



Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 9-13 de noviembre de 2015

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2015/4-B
13 octubre 2015
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE ACTUALIZACIÓN SOBRE EL PAPEL DEL PMA EN EL MARCO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA COLECTIVA



Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio web del PMA
(<http://executiveboard.wfp.org>).

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 coordinadores que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Sra. G. Jerger
Directora
Oficina del PMA en Ginebra
Correo electrónico: gordana.jerger@wfp.org

Sr. B. Lander
Oficial Superior de Enlace
Correo electrónico: brian.lander@wfp.org

RESUMEN

Desde el último informe presentado a la Junta en su período de sesiones anual de 2014 sobre la acción humanitaria colectiva, la amplitud y el alcance de las crisis humanitarias se han intensificado. La excepcional necesidad de asistencia humanitaria ha ejercido enorme presión en los agentes de ayuda humanitaria para mantener los actuales niveles de prestación de servicios. Las crisis que se abatieron en Malí, Nepal y la República Centroafricana, entre otras, exigieron una ampliación de las operaciones en dichos países, mientras que en el Iraq, la República Árabe Siria, Sudán del Sur, y el Yemen se pusieron en marcha o se prorrogaron intervenciones de nivel 3 a escala de todo el sistema.

La Agenda Transformativa del Comité Permanente entre Organismos, diseñada para mejorar la puntualidad y la eficacia de la acción humanitaria, ha facilitado la adopción de un enfoque más colectivo. Es necesario seguir ajustando el modelo actual de acción humanitaria, habida cuenta de las nuevas tendencias surgidas, a saber: i) el mayor énfasis puesto en la rendición de cuentas a las personas afectadas por las crisis; ii) el número cada vez mayor de personas afectadas que viven en zonas urbanas; iii) la necesidad de garantizar que todas las intervenciones respondan fundamentalmente a los imperativos de protección; iv) la mayor politización de la acción humanitaria; v) la creciente brecha entre las necesidades y los recursos, y vi) los pedidos de mejor preparación para la pronta intervención y de intervenciones dirigidas por los países.

El PMA sigue demostrando dinamismo para hacer contribuciones e intercambiando buenas prácticas en apoyo de las consultas y del logro de resultados positivos en el marco de los procesos que determinan la futura agenda humanitaria mundial. Haber destinado al Director Ejecutivo Adjunto a Nueva York en 2015 para dirigir la participación del PMA en los procesos mundiales recalca el firme compromiso que mantiene el Programa en ese sentido.

Entre las principales esferas a las que deberá prestarse atención en el futuro se cuentan las siguientes: garantizar que el personal tenga las competencias y experiencia apropiadas; aumentar al máximo el valor de las asociaciones; aumentar las actividades de reducción y prevención de riesgos; encontrar nuevas fuentes de financiación, e innovar a través del uso de las nuevas tecnologías y medios de comunicación social.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe de actualización sobre el papel del PMA en el marco de la acción humanitaria colectiva” (WFP/EB.2/2015/4-B), teniendo en cuenta las consideraciones planteadas durante sus debates.

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

EXAMEN DEL AÑO PASADO: EL PAPEL DEL PMA EN EL MARCO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA COLECTIVA

1. Los niveles sin precedentes de necesidades humanitarias han obedecido a la mayor frecuencia e intensidad de los desastres naturales, la generalización de los conflictos y los desplazamientos y las emergencias de salud pública que afectan a varios países. La complejidad de los conflictos actuales es la causa fundamental de las emergencias humanitarias: su amplitud y duración han puesto a dura prueba la capacidad de la comunidad internacional para afrontar las emergencias y han dado lugar a ingentes movimientos transfronterizos de personas.

Cumplimiento de la Agenda Transformativa del Comité Permanente entre Organismos

2. El PMA participó en la elaboración de las orientaciones sobre la Agenda Transformativa¹ que el Comité Permanente entre Organismos publicó en agosto de 2015. Tales orientaciones tienen por finalidad lograr un mayor compromiso interinstitucional en materia de establecimiento de prioridades y planificación a nivel nacional por medio de los equipos de ayuda humanitaria en los países y los módulos de acción agrupada. Proporcionan el marco para la gestión conjunta del ciclo de programas interinstitucionales de ayuda humanitaria y la formulación de planes de acción humanitaria para 2016. Tras un prolongado período de desarrollo a nivel mundial, las orientaciones deberían generar una mejora de la orientación estratégica y mayor eficiencia en el terreno.
3. El PMA mantiene su firme compromiso de poner en práctica la Agenda Transformativa e incorporarla en sus procesos y protocolos. En su calidad de miembro del Grupo de Directores de Servicios de Emergencia del Comité Permanente entre Organismos, el PMA participa en la evaluación de las necesidades de las intervenciones de nivel 3 a escala de todo el sistema y en el examen del desempeño de los Coordinadores de Asuntos Humanitarios y los equipos de ayuda humanitaria en los países. Participó en misiones del Grupo de Directores de Servicios de Emergencia en Malí, el Senegal, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur y el Yemen en 2014, y en Nigeria y Ucrania en lo que va de 2015. Varios directores superiores del PMA se sumaron a misiones de examen por homólogos de las operaciones en la República Centroafricana en 2014 y en la República Árabe Siria en 2015, en las que se trataron las limitaciones prácticas que afrontaban las operaciones sobre el terreno.
4. El PMA participó en el examen anual de las operaciones del Grupo de Directores de Servicios de Emergencias de 2014, que se ocupó de las enseñanzas extraídas de: i) las intervenciones de emergencia de nivel 3 a escala de todo el sistema del Comité Permanente entre Organismos en el Iraq, la República Árabe Siria, la República Centroafricana y Sudán del Sur; ii) las operaciones de gran envergadura en curso; iii) los contextos relativos a la “lista de vigilancia” del Grupo; iv) la respuesta contra el virus del Ébola, y v) cuestiones transversales que afectan a múltiples operaciones. Contribuyó a establecer las prioridades del Equipo superior de aplicación de la Agenda Transformativa dirigido por el Grupo de

¹ Se trata de los elementos siguientes: el módulo de referencia del ciclo de los programas de asistencia humanitaria; las directrices relativas a la evaluación de las necesidades de varios organismos; las orientaciones relativas a la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia; el módulo de referencia para la coordinación de los módulos de acción agrupada, y el módulo interinstitucional de evaluación humanitaria.

Directores de Servicios de Emergencia a fin de poner en práctica dicha agenda en el terreno y asegurar que se aplique de manera coherente en el marco de las operaciones.

5. El PMA sigue perfeccionando sus módulos de capacitación en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencias relativos a la Agenda Transformativa, como el ejercicio de simulación de intervenciones coordinadas a nivel central y la capacitación funcional y de apoyo para las intervenciones de emergencia (FASTER). Algunos elementos de la Agenda Transformativa se han incluido en tres módulos de capacitación dirigidos o codirigidos por el PMA.

Programas e intervenciones de emergencia

6. Las enseñanzas extraídas de las operaciones en Filipinas y la República Árabe Siria han demostrado que, al centrarse en la preparación para la pronta intervención, el PMA ha podido mejorar su capacidad de respuesta. En la República Árabe Siria, las actividades de preparación ejecutadas en el marco del conjunto de medidas de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencias y el ejercicio de simulación de intervenciones inmediatamente antes de que sobreviniera la crisis de 2013 contribuyeron a preparar al personal. Las inversiones en preparación para la pronta intervención son necesarias para mitigar los riesgos y optimizar los limitados recursos humanos y financieros.
7. En Filipinas, gracias a las reservas de socorro establecidas cuando el tifón Haiyan azotó el país fue posible reducir los plazos de intervención. Las asociaciones del PMA con el Gobierno permitieron intervenir con mayor rapidez y coordinar correctamente la operación. Gracias a la infraestructura gubernamental existente para la distribución de efectivo, el PMA pudo ampliar rápidamente sus distribuciones de efectivo y organizar la distribución de alimentos por conducto de contrapartes gubernamentales.

Acceso y proximidad

8. En 2014 y 2015 hubo problemas de acceso y proximidad a las personas afectadas. La seguridad siguió siendo el principal impedimento, especialmente en el Afganistán, el Iraq, el Pakistán, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, Sudán del Sur y el Yemen. El PMA disminuyó el nivel de riesgos a los que estaba expuesto su personal negociando garantías de seguridad directamente con las fuerzas beligerantes, estableciendo estrategias de acceso e impartiendo capacitación a los equipos. La estrategia de acceso en el Afganistán permitió un aumento estimado del acceso del 20 % durante 2014, uno de los años más violentos vividos por el país.
9. Los retrasos y las negaciones de autorizaciones administrativas obstaculizaron asimismo considerablemente la puntualidad y la cobertura de la asistencia del PMA. En el Iraq, la República Árabe Siria y el Yemen, interlocutores tanto gubernamentales como no estatales negaron al PMA acceso a las personas necesitadas. La manera en que se abordaba internamente la gestión de los riesgos de seguridad (por ejemplo, el uso de escoltas armadas) y las disposiciones estructurales en algunos contextos para una presencia integrada de las Naciones Unidas comprometieron las percepciones de imparcialidad y neutralidad e hicieron difícil garantizar la protección y la seguridad del personal de ayuda humanitaria.
10. Las experiencias del Afganistán y la República Centroafricana, por ejemplo, han demostrado que a veces es más difícil establecer contacto con las fuerzas no estatales que negociar con ellas. Si bien las negociaciones directas a nivel local suelen ser la forma de comunicación más delicada, son también la forma más eficaz de obtener garantías de seguridad fiables. El carácter de esas comunicaciones, que depende de las personalidades,

complica invariablemente el proceso, lo que refuerza la necesidad de realizar un análisis del contexto eficaz que incluya un registro de los principales intermediarios que ejercen el poder a nivel local y sus datos de contacto, y una continua reevaluación de los planes de acceso.

11. A pesar de tales dificultades, el PMA y sus asociados han creado enfoques innovadores para garantizar el acceso y la proximidad. El mecanismo integrado de intervención rápida establecido en Sudán del Sur en 2013 por el PMA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se reprodujo en 2014 con varios asociados en el Iraq y la República Democrática del Congo. Actualmente, el PMA está revisando la manera en que aborda el acceso en distintos contextos: la Dirección de Políticas y Programas acaba de poner en marcha un proyecto destinado a mejorar la capacidad del personal para analizar y formular estrategias relacionadas con los obstáculos que se plantean al acceso.

Evaluación

12. En 2014 y 2015, la Oficina de Evaluación siguió participando en el Grupo directivo del Comité Permanente entre Organismos convocado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) para mejorar la evaluación interinstitucional de la acción humanitaria. Las orientaciones elaboradas se aplicaron en la evaluación de 2014 de la intervención realizada a raíz del tifón Haiyan en Filipinas y se adaptaron en las evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria en la República Centroafricana y Sudán del Sur. La Oficina de Evaluación está participando en el meta-análisis realizado por el Grupo directivo sobre la evaluación interinstitucional de la acción humanitaria sobre las evaluaciones de la intervención emprendida a raíz de la crisis siria; este meta-análisis forma parte de la iniciativa coordinada de rendición de cuentas y extracción de enseñanzas.

Financiación de la asistencia humanitaria

13. En 2014, el PMA recibió 5.600 millones de dólares EE. UU., es decir, el 66 % del monto total necesario para cubrir sus necesidades, que asciende a 8.500 millones de dólares. Los gobiernos anfitriones proporcionaron 210 millones de dólares, la cuantía más importante hasta la fecha. El Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF), con 137 millones de dólares, ocupó el octavo lugar entre los donantes del PMA; los fondos de intervención en casos de emergencia a nivel de los países aportaron 2,3 millones de dólares y los fondos comunes de ayuda humanitaria, 10,1 millones de dólares. Las necesidades humanitarias siguen superando los recursos disponibles para satisfacerlas. Deben encontrarse nuevos medios que permitan optimizar el uso de los recursos, aumentar la previsibilidad de la financiación y crear mecanismos de financiación.
14. En agosto de 2015, el PMA había recibido 84,6 millones de dólares en concepto de financiación mancomunada para respaldar operaciones de emergencia, de los cuales el 83 %, esto es, 70,8 millones de dólares, procedían del CERF. Desde su constitución en el año 2006, el CERF se ha contado entre los 10 donantes principales del PMA, que sigue siendo uno de los principales beneficiarios de dicho Fondo.
15. Según una evaluación de 2014 sobre el uso que hacía el PMA de la financiación mancomunada, estos fondos aportaron una contribución positiva a las operaciones del PMA gracias a su puntualidad, previsibilidad y carácter complementario; la modalidad de intervención rápida del CERF facilitó en particular tales intervenciones. No obstante, los fondos comunes fueron más útiles para reforzar las estructuras de coordinación existentes que para subsanar las deficiencias de los sistemas o paliar su ausencia. Entre las recomendaciones de la evaluación cabe mencionar la necesidad de: fortalecer la orientación de la financiación

mancomunada hacia las actividades que permitan salvar vidas; reducir el número de donaciones con fines específicos, y mejorar las contribuciones derivadas de fondos mancomunados en apoyo de los servicios comunes en situaciones de emergencia.

Módulos mundiales de acción agrupada y servicios comunes

⇒ Módulo de acción agrupada de telecomunicaciones de emergencia

16. Desde el último informe, el módulo de acción agrupada de telecomunicaciones de emergencia facilitó servicios de telecomunicación comunes a más de 5.000 trabajadores humanitarios en África occidental, el Iraq, Nepal, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, Sudán del Sur, Vanuatu y el Yemen.
17. La finalidad de la estrategia 2020 que acaba de aprobarse es mejorar la ayuda digital. El módulo de acción agrupada está colaborando con la iniciativa interinstitucional “Comunicaciones con las comunidades”, que apunta a mejorar la rendición de cuentas a las personas afectadas, hacer posible la comunicación de estas y apoyar su liderazgo. Brinda apoyo a los gobiernos para consolidar su resiliencia en materia de comunicaciones y ha descentralizado las actividades de preparación para la pronta intervención. El módulo permitirá mejorar las soluciones en materia de conectividad y energía, así como seguir prestar a la comunidad de ayuda humanitaria servicios de comunicaciones de emergencia oportunos, previsibles y eficaces.

⇒ Módulos de acción agrupada de seguridad alimentaria

18. Existen en todo el mundo 36 módulos de acción agrupada de seguridad alimentaria y mecanismos de coordinación similares. En 2014, el módulo mundial de acción agrupada intervino en emergencias de nivel 3 en Filipinas, el Iraq, la República Árabe Siria, la República Centroafricana y Sudán del Sur.
19. El módulo mundial de acción agrupada ha aumentado su nivel de preparación inmediata ante emergencias organizando sesiones de capacitación y llevando un registro de posibles coordinadores. En 2014 y 2015 se capacitó a 116 posibles coordinadores del módulo en el marco de seis sesiones, y el 77 % de ellos fue incluido en el registro; el 57 % de las personas que figuraban en el registro han sido destinadas a módulos de acción agrupada en los países.

⇒ Módulo de acción agrupada de logística

20. En 2014, el módulo mundial de logística había prestado servicios en 13 operaciones —cinco de ellas eran intervenciones de emergencia de nivel 3— y brindado apoyo en materia de transporte y almacenamiento a 160 organizaciones de ayuda humanitaria. A raíz del terremoto en Nepal, el módulo activó nueve centros de logística y varios campamentos base; manipuló 11.300 toneladas de carga para 121 organizaciones y prestó apoyo en materia de transporte aéreo a 97 organizaciones. Para poder acceder a las zonas de difícil acceso se emplearon otros medios de entrega de la asistencia, como equipos de alpinistas, animales de carga y otros medios no convencionales. La nueva zona de agrupación de la carga, inaugurada un mes antes en el aeropuerto de Katmandú, fue fundamental para la intervención.
21. A las reuniones anuales del módulo de acción agrupada organizadas para fomentar las asociaciones y la colaboración asistieron más de 150 participantes de 60 organizaciones para discutir sobre las operaciones del módulo, intercambiar opiniones sobre el desempeño y hacer planes. Los miembros del módulo capacitaron a los asociados en materia de coordinación y actuaron como facilitadores en los cursos de capacitación FASTER y en

gestión de la información del PMA. En las sesiones de capacitación del equipo de intervención logística llevadas a cabo en abril de 2015 se capacitó en metodología de las intervenciones de emergencia a 24 especialistas en logística de 21 organizaciones de ayuda humanitaria.

⇒ *Depósito de Suministros Humanitarios de las Naciones Unidas*

22. En 2014, el Depósito de Suministros Humanitarios de las Naciones Unidas manejó reservas por valor de 50 millones de dólares en seis lugares, brindó apoyo a 37 asociados humanitarios y desplegó a 17 miembros de su equipo de intervención rápida en apoyo de distintas operaciones. Se enviaron más de 33.000 metros cúbicos de artículos de socorro y equipamiento de emergencia a 104 países, frente a 90 países en 2013. En agosto de 2015, el Depósito de Suministros Humanitarios de las Naciones Unidas tenía 69 asociados, lo que representa un aumento del 70 % en cinco años.
23. La estrategia del Depósito de Suministros Humanitarios de las Naciones Unidas para 2014-2017 se centra en las intervenciones operacionales, la eficiencia de los procesos, las actividades de promoción en materia de preparación para la pronta intervención, y la sostenibilidad a largo plazo.

⇒ *Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas*

24. A petición de los equipos de ayuda humanitaria en los países, el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS) facilita el acceso humanitario a lugares remotos, a menudo en condiciones de seguridad precarias. En 2014, por medio del UNHAS, se trasladó a 241.000 pasajeros y se transportaron 3.930 toneladas de carga a 258 destinos. Desde abril de 2015, el UNHAS ha estado volando regularmente de Djibouti al Yemen, lo que ha proporcionado un servicio de vital importancia durante la crisis. Entre enero y junio de 2015, evacuó a 847 agentes humanitarios de varios lugares. En agosto de 2015 el UNHAS efectuaba vuelos en 19 países con destino a más de 300 lugares.

Respuesta a la crisis provocada por el virus del Ébola

25. El centro de la Red de Depósitos de Suministros Humanitarios de las Naciones Unidas situado en Accra fue sede de las actividades de la Misión de las Naciones Unidas para la Respuesta de Emergencia al Ébola (UNMEER) durante los primeros meses de su intervención en 2014/15. A petición de la UNMEER, el PMA puso en marcha una plataforma integrada de servicios comunes por primera vez en su historia, lo que constituyó la piedra angular de la intervención logística ante la crisis del virus del Ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona. Se activó un módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria en Liberia y el módulo de acción agrupada de telecomunicaciones de emergencia se amplió a fin de proporcionar servicios a los trabajadores de salud y al personal del gobierno y de ayuda humanitaria en 80 centros ubicados en los tres países.
26. La Red de Depósitos de Suministros Humanitarios de las Naciones Unidas envió 1.600 toneladas de materiales y equipo de construcción, por valor de 14 millones de dólares, desde los centros de Accra, Brindisi, Dubái y Las Palmas a centros, unidades de tratamiento del virus del Ébola y centros de atención comunitaria remotos. Por lo que respecta a los artículos sumamente especializados, la Red contrató a nuevos proveedores y llevó a cabo evaluaciones de mercado. Se establecieron zonas de agrupación de la carga regionales en los depósitos de Accra y Las Palmas; en agosto de 2015, el UNHAS había transportado a más de 23.000 trabajadores de salud y demás personal humanitario. El UNHAS fue el primer

servicio en evacuar al personal humanitario que presentaba síntomas de ébola usando helicópteros especialmente equipados. En cooperación con el Gobierno del Senegal, el PMA construyó una terminal humanitaria en el aeropuerto internacional de Dakar para facilitar la circulación del personal humanitario que se trasladaba desde y hacia los países afectados por el virus del Ébola.

27. El PMA brindó apoyo asimismo a las intervenciones realizadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El enfoque “por distrito” de esta organización —aplicado por medio de un marco conjunto PMA-OMS— permitió aprovechar la capacidad operacional del PMA para que la OMS pudiera hacer un seguimiento del virus del Ébola y contener su propagación. Gracias a su función directiva del módulo de acción agrupada de logística, y con el apoyo de United Parcel Service, en Colonia una zona se reservó expresamente a la agrupación de la carga aérea. El UNICEF creó una dependencia de coordinación en Copenhague para intercambiar información sobre la capacidad de carga aérea y autorizar cargamentos conjuntos en los vuelos a fin de aumentar la rapidez de respuesta y reducir los costos.

Procesos mundiales que conforman el entorno humanitario

28. Bajo la dirección del Director Ejecutivo Adjunto destinado a Nueva York a principios de 2015, el PMA contribuye a varios procesos mundiales que conformarán el futuro entorno de la acción humanitaria y para el desarrollo. Se trata de las negociaciones relativas a la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015, la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres celebrada en Sendái en el mes de marzo —en la que se definieron los objetivos y las prioridades en materia de reducción del riesgo de desastres y se incorporaron la seguridad alimentaria y la nutrición como elementos fundamentales de la hoja de ruta para promover la resiliencia—, y la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Addis Abeba en julio, en la que se establecieron nuevos mecanismos de financiación. En septiembre, el PMA participó en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York, donde se aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
29. En el marco de los preparativos para participar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebrará en París en el mes de diciembre, el PMA ayuda a los países a afrontar el impacto del cambio climático en la seguridad alimentaria y a promover la resiliencia. En preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), que se celebrará en octubre de 2016 en Quito, el PMA vela por que se dé prioridad a las redes de seguridad en las zonas urbanas.
30. La Cumbre Humanitaria Mundial ofrece una nueva oportunidad de revisar la arquitectura de la acción humanitaria. El PMA ha participado en las deliberaciones tanto a nivel mundial como en el marco de consultas regionales. Ello supuso la participación en los grupos directivos regionales, la participación de la Directora Ejecutiva en dos consultas regionales en el Pacífico y en Asia meridional y central, y la asignación de dos miembros del personal de categoría superior a equipos temáticos sobre la eficacia de la ayuda humanitaria y la transformación a través de la innovación.
31. En agosto de 2015, el PMA envió una presentación escrita a la Secretaría de la Cumbre Humanitaria Mundial en la que ponía de relieve sus prioridades: i) mejorar la complementariedad entre la asistencia humanitaria y para el desarrollo; ii) salvaguardar los fundamentos de la acción humanitaria, y iii) prestar una mejor asistencia a las personas

necesitadas. El PMA y el UNICEF también dirigieron la elaboración de un documento sobre la función de los organismos que encabezan los módulos de acción agrupada en el marco de la labor colectiva. Para prepararse a las consultas mundiales que se celebrarán en octubre de 2015 en Ginebra, el PMA destinó a un funcionario a la Secretaría de la Cumbre Humanitaria Mundial en dicha ciudad a fin de facilitar la planificación y proporcionar apoyo sustantivo basándose en las buenas prácticas y la experiencia adquirida en cuanto organización orientada al trabajo sobre el terreno.

NUEVAS TENDENCIAS

32. Las dificultades políticas, económicas y sociales han cambiado de forma significativa el entorno humanitario mundial en el último decenio. Tales cambios hacen necesario que el personal de ayuda humanitaria se adapte a esta evolución y logre que sean las personas quienes ocupen el lugar central en sus intervenciones. El PMA sigue perfeccionando sus programas y su capacidad de respuesta asegurándose, a través de su enfoque centrado en las personas, de adoptar medidas selectivas que permitan atender al mayor número de necesidades y aumentar al máximo la eficacia de su intervención.

Rendición de cuentas a las poblaciones afectadas

33. En los años siguientes a que el Comité Permanente entre Organismos refrendara los cinco compromisos en materia de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas², se ha procurado aumentar la rendición de cuentas colectiva e incorporar tales compromisos en las intervenciones humanitarias. Se requiere una mejor coordinación basada en normas comunes, además de un mayor compromiso a nivel de los países; para ello es necesario que el PMA y otros actores intensifiquen su compromiso, teniendo en cuenta en particular las necesidades sin precedentes, las prioridades contrapuestas y las limitaciones de recursos.

Intervenciones en entornos urbanos

34. Como consecuencia de conflictos como los que arrecian en el Iraq y la República Árabe Siria, un número cada vez mayor de personas se está desplazando a pueblos y ciudades. Los desastres naturales, como el tifón Haiyan en Filipinas y el terremoto en Nepal, ponen de manifiesto la vulnerabilidad de las zonas urbanas. Se están elaborando nuevos enfoques, instrumentos y capacidades para responder a los contextos peculiares de pueblos y ciudades —en especial en lo relativo a la infraestructura y los mercados en funcionamiento— y los factores de vulnerabilidad específicos de las poblaciones urbanas.
35. El PMA participa en el Grupo de Referencia del Comité Permanente entre Organismos sobre la Solución de los Problemas Humanitarios en las Zonas Urbanas y en el Grupo de trabajo sobre entornos urbanos del Comité de Alto Nivel sobre Programas, y ha contribuido a la elaboración de un documento sobre urbanización y desarrollo sostenible. Participa, además, en el proyecto denominado “Adapting to an Urban World” (adaptación de las intervenciones humanitarias en el medio urbano) junto con el Grupo de trabajo sobre entornos urbanos, dirigido por el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria, cuya finalidad es encontrar instrumentos de evaluación y formular enfoques que permitan medir la seguridad alimentaria en las zonas urbanas.

² Dirección/gobernanza; transparencia; retroinformación y reclamaciones; participación, y diseño, seguimiento y evaluación.

Refugiados que viven fuera de los campamentos

36. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tan solo una tercera parte de todos los refugiados en el mundo reside en campamentos. Otros viven en zonas rurales, y la mayoría, en zonas urbanas. En muchos países no existe un marco jurídico para salvaguardar los derechos de los refugiados y las disposiciones institucionales no son adecuadas para satisfacer sus necesidades básicas. Los refugiados que viven fuera de los campamentos —entre ellos grupos vulnerables como las mujeres, los niños y los ancianos— están expuestos a mayores riesgos en materia de protección y a más privaciones que quienes viven en campamentos.
37. El PMA sigue atendiendo las necesidades de los refugiados en contextos urbanos. El proyecto “Adapting to an Urban World” consta de un estudio conjunto con el ACNUR cuyo objeto es comprender los problemas que plantea la orientación de la asistencia a los refugiados sirios en zonas urbanas en Egipto, Jordania y el Líbano. El PMA está también revisando, en consulta con el ACNUR, sus modalidades de asistencia a los refugiados fuera de los campamentos, incluidas las zonas urbanas.

Protección

38. Varias medidas que se han adoptado recientemente en el seno del Comité Permanente entre Organismos y otros órganos de las Naciones Unidas han apuntado a afianzar más los derechos humanos y la protección en la agenda humanitaria. La iniciativa del Secretario General “Los Derechos Humanos Primero” reforzó el compromiso asumido por las Naciones Unidas respecto de los derechos humanos; por su parte, desde 2013 el Comité Permanente entre Organismos considera la protección una prioridad estratégica. Gracias a la mayor atención prestada a estos temas se ha logrado una cabal comprensión de la protección, que abarca todos los aspectos de las intervenciones humanitarias. En la República Árabe Siria y Sudán del Sur, por ejemplo, los equipos de ayuda humanitaria en los países elaboraron sus propias estrategias de protección. No obstante, pese a esta evolución positiva, se debe seguir tratando de/trabajando para aprovechar las capacidades de los distintos agentes de ayuda humanitaria. El PMA procura garantizar que la protección siga ocupando un lugar central en todas las intervenciones humanitarias gracias a la formulación de programas que tengan en cuenta especialmente este tema.

Incorporación de la perspectiva de género

39. En virtud de la política del PMA en materia de género, en todo examen más general del contexto y la nutrición debe incluirse un análisis por sexo y edad. Ello permite comprender mejor las necesidades específicas de los beneficiarios, los papeles que estos desempeñan, los factores de vulnerabilidad, los riesgos con los que se enfrentan (como la violencia por motivos de género, la explotación y el abuso sexuales) y evaluar el acceso a los recursos, las estrategias de supervivencia y las capacidades de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. En situaciones de crisis se efectúa un rápido análisis desglosado por sexo y edad para determinar las desigualdades preexistentes y el impacto de la crisis en estos parámetros. En las políticas y los programas de asistencia alimentaria del PMA se aplican el marcador de género y las normas mínimas para la prevención y mitigación de la violencia de género del Comité Permanente entre Organismos, que el PMA adaptó para utilizarlos en los sectores de la alimentación y la nutrición.

Preparación para la pronta intervención y respuesta temprana en el marco de la acción humanitaria

40. Ha sido ampliamente reconocido el hecho de que la preparación para la pronta intervención exige un análisis y un sistema de alerta temprana más amplios con respecto a los riesgos naturales, económicos y políticos. El PMA sigue perfeccionando su análisis de riesgos múltiples y sus prácticas de alerta temprana mediante la actualización de los datos y la mejora de las tecnologías y las asociaciones. Dados los riesgos cada vez mayores que entrañan los fenómenos meteorológicos extremos, el PMA invierte en la seguridad alimentaria antes, durante y después de los desastres naturales, basándose en pronósticos climáticos de mediano plazo y estacionales. Por medio de la financiación basada en previsiones, el PMA pone a prueba mecanismos para activar las medidas de preparación para la pronta intervención y respuesta antes de que sobrevengan las crisis. El PMA puso en marcha recientemente el Mecanismo de fomento de la seguridad alimentaria y la resiliencia a los fenómenos climáticos (FoodSECuRE), una iniciativa por la que se pretende mejorar la preparación para la pronta intervención y respuesta temprana ante desastres climáticos y promover la resiliencia en las operaciones de recuperación después de un desastre.
41. Los instrumentos que se están utilizando para mejorar la preparación para la pronta intervención son el intercambio de datos geográficos, los pronósticos meteorológicos, las imágenes de satélite y herramientas de recolección móvil de datos. Gracias a ellos se promueve la resiliencia en las zonas afectadas por crisis recurrentes y es posible lograr una coordinación y respuesta más eficaces. Combinando imágenes de satélite que representan precipitaciones y vegetación con pronósticos estacionales, el PMA puede hacer un seguimiento de las temporadas de cultivo y evaluar los riesgos y el impacto en los medios de subsistencia vulnerables.
42. El PMA preside conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el Equipo de Tareas del Comité Permanente entre Organismos sobre Preparación y Resiliencia. Este equipo formuló el enfoque adoptado por el Comité Permanente entre Organismos en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta ante emergencias, que se basa en gran parte en el conjunto de medidas sobre el tema aprobado por el PMA, así como en el Marco común de preparación para la pronta intervención del Comité Permanente entre Organismos, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) en apoyo de las capacidades al respecto de actores nacionales y locales. Para respaldar al Grupo de Directores de Servicios de Emergencia, el Equipo de Tareas prepara informes interinstitucionales sobre alertas tempranas en los que comunica el estado de preparación para afrontar riesgos específicos; el PMA es el organismo encargado de facilitar las labores del grupo de analistas.
43. El PMA sigue trabajando con los gobiernos en el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para hacer frente a las crisis y reducir el riesgo de desastres con miras a que las intervenciones dirigidas por los países no sufran interrupciones y estén bien coordinadas; también complementa la capacidad nacional en los casos necesarios. En Filipinas, el PMA prestó asistencia a raíz del azote del tifón Haiyan en gran parte a través del sistema nacional de protección social. En Etiopía, por medio del proyecto sobre medios de subsistencia, evaluación temprana y protección, el PMA ayudó al Gobierno a vincular los mecanismos de alerta temprana y transferencia de riesgos con planes convencionales de protección social. En Malasia, la Red de Depósitos de Suministros Humanitarios de las

Naciones Unidas imparte cada año capacitación en materia de logística humanitaria a los funcionarios encargados de la gestión de desastres de los Estados miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental.

Politización de la acción humanitaria

44. Cada vez es más frecuente que se pida a los trabajadores humanitarios que hagan frente a emergencias complejas provocadas por el hombre, en cuyo marco agentes estatales y no estatales intentan interferir en la acción humanitaria para sus propios fines políticos o de seguridad. Esta instrumentalización creciente de la asistencia humanitaria por parte de agentes estatales y no estatales representa un obstáculo adicional al acceso humanitario basado en el respeto de los principios pertinentes establecidos y, en última instancia, limita la eficacia de la respuesta de la comunidad de ayuda humanitaria.
45. Esta politización de la ayuda —por ejemplo, los intentos de evitar que la ayuda sea recibida por los sectores de la oposición y de dirigirla a quienes están del lado que se defiende; la vinculación de la asistencia humanitaria a medidas antiterroristas y actividades de estabilización de Estados frágiles, u otras condiciones para elegir quién recibe asistencia y la forma en que esta se entrega— distorsiona las percepciones de neutralidad e independencia operacional del PMA, así como la imparcialidad de su asistencia alimentaria, además de incrementar los riesgos de seguridad para su personal y el de sus asociados. A fin de evitar una alineación real o percibida con los objetivos políticos de cualquier gobierno o agente no estatal particular, el PMA debe evaluar y manejar continua y detenidamente las percepciones sobre su neutralidad y llegar a un equilibrio en la aplicación de este y otros principios (como los de humanidad e imparcialidad) para atender las necesidades y prioridades de las poblaciones afectadas por conflictos.

Presencia integrada

46. En los países donde hay una presencia integrada del sistema de las Naciones Unidas, la participación del PMA se basa en garantizar acceso a las personas necesitadas y buscar oportunidades de mayor cooperación con las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas. No obstante, las decisiones sobre la configuración estructural y las disposiciones de trabajo en entornos integrados de las Naciones Unidas no siempre tienen en la debida cuenta los riesgos potenciales de una interacción muy visible entre las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas —en particular aquellas cuyo mandato abarque tareas de imposición de la paz— y los actores humanitarios. Por otra parte, las prioridades de seguridad en situaciones de presencia integrada de las Naciones Unidas no siempre toman debidamente en consideración las diferencias en cuanto a la tolerancia al riesgo y las medidas de mitigación de riesgos entre las misiones y los actores humanitarios. Ha habido casos en que los agentes de ayuda humanitaria han sentido presiones de la misión para usar escoltas armados en ocasiones distintas de las previstas como último recurso en las directrices del Comité Permanente entre Organismos. Las otras dificultades que plantean las situaciones de presencia integrada de las Naciones Unidas están relacionadas con la superposición percibida, y a veces real, entre las actividades de la misión y la labor humanitaria (como los proyectos de impacto rápido) y la falta de distinción entre las actividades de promoción y comunicación de la misión y las de los actores humanitarios, en especial en la fase de las negociaciones sobre el acceso. Todas estas cuestiones tienen un impacto potencial en la capacidad del PMA de acceder a las poblaciones afectadas y prestarles asistencia.

47. A nivel de políticas, el PMA ha contribuido a la realización de tres importantes exámenes de las Naciones Unidas: el realizado por el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz; el del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz, y el Estudio mundial sobre las mujeres, la paz y la seguridad. En todos ellos el PMA ha abogado en favor de la aplicación coherente de la Política sobre la Evaluación y la Planificación Integradas. Hasta la fecha, en todos los informes se pide que los procesos se adapten a las situaciones concretas y que sean coherentes e inclusivos; el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz exhorta, en particular, a que las operaciones de paz de las Naciones Unidas estén centradas en las personas y reafirmen la necesidad de mantener una distinción clara entre las operaciones de mantenimiento de la paz con mandatos coercitivos y los actores y objetivos humanitarios.

Financiación de la asistencia humanitaria

48. La brecha entre las necesidades humanitarias y la financiación disponible, que en 2014 se estimaba en 7.500 millones de dólares, sigue creciendo pese a los niveles de financiación sin precedentes que se registraron en 2014. Según el informe de situación de mitad de año de la OCAH³, el llamamiento unificado de 2015 por valor de 16.400 millones de dólares estaba previsto para atender las necesidades de 57,5 millones de personas en 22 países. En junio de 2015, el llamamiento se amplió con el fin de responder a las crisis que afectaban en otros 15 países a 21,4 millones de personas; el aumento del monto necesario para prestar asistencia fue de 2.400 millones de dólares. En junio de 2015 se había financiado el 26 % de los 18.800 millones de dólares que se necesitaban en total.
49. Al incluirse la seguridad alimentaria y la nutrición en la Agenda de Acción de Addis Abeba y en el documento final sobre la Agenda de desarrollo para después de 2015, se reconoce muy acertadamente que, para responder al Reto del Hambre Cero, se necesita una mayor inversión en protección social, desarrollo rural, reducción del riesgo de desastres y desarrollo de las capacidades. El PMA ha destinado a un funcionario al Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria del Secretario General, cuya labor se centra en la brecha entre las crecientes necesidades humanitarias y los recursos disponibles. Se prevé que el panel presente sus recomendaciones en noviembre de 2015, para fundamentar los debates de la Cumbre Humanitaria Mundial.
50. El PMA es asimismo miembro activo del Equipo de Tareas sobre Financiación de la Acción Humanitaria del Comité Permanente entre Organismos, en cuanto copatrocinador del grupo y director, junto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), de un estudio centrado en la forma en que las donaciones condicionadas afectan a los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales. Las constataciones del estudio contribuirán a promover la Iniciativa de buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias, el Panel de Alto Nivel del Secretario General y la Cumbre Humanitaria Mundial.

EL FUTURO

51. El PMA seguirá adaptando sus capacidades a fin de garantizar la eficiencia y eficacia de sus operaciones.

³ OCAH. 2015. "Global Humanitarian Overview: Status Report".

Adaptación de las competencias y conocimientos del personal

52. El PMA está avanzando en la aplicación de su Estrategia en materia de personal con respecto a la capacidad de su personal para responder a emergencias. Mediante el marco sobre las perspectivas de carrera que acaba de elaborarse, la programación para emergencias ya se ha incluido entre las cinco competencias básicas que deben poseer los miembros del personal que trabajan en la esfera de las políticas en materia de programas; se han aumentado las oportunidades de desarrollo de aptitudes, y se actualizaron los perfiles de los puestos de los oficiales de políticas en materia de programas. Además, en los perfiles de puestos relativos a otras esferas funcionales se está insistiendo en la formulación de programas para hacer frente a situaciones de emergencia.

Nueva estructura de financiación

53. Se necesita una nueva estructura de financiación de las inversiones para abordar los diversos factores que llevan a situaciones de vulnerabilidad y riesgo, como el costo de la prestación de servicios, la orientación de la asistencia, la seguridad de contar con respuestas apropiadas, las innovaciones y la tecnología. Existen límites en cuanto a la cantidad de financiación adicional que puede movilizarse a partir de las fuentes de ingresos actuales.

54. Se están buscando mecanismos de financiación innovadores, que permitan mayores niveles de financiación a corto plazo, mayor previsibilidad y un uso más eficaz en función de los costos de los recursos existentes. Los principios que se aplican son los siguientes: i) la financiación debe ser lo más previsible, oportuna y flexible posible; ii) la financiación debe ser eficiente y eficaz en función de los costos; iii) la financiación debe estar al alcance de todos los actores humanitarios; iv) deben fortalecerse las capacidades nacionales de respuesta; v) deben institucionalizarse las capacidades de intervención rápida, y vi) se necesita un cambio transformador para atender a las mayores necesidades financieras.

55. El PMA también colabora con los asociados del Comité Permanente entre Organismos en la elaboración de propuestas relacionadas con los principios de las buenas prácticas de gestión de las donaciones humanitarias, entre ellas, sobre la manera de incentivar las inversiones en preparación para la pronta intervención ante desastres, lo que puede reducir los costos de la acción humanitaria.

Adaptación de los programas e intervenciones de emergencia del PMA

56. El PMA aplica un enfoque coordinado para asegurar el acceso a los beneficiarios, entre otras cosas, negociando autorizaciones para las operaciones y dirigiendo el módulo de acción agrupada de logística. Está elaborando material de orientación y capacitación sobre el acceso y empeñándose por facilitar el acceso gracias a la participación de las comunidades y la adopción de medidas de seguridad más flexibles.

57. El PMA se asegurará de que su enfoque en materia de acceso sea compatible con la acción integrada de las Naciones Unidas, al tiempo que realiza evaluaciones y planifica a fin de mantener el acceso a largo plazo. Para mitigar el impacto potencial en sus operaciones de las medidas antiterroristas adoptadas por los países, el PMA está revisando sus políticas, entablando debates a nivel interinstitucional y aplicando la debida diligencia.

58. En situaciones de acceso limitado, el PMA seguirá ampliando el uso de innovaciones, entre ellas: i) mensajes de voz y de texto para las evaluaciones de las necesidades; ii) seguimiento de la seguridad alimentaria y los programas; iii) establecimiento de vías de comunicación con las poblaciones afectadas; iv) transferencias de base monetaria mediante

tarjetas electrónicas, en los casos necesarios; v) recurso a terceras partes como supervisores, y vi) uso potencial de drones para evaluar las necesidades en materia de seguridad, asistencia y logística. Cuando las operaciones de refugiados lo hagan viable, se vincularán los datos biométricos del PMA y del ACNUR a fin de mejorar la prestación de asistencia alimentaria mediante una selección de beneficiarios más precisa y una distribución racionalizada.

Innovación por medio de la tecnología

59. La adopción generalizada de nuevas tecnologías ha generado un cambio de paradigma en la acción humanitaria, dando lugar a nuevas soluciones. El PMA tiene un historial de ampliación de las innovaciones al tiempo que vela por sacar el mayor provecho de ellas. Con el programa de “asistencia alimentaria digital”, por ejemplo, realizado en colaboración con MasterCard, ha beneficiado a 800.000 refugiados sirios en el Líbano. Este programa innovador de transferencias de base monetaria permite a los refugiados comprar alimentos en tiendas locales usando tarjetas electrónicas. Además de incentivar la economía local, el programa vuelve las operaciones del PMA más eficientes y eficaces en función de los costos.
60. Entre los otros métodos innovadores que aumentan la eficiencia y reducen los costos puede mencionarse un proyecto de datos biométricos en Kenya, por el que las huellas dactilares de los beneficiarios se contrastan con las que figuran en la base de datos de refugiados del ACNUR a fin de que las raciones se distribuyan únicamente a los receptores previstos. Gracias a una mejor selección de beneficiarios, el PMA ha podido ahorrar 1,5 millones de dólares por mes.
61. Otra innovación igualmente eficaz es el sistema móvil de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) del PMA, que se basa en encuestas por celular para reunir datos sobre la seguridad alimentaria de los hogares. El sistema móvil de VAM, puesto en marcha en 10 países —entre ellos los afectados por el virus del Ébola—, ha demostrado ser un medio fiable, rápido, seguro y eficaz en función de los costos para evaluar la vulnerabilidad en zonas remotas. Mediante este sistema el PMA realiza 10.000 encuestas mensuales, de lo que se benefician millones de personas.

Medios de comunicación social

62. El PMA aumentará el uso de los medios de comunicación social para crear mayor conciencia y movilizar recursos en apoyo de su trabajo. En junio de 2015, puso en marcha la aplicación *ShareTheMeal*, que permite a los usuarios “compartir comidas” con los niños necesitados mediante sus teléfonos inteligentes. Dos meses después de su lanzamiento, más de 100.000 usuarios habían descargado la aplicación en todo el mundo y donado más de 600.000 dólares. La integración de esta aplicación con Facebook y Twitter permite dar a conocer mejor aún el trabajo del PMA y alienta a otras personas a compartir comidas.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
FASTER	capacitación funcional y de apoyo para las intervenciones de emergencia
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Hábitat III	Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OMS	Organización Mundial de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
UNMEER	Misión de las Naciones Unidas para la Respuesta de Emergencia al Ébola