

**Documento de referencia para la primera consulta
oficiosa sobre la versión actualizada de
la política en materia de protección**



Consulta oficiosa

16 de julio de 2019

**Programa Mundial de Alimentos
Roma (Italia)**

En el presente documento se exponen a grandes rasgos el proceso de formulación, la orientación estratégica y las cuestiones fundamentales que se tratarán en las consultas oficiosas sobre la versión actualizada de la política del PMA en materia de protección, que se presentará a la Junta para ser objeto de examen y debate. Este no es un proyecto de versión actualizada de la política.

1. Panorama general del proceso de formulación

1. En el proceso de elaboración de la versión actualizada de la política en materia de protección, el PMA está siguiendo una doble vía que consiste en presentar primero un esbozo a la Junta Ejecutiva para que esta lo examine en su segundo período de sesiones ordinario de 2019 y de someterle luego la versión actualizada propiamente dicha para que la Junta la apruebe en su segundo período de sesiones ordinario de 2020. Esto permitirá a la Junta participar activamente en la elaboración del documento y comunicar sus orientaciones desde una fase temprana del proceso. Las consultas ayudarán al personal del PMA a afianzar el proceso de apropiación de la propia política y contribuirán a que en ella se tengan debidamente en cuenta las preocupaciones del personal que trabaja sobre el terreno y el personal de operaciones. Las principales partes interesadas del proceso son: las poblaciones afectadas; los beneficiarios y las comunidades; los Estados Miembros del PMA; las autoridades locales; la sociedad civil; las organizaciones comunitarias; los asociados del PMA; los mecanismos de coordinación interinstitucionales, y el personal de la Sede, de los seis despachos regionales y de las diferentes oficinas en los países, suboficinas y oficinas zonales.
2. En la lista de verificación relativa a la política en materia de protección que figura en el anexo I se presenta un panorama general de los resultados previstos de las consultas y de las líneas de trabajo por cuestión clave. El panorama general del proceso de doble vía figura en el anexo II.
3. El PMA ha decidido elaborar la versión actualizada de la política privilegiando la perspectiva de quienes trabajan sobre el terreno. En el marco de este enfoque de arraigo en el terreno, se ha pedido a colaboradores de las oficinas en los países que operan en diferentes entornos, entre los cuales miembros del personal del PMA y de los asociados que trabajan en primera línea y se enfrenta a diario con problemas de protección, que expongan sus perspectivas contextuales concretas.
4. El PMA responde a las constataciones y recomendaciones de la evaluación independiente de 2018 de su política actual en materia de protección humanitaria¹, basándose en los resultados, los análisis y las encuestas del proceso de evaluación. En la lista de verificación relativa a la política (del anexo I) se incluyen los principales aspectos de la evaluación que han de tomarse en consideración. Para dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de la evaluación directamente a nivel de la ejecución, el PMA ha elaborado una estrategia en materia de protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas para 2019-2021. Las enseñanzas extraídas de la estrategia se incorporarán en la política y viceversa.

¹ DARA. 2018. *Evaluation of the WFP Humanitarian Protection Policy* (número de informe: OEVI/2016/015).

2. Orientación estratégica de la versión actualizada de la política del PMA en materia de protección

5. Con la actualización de la política en materia de protección, el PMA confirmará su firme compromiso institucional de hacer de la protección un elemento básico de la ejecución de sus programas. La versión actualizada de la política:
 - a) se basará en los logros obtenidos gracias a la aplicación de la política actual del PMA en materia de protección humanitaria²;
 - b) reconocerá la protección como un componente crucial de su gestión de los riesgos institucionales a nivel de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países;
 - c) consolidará e intensificará la acción del PMA para incorporar sistemática y coherentemente la protección como una norma obligatoria en todas sus operaciones, integrando el tema de la protección siempre que sea posible;
 - d) permitirá al PMA poner en práctica su compromiso con respecto a la protección, y
 - e) adaptará las funciones y responsabilidades del PMA a los acontecimientos mundiales recientes y a las crecientes demandas de intervenir ante las necesidades de protección y los abusos contra los derechos humanos en un entorno cada vez más complejo, para asegurarse de que el PMA responda de manera adecuada, profesional y eficaz a los desafíos que se plantean en las operaciones humanitarias y de desarrollo a menudo prolongadas.
6. La versión actualizada de la política en materia de protección se basará en los siguientes elementos de la política actual:
 - La labor del PMA se basa en el marco internacional de los derechos humanos y la protección, y en los procesos normativos correspondientes³. Los derechos humanos y la protección constituyen una de las responsabilidades básicas de todo el sistema de las Naciones Unidas, en especial del PMA.
 - A los Estados incumbe la responsabilidad primaria de proteger a la población que se encuentra en su jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional —en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados— y con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos⁴.
 - El valor añadido del PMA con respecto a la protección radica en la vinculación establecida entre la protección y el mandato operacional del Programa de erradicar el hambre y promover la seguridad alimentaria. La asistencia alimentaria es una herramienta poderosa para proteger y hacer respetar los derechos, preservar la seguridad y la dignidad de las personas y reducir el recurso de las poblaciones afectadas a estrategias de supervivencia perjudiciales. La seguridad alimentaria es un elemento fundamental de la acción en favor de la protección.

² "Política del PMA en materia de protección humanitaria" (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

³ Véase una reseña del marco de los derechos humanos y la protección en el anexo I.

⁴ Véase: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>.

3. Cuestiones relativas a la consulta y a la actualización de la política

3.1 Ámbito de/y aplicación

7. **Ámbito y visión.** La versión actualizada de la política en materia de protección se centrará en la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y establecerá vinculaciones y sinergias con otras políticas y estrategias que tengan que ver con los riesgos a los que están expuestas las poblaciones y que guarden relación con distintas esferas: la sensibilidad ante los conflictos; el nexo entre acción humanitaria, asistencia para el desarrollo y consolidación de la paz; el papel del PMA en materia de consolidación de la paz en situaciones de transición; los criterios adoptados por el Programa en materia de acceso a las poblaciones, el género; la protección contra la explotación y el abuso sexuales, y el enfoque adoptado por el PMA en materia de gestión de riesgos en la esfera de la seguridad.
8. El PMA recurrirá al proceso de consultas como una oportunidad para que sus principales dependencias sobre el terreno y en la Sede concuerden en una visión global coherente sobre la incorporación e integración de la protección que oriente la aplicación de la política actualizada.
9. **Aplicación.** La política actualizada, al igual que la política vigente, se aplicará en todos los contextos en los que trabaja el PMA, entre los cuales situaciones de conflicto, desastres naturales y desarrollo. El enfoque de programación basado en los derechos humanos comparte con el enfoque de protección los principios básicos de no discriminación, igualdad, participación, rendición de cuentas y Estado de derecho. Las consultas brindarán la oportunidad de presentar en detalle el papel del PMA en los distintos contextos y las modalidades de aplicación correspondientes, así como las diferencias y semejanzas entre un enfoque basado en los derechos humanos y un enfoque de protección. En las consultas se examinarán las formas en que el PMA puede apoyar las iniciativas de los países para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de paz y prosperidad para todos conforme a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, respetando el firme compromiso de que nadie se quede atrás.

3.2 La definición de protección del PMA

10. En su política actual en materia de protección, el PMA ha adoptado la definición de protección del Comité Permanente entre Organismos, junto con su propia interpretación de la definición, de conformidad con su mandato y sus competencias: *“La protección consiste en diseñar y llevar a cabo actividades de asistencia alimentaria que no aumenten los riesgos a los que se exponen las poblaciones afectadas por crisis sino que, por el contrario, fomenten la seguridad, la dignidad y la integridad de las personas vulnerables”*.
11. La interpretación del PMA fue criticada en la evaluación independiente por ser demasiado restrictiva y centrada en la asistencia, y por no tomar en consideración los riesgos más amplios relativos a la protección.
12. Las consultas ofrecerán la oportunidad de abordar las críticas y ampliar la definición para incluir un enfoque más centrado en las personas. Permitirán asimismo examinar las repercusiones de la vasta presencia operacional del PMA, así como los aspectos esenciales y el valor estratégico de la protección para el PMA, presentándolos de manera que todos puedan comprenderlos fácilmente⁵. Las consultas abordarán también el modo en que las poblaciones afectadas conciben la protección, en consonancia con el enfoque de “centralidad de la protección”, que lleva a reflexionar sobre la protección desde la perspectiva de quienes la necesitan.

⁵ Véase: *Independent Whole of System Review of Protection in the Context of Humanitarian Action*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/final_whole_of_system_report.pdf.

3.3. El compromiso del PMA con respecto a la centralidad de la protección

13. En 2013 el PMA se comprometió a colocar la protección en el centro de todas sus actividades de asistencia humanitaria, sumándose a una declaración sobre el tema publicada por los máximos representantes del Comité Permanente entre Organismos⁶. En la declaración se afirma que la protección de todas las personas y las comunidades afectadas y en situación de riesgo debe fundamentar las decisiones y las intervenciones humanitarias, y se indica que, además de los organismos dotados de un mandato expreso de protección, todo el personal de ayuda humanitaria tiene la responsabilidad de proteger a las personas y comunidades afectadas o en riesgo, durante y después de una crisis. Los principios incorporados en la declaración se establecieron en 2016 en una política del Comité Permanente entre Organismos⁷.

El enfoque de protección del PMA: incorporación e integración⁸

14. En consonancia con el enfoque de la centralidad de la protección, esta última ya se ha convertido en el eje central de muchas operaciones del PMA. En el marco de su estrategia de protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas para 2019-2021, el Programa está integrando sistemáticamente la protección en sus programas, centrándose en nueve países prioritarios y mejorando la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas de manera concreta.
15. La actualización de su política en materia de protección permitirá al PMA intensificar su acción al respecto y establecer la incorporación de la protección como una norma obligatoria y una responsabilidad básica en todas sus operaciones, en el entendimiento de que es imperativo incorporarla de manera sistemática en todas las actividades para una gestión profesional de los riesgos y una programación segura. Además, siempre que sea posible, el Programa seguirá integrando la protección y aprovechará la experiencia adquirida con la aplicación de la estrategia actual para definir los criterios de este proceso. Como se indica en la política actual, el PMA no participa en programas centrados específicamente en la protección.
16. Las consultas radicarán el planteamiento del PMA en el enfoque basado en la centralidad de la protección y permitirán determinar las consecuencias principales que representa para el Programa su responsabilidad al respecto.

La protección, un trabajo en equipo

17. La aplicación del enfoque de la centralidad de la protección representa en gran medida un esfuerzo conjunto, y para lograr resultados colectivos hace falta potenciar la participación interinstitucional. En las consultas se debatirá, entre otras cosas, sobre los aspectos siguientes:
 - la búsqueda de enfoques conjuntos y de sinergias en la aplicación del enfoque basado en la centralidad de la protección;

⁶ Comité Permanente entre Organismos. 2013. *Statement: The Centrality of Protection in Humanitarian Action*. https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/the_centrality_of_protection_in_humanitarian_action_english.pdf.

⁷ Comité Permanente entre Organismos. 2016. *Policy: Protection in Humanitarian Action*. Véase: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action.pdf. Véase también: Organización Internacional para las Migraciones. 2016. *Nota de orientación sobre la incorporación de una perspectiva de protección en las respuestas de la OIM a las situaciones de crisis*. <https://www.iom.int/sites/default/files/Spanish%20GN%20on%20PM.pdf>.

⁸ Para las definiciones de estos términos, véase el anexo I.

- el fortalecimiento del papel del PMA en el marco de su contribución como miembro de los equipos humanitarios en los países a las estrategias nacionales de protección y a las iniciativas conjuntas en materia de protección y promoción;
- el fortalecimiento y la aclaración del papel del PMA dentro del módulo de acción agrupada de protección;
- el fortalecimiento de la incorporación de la protección en los módulos de acción agrupada de seguridad alimentaria, logística y telecomunicaciones de emergencia;
- el fortalecimiento de las asociaciones con los Gobiernos y los otros interlocutores nacionales y locales;
- la determinación, junto con los asociados cooperantes del PMA, de posibles vías de colaboración, orientaciones y formas de apoyo, y
- el fortalecimiento del aprendizaje entre homólogos en el seno del conjunto de la comunidad de protección (organizaciones no gubernamentales, agentes locales, Comité Internacional de la Cruz Roja y otras entidades).

3.4 Funciones, responsabilidades y limitaciones del PMA en el marco de su colaboración en la esfera de la protección

Complementariedad y asociaciones con otros interlocutores, y responsabilidades mutuas

18. Los factores relacionados con la protección de las personas afectadas suelen ser multifacéticos y superan la capacidad individual de los distintos actores⁹; el papel del PMA en materia de protección es decididamente complementario y depende en gran medida del papel que desempeñan sus asociados dotados de un mandato expreso de protección (por ejemplo, en el caso de derivación a las autoridades competentes).
19. El PMA ha elaborado un modelo de círculos concéntricos que utiliza para representar su papel en materia de protección en las distintas situaciones operacionales, ya sea que la protección se relacione con sus operaciones y la inseguridad alimentaria o se inscriba en un contexto más amplio. La evaluación independiente de la política actual y las consultas iniciales han puesto de relieve la necesidad de aclarar las funciones y responsabilidades del PMA en este ámbito para que su personal comprenda a fondo cuál es su papel en el marco de las iniciativas emprendidas a nivel mundial en favor de la protección.
20. Las consultas y las líneas de trabajo permitirán definir a grandes rasgos las principales responsabilidades institucionales del PMA y de sus asociados en materia de protección y, de ser necesario, adaptar el modelo de los círculos concéntricos en función de las necesidades. En las consultas se abordará la cuestión de si el PMA debe participar en actividades de promoción de la protección o en negociaciones sobre la protección y se determinará en qué medida las negociaciones sobre el acceso con fines humanitarios pueden permitir responder a las preocupaciones relacionadas con esta esfera y establecer al respecto directivas claras para el personal.

⁹ Comité Permanente entre Organismos. 2016. *Policy: Protection in Humanitarian Action*. Véase: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action.pdf.

3.5. Un enfoque adaptado al contexto

21. El contexto en el que trabaja el PMA es un factor fundamental para definir su papel en la protección y su enfoque al respecto. Cada país es diferente. Las consultas sobre el terreno que darán comienzo en cuatro regiones y países¹⁰ contribuirán a elaborar la política por lo que se refiere a las funciones y responsabilidades del PMA en cada uno de los diferentes tipos de intervenciones que este realiza.
22. El PMA ha definido los cuatro principales tipos de intervenciones siguientes:
 - a) intervenciones ante conflictos armados —ya sean internacionales o no internacionales—, que comportan actividades destinadas a salvar vidas, misiones integradas, reducción del espacio humanitario y problemas de acceso;
 - b) intervenciones emprendidas a raíz de desastres naturales, en cuyo ámbito un riesgo natural se combina a la pobreza y la vulnerabilidad social sumiendo así a las poblaciones en una situación de riesgos extremos desde el punto de vista material, personal y social;
 - c) intervenciones en casos de crisis prolongadas, con Gobiernos en transición o parcialmente debilitados, y
 - d) intervenciones en contextos de desarrollo y en el marco de estructuras de gobernanza unificadas.

3.6. Esferas que requieren una atención particular

Velar por no dejar a nadie atrás y fortalecer la integración

23. Las personas más pobres del mundo y las personas desfavorecidas por razones de género, edad, discapacidad u origen étnico suelen verse ignoradas y corren el riesgo de quedar irrevocablemente rezagadas. El imperativo de no dejar a nadie atrás establecido en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconocen esta deficiencia.
24. La integración de los grupos vulnerables es un componente clave del enfoque del PMA en materia de protección, que centra la atención en los grupos discriminados y marginados. Un grupo crítico desde el punto de vista de la integración es el de las personas con discapacidad, particularmente expuestas a violencia, explotación y otros abusos, en especial violencia sexual y de género.
25. En la política actual no se toma en consideración de manera específica a las personas con discapacidad. En la versión actualizada de la política se reconocerá la necesidad de prestar una atención particular a este grupo de población, cuya integración es fundamental en el marco de la Agenda para la Humanidad, y el PMA se comprometerá plenamente a fortalecer la integración en sus programas de las personas con discapacidad que padecen inseguridad alimentaria.
26. En las consultas se prestará especial atención a la integración de las personas con discapacidad desde la perspectiva de la protección, y se buscarán la forma más eficaz posible de enmarcar en la política actualizada el compromiso con este grupo crítico, teniendo presentes los nuevos acontecimientos mundiales, como el marco de rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas destinado a fortalecer los derechos de las personas con discapacidad y las directrices sobre discapacidad del Comité Permanente entre Organismos.

¹⁰ Bangladesh, El Salvador, la República Árabe Siria y la República Democrática del Congo.

Riesgos en materia de protección y violencia de género

27. El PMA reconoce que la violencia de género, incluidos la explotación y el abuso sexuales, cometida por personal de ayuda humanitaria contra las poblaciones afectadas es un problema grave y que pone en peligro vidas humanas relacionado con la protección y el género. En el marco de la acción concertada de las entidades que tienen un mandato de protección, el PMA está firmemente determinado a prevenir y contrarrestar la violencia de género y a no crear, exacerbar o favorecer las desigualdades o la discriminación de género, y a adoptar medidas destinadas a reducir al mínimo la violencia de género en todos sus programas y sus intervenciones. La política actualizada en materia de protección estará vinculada con las iniciativas emprendidas a nivel mundial de lucha contra la violencia de género y establecerá conexiones con las líneas de trabajo relacionadas con el género y la protección contra la explotación y el abuso sexuales.

Protección y privacidad de los datos personales

28. Un cambio importante registrado desde la aprobación de la política actual del PMA en materia de protección es la tendencia creciente a utilizar las transferencias de base monetaria y la digitalización, que pueden exponer a las poblaciones afectadas a riesgos adicionales y perjudicarlas. El PMA utiliza la digitalización y reconoce que brinda oportunidades excepcionales. Sin embargo, también reconoce los nuevos problemas que se plantean en cuanto a la recopilación, el análisis, la agrupación y el intercambio de los datos¹¹. Salvaguardar los datos personales, particularmente en casos de conflicto armado y otras emergencias humanitarias, es un aspecto esencial de la protección de la vida de las personas y de su integridad física y mental, así como de su dignidad. Es, pues, un aspecto de importancia fundamental¹².
29. El PMA es consciente de la importancia de elaborar y aplicar normas adecuadas para proteger los datos. Como consecuencia, en 2016 adoptó una guía para proteger los datos personales¹³ que establece los principios y las normas operacionales que han de cumplirse para proteger los datos personales de los beneficiarios en sus programas. La puesta en práctica de estas normas, incluida la integración de las evaluaciones de las consecuencias en las personas, es un requisito preliminar para llevar a cabo iniciativas en gran escala de procesamiento de datos sensibles y un elemento esencial del enfoque adoptado por el Programa para incorporar e integrar en su labor el tema de la protección.
30. La versión actualizada de la política en materia de protección se adaptará a las novedades y retos más recientes de la digitalización y brindará claridad y orientación sobre cómo salvaguardar los datos personales de los individuos. Las consultas se centrarán en la elaboración de un proceso de digitalización basado en el desarrollo de un nuevo enfoque de protección de los datos personales centrado en los individuos (sujetos de los datos), en sus derechos, en el respeto de su identidad y en su derecho a controlar sus propios datos.

3.7. Requisitos para la ejecución – Marco de rendición de cuentas

31. Si bien se han logrado avances significativos en la aplicación de la política vigente del PMA, queda todavía el desafío de incorporar e integrar sistemática y coherentemente la

¹¹ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. 2016. *Building data responsibility into humanitarian action*. Véase: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Building%20data%20responsibility%20into%20humanitarian%20action.pdf>.

¹² Comité Internacional de la Cruz Roja. 2017. *Handbook on Data Protection in Humanitarian Action*. Véase: https://shop.icrc.org/handbook-on-data-protection-in-humanitarian-action.html?__store=default&_ga=2.236281921.1100275274.1561626261-402313943.1561382803.

¹³ PMA. 2016. *WFP Guide to Personal Protection and Privacy*. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/e8d24e70cc11448383495caca154cb97/download/>.

protección en todo el Programa, como se señala en la evaluación independiente. Por tanto, una parte importante de las consultas consistirá en lograr un acuerdo sobre lo que debe hacer el PMA para poner en práctica su compromiso de llevar al plano operacional su visión y sus principios en materia de protección y de integrarlos en los procesos institucionales, como el de los planes estratégicos para los países. Un elemento fundamental será el establecimiento de un marco de rendición de cuentas.

32. En el proceso de las consultas se seguirá un modelo de teoría del cambio en el que se establece un objetivo y se señala un número limitado de efectos e indicadores cuantificables y realistas para lograr cambios significativos en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países.
33. En las consultas se seguirán elaborando, además, los siguientes elementos:
 - Establecimiento de una estructura orgánica y de rendición de cuentas eficaz que prevea:
 - un marco de rendición de cuentas para la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países, en el que se delimite la responsabilidad del PMA, se establezcan los vínculos con el marco de las Naciones Unidas para la gestión de los riesgos de seguridad, y se definan con claridad las funciones y responsabilidades del personal del Programa que se tienen en cuenta en la evaluación periódica de su actuación, y
 - su integración en la gestión de riesgos.
 - Función de liderazgo y lugar asignado a la protección como elemento central del proceso de toma de decisiones en el PMA.
 - Capacidad de aplicación del PMA en colaboración con los asociados cooperantes y consecuencias a nivel financiero y para el personal.
 - Integración eficaz de la protección en los instrumentos estratégicos del PMA y las estrategias para los países, así como en el diseño de los programas, los procedimientos operativos estándar y los acuerdos sobre el terreno, definiendo en especial los límites del registro de información relacionada con la protección por medio de instrumentos de análisis y cartografía de la vulnerabilidad.
 - Mejora de la gestión de los datos.
 - Seguimiento y evaluación.
 - Recursos operacionales requeridos para incorporar e integrar la protección en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países.