores de los organismos y según los recursos movilizados con esa finalidad. La OACNUR, el UNICEF, el PNUD, la OMS y el PMA tomaron medidas —y comprometieron recursos— para mejorar la seguridad y hacer disminuir los riesgos en sus operaciones sobre el terreno, conjuntamente o por separado. Figuran entre esas medidas las siguientes: la asignación de profesionales de la seguridad a las operaciones de campo, contratados en algunos casos por el UNSECOORD y pagados entre organismos, y en otros casos contratados y pagados por un determinado organismo; la mejora de las comunicaciones por radio; alguna capacitación local; y el suministro de vehículos especiales y equipo de protección al personal, según resultó apropiado.
37. Por parte del PMA empezaron a adoptarse medidas de seguridad en 1998, al principio en la región de los Grandes Lagos y luego a escala mundial bajo la tutela del recientemente creado Grupo de Acción sobre Seguridad en el Terreno. Se instó a todas las oficinas en los países a que hiciesen evaluaciones de los riesgos existentes o previsibles, así como de las medidas de seguridad que hubiesen adoptado ya. Se implantó un sistema de notificación de incidentes, basado en el que utilizaban ya el UNICEF y la OACNUR. Aumentó mucho también la seguridad con las comunicaciones sobre el terreno creadas por el PMA para apoyar sus operaciones logísticas. Desde finales de 1998, los aspectos de seguridad forman parte esencial de todos los documentos de las operaciones de urgencia y de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación en situaciones de conflicto o complejas. (Se exigirá también ese elemento en todos los llamamientos unificados de las Naciones Unidas a partir del año 2000).
38. A principios de 1999 dio comienzo el adiestramiento en toma de conciencia de la seguridad para todo el personal del PMA, en el que se aprovecharon la experiencia y los materiales de la OACNUR y del UNICEF y se coordinaron las actividades con el UNSECOORD. A finales de 1999 habrán sido más de 5.000 los funcionarios del PMA que recibieron ese adiestramiento en toma de conciencia de la seguridad. Se están elaborando módulos de adiestramiento para el personal de dirección y demás personal que desempeñe funciones especialmente relacionadas con problemas de seguridad.
39. Las ONG también adoptaron iniciativas en materia de seguridad, aunque muchas de ellas ven los riesgos con una perspectiva diferente y a veces deciden seguir sobre el terreno y continuar sus tareas cuando se evacua el personal de las Naciones Unidas. En un juego de materiales de adiestramiento elaborado por un grupo de ONG, del que forman parte algunas de las principales entidades asociadas del PMA para la ejecución de proyectos, se dedica especial atención a la importancia que tienen las relaciones (tanto en el seno de la



comunidad de ayuda como con las poblaciones locales), las cuestiones de imagen (cómo se ve al organismo a la luz de su comportamiento y actuación), y la determinación de una combinación adecuada de estrategias de seguridad (con inclusión de la aceptación, protección y disuasión, cuando resulte oportuno) partiendo de un análisis a fondo de las condiciones concretas, de las amenazas y de los puntos vulnerables del organismo.

Recomendación IV-1: *En su continuación de una estrecha colaboración con el UNSECOORD, la OCHA y los demás organismos operacionales de las Naciones Unidas, el PMA debería:*

- a) *alentar al UNSECOORD, y cooperar con él, en cuanto al continuo seguimiento y análisis de la naturaleza exacta y las presuntas causas de los incidentes de seguridad que afectan al personal y a las operaciones de los organismos humanitarios, sirviéndose para ello de los dispositivos habituales entre organismos para la notificación de incidentes; y*
- b) *examinar la experiencia adquirida, junto con el UNSECOORD y los demás organismos operacionales, y tratar de alcanzar un consenso con ellos en cuanto a la concertación de medidas para la asignación de funcionarios de seguridad a nivel de país que respondan a la necesidad de un sistema unificado y, al mismo tiempo, a las necesidades operacionales y propias de cada programa de los organismos en cuestión.*

Recomendación IV-2: *El PMA, en consulta con el UNSECOORD, la OCHA y los demás organismos operacionales de las Naciones Unidas, debería:*

- a) *organizar consultas, a nivel internacional y a nivel de país, con las principales ONG asociadas del Programa, para examinar las respectivas evaluaciones de las amenazas y los puntos vulnerables que lleva consigo la entrega de asistencia alimentaria, y examinar asimismo la eficacia de las medidas adoptadas para hacer disminuir esos riesgos; y*
- b) *perseguir y perfeccionar con carácter de continuidad el adiestramiento del personal del PMA en toma de conciencia de la seguridad, aprovechando la experiencia del adiestramiento organizado por las ONG y por el propio PMA, elaborar y entregar, a la mayor brevedad posible, los proyectados módulos especializados, con particular atención a las evaluaciones de riesgos y a la selección de las estrategias adecuadas de reducción del riesgo.*

40. En el informe por extenso se formulan además otras recomendaciones de actividades relativas a:

- a) la continuidad y el relevo de los funcionarios de seguridad;
- b) la organización de evacuaciones, incluida la selección del personal indispensable de las Naciones Unidas que no será evacuado;
- c) directrices para el pago de los servicios de vigilancia;
- d) colaboración con las ONG asociadas, tanto si son signatarias del sistema de seguridad de las Naciones Unidas como si no lo son, por lo que respecta a seguridad, respuestas a incidentes relativos a la seguridad y evacuaciones;
- e) equipo y servicios de comunicaciones (con un mínimo de calidad desde el comienzo de las operaciones sobre el terreno) y capacidad de instalarlos y mantenerlos, así como también los sistemas de información tales como el sistema de correo electrónico sobre el terreno y sus derivados; y



- f) la consolidación y ampliación de la colaboración y la integración de sistemas de comunicación con otros organismos de las Naciones Unidas.

Entrega de alimentos y evitación de pérdidas

41. Hacer llegar grandes cantidades de alimentos a zonas carentes de seguridad y afectadas por conflictos, y entregarlas a los asociados en los puntos convenidos, o llevarlas directamente a cada lugar de distribución, son tareas que han originado inmensos problemas. Los logros han sido notables, pero los costos fueron elevados y los problemas abundantes.
42. En muchas ocasiones se confió en los transportistas comerciales, pero ha resultado necesario actuar primordialmente con los camiones del PMA o de sus asociados en varias situaciones en las que no se disponía de transporte comercial adecuado, o los transportistas no estaban dispuestos a prestar sus servicios. En la mayoría de los casos, se utilizó el sistema de convoyes, para mayor seguridad.
43. Las operaciones de transporte aéreo y el lanzamiento de provisiones desde el aire fueron elementos clave en Angola, en la antigua Yugoslavia (organizadas por la OACNUR) y en el sector meridional de la OSS. En todos los casos, la inmensa mayoría de la carga fue transportada por aviones fletados en términos comerciales. Se atendió de forma intermitente a algunas zonas del sur del Sudán con convoyes de barcazas y trenes, pero hubo frecuentes interrupciones por problemas de seguridad. Los buques de cabotaje fletados en términos comerciales desempeñaron un papel esencial en la red logística nacional (y en el sistema de seguridad) de la región de Liberia.
44. Con objeto de acelerar las entregas, reducir los costos y afianzar la continuidad de las operaciones, el PMA reparó carreteras y puentes (en Afganistán, Liberia y Uganda, por ejemplo); rehabilitó o complementó equipo y concertó asistencia para la gestión portuaria (en Mozambique en el decenio de 1980, en Liberia, de 1993 a 1995, y en Somalia en 1992); prestó apoyo a la infraestructura ferroviaria (en Tanzania, para la operación de los Grandes Lagos) y suministró unos insumos limitados para los aeropuertos (por ejemplo, en Afganistán, Liberia y Lokichoggio Kenya, para la operación en el sur del Sudán). Se llevaron a cabo operaciones logísticas conjuntas con la OACNUR en Pakistán (para los refugiados de Afganistán) y en los Grandes Lagos.
45. A pesar de haber tenido lugar prolongadas y reiteradas negociaciones para lograr la seguridad de tránsito, los camiones y los vehículos de escolta tropezaron a veces con minas o se encontraron en medio de combates locales, y en muchos lugares los mandos locales exigieron el pago de contribuciones. Las causas más importantes de pérdidas en el curso de las entregas fueron, de todos modos, las emboscadas a los camiones y el saqueo de almacenes.
46. Los oficiales de campo del PMA han utilizado diversos tipos de escolta armada para proteger los convoyes. Buena parte del personal humanitario juzga, que utilizar escoltas armadas es contrario a la ética humanitaria, e incluso que condona de manera implícita, el empleo de fuerza armada en general. Otra parte, en la que se encuentra mucho personal del PMA, sostiene que es imperativo hacer llegar la asistencia a quienes la necesitan y utilizar para ello todos los medios necesarios. El movimiento de la Cruz Roja tiene la política, más estricta, de utilizar escoltas armadas tan sólo para proporcionar protección contra bandidos y delincuentes comunes en situaciones de desplome general del orden público, y con la aprobación del partido o autoridad que controle los territorios de que se trate. Cuando no



hay disciplina y está extendido el bandolerismo, la elección queda reducida, en realidad, a utilizar escoltas armadas o no llevar a cabo la operación.

47. En un reciente estudio canadiense, dirigido a las ONG, se propone que, a falta de seguridad financiada con fondos públicos, y dada la evidente falta de entusiasmo de las principales potencias por facilitar la seguridad en países en los que no tienen intereses nacionales vitales, debe pensarse con seriedad en la posibilidad de contratar fuerzas de seguridad privadas para proteger las operaciones humanitarias en situaciones en las que no estén disponibles o no sean viables opciones más efectivas en términos de costos.
48. Entre las demás medidas que se han adoptado para hacer disminuir las pérdidas durante las operaciones de transporte y almacenamiento figuran, la mejora de la seguridad física de los almacenes, la mejora de los sistemas de control de los productos, los convoyes, a veces con escolta armada, el suministro de productos menos atractivos, y el reducir a un mínimo las existencias en emplazamientos sobre el terreno (con lo que se reduce el riesgo de pérdidas, pero aumenta el que supone para los beneficiarios toda interrupción de la línea de suministro local).

Recomendación IV-3: El PMA debería:

- a) *fomentar —y asegurarse de que va a tener la capacidad de encabezar esas actividades— el establecimiento de operaciones logísticas conjuntas con las Naciones Unidas en las situaciones que, en el futuro, sean especialmente difíciles desde el punto de vista logístico y en las que resulte decisiva la consolidación de esfuerzos y recursos;*
y
 - b) *fijar directrices acerca de la utilización de guardias y escoltas armadas en las operaciones humanitarias del PMA y las Naciones Unidas, de acuerdo con otros organismos de las Naciones Unidas y en consulta con los donantes importantes.*
49. En el informe por extenso se formulan además otras recomendaciones acerca de lo siguiente:
- a) hacerse cargo de la experiencia logística del Programa y las lecciones aprendidas, incluida la de documentar, junto con la OACNUR, la de las operaciones logísticas conjuntas de las Naciones Unidas en la región de los Grandes Lagos;
 - b) cerciorarse de que existen sistemas de control adecuados ya desde el comienzo en todas las futuras operaciones de transporte y almacenamiento; y
 - c) examinar la política y la práctica, y consultar a los donantes, por lo que respecta a la financiación de las actividades de mejora logística, (ya sea como operaciones especiales o por medio de TTAM).

Movilización del personal y de los recursos

50. Ha sido un problema para todos los organismos, incluido el PMA, encontrar personal dotado de la experiencia y la capacidad necesarias para actuar en un medio conflictivo. Los administradores se quejan del tiempo que hace falta para movilizar personal adicional, de tener que utilizar hasta tal punto personal cuya experiencia previa del PMA es escasa o inexistente, y del hecho de que el PMA, por motivos de orden financiero, no pueda ofrecer contratos de más de unos meses de duración cada vez en muchas situaciones, lo cual hace difícil atraer y conservar un buen personal profesional. Insisten en lo importante que es la destreza en cuanto a relaciones personales, y el que todo el personal entienda el entorno social, político y económico de fondo en el que trabajan y se muestre sensible a él. Sin embargo, la mayor parte del personal del PMA que trabaja en situaciones de conflicto no



recibe información organizada, o la que recibe es muy escasa, acerca de la historia y el contexto social de las situaciones a las que se los lanza “en paracaídas”.

51. En términos de productos alimenticios, y a pesar de los logros indudables de la movilización y entrega de cantidades masivas de alimentos estos últimos años (en la región de los Grandes Lagos en 1994-1998, por ejemplo), sigue habiendo problemas para mantener la corriente de suministro en operaciones prolongadas y, a veces, para responder con prontitud al aumento de las necesidades. La administración regional de los recursos en Liberia y en los países vecinos (1991-1999) y en la región de los Grandes Lagos (1994-1998), así como el sistema de gestión informatizada de la cadena de distribución que se creó para esos fines, hizo mucho más fácil tanto el mantener las líneas de suministro a las zonas prioritarias de los países en cuestión, como el responder a los cambios de las necesidades a medida que iban circulando los refugiados y las personas desplazadas. El presupuesto regional hizo posible que el PMA gozase de flexibilidad para asignar y reasignar productos y recursos de TTAM de manera que “los alimentos siguiesen a los beneficiarios afectados”. Esa flexibilidad quedó reducida hace poco porque es más frecuente cada vez que los donantes afecten recursos a determinados fines, y el PMA ha tropezado con dificultades para mantener los suministros a determinadas zonas y determinados programas de las dos regiones en cuestión.

Recomendación IV-4: *El PMA debería:*

- a) *elaborar concertaciones permanentes con sus asociados más importantes, mejorar las que ya existen con el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV) y perfeccionar sus propios sistemas para seleccionar con rapidez a los candidatos y movilizar personal dotado de las cualidades personales y la experiencia necesarias para operaciones complejas, e iniciar, según sea necesario, modificaciones de las pertinentes normas reglamentarias del sistema común de las Naciones Unidas;*
- b) *facilitar, en cada situación, a todo el personal recién llegado, nacional e internacional, información pormenorizada acerca de los antecedentes sociales y políticos de la situación, la política de las Naciones Unidas, la misión y los objetivos específicos del Programa y lo relativo a comportamiento personal; y*
- c) *examinar los elementos de capacidad en cuanto a relaciones personales y habilidad negociadora que forman parte del adiestramiento en toma de conciencia de la seguridad, y hacer que se facilite adiestramiento a todo el personal que se encuentre en situaciones urgentes de conflicto o que vaya a ser enviado a ellas.*

Recomendación IV-5: *El PMA debería examinar en su propio ámbito y con los donantes los resultados y los factores limitativos de la obtención de recursos para operaciones de urgencia complejas, con inclusión de los problemas que causa la afectación de fondos a fines concretos, y con referencia también a la obtención de préstamos. El PMA debería proponer, y los donantes deberían apoyar, programas regionales en todos aquellos casos en que la administración de los recursos a escala regional pueda mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades de los beneficiarios en situaciones que van cambiando.*

52. En el informe se formulan por extenso además otras recomendaciones acerca de lo siguiente:

- a) la protección del personal local contra presiones y riesgos injustificados;
- b) la provisión de profesionales de administración del personal en todas las operaciones importantes, y sobre todo cuando vaya a haber mucha contratación local; y



- c) el estudio de las experiencias de administración regional en Liberia y en los Grandes Lagos, y la creación de procedimientos para dar cabida a diferentes raciones para grupos diferentes.

V. CUESTIONES DE FONDO

Normas fundamentales, principios y dilemas éticos

53. A todas las organizaciones que prestan asistencia en zonas afectadas por conflictos, sobre todo si estos son conflictos internos, se les plantean varios dilemas. Esos dilemas son especialmente agudos para el PMA y sus asociados, dada la importancia de los alimentos para la salud y la supervivencia de las poblaciones en muchos casos, los factores a que se refiere la parte I del presente documento, la escala y los costos de las operaciones de asistencia alimentaria. Algunos de esos dilemas son los siguientes: ¿Qué riesgos cabe esperar que asuma el personal? ¿Cómo establecer el equilibrio entre la seguridad del personal, las necesidades de los beneficiarios y la responsabilidad del organismo antes estos? ¿Qué niveles de pérdidas y malversaciones puede juzgarse aceptable? ¿Cuáles son los principios, si existe alguno, que rigen la prestación de asistencia humanitaria y qué debe hacerse cuando no sean respetados? ¿Cabe, en absoluto, imponer condiciones a la prestación de asistencia humanitaria? ¿Es posible mantenerse neutral e imparcial ante flagrantes violaciones de los derechos humanos? ¿Deben ajustarse los programas en respuesta a esos abusos o a otras consideraciones políticas? ¿Qué tipo de relaciones debe mantener el PMA con las partes no estatales en conflicto? ¿Debe influir en las decisiones sobre prestación de ayuda humanitaria el riesgo de efectos secundarios indeseables y, en caso afirmativo, hasta qué punto? ¿Cuándo se debe denegar o interrumpir la asistencia, si cabe hacer tal cosa?
54. Ha habido poco debate formal acerca de esas cuestiones en el seno del PMA y, por el momento, es poca la orientación que el personal ha recibido. Por otra parte, el personal de campo se encuentra cada vez más con esos problemas, a medida que el PMA ha ido asumiendo más y más responsabilidades en cuanto a la entrega de suministros alimentarios en puntos múltiples y muy dispersos dentro de las zonas afectadas por conflictos, responsabilidad, que en algunos casos, se extiende a la selección de beneficiarios y la distribución correspondiente. Anteriormente, la mayor parte de los problemas “de primera línea” incumbían a los organismos de ejecución asociados. Ahora el personal del PMA tiene que hacer frente, cada vez más, a esos problemas y tomar las difíciles decisiones que requieren, así como a las exigencias internacionales de rendir cuentas no sólo de los recursos como tales, sino también de las repercusiones de las intervenciones.
55. Los derechos humanos, la protección y la construcción de la paz ocupan una posición central en el debate sobre los “principios” y son el punto focal de las deliberaciones en curso en relación con el Programa de Reforma del Secretario General. Algunos donantes hacen destacar lo referente a los derechos humanos. Se ha adoptado un marco estratégico para Afganistán (por el Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas), que se propone integrar las cuestiones y actividades humanitarias, de desarrollo, políticas y de derechos humanos, fundándose para ello en evaluaciones, objetivos y principios compartidos y suscritos por toda la comunidad de asistencia. Se elaborará en breve un marco de ese género para Sierra Leona.



56. Es cuestión muy importante la de si se debe suspender la asistencia cuando haya graves saqueos y malversaciones y, en caso afirmativo, cuándo debe tomarse esa medida. La mayoría de los “humanitarios” rechazan la idea de imponer condiciones a la provisión de asistencia humanitaria. Sin embargo, el PMA y otros organismos suspendieron su asistencia, al menos temporalmente, en respuesta a incidentes que afectaban a la seguridad o en casos de apropiación indebida, o en combinaciones de ambos. Son muchas las situaciones en las que no existe un sistema judicial en funcionamiento o eficaz, y la única sanción real que puede aplicarse consiste en suspender la asistencia. Esa medida, sin embargo, puede castigar a la población que se deseaba beneficiar y no a los perpetradores de los incidentes. En la práctica, la suspensión es siempre una cuestión de juicio. Un factor clave habrá de ser el de hasta qué punto es vulnerable la población civil a una interrupción de los suministros alimentarios.



Recomendación V-1: *el PMA debería:*

- a) *llevar a cabo un estudio a fondo de cómo se han aplicado las normas y los códigos de conducta fundamentales (tanto internacionales como referidos a determinados países) por lo que respecta a la asistencia alimentaria en situaciones de urgencia complejas o de conflicto;*
- b) *proporcionar definiciones, orientación y adiestramiento a todo el personal del PMA en cuanto a los principios generales de la acción humanitaria del PMA y elaborar un código de conducta para el personal del PMA en situaciones de conflicto. Debería hacerse esto en consulta y colaboración plenas con la OCHA y otros miembros de la IASC;*
- c) *examinar, con otros miembros de la IASC, las repercusiones que tenga en los organismos humanitarios el destaque de los derechos humanos dentro de las tareas de las Naciones Unidas, y proporcionar la necesaria información y orientación a todo el personal del PMA; y*
- d) *actuar, en colaboración con sus asociados y las demás instituciones interesadas, con miras a tratar de determinar los efectos y la eficacia de la suspensión de la asistencia en determinadas circunstancias y, en colaboración con el ERC y la OCHA y a nivel local, con los coordinadores humanitarios, para llegar a respuestas concertadas a aquellos incidentes en los que pudiera estar justificado pensar en retirar la asistencia.*

Recomendación V-2: *El Departamento de Operaciones del PMA debería establecer un grupo de tareas entre direcciones y un grupo consultivo conexo del personal de campo, y elaborar un plan específico para dar seguimiento a las cuestiones y recomendaciones que se exponen en el presente documento y en el correspondiente informe por extenso. Dicho plan de trabajo debería abarcar la acción conjunta con otros organismos y las medidas encaminadas a aprovechar la experiencia de otros grupos reconocidos a nivel internacional, según resulte apropiado.*

57. En el informe por extenso se recomienda crear sistemas de intercambio regular de información entre direcciones y de coordinación en cuanto a cuestiones de urgencia complejas, y perfeccionar la red electrónica interna para comunicar los resultados de los estudios y evaluaciones relativos a situaciones de urgencia, y sobre todo a las situaciones de urgencia complejas.

EPÍLOGO

58. Las cuestiones de las que se ocupa el presente informe son fundamentales para una gran parte de las operaciones actuales del Programa, así como también para la vida y el bienestar de muchas personas en las zonas afectadas por conflictos. Tendrían que ser estudiadas y analizadas y deberían ser objeto de acción en el seno del PMA, sistemáticamente y con carácter interdivisional. Es preciso asimilar continuamente la rica experiencia del PMA en materia de suministro de alimentos en situaciones de urgencia complejas. Tanto cada uno de los integrantes del personal como el Programa en su calidad de institución deberían también estar en condiciones de aprovechar las ideas y la experiencia de otras instituciones y organizaciones.

