

EL PMA Y LA PROTECCIÓN HUMANITARIA



Consulta oficiosa sobre la política en materia de protección

31 de octubre de 2011

Programa Mundial de Alimentos
Roma, Italia

ANTECEDENTES

EL PMA Y LA PROTECCIÓN HUMANITARIA

ASISTENCIA HUMANITARIA EN CONDICIONES SEGURAS Y DIGNAS

Resumen

La complejidad cada vez mayor de los entornos políticos y de seguridad surgidos desde que acabó la Guerra Fría ha inducido a la comunidad internacional a encontrar maneras de aliviar el sufrimiento de los civiles. De conformidad con el derecho internacional, incumbe a los Estados la responsabilidad primaria de proteger a toda la población que se encuentre en su jurisdicción. Asimismo, los Estados aprobaron en la Asamblea General de 2005 una resolución relativa a la doctrina de la responsabilidad de proteger.

En el marco de las Naciones Unidas y de las comunidades más amplias que operan en el ámbito de la ayuda humanitaria y del desarrollo, también se ha examinado la protección más a fondo, en vista de las graves consecuencias de las deficiencias en la esfera de los derechos humanos y la protección en los resultados de los mandatos y la labor de los distintos organismos. En el contexto de la reforma de la asistencia humanitaria y la ulterior adopción de un enfoque basado en módulos de acción agrupada, ha concurrido una base más amplia de instancias de ayuda humanitaria, entre ellas el PMA, con el objeto de dar una respuesta más coherente a las preocupaciones en materia de protección de las personas afectadas por conflictos y catástrofes naturales. Desde 2005, el PMA fomenta su capacidad de entender y abordar las preocupaciones en materia de protección en el contexto de su mandato y sus operaciones.

En el presente documento de política se explica el significado que tiene la protección humanitaria para el PMA y se ofrecen orientaciones para emprender una actuación sostenible que dote de mayor seguridad y dignidad las actividades de asistencia y la presencia del Programa. La política complementa la labor en curso de las Naciones Unidas centrada en un enfoque de programación basado en los derechos humanos que:

- sitúe la importancia de las normas y principios de derechos humanos en el centro de la acción orientada al desarrollo;
- reconozca a los seres humanos como titulares de derechos e imponga obligaciones a los garantes (los Estados);
- se centre en los grupos discriminados y marginados, y
- vaya dirigido a la realización progresiva de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación.

El proyecto de política se basa en cinco principios:

- a. Incumbe a los Estados la responsabilidad primaria de garantizar protección a toda la población que se encuentre en su jurisdicción; el PMA colaborará con los gobiernos para buscar soluciones que permitan asegurar que los programas de asistencia alimentaria se ejecuten en condiciones de seguridad y en el respeto de la dignidad humana.
- b. El PMA debe rendir cuentas en primer lugar a las personas afectadas por una crisis y por la inseguridad alimentaria, pues son ellas los principales agentes de su propia supervivencia y protección.
- c. Las actividades de asistencia alimentaria se basarán en un análisis sensato del contexto y los riesgos y en la manera en que el PMA procurará subsanar esas deficiencias con sus intervenciones.
- d. Los procesos de asistencia alimentaria del PMA se llevarán a cabo de conformidad con los principios humanitarios y el derecho internacional.
- e. En sus actividades de asistencia alimentaria, el PMA procurará contribuir a la protección de las poblaciones afectadas por conflictos y catástrofes y, en el último de los casos, no expondrá a las personas a mayores perjuicios.

En el proyecto de documento de política se expone el programa de protección del PMA inmediato y a largo plazo, que se basa en las siguientes orientaciones normativas:

- inversión en la capacidad institucional de análisis de los contextos y los riesgos;
- incorporación en los instrumentos de programación de las preocupaciones en materia de protección;
- integración de los objetivos de protección en el diseño y la ejecución de los programas de asistencia alimentaria;
- fomento de la capacidad del personal para entender las preocupaciones en materia de protección y formular intervenciones apropiadas sobre la base de los principios reconocidos;
- establecimiento de asociaciones bien fundamentadas y responsables, y
- establecimiento de directrices y sistemas claros para gestionar la información relativa a la protección.

INCORPORACIÓN DE LA PROTECCIÓN EN LOS INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN: OBJETIVOS DE POLÍTICA Y PRINCIPIOS GENERALES

1. Incumbe al PMA la responsabilidad de adoptar todas las medidas que pueda para apoyar la protección de las personas en situaciones de emergencia humanitaria, especialmente, aunque no de forma exclusiva, en el caso de las mujeres, los niños y los grupos marginados y privados de derechos. De manera modesta, su presencia y sus actividades pueden marcar diferencias sobre el terreno.
2. En el presente documento se propone que, garantizando la protección humanitaria como parte integrante de su labor, el PMA puede contribuir a mejorar la calidad, la eficacia y la perdurabilidad de la repercusión de su asistencia alimentaria en las personas cuyos derechos, entre ellos el derecho a la alimentación, se ven amenazados por violaciones y abusos del derecho internacional en situaciones de conflicto o catástrofes.
3. El proyecto de documento ofrece al Programa un marco y una orientación normativa para tener más presente la situación de los derechos y la protección de la población a la que ayuda. Entender mejor el contexto de las operaciones del PMA y el posible efecto de la asistencia en la seguridad y la dignidad de los beneficiarios del PMA fomenta la eficacia de la asistencia y contribuye a mantener el carácter humanitario del PMA.
4. El documento se basa en cinco principios:
 - a) El PMA reconoce la responsabilidad primaria de los Estados de garantizar protección a toda la población que se encuentre en su jurisdicción y colaborará con los gobiernos para buscar soluciones con el objeto de programar una asistencia alimentaria segura y digna.
 - b) El PMA debe rendir cuentas ante todo a las personas afectadas por una crisis y por la inseguridad alimentaria, pues son ellas los principales agentes de su propia supervivencia y protección. En consecuencia, buscará la manera de fomentar la capacidad de acción de esas personas dejándoles más margen para que se encarguen de su propia protección.
 - c) Las actividades de asistencia alimentaria se basarán en un análisis sensato del contexto y los riesgos con el objeto de entender la manera en que las deficiencias en la protección alimentan la inseguridad alimentaria y el hambre y viceversa y la manera en que el PMA procurará subsanar esas deficiencias con sus intervenciones.
 - d) Los procesos de la asistencia humanitaria del PMA, que constan de negociaciones en torno al acceso humanitario, promoción, asociaciones y mecanismos de entrega, respetarán los principios humanitarios y el derecho internacional.

- e) El PMA prestará asistencia alimentaria procurando contribuir a la protección de las poblaciones afectadas por conflictos y catástrofes y, como mínimo, no expondrá a las personas a mayores perjuicios.
5. El presente documento se inspira en las conclusiones y la experiencia adquirida en varios años de ejecución del proyecto piloto del PMA en materia de protección, gestionado por el Servicio de Asistencia Humanitaria y Situaciones de Transición. También se basa en las consultas realizadas con otros organismos de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organizaciones no gubernamentales (ONG) y contrapartes gubernamentales, así como en las enseñanzas derivadas de la experiencia de estos interlocutores. Mediante una serie de consultas internacionales con expertos y asociados¹ y la constante labor del módulo mundial de acción agrupada de protección, del cual el PMA es miembro desde 2006, se ha brindado orientación suplementaria al proyecto de protección.

EL SIGNIFICADO DE LA PROTECCIÓN Y SU IMPORTANCIA EN LA LABOR DEL PMA

6. Por protección humanitaria se entiende lo que pueden hacer los organismos de ayuda humanitaria para contribuir a la promoción, el respeto y el ejercicio de los derechos humanos, de conformidad con el derecho internacional y en el contexto de su labor. También consiste en velar por que los organismos encuentren la manera de reducir al mínimo los efectos negativos de su asistencia para evitar que, en situaciones de conflicto o a raíz de una catástrofe natural, aumenten las dificultades o los riesgos a los que se ven expuestas las poblaciones ya vulnerables.
7. El concepto de protección humanitaria aparece acuñado a grandes rasgos en la definición acordada en un proceso dirigido por el CICR en 1999² y posteriormente aprobada por el Comité Permanente entre Organismos (IASC), integrado por organismos de las Naciones Unidas, ONG, el Movimiento de la Cruz Roja y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Con arreglo a esta definición,

El concepto de protección abarca todas las actividades que tienen por objeto garantizar el pleno respeto de los derechos de la persona de conformidad con la letra y el espíritu de los ordenamientos jurídicos en cuestión, es decir, de las normas relativas a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho relativo a los refugiados.

¹ Seminario sobre la protección humanitaria en el contexto de la asistencia humanitaria, Roma, 22 de septiembre de 2011, y seminario sobre asistencia humanitaria en situaciones de conflicto y emergencias complejas, Roma, 24 y 25 de junio de 2011.

² Giossi Caverzasio, S., ed. 2001. *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*, Ginebra. CICR, pág. 19.

*Las organizaciones que se centran en los derechos humanos y la labor humanitaria deben llevar a cabo estas actividades de forma imparcial y sin tener en cuenta la raza, el origen nacional o étnico o el género de las personas*³.

8. También se han formulado diversas definiciones de protección de carácter pragmático que pueden aplicarse mejor a los organismos que prestan asistencia humanitaria, entre ellas el enfoque del Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria (ALNAP)⁴, ampliamente aceptado, que pone de relieve la necesidad de garantizar la seguridad física y salvaguardar la dignidad de las personas afectadas por conflictos y catástrofes⁵.
9. Son diversas las actividades de protección llevadas a cabo por los organismos de asistencia humanitaria. Pueden ser: i) de respuesta, para prevenir o detener violaciones o abusos de derechos que ya se están produciendo; ii) correctivas, para asegurar el resarcimiento de las víctimas de las violaciones, en particular mediante el acceso a la justicia y la reparación, o iii) de construcción del entorno, para promover el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho⁶.
10. Los organismos que no tiene un mandato expreso de protección, como el PMA, contribuyen a la promoción de la protección del siguiente modo: i) atendiendo las necesidades materiales básicas de las personas que sufren las consecuencias humanitarias de los desplazamientos, la violencia y otras circunstancias; ii) dirigiéndose a las autoridades competentes para que permitan a la población acceder a los servicios y medios de subsistencia básicos, y iii) velando por que la asistencia que ellas aportan no agrave los riesgos a los que la población ya está expuesta. Esto significa que los organismos deben entender debidamente los problemas de protección que encuentran los beneficiarios para asegurarse de que los objetivos de la asistencia alimentaria no pongan en peligro la seguridad y la dignidad de las personas y para atajar, en la medida de lo posible, sus causas últimas, en los casos en que el hambre contribuye a la falta de protección o viceversa.

³ IASC. 1999. *Protection of Internally Displaced Persons - Inter-Agency Standing Committee Policy Paper* (diciembre de 1999).

⁴ ALNAP, red dedicada a mejorar el desempeño humanitario fomentando el aprendizaje y la rendición de cuentas e integrada por donantes, ONG, la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las Naciones Unidas, agentes independientes y estudiosos académicos.

⁵ Slim H. y Bonwick A., 2005, *Protección: Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias*. Reino Unido: Oxfam House, págs. 37 a 46.

⁶ Se trata del denominado “modelo del huevo”, marco que sitúa estratégicamente las distintas esferas de acción en que debe abordarse la protección. *Ibíd.*, págs. 47 y 48.

11. Inspirándose en las deliberaciones conceptuales de ámbito mundial, el PMA ha adoptado una definición práctica centrada en la asistencia: la protección consiste en preparar y llevar a cabo actividades de asistencia alimentaria y de apoyo a los medios de subsistencia sin exacerbar los riesgos en materia de protección de las poblaciones afectadas por la crisis que reciben asistencia. Por el contrario, la asistencia alimentaria debe contribuir a la seguridad, la dignidad y la integridad de las personas vulnerables.
12. La inclusión de los conceptos de seguridad, dignidad e integridad en la definición que da el PMA de protección refleja el principio rector esencial de un organismo de ayuda humanitaria —la humanidad— y garantiza que, en la medida de lo posible, se tenga en cuenta a la persona en su totalidad, y no sólo sus necesidades materiales básicas.
13. En el marco del enfoque del PMA en materia de protección se reconoce asimismo que las violaciones o privaciones de derechos que contribuyen a la inseguridad alimentaria y el hambre pueden mermar la eficacia de la asistencia alimentaria del Programa o incluso privarla de todo sentido. Actuando en coordinación con los gobiernos, los asociados cooperantes y los módulos de protección sobre el terreno, el PMA se propone fomentar la capacidad de acción de la población vulnerable que padece inseguridad alimentaria prestando apoyo a su capacidad de autoprotección.
14. Este enfoque de política complementa la labor en curso de las Naciones Unidas para promover un enfoque de programación basado en los derechos humanos que sitúe en el centro de la acción orientada al desarrollo la importancia de las normas y principios relativos a los derechos humanos; reconozca a los seres humanos como titulares de derechos e imponga obligaciones a los garantes (los Estados); se centre en los grupos discriminados y marginados, y vaya dirigido a la realización progresiva de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. En el marco de la presente política se reconoce que la seguridad alimentaria y la nutrición de la población pueden verse perjudicadas si los garantes no cumplen, respetan y protegen su derecho a un acceso adecuado a la alimentación, y que corresponde al PMA ayudar a los Estados y su población a realizar progresivamente este derecho, en cumplimiento de las directrices voluntarias de 2004 en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación.

PLANTEAMIENTO Y ESTRUCTURA MUNDIALES DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN

15. En el último decenio, los organismos de asistencia han estudiado maneras de entender y mitigar los problemas de protección que encuentran las comunidades de beneficiarios y de contribuir a mejorar los resultados de la acción humanitaria en entornos cada vez más complejos caracterizados por la presencia de deficiencias en la protección. Para estos organismos, promover un entorno general de protección de las personas afectadas por una crisis puede mejorar la entrega y la utilización de la asistencia humanitaria. Así pues, garantizar a los damnificados que no van a sufrir perjuicios y respetar su dignidad e integridad, al tiempo que se procura atender sus necesidades básicas, ha pasado a ser un elemento central de las deliberaciones de los organismos de asistencia que tienen por objeto definir sus funciones y responsabilidades en el suministro de asistencia y protección.
16. Incumbe al Estado la responsabilidad primaria de proteger a la población que se encuentre en su jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los refugiados y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos⁷.
17. Asimismo, los Estados han encomendado mandatos de protección concretos a varias organizaciones internacionales de ayuda humanitaria y de derechos humanos como el CICR, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Además, las organizaciones humanitarias que carecen de mandato oficial en materia de protección tienen la responsabilidad de no desatender las necesidades básicas de protección de las poblaciones afectadas y colaborar con los Estados y otras instancias competentes para velar por su protección.
18. La creación en 2005 del módulo mundial de acción agrupada de protección en el marco del proceso de reforma de las Naciones Unidas en el ámbito de la asistencia humanitaria supuso un reconocimiento de la necesidad de dotar las intervenciones humanitarias de un enfoque más previsible y responsable en materia de protección. A la vez, representó un llamamiento para estrechar la colaboración entre los organismos y dar cabida a un mayor número de instancias, aparte de las provistas de mandatos jurídicos/específicos, para potenciar al máximo la contribución de los

⁷ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), segunda edición, septiembre de 2004. Nueva York. El documento está disponible en la dirección siguiente: <http://www.idpguidingprinciples.org/>.

agentes humanitarios a la protección de las personas afectadas por conflictos y catástrofes. En el marco de la reforma de la acción humanitaria también se reconoció que incumbía a los grupos de trabajo y a los organismos principales de los módulos la responsabilidad de asegurar que la protección se integrara en el ámbito de sus respectivos módulos y, en particular, de vigilar por que las actividades llevadas a cabo no generaran o perpetuaran la discriminación, los abusos, la violencia, la negligencia o la explotación. El PMA dirige el módulo de logística y el de telecomunicaciones para emergencias y codirige el de agricultura y el de seguridad alimentaria.

19. La decisiva contribución a la protección de todos los organismos de ayuda humanitaria ha quedado reafirmada con las normas profesionales de la labor de protección establecidas por el CICR en 2009⁸ y con la inclusión de principios de protección en la Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria (normas del Proyecto Esfera) de 2011⁹.
20. En el capítulo sobre seguridad alimentaria y nutrición, las normas del Proyecto Esfera ponen de relieve los derechos de las personas a no padecer hambre y reconocen que, aunque incumbe a los Estados la obligación primaria de respetar los derechos, los organismos humanitarios son responsables de colaborar con las poblaciones afectadas por catástrofes de un modo compatible con esos derechos¹⁰.

PROCESO INTERNO DE REFLEXIÓN Y ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA

21. El PMA se ha dedicado reflexionar sobre los vínculos, que se refuerzan mutuamente, entre la asistencia alimentaria y los derechos de la persona, incluido el derecho a la alimentación y la protección, sobre la base de la evolución del planteamiento y la estructura de la política mundial y del marco general de los módulos de acción agrupada.
22. En 2004, la Junta aprobó los principios humanitarios que se proponía aplicar el PMA, basados en los conceptos de humanidad, imparcialidad y neutralidad y en otras siete normas para la acción humanitaria¹¹. Los principios constituyen una obligación normativa y moral a los organismos de ayuda humanitaria y su personal. Su objetivo es velar por que la acción humanitaria dé resultados más positivos y, como mínimo, evitar que la

⁸ CICR. 2009. *Professional Standards for Protection Work Carried Out by Humanitarian and Human Rights Workers in Armed Conflict and other Situations of Violence*. Ginebra.

⁹ Proyecto Esfera. 2011. *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*. Reino Unido. Véase el capítulo dedicado a las normas mínimas en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

¹⁰ *Ibíd.*, pág. 143.

¹¹ *Principios humanitarios* (WFP/EB.1/2004/4-C). Este documento está disponible en la dirección siguiente: www.wfp.org/eb.

asistencia prestada no agrave aún más las dificultades con las que se enfrenta la población afectada.

23. Después de la aprobación en 2005 de los principios humanitarios, la Dirección de Políticas del PMA puso en marcha el proyecto de protección del Programa, cuyo objetivo principal era la “puesta en práctica” de los principios humanitarios para contribuir a la protección de las comunidades de beneficiarios.
24. El proyecto de protección se inauguró con una serie de estudios sobre el terreno y de consultas en el marco de los cuales se examinaron las cuestiones siguientes: el significado de protección humanitaria para el PMA; el impacto de los problemas de protección en el mandato de asistencia alimentaria del Programa; la medida en la que el organismo ya contribuía al compromiso general de las Naciones Unidas de proteger a la población civil; el margen de mejora de los resultados de la asistencia alimentaria centrándose en la protección, y los tipos de competencias necesarios. Desde que empezó, en el marco del proyecto se ha aprovechado la capacidad analítica de su personal y sus asociados para entender las necesidades de protección de las comunidades de beneficiarios, la vinculación entre estas necesidades y la inseguridad alimentaria y la manera en que dichas necesidades pueden abordarse en el contexto de la asistencia alimentaria.

Recuadro 1. Fundamentos de la labor de capacitación y los talleres sobre protección organizados por el PMA

- *Significado de protección:* ayudar al personal a entender el concepto y su relación con la asistencia.
- *Derecho internacional:* demostrar la pertinencia de los tratados internacionales para la asistencia humanitaria.
- *Principios humanitarios:* conocer las fuentes de la obligación moral que tienen los organismos humanitarios de adoptar decisiones apropiadas cuando se presentan dilemas éticos. Uno de los principios es la obligación del PMA de dispensar protección para prevenir la explotación y los abusos sexuales.
- *Análisis del contexto y planificación de las intervenciones:* facilitar técnicas de cartografía y análisis de los distintos aspectos de la protección y sus vínculos con la inseguridad alimentaria y determinar las instancias competentes y las soluciones a las preocupaciones en materia de protección.
- *Enfoque basado en el principio de “no causar daños”:* examinar las prácticas actuales para velar por que la asistencia del PMA no perjudique a los beneficiarios ni a los miembros de la comunidad.
- *Negociaciones humanitarias:* preparar al personal en el empleo de instrumentos y técnicas de negociación.

25. Han complementado el proyecto de protección las intensas labores de la Dirección de Gestión de Riesgos del PMA para aumentar la capacidad del personal de evaluar los riesgos contextuales, programáticos e institucionales con los que se enfrenta el Programa en sus actividades. Estos riesgos repercuten en la capacidad del PMA de prestar asistencia a los beneficiarios y en la seguridad tanto de los beneficiarios como del personal (véanse el párrafo 33 y la Figura 1).
26. El compromiso inequívoco del PMA con la protección de las mujeres ha quedado subrayado en su política en materia de género revisada en 2009, en virtud de la cual la protección de mujeres y niñas contra la violencia de género se ha vuelto una prioridad programática¹². El PMA, junto con el ACNUR y la Comisión de Mujeres Refugiadas, copreside el Grupo de Trabajo del IASC sobre el acceso seguro a la leña y a fuentes de energía alternativas en contextos de crisis humanitarias (SAFE). La participación del Programa en esta iniciativa impulsó un análisis global de los problemas de protección derivados de la recogida de leña para cocinar, una actividad íntimamente ligada al mandato central del PMA. Desde 2010 el PMA lleva a cabo la iniciativa SAFE en Haití, Sri Lanka, el Sudán (Darfur) y Uganda, y la está ampliando al Chad, Etiopía, Kenya y la República Democrática del Congo. El objetivo general del PMA es prestar asistencia a 6 millones de personas.

Recuadro 2. Reducción de la exposición de las mujeres a la violencia en el marco de la iniciativa SAFE

Se estima que, a lo largo de 2006, fueron violadas o asesinadas en Darfur 200 mujeres al mes mientras recogían leña para cocinar sus raciones de alimentos o generar ingresos, situación que aún persiste. Las beneficiarias del PMA en los campamentos de refugiados de Dadaab y Kakuma (Kenya) y de Darfur (Sudán) siguen denunciando casos de abusos cometidos mientras recogían leña fuera de los campamentos. El PMA trata de ayudar a las mujeres a conseguir el combustible que necesitan sin exponerse a riesgos, por ejemplo proporcionándoles cocinas económicas o llevando a cabo actividades de fomento de los medios de subsistencia que les permitan recoger leña con menos frecuencia, y reducir así su exposición a la violencia.

27. Además, la política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción de 2010 y la circular de la Directora Ejecutiva, que corrobora el boletín del Secretario General de las Naciones Unidas sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales, sientan las bases

¹² Política del PMA en materia de género: promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la búsqueda de soluciones al problema del hambre y la malnutrición (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1). Este documento está disponible en la dirección siguiente: www.wfp.org/eb.

normativas para velar por que las amenazas a la protección de los beneficiarios no provengan del propio personal del PMA ni de sus asociados cooperantes¹³.

PARTICIPACIÓN SOSTENIBLE EN LA LABOR DE PROTECCIÓN: PRINCIPALES ORIENTACIONES DE POLÍTICA/LA POLÍTICA DEL PMA

28. La presencia del PMA y todas las actividades derivadas de esta presencia —como las negociaciones para poder acceder a zonas de acceso restringido para fines humanitarios, el registro de los beneficiarios que se encuentran desplazados y el énfasis puesto en que las mujeres puedan tener acceso a la asistencia y participar en las actividades en condiciones de seguridad— contribuyen a fortalecer la protección. Sin embargo, las enseñanzas derivadas del proyecto de protección del PMA vienen a indicar invariablemente que hay que proporcionar al personal lo siguiente: a) un mejor conocimiento de los derechos de las poblaciones y el marco ético de la asistencia humanitaria y del posible impacto negativo de la asistencia del PMA en los beneficiarios y sus comunidades; b) mejores técnicas de análisis de los problemas de protección y los factores de vulnerabilidad de las comunidades y de sus estrategias indígenas de autoprotección, y c) una orientación que materialice esta perspectiva de protección en intervenciones prácticas y adecuadas.
29. El PMA dispone actualmente de un nivel considerable de competencias y capacidades en el ámbito de la protección humanitaria y ha podido responder a lo que le exigía su personal en numerosos países¹⁴. Su actuación sostenible y mejorada en el ámbito de la protección exige ahora la plena incorporación de las lecciones aprendidas y las mejores prácticas en materia de protección en las actividades de asistencia alimentaria del PMA, en particular como elemento central del apoyo que presta a las operaciones sobre el terreno.
30. El programa de protección del PMA, tanto en lo inmediato como a largo plazo, se basa en las seis grandes orientaciones de política aquí expuestas:
- i) inversión en la capacidad institucional de análisis de los contextos;
 - ii) incorporación de la protección en los instrumentos de programación;

¹³ Política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción (WFP/EB.2/2010/4-C/1) y boletín ST/SGB/2003/13 del Secretario General, de 9 octubre de 2003.

¹⁴ El proyecto de protección se ha ejecutado en el Afganistán, Bolivia, Burundi, el Chad, Colombia, Côte d'Ivoire, el Ecuador, Etiopía, Filipinas, Guinea, Haití, Kenya, Liberia, Malí, Myanmar, Nepal, el Pakistán, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, la República Unida de Tanzania, Sierra Leona, Sri Lanka, el Sudán, el Territorio palestino ocupado, Uganda.

- iii) integración de los objetivos de protección en el diseño y la ejecución de los programas de asistencia alimentaria;
- iv) fomento de la capacidad del personal para entender los problemas de protección y formular intervenciones apropiadas sobre la base de determinados principios;
- v) establecimiento de asociaciones bien fundamentadas y responsables, y
- vi) elaboración de directrices claras y de sistemas de gestión de la información en materia de protección.

A. Inversión en la capacidad institucional de análisis de los contextos y los riesgos

31. El PMA debe ampliar su capacidad de realizar análisis coherentes y completos de los contextos que sirvan de complemento a los conocimientos especializados de que se dispone en relación con el análisis y cartografía cualitativos de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, aprovechando y enriqueciendo a la vez los análisis llevados a cabo por organismos expresamente provistos de mandatos de protección, el módulo de acción agrupada de protección, sobre el terreno y a escala mundial, e instancias semejantes, así como mediante mecanismos de coordinación bilaterales e interinstitucionales.
32. Para llevar a cabo sus análisis contextuales, el PMA recurre a todo el conjunto de conocimientos especializados y perspectivas adquiridos en las esferas del análisis de la seguridad alimentaria, el diseño y la ejecución de programas, la política, la logística y la seguridad. Su presencia sobre el terreno hasta en las regiones más remotas le permite asimismo entender mejor la dinámica de las comunidades locales y las relaciones de poder, y conocer así la interacción de los distintos elementos que caracterizan el entorno humanitario en el que opera, y las posibles ramificaciones de estos elementos para la protección de las poblaciones locales, como por ejemplo:
 - Los problemas y tensiones incipientes, como las amenazas a la protección y los factores de vulnerabilidad concretos de las comunidades locales, así como los obstáculos que ello plantea por lo que se refiere al acceso a los alimentos y a su disponibilidad y utilización y, por tanto, al logro de la seguridad alimentaria;
 - pautas y estructuras de la dinámica de poder y la adopción de decisiones por los grupos pertinentes y la manera en que ello incide en la protección y los derechos de la población vulnerable, en particular las mujeres, los niños y los grupos marginados;

- los mecanismos de supervivencia y las estrategias de autoprotección de las comunidades locales;
- la imagen que tienen del PMA los grupos armados y las comunidades locales y los vínculos entre la seguridad del personal y la de los beneficiarios;
- el posible impacto de la asistencia, en particular los riesgos para el personal, los asociados y los beneficiarios, el acceso y la reputación general del Programa, así como las correspondientes medidas de reducción de riesgos.

Recuadro 3. Análisis del contexto y de las preocupaciones en materia de protección en las distribuciones de alimentos

En 2008 se informó de casos de sustracción y robo de alimentos, tumultos y agresiones en algunas zonas de distribución de alimentos de Karamoja (Uganda), a raíz de lo cual el PMA llevó a cabo un análisis. Antes de 2007 la presencia del PMA en la región se limitaba a intervenciones realizadas a raíz de recurrentes catástrofes naturales. Para el PMA, como para otros muchos organismos nacionales e internacionales, Karamoja era una región poco conocida caracterizada por una dinámica local compleja. La evaluación de 2008 puso de relieve las necesidades en materia de protección de los distintos grupos étnicos y los riesgos inmediatos o a largo plazo que las distribuciones de alimentos planteaban a las comunidades tanto beneficiarias como no beneficiarias. De ese modo, el PMA pudo intervenir con prontitud ante la violencia y la inseguridad imperantes en los puntos de distribución de alimentos e introdujo nuevas modalidades de distribución en el marco de la operación de emergencia (OEM) emprendida en 2009, a saber: la contratación de ONG internacionales independientes a título de asociados cooperantes; un mayor recurso a personal local vinculado con la comunidad que hablara la lengua del lugar; un proceso de registro y verificación de ámbito regional; la adaptación de la orientación de la ayuda, el tamaño de las raciones y las modalidades de distribución en los puntos de distribución, y una mejor coordinación con los dirigentes locales, el ejército y la policía en lo que respecta a su contribución a las distribuciones. A raíz de todo ello las distribuciones de alimentos se han vuelto más seguras y transparentes y han estado mejor organizadas. También ha empezado a disminuir la desconfianza en las comunidades y entre los dirigentes locales¹⁵.

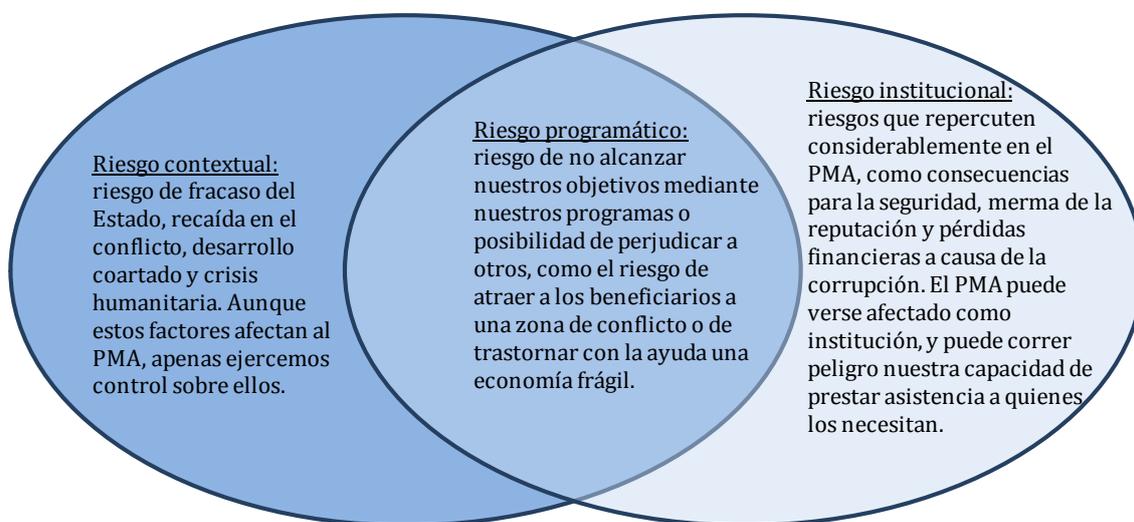
33. Es indispensable analizar el contexto para entender los distintos tipos de riesgo que encuentra el Programa, especialmente en los Estados frágiles: riesgos derivados del entorno operacional, de la ejecución de los programas y de factores institucionales (véase la Figura 1)¹⁶, todo lo cual repercute en la capacidad del PMA de proporcionar alimentos a las poblaciones vulnerables y marginadas y de contribuir a su protección. Entender los riesgos permite al PMA realizar una evaluación realista de las medidas de

¹⁵ Michels, A.y Pattugalan, G. 2009. Protection in WFP Operations: Analysis of activities in Karamoja, Uganda. PMA. Roma.

¹⁶ Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI). 2011. Aid Risk in Fragile and Transitional Contexts. Improving Donor Behaviour. Este documento está disponible en la dirección siguiente: www.oecd.org/dac/incaf; y Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), "Risks and Results Management in Development Cooperation: Towards a Common Approach," Copenhagen. 2010.

prevención y mitigación necesarias para reducir las posibilidades de que los beneficiarios, el personal y el propio Programa se vean perjudicados.

Figura 1: Riesgos contextuales, programáticos e institucionales



B. Incorporación de la protección en los instrumentos de programación

34. La incorporación en la programación de consideraciones o indicadores relativos a la protección permite vigilar y medir de forma más sistemática los riesgos que encuentra la protección y su vinculación con la inseguridad alimentaria y la ejecución de programas de asistencia alimentaria. El análisis derivado de los instrumentos de programación, como las evaluaciones o el seguimiento posterior a la distribución, corrobora, complementa y actualiza el análisis detenido del contexto.
35. La incorporación generalizada de la protección en los instrumentos de evaluación y de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM)¹⁷ contribuye a detectar los vínculos entre la inseguridad alimentaria y los riesgos para la protección, los factores de vulnerabilidad de las poblaciones afectadas, sus estrategias de supervivencia perjudiciales o sus capacidades. Mejora, además, las evaluaciones de la seguridad alimentaria al tomar en consideración los elementos sociales, culturales y políticos de un determinado contexto, lo cual permite al PMA entender mejor las causas de la inseguridad alimentaria y le da posibles claves para atajarlas.

¹⁷ Son ejemplos de estos instrumentos la evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias, el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, el sistema renovable de seguimiento de la seguridad alimentaria y las misiones de evaluación conjuntas.

36. Las técnicas de diseño de programas que tienen en cuenta las necesidades de protección de la población afectada contribuyen a seleccionar modalidades de asistencia alimentaria seguras y apropiadas.

Recuadro 4. Adopción de decisiones programáticas desde la óptica de la protección

- En la mayoría de las circunstancias, convertir a las mujeres en las principales destinatarias de la asistencia alimentaria y promoverlas como receptoras de la ayuda de socorro sirve para empoderarlas. Sin embargo, en estudios del PMA sobre la violencia sexual y de género se observa que, de no entenderse bien los problemas de protección de las mujeres, la dinámica del género y el contexto general de la asistencia alimentaria, esas decisiones programáticas pueden a veces poner en peligro la seguridad de las mujeres, especialmente en los lugares donde son objeto de agresiones y violaciones, o crear involuntariamente desequilibrios de poder y tensiones en el ámbito doméstico.
- Los programas de transferencia de efectivo son una opción lógica cuando el mercado funciona. En exámenes recientes de programas de transferencia de efectivo se ha constatado que las mujeres que reciben efectivo sienten mayor dignidad y empoderamiento que cuando reciben alimentos. No obstante, hace falta estudiar detenidamente las pautas y estructuras de adopción de decisiones a escala doméstica y comunitaria y analizar los factores de seguridad para que esos resultados positivos de las transferencias de efectivo no queden anulados por problemas de protección de otro tipo.

37. La adopción de la óptica de la protección para examinar las actividades del PMA sirve también para advertir a éste de posibles riesgos que surgen al determinar los instrumentos de selección de beneficiarios. De esa forma puede apreciarse que algunas poblaciones vulnerables a las que no se va a facilitar asistencia tal vez se sientan empujadas a adoptar mecanismos negativos de supervivencia. Mediante enfoques técnicos en materia de selección puede determinarse el nivel de seguridad alimentaria de determinadas comunidades con eficiencia, pero no siempre se consigue tener en cuenta si los métodos de selección podrían generar tensiones entre las comunidades receptoras y no receptoras o atraer a las personas a los lugares donde se presta la asistencia.
38. Los exámenes periódicos de los posibles riesgos derivados de la entrega y la recepción de la asistencia alimentaria mediante el seguimiento in situ y posterior a la distribución garantizan modalidades de ejecución de los programas seguras y respetuosas de la dignidad.
39. La incorporación de indicadores y valores de referencia sobre la protección en los instrumentos de evaluación permite entender mejor si la asistencia del PMA contribuye a ampliar con el tiempo la obtención de resultados de protección. El seguimiento de indicadores relativos a la protección ayuda a determinar la manera en que la asistencia afecta a la protección de las personas de forma positiva o negativa, y contribuye a perfilar futuras intervenciones de asistencia alimentaria.

40. Por lo que se refiere a la preparación general del Programa para responder a las emergencias repentinas, hace falta también que se tengan en cuenta los problemas de protección en las evaluaciones de los riesgos, lo cual es un componente fundamental de la preparación para la pronta intervención en casos de emergencia y la planificación para imprevistos.

C. Integración de los objetivos de protección en el diseño y ejecución de programas de asistencia alimentaria

41. Los programas de asistencia alimentaria pueden contribuir a reducir los riesgos en materia de protección. Estos riesgos se miden no solamente por los abusos o violaciones de derechos (o amenazas), sino también por la vulnerabilidad de determinadas personas o grupos y de su capacidad de hacer frente a esas amenazas. En muchos casos, la población que padece mayor inseguridad alimentaria es la misma que sufre violaciones de sus derechos, incluido el derecho al acceso a una alimentación adecuada. Su vulnerabilidad es más acentuada, y sus mecanismos de supervivencia son insuficientes o inexistentes.

42. A la vez, la prestación de asistencia alimentaria a determinados grupos vulnerables, como las mujeres, los desplazados internos o los refugiados, puede comportar varios riesgos y dificultades en el ámbito de la protección. Estos grupos pueden sufrir graves riesgos y perjuicios a raíz de actividades de asistencia alimentaria que no tienen presentes los problemas de protección. En algunas situaciones, las autoridades, los dirigentes comunitarios u otros grupos que ocupan el poder pueden ejercer la discriminación o manipular los mecanismos de asistencia alimentaria con el objeto de forzar el regreso de los desplazados sin respetar la dignidad, la seguridad y los intereses de las poblaciones beneficiarias.

Recuadro 5. Apoyo a las víctimas de violencia sexual en la República Democrática del Congo

En la parte oriental de la República Democrática del Congo, donde la violencia sexual sistemática es una de las atrocidades a que se ve sometida la población civil, tres cuartos de las 45.000 mujeres que participan en actividades de alimentos por trabajo y las 2.500 participantes en actividades de alimentos para la capacitación han sido víctimas de violencia sexual. Las actividades de empoderamiento mediante el aporte de asistencia alimentaria ayudan a estas mujeres a reinsertarse en la sociedad.

43. El PMA está obligado a respetar los principios humanitarios y cumplir las disposiciones pertinentes del derecho internacional, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y las normas del Proyecto Esfera. El Programa también debe tener presente los objetivos de protección al elaborar y ejecutar programas de asistencia, de lo cual dan ejemplo la iniciativa del PMA de seguridad en el acceso al combustible, cuyo objeto es disminuir la frecuencia con que las mujeres se ven expuestas a la violencia mientras recogen leña, o las actividades de alimentos por trabajo llevadas a

cabo en la parte oriental de la República Democrática del Congo a fin de prestar apoyo a las víctimas de violencia sexual.

44. Para incorporar en el diseño y la ejecución de programas un enfoque basado en principios, la óptica de los derechos y objetivos de protección, el PMA debe tener presentes los temas siguientes¹⁸:

- *El contexto, los riesgos y las estrategias de supervivencia locales.* ¿Tienen en cuenta las actividades de asistencia alimentaria del PMA las posibles amenazas a la protección que encuentran las poblaciones afectadas, las fuentes de vulnerabilidad al margen de la inseguridad alimentaria y los mecanismos de supervivencia y otro tipo de capacidades de las personas?
- *El impacto negativo de la asistencia.* Las actividades del PMA no deben plantear mayores amenazas a las personas. La asistencia no debe ser cómplice, ni siquiera de forma involuntaria, en la denegación de derechos. Las actividades no deben habilitar, aun sin pretenderlo, la posición de grupos armados, ni invalidar los esfuerzos de la población por protegerse. No se deben provocar ni exacerbar tensiones dentro de una comunidad o entre comunidades diferentes.
- *No discriminación.* Las actividades del PMA no deben discriminar a ningún grupo, ni correr el riesgo de parecer que discriminan. Han de promover y ayudar a proteger los derechos de las poblaciones que tradicionalmente han sufrido marginación o discriminación.
- *Un conjunto de alimentos apropiado y seguro.* El PMA deberá determinar antes de la ejecución el tipo de asistencia alimentaria que vuelve a las personas más vulnerables a determinados problemas de protección, como agresiones, abusos sexuales y saqueos, y estudiar con las comunidades modalidades alternativas de asistencia alimentaria.
- *Un entorno seguro para la asistencia.* El PMA tiene que velar por que el entorno en que se entregue la asistencia alimentaria resulte seguro para los beneficiarios; por ejemplo, los necesitados no tendrán que desplazarse a zonas peligrosas ni atravesarlas para obtener la asistencia, y por que se disponga de mecanismos para prevenir y atajar los comportamientos conducentes a la explotación y los abusos.
- *Transparencia y rendición de cuentas.* El PMA debe presentar sus objetivos de forma transparente ante las comunidades de beneficiarios y no beneficiarios y ante sus asociados gubernamentales y ONG asociadas. Debe informarse debidamente de sus derechos a los

¹⁸ Proyecto Esfera. 2011. *Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria.*

beneficiarios y se les deben ofrecer medios para que presenten quejas o comentarios.

Recuadro 6. Incorporación de la protección en las operaciones en un país

EL PMA lleva desde 2006 incorporando progresivamente la protección en su labor en Myanmar y velando por la capacitación en protección de todo el personal y sus asociados. Se ha preparado una lista de verificación orientativa y los problemas de protección se examinan anualmente en el marco de talleres de consultas. A raíz de ello, la plantilla está debidamente informada y tiene en cuenta la protección al adoptar decisiones programáticas. Por ejemplo, antes de poner en marcha actividades de alimentos por trabajo en las regiones nororientales de Wa y Kokang el PMA trata de concertar con las autoridades locales acuerdos y certificados de titularidad de las tierras a fin de garantizar a las comunidades locales que no van a verse privadas de su derecho a beneficiarse de los proyectos de fomento y rehabilitación de tierras respaldados por el PMA. Cuando encuentra problemas de protección de carácter más general, el personal conoce mejor los mecanismos y circunstancias pertinentes para comunicarlos al equipo de las Naciones Unidas en el país o a un organismo especializado competente con fines de seguimiento o apoyo a la promoción.

D. Fomento de la capacidad del personal para entender los problemas de protección y formular intervenciones apropiadas sobre la base de los principios humanitarios

45. La adopción de la óptica de la protección con respecto a los programas y la presencia del PMA obliga a fomentar la capacidad del personal y sus asociados cooperantes. Al estar en primera fila de las emergencias, el personal y los asociados del PMA son testigos de los muchos riesgos que amenazan la seguridad y dignidad de las personas que viven en esas circunstancias. Sin embargo, no siempre están provistos de suficientes conocimientos, aptitudes e instrumentos necesarios para analizar esos riesgos y hacerles frente.
46. En particular hay que impartir al personal encargado de los programas, la logística y la seguridad capacitación adecuada en análisis de los contextos operacionales del PMA, evaluación de los riesgos y gestión y tramitación de la información relativa a la protección para mejorar la programación del PMA.
47. Independientemente de sus funciones concretas, el personal humanitario es un importante agente en el ámbito de la protección. Los mensajes que transmiten estos funcionarios, implícita o expresamente, y su comportamiento pueden tener efectos positivos o negativos en la protección de los derechos de las personas y en la confianza que inspiran en las comunidades y otros interlocutores. Así pues, debe sensibilizarse a todo el personal en relación con las fuentes de los derechos de las personas y las

obligaciones de los Estados de facilitar, respetar y proteger esos derechos, así como en lo relativo al código de conducta de las Naciones Unidas y los principios de la acción humanitaria del PMA que definen su comportamiento ético.

48. El personal y los directivos de distintas categorías realizan distintos tipos de promoción, por lo que se les debe impartir una capacitación adecuada en promoción y negociaciones en el ámbito humanitario a fin de que transmitan mensajes apropiados que se inspiren en principios y en lo dispuesto en el derecho internacional.

Recuadro 7. Protección y asistencia alimentaria en situaciones de emergencia: el caso de Haití

Tras el terremoto ocurrido en Haití en enero de 2010, la prevención de la violencia durante la distribución de los alimentos planteó al PMA un importante problema relacionado con la protección. En vista del carácter esencial que tenía la asistencia alimentaria para la supervivencia y del entorno de violencia imperante, hubo que abordar de inmediato las preocupaciones del PMA en el ámbito de la protección. Antes de empezar a realizar distribuciones de alimentos en gran escala, oficiales de protección experimentados del PMA que ya estaban sobre el terreno impartieron a supervisores de la ayuda alimentaria y voluntarios del Programa, muchos de los cuales acababan de ser contratados para ayudar a hacer frente a una catástrofe de tales dimensiones, un curso intensivo sobre los principios y estrategias aplicables a una distribución de alimentos segura y respetuosa de la dignidad de las personas. El PMA aspiraba a un mismo tiempo a responder a las amenazas inmediatas vinculadas directamente con las distribuciones de alimentos y a llevar a cabo sus actividades contribuyendo a devolver la dignidad a los damnificados lo antes posible.

La intervención en Haití demuestra cómo puede salvaguardarse la protección a la vez que se contribuye a mitigar nuevas amenazas a medida que surgen. La mayor parte del personal había recibido capacitación en materia de protección en noviembre de 2009 y una parte tenía conocimientos especializados en protección, lo que les permitió detectar con mayor rapidez las amenazas a la protección que salieron al paso de la operación de prestación de asistencia humanitaria que el PMA organizó inmediatamente después del terremoto. El personal también estaba familiarizado con las amenazas concretas a la protección en las comunidades a las que estaba destinada la asistencia alimentaria. Además, por primera vez en una intervención de emergencia para hacer frente al aumento repentino de las necesidades, el PMA envió a expertos en protección sobre el terreno. Los especialistas en protección adicionales desplegados sobre el terreno permitieron al PMA analizar las amenazas a la protección relacionadas con la inseguridad alimentaria y velar por que la óptica de la protección orientase todas las actividades de asistencia alimentaria, desde las primeras distribuciones hasta las evaluaciones y el diseño de proyectos¹⁹.

49. El PMA ha preparado una gran variedad de materiales de capacitación para ayudar al personal y a los asociados cooperantes a entender la protección e incorporarla en las operaciones de asistencia alimentaria. Desde 2005, más de 2.000 funcionarios y asociados han recibido capacitación a instancias de determinadas oficinas en los países. Para normalizar los conocimientos teóricos y prácticos en todo el PMA es necesario un enfoque institucional en

¹⁹ Informe Anual de las Realizaciones de 2010 (WFP/EB.A/2011/4), págs. 26 y 27.

materia de capacitación y sensibilización del personal de todas las categorías. Diversos aspectos de la protección pueden adaptarse e incorporarse a otras actividades de capacitación dirigidas a todas las categorías del personal directivo y de otro tipo, como la capacitación en intervenciones de emergencia.

E. Establecimiento de asociaciones bien fundamentadas y responsables

50. El PMA depende de sus distintos asociados, sean estos ONG, organismos de las Naciones Unidas o entidades gubernamentales, para ejecutar sus programas de asistencia alimentaria. La eficacia de la asistencia del PMA, por consiguiente, está en gran medida supeditada a la capacidad de esos asociados, incluida su capacidad de llevar a cabo una programación segura y responsable que tenga presente la protección. En consecuencia, es imprescindible que, mientras el PMA amplía los conocimientos y competencias de su personal en el ámbito de la protección, aplique un enfoque semejante con sus asociados cooperantes.
51. Algunos de las grandes ONG asociadas del PMA ya han adoptado políticas institucionales en materia de protección²⁰, mientras que otros están buscando la manera de incorporar la protección en sus respectivos mandatos. Independientemente del grado en que los asociados cooperantes hayan adoptado un enfoque en materia de protección, el PMA ha de velar por que esos asociados tengan conocimiento de los principios y normas por los que se rige la protección de las comunidades de beneficiarios. El Programa debe concertar con sus asociados acuerdos claros sobre las medidas relativas a la prevención y mitigación de las consecuencias negativas de la asistencia alimentaria y a la responsabilidad con respecto a la aplicación de esas medidas.

²⁰ Entre ellos, Visión Mundial Internacional (WVI), el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Consejo Noruego para los Refugiados, el Consejo Danés para los Refugiados y Oxfam.

Recuadro 8. Pakistán: rendición de cuentas ante los beneficiarios

Inspirándose en la experiencia derivada de varias intervenciones de emergencia a gran escala en el Pakistán, el PMA inauguró en diciembre de 2010, en Islamabad, un mecanismo de acopio de opiniones cuyo objeto es recabar las inquietudes de los beneficiarios suscitadas por los procesos del PMA y responder a ellas. El mecanismo está resultando eficaz para garantizar la rendición de cuentas ante los beneficiarios y ayudar al Programa y sus asociados cooperantes a mejorar la calidad de los programas de asistencia humanitaria.

Los beneficiarios dejan constancia de sus inquietudes relativas a la selección y el registro de beneficiarios, la distribución, la conducta del personal, la seguridad y la rendición de cuentas con respecto a los recursos del PMA. Las comunicaciones se analizan y ordenan por categorías en función de la gravedad, el tipo y la ubicación. Las acusaciones de apropiación indebida o falta grave de conducta se ponen de inmediato en conocimiento del director en el país y se transmiten a la oficina de zona correspondiente, que, en consulta con el asociado o asociados cooperantes en cuestión, tiene un plazo de 10 días para notificar a la oficina en el país las medidas que haya adoptado para solucionar el problema comunicado. Las conclusiones de la investigación y las medidas adoptadas quedan registradas en la base de datos de la oficina en el país. Al parecer, el mecanismo de acopio de opiniones se considera accesible y fiable, pero la mayoría de sus usuarios son hombres. En vista de que muchas mujeres pakistaníes son renuentes a llamar si piensan que puede responder un hombre, el PMA les garantiza ahora que, si lo prefieren, pueden optar por hablar con una operadora.

52. En los casos en que el alto grado de inseguridad obliga a gestionar a distancia los programas del PMA, por conducto, por ejemplo, de equipos de asistencia a los programas o consejos de desarrollo comunitario, como ocurre en el Afganistán y Somalia, es fundamental informar a los asociados y subcontratistas que toman parte en la evaluación, la ejecución y el seguimiento de los programas del PMA de los principios humanitarios, las normas de protección frente a la explotación y los abusos sexuales y los vínculos entre la asistencia alimentaria y la protección de las comunidades de beneficiarios.
53. En unas cuantas oficinas en los países se han implantado ya, con apoyo del proyecto de protección, buenas prácticas para el fomento de los conocimientos teóricos y prácticos de los asociados. Cabe destacar, entre esas buenas prácticas, la participación de asociados gubernamentales y ONG asociadas en las sesiones de capacitación relacionadas con la protección; la inclusión en los acuerdos de asociación sobre el terreno de cláusulas relativas a la protección frente a la explotación y los abusos sexuales, y la elaboración de una lista de verificación en materia de protección para uso del PMA y sus asociados. Estas prácticas deben ir acompañadas por exámenes periódicos de los acuerdos de asociación sobre el terreno y del cumplimiento por los asociados de sus compromisos en

materia de protección, y deben acordarse e institucionalizarse de forma más sistemática entre todos los asociados del PMA.

54. La actuación del PMA en el ámbito de la protección debe ampliarse a sus responsabilidades y su papel rector a escala interinstitucional con arreglo al sistema de módulos de acción agrupada. Para ello hay que garantizar la incorporación de la protección en las actividades de los módulos de agricultura y seguridad alimentaria, codirigido por el PMA junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y de logística y telecomunicaciones de emergencia, dirigido por el PMA. Como mínimo, las intervenciones de estos módulos deben basarse en el análisis de los problemas sobre el terreno en materia de protección y no plantear nuevos riesgos a las poblaciones damnificadas.

F. Establecimiento de directrices y sistemas claros para gestionar la información relativa a la protección

55. En su labor cotidiana, el personal sobre el terreno recopila de primera mano y gestiona información relativa a la protección. A menudo se considera delicada la información sobre violaciones y abusos a causa de los nuevos riesgos que puede plantear a las víctimas o informantes o a sus parientes y comunidades o porque puede perjudicar las relaciones del PMA con distintos interlocutores, entre ellos entidades gubernamentales y no gubernamentales. Así, de conformidad con los principios de protección expuestos en las normas del Proyecto Esfera, todos los organismos deben tener establecidos procedimientos y políticas claros para orientar a su personal en caso de éste tenga constancia de abusos y violaciones o los presencie, así como para garantizar el carácter confidencial de la información conexas. También debe informarse al personal de los procedimientos adecuados que deben seguirse para notificar los incidentes presenciados o las acusaciones que lleguen a su conocimiento²¹.

56. En algunos lugares existen sistemas de remisión de casos de las Naciones Unidas, que hay que dar a conocer al personal del PMA y sus asociados, y debería haber procedimientos convenidos para remitir información a los organismos provistos de mandatos relativos a determinados aspectos en materia de protección. En el marco del PMA, y de sus relaciones con los asociados cooperantes, está establecido que el personal debe comunicar la información al director o representante en el país para salvaguardar la confidencialidad.

²¹ Normas del Proyecto Esfera. 2011.

57. El acceso a la asistencia humanitaria es un componente básico de la capacidad del PMA de prestar asistencia a las poblaciones vulnerables en entornos complejos y a menudo remotos afectados por un conflicto. En estas situaciones, el Programa debe reunir y notificar constantemente información sobre abusos y violaciones, que ha de ser objeto de evaluación y ponderarse a la luz de la posible reacción del gobierno y las autoridades competentes, de las consecuencias para el acceso seguro del PMA y de la seguridad del personal y la población de que se trate. Debe revisarse periódicamente la evolución de la situación.

LÍMITES DE LA ACTUACIÓN: RESPONSABILIDADES Y LIMITACIONES DEL PMA EN LO RELATIVO A LA PROTECCIÓN

58. Mitigar el hambre y ayudar a las personas a ejercer su derecho a la alimentación son, en sí, prácticas de protección, sobre todo en situaciones de crisis. Sin embargo, en ocasiones la entrega de asistencia alimentaria al margen de consideraciones sobre las preocupaciones generales de la población en materia de protección resulta inadecuada. Escuchar a los beneficiarios y entender lo que les preocupa en el ámbito de la protección permite al PMA fomentar su seguridad, dignidad e integridad. Como una de las principales instancias humanitarias de las Naciones Unidas, el PMA está decidido a entender la dinámica de su presencia y de la asistencia que presta, y las ramificaciones de éstas por lo que se refiere a la protección de las poblaciones afectadas por conflictos y catástrofes y, en particular, de las comunidades de beneficiarios.

59. En la Figura 2 se ilustra un modelo de actuación que expone un enfoque en materia de protección consonante con el mandato y el contexto operacional general del PMA, y muestra los límites de la función del Programa a la luz de ese mandato y ese contexto.

Figura 2. Modelo de actuación del PMA basado en círculos concéntricos



60. *Círculo interno: la protección en las actividades de entrega de asistencia del PMA.* Este círculo se refiere a las actividades de asistencia alimentaria llevadas a cabo por el PMA y sus asociados (distribuciones generales o selectivas, educación, nutrición, programas de alimentos por trabajo o de dinero por trabajo) y confirma que la protección de los beneficiarios de estas actividades es responsabilidad directa del PMA. Las actividades respaldadas por el Programa no deben perpetuar los riesgos ni generar más perjuicios para las comunidades de beneficiarios.
61. Este círculo obliga, como mínimo, a contar con puntos de distribución seguros para los beneficiarios; disponer de instalaciones adecuadas, como retretes y zonas de sombra, para proteger el bienestar y la dignidad de las personas, y organizar las actividades de forma que se reduzca al mínimo el tiempo de espera y se tengan en cuenta las distancias que han de recorrer los beneficiarios. Este círculo también exige medidas para impedir que el PMA o sus asociados sean responsables de explotación y abusos sexuales y proteger de ello a sus beneficiarios, así como evitar la posible discriminación y estigmatización generada por el apoyo del PMA, por ejemplo en el caso de las personas que viven con el VIH. La aplicación de los principios humanitarios del PMA, como la participación, la imparcialidad y la neutralidad, debe servir para mejorar la selección, no contribuir a las tensiones dentro de una comunidad o entre distintas comunidades y reducir al mínimo los riesgos de vincular involuntariamente al PMA con las partes en un conflicto.
62. *Círculo intermedio: preocupaciones en materia de protección que generan inseguridad alimentaria o tienen su origen en ella.* Este círculo se refiere a las preocupaciones en materia de protección relacionadas con los alimentos y a las deficiencias en la protección que contribuyen a la inseguridad alimentaria. Reconociendo estos problemas generales de protección vinculados con el hambre y tratando de abordarlos mediante una combinación de asistencia alimentaria, asociaciones y promoción y diálogo estratégicos frente a las autoridades y los grupos pertinentes, el PMA contribuye a velar por que su presencia brinde un apoyo satisfactorio a la población aquejada por el hambre y por que sus modalidades de intervención estén concebidos para abordar y rectificar las causas últimas del hambre. Las agresiones físicas y las violaciones de mujeres que recogen leña para cocinar raciones del PMA y generar más ingresos para su hogar son variantes bien documentadas de violencia de género que van íntimamente ligadas a la inseguridad alimentaria. Otras deficiencias en el ámbito de la protección, como políticas que impiden a los agricultores acceder a la tierra o los mercados, políticas y prácticas que discriminan a determinados grupos étnicos u extorsiones y otras formas de imposición de tributos ilegales sobre propiedades y fuentes de subsistencia, contribuyen a

la inseguridad alimentaria a la que responde la intervención del PMA o son su causa.

63. *Círculo externo: contexto en el que los problemas de protección no están relacionados con el hambre, pero la presencia del PMA se debe a su función de organismo de las Naciones Unidas de primera línea en la lucha contra el hambre.* El PMA suele constituir la mayor y, a veces, la única presencia de las Naciones Unidas en regiones apartadas de países afectados por conflictos o crisis. Su personal y sus asociados presencian problemas de protección que tal vez no guarden relación con la inseguridad alimentaria, si bien plantean dilemas al personal, que está obligado a respetar lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas y a promover la Declaración Universal de Derechos Humanos. Cuando las autoridades no son capaces de hacer frente a los abusos o cuando cabe sospechar que ellas mismas son las responsables, la notificación de los abusos y las violaciones de derechos pueden poner en peligro al personal del PMA y sus familias, así como a los beneficiarios. Así pues, este círculo pone de relieve la importancia de contar con una política y un sistema institucional para la presentación, la gestión y la comunicación de información relacionada con la protección en el seno del propio PMA y con respecto a los organismos provistos de mandatos de protección (véanse los párrafos 55 a 57).
64. Incluso cuando representa la única presencia de las Naciones Unidas, el PMA no trata de sustituir a las entidades provistas de mandatos de protección. En estas circunstancias, el personal del Programa sobre el terreno se dirige al director o representante en el país, que pueden proponer al equipo de las Naciones Unidas en el país y al sistema humanitario de las Naciones Unidas una intervención interinstitucional en el marco de la cual los organismos provistos de mandatos de protección dirijan la ejecución de actividades al respecto.

MODALIDADES DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA Y CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES

65. En el presente documento de política se sostiene que el carácter humanitario ético del PMA prevalecerá, y los resultados de su asistencia alimentaria mejorarán, asumiendo el compromiso de analizar y abordar las dimensiones de sus operaciones relativas a la protección. En el Cuadro 1 se indican las necesidades habituales de apoyo a la protección correspondientes a distintos tipos de entorno operacional, así como el personal del PMA necesario. La fuente de este apoyo variará de un caso a otro, pero las dimensiones de las operaciones del PMA relacionadas con la protección, descritas en el presente documento se estudiarán y abordarán en cada tipo de situación humanitaria.

66. El PMA ya ha capacitado en materia de protección a un cuadro de instructores del personal que puede desplegarse en distintas operaciones. Se ha capacitado en protección a personal de todo el mundo que, junto a los coordinadores de la protección en las oficinas en los países, pueden aportar el apoyo necesario a los programas, en parte o, en algunos casos, en su totalidad. También puede desplegarse temporalmente a instructores del personal del PMA en materia de protección para que presten apoyo técnico especializado durante temporadas breves o de mayor duración.
67. Asimismo, puede facilitarse directamente apoyo técnico más especializado en el ámbito de la protección mediante expertos de la Sede del PMA, que en la actualidad forman parte del Servicio de Asistencia Humanitaria y Situaciones de Transición, o mediante consultores externos. Fuentes de apoyo que prácticamente siguen sin aprovecharse son ciertos asociados para emergencias, como el Proyecto para crear capacidad de reserva en materia de protección, que actualmente aporta dos asesores en materia de protección a tiempo completo a las operaciones sobre el terreno del PMA en la República Democrática del Congo y Asia, el Registro de Ingenieros para el Socorro en Casos de Desastre y el Consejo Noruego para los Refugiados. Los costos de apoyo relacionados con la protección se incluirán en los otros costos operacionales directos y los costos de apoyo directo de futuras operaciones, y tal vez puedan complementarse con un fondo fiduciario gestionado por la Sede para el fomento de la protección en las operaciones del PMA.
68. Para velar por la aplicación de una futura política de protección, un pequeño equipo de protección ubicado en la Sede del PMA se encargará de coordinar y prestar el apoyo necesario a los programas, en particular creando y manteniendo un cuadro interno de instructores, coordinando talleres de capacitación y facilitación dirigidos al personal sobre el terreno y los asociados, manteniendo una lista de candidatos internos, externos y de los asociados para emergencias a un eventual despliegue, velando por la coordinación con el módulo de acción agrupada de protección sobre el terreno y asesorando a la administración y las oficinas en los países del PMA en el ámbito de la promoción relacionada con la protección. Algunas de estas funciones de coordinación y apoyo a los programas podrán reasignarse a los despachos regionales a medida que aumente la capacidad del personal.

CUADRO 1: APOYO MÍNIMO A LOS PROGRAMAS NECESARIO EN MATERIA DE PROTECCIÓN

Tipo de apoyo	Emergen- cias repentinas*	Emergen- cias complejas	Crisis prolongadas y transiciones	Personal de la Sede y de despachos regionales
A. CAPACITACIÓN DEL PERSONAL DEL PMA Y SUS ASOCIADOS				
1. Capacitación básica en principios humanitarios y distribución segura	X	X	X	X
2. Programa estándar de capacitación y organización de talleres de tres días (véase		X	X	
3. Capacitación especializada del personal directivo y de otro tipo*	X	X	X	X
B. APOYO TÉCNICO ESPECIALIZADO A LA PROGRAMACIÓN SOBRE EL TERRENO				
1. Análisis del contexto y la protección para formular o reajustar proyectos • Evaluación rápida • Análisis a fondo del contexto				
	X	X	X	
2. Apoyo a la incorporación de la protección en las operaciones en los países, en particular en las evaluaciones, el VAM, el diseño y el seguimiento y evaluación		X	X	X
3. Diseño de los mecanismos de presentación de informes y observaciones a escala comunitaria	X	X	X	
4. Elaboración de planes de trabajo y estrategias en los países en materia de protección y género		X	X	
C. CAPACIDAD PARA HACER FRENTE AL AUMENTO REPENTINO DE LAS NECESIDADES DE GESTIÓN Y COORDINACIÓN SOBRE EL TERRENO				
1. Capacitación de instructores para prestar apoyo a las actividades de capacitación, la preparación del personal y su despliegue				X
2. Despliegue de expertos en protección en las operaciones sobre el terreno: • a tiempo completo y a largo plazo: servicios especializados de asociados para emergencias o de expertos internos del PMA por un mínimo de 12 meses • a plazo medio: servicios especializados de asociados para emergencias o de expertos internos del PMA por períodos de 3 a 6 meses				
	X	X	X	
D. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL				
1. Participación en actividades interinstitucionales de cartografía de los problemas de protección y la violencia de género dirigidas por el módulo de acción agrupada de protección	X	X		X
2. Participación en sistemas interinstitucionales de remisión relativos a la protección y a la prevención de la violencia de género y de la explotación y el abuso sexuales	X	X	X	
3. Incorporación generalizada de la protección en los módulos de acción agrupada dirigidos por el PMA		X		X

* Los cursos de capacitación podrán estar dedicados a los principios humanitarios, el derecho internacional, las negociaciones en el ámbito humanitario, la prevención de la violencia de género y de la explotación y el abuso sexuales y el enfoque basado en no causar daños. Se imparten en función de las necesidades del personal en determinados entornos operacionales.

MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN

69. Es difícil medir los resultados sobre el terreno de la política de protección; a veces, sólo se trata de demostrar lo que habría ocurrido de no haberse aplicado la política: por ejemplo, si el PMA no hubiera tomado precauciones en una distribución se habrían producido incidentes violentos. No obstante, el PMA dispone de maneras de medir la aplicación de la política de protección, a escala mundial y sobre el terreno.
70. En el presente documento se sostiene que todo el personal que toma parte en las actividades humanitarias del PMA debe tener un entendimiento básico del marco ético y jurídico institucional. Los progresos en pos de este objetivo son mensurables.
71. Por lo general, se conocen los países en los que las amenazas a la protección son motivo de grave preocupación. La medida en que el análisis de la protección sirve de base a las evaluaciones, los documentos de los proyectos o los presupuestos de los proyectos y los tipos del apoyo a los programas prestado en estos países (Cuadro 1) son indicadores de adopción de la política.
72. Por último, el enfoque de aplicación indicado en el presente documento pone de relieve planes de acción en materia de protección sobre el terreno, cada uno de los cuales podrá adoptar los indicadores más adecuados para las amenazas a la protección derivadas de situaciones concretas que el PMA procura abordar.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALNAP	Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
OEM	operación de emergencia
ONG	organización no gubernamental
SAFE	acceso seguro a la leña y a fuentes de energía alternativas en contextos de crisis humanitarias
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad
WVI	Visión Mundial Internacional