

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Período de sesiones  
anual de la Junta Ejecutiva

Roma, 27 - 30 de mayo de 1996

# INFORMES AL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (ECOSOC)

Tema 7 del  
programa

# S

Distribución: GENERAL  
WFP/EB.A/96/7(Part IV)  
9 de abril de 1996  
ORIGINAL: INGLES

## PARTE IV

Medidas complementarias a la resolución  
1995/56 del Consejo Económico y  
Social (ECOSOC): Fortalecimiento de la  
coordinación de la asistencia humanitaria  
de emergencia del sistema de las  
Naciones Unidas

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lo lleven a las reuniones y que se abstengan de pedir otros ejemplares.

## NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

1. El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen y observaciones.
2. De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario, relativas a los métodos de trabajo, los documentos elaborados por la Secretaría para remitirlos a la Junta son concisos y se centran en las decisiones. Las reuniones de la Junta Ejecutiva deben tener un talante pragmático, con más diálogo e intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría proseguirá en su empeño por fomentar la aplicación de estos principios orientativos.
3. Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que puedan tener dudas de carácter técnico respecto del presente documento a que se sirvan contactar con el(los) miembro(s) del personal del PMA que se indican en el párrafo inferior, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento ha sido concebido con objeto de facilitar la labor de la Junta a la hora de examinar el documento durante la reunión plenaria.
4. El personal del PMA encargado de la documentación es el siguiente:  
  
Director regional:      B. Szynalski      Tel.: 5228-2203  
Oficial de apoyo a  
las operaciones de  
urgencia:              F. Bravo              Tel.: 5228-2858
5. En caso de cualquier duda relativa al envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvanse ponerse en contacto con el empleado de documentos (tel.: 5228-2641).

# Respuesta del PMA a la resolución 1995/56 del ECOSOC

---

## SECCION I: FUNCION Y RESPONSABILIDADES OPERACIONALES

### I. INTRODUCCION

1. En la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social (ECOSOC), del 28 de julio de 1995, se pide que se examine la capacidad de los organismos operacionales del sistema de las Naciones Unidas para prestar con eficacia asistencia humanitaria de emergencia.
2. En el 40º período de sesiones del CPA se informó brevemente de la resolución. Su objetivo es llegar, mediante el diálogo en las deliberaciones del órgano rector, a propuestas que, en último término, mejoren la coordinación y eficacia del sistema de socorro de las Naciones Unidas. Llegado el momento, el resumen de dichas deliberaciones podría utilizarse, como aportación a un informe completo del Secretario General que se sometería al examen de los Estados Miembros durante el período de sesiones sustantivo del ECOSOC en 1997.
3. Este proceso da la oportunidad de examinar la función del PMA en las situaciones de urgencia, en particular por lo que se refiere a los aspectos siguientes:
  - a) limitaciones relacionadas con cuestiones del mandato y los recursos;
  - b) superposiciones, lagunas y desequilibrios del sistema actual; y
  - c) opciones y recomendaciones encaminadas a mejorar la capacidad, la práctica y las políticas del PMA, a fin de satisfacer las necesidades de asistencia humanitaria en el futuro.
4. En el Anexo I figura el texto completo de la resolución, junto con una lista de temas indicativos. En el Anexo II se recoge un resumen de los puntos y propuestas



fundamentales que figuran en el presente documento.<sup>1</sup> El PMA abordará el tema de la resolución del ECOSOC en dos fases, de la manera siguiente:

Sección I: Documento presentado en el presente período de sesiones de la Junta Ejecutiva sobre la función y las responsabilidades operacionales del PMA, incluidos los sectores en los que el PMA podría desempeñar una función más importante en el futuro. En dicho documento se tratan las cuestiones 1, 2, 4 y 6 identificadas en la resolución del ECOSOC.

Sección II: Documento que se presentará al tercer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva (21 - 24 de octubre de 1996), sobre la capacidad del PMA para cumplir su mandato. Tratará las cuestiones 3, 5, 7, 8, 9 y 10 de la resolución. Los efectos sobre los costos y la capacidad del PMA, que posiblemente asumirá una función algo más amplia, se examinarán en el segundo documento, tomando como punto de partida los debates del próximo período de sesiones.

## **II. FUNCION Y RESPONSABILIDADES OPERACIONALES RESPECTO DE LA AYUDA ALIMENTARIA (Cuestión nº 2)**

5. La ilusión del Programa Mundial de Alimentos es conseguir un mundo en el que toda persona tenga acceso, en todo momento, a los alimentos que necesita para llevar una vida activa y saludable. Por lo tanto, las políticas que rijen la utilización de la ayuda alimentaria del PMA están encaminadas a alcanzar la meta de erradicar el hambre y la pobreza. El cometido del PMA es el siguiente: a) salvar vidas humanas en situaciones de urgencia; b) mejorar la nutrición y la calidad de vida de la población más vulnerable en momentos críticos de su existencia; y c) contribuir a la creación de bienes y fomentar la autosuficiencia de las poblaciones y comunidades pobres.
6. El PMA ha tratado de centrarse en intervenciones en las que los alimentos tienen una ventaja comparativa como recurso de socorro y desarrollo: cuando el suministro de alimentos es indispensable para la supervivencia, cuando es insuficiente o poco seguro, cuando el poder adquisitivo de la población es limitado y el suministro de alimentos no llega al mercado; todos ellos factores comunes de las catástrofes naturales o derivados de conflictos. Los alimentos son también el único recurso con efectos nutricionales y el que puede llegar con más facilidad hasta la población pobre, las mujeres y los niños.
7. En los últimos años, el carácter de las intervenciones de la ayuda alimentaria del PMA ha experimentado un cambio notable. El drástico aumento del número y la complejidad de las situaciones de socorro ha provocado un desplazamiento en el saldo conjunto de actividades del PMA desde el desarrollo hacia el socorro; los nuevos proyectos de desarrollo a menudo están relacionados con la fase de recuperación de operaciones de urgencia. En consecuencia, el PMA se ha convertido en uno de los principales protagonistas en las intervenciones mundiales de socorro humanitario.

<sup>1</sup> El presente informe se ajusta al formato acordado por los organismos que forman parte del Grupo Consultivo Mixto sobre políticas (GCMP), con ligeras modificaciones.



8. La función específica del PMA en las operaciones de urgencia es la siguiente:
- a) apoyar las actividades de prevención y preparación para casos de catástrofe y mitigación de sus efectos;
  - b) atender las necesidades de ayuda alimentaria de urgencia y el apoyo logístico y de transporte correspondientes (evaluar la naturaleza y magnitud de las necesidades de ayuda alimentaria, movilizar recursos y comprar y transportar alimentos);
  - c) difundir información sobre las necesidades y las corrientes mundiales de ayuda alimentaria;
  - d) proporcionar asesoramiento técnico y asistencia en materia de transporte y logística y, en caso necesario, evaluar y mejorar la capacidad al respecto para lograr una entrega rápida y eficaz de la ayuda humanitaria;
  - e) en nombre de los donantes bilaterales, organizar la compra y el transporte de los artículos alimenticios y no alimenticios pertinentes, así como la vigilancia de su distribución;
  - f) coordinar todas las fuentes de ayuda alimentaria de socorro;
  - g) distribuir alimentos a través de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) o directamente y, supervisar su distribución a las personas desplazadas dentro del país, informando sobre ella;
  - h) promover la transición del socorro al desarrollo;
  - i) defender las contribuciones, el aumento de la sensibilidad pública y las políticas adecuadas de ayuda alimentaria.
9. Teniendo presente que en las situaciones de urgencia se suele marginar a la mujer, el PMA ha asumido los compromisos siguientes: fomentar la participación plena de la mujer en la planificación y administración de la ayuda de socorro; prestar asistencia de socorro que atienda a las necesidades especiales de las mujeres; y distribuir alimentos de socorro directamente a las familias, en particular a las mujeres.
10. Las ventajas comparativas del PMA son las siguientes:
- a) La ayuda alimentaria es un elemento indispensable en las estrategias de intervención que tienen por objeto salvar vidas humanas. Es autoselectiva, en el sentido de que es particularmente interesante para las personas que de verdad la necesitan.
  - b) El PMA tiene el doble mandato de proporcionar asistencia para el desarrollo a largo plazo y socorro inmediato de urgencia para salvar vidas humanas. Esto permite al programa: i) reducir la vulnerabilidad de la población a las catástrofes mediante actividades de desarrollo y alivio, y ii) fomentar la transición del



socorro al desarrollo mediante el escalonamiento natural de la asistencia hacia programas de rehabilitación.

- c) El PMA puede responder con rapidez debido a: i) su capacidad de reserva con los donantes y las ONG; ii) la disponibilidad, por adelantado, de recursos procedentes de los depósitos de reserva de los países y la desviación de envíos en ruta de recursos para proyectos de desarrollo del PMA; y iii) equipos de respuesta rápida.
  - d) El Programa dispone de una capacidad de transporte y logística enormemente especializada y rentable, que incluye: i) amplia capacidad de transporte marítimo, con sus propias disposiciones contractuales reconocidas internacionalmente, asesoramiento técnico en el transporte de cereales a granel y una red de agentes de expedición, intermediarios, inspectores técnicos y superintendentes; ii) frecuentes operaciones de transporte terrestre y aéreo/lanzamiento desde el aire; iii) conocimientos técnicos sobre la mejora y renovación de la infraestructura de transporte y logística; y iv) experiencia en la organización de corredores de seguridad para el transporte en situaciones de conflicto.
  - e) Su amplio mandato le permite realizar intervenciones en casos de catástrofes naturales y de situaciones de urgencia provocadas por el hombre, a favor de las poblaciones en sus países de origen y en los de asilo. El PMA puede actuar asimismo sin que medie una petición por parte de un gobierno, lo cual le permite prestar ayuda en situaciones de conflicto interno.
  - f) El Programa ha sido reconocido internacionalmente como coordinador de promesas de ayuda alimentaria, su distribución y los aspectos de logística correspondientes de todo tipo, elemento fundamental en la rentabilidad de la respuesta de socorro de urgencia.
  - g) El Programa dispone de conocimientos técnicos especializados en la compra de alimentos, que le permiten realizar adquisiciones locales, regiones o internacionales en condiciones rentables.
11. La rapidez de la respuesta de urgencia del PMA se basa en gran medida en la existencia de su programa de desarrollo. Cuando hay restricciones en estas actividades, no sólo aumenta la vulnerabilidad de las poblaciones con inseguridad alimentaria y disminuye su capacidad de afrontar las situaciones de urgencia, sino que se reduce la propia capacidad del PMA para establecer depósitos de reserva por adelantado. Además, las actividades de reconstrucción posteriores a las situaciones de urgencia son más difíciles.

## Transporte y logística

12. El PMA tiene una impresionante capacidad en materia de transporte y logística que todos reconocen, y son muchos los gobiernos y organizaciones de socorro, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, que piden al Programa asesoramiento técnico y ayuda en este sector.



13. La función logística actual del PMA consiste en: a) asegurar que las entregas de los suministros de alimentos para las actividades de desarrollo en todo el mundo se realicen de la forma más puntual y rentable posible; b) transportar artículos alimenticios y no alimenticios, así como pasajeros, en operaciones de las Naciones Unidas, bilaterales y de las ONG, conforme a acuerdos oficiales; c) realizar proyectos especiales a fin de crear capacidad local de transporte y logística; y d) realizar actividades de preparación logística.
14. Para abordar los principales problemas de suministro, el PMA realiza periódicamente intervenciones logísticas especiales, incluidas las telecomunicaciones correspondientes; proporciona servicios de asesoramiento logístico; o interviene para mejorar la infraestructura de transporte y logística. Estos esfuerzos sirven para respaldar la creación de capacidad local y el desarrollo a largo plazo de ésta, facilitando el movimiento de bienes y personas.
15. Como parte de un esfuerzo general para mejorar su capacidad de respuesta frente a las situaciones de urgencia, el PMA ha realizado actividades de preparación logística, por ejemplo, evaluaciones de la capacidad logística y planificación para imprevistos, acuerdos de disponibilidad inmediata y servicios agrupados.
16. El PMA ha actuado como coordinador de logística en las actividades de socorro en nombre de otras organizaciones en lugares tales como Afganistán, Angola, Mozambique y Sudán. Esto ha incluido la compra de equipo por cuenta de otras organizaciones operacionales, por ejemplo, generadores eléctricos para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR). Tanto en el Estudio Nórdico de 1990 como en la Evaluación Tripartita del Programa Mundial de Alimentos de 1994 se han recomendado una función más oficial del PMA en las actividades logísticas de socorro. En la Evaluación Tripartita de 1994 se aconsejaba lo siguiente:

"... que en los mecanismos centrales de coordinación del sistema de las Naciones Unidas, así como en los propios órganos rectores del Programa, se adopten medidas a fin de asignar al PMA un mandato en relación con la logística de todo el sistema para las situaciones de urgencia... Entre los puntos principales de dicho mandato podrían figurar el suministro de servicios de transporte, sobre la base de la recuperación de costos, a otras organizaciones de las Naciones Unidas, donantes bilaterales y ONG, incluidos artículos alimentarios y no alimentarios proporcionados con fines de socorro... la comprobación, cuando proceda, de que el funcionamiento de la infraestructura logística de la zona afectada es lo suficientemente bueno como para permitir que las operaciones de socorro se realicen con eficacia... (y) la coordinación de los aspectos logísticos de las operaciones de urgencia, en el marco del mandato de coordinación más amplio de las Naciones Unidas". Informe principal, pp. 101-102.
17. La capacidad de transporte y logística del PMA hace pensar en una posible ampliación de su función en el futuro con respecto a las situaciones de urgencia, en las que se haría cargo de los aspectos siguientes:
  - a) asumir oficialmente en todo el sistema la responsabilidad sobre todos los asuntos relacionados con la logística y el transporte, tanto de los artículos alimentarios



como no alimentarios, incluida la asistencia a los países a la hora de organizar su propio transporte;

- b) proporcionar servicios de logística y transporte sobre el terreno por lo que se refiere tanto a los artículos alimentarios como no alimentarios financiados y distribuidos por otras organizaciones operacionales;
- c) ampliar la colaboración en los proyectos de apoyo a la infraestructura de transporte y logística en la fase de socorro de las operaciones de urgencia con los principales ejecutores en materia de desarrollo, como son el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- d) ampliar las actividades entre organismos en la planificación logística para situaciones de urgencia.

### **Insumos no alimentarios**

18. La ayuda alimentaria es sólo un aspecto de las intervenciones de socorro. Hay una serie de insumos no alimentarios, como servicios sociales y sanitarios esenciales (es decir, agua, atención médica y educación), vivienda y apoyo a actividades generadoras de ingresos, que forman parte de una respuesta de socorro eficaz. Además, en el período posterior al de urgencia, tiende a aumentar la importancia relativa de los productos no alimentarios.
19. Los alimentos por sí solos no bastan para satisfacer las necesidades nutricionales de los beneficiarios. Sobre todo en las situaciones de refugiados y personas desplazadas, los alimentos se convierten en un importante mecanismo de intercambio, en muchos casos el principal. Es con frecuencia el único recurso disponible, por lo que los alimentos se utilizan para satisfacer otras necesidades básicas. Esto puede tener varios efectos negativos: puede repercutir en el estado nutricional de los beneficiarios, y la venta de grandes cantidades de ayuda alimentaria puede desestabilizar la economía local y minar los esfuerzos por promover la seguridad alimentaria. La venta de raciones de alimentos tampoco es un sistema eficaz para satisfacer las necesidades no alimentarias de los beneficiarios, a quienes sólo llega una mínima parte respecto de la cuantía total de la ayuda para la comunidad internacional.
20. Los alimentos de socorro que se suelen suministrar se han de elaborar y cocinar. El hecho de no haber atendido a esas necesidades ha producido daños en el medio ambiente (degradación de la tierra, contaminación del agua y deforestación), lo que ha socavado la seguridad alimentaria a largo plazo de las personas desplazadas y de las comunidades huéspedes que las acogen.
21. Sería conveniente identificar colaboradores potenciales y fidedignos para el suministro de artículos no alimentarios, en concreto de combustible y agua potable, atención médica, saneamiento, etc. El PMA podría obtener y entregar todos los artículos de la cadena alimentaria directamente relacionados con la elaboración de los alimentos (bidones, combustible, cocinas económicas y utensilios de cocina), a fin de asegurar la integridad de la aportación nutricional.





22. El PMA se ocupa de determinar las necesidades mundiales de ayuda alimentaria en nombre de la comunidad de socorro internacional, pero ningún organismo específico tiene a su cargo la identificación de las necesidades generales de artículos no alimentarios en situaciones de urgencia. Mediante un sistema mejor coordinado que el actualmente en vigor, en el que cada organismo solicita individualmente en su esfera de acción artículos no alimentarios, se podrían definir las necesidades a ese respecto y, de esa manera, facilitar la planificación y la obtención de recursos y eliminar la duplicación de esfuerzos.

### **Función en la preparación y la respuesta en casos de urgencia**

23. En 1995, el PMA creó oficialmente un marco conceptual para articular la función del Programa en las situaciones de urgencia y definir una estrategia de preparación y respuesta en casos de urgencia que integrase su capacidad y sus actividades actuales, con los componentes siguientes:
- a) conocimiento anticipado de las posibles urgencias y planificación de la respuesta, incluidos el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad, la colaboración con sistemas de alerta, la evaluación de la capacidad logística y las opciones de intervención y la planificación para imprevistos basada en modelos teóricos;
  - b) elementos para una respuesta inmediata, incluidos los equipos de respuesta rápida del PMA para poner en marcha programas de ayuda alimentaria en la primera fase de la operación de urgencia, reservas estratégicas de alimentos y equipo, mecanismos de disponibilidad inmediata (entre ellos, negociaciones sobre el acceso a bienes de defensa militar y civil) y servicios agrupados;
  - c) gestión eficaz de las situaciones de urgencia, a través de directrices, procedimientos, sistemas de información, preparación de informes, telecomunicaciones y capacitación en casos de urgencia para el mejoramiento de los recursos humanos.
24. El proyecto de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV) del PMA produce:
- a) análisis de la vulnerabilidad de las poblaciones destinatarias a la inseguridad alimentaria y su capacidad para afrontar casos de catástrofe; b) mapas de países o regiones con esas características; y c) mapas de los servicios logísticos del PMA y de las entregas de alimentos en curso. El PMA utiliza la información derivada del ACV y la comparte con otros colaboradores en el socorro para llegar mejor hasta los beneficiarios en situaciones de catástrofe, mejorar tanto la planificación de la estrategia a largo plazo como para imprevistos, contribuir a la identificación y formulación de proyectos de desarrollo y asesorar en la toma de decisiones sobre problemas de operaciones y de programación. El PMA coordina sus actividades de alerta y de ACV con el Sistema Mundial de Información y Alerta de la FAO (SMIA), el Sistema de Alerta de la Hambruna, financiado por el USAID, y el proyecto de cartografía de las zonas de riesgo del Save the Children Fund, del Reino Unido.
25. En la evaluación de los donantes de la ayuda de urgencia a Rwanda se concluyó que el apoyo para la preparación (planificación para imprevistos y evaluaciones de la capacidad) y las inversiones destinadas a aliviar las dificultades logísticas no habían sido suficientes; tampoco se habían puesto a disposición recursos para la



reconstrucción. En conjunto, aunque ahora la información de alerta suele ser tempestiva y exacta, ha habido problemas para recabar la voluntad política para movilizar recursos cuando se produce una situación de urgencia y la respuesta tardía ha supuesto la pérdida de vidas humanas y, en último término, gastos adicionales.

## **Función del PMA en la transición hacia la reconstrucción y el desarrollo**

26. Desde el primer momento posible, el PMA estudia la posibilidad de utilizar la asistencia alimentaria de socorro con fines de desarrollo, sobre todo en situaciones de urgencia prolongadas, a efectos de reponer los medios de sustento y los bienes y reducir la dependencia de la asistencia en curso. Entre los ejemplos cabe mencionar los siguientes:

- a) generación de empleo mediante alimentos por trabajo;
- b) programas de protección de semillas para actividades agrícolas en combinación con programas de reasentamiento o recuperación tras la sequía. Los alimentos de socorro se distribuyen antes de la recolección para evitar el consumo de las semillas a causa de la escasez y la recolección prematura de los cultivos;
- c) satisfacción de las necesidades nutricionales durante un período de tiempo limitado, para estimular el reasentamiento, la repatriación o la reintegración de los refugiados y las personas desplazadas dentro del país, así como la desmovilización de los soldados, hasta que puedan producir sus propios alimentos u obtener ingresos;
- d) alimentos por trabajo para la reconstrucción después de los conflictos de la infraestructura dañada por la guerra (dispensarios, escuelas y caminos) y de los bienes productivos (mejora/clareamiento de tierras, estanques para peces, etc.);
- e) alimentos por trabajo para la infraestructura rural (caminos para facilitar el desplazamiento de personas y mercancías; recursos hídricos, tales como pozos y estanques; acequias de riego y lucha contra las inundaciones; y proyectos de conservación del suelo y de repoblación forestal) y desarrollo agrícola con objeto de facilitar la reintegración y crear bienes que permitan atenuar los efectos de futuras catástrofes;
- f) suministro temporal de ayuda alimentaria en lugar de sueldo a maestros, agentes de salud, etc.. para estimular la reanudación de los servicios sociales esenciales en la fase de reconstrucción posterior a la guerra;
- g) transición de la distribución general de alimentos: i) a la alimentación de grupos vulnerables seleccionados a fin de crear redes de seguridad social; y ii) a proyectos ordinarios de desarrollo del PMA;
- h) creación de mercados sociales mediante cupones de alimentos y tiendas de racionamiento, para proteger a la población pobre de la conmoción producida por la reactivación del sistema de mercado comercial;



- i) compra local de alimentos y uso de comerciantes locales para la monetización, compra, almacenamiento y transporte de alimentos, con objeto de estimular la recuperación de la agricultura local y los sectores comerciales después de los conflictos.
27. En la fase de recuperación posterior a la urgencia, la disponibilidad oportuna de semillas y aperos es fundamental para reanudar la producción de alimentos y reducir la dependencia de la ayuda alimentaria. La FAO debería identificar las necesidades de semillas que se produjeran después de las situaciones de urgencia, así como las especificaciones técnicas de las semillas y los aperos. Se ha asignado a diversos organismos la tarea de obtener recursos y entregar semillas y aperos. El PMA podría comprar y entregar estos artículos dondequiera que fueran necesarios.
28. La seguridad alimentaria es una condición previa básica para la paz y la recuperación económica. La ayuda alimentaria desempeña una función fundamental para encauzar la energía de la población hacia las actividades de reconstrucción, pero por sí sola no puede generar un ritmo de desarrollo que sea autosuficiente. Se debe buscar la manera de establecer vínculos más estrechos con los organismos tradicionales de desarrollo, tales como el Banco Mundial y el PNUD, en relación con el apoyo para la reparación y reconstrucción de infraestructura, incluso durante la fase de urgencia de una operación, y posteriormente durante la recuperación y reconstrucción.

### **Aumento de la capacidad local y los mecanismo para hacer frente a los problemas (Cuestión nº 1)**

29. Un factor determinante primordial de la eficacia y la sostenibilidad de la ayuda humanitaria es la medida en que aumenta (o reduce) la capacidad local y los mecanismos para afrontar crisis en el futuro. Las autoridades y las comunidades locales son, en último término, responsables de guiar e impulsar los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo, por lo que es fundamental que cuenten con poder de decisión.
30. En la planificación y ejecución de las actividades de socorro y reconstrucción, el PMA trata de contratar ONG y expertos locales y de que la comunidad beneficiaria participe en el intento de llegar a los más necesitados, así como en crear capacidad para las actividades de desarrollo una vez que la fase aguda de la urgencia haya pasado. El apoyo a los gobiernos locales y las ONG consiste en asistencia técnica, capacitación, suministro de equipo, formulación de proyectos para mejorar la infraestructura y sistemas para el transporte, almacenamiento y manipulación de alimentos. El PMA contribuye asimismo a crear capacidad local de alerta (personal capacitado, conjuntos de datos, sistemas y equipo) mediante sus actividades de ACV.
31. **Mecanismos para hacer frente a los problemas.** Las evaluaciones de la vulnerabilidad del PMA proporcionan un conocimiento más profundo de los mecanismos para hacer frente a los problemas y ayudan a preparar intervenciones para fortalecerlos, facilitan el acceso de la población pobre a los alimentos y protegen bienes fundamentales, como el ganado y las semillas.



32. **Participación comunitaria.** El PMA busca la manera de mejorar la participación comunitaria en los siguientes aspectos de sus operaciones de socorro: a) identificación de las necesidades; b) mayor sensibilización sobre el derecho a los alimentos entre los beneficiarios, a fin de lograr una responsabilidad y una equidad máximas en la distribución; c) cooperación en el registro y la evaluación de las necesidades de ámbito familiar; d) diseño de operaciones; e) identificación de criterios de selección y de grupos vulnerables; f) vigilancia de las distribuciones de ayuda alimentaria; y g) evaluación de programas. La conexión del PMA con la comunidad tiene lugar de diversas maneras, tales como reuniones con los ancianos o los dirigentes locales, las ONG locales que colaboran en la ejecución y los representantes de asociaciones comunitarias y grupos de mujeres; contacto directo con los beneficiarios de la ayuda alimentaria o comités formados por representantes de todos estos grupos.
33. La evaluación de los progresos realizados en la creación de capacidad, los mecanismos para hacer frente a los problemas y la participación comunitaria es más difícil que el recuento de las toneladas de los alimentos suministrados. Sin embargo estos aspectos no reciben el mismo apoyo de los donantes. El PMA se ha comprometido oficialmente a introducir cambios fundamentales en las políticas, prácticas y estructuras institucionales para abordar cuestiones como las relativas a las diferencias por razón de sexo, la participación comunitaria y otras igualmente importantes, pero se encuentra con la limitación de su capacidad.
34. La capacidad para hacer frente a los problemas locales y la seguridad alimentaria de los refugiados y las personas desplazadas dependen muchas veces de la generosidad de la población huésped con respecto al suministro de recursos (tierras y, con frecuencia, semillas y aperos, combustible, agua y empleo). No se ha dedicado la atención ni el apoyo financiero necesarios a los efectos que las concentraciones masivas de poblaciones desplazadas tienen sobre el medio ambiente, los bienes y el sustento de la población local que las acoge. Si bien no cabe duda de que los recursos disponibles deben utilizarse prioritariamente para salvar vidas humanas expuestas a riesgos, el hecho de hacer caso omiso de dicha cuestión puede provocar tensiones entre las personas refugiadas o desplazadas y las poblaciones que las acogen como resultado de la competencia por los recursos. Habría que considerar la posibilidad, cuando proceda, de ampliar también a la población local los servicios sociales que se proporcionan a través de las operaciones de socorro.

### **III. CAPACIDAD DE RESPUESTA - se trata en la Sección II.**

### **IV. RECURSOS - se trata en la Sección II.**

### **V. COORDINACION (Cuestión nº 6)**

35. El PMA desempeña una importante función como coordinador de la ayuda alimentaria de socorro, principalmente a través de su función de evaluación, recopilación y difusión de información sobre las necesidades mundiales de ayuda alimentaria y la gestión local de los datos sobre entregas y almacenamiento. A pesar de los esfuerzos por mejorar el intercambio de información acerca de las respectivas operaciones sobre el terreno, siguen produciéndose, ocasionalmente, algunas



- duplicaciones que hacen que las operaciones se retrasen y sean menos rentables debido a que la ayuda alimentaria se canaliza a través de numerosos organismos sin informar al Programa.
36. A la hora de planificar y realizar intervenciones de socorro, el PMA cuenta con una gran variedad de colaboradores para integrar los recursos de la ayuda alimentaria en un enfoque mundial y general con objeto de cubrir las necesidades de urgencia. La cooperación consiste en una división del trabajo basada en las ventajas comparativas respectivas y la sincronización de las funciones de planificación y obtención de recursos. Sin embargo, una buena cooperación con otros participantes en el sector del socorro no sustituye en modo alguno el mecanismo de coordinación necesario para asegurar que las diferentes aportaciones se proporcionen de manera consistente y oportuna.
37. En condiciones ideales, la coordinación se ha de centrar en la planificación estratégica, el intercambio de información, la unificación de los llamamientos, la asistencia mediante la movilización de recursos, la preparación de políticas unificadas sobre problemas de interés común y la capacitación conjunta. En situaciones de conflicto, las disposiciones relativas a la coordinación deben abarcar el socorro, el mantenimiento de la paz y los aspectos políticos de las operaciones.
38. Sin embargo, la gestión de la coordinación debe ser adecuada para conseguir que la rentabilidad, la eficacia y los efectos sean máximos. Desde el punto de vista de los organismos, requiere el compromiso de una cantidad considerable de tiempo del personal y de recursos para la preparación de informes, reuniones, y evaluaciones y llamamientos de varios organismos. Habría que estudiar la manera de reducir la carga, tanto a nivel central como en los organismos, por ejemplo mediante un mayor uso de la tecnología existente para celebrar teleconferencias y la racionalización de las necesidades de información.
39. En ocasiones ha creado confusión la multiplicación de mecanismos de coordinación y jerarquías en la toma de decisiones en los países y a nivel central. Aparte de los coordinadores de ayuda humanitaria nombrados por el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH), el Secretario General, la OACNUR y otros organismos han nombrado en ocasiones enviados especiales.

## **Intercambio de información y telecomunicaciones**

40. Para desempeñar con eficacia su función de coordinar las entregas de ayuda alimentaria de urgencia, el PMA se basa en otros organismos de las Naciones Unidas, donantes bilaterales y ONG, además de su propia red, para obtener información precisa y actualizada. Con objeto de facilitar el intercambio de información, se necesitan sistemas de información comunes y redes de telecomunicaciones compatibles. En la cooperación interinstitucional en materia de telecomunicaciones están surgiendo nuevas e interesantes tendencias. El PMA ha participado en las actividades del Comité entre organismos de Coordinación de las telecomunicaciones, convocado por la División de Servicios Electrónicos de la Secretaría de las Naciones Unidas, para abordar una serie de temas con el fin de normalizar e interconectar los sistemas de telecomunicaciones de las Naciones Unidas. Se están dando los primeros pasos para determinar los tipos de equipo o sistemas que utilizan los organismos,



mediante la preparación de bases de datos sobre el equipo de radiocomunicaciones en ondas métricas y decamétricas y su capacidad, así como el uso del satélite INMARSAT. Se están realizando progresos en el establecimiento de una red de satélites "de poco tráfico" de las Naciones Unidas para compartir los recursos de telecomunicaciones entre organismos. Se está estudiando la posibilidad de utilizar los servicios de la red de satélites de acceso múltiple INTELSAT DAMA, actualmente en fase experimental, a fin de reducir el costo al mínimo y conseguir la máxima fiabilidad en la transmisión de voz y datos.

41. Los esfuerzos del DAH por establecer una red electrónica que permita compartir de manera instantánea la información de urgencia de uso operacional entre los organismos de socorro, a través del proyecto ReliefWeb (red de socorro), facilitará enormemente la coordinación de la evaluación, la planificación, la intervención y la movilización de recursos mediante llamamientos publicados por medios electrónicos. El PMA ha participado activamente en su preparación y ha cedido personal al DAH para que contribuya a la puesta en marcha de este importante proyecto. Todas las organizaciones de socorro deberían crear un espacio en la red mundial (World-Wide Web) de Internet como mecanismo para intercambiar información mediante la ReliefWeb. Sería útil un canal de comunicación restringido para uso de los profesionales del socorro, que les permita tratar confidencialmente asuntos operacionales delicados, y que podría crearse en el marco de este mecanismo.
42. Se necesitan mecanismos administrativos para apoyar las iniciativas entre organismos relativas a las telecomunicaciones y el intercambio de información y una mentalidad de gestión que las favorezcan. Se deben preparar protocolos complementarios de acuerdo con el tipo de información que se va a intercambiar, con qué frecuencia y a qué nivel (es decir, en los países, las oficinas regionales o la Sede), tal vez mediante el Comité entre Organismos de Coordinación de las Telecomunicaciones entre Organismos, en cooperación con el DAH.

## Cooperación con el DAH

43. El DAH se creó específicamente para mejorar la coordinación del socorro en el sistema de las Naciones Unidas. El Comité Permanente entre Organismos (IASC), su grupo de trabajo y varios grupos de acción han actuado como órganos para la adopción de decisiones sobre intervenciones importantes y como canales para la preparación de directrices de políticas sobre cuestiones de interés para las operaciones de socorro y sobre los mecanismos de coordinación. El DAH coordina la preparación de llamamientos unificados y algunas misiones de evaluación entre organismos, con vistas a promover una respuesta integrada y general de los organismos de las Naciones Unidas (y con frecuencia de las ONG) frente a situaciones de urgencia complejas. El DAH desempeña también una importante función en la recopilación y difusión de la información a través de diversos mecanismos, tales como reuniones de comités y grupos de acción, publicaciones y la red ReliefWeb. La participación del DAH en esta función permite identificar las necesidades humanitarias que quedan inatendidas por no estar comprendidas en ninguno de los mandatos de los diversos colaboradores. Sin embargo, la posibilidad de resolver esas deficiencias depende ahora de la voluntad de los donantes y de la capacidad de los organismos de las Naciones Unidas.



44. La introducción de un procedimiento de llamamiento unificado (PLLU) ha promovido un enfoque coordinado en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas en cuanto a la programación y obtención de recursos para las operaciones de urgencia. Ha dado también a la comunidad de donantes un panorama mundial de las necesidades de socorro, lo que ha permitido establecer prioridades entre los sectores de la asistencia y los diferentes organismos. El PLLU ha contribuido asimismo a que la comunidad internacional preste atención a las necesidades que se plantean después de las urgencias en la transición del socorro a la reconstrucción de ésta y al desarrollo a largo plazo. El DAH está terminando una evaluación de la eficacia del proceso de movilización de fondos desde el punto de vista financiero y de procedimiento. Se espera determinar así en qué medida se pueden mejorar y potenciar aún más el PLLU y las directrices presentes para la preparación de los llamamientos.
45. Los resultados obtenidos por el DAH a la hora de asegurar una realización consistente de las actividades de socorro sobre el terreno, mediante la designación de coordinadores de la ayuda humanitaria, han sido desiguales. Con frecuencia es difícil establecer una diferencia entre las responsabilidades operacionales y la mera función de coordinación; y a veces, resulta una ventaja para los organismos operacionales asumir la dirección tanto de los aspectos de coordinación como de la ejecución de las operaciones de socorro.
46. Por ejemplo, la función del DAH como Coordinador General de las Naciones Unidas para el Material de Defensa Civil y Militar (MDCM), a través de la Dependencia de Defensa Civil y Militar (DDCM), podría ser valiosa. Comprende la coordinación de todas las solicitudes de los organismos de socorro de las Naciones Unidas a los donantes para obtener dicho material y utilizarlo en las respuestas de socorro. La DDCM ha preparado una serie normalizada de "módulos de servicios" con terminología y presentación comunes para facilitar el acceso a dicho material. El PMA delega en la DDCM la mayoría de las interacciones del Programa con donantes militares.
47. Otro ejemplo se refiere a la función del DAH en la movilización de recursos. Su actuación en esta esfera debería ser de apoyo e intercambio de información sobre las necesidades globales en un proceso de planificación y establecimiento de prioridades coordinado por el DAH, pero la movilización en nombre de otros organismos podría crear confusión.
48. También es necesario disponer de criterios para establecer un orden de prioridades en el PLLU a fin de que la intervención de urgencia se centre en las necesidades fundamentales. El proceso es a veces laborioso y, habida cuenta del largo tiempo de tramitación necesario para movilizar la ayuda alimentaria, a veces ha dado lugar a que el PMA (y la OACNUR) haga llamamientos por anticipado para asegurarse de que la ayuda alimentaria se recibe a tiempo. Esto en ocasiones ha llevado a discrepancias entre la información contenida en los llamamientos anticipados del PMA y la de los llamamientos unificados del DAH. Por consiguiente, es necesario realizar un examen del PLLU, teniendo en cuenta estos problemas.



## **Cooperación con otros participantes: elaboración de memorandos de acuerdo (Cuestión nº 4)**

49. El PMA y la OACNUR reconocen que la ayuda alimentaria desempeña una función primordial para la supervivencia de los refugiados y, normalmente, constituye dos tercios de las aportaciones globales de socorro, por lo que han cultivado a lo largo de los años una relación estrecha y complementaria en las operaciones de alimentación de los refugiados y repatriados. El marco de esta relación es el Memorando de Acuerdo (MA) sobre las disposiciones para la cooperación en las operaciones de alimentación de refugiados, repatriados y personas desplazadas en el interior del país, reconocido, por lo general, como un ejemplo particularmente satisfactorio de coordinación entre organismos de las Naciones Unidas. La coordinación de las operaciones de urgencia se realiza también a través de misiones conjuntas de evaluación de las necesidades de ayuda alimentaria con organismos de las Naciones Unidas, ONG y gobiernos, reuniones de grupos de acción en la Sede, y exámenes y consultas sobre el terreno.
50. En el Memorando con la OACNUR se define claramente la división de todas las responsabilidades en cuanto a programación y operaciones. El PMA tiene a su cargo la obtención de recursos y la entrega de alimentos básicos (incluidas las mezclas de alimentos enriquecidos) y el costo del transporte interno, almacenamiento y manipulación hasta el punto de entrega a los colaboradores en la distribución nombrados por la OACNUR.<sup>1</sup> La OACNUR se encarga de: a) el suministro de alimentos complementarios; b) la distribución final de todos los productos alimentarios a los beneficiarios y la supervisión de dicha distribución; c) la vigilancia nutricional; d) la administración de los alimentos (transporte y almacenamiento) después del punto de entrega; y e) todos los costos de los alimentos y el transporte y logística correspondientes cuando el número de beneficiarios sea inferior a 5 000. La responsabilidad de evaluar las necesidades, incluida la determinación del número de refugiados que necesitan asistencia, se comparte.
51. Un aspecto que en ocasiones da lugar a malentendidos es la división de responsabilidades en la entrega de alimentos, siendo el PMA el encargado de suministrar los alimentos hasta un punto de entrega establecido y la OACNUR de su distribución final a los beneficiarios por conducto de otros colaboradores, fundamentalmente ONG. Los problemas inherentes que se derivan de dividir una función tan importante entre dos organismos se han puesto de manifiesto últimamente en la evaluación de la ayuda de urgencia a Rwanda realizada por los donantes. Esta división de responsabilidades ha creado dificultades en el intercambio de información, la rendición de cuentas, la preparación de informes y la gestión de la entrega de alimentos, y, en ocasiones ha provocado que algunos aspectos queden sin tratar o se traten sólo parcialmente. Además, este acuerdo supone que los gastos de entrega y distribución se dividen entre los organismos y las ONG.
52. El PMA y el UNICEF colaboran sobre el terreno en la realización de algunos programas de alimentación complementaria para operaciones de urgencia y en la

---

<sup>1</sup> En algunos casos, el PMA se ocupa de la distribución.





administración conjunta de la Operación Supervivencia en el Sudán. Sin embargo, la mayor parte de las iniciativas conjuntas son de carácter esporádico. Se están manteniendo negociaciones para redactar un nuevo Memorando en el que se sienten las bases para la división de responsabilidades y se aproveche lo mejor de ambas organizaciones. Tanto el UNICEF como el PMA prestan asistencia fundamentalmente a grupos vulnerables, y las funciones de ambas organizaciones son, o deberían ser, complementarias. De las conversaciones mantenidas hasta ahora cabe concluir que el UNICEF se está esforzando por definir su función en las situaciones de urgencia y que, una vez concluidas, se puede llegar a propuestas concretas de colaboración.

53. La colaboración con la FAO viene de antiguo y aparece expuesta en los Textos Básicos del Programa. El Director General de la FAO aprueba conjuntamente con el Director Ejecutivo todas las operaciones de urgencia en las que el costo de los alimentos supera los tres millones de dólares EE.UU. En dichas operaciones, el SMIA de la FAO ha sido de un valor inestimable, al suministrar datos sobre sequías inminentes. El PMA organiza misiones de evaluación conjunta con la FAO a países cuyo suministro de alimentos se ha visto afectado por catástrofes naturales, en particular sequías. Estas evaluaciones han ayudado a definir la magnitud de la urgencia y fueron decisivas para que intervenciones en operaciones como la de la Sequía en el Africa Austral de 1992 hayan tenido éxito. Cada vez se pide con mayor frecuencia a las dependencias de ACV del PMA en los países que ayuden a las misiones de evaluación FAO/PMA a través de la recopilación y el análisis de datos antes de la llegada de la misión. Al mismo tiempo, la FAO presta asistencia en la preparación de series de datos relativos a las actividades de ACV y de seguridad alimentaria.
54. La colaboración entre el PMA y las ONG es amplia en el sector de las operaciones de socorro de urgencia, donde las ONG ayudan con frecuencia en calidad de colaboradores de ejecución, en la distribución y seguimiento de los productos de socorro del PMA y su participación también es creciente en la evaluación conjunta de las necesidades. La primera consulta entre el PMA y las ONG sobre cuestiones fundamentales y el primer Memorando con una ONG colaboradora (Servicios Católicos de Socorro) sobre la respectiva división de responsabilidades se concluyeron en 1995. Se prevé establecer nuevos Memorandos en 1996. Si bien la colaboración con las ONG es excelente, ocasionalmente hay problemas en relación con la idea de la ayuda, sobre todo debido a las grandes esperanzas que tienen depositadas las ONG en la capacidad del PMA para obtener alimentos y a la variedad y cantidad de las raciones de alimentos que se han de proporcionar.
55. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tiene el mandato de mediar en situaciones conflictivas desde una posición aceptada por todos de estricta neutralidad. El PMA tiene una relación especial con el CICR y sus colaboradores en los países y está a punto de concluir un intercambio de cartas para potenciar la cooperación en situaciones de urgencia entre el PMA y la CICR con respecto a la evaluación de las necesidades de alimentos de socorro, la garantía de la complementariedad de los programas, el intercambio de información y las consultas, y las condiciones para la compra y el intercambio de alimentos.
56. Habida cuenta de la interrelación entre las causas y consecuencias de las situaciones de urgencia complejas, las acciones humanitarias no pueden ser totalmente



eficaces a menos que formen parte de una estrategia general de paz, seguridad y derechos humanos. En algunas situaciones se pide ayuda militar a fin de proteger los convoyes y a los trabajadores que se ocupan de la ayuda y crear las condiciones adecuadas para el suministro de la ayuda humanitaria. El PMA ha participado en prácticas de simulación con las fuerzas armadas para la planificación y entrega de ayuda humanitaria y ha establecido vínculos con el proyecto del DAH sobre alerta humanitaria, el Centro de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y los planificadores de desplazamientos de la OTAN en Bosnia para compartir datos sobre los convoyes y envíos. El PMA ha comenzado también a negociar los mecanismos de disponibilidad inmediata para el acceso sin demora al MDCM de reserva de personal y equipo.

57. Una de las consecuencias más graves del aumento de las situaciones de urgencia relacionadas con conflictos es la proliferación de minas terrestres, que siguen obstaculizando las operaciones de socorro y reconstrucción del PMA, a menudo hasta mucho tiempo después de terminado el conflicto. Debido a su función operacional en la distribución de alimentos y la presencia sobre el terreno, el PMA ha intervenido en algunas ocasiones en actividades especiales de remoción de minas e información sobre su peligro, incluso con suministro de equipo, apoyo logístico y distribución de ayuda alimentaria en lugar de salarios a los levantaminas locales. En su labor de remoción de minas, el PMA recurre a la subcontratación o la coordinación de especialistas, como por ejemplo unidades de las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz o de las fuerzas armadas nacionales, y a equipos de remoción de minas contratados. Algunos otros organismos, en particular el DAH también han llevado a cabo actividades de este tipo, y sería muy útil llegar a un acuerdo sobre las iniciativas en este sector.
58. El personal internacional de asistencia humanitaria se está convirtiendo cada vez más en objetivo directo de la guerra en las situaciones complejas de urgencia actuales. Desde 1990, la mayoría de los casos de lesiones y muertes de funcionarios del PMA en el servicio se han debido a accidentes relacionados con la seguridad. La manera de mejorar la planificación, capacitación y difusión de información sobre seguridad sigue siendo un problema grave que es preciso examinar en el seno del sistema de las Naciones Unidas.

### **Función del PMA a efectos de atender las necesidades de las personas desplazadas en el interior del país (PDI)**

59. En las situaciones de urgencia en el país de origen, el PMA se encarga de la ayuda alimentaria a las PDI por medio del gobierno o las ONG. Esta asistencia puede adoptar la forma de distribución gratuita de alimentos de socorro y programas de reconstrucción, recuperación y desarrollo. Además, el PMA, en cooperación con la OACNUR, proporciona alimentos en programas de repatriación a los refugiados que regresan. La OACNUR y el PMA tienen funciones bien definidas respecto de la prestación de asistencia a los refugiados en el país de asilo. La OACNUR ha aumentado su función en la ayuda a las PDI, quienes potencialmente pueden convertirse en refugiados. El PMA puede ocuparse de las necesidades de alimentos, dondequiera que se registren, ya sea para PDI o para refugiados o repatriados. El UNICEF, la FAO y la OMS han intervenido en programas de recuperación



- orientados a personas desplazadas en el interior del país en los sectores de las semillas y los aperos, el agua, la salud y programas especiales de alimentación en circunstancias particulares.
60. El acceso de las PDI a la asistencia material y la protección es con frecuencia menos seguro que el de los refugiados, por los siguientes motivos:
- a) En el momento presente se carece de una responsabilidad institucional clara para asegurar la protección internacional y la posibilidad de atender a las necesidades materiales de las PDI. Al igual que en las situaciones de refugiados, la respuesta a los desplazamientos dentro del país es compleja. Hay que abordar los aspectos de la prevención y solución de los conflictos, la protección y la asistencia de socorro/material y facilitar soluciones duraderas mediante la reconstrucción y el reasentamiento. La asistencia a las personas desplazadas en el interior del país se presta en la actualidad caso por caso.
  - b) La soberanía nacional limita la labor de protección de la seguridad física y los derechos humanos de las PDI, así como el acceso para entregarles la ayuda. Las poblaciones desplazadas dentro del país siguen bajo el control de las autoridades nacionales y con frecuencia sus propios gobiernos niegan la existencia de sufrimientos o no los reconocen.
  - c) Al no haber cruzado una frontera internacional, las personas desplazadas dentro del país tienen más probabilidades de seguir siendo vulnerables a la causa que motivó su desplazamiento, habitualmente un conflicto civil, por lo que su situación se caracteriza por una mayor inestabilidad e inseguridad que la de los refugiados que han obtenido asilo.
  - d) Tal vez termine siendo necesario examinar los criterios de la comunidad internacional en cuanto a la soberanía y el derecho a la intervención humanitaria, a fin de conseguir un acceso satisfactorio a las PDI.
61. El sistema actual de respuesta a una situación de urgencia de desplazamiento dentro del país se basa en lo que es necesario hacer más que en una interpretación oficial de los mandatos. El marco de intervención es flexible y se ajusta a cada circunstancia. El PMA se está ocupando satisfactoriamente de la distribución final y la supervisión de la ayuda alimentaria para las PDI mediante acuerdos con las ONG que colaboran en la ejecución. En algunos casos, la necesidad de alimentos puede ser la más apremiante (PMA), en otros, puede que sean las de cobijo y protección (OACNUR).
62. Aunque el sistema actual funciona, se puede mejorar designando para cada situación un organismo principal que dirija las operaciones, a fin de:
- a) organizar las evaluaciones de las necesidades, como por ejemplo protección; alimentos; enseñanza; saneamiento, agua y atención sanitaria; semillas, aperos y extensión agraria; etc., en nombre de la comunidad que se ocupa del socorro;
  - b) coordinar todo el apoyo técnico y los servicios a las PDI;



- c) negociar con el gobierno y las autoridades locales.
63. El organismo principal deberá tener:
- a) una función y una capacidad de respuesta previsibles y fiables ante las situaciones de urgencia;
  - b) la presencia operacional necesaria sobre el terreno;
  - c) capacidad para actuar sin que lo pida el gobierno y en las zonas en las que éste tal vez no esté reconocido;
  - d) una capacidad permanente de respuesta rápida para las situaciones de urgencia;
  - e) capacidad para intervenir en los programas de reconstrucción.
64. Dado su mandato en relación con la asistencia en situaciones de conflicto, el CICR ha de desempeñar una función importante en la protección de las PDI, pero su constitución no le permite realizar programas de asistencia a largo plazo.
65. El Coordinador del Socorro de Emergencia podría preparar: a) parámetros sobre los mecanismos de colaboración y la división del trabajo entre los organismos de las Naciones Unidas para hacer frente a las necesidades de las PDI; y b) procedimientos para determinar el organismo operacional principal.

### **Cooperación entre departamentos**

66. Aunque la creación del DAH ha contribuido a la coordinación entre organismos de las actividades de socorro, sigue faltando un foro para dicha coordinación que comprenda las cuestiones políticas y militares de la preparación, planificación y respuesta ante las situaciones de urgencia. Los mecanismos de coordinación establecidos recientemente por el DAH con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y el Departamento de Asuntos Políticos podrían ampliarse para incluir consultas regulares con los organismos operacionales, el Asesor de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad.

## **VI. EVALUACION Y CAPACITACION - se trata en la Sección II.**

---

### **OBSERVACIONES FINALES**

67. En general, se han registrado progresos notables en la respuesta internacional a las situaciones de urgencia durante los años posteriores a la sequía de la región subsahariana en 1984/85, que constituyó una línea divisoria y una lección para los gobiernos, los organismos, las ONG y los donantes por igual. A partir de entonces, la comunidad internacional ha dado un gran paso en su capacidad de respuesta, mediante el apoyo a los organismos operacionales y las ONG, de acuerdo con las



recomendaciones derivadas de esa experiencia; las medidas presupuestarias internas y la planificación anticipada; la atención a los sistemas de alerta y las medidas de preparación; y el estudio de la posibilidad de utilizar los medios militares disponibles para las intervenciones de socorro.

68. Los mecanismos de coordinación han evolucionado más lentamente, pero la creación del DAH en sustitución del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Desastre (UNDRO) representó un grande avance en el sentido apropiado. La complejidad de las situaciones de urgencia en los últimos años, y particularmente los aspectos de política y de seguridad, han hecho que sea difícil determinar hasta qué punto los nuevos mecanismos han solucionado los problemas antiguos de contar con una respuesta verdaderamente coordinada. No cabe duda de que las situaciones de urgencia futuras serán diferentes y pueden requerir otras soluciones distintas. En conjunto, sin embargo, el "sistema" no ha fracasado en las crisis importantes recientes, y la evaluación de Rwanda (por los donantes) da testimonio de que el mecanismo de respuesta de urgencia es capaz de contener los efectos potencialmente desastrosos de las catástrofes, ya sean naturales o provocadas por el hombre. El PMA se ha adaptado en este ámbito a las nuevas realidades (como se describe en este documento), pero admite que siguen siendo necesarias nuevas mejoras para proteger al mundo de los riesgos del hambre, la malnutrición y la inanición como consecuencia de esas calamidades.



**ANEXO I**

1995/56. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas

El Consejo Económico y Social,

Reafirmando los principios rectores para la prestación de asistencia humanitaria tal como se describen en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991,

Recordando las demás resoluciones pertinentes de la Asamblea General, en particular las resoluciones 47/168, de 22 de diciembre de 1992, 48/57, de 14 de diciembre de 1993, y 49/139 A, de 20 de diciembre de 1994, así como las conclusiones convenidas pertinentes de la serie de sesiones de coordinación del período de sesiones sustantivo de 1993 del Consejo Económico y Social<sup>146</sup>

Tomando nota del informe del Secretario General,<sup>147</sup>

Tomando nota de las diferencias y las limitaciones de la capacidad de los diferentes organismos, organizaciones, programas y fondos del sistema de las Naciones Unidas para enfrentar en forma efectiva, amplia y coordinada la necesidad de preparación y de respuesta humanitaria, así como de prevención, rehabilitación, recuperación y desarrollo, de conformidad con sus mandatos,

Reconociendo la necesidad de examinar y reforzar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para prestar asistencia humanitaria,

1. Pide al Secretario General que, en estrecha cooperación con las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas presente, en la fecha que determine el Consejo en su período de sesiones sustantivo de 1996, un informe amplio y analítico, que contenga opciones, propuestas y recomendaciones para examinar y reforzar todos los aspectos de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la asistencia humanitaria;

2. Decide, para facilitar dicho proceso:

a) Alentar a los gobiernos a que velen por la coherencia en las instrucciones que se den a los órganos rectores de los organismos, las organizaciones, los programas y los fondos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas con miras a mejorar la coordinación y la eficiencia de la asistencia humanitaria prestada por el sistema de las Naciones Unidas;

---

<sup>146</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No.3 (A/48/3/Rev.1), cap. III, secc., A.

<sup>147</sup> A/50/203-E/1995/79 y Add.1.



b) Instar a los órganos rectores de las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que examinen, durante el período que va de 1995 a 1997, las cuestiones relativas al papel y las funciones operacionales, así como la capacidad operativa y financiera, de sus respectivas organizaciones para responder, dentro de sus atribuciones, en el contexto de programas humanitarios amplios y generales, teniendo presente la sección VII del anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General y la lista indicativa de cuestiones contenidas en el anexo de la presente resolución;

c) Pedir al Secretario General y a los organismos, las organizaciones, los programas y los fondos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas que incluyan en los informes que presenten al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 1996 una sección relativa a los progresos hechos en el examen de esas cuestiones y a la plena aplicación de la resolución 46/182 de la Asamblea General;

3. Exhorta al Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría a que, en este contexto, convoque reuniones periódicas, oficiosas y abiertas de información con los Estados Miembros, los Estados observadores, las organizaciones intergubernamentales y otras organizaciones pertinentes acerca del examen de las cuestiones anteriormente mencionadas, a fin de asegurar que se traten de forma coherente y se incluyan adecuadamente en el informe del Secretario General.

57ª sesión plenaria  
28 de julio de 1995

#### Anexo

### LISTA INDICATIVA DE CUESTIONES QUE HAN DE EXAMINAR LOS ORGANOS RECTORES DE LOS ORGANISMOS, LAS ORGANIZACIONES, LOS PROGRAMAS Y LOS FONDOS CORRESPONDIENTES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Medidas concretas para aumentar la capacidad local y los mecanismos encaminados a hacer frente a los problemas.

Papel y funciones operacionales de cada organización en las situaciones de orden humanitario con respecto a la prevención, la preparación, la respuesta humanitaria, la rehabilitación, la recuperación y el desarrollo, en la medida en que sean aplicables.

Efectos de la asignación de recursos sobre la relación entre necesidades correspondientes al salvamento de vidas, la prevención, la preparación y la recuperación.

Desarrollo de memorandos operativos de entendimiento entre diferentes organizaciones para asegurar los vínculos entre las actividades operacionales de los actores correspondientes y la coherencia de esas actividades.

Capacidad operacional y financiera de cada organización para actuar en forma oportuna y eficaz en relación con su papel y sus atribuciones.



Consecuencias prácticas para cada organismo de su plena participación en la programación coordinada del Departamento de Asuntos Humanitarios y en los llamamientos consolidados conexos.

Desarrollo de estrategias para la formación amplia del personal, incluidos logros interinstitucionales de capacitación.

Presentación de informes, tanto operacionales como financieros, y evaluación de los programas realizados.

Procedimientos administrativos y de otro orden que aporten flexibilidad y faciliten una respuesta rápida.

Nivel de delegación de autoridad sobre el terreno.

---

#### Lagunas e incongruencias identificadas por el grupo de trabajo del IASC

1. Coordinación de las actividades humanitarias
2. Vigilancia de los derechos humanos y actividades al respecto
3. Movilización de recursos (asuntos financieros)
4. Mejoramiento de los recursos humanos, capacitación de personal y seguridad de los funcionarios
5. Evaluación y responsabilidad
6. Transición del socorro al desarrollo y sostenibilidad
7. Personas desplazadas en el interior del país





## ANEXO II

**RESOLUCION 1995/56 DEL ECOSOC - CUESTIONES 1, 2, 4 Y 6  
RESUMEN DE LOS PUNTOS PRINCIPALES Y PROPUESTAS**

**Ventajas del PMA**

- a) los alimentos salvan vidas y pueden llegar directamente a las víctimas de catástrofes;
- b) mandato doble sobre desarrollo y socorro;
- c) respuesta rápida de urgencia mediante mecanismos de disponibilidad inmediata, depósitos de reserva de recursos y equipos de respuesta inmediata;
- d) los recursos para el desarrollo sirven como depósitos de reserva para una respuesta inmediata;
- e) capacidad de transporte y logística muy especializados y rentables;
- f) amplio mandato para proporcionar ayuda en situaciones de conflictos internos;
- g) coordinación de la ayuda alimentaria y la logística a nivel mundial;
- h) personal especializado en la compra de alimentos.

**Esferas de posible actuación fuera del marco actual del PMA**

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| Transporte y logística               | Transporte de artículos no alimentarios a cuenta de otros organismos<br>Intervención más activa en la creación o reconstrucción de la infraestructura de transporte y logística dentro de los países  |
| Artículos no alimentarios            | Suministro de todo el equipo para preparar los alimentos, incluso combustible<br>Planificación para imprevistos para facilitar la selección de los emplazamientos de los campamentos<br>Compra y distribución de semillas y aperos<br>Control de toda la canalización de los alimentos, hasta la fase de distribución |
| <b>Actuación de otros organismos</b> |   |
| FAO                                  | Identificación y especificación técnica de semillas, aperos y otros insumos agrícolas<br>Participación en la planificación de la reconstrucción   |
| PNUD y Banco Mundial                 | Asistencia en la reparación de infraestructura en las situaciones de urgencia<br>Intervención más activa en la reconstrucción después de las situaciones de urgencia  |
| OACNUR                               | Examen de la responsabilidad en cuanto a la distribución de alimentos<br>Examen de esferas de cooperación con el PMA en cuanto a transporte y logística   |
| DAH                                  | Definición precisa de la función en la movilización de recursos<br>Examen de las funciones de coordinación sobre el terreno y del organismo principal<br>Establecimiento de prioridades y agilización del procedimiento de llamamiento conjunto   |



---

|                |   |
|----------------|---|
|                | <p>Organización de un canal restringido de comunicaciones en la ReliefWeb</p> <p>Organización de servicios de teleconferencia para reducir el número de reuniones</p> <p>Examen de los estratos de la coordinación</p> <p>Introducción de medidas sobre la cuestión de las PDI</p> <p>Examen de las cuestiones de la evaluación de las necesidades no alimentarias</p>  |
| <b>Otros</b>   |   |
| Comunicaciones | <p>Todos los organismos:</p> <p>Creación de espacios en la red de Internet para participar en el ReliefWeb</p> <p>Normalización de las telecomunicaciones</p> <p>Creación de un protocolo de telecomunicaciones</p>   |
| Donantes       | <p>Voluntad política para reaccionar ante las alertas</p> <p>Apoyo a la preparación para catástrofes y su alivio</p> <p>Apoyo a las mejoras de los organismos en las intervenciones de urgencia en los sectores de la participación comunitaria, la selección de beneficiarios y los mecanismos de disponibilidad inmediata</p> <p>Apoyo a proyectos que alivien los efectos sobre la población huésped</p>                               |
| Generales      | <p>Acuerdo sobre el principio de designar un organismo principal para atender a las necesidades de las PDI</p> <p>Concertación de acuerdos de cooperación entre organismos</p> <p>Fomento de nuevas medidas de control o prohibición de las minas terrestres y de seguridad del personal de las Naciones Unidas y sus colaboradores</p> <p>Fomento de un proceso consultivo entre los organismos de socorro y el Consejo de Seguridad</p> |

---

