

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 23-27 de febrero de 2004

INFORMES SOBRE LAS OPERACIONES

Tema 7 del programa

Para información*

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/2004/7

22 enero 2004

ORIGINAL: INGLÉS

NOTA INFORMATIVA SOBRE LA CATEGORÍA DE PROGRAMAS DE OPERACIONES ESPECIALES

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

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.

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

Director de la Dirección de Transporte, Sr. D. Morton tel.: 066513-2404
Preparación y Respuesta (OTP):

Jefa de ALITE/OTL: Sra. S. Longford tel.: 066513-2619

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



PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota de la información contenida en el documento “Nota informativa sobre la categoría de programas de operaciones especiales” (WFP/EB.1/2004/7).

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



INTRODUCCIÓN

1. Los responsables de la evaluación temática de la categoría de programas de operaciones especiales realizada por la Oficina de Evaluación (OEDE) en 2001 y del examen interno elaborado por la empresa Neerlandesa Royal Haskoning a mediados del año 2002 formularon recomendaciones acerca de la definición, el alcance, las modalidades de financiación y los procedimientos de las operaciones especiales (OE).
2. En el período de sesiones de octubre de 2002 de la Junta Ejecutiva, los miembros tomaron nota de las recomendaciones contenidas en el Informe resumido de la evaluación temática de las operaciones especiales (WFP/EB.3/2002/6/2) y de las medidas adoptadas por la dirección en la nota informativa asociada (WFP/EB.3/2002/INF/12). El director de la Dirección de Transporte, Preparación y Respuesta (OTP) informó en aquel momento a la Junta Ejecutiva de que se le entregaría un documento acerca de la categoría de programas de OE. La Junta recomendó que se tomaran medidas adicionales conforme a las recomendaciones, teniendo en cuenta las consideraciones formuladas durante los debates.
3. La opinión general fue que las OE tenían valor cuando estaban vinculadas con una operación de urgencia (OU) o a una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) del PMA y que la categoría de programas debía mantenerse. Se señaló, no obstante, que se esperaba recibir próximamente una aclaración relativa a las OE y a la prestación por el PMA de servicios interinstitucionales, y que se abordarían las deficiencias detectadas en la elaboración de los documentos de las OE y en su financiación.
4. Los objetivos de la presente nota informativa son: i) informar a los miembros de la Junta de los progresos realizados hasta la fecha para abordar los asuntos relativos a las OE; ii) proponer una nueva definición de trabajo de la categoría de programas de OE; y iii) esbozar las medidas necesarias para aproximar la categoría de programas de OE a las demás categorías de programas del PMA.

ANTECEDENTES

5. Las OE son intervenciones diseñadas para corregir cuellos de botella, principalmente de tipo logístico, que obstaculizan el suministro eficaz y seguro de la ayuda alimentaria y otros tipos de asistencia humanitaria.
6. La definición de las OE del Artículo II.2.d del *Estatuto, Reglamento General y Reglamento Financiero del PMA, de 1º de enero de 2000*, es:

“categoría de programas de operaciones especiales, para permitir una entrega más rápida y eficaz de la ayuda alimentaria con el fin de satisfacer las necesidades de urgencia y las que surjan en situaciones prolongadas de socorro, mediante actividades de rehabilitación y mejora de la infraestructura de transporte, de ser necesario y en circunstancias extraordinarias.”
7. Las OE han adquirido una importancia cada vez mayor, ya que se han identificado generalmente con la flexibilidad y la rapidez. Esto, sin embargo, ha motivado que la definición actual no se corresponda ya con la práctica ni contemple los servicios interinstitucionales que se solicita cada vez más que preste el PMA.



8. Existen dos categorías principales de OE:
- i) las que prestan servicios para las OU u OPSR, conocidas como OE específicas del PMA, que incluyen:
 - ◇ la reconstrucción de infraestructuras, como las reparaciones de urgencia de carreteras, puentes, vías de tren, aeropuertos y puertos;
 - ◇ la provisión excepcional de flotas de apoyo al transporte por carretera;
 - ◇ los equipos y conjuntos de servicios de apoyo operativo, como los módulos de campamentos base o de desactivación de minas; y
 - ii) las que proporcionan servicios a la comunidad de asistencia humanitaria, conocidas como OE de servicios comunes, que incluyen:
 - ◇ los Centros Conjuntos de Logística de las Naciones Unidas (UNJLC); y
 - ◇ los proyectos de transporte aéreo del PMA.

TENDENCIAS 2000-2003

9. Según muestra la Figura 1, durante el período 2000-2003 el nivel de necesidades de OE fue considerable: una media de 20 cada año. Cabe señalar que aunque en 2001 hubo más OE específicas del PMA que OE de servicios comunes, en los años siguientes las cifras se equilibraron.

Figura 1

Año	Número de OE activas	OE	
		PMA	Comunes
2000	31 ¹	25	6
2001	27 ²	16	11
2002	14 ³	7	7
2003	18 ⁴	8	10

¹ 10 OE procedentes del año anterior.

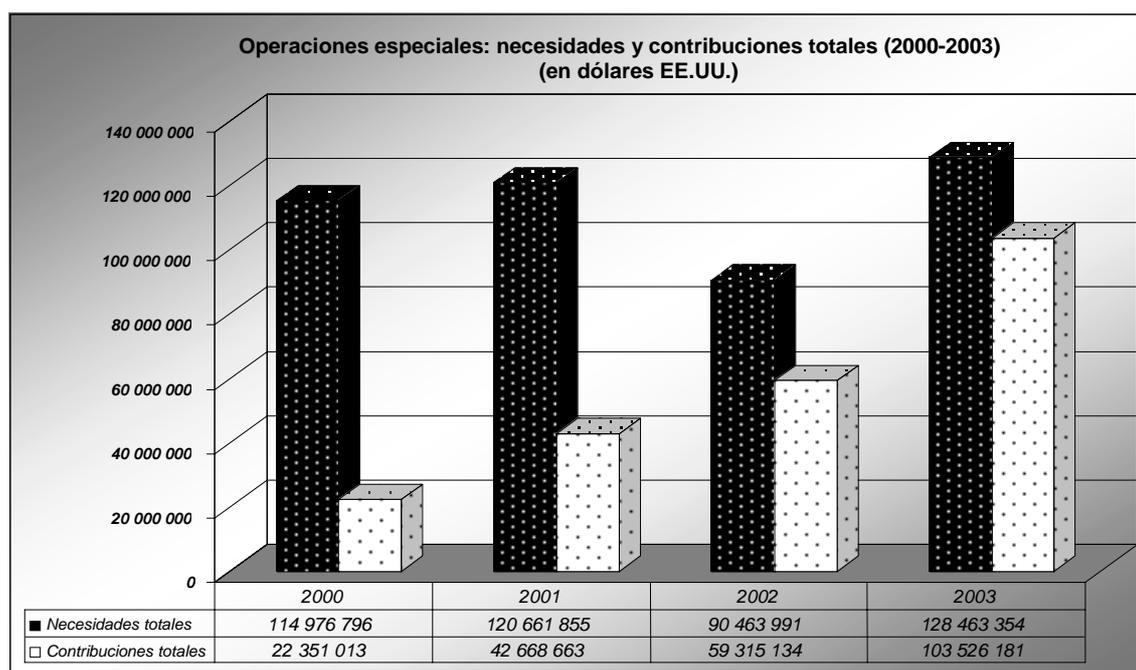
² 12 OE procedentes del año anterior.

³ 4 OE procedentes del año anterior.

⁴ 5 OE procedentes del año anterior.

10. Según se indica en la Figura 2, las necesidades anuales para las OE crecieron desde 114 millones de dólares EE.UU. en 2000 a 128 millones de dólares en 2003, y las contribuciones de los donantes aumentaron de forma pronunciada en el mismo período, desde 22 millones a 103 millones de dólares.



Figura 2

Nota: Las cantidades indicadas en la Figura 2 se obtuvieron de las ediciones de octubre de 2000 y octubre de 2003 de las "Páginas Amarillas".

PROGRESOS REALIZADOS HASTA LA FECHA

11. Desde el período de sesiones de la Junta Ejecutiva de octubre de 2002 y las medidas adoptadas por la dirección en respuesta a la evaluación, se ha avanzado en la formalización del mandato del PMA en relación con los servicios comunes que éste proporciona.
12. En la reunión del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, celebrada en Nueva York el día 15 de junio de 2003, el PMA recibió y aceptó el mandato de administrar los servicios de transporte aéreo en nombre de los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas a estos organismos para la realización de actividades de asistencia humanitaria y otras actividades no relacionadas con operaciones de mantenimiento de la paz. El PMA continúa proporcionando servicios de transporte aéreo a la comunidad de asistencia humanitaria, por medio de OE, cuando su componente operativo es significativo: en caso de que el PMA sea uno de los usuarios principales de dichos servicios, entonces se preparará un documento de proyecto de OE; en caso contrario, o si los servicios se proporcionan por solicitud de otro organismo, se establecerá un acuerdo con terceros o su equivalente.
13. Conforme al mandato establecido en marzo de 2002 por el Grupo de Trabajo del Comité Interinstitucional Permanente (IASC), el PMA es el custodio del UNJLC, el centro interinstitucional de coordinación logística para intervención en situaciones de urgencia. Se ponen en marcha OE para las operaciones sobre el terreno del UNJLC, como las del Afganistán, el Iraq y Liberia.
14. El PMA utiliza operaciones especiales para proyectos interinstitucionales de telecomunicaciones y tecnología de la información cuando recibe el encargo de ejecutar estos proyectos en nombre de Naciones Unidas y para las operaciones en gran escala de puesta en marcha de proyectos correspondientes exclusivamente a las categorías de programas del PMA.



15. El objetivo principal de OTP en el período 2002-2003 fue mejorar las directrices normativas en consonancia con otras categorías de programas y ampliar las directrices operacionales relativas al ciclo de trabajo de las OE con el fin de mejorar su calidad, eficacia en función de los costos y ejecución, de conformidad con las recomendaciones formuladas en la evaluación y apoyadas por la Junta.
16. La versión corregida de las directrices sobre OE, incluidas en el Manual de diseño de los programas (PDM), pretende incorporar las omisiones existentes en el texto anterior. Se basa en el análisis de las enseñanzas extraídas de la experiencia reciente, tras consultar a las oficinas en los países y a los despachos regionales, e incluye aclaraciones relativas a los siguientes aspectos:
 - la definición de trabajo de una OE, pendiente de una decisión política de la Junta Ejecutiva;
 - el proceso de presentación, despacho y aprobación de los proyectos de OE y de sus revisiones;
 - las partidas presupuestarias de otros costos operacionales directos (OCOD) y de costos de apoyo directo (CAD) para las OE;
 - los tipos de obras de infraestructuras de urgencia y las circunstancias en las que el PMA debe acometerlas;
 - las funciones, responsabilidades y líneas de información de la dirección; y
 - las obligaciones y procedimientos relativos a los informes sobre la situación, informes sobre los avances e informes normalizados anuales de los proyectos, de conformidad con las *Directrices del Departamento de Operaciones (OD), 2003* y las demás categorías de programas del PMA.
17. El 14 de noviembre de 2002 se celebró un taller interdireccional en el que participaron las dependencias pertinentes de la Sede y representantes de las oficinas del PMA en Afganistán, Angola y Kenya. El taller consensuó las directrices sobre OE elaboradas recientemente para el PDM y examinó el flujo de trabajo de forma pormenorizada.
18. En la elaboración de las directrices actualizadas, el Servicio de Logística (OTL) de OTP ha i) eliminado secciones obsoletas del PDM; ii) creado nuevos textos sobre análisis, diseño y planificación, elaboración de documentos, elaboración de presupuestos, despacho y aprobación, procedimientos de revisión y ampliación de presupuestos, gestión financiera y procedimientos de retirada progresiva; iii) elaborado un diagrama de flujo de trabajo de las OE y señalado las actividades adicionales necesarias en 2004, particularmente en los ámbitos de la evaluación, la ejecución y el seguimiento; y iv) asegurado la complementariedad y vinculación con los documentos de orientación y directrices correspondientes a OU y OPSR.
19. Las siguientes son algunas de las enseñanzas extraídas por el PMA en el examen de la categoría de programas de operaciones especiales:
 - el personal del PMA no conoce bien el proceso de las OE en términos de justificación, consecuencias para la gestión, necesidades de recursos y asignación de tareas;
 - las oficinas en los países y los despachos regionales podrían involucrar en mayor grado a las autoridades donantes en las etapas de planificación de una OE, con el fin de juzgar las posibilidades de financiación; es necesaria una mejor coordinación entre las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede en el seguimiento de los contactos con donantes;



- en las OE en gran escala y polifacéticas, es necesario que la estructura de personal de la oficina en el país cuente con un director de proyecto específico, destacado desde el comienzo del proyecto, como ha sido el caso del director de proyecto destacado para gestionar la OE del PMA en el Iraq;
 - deben elaborarse, lo antes posible tras la aprobación de los documentos del proyecto, planes de ejecución que definan objetivos y se centren en las actividades, el calendario de ejecución y las repercusiones presupuestarias; y
 - al comienzo del proyecto deben definirse indicadores de rendimiento claros, que sirvan de base para el seguimiento, los ajustes presupuestarios o las revisiones.
20. El PMA ha extraído de su experiencia en OE y en la prestación de servicios comunes las enseñanzas siguientes:
- normalmente, la elaboración de los presupuestos de servicios comunes debería ser independiente de la de los proyectos de desarrollo logístico, que responden únicamente a las necesidades de los proyectos del PMA; y
 - cada uno de los servicios comunes gestionados por el PMA debería disponer de una OE propia, en lugar de combinar servicios comunes diferentes en una única OE.
21. Las ventajas de esta forma de proceder incluyen i) una delimitación más precisa de las funciones y responsabilidades para los clientes y los donantes; ii) una gestión más clara y más transparente de los fondos para los clientes y los donantes; iii) la posibilidad de diferentes líneas de rendición de informes y diferentes grupos de usuarios operacionales; iv) el respeto de los mecanismos de supervisión interinstitucionales; y v) el reconocimiento de los diferentes plazos de los proyectos.

ASUNTOS DE POLÍTICA PENDIENTES

22. La nueva definición de las OE es el asunto de política pendiente más destacado que debe resolverse para continuar mejorando la categoría de programas de OE.
23. Tras las recomendaciones de la evaluación, se ha corregido la definición de trabajo incluida en el PDM para englobar tanto a los proyectos de logística tradicionales del PMA relacionados con la mejora de la distribución de alimentos, según se estipula en la definición del Estatuto, como a los servicios comunes que con cada vez mayor frecuencia ofrece el PMA a la comunidad de asistencia humanitaria; la nueva definición pretende también aclarar las circunstancias en las que deben utilizarse OE.
24. La definición de trabajo que figura en el *Manual de diseño de los programas, 2003* es la siguiente:
- principalmente, las intervenciones acometidas para reconstruir y mejorar infraestructuras de transporte y logísticas (en circunstancias extraordinarias) con el fin de permitir la distribución puntual y eficiente de asistencia alimentaria para satisfacer las necesidades en situaciones de urgencia y en operaciones prolongadas de socorro. Estas intervenciones extraordinarias están destinadas a actividades no presupuestadas en las partidas de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM), OCOD o CAD de las OU u OPSR asociadas.
 - Cuando la comunidad de asistencia humanitaria lo solicita al PMA, las OE pueden utilizarse para mejorar la coordinación mediante la provisión de servicios comunes, como centros conjuntos de logística, servicios de transporte aéreo para asistencia



humanitaria (operaciones de transporte aéreo de pasajeros y de mercancías para asistencia humanitaria) e iniciativas de comunicaciones.

25. Otro asunto de política que se menciona en la evaluación es la necesidad de un vínculo más estrecho entre las obras de infraestructuras urgentes y los objetivos de las OU u OPSR relacionadas. Se recomendó la incorporación de las obras menores en carreteras a los presupuestos de TTAM o OCOD de las OU u OPSR y que los proyectos de infraestructuras urgentes de escala mayor se presupuestaran como OE, conforme a criterios más estrictos. Ello conlleva prestar mayor atención a la gestión de los proyectos y a la relación de la OE con la distribución de alimentos y es el motivo por el cual en los títulos de las OE suele incluirse ahora el nombre de la OU o la OPSR relacionada.
26. Se necesitan mejores directrices para distinguir entre las reparaciones de infraestructuras urgentes menores y mayores y para determinar si la ejecución de una OE por el PMA es pertinente. Esta necesidad se pone de manifiesto en los debates con los donantes y en el análisis de los problemas surgidos en relación con la financiación por los donantes de las reparaciones urgentes de carreteras en el sur del Sudán (OU 10048.2) y de la reconstrucción de vías de tren en el Sudán (OE 10278.0) y en la República Democrática del Congo (OE 10195.0), ya que en ambos casos se registra un déficit del 100%.
27. Las directrices se actualizarán una vez que se hayan acordado las políticas que i) establezcan la mencionada distinción; y ii) determinen si debe fijarse un umbral para los proyectos de infraestructuras. Es difícil determinar la magnitud de las obras de reparación de infraestructuras que ha de realizar el PMA, dado que ello depende de las preferencias de los donantes pero exige a la vez un enfoque flexible.

MEDIDAS FUTURAS

28. Las actividades interdireccionales destinadas a ultimar las actualizaciones de las directrices se aplazaron en 2003. Desde enero de 2004, OTL ha reconstituido y dirigido el grupo de trabajo sobre OE con el fin de abordar las recomendaciones pendientes para resolver los asuntos de políticas antes descritos y de mejorar la calidad y la financiación de las OE.
29. Dicho grupo de trabajo se propone lograr la participación de todas las dependencias pertinentes, consensuar las principales tareas pendientes relativas al flujo de trabajo de las OE para el PDM y estudiar los asuntos relativos a servicios comunes y a las OE tradicionales. Presentará al personal directivo del PMA recomendaciones sobre la modificación de las políticas o los procedimientos. Durante un período inicial de tres meses, el grupo de trabajo se reunirá cada dos semanas.
30. Dada la gran cantidad de trabajo que aún debe acometerse en la categoría de programas de OE en relación con las directrices, la información y la capacitación para asegurar la integración de dicha categoría en los criterios operacionales de la Organización, se ha aprobado un puesto de oficial de OE en OTP, con un mandato fijo de dos años financiado con cargo al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP).
31. La OTP recomienda modificar la definición de OE del Artículo II.2.d: Categorías de programas del *Estatuto, Reglamento General y Reglamento Financiero del PMA, de 1º de enero de 2000*. La OTP elaborará un documento en el que se solicitará la aprobación por la Junta Ejecutiva del cambio de artículo en 2004.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AAP	Administración y apoyo a los programas
ALITE	Equipo reforzado de intervención logística en situaciones de urgencia
CAD	Costos de apoyo directo
IASC	Comité Interinstitucional Permanente
OCOD	Otros costos operacionales directos
OD	Departamento de Operaciones
OE	Operación especial
OEDE	Oficina de Evaluación
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OTL	Servicio de Logística de OTP
OTP	Dirección de Transporte, Preparación y Respuesta
OU	Operación de urgencia
PDM	Manual de diseño de los programas
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNJLC	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas

