

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 20-24 de octubre de 2003

NOTAS INFORMATIVAS

Tema 6 del programa

Para información*

S

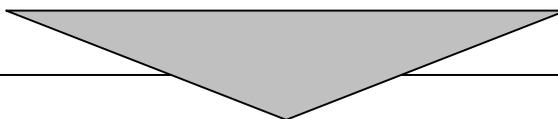
Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2003/6-B
10 septiembre 2003
ORIGINAL: INGLÉS

NOTA INFORMATIVA SOBRE EL EXAMEN DE LAS OPERACIONES DEL CENTRO CONJUNTO DE LOGÍSTICA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL AFGANISTÁN

* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan en concreto antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición considerando que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

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 a efectos de información.

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 de la Oficina de Evaluación, Sr. K. Tuinenburg tel.: 066513-2252
(OEDE):

Oficial de Evaluación, OEDE: Sr. P. Mattei tel.: 066513-2981

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



INTRODUCCIÓN

1. La operación del Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas (UNJLC) en el Afganistán es una etapa fundamental en la evolución del concepto de UNJLC. La magnitud y la permanencia del UNJLC en el Afganistán, y el hecho de que esta operación haya llevado con el tiempo a oficializar esta iniciativa en el marco del sistema de las Naciones Unidas, justifican la realización de un examen exhaustivo con objeto de extraer enseñanzas e identificar prácticas idóneas para mejorar su utilización en el futuro.
2. La idea de crear el UNJLC tuvo su origen en la intervención humanitaria emprendida en 1996 para hacer frente a la crisis de Zaire oriental en 1996. En marzo de 2001, la creación del Centro fue ratificada por el Grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos (IASC) que pidió al PMA que definiera los principios, las modalidades de puesta en marcha y el mandato del UNJLC y preparara un Manual de operaciones sobre el terreno. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 precipitaron la puesta en marcha de las operaciones del UNJLC en el Afganistán; lo inesperado de la crisis hizo que se dispusiera de poco tiempo para una preparación y organización equilibradas, por lo que el centro conjunto de logística puede considerarse un proyecto experimental. La creación del centro se oficializó en marzo de 2002 y en noviembre de 2002 se aprobó su protocolo de puesta en marcha.
3. El examen estuvo a cargo de un equipo de consultores externos contratados por la empresa neerlandesa Royal Haskoning, que realizó su labor bajo la supervisión de la Oficina de Evaluación (OEDE) del PMA, en cooperación con el Servicio de Logística (OTL) y el UNJLC.

EL PROCESO

4. El examen se llevó a cabo en tres fases y se basó en un enfoque participativo. En la fase 1, "Preparación/documentación en la Sede", se examinaron los documentos y se realizaron entrevistas en las sedes de los organismos de las Naciones Unidas. En la fase 2, "Aprendizaje a partir de la acción sobre el terreno", realizada en el Afganistán y el Pakistán, se utilizaron técnicas como el examen posterior a la acción para adquirir conocimientos y extraer enseñanzas. En la fase 3, "Identificación de lecciones en los informes", se elaboraron un informe técnico detallado y un informe resumido en los que se incluyeron las lecciones aprendidas de las experiencias en el Afganistán y se formularon recomendaciones para mejorar las actividades del UNJLC en los futuros despliegues. Los dos informes están a disposición y pueden solicitarse a la OEDE.

PUESTA EN MARCHA Y FUNCIONAMIENTO DEL UNJLC Y RENDICIÓN DE INFORMES

5. A finales de septiembre de 2001, el Grupo de trabajo del IASC invitó al PMA a dirigir la puesta en marcha del UNJLC en el Afganistán para coordinar la logística entre organismos. El PMA y el UNJLC prepararon la operación especial (OE) 10130 para financiar la primera fase, de octubre de 2001 a marzo de 2002. Las principales actividades consistieron en el establecimiento de un sistema de información, la identificación de los estrangulamientos logísticos, la coordinación de las operaciones de transporte aéreo y la



cooperación con los militares para la utilización de la limitada infraestructura. Posteriormente, el UNJLC pasó a ocuparse de logística terrestre interna. Durante esta fase, desarrolló sus actividades bajo los auspicio del Grupo de acción operativo de las Naciones Unidas, que informaba al Grupo de gestión de la crisis. Muy pocas veces el UNJLC informó a los dos grupos, dado que carecía de claridad la definición de sus tareas logísticas.

6. En marzo de 2002, para contribuir a la formación de un nuevo gobierno afgano, se constituyó la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Afganistán (UNAMA). En consulta con el Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, la UNAMA pidió al UNJLC que continuara sus actividades hasta marzo de 2003 para prestar asistencia a las operaciones humanitarias durante otro invierno. El Grupo de trabajo del IASC, a quien se informó del pedido, estuvo de acuerdo con la continuación, aunque no participó en el proceso de decisión. Los fondos para la fase 2 se aseguraron mediante la OE 10163; las actividades consistieron en el suministro de información y la coordinación de las operaciones civiles y militares. El plan de trabajo siguiente abarcó la reparación de carreteras y la infraestructura, el apoyo logístico al proceso de elección de la Loya Jirga, la preparación para el invierno y el proyecto de conversión monetaria. En la fase 2, el UNJLC rindió informes al componente esencial 2 de la UNAMA, que asumió las funciones del Coordinador de Asuntos Humanitarios. En la práctica, hubo poco contacto con el UNJLC, que en gran parte llevó a cabo su labor de manera independiente. Los sistemas oficiales de rendición de informes no funcionaron bien, por lo cual el UNJLC no se integró plenamente en la estructura de las Naciones Unidas.

Principales resultados

7. Las actividades de información del UNJLC consistieron en la recopilación, el análisis y la difusión de información logística, como calendarios de las operaciones de transporte aéreo, procedimientos de despacho de aduana, infraestructura, disponibilidad y tarifas de transporte, mapas, previsiones meteorológicas y movimientos y existencias de alimentos y artículos no alimentarios. El UNJLC coordinó las operaciones masivas de transporte aéreo de artículos no alimentarios y abrió corredores aéreos en el Afganistán mediante negociaciones con la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF).
8. Se eliminaron varios estrangulamientos mediante la negociación de un acuerdo con las autoridades uzbekas para el transporte de los envíos de ayuda humanitaria a través del puente de Termez y el cruce del río Amu Daria por barcazas. El UNJLC desempeñó un papel importante en las negociaciones de los límites aplicados a las tarifas de transporte en la provincia de Herat y prestó apoyo a la planificación logística de los programas de reapertura de las escuelas realizados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
9. El UNJLC mantuvo contactos con la ISAF para ofrecer servicios aéreos comunes y utilizar la infraestructura de transporte. En el marco del proyecto de preparación para el invierno, el UNJLC puso en marcha en julio de 2002 un taller para debatir las estrategias de suministro, apoyó al Grupo de acción operativo en las actividades de preparación para el invierno, prestó asistencia a la preparación del Plan de acción nacional para el invierno, coordinó la información y contribuyó a la compra de equipo para la remoción de nieve.
10. En lo que se refiere a la creación de capacidad, el UNJLC organizó talleres sobre ingeniería fluvial y procedimientos para el cruce de fronteras/despacho de aduanas, preparó el manual de ingeniería fluvial y capacitó al personal de los organismos sobre coordinación logística. Con respecto al proceso de reconstrucción nacional, el UNJLC prestó apoyo logístico para las elecciones de la Loya Jirga, el programa de conversión monetaria, el



proyecto de desarme de la UNAMA en Mazar-i-Sharif y la intervención tras los terremotos en el norte. Al final de la operación, el UNJLC aplicó un plan para transferir las actividades logísticas a los organismos de las Naciones Unidas y las autoridades locales.

Conclusiones principales

11. Durante la fase de puesta en marcha y los primeros meses de la operación del UNJLC, la asignación del personal logístico procedente de otras organizaciones ha sido lenta. Como los recursos financieros de la OE no se pusieron a disposición sino al cabo de dos meses, el alcance de las primeras actividades tuvo que limitarse. Los demás organismos de las Naciones Unidas y los asociados no conocían muy bien el concepto de UNJLC; algunas de sus tareas no se habían definido claramente, en especial en relación con el mandato de los organismos y la distinción entre actividades de coordinación y actividades operacionales. Se tuvo noticias de que la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria en el Afganistán (UNOCHA) opuso una cierta resistencia. La puesta en marcha de la fase 2 no se ajustó al proyecto de directrices y el proceso de toma de decisiones no fue completamente transparente. Durante la ejecución de esta fase, los organismos participaron de manera creciente en las actividades fundamentales y se redujo considerablemente la necesidad de servicios logísticos comunes cuando la situación en el Afganistán se normalizó después de la fase de urgencia.
12. Todos los organismos estiman que la coordinación de las operaciones de transporte aéreo y la eficacia con que se introdujeron los bienes en el país en condiciones difíciles fueron los principales valores añadidos aportados por el UNJLC. La actividad de cooperación entre civiles y militares, ejecutada en nombre de la comunidad de las Naciones Unidas para poner fin al conflicto y compartir los activos logísticos, fue determinante para la intervención humanitaria. Al principio, el UNJLC participó en la distribución de tareas específicas para cada avión, pero luego limitó su intervención a la coordinación de las operaciones de transporte aéreo.
13. Los esfuerzos por eliminar los estrangulamientos a veces lograron su cometido, como en el caso del derecho de paso obtenido en el cruce fronterizo de Hairaton, las negociaciones de las tarifas de transporte en Herat y la negociación con el Gobierno para establecer instalaciones de almacenamiento en el norte.
14. Con respecto a la gestión de la información por parte del UNJLC se expresaron juicios diversos. Los organismos se mostraron de acuerdo con el principio de una información logística común, pero, como la mayoría de ellos necesitaba información relacionada exclusivamente con su actividad básica, no veían ninguna ventaja en la reunión de la información. Como el sitio Web del UNJLC no era accesible a todos los usuarios sobre el terreno, para remediar la situación se utilizaron CD-ROM, pero a menudo se les recibía tarde y la información no estaba actualizada. Los boletines no se distribuían de manera generalizada. Los mapas logísticos del UNJLC se consideraron, por lo general, de gran utilidad.
15. En la fase 2, el UNJLC colaboró en la creación de capacidad y en la capacitación sobre obras fluviales y construcción de carreteras, gestión de almacenes, manipulación de cargas en los aeropuertos y coordinación logística. Los organismos de las Naciones Unidas y los asociados locales ejecutaron la mayoría de las actividades del UNJLC. El UNJLC terminó sus actividades en el Afganistán a finales de marzo de 2003. El mandato inicial no incluía ninguna estrategia de salida clara, aunque en el mandato genérico se indicaba que, cuando la situación mejorara después de la emergencia en gran escala, se debía prever una transición y establecer una estrategia de salida.



16. En su calidad de autoridad responsable del UNJLC, el PMA prestó apoyo en materia de administración, finanzas, recursos humanos y compras. Se aplicaron las reglamentaciones estrictas por las que se regían los servicios de apoyo, aunque no siempre fueron adecuadas para hacer frente a la situación de urgencia. Como consecuencia, las actividades del UNJLC resultaron gravemente obstaculizadas. La organización estructural dio lugar a frecuentes quejas y fricciones: el UNJLC se lamentó por los retrasos en la contratación de personal, la compra de equipo y el pago de los sueldos; el PMA se lamentó de asuntos como los procedimientos inadecuados y la presentación de los documentos justificativos en relación con los viajes y el pago de los sueldos.
17. Los interesados entrevistados destacaron la necesidad de que el UNJLC fuese neutral e independiente con respecto al PMA: un arreglo que estimaron que contribuiría a la ejecución eficaz de sus tareas.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LAS ACTIVIDADES DEL UNJLC EN LOS FUTUROS DESPLIEGUES

18. El UNJLC debe establecerse sin demora y dotarse rápidamente de recursos humanos y financieros adecuados. En la primera fase de una crisis de urgencia, sus operaciones deben tener una duración breve preestablecida y centrarse en la reducción de los conflictos y la eliminación de los estrangulamientos. Su mandato y atribuciones han de ser claros y notificarse sin tardanza a los organismos de las Naciones Unidas, tanto en la sede como sobre el terreno. Estos organismos deben ceder personal capacitado dentro de las 72 horas del comienzo del proyecto del UNJLC.
19. El UNJLC debe disponer de una estructura de rendición de informes clara y precisa y de una jerarquía de mando única para evitar confusiones y malentendidos.
20. La magnitud y la estructura del UNJLC deben ser lo más pequeñas y sencillas posible y basarse en un sistema modular para hacer frente a las exigencias de toda situación de urgencia. Para cada despliegue, deben definirse claramente la amplitud de las operaciones y las funciones y se ha de adoptar una decisión con respecto a la participación en las actividades operacionales.
21. El UNJLC y el Servicio aéreo humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS) deben trabajar en la misma oficina para facilitar las operaciones de transporte aéreo, y las relaciones entre ellos tienen que definirse detalladamente.
22. El UNJLC debe tratar de mantener su independencia con respecto al PMA para fortalecer su posición de neutralidad en las intervenciones humanitarias. Podría examinarse la posibilidad de rotar la posición de mando entre los organismos de las Naciones Unidas.
23. El UNJLC debe consultar a los organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre el terreno acerca de las necesidades de información para tomar una decisión sobre el diseño del sistema y los plazos establecidos. Debe garantizar un fácil acceso a su sitio Web y, cuando sea necesario, facilitar conexiones con Internet sobre el terreno. La información debe actualizarse con frecuencia durante todo el proyecto. La cooperación con el Centro de información humanitaria de las Naciones Unidas para el Iraq es indispensable para un intercambio equitativo de información, banco de datos y recursos. La mejor solución es compartir los mismos locales.



24. Al ser las autoridades responsables del UNJLC, las oficinas en los países del PMA deben facilitar servicios de apoyo. El PMA debe revisar sus procedimientos al respecto para determinar la manera de reducir la carga de trabajo del personal y de mejorar los servicios de apoyo. Una posibilidad es aumentar temporalmente el personal del PMA, con cargo al presupuesto de la OE del UNJLC. Quizá se necesiten exenciones a fin de reducir los plazos necesarios para la contratación de personal y la compra de material y atender así las necesidades logísticas del UNJLC en las actividades de apoyo de urgencia; tales exenciones han de acordarse antes de la puesta en marcha del proyecto o inmediatamente después de su inicio.
25. Es necesario explicar con claridad a todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas cuál es el papel del UNJLC en situaciones complejas de urgencia. Durante las fases iniciales de un nuevo despliegue, puede organizarse un taller en el que participen todos los asociados para explicar y determinar el papel del UNJLC con miras a que se comprenda mejor la idea que ha llevado a su creación.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

IASC	Comité Permanente entre Organismos
ISAF	Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad
OE	Operación especial
OEDE	Oficina de Evaluación
ONG	Organización no gubernamental
OTL	Servicio de Logística
UNAMA	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Afganistán
UNHAS	Servicio aéreo humanitario de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNJLC	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas
UNOCHA	Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria en el Afganistán

