

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 8-11 de febrero de 2010

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2010/5-C
12 enero 2010
ORIGINAL: INGLÉS

LA FUNCIÓN DEL PMA EN EL SISTEMA DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Dirección de Relaciones Multilaterales y con las ONG: Sr. P. Larsen Tel.: 066513-2601

Oficial de Asuntos Exteriores: Sra. S. Moussavi Tel.: 066513-3521

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).



RESUMEN

En su primer período de sesiones ordinario de 2009, se pidió a la Secretaría que preparara un documento sobre la función del PMA en el sistema de la asistencia humanitaria y el modo en que este último ha evolucionado desde el examen de las intervenciones de asistencia humanitaria, con el fin de presentarla a la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 2010.

De conformidad con las recomendaciones formuladas en el examen de las intervenciones de asistencia humanitaria, en 2005 y 2006 el Comité Permanente entre Organismos efectuó una serie de reformas en esta esfera abordando los tres aspectos siguientes:

- la mejora de la capacidad de intervención ante crisis humanitarias, la rendición de cuentas, la dirección y la previsibilidad en los distintos sectores/esferas de intervención por medio del enfoque de módulos de acción agrupada;
- una financiación de las actividades de asistencia humanitaria suficiente, oportuna y flexible, y
- la mejora de la coordinación y dirección de las actividades humanitarias a través del sistema de coordinadores de asuntos humanitarios.

La Plataforma Humanitaria Mundial —que no es una iniciativa del Comité Permanente entre Organismos— se creó en 2006 para fomentar asociaciones más eficaces entre los agentes humanitarios de las Naciones Unidas y los que no forman parte del sistema.

El PMA interviene activamente en el sistema de módulos de acción agrupada de asistencia humanitaria: es el organismo principal de los módulos de logística y telecomunicaciones de emergencia, y también participa en los demás módulos. Si bien no se creó un módulo mundial en materia de alimentos, el Comité Permanente entre Organismos reafirmó la función directiva del PMA a nivel mundial respecto del sector de los alimentos en el contexto general de la asistencia humanitaria, y 19 de los 21 módulos locales de alimentos creados por los equipos en los países han sido dirigidos o codirigidos por el Programa.

El PMA también toma parte activa en el Grupo de Trabajo sobre Financiación de la Asistencia Humanitaria, cuyo objetivo general es fortalecer el Fondo central para la acción en casos de emergencia, los fondos comunes basados en los países y otros mecanismos de financiación de la asistencia humanitaria. El PMA ha sido el organismo que más financiación ha recibido del Fondo central para la acción en casos de emergencia ampliado, desde que ese mecanismo se estableció en 2005. En 2009, el PMA recibió 163 millones de dólares EE.UU., es decir, el 38% de los fondos totales asignados a organismos en apoyo de nuevas operaciones de emergencia u operaciones que no reciben fondos suficientes. Los fondos humanitarios comunes y otros fondos mancomunados a nivel nacional y regional también proporcionaron financiación para las operaciones de asistencia humanitaria del PMA.

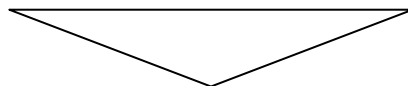
En 2009 se avanzó con mayor rapidez en el fortalecimiento del sistema de coordinadores de asuntos humanitarios. El PMA ha intervenido en la configuración de los procedimientos relacionados con el cuerpo de esos coordinadores y, en calidad de miembro del Grupo de



Evaluación de Coordinadores de Asuntos Humanitarios, participa activamente en la selección de los candidatos a ese puesto. El Programa está fortaleciendo las capacidades directivas del personal por medio de programas selectivos de capacitación que, entre otras cosas, contribuyen a preparar al personal para desempeñar la función de Coordinador de Asuntos Humanitarios.

El PMA participa en las reuniones de la Plataforma Humanitaria Mundial y contribuye al sistema de asistencia humanitaria mediante la prestación de servicios como, por ejemplo, el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas, y la participación en distintas actividades, tales como evaluaciones conjuntas de las necesidades, iniciativas interinstitucionales de preparación para casos de emergencia, preparación para pandemias y formulación de políticas humanitarias.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta Ejecutiva toma nota del documento “La función del PMA en el sistema de la asistencia humanitaria” (WFP/EB.1/2010/5-C).

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2010 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.



ANTECEDENTES

1. En su primer período de sesiones ordinario de 2009, la Junta Ejecutiva pidió a la Secretaría que preparara un documento sobre la función del PMA en el sistema de la asistencia humanitaria, en particular sobre el modo en que éste ha evolucionado desde que en 2005 se encomendara la realización del examen de las intervenciones de asistencia humanitaria¹.
2. El presente documento tiene por objeto presentar la información solicitada y brindar una oportunidad para que la Secretaría trate de obtener el respaldo de la Junta a favor de la participación del PMA en la reforma de la asistencia humanitaria, en particular en lo que se refiere al perfeccionamiento del sistema de módulos de acción agrupada.

CAMBIOS EN EL SISTEMA DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA: LA REFORMA HUMANITARIA

3. De conformidad con las recomendaciones formuladas en el examen de las intervenciones de asistencia humanitaria y con el propósito de mejorar la capacidad del sistema humanitario para responder a todas las crisis, en 2005 y 2006 el Comité Permanente entre Organismos (IASC) emprendió una serie de reformas para abordar las tres esferas siguientes:
 - la mejora de la capacidad de intervención ante crisis humanitarias, la rendición de cuentas, la dirección y la previsibilidad en los distintos sectores/esferas de intervención por medio del enfoque de módulos de acción agrupada;
 - una financiación de las actividades de asistencia humanitaria suficiente, oportuna y flexible, y
 - la mejora de la coordinación y dirección de las actividades humanitarias a través del sistema de coordinadores de asuntos humanitarios.
4. La Plataforma Humanitaria Mundial se creó en 2006 para promover asociaciones más eficaces entre los agentes humanitarios de las Naciones Unidas y los que no forman parte del sistema. La Plataforma no es una iniciativa del IASC.

SISTEMA DE MÓDULOS DE ACCIÓN AGRUPADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA HUMANITARIA

5. La aplicación del enfoque o sistema de módulos de acción agrupada es una de las reformas más importantes del sistema de ayuda humanitaria. Ese enfoque se creó para subsanar las deficiencias que presentaba la respuesta inmediata a las crisis humanitarias, con el propósito de mejorar la rendición de cuentas del personal dirigente y la

¹ En 2005, el Coordinador del Socorro de Emergencia puso en marcha un examen independiente del sistema de asistencia mundial para evaluar las capacidades de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y otros importantes agentes de asistencia humanitaria, con el fin de detectar las carencias y formular recomendaciones para subsanarlas. En el examen, realizado entre febrero y junio de 2006, se tuvieron en cuenta las emergencias y las catástrofes naturales, y se procuró establecer bases de referencia para la rendición de cuentas y el desempeño; la capacidad en materia de preparación y respuesta; la coordinación, y la financiación.



previsibilidad en la prestación de asistencia en situaciones en las que la población se había visto desplazada internamente.

6. El enfoque de módulos de acción agrupada está basado en un sistema de dos niveles. A nivel mundial, los módulos se centran en la elaboración de normas y orientación normativa, el fomento de las capacidades para mejorar las intervenciones y la prestación de apoyo operacional mediante actividades de preparación para la pronta intervención y de promoción. A nivel nacional, con los módulos de acción agrupada se trata de respaldar una respuesta humanitaria coherente y eficaz, reducir la superposición de actividades y facilitar la distribución de los recursos disponibles por orden de prioridad entre todos los agentes humanitarios que contribuyen a una determinada esfera en la esos recursos resulten necesarios.
7. El enfoque es conforme con el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013², en el que se establece claramente que las asociaciones del Programa con organismos de las Naciones Unidas y ONG, entre otros, son fundamentales para toda su labor. Además, en el Plan Estratégico se hace hincapié en que el PMA seguirá contribuyendo al establecimiento de unas asociaciones y una coordinación eficaces a nivel de los países, con el fin de detectar las deficiencias y evitar las superposiciones. El PMA respalda el sistema de módulos de acción agrupada y es uno de sus miembros activos.
8. Se convino en que el PMA asumiese el encargo de dirigir los módulos mundiales de acción agrupada de logística y telecomunicaciones de emergencia, creados para dar apoyo a los módulos nacionales y para subsanar las carencias en las intervenciones realizadas a escala nacional.
9. En 2006 se introdujo el enfoque de módulos de acción agrupada en las operaciones realizadas ante las emergencias que se produjeron en Filipinas, el Líbano y el Pakistán. Desde entonces, el enfoque se ha aplicado de forma más sistemática y en el seno del IASC se ha convenido en aplicarlo en todas las situaciones donde haya un Coordinador de Asuntos Humanitarios.

Módulo mundial de acción agrupada de logística

10. En 2006 y 2007, los módulos de logística dirigidos por el PMA intervinieron en 11 nuevas situaciones de emergencia (Bangladesh, Filipinas, Ghana, Madagascar, Mozambique, Nicaragua, el Pakistán, el Perú, la República Centroafricana, Sri Lanka y Uganda); en 2008, en nueve (Chad/Camerún, Georgia, Haití, Kenya, Mozambique, Myanmar, la República Democrática del Congo, Sri Lanka y Tayikistán) y en 2009, en cuatro (Benin, Gaza, el Pakistán y Zimbabwe). Estos módulos de acción agrupada sobre el terreno recurrieron a 167 especialistas en logística de 30 organizaciones diferentes a los que el PMA impartió capacitación para el despliegue en el marco de las actividades del módulo de logística.
11. El PMA ha reconocido siempre el papel fundamental que la logística desempeña en la ejecución de operaciones de asistencia humanitaria. Gracias a esa percepción, el Programa ha creado, mantenido y buscado constantemente formas de mejorar su capacidad para prestar asistencia de manera eficiente y eficaz. Con el fin de aprovechar su capacidad logística, al PMA se le han asignado varios mandatos interinstitucionales; en el año 2000, el Secretario General designó al PMA administrador de la red de Depósitos de suministros de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas (UNHRD) y en 2003 el Comité de Alto

² El Plan Estratégico del PMA para 2008-2011 se prorrogó hasta 2013, de conformidad con la decisión 2009/EB.A/3 de la Junta.



Nivel sobre Gestión lo seleccionó como proveedor de servicios aéreos humanitarios. Estas decisiones culminaron con la decisión del IASC de asignar al PMA la responsabilidad de dirigir el módulo de logística y prestar servicios de logística a los asociados, tanto de las Naciones Unidas como de otras entidades, de la comunidad de ayuda humanitaria.

12. Para facilitar a los módulos de acción agrupada sobre el terreno orientación sobre estrategia y política, capacitación, apoyo a la movilización y/o capacidad de reacción para llevar a cabo operaciones iniciales y proyectos humanitarios en curso, en 2006 se estableció una Unidad de apoyo del módulo mundial de acción agrupada de logística. Ubicada dentro de la Dirección de Logística del PMA, actualmente esa unidad está formada por un grupo de profesionales dotados de numerosas competencias técnicas, provenientes de siete organizaciones humanitarias, no todas ellas de las Naciones Unidas, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Visión Mundial Internacional (WVI), Action contre la Faim (ACF) y la Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE).
13. El PMA también presta servicios gratuitos de almacenamiento a organismos de las Naciones Unidas, gobiernos y ONG por medio de la red de UNHRD. Si bien estas actividades se financian a través de un canal diferente del que se utiliza para el módulo de acción agrupada de logística, los principios básicos del servicio prestado por la red concuerdan en buena medida con los del enfoque de módulos de acción agrupada, y la red está estrechamente conectada con el sistema de activación de los módulos.
14. La red de UNHRD ofrece un buen nivel de flexibilidad a las intervenciones operacionales interconectando cinco centros de almacenamiento en otros tantos continentes —Europa: Brindis (Italia); África: Accra (Ghana); Oriente Medio: Dubai (Emiratos Árabes Unidos); Asia Sudoriental: Subang (Malasia); América Latina: Ciudad de Panamá (Panamá)— para abarcar todo el planeta. Los centros de almacenamiento, en los que se conservan reservas que se rigen por protocolos comunes y procedimientos operativos normalizados aplicables a todos los UNHRD, se administran de forma centralizada y ofrecen a toda la comunidad humanitaria servicios estandarizados gratuitos y, previa solicitud, servicios especiales, como distribución de productos no alimentarios, contratación de servicios y transporte, con arreglo al principio de recuperación total de los costos. Hasta la fecha, 30 organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y ONG han firmado acuerdos con el PMA para poder utilizar la red de UNHRD.

Módulo de acción agrupada de telecomunicaciones de emergencia

15. Desde 2007, el módulo de telecomunicaciones de emergencia se ha encargado de la coordinación y la prestación de apoyo técnico en materia de telecomunicaciones en todas las grandes emergencias, como por ejemplo en las siguientes:
 - 2007: Argelia, Bangladesh, Ghana, Nicaragua, el Pakistán, el Perú y Uganda;
 - 2007-2008: la región de África meridional (Malawi, Mozambique, Zambia y Zimbabwe);
 - 2008: el Chad, Comoras, Haití, Kenya, Myanmar, la República Democrática del Congo y el territorio palestino ocupado, y
 - 2009: el Afganistán, Filipinas, Indonesia, el Pakistán y la República Democrática del Congo.
16. En la fase inicial del enfoque de módulos de acción agrupada se designaron tres organismos con responsabilidades directivas para el módulo mundial de



telecomunicaciones de emergencia. El UNICEF y el PMA se encargaban de la prestación de servicios en lo relativo a la comunicación de datos y las telecomunicaciones para la seguridad, y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) era responsable de los procesos. Desde entonces, el UNICEF y el PMA han reconocido que con un solo proveedor de servicios, en vez de dos, las intervenciones de emergencia serían más eficientes y eficaces. El 1º de junio de 2009, ambos organismos ultimaron un acuerdo para racionalizar las responsabilidades, unificar los servicios y fusionar los servicios de comunicaciones para la seguridad y transmisión de datos bajo la dirección exclusiva del PMA.

17. El PMA también asumió una función directiva en las cuestiones relacionadas con la tecnología de la información mediante la elaboración y puesta en práctica de un programa exhaustivo de capacitación en preparación ante emergencias y gestión de las intervenciones en esta esfera, de dos semanas de duración, destinado a la comunidad de asistencia humanitaria. A finales de 2009 habían finalizado con éxito el curso 99 profesionales de tecnología de la información y las comunicaciones de emergencia de 20 organizaciones diferentes (de las Naciones Unidas, ONG y asociados para emergencia, así como del PMA). Esa capacitación fue posible gracias a la innovadora asociación con donantes del sector privado que comenzó en 2006.
18. Con arreglo a la nueva política de las Naciones Unidas en materia de gestión de los riesgos para la seguridad, las normas mínimas de seguridad en las operaciones y las directrices para la determinación del nivel de riesgos aceptable —elaboradas por el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas—, el PMA, en cuanto institución principal del módulo mundial de acción agrupada de telecomunicaciones de emergencia, fue designado organismo coordinador de los asuntos relativos a las telecomunicaciones de seguridad. En cuanto tal, asesora a la red de gestión de la seguridad sobre los principios básicos y la puesta en práctica de las normas y servicios en materia de seguridad de las telecomunicaciones.

Participación del PMA en el sistema general de módulos de acción agrupada

19. El PMA participa activamente en otros módulos, tanto a nivel mundial como nacional, como por ejemplo en los siguientes:
 - educación – dirigido por el UNICEF y Save the Children-Reino Unido;
 - agua, saneamiento e higiene (Iniciativa WASH) – dirigido por el UNICEF;
 - salud – dirigido por la Organización Mundial de la Salud (OMS);
 - nutrición – dirigido por el UNICEF;
 - protección – dirigido por el UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR);
 - pronta recuperación – dirigido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
 - refugios de emergencia – dirigido por la ACNUR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), y
 - agricultura – dirigido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)³.

³ <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=217>. La agricultura, aunque figura como sector, está incluida en la lista de los módulos de acción agrupada.



20. En el marco del módulo mundial de nutrición, el PMA ha participado en varias iniciativas, tales como: una evaluación del programa de distribución selectiva de alimentos suplementarios en Etiopía; un examen y revisión de las directrices del PMA/ACNUR para los programas de alimentación selectiva en situaciones de emergencia, elaboradas en 1999; la elaboración de un programa armonizado de capacitación para la nutrición en situaciones de emergencia; una versión actualizada de “Nutval”, un instrumento basado en la Web que ayuda a calcular el valor nutricional de las raciones de alimentos; la creación de un instrumento conjunto de evaluación inicial rápida para tres módulos (nutrición, salud y agua, saneamiento e higiene), y la revisión del conjunto de instrumentos para un seguimiento y evaluación normalizados de las situaciones de socorro y transición, para la recopilación y el análisis de datos relativos a la nutrición y la mortalidad en situaciones de emergencia.
21. Entre las partes interesadas que forman parte del módulo mundial de educación, el PMA encabeza la labor de estandarización de los instrumentos de evaluación de las necesidades y de seguimiento y evaluación. Esa actividad tiene por objeto facilitar la recopilación y divulgación de información derivada de las evaluaciones y orientar las intervenciones de emergencia en la esfera de la educación.
22. En el módulo mundial de protección, el PMA contribuye a evaluar la situación de protección y a elaborar instrumentos de capacitación destinados a los organismos de asistencia en general y no sólo a los organismos tradicionales titulares de mandatos de protección, como la ACNUR y el UNICEF. Bajo los auspicios del módulo mundial y con los fondos canalizados a través de él, el PMA produjo un conjunto de instrumentos de capacitación en materia de protección para los organismos de asistencia. Los instrumentos de capacitación en materia de protección respaldan la programación del trabajo con las poblaciones vulnerables. Sobre el terreno esto ha comportado impartir capacitación y organizar talleres sobre protección en más de 100 emplazamientos en 20 países, a menudo con la participación de colegas del módulo de acción agrupada en calidad de participantes y especialistas.
23. En el módulo de pronta recuperación, el PMA promueve la incorporación de la pronta recuperación en las evaluaciones de las necesidades y las intervenciones de emergencia, así como la utilización de redes interinstitucionales de pronta recuperación a escala nacional. El PMA colabora en la formulación de orientaciones para las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a una catástrofe, labor dirigida por el módulo de pronta recuperación, y para las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto, tarea encabezada por el Grupo de trabajo sobre asuntos relativos al proceso de transición del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas/Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios.
24. El PMA sigue colaborando con el módulo de acción agrupada sobre agua, saneamiento e higiene. En ciertas situaciones, en el primer momento en que se produce una emergencia, cabe la posibilidad de que ese módulo solicite al módulo mundial de logística que realice de forma inmediata entregas de agua potable. En el marco del módulo de logística, encabezado por el PMA, se está tratando de concertar un acuerdo formal en ese sentido con el módulo sobre agua, saneamiento e higiene.

Evaluación de los módulos de acción agrupada del IASC

25. En la primera evaluación de los módulos de acción agrupada, que se ultimó a finales de 2007, se reconoció que con la aplicación de ese sistema la coordinación había mejorado, se había potenciado la colaboración con la comunidad humanitaria y se había logrado una mayor previsibilidad en las intervenciones de emergencia; por otro lado, también había



aumentado el trabajo relacionado con la coordinación y la elaboración de informes. En la evaluación se formularon recomendaciones para aclarar las funciones y responsabilidades, y reforzar el compromiso de los distintos organismos. En el informe se señalaba asimismo que el módulo de telecomunicaciones de emergencia se consideraba el más productivo de todos los módulos mundiales y también se ponía de relieve la competencia demostrada por el PMA en el módulo de logística. En la evaluación se proponía que el PMA y sus asociados consideraran la posibilidad de crear un módulo mundial de seguridad alimentaria, de ser posible codirigido junto con la FAO.

26. Está actualmente en curso la segunda evaluación de los módulos, en la que se tienen en cuenta otros mecanismos de reforma de la asistencia humanitaria. El PMA participa activamente en el proceso y forma parte del comité directivo. Se ha puesto el acento en evaluar la medida en que se logra atender mejor a las necesidades de los beneficiarios gracias a la puesta en práctica del sistema de módulos de acción agrupada. El informe de evaluación se hará público en marzo de 2010.

El sector de los alimentos

27. Cuando se comenzó a aplicar el enfoque de módulos de acción agrupada, el IASC, en lugar de crear un módulo mundial de alimentos, reafirmó la función directiva del PMA en el sector de la distribución de alimentos en el contexto de la labor humanitaria.
28. Sobre el terreno, numerosos equipos en los países decidieron establecer módulos de alimentos. En 2009, en 21 de los 25 países en los que se había nombrado a un coordinador de asuntos humanitarios se creó un módulo en materia de alimentos; de éstos, 9 estaban dirigidos exclusivamente por el PMA⁴; otros 9 estaban codirigidos con la FAO⁵; 1, codirigido con el UNICEF⁶, y 2, dirigidos exclusivamente por la FAO⁷.

Participación futura en el sistema de módulos de acción agrupada

29. Las responsabilidades atribuidas a los distintos módulos mundiales han impulsado la realización de las inversiones necesarias en mecanismos de financiación de la asistencia humanitaria, con el apoyo fundamental de los donantes. Esas inversiones han dado lugar a un aumento de la capacidad mundial de intervención y del apoyo operacional, y han reforzado el papel del PMA como proveedor de servicios al que se pueda recurrir en última instancia. La labor necesaria para alcanzar los objetivos del enfoque de módulos de acción agrupada, consistentes en subsanar las carencias, evitar la duplicación de actividades y garantizar la prestación de servicios eficientes en función de los costos, puede sostenerse sólo si se dispone de una financiación estable.
30. El PMA ha demostrado su empeño en integrar la gestión de los módulos y las funciones de apoyo operacional incluyendo las partidas de gastos necesarias en el Plan de Gestión para el bienio 2010-2011.
31. El PMA sigue respaldando el enfoque de módulos de acción agrupada a través del IASC, en particular la segunda evaluación de los módulos dirigida por ese organismo y las reuniones de coordinación de los módulos mundiales. El Programa seguirá haciendo hincapié en la importancia de centrarse en intervenciones humanitarias eficaces y

⁴ Bangladesh, Etiopía, Georgia, Haití, Kenya, Liberia, Myanmar, el Nepal y el Níger.

⁵ El Afganistán, Burundi, el Chad, Côte d'Ivoire, Guinea, el Iraq, la República Democrática del Congo, el Sudán y Uganda.

⁶ Indonesia.

⁷ Burundi y la República Centroafricana.



eficientes, que deben seguir representando la base para mejorar la coordinación, y de garantizar que la labor de los módulos contribuya a aumentar la previsibilidad, la exhaustividad y la calidad de las intervenciones humanitarias.

32. El sistema de módulos de acción agrupada es un mecanismo cada vez más habitual para realizar intervenciones de asistencia humanitaria. Junto con sus asociados del IASC, el PMA está considerando la posibilidad de establecer un módulo mundial de alimentos.

FINANCIACIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA

33. El PMA ha sido el organismo que más financiación ha recibido del Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF) ampliado, desde que ese mecanismo se creó en 2005. En 2009, el PMA recibió 163 millones de dólares EE.UU., es decir, el 38%⁸ de los fondos totales asignados a organismos en apoyo de nuevas emergencias o de operaciones de asistencia humanitaria que no reciben fondos suficientes.
34. El PMA toma parte activa en el Grupo de Trabajo sobre Financiación de la Asistencia Humanitaria, bajo los auspicios del IASC. El objetivo general del grupo de trabajo es reforzar el CERF, los fondos comunes basados en los países y otros mecanismos de financiación de la asistencia humanitaria.
35. El CERF contribuye considerablemente a los servicios de coordinación y apoyo, en particular la logística, las telecomunicaciones en situaciones de emergencia y los servicios aéreos humanitarios, esferas en las que el CERF suele ser el mayor donante. Normalmente las contribuciones son de pequeña cuantía pero, como llegan pronto, proporcionan una base decisiva para que los servicios comunes comiencen el despliegue. Por ejemplo, en el Pakistán —en un escenario descrito como el desplazamiento más masivo y más rápido de los últimos 15 años—, gracias a una contribución del CERF por valor de 200.000 dólares realizada en mayo de 2008 el PMA estuvo en condiciones de garantizar que se dispusiera de suficientes instalaciones de almacenamiento para los organismos humanitarios con el fin de prestar apoyo a 2 millones de personas desplazadas internamente (PDI) que huían del conflicto en la Provincia de la Frontera del Noroeste.
36. En mayo de 2008, la magnitud de la crisis de los alimentos y el fuerte aumento de la demanda de fondos del CERF llevaron al Coordinador del Socorro de Emergencia a anunciar que se iban a reservar 100 millones de dólares de los recursos existentes para asignarlos a intervenciones de respuesta rápida y financiar de forma inmediata actividades para salvar vidas en sectores directamente vinculados con los efectos de esa crisis, a saber, los alimentos, la seguridad alimentaria, la agricultura, la salud y la nutrición.
37. A petición de la Secretaría del CERF, a partir de 2008 el PMA cedió temporalmente a ese órgano un funcionario de categoría superior. Personal de las oficinas del PMA en los países participó en sesiones regionales de capacitación organizadas por la OCAH. El PMA y la FAO aseguran que todos los años se realicen en Roma sesiones de capacitación sobre el CERF.
38. Las operaciones del PMA se financian también con cargo a los fondos humanitarios comunes y otros fondos mancomunados a nivel nacional o regional. Aunque los fondos humanitarios comunes en efectivo ofrecen cierta flexibilidad a las operaciones del PMA,

⁸ Para las estadísticas provenientes del sitio Web del CERF véase: <http://ochaonline.un.org/cerf/CERFaroundtheWorld/CERFProjectsaroundtheWorld2009/tabid/5351/language/en-US/Default.aspx>.



son demasiado escasos para permitir atender las necesidades humanitarias en muchas situaciones, como por ejemplo en la República Democrática del Congo y el Sudán.

39. Los mecanismos de financiación mancomunada han ayudado al PMA a armonizar las intervenciones, aumentar la cobertura sectorial de las necesidades y mejorar la coordinación sobre el terreno. En 2009, el Programa recibió 122.967.700 dólares de los fondos comunes de las Naciones Unidas, con lo cual esos fondos se situaron entre sus cinco principales donantes⁹. Desde la creación del servicio de donaciones del CERF en 2005, se han hecho progresos considerables en el proceso de financiación. Según una evaluación del CERF realizada en 2007 y 2008, entre los problemas que hay que afrontar destacan las cuestiones relacionadas con la puntualidad del desembolso de fondos, el acceso de las ONG a la financiación del CERF y la duración del período de ejecución, con arreglo al reglamento del CERF.
40. En un estudio sobre los costos de transacción, respaldado por Irlanda y Noruega y realizado a principios de 2009 por la FAO, la ACNUR, el UNICEF, la OMS y el PMA, se examinó el impacto de los fondos mancomunados en el alcance y la naturaleza de la labor que llevaban a cabo las organizaciones receptoras. En las conclusiones del estudio se corroboraron algunas experiencias del PMA, como la escasa previsibilidad de los fondos en los distintos organismos, diversos problemas para conciliar un enfoque participativo con las prioridades estratégicas, y la potenciación del papel de los organismos principales de los módulos de acción agrupada en la asignación de los fondos.
41. Es importante tener presentes los eficaces mecanismos internos de financiación que facilitan una intervención rápida en situaciones de emergencia, como la Cuenta de respuesta inmediata y el Mecanismo de anticipo con cargo a las contribuciones prometidas. Los mecanismos internos de financiación anticipada del PMA se basan en los pronósticos de los ingresos, que constituyen todo un reto en lo relativo a los fondos que se reciben por medio de los fondos comunes.

SISTEMA DE COORDINADORES DE ASUNTOS HUMANITARIOS

42. En 2009 se avanzó con mayor rapidez en el fortalecimiento del sistema de coordinadores de asuntos humanitarios. En el IASC y por conducto del Grupo sobre cuestiones relativas a los coordinadores de asuntos humanitarios, el PMA respaldó el restablecimiento del segundo cuerpo de coordinadores¹⁰; actualizó y elaboró orientaciones y los mandatos para el puesto de Coordinador de Asuntos Humanitarios y el equipo ampliado en el país/equipo de coordinadores de asuntos humanitarios; elaboró módulos de capacitación para los coordinadores ya designados y futuros, y mejoró la colaboración con el sistema de coordinadores residentes.
43. El nuevo cuerpo de coordinadores de asuntos humanitarios se puso en marcha a principios de 2009 mediante una convocatoria de solicitudes realizada por el Coordinador del Socorro de Emergencia. Al igual que en el sistema de coordinadores residentes, el PMA ha intervenido en la configuración de los procedimientos relacionados con el cuerpo de coordinadores de asuntos humanitarios y toma parte activa en el proceso de selección de

⁹ *Weekly Information Report on Donors* (Informe semanal de información sobre los donantes) (WIRED) e indicadores básicos sobre la movilización de recursos del PMA, 12 de octubre de 2009.

¹⁰ El cuerpo de coordinadores de asuntos humanitarios se puso en marcha en 2005. Sin embargo, al carecer de una aplicación y de criterios de selección rigurosos y al no contar con el suficiente compromiso de los distintos organismos, no se alcanzó el resultado previsto, que consistía en elaborar una lista de buenos candidatos para el puesto de Coordinador de Asuntos Humanitarios que estuvieran listos para el despliegue.



los candidatos dentro del Grupo de Evaluación de Coordinadores de Asuntos Humanitarios. En junio de 2009, el Programa acogió al Grupo de Evaluación en su propia Sede.

44. Uno de los objetivos del PMA en materia de recursos humanos es reforzar las capacidades directivas de su personal. Así pues, el PMA está llevando a cabo un programa de capacitación en materia de dirección para ayudar a los nuevos dirigentes a desarrollar su potencial. Además, se está diseñando una combinación de varios enfoques (“aprendizaje combinado”) para promover los procesos de aprendizaje del personal. Las actividades en curso son esenciales para preparar a los funcionarios del Programa a asumir la función de coordinador de asuntos humanitarios.
45. El PMA ha ratificado el mandato de los coordinadores de asuntos humanitarios y trabaja para determinar distintos modos de mejorar la rendición de cuentas de esos coordinadores interviniendo en los debates que tienen lugar en el seno del IASC. El Programa seguirá respaldando la labor de la OCAH en lo relativo a debatir y fortalecer un modelo eficaz de coordinador de asuntos humanitarios (Coordinador de Asuntos Humanitarios/Coordinador Residente; Coordinador de Asuntos Humanitarios/Representante de Organismo; Coordinador de Asuntos Humanitarios independiente).

PLATAFORMA HUMANITARIA MUNDIAL

46. En el pasado, el Director Ejecutivo y el Director Ejecutivo Adjunto han participado en dos reuniones de la Plataforma Humanitaria Mundial, que congrega a gran número de jefes ejecutivos y asesores superiores de ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales.
47. Los “Principios de asociación”, uno de los productos principales del proceso seguido por la mencionada Plataforma, fueron ratificados en la reunión celebrada en julio de 2007 y se distribuyeron ese mismo año a todo el personal del PMA y, de nuevo, en 2008. Esos Principios tienen por objeto mejorar la igualdad, la transparencia, un enfoque orientado al logro de resultados, la responsabilidad y la complementariedad entre los agentes humanitarios. La Plataforma ha logrado difundir un mensaje claro sobre el terreno a favor de una mayor integración de las ONG en los procesos de adopción de decisiones estratégicas a nivel nacional, así como en pro de la transición de un equipo de las Naciones Unidas en el país a un equipo de asistencia humanitaria en el país que englobe a las ONG.
48. El PMA participa en el equipo de tareas de la Plataforma Humanitaria Mundial, que está preparando la tercera y última reunión de la Plataforma para febrero de 2010.
49. El PMA desempeñó una función destacada en el taller regional de la Plataforma celebrado en mayo de 2008, en Bangkok. Tomó parte en los talleres en los que se examinaron las mejores prácticas y los retos que planteaba trabajar con los Principios de asociación y mejorar las modalidades de colaboración entre los organismos de asistencia humanitaria.

Contribuciones del PMA al sistema de la asistencia humanitaria

⇒ *Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas*

50. El Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS) transporta a los trabajadores de asistencia humanitaria de los organismos de las Naciones Unidas y de ONG, a los periodistas y a otras personas a algunos de los emplazamientos más remotos del planeta donde se realizan operaciones de emergencia. El PMA se encarga de su funcionamiento en nombre de la comunidad humanitaria, tal como pidió en 2003 el Comité de Alto Nivel sobre Gestión. El servicio se pone en marcha, en el marco de una operación, a petición del equipo en el país o del Coordinador de Asuntos Humanitarios.
51. En 2009, el UNHAS tenía un presupuesto previsto de 160 millones de dólares para nueve operaciones, entre ellas, las que se ejecutaban en el Afganistán, el Chad, Etiopía, la República Democrática del Congo y el Sudán. Esta última es la operación más grande, en la que miembros de 120 organismos de ayuda vuelan a 110 destinos en 23 aviones, con un presupuesto de 84 millones de dólares.
52. En 2008, el mayor donante del UNHAS fue el CERF, seguido por la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, los Estados Unidos de América, el Reino Unido, el Canadá, España y los Países Bajos. A pesar de que el CERF y otros donantes ofrecen a menudo financiación inicial, ésta no suele bastar para mantener un servicio aéreo sistemático. Aún debe hallarse un mecanismo sostenible de financiación.

⇒ *Evaluaciones conjuntas de las necesidades*

53. En el marco de las iniciativas generales de reforma, el PMA también ha contribuido a las actividades interinstitucionales encaminadas a racionalizar y unificar las evaluaciones de las necesidades de los distintos organismos. Desde 2006, el PMA se unió a la iniciativa de varios organismos para elaborar el Sistema de clasificación integrada de la seguridad alimentaria (IPC), desarrollado en un principio por la FAO en Somalia. El IPC está avanzando hacia una forma estandarizada de clasificar la gravedad de la situación de inseguridad alimentaria en los planos nacional y subnacional, recurriendo a un conjunto de indicadores de referencia y umbrales máximos, y a formas de análisis consensuado. El PMA está representado en el comité directivo del IPC y en el grupo de trabajo técnico, y ha nombrado a un coordinador especial para seguir mejorando la metodología y respaldando a los equipos en los países. El IPC se utiliza en 15 países, situados en su mayoría en la región del Cuerno de África y en África central.
54. Dos funcionarios del PMA especializados en análisis y cartografía de la vulnerabilidad son miembros del grupo de referencia, coordinado por la OCAH, dedicado a elaborar un instrumento que permita unificar de forma más satisfactoria las evaluaciones de las necesidades y la restante información humanitaria en los distintos módulos y sectores (realizando un “tablero de la asistencia humanitaria”). Esta iniciativa se basa en el enfoque aplicado por el IPC y tiene por objeto ofrecer un marco único para unificar rápidamente las evaluaciones de las necesidades de asistencia humanitaria y la restante información sobre los distintos sectores en un formato coherente y fácilmente accesible. Si tiene éxito, la iniciativa podría servir para impulsar las intervenciones y la adopción de decisiones en la esfera humanitaria. Sin embargo, el PMA prevé que habrá dificultades en la recopilación de datos comparables en lo relativo a la cobertura geográfica y de población y dentro de los distintos sectores, así como en la definición de los niveles de gravedad. Esto indica que es preciso seguir aumentando las capacidades de los gobiernos y organismos para realizar evaluaciones sectoriales y, cuando proceda, colaborar en evaluaciones conjuntas de las necesidades en las que participen varios organismos y que abarquen diversos sectores.



55. Los avances hechos por el PMA en los últimos años en lo relativo al análisis de la seguridad alimentaria y las orientaciones que éste ha elaborado recientemente ponen al Programa en condiciones de realizar importantes aportaciones a las actividades interinstitucionales. Entre ellas destaca la labor que realiza el PMA en la elaboración de orientaciones para las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto y en situaciones posteriores a una catástrofe¹¹. Sobre el terreno, el personal del PMA contribuyó a la evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto en la Faja de Gaza, a principios de 2009, y participó en otra evaluación de esa clase llevada a cabo en Georgia (septiembre de 2008), en la reciente evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a una catástrofe en Namibia (junio de 2009) y en la evaluación de este último tipo realizada en el Pakistán en agosto-septiembre de 2009.
56. El PMA ha colaborado asimismo en la revisión de las orientaciones sobre misiones conjuntas de evaluación para las situaciones relacionadas con los refugiados junto a la ACNUR y en las misiones de evaluación de los cultivos y el suministro de alimentos junto con la FAO. En julio de 2009, por ejemplo, se llevó a cabo una misión conjunta de evaluación en Namibia, así como misiones de evaluación de los cultivos y el suministro de alimentos en Madagascar y Zimbabwe en junio de 2009.

PREPARACIÓN ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

57. El PMA desempeña una función esencial en las iniciativas interinstitucionales de preparación ante situaciones de emergencia. El Programa copreside, junto con el UNICEF, el Subgrupo de Trabajo del IASC sobre Preparación y Planificación para Imprevistos, que elabora directrices e instrumentos para detectar emergencias y realizar los preparativos necesarios.
58. El PMA también se ha puesto a la cabeza del establecimiento de un nuevo sistema interinstitucional de alerta temprana para prever crisis humanitarias, en el que participan la ACNUR, el UNICEF, la OCAH y la OMS, que son sus asociados del IASC en la esfera de la preparación ante emergencias.
59. El Programa contribuye asimismo a organizar y a llevar a cabo misiones de planificación para imprevistos y sesiones de capacitación al respecto —como, por ejemplo, la misión realizada en 2008 en la República Democrática del Congo—, simulaciones en la República Islámica del Irán y el Yemen, también en 2008, e iniciativas de fomento de la capacidad gubernamental, como el curso de capacitación de 2008 impartido al personal de la Dependencia de gestión de emergencias y desastres del Gobierno de Rwanda.
60. El PMA participa en las iniciativas interinstitucionales en materia de tecnología geoespacial y teledetección a través del Grupo de Trabajo sobre información geográfica y el Grupo de Apoyo del Sistema de Información Geográfica de las Naciones Unidas. Además, y encabeza el sector humanitario del proyecto de la Unión Europea y la Iniciativa de seguimiento mundial para el medio ambiente y la seguridad denominado “Servicios y aplicaciones para la intervención en casos de emergencia”, en el que se ensaya tecnología avanzada de teledetección en intervenciones en casos de emergencia.
61. El PMA toma parte activa en la revisión del manual Esfera¹², prevista para 2010. La última versión se publicó en 2004 y desde entonces han tenido lugar cambios notables. Se

¹¹ Véase el párrafo 23.

¹² El trabajo del Proyecto Esfera se centra en la redacción de una carta humanitaria y de normas mínimas para las intervenciones de asistencia humanitaria en casos de catástrofe.



tendrán en cuenta novedades recientes, como el proceso de reforma de la asistencia humanitaria y el enfoque de módulos de acción agrupada. Con la revisión se trata de instituir un proceso de intervención sólido y generalizado. El PMA y WVI nombraron sendos coordinadores para la revisión de la sección del manual dedicada a la ayuda alimentaria y encabezan un grupo de trabajo integrado por especialistas, representantes de ONG internacionales y organismos de las Naciones Unidas, funcionarios gubernamentales y donantes. El PMA y WVI también han realizado varias consultas en los países para recopilar recomendaciones e incluirlas en el manual. Algunos funcionarios del PMA son miembros asimismo de los grupos de trabajo encargados de otras secciones del manual, como la dedicada a la seguridad alimentaria y la nutrición.

Pandemias

62. A raíz de la declaración de una pandemia mundial de gripe el 11 de junio de 2009, el PMA amplió sus actividades de preparación ante ese tipo de catástrofe perfeccionando las directrices e instrumentos de planificación para imprevistos y realizando consultas de carácter logístico.
63. Por medio de la red de UNHRD, el PMA ha distribuido medicamentos antivirales en 88 países de América Latina y África por cuenta de la OMS. Además, tomó parte, junto a la FICR, ONG asociadas y representantes de la Unión Africana, entre otros interesados, en la puesta en marcha de un diálogo mundial de alto nivel para debatir la cooperación entre las esferas civil y militar, e intercambiar conocimientos especializados en materia de logística, salud y seguridad del personal, y planificación para imprevistos, con el fin de que la comunidad de asistencia humanitaria estuviera preparada para la intervención operacional en una pandemia.
64. Desde 2005, el PMA ha tomado parte en un proceso riguroso de planificación y preparación para imprevistos encaminado a reducir al mínimo el impacto de una pandemia de gripe en las operaciones humanitarias. En el marco del Plan de acción unificado del sistema de las Naciones Unidas sobre la gripe aviar y humana, el PMA está encargado de ir más allá de sus operaciones actuales para salvar vidas y prestar, siempre que sea posible, servicios de asistencia humanitaria comunes al sistema más amplio de las Naciones Unidas, en particular en la esfera de la logística. Los cuatro aspectos que para el PMA revisten mayor importancia en las operaciones realizadas frente a una pandemia son el libre movimiento de los suministros de ayuda humanitaria, el establecimiento de reservas preventivas, los planes de intervención nacionales y la protección del personal. Para alcanzar estos objetivos, el PMA sigue impartiendo capacitación al personal para las operaciones realizadas en situación de pandemia, elaborando programas y planes para la continuidad de las operaciones y entablando asociaciones en apoyo de las intervenciones de emergencia en favor de las poblaciones vulnerables.

Participación en la formulación de políticas de asistencia humanitaria

65. El dinámico entorno geopolítico del pasado decenio ha provocado cambios rápidos en los distintos contextos de la asistencia humanitaria, principalmente en las situaciones de conflicto y de emergencia complejas. Para seguir atendiendo a las necesidades de las personas más vulnerables, el PMA reconoció que las operaciones debían evolucionar de forma paralela a la realidad sobre el terreno. En aras de una mejor comprensión de las nuevas circunstancias, en junio de 2009 se celebró una conferencia organizada por el PMA que congregó a 60 expertos, académicos y especialistas con el fin de hacer un balance de las tendencias y las teorías relacionadas con los conflictos y las situaciones de emergencia



complejas, y examinar de qué modo los organismos de asistencia humanitaria responden ante los desafíos operacionales y programáticos.

66. Una posterior mesa redonda del IASC, albergada por el PMA, sobre “Percepciones de los agentes humanitarios”¹³, se centró en las tendencias y los desafíos relacionados con el espacio de la acción humanitaria, la colaboración con los agentes estatales y no estatales y las percepciones locales. Asistieron más de 50 colegas de 30 organizaciones, como ONG, la FICR, grupos de reflexión y organismos de las Naciones Unidas, en particular del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos. Los participantes determinaron una serie de desafíos, que iban desde la necesidad de fomentar las capacidades de negociación hasta el modo de colaborar de modo más provechoso con las comunidades, pasando por el creciente número de agentes que participaban en las intervenciones humanitarias y una mayor comprensión de los contextos locales.

¹³ Éste es uno de los ocho temas que el grupo de tareas oficioso del IASC, dirigido por la ACNUR y la OCAH, identificó y propuso para que se trataran en mesas redondas.



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
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
IASC	Comité Permanente entre Organismos
IPC	Sistema de clasificación integrada de la seguridad alimentaria
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PDI	Personas desplazadas internamente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
UNHRD	Depósito de suministros de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WVI	Visión Mundial Internacional