

Segunda consulta oficiosa sobre la actualización de la política de protección

**Esbozo de la propuesta de actualización
de la política de protección**



3 de febrero de 2020

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

La Dirección de Políticas y Programas del PMA tiene el placer de transmitir a los miembros de la Junta Ejecutiva dos documentos interrelacionados para su examen.

En primer lugar, tal como lo solicitaron los miembros de la Junta en la consulta oficiosa del 16 de julio de 2019, la Dirección de Políticas y Programas ha esbozado una propuesta de actualización de la política del PMA en materia de protección humanitaria de 2012. La presente propuesta expone la teoría del cambio en la que se basará la actualización de la política, la definición del alcance de dicha actualización y las cuestiones transversales, el análisis de los factores de exclusión y los elementos clave que propiciarán la aplicación de la política actualizada, con un marco de rendición de cuentas.

En segundo lugar, se traza una hoja de ruta complementaria para la inclusión de las cuestiones relacionadas con la discapacidad a fin de garantizar que en el diseño de los programas del PMA se tengan en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad. La hoja de ruta se basa en las conversaciones mantenidas con los miembros de la Junta, en las que se acordó que, al actualizar la gestión de la política de protección, se estudiaría qué consecuencias tendría dicha inclusión en los programas y las operaciones del PMA, así como en la Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad¹. En la hoja de ruta se presentan las ideas iniciales y el enfoque de la dirección con respecto a la inclusión de la discapacidad, tanto en el contexto de los programas como en otros contextos.

Objetivo y justificación

1. En el presente documento se esbozan las cuestiones que se tiene idea de tratar en una propuesta de actualización de la política del PMA en materia de protección humanitaria, que se someterá a la aprobación de la Junta Ejecutiva en su segundo período de sesiones ordinario de 2020. La actualización responde a las recomendaciones derivadas de la evaluación de la política realizada en 2018² y a la correspondiente respuesta de la dirección³. Al fortalecer la política de protección se demostrará que el Programa es consciente de que debe contribuir a dar una respuesta válida a los problemas de protección. Habida cuenta de su tamaño y del alcance de su acción —que abarca todo el espectro de la asistencia humanitaria y para el desarrollo—, las funciones y responsabilidades del PMA variarán de un contexto a otro. Incluirán medidas diversas, desde la participación operacional directa hasta la instauración de asociaciones estratégicas y operacionales para la promoción, y se basarán en el entendimiento de que solo la actuación combinada de varias partes puede dar lugar a intervenciones eficaces en la esfera de la protección.
2. El PMA adoptó medidas inmediatas para aplicar las recomendaciones derivadas de la evaluación. Se elaboró una estrategia en materia de protección de tres años⁴ centrada en la mejora de la recopilación y el análisis de datos, las asociaciones y la participación de las partes interesadas, así como en una mayor integración de la gestión de riesgos, respaldada por una dotación suficiente de recursos humanos, un liderazgo sólido y un marco normativo claro⁵.

¹ Disponible en el siguiente enlace:

https://www.un.org/es/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN_Disability_Inclusion_Strategy_spanish.pdf.

² De conformidad con la política en materia de evaluación, la política sobre protección humanitaria fue evaluada al cabo de cinco años de su puesta en marcha. Véase la “Política en materia de evaluación (2016-2021)” (documento WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1, disponible en el siguiente enlace: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000024366/download/>). El informe resumido de la evaluación (WFP/EB.A/2018/7-B) está disponible en el enlace: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000070875/download/>.

³ WFP/EB.A/2018/7-B/Add.1. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000070879/download/>.

⁴ WFP 2019-2021 Strategy for Protection and Accountability to Affected People. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000111132/download/>.

⁵ Recomendaciones 2, 3, 4, 5 y 6.

RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN DE 2018

Recomendación 1: Una nueva política

En la recomendación 1 se pide al PMA que reafirme que la protección de las poblaciones afectadas y la rendición de cuentas ante ellas figuran entre las responsabilidades fundamentales que le incumben en el desempeño de su función de fomento de la seguridad alimentaria y las asociaciones (ODS 2 y ODS 17).

Recomendación 2: Integración en la gestión de riesgos

En la recomendación 2 se pide que se aclaren los vínculos entre los riesgos y el diseño de los programas que favorecen la protección, que deberían ser objeto de una capacitación dirigida al personal de categoría superior para fomentar sus competencias en materia de análisis de los riesgos relacionados con la protección.

Recomendación 3: Asociaciones

En la recomendación 3 se pide que el Departamento de Asociaciones y Gobernanza y la Dirección de Políticas y Programas elaboren un enfoque oficial de movilización de recursos para propiciar el logro de resultados transversales en la esfera de la protección.

Recomendación 4: Liderazgo y recursos humanos

En la recomendación 4 se prevé que, para mediados de 2019, la Dirección de Políticas y Programas y la Dirección de Recursos Humanos aumenten y estructuren la dotación del personal encargado de la protección e impartan capacitación técnica a determinados miembros del personal. Entre otras medidas, se requerirá integrar la protección en la capacitación en materia de liderazgo y de orientación inicial, así como hacer evaluaciones del desempeño individual.

Recomendación 5: Base de datos empíricos

Según la recomendación 5, el PMA debería reforzar su análisis del contexto y las cuestiones relativas a la protección mediante el fortalecimiento de los sistemas de datos de seguimiento y evaluación, y el aprovechamiento de los sistemas de gestión de la información existentes para obtener información relacionada con la protección. Este trabajo incluirá la elaboración de un conjunto de "macrodatos" de información sobre protección que combinará la información cualitativa y cuantitativa recopilada, la revisión de los indicadores de protección institucionales, y la inclusión de análisis de las cuestiones relacionadas con la protección en las evaluaciones.

Recomendación 6: Diálogo con las partes interesadas

En la recomendación 6 se pide que la Dirección de Políticas y Programas elabore una nueva estrategia de diálogo con las poblaciones afectadas y los grupos vulnerables, basada en el fortalecimiento de los mecanismos comunitarios de

3. Para diseñar las siguientes etapas de su respuesta a las recomendaciones, el PMA colaboró con las poblaciones afectadas en diversos contextos, con profesionales sobre el terreno y con otras muy diversas partes interesadas. En las consultas se tuvieron en cuenta las normas internacionales existentes en el sector humanitario, por ejemplo la Declaración de los máximos responsables del Comité Permanente entre Organismos sobre el carácter central de la protección en la acción humanitaria, que incluye el siguiente texto⁶:

La protección de todas las personas afectadas y en situación de riesgo debe ser uno de los fundamentos de las decisiones y la intervención humanitarias, lo cual incluye colaborar con las partes estatales y no estatales de (...) los conflictos. Debe ocupar un lugar central tanto en nuestra labor de preparación, en el marco de las actividades de socorro inmediato para salvar vidas, como durante toda la intervención humanitaria y posteriormente.

4. Del mismo modo, en la escena del desarrollo, el PMA se ha comprometido con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, basada en el principio de "no dejar a nadie atrás". Esta reorientación desde el lugar central que ocupa la asistencia en la política de protección de 2012 al lugar central que ocupa la protección en la versión actualizada de la

⁶ Véase:

https://interagencystandingcommittee.org/system/files/the_centrality_of_protection_in_humanitarian_action_english_.pdf.

política (es decir, pasar de centrar la atención en cómo el PMA presta asistencia a centrarse en cómo se recibe y percibe dicha asistencia) permitirá al Programa implementar su Plan Estratégico para 2017-2021⁷, cuyo objetivo es llegar en primer lugar a las personas que están más necesitadas debido a las crecientes desigualdades de ingresos, de riqueza y de acceso a los medios para satisfacer necesidades básicas, como son los alimentos, la vivienda y la ropa, pero también el saneamiento, la educación, la atención sanitaria, la justicia y los derechos humanos. Tales desigualdades son un impedimento para el logro de un desarrollo real, visible y duradero.

5. El PMA vigila por que las poblaciones afectadas ocupen un lugar central en todas las decisiones estratégicas y las actividades relacionadas con su mandato en materia de seguridad alimentaria, ya sea en contextos humanitarios, de desarrollo o de crisis prolongadas. Actúa en diversos ámbitos de la toma de decisiones participativa que determinan su actuación, lo cual incluye el nivel de la estrategia, las operaciones y las actividades sobre el terreno. En la versión actualizada de la política de protección se explicará detalladamente cómo se escucharán y se tendrá en cuenta la voz de las personas afectadas en esos contextos.

Definiciones

6. Una de las conclusiones a las que se llegó en la evaluación de 2018 fue que era necesario aclarar y definir el concepto de protección y sus principios en el contexto de las operaciones del PMA. A la luz de esta conclusión, la dirección propone que se tomen como base para la propuesta de actualización de la política los siguientes términos y definiciones, los cuales están en consonancia con la definición de “protección” del Comité Permanente entre Organismos recogida en el recuadro *infra*⁸.

Protección: Se entiende que surgen preocupaciones de protección cuando las personas están en riesgo debido a quiénes son y dónde se encuentran. Partiendo de este entendimiento, el mayor riesgo en materia de protección al que se enfrentan las poblaciones afectadas es el de discriminación o exclusión. El PMA empleará su mandato de seguridad alimentaria para ayudar a reducir la exclusión y la discriminación de las poblaciones afectadas. No modificará lo que hace, sino más bien cómo lo hace.

Definición de “protección” del Comité Permanente entre Organismos: “(...) todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados)”.

Seguridad: Para que los beneficiarios gocen de unas condiciones de seguridad física, incluidas las de tipo psicosocial, los canales de prestación y distribución de servicios deberán estar diseñados para tener en cuenta las necesidades al respecto.

Dignidad: El personal del PMA, desde los supervisores sobre el terreno hasta sus representantes en los países, debe comprender plenamente las necesidades de las personas a las que presta servicio el Programa y la necesidad de prestar asistencia con respeto. Esto significa que las personas afectadas tienen derecho a recibir una asistencia que les empodere y allane su camino hacia nuevas oportunidades, en lugar de depender del apoyo externo o de recurrir a la adopción de mecanismos de

⁷ Disponible en el siguiente enlace: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000024234/download/>.

⁸ Comité Permanente entre Organismos. 2016. “Policy: Protection in humanitarian action”. Véase: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action.pdf.

supervivencia degradantes. No se debe descuidar el sentido de identidad y la cultura de las poblaciones afectadas.

Integridad: El PMA está decidido a trabajar con las poblaciones afectadas para garantizar que, en lo posible, todas sus medidas y actuaciones estén diseñadas para que sean holísticas y se apliquen de manera responsable, en formas que reduzcan los riesgos en materia de protección y fomenten un clima de confianza y de reciprocidad con las personas a las que se presta asistencia. Estas deben ser tratadas en formas que preserven y mejoren su bienestar mental y físico.

Seguridad física: Incluye la libertad de circulación, la mitigación de los efectos de la violencia sexual y de género, el acceso a los mecanismos de recurso y los medios para evitar una mayor exclusión o marginación.

Seguridad material: Incluye un nivel de vida adecuado y acceso a oportunidades económicas.

Seguridad jurídica: Incluye el acceso a documentación, mecanismos eficaces para recuperar viviendas, tierras y propiedades y el derecho a participar en la vida pública.

Alcance y consideraciones

7. La política se aplicará independientemente del contexto en el que opere el PMA —de desarrollo o de ayuda humanitaria de emergencia— o, como ocurre cada vez en mayor medida, en caso de crisis prolongada. El organismo respetará los cuatro principios mundiales de la incorporación sistemática (o “transversalización”) de la protección⁹, contando con una gran participación de las poblaciones afectadas y haciendo hincapié en su empoderamiento por medio de mecanismos mejorados de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

Coherencia de las políticas y temas transversales

8. La coherencia es clave para garantizar el éxito de la presente política y de todas las demás políticas del PMA. Por lo tanto, las políticas pertinentes serán objeto de examen y aquellas que estén siendo revisadas (como la relativa al acceso humanitario) o se estén desarrollando en nuevos ámbitos de trabajo (como la educación, los sistemas alimentarios y la protección social) incorporarán la protección de las personas que recaen en su ámbito de competencia como principio fundamental y resultado clave. La política de protección representa un ámbito de trabajo integrado puesto que con ella se pretende vincular cuestiones relacionadas con todas las esferas de los programas y las operaciones, desde la cadena de suministro y la planificación hasta la prestación de servicios y la medición.
9. El PMA considera que el cambio climático, la violencia de género y la protección de datos son cuestiones transversales. Por lo tanto, deberán contemplarse dentro del enfoque de protección propuesto, de la siguiente manera.

⁹ Véase: <https://www.globalprotectioncluster.org/themes/protection-mainstreaming/>.

“1. Priorizar la seguridad y dignidad y evitar causar daño: Evitar y minimizar, en la medida de lo posible, todo efecto negativo no intencionado de su intervención, el cual puede incrementar la vulnerabilidad de las personas frente a tanto riesgos físicos como psicosociales. 2. Acceso significativo: Organizar el acceso de las personas a la asistencia y los servicios de manera proporcional a sus necesidades y sin barreras (por ejemplo, discriminación). Prestar especial atención a las personas y los grupos que pueden ser particularmente vulnerables o tener dificultad para acceder a la asistencia y los servicios. 3. Rendición de cuentas: Establecer los mecanismos adecuados, mediante los cuales las poblaciones afectadas pueden medir la conveniencia de las intervenciones, y atender las inquietudes y denuncias. 4. Participación y empoderamiento: Apoyar el desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias y asistir a las personas en reclamar sus derechos, que incluyen, aunque no exclusivamente, los derechos a vivienda, alimentos, agua y saneamiento, salud y educación.”

Cambio climático

10. El cambio climático, unido al carácter prolongado de los conflictos actuales, multiplica los riesgos, ampliando y agravando las desigualdades y la vulnerabilidad¹⁰. En ese sentido, será una cuestión fundamental que tratar en el análisis del contexto con respecto a los grupos que se enfrentan a riesgos particulares¹¹.

Violencia de género

11. La prevalencia de la violencia de género es asombrosamente alta. Por lo tanto, su prevención, empezando por la determinación de los factores que la impulsan, debería incluirse en todas las intervenciones del PMA.

Protección de datos

12. La transformación digital es una de las cinco iniciativas institucionales de importancia fundamental del PMA, que ha introducido soluciones digitales en el conjunto del ciclo de sus programas. Gracias a ello se han producido notables avances en la forma en que el Programa interactúa con las personas a las que presta asistencia. Al mismo tiempo, sin embargo, las soluciones digitales generan nuevos desafíos relacionados con la recopilación, el almacenamiento y el intercambio de datos personales. En entornos en los que la infraestructura tecnológica, la capacidad y el acceso son limitados, los principios relativos a la protección de datos también deben tenerse en cuenta en las intervenciones del PMA.
13. Para hacer frente a estos desafíos digitales nuevos y cambiantes, en el último año el PMA ha adoptado un enfoque común para todo el organismo, que refleja el entendimiento de que la protección de datos debe contemplarse en todos los aspectos que conforman su identidad colectiva. El Programa ha creado un equipo de tareas interno responsable de los datos compuesto por representantes de todas las direcciones funcionales y cuyo cometido es desarrollar un enfoque institucional común para cada una de las categorías de personas sobre las que el PMA dispone de información en forma digital: beneficiarios, personal, asociados y proveedores.
14. El PMA es consciente de que la protección de datos es una responsabilidad institucional que afecta a todas las funciones básicas del organismo. Por lo tanto, un oficial responsable de la protección de los datos dirigirá la elaboración de las normas y políticas necesarias para garantizar la privacidad digital durante todo el diseño, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones. Los primeros logros en cuanto a privacidad digital en el contexto de los programas, que se ha basado en amplias consultas internas, inclusive con los miembros de la Junta¹², son los siguientes:
 - una guía sobre gestión de la identidad de los beneficiarios;
 - un conjunto de herramientas sobre protección de datos;

¹⁰ PMA. 2017. "Política en materia de cambio climático". Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037290/download/>.

¹¹ Véanse, por ejemplo, las repercusiones del cambio climático en las poblaciones indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y la República Democrática del Congo, en el siguiente enlace: <https://insight.wfp.org/indigenous-peoples-on-the-road-to-zero-hunger-123584415fcc>.

¹² El 4 de noviembre de 2019, durante su consulta anual sobre las asociaciones, el PMA celebró una sesión expresamente dedicada al tema con los directores ejecutivos de sus principales organizaciones no gubernamentales asociadas; la delegación de Luxemburgo, durante el segundo período de sesiones ordinario de la Junta, organizó una reunión matutina (durante el desayuno) acerca de la responsabilidad de los datos en la acción humanitaria, y se celebraron amplios debates con entidades como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Comité Internacional de la Cruz Roja para aprender cómo se han preparado estas entidades para beneficiarse de la "cuarta revolución industrial".

- una herramienta para evaluar cómo influyen las soluciones digitales del PMA en la privacidad, y
- un proyecto de estandarización de los mecanismos de denuncia y retroalimentación.

Cuestiones de acceso y sensibilidad ante los conflictos

15. Puesto que el PMA opera en entornos cada vez más inestables, complejos e inseguros, se pone a prueba su capacidad para establecer y mantener un acceso seguro y basado en determinados principios. En estos contextos, los riesgos en materia de protección figuran en medida creciente entre las restricciones de acceso más destacadas. Cuando las personas afectadas carezcan de acceso a la asistencia, el PMA adoptará todas las medidas posibles para asegurarse de no aumentar las dificultades y facilitar el acceso.
16. Por consiguiente, la planificación por parte del PMA de operaciones que dependan del acceso y la negociación de este último con las autoridades oficiales y *de facto* exigen que se reconozca el carácter central de la protección y que se asuma un compromiso al respecto. Todas las modalidades operacionales diseñadas para facilitar el acceso deben examinarse desde la perspectiva de la protección, el principio de no hacer daño y la sensibilidad ante los conflictos. En las negociaciones, las consideraciones de protección, junto con los principios humanitarios, son los criterios principales que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar las distintas posibilidades y convencer a los interlocutores.
17. Teniendo presentes estas consideraciones, es esencial que el análisis exhaustivo del contexto se base en información sobre el “panorama” de la protección, entre otras cosas mediante la comunicación con las personas a las que el PMA desea prestar asistencia, además de sus comunidades, los líderes locales y otras autoridades. Con esta perspectiva, se deberá prestar una especial atención a garantizar que se incluya en medida significativa a los grupos vulnerables víctimas de prácticas excluyentes. La experiencia ha demostrado que es solo fomentando la confianza de las personas a las que presta asistencia y llevando a cabo una acción basada en principios que el PMA podrá lograr la aceptación de los líderes y las comunidades en la que se basa el acceso sostenible y seguro.

Nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz

18. El creciente énfasis que se está poniendo en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz ofrece la oportunidad de replantear la protección y hacer que esta ocupe un lugar central en el debate en curso sobre el triple nexo y su significado. Además, es probable que los análisis del contexto que tengan carácter inclusivo y muestren sensibilidad ante los conflictos favorezcan intervenciones con un impacto de más largo plazo. Incorporar la protección al análisis del contexto permitirá al PMA comprender por qué las estrategias de supervivencia cíclicas ya no resultan eficaces para satisfacer las necesidades básicas.
19. Sin inversión en actividades de fomento de la resiliencia y desarrollo, el rendimiento de la asistencia humanitaria será ínfimo. Por ejemplo, una de las posibilidades que se le plantean al PMA para trabajar en el triple nexo es contribuir al logro de soluciones duraderas¹³ en beneficio de las personas desplazadas internamente, soluciones que solo podrán tener éxito si la protección ocupa un lugar central en su diseño. Este enfoque está en consonancia con un proyecto de resolución que está siendo examinado por la Asamblea General, en el que se pide “que se proporcione protección y asistencia, entre

¹³ Según lo señalado en el informe del Secretario General sobre los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial, que contiene, entre otras cosas, recomendaciones sobre el fortalecimiento de las asociaciones entre los Estados Miembros y los agentes humanitarios y de desarrollo para abordar las necesidades urgentes y a largo plazo de las personas desplazadas internamente.

otras cosas respetando y protegiendo los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los desplazados internos, con miras a hallar soluciones duraderas". En el proyecto de resolución también se afirma que los desplazados internos deben ser "considerados desde una perspectiva humanitaria y de desarrollo, que implique la participación oportuna de los mismos y de las comunidades de acogida"¹⁴.

Teoría del cambio

20. Para guiar la actualización de la política de protección, se ha elaborado una teoría del cambio mediante un proceso consultivo ascendente en el que han participado las poblaciones afectadas, las oficinas del PMA en los países, los asociados y los Gobiernos:

- i) **si** el PMA, incluido el personal directivo de todos los niveles, demuestra un fuerte compromiso, y
- ii) **si** el PMA:
 - se asegura de que las perspectivas de las personas y las comunidades afectadas fundamenten e impulsen la información y el análisis;
 - refuerza sus métodos y procesos de recopilación, gestión, almacenamiento e intercambio de la información reunida en el marco de estas labores;
 - moviliza diversos sectores, módulos de acción agrupada y agentes para reforzar los análisis, y
 - hace uso de datos desglosados, recogidos directamente o a través de sus asociados, así como de información cualitativa —lo cual significa que las encuestas cuantitativas sobre la seguridad alimentaria procedentes de la Dirección de Investigación, Análisis y Seguimiento del PMA deberán complementarse con métodos de investigación cualitativos para contextualizar los riesgos en materia de protección—;

entonces el PMA dispondrá de los datos empíricos necesarios para:

- i) determinar las personas y los grupos que están excluidos o sufren riesgo de exclusión;
 - ii) comprender los factores de discriminación y exclusión, que pueden ser numerosos, y
 - iii) elegir dentro de una gama de posibilidades de intervención apropiadas.
21. Un sólido análisis del contexto que se actualice periódicamente permitirá que las intervenciones centradas en la protección y las personas evolucionen a medida que cambien las circunstancias. Como resultado, por medio de sus programas, el PMA contribuirá a reducir y, en lo posible, prevenir la vulnerabilidad de las personas a la inseguridad alimentaria, la desigualdad y la exclusión. Este enfoque también permitirá al Programa integrar mecanismos que garanticen la sostenibilidad de sus programas a largo plazo. Por otra parte, el análisis le permitirá determinar las situaciones en las que el papel del PMA debería ser la promoción más bien que la participación operacional directa (es decir, cuándo debe y puede aprovechar su tamaño y sus ámbitos de competencia para prestar apoyo a otros agentes especializados en otros campos y asociarse con ellos a fin de garantizar la aplicación de un enfoque coordinado y complementario).
22. Hacer un análisis adecuado del contexto, que se base en los recursos ofrecidos a través de los marcos de cooperación para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, es

¹⁴ Este mismo texto figura también en las resoluciones adoptadas anteriormente por la Asamblea General sobre las personas desplazadas internamente. Véase, por ejemplo, la resolución 72/182 del 19 de diciembre de 2017.

indispensable para comprender otros riesgos relacionados con el marco más amplio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y que vayan más allá de la simple esfera de los programas. Puede tratarse, por ejemplo, de riesgos que afecten a todo el PMA, como cuestiones de seguridad o riesgos de pérdidas financieras o para la reputación, cualquiera de los cuales puede comprometer la posibilidad de que las personas obtengan asistencia del PMA. Es una razón más para hacer ingentes inversiones en investigación, también interactuando con las poblaciones afectadas según modalidades y en idiomas que se comprendan bien. Esta labor facilitará la aceptación de la presencia del PMA y un acceso humanitario sostenido y sin obstáculos, lo que permitirá a las poblaciones afectadas obtener servicios del Programa y proporcionará además cierto grado de protección al personal y los activos de este último.

23. El análisis del contexto favorecerá un mejor diseño y ejecución de los programas que facilite el acceso a los servicios en condiciones de seguridad y con dignidad e integridad. Permitirá al PMA comprender los contextos en los que opera, en particular los factores impulsores de situaciones que causan o amenazan con hacer daño a las personas afectadas.
24. Para poner en práctica la política actualizada se necesitará un enfoque escalonado y la aplicación progresiva de normas mínimas de cobertura, con hitos intermedios para medir los avances. Se utilizará para ello el enfoque de “círculos concéntricos” adoptado para la política de protección de 2012, y cada fase culminará en intervenciones encaminadas a reducir las desigualdades multidimensionales que se extienden a todos los ámbitos de la vida. Cada equipo del PMA en el país deberá disponer de un plan de medidas secuenciadas y vías para reducir progresivamente las desigualdades y aumentar las oportunidades para las personas y las comunidades más vulnerables.
25. La adopción de un enfoque de este tipo no implica que el PMA sea el único agente en abordar todos los problemas en cuestión, sino que examinará los problemas al tiempo que planificará y ajustará sus programas en función de su mandato. El análisis resultante fundamentará las decisiones sobre las modalidades de transferencia (transferencias de base monetaria, transferencias en especie o apoyo técnico) y la elección de actividades que figuran en la hoja de ruta integrada¹⁵.
26. La política también servirá de base para tomar decisiones sobre el apoyo prestado por el PMA a otros organismos en materia de cadena de suministro y telecomunicaciones de emergencia. En muchos países, el acceso a los servicios sociales básicos como la electricidad o las telecomunicaciones plantea desafíos excepcionales debido al alto costo per cápita de esos servicios. En otros casos, el acceso a los mercados se ve obstaculizado por una infraestructura deficiente y por la fragmentación de las cadenas de valor. Estos desafíos perpetúan la desigualdad e inhiben la propagación de los beneficios del desarrollo. El PMA puede seguir un enfoque multisectorial y en el que participen múltiples agentes para fortalecer el acceso a los servicios sociales de conformidad con los ODS 2 y 17. Este enfoque también le permitirá comprender a fondo los riesgos operativos con los que se enfrenta introduciendo una forma de diligencia debida en la gestión de la cadena de suministro. A través de sus intervenciones, el PMA ha demostrado que el fortalecimiento del poder adquisitivo y de la demanda efectiva de las personas vulnerables favorece una expansión del sector minorista para poder proporcionar bienes y servicios esenciales. Ese aumento de la demanda da lugar asimismo a una mayor cobertura de las cadenas de suministro y las cadenas de valor dentro de un país y facilita la integración de los mercados en beneficio de los consumidores.

¹⁵ Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000038057/download/>.

Análisis de los factores de exclusión

27. Aunque el PMA aplica los principios de protección en todos sus programas y en los contactos con las personas que recaen en su ámbito de competencia, es necesario prestar una especial atención a quienes corren mayor riesgo, sin olvidar que puede haber muchas formas superpuestas de desventaja y discriminación que agraven la exclusión¹⁶. En las decisiones basadas en datos empíricos se necesita contar con datos desglosados por sexo, edad, etnia, obstáculos a la inclusión y otros factores. Comprender ese “entrecruzamiento” es fundamental para el enfoque reforzado del PMA con respecto a la protección y para garantizar que sus programas se realicen en condiciones de seguridad, a la vez que se respeta la dignidad y la integridad de los participantes. El consentimiento libre e informado de las comunidades a las que presta asistencia el PMA es fundamental¹⁷.
28. Teniendo en cuenta diversas consultas y evaluaciones de las necesidades, el PMA considera actualmente que las personas que sufren mayor riesgo, que tienen mayor necesidad de protección y que “se han quedado más atrás” son principalmente los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las personas desplazadas internamente y los refugiados. Desde el punto de vista de la protección, el PMA complementará las intervenciones y la labor de promoción de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Por otra parte, deberá determinar también cuál es la mejor manera de ayudar a las personas pertenecientes a esas tres (o cuatro) categorías de población por medio de su asistencia en formas que contribuyan a incluir a estas personas en sus programas y en los ámbitos de la vida social y económica de los que actualmente están excluidas. La geografía, la situación socioeconómica, los mecanismos de supervivencia, las estructuras de poder y las dinámicas de los conflictos¹⁸ son elementos indispensables para entender quiénes sufren exclusión en las zonas donde opera el PMA¹⁹.
29. Por ejemplo, las personas con discapacidad constituyen un gran porcentaje de las personas que se ven afectadas en medida desproporcionada por los conflictos y las crisis humanitarias²⁰. La aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha llevado al Comité Permanente entre Organismos a elaborar orientaciones

¹⁶ Los modelos de discriminación de “eje único”, que solo consideran el sexo o una forma de discapacidad, no logran abordar las experiencias vividas por quienes sufren discriminación por varios motivos. Por ejemplo, puede que una mujer indígena desplazada internamente y con discapacidad no reciba la asistencia adecuada si se considera que su sexo y su discapacidad son los únicos obstáculos previstos al diseñar, ejecutar y hacer el seguimiento de una actividad. Véase, por ejemplo, Smith, B. 2016. “Intersectional Discrimination and Substantive Equality: A Comparative and Theoretical Perspective”. *Equal Rights Review*, 16: 73–102, en el siguiente enlace <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Intersectional%20Discrimination%20and%20Substantive%20Equality%20A%20Comparative%20and%20Theoretical%20Perspective.pdf>.

¹⁷ Véase: Naciones Unidas. 2006. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (<https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>), y Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2018. “Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos – Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (documento A/HRC/39/62), en el que se señalan conexiones con los ODS (<https://undocs.org/es/A/HRC/39/62>).

¹⁸ Véase la resolución 2417 del Consejo de Seguridad las Naciones Unidas, de 24 de mayo de 2018.

¹⁹ Véase el discurso del Secretario General de las Naciones Unidas ante el Consejo de Derechos Humanos el 25 de febrero de 2019, en el siguiente enlace: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-02-25/remarks-the-human-rights-council>.

²⁰ Esto motivó el artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias”). Véase asimismo la resolución 2475 (2019) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el impacto que tienen los conflictos armados en las personas con discapacidad, en la que se hace hincapié en la necesidad de datos desglosados y consultas, en el siguiente enlace: <https://digitallibrary.un.org/record/3810148?ln=en>.

normativas²¹, así como marcos de desarrollo para la consecución de los ODS. Los pueblos indígenas²² se encuentran también entre los grupos más marginados del mundo y sufren muchas formas de discriminación, entre las que figuran, por ejemplo, el ser despojados de sus tierras y recursos y estar sometidos a desplazamientos forzados, lo que a menudo se traduce en que la gran mayoría de estas personas son pobres. Estos elevados riesgos de exclusión se derivan con frecuencia de una discriminación sistémica e histórica basada en la singularidad cultural y social de los pueblos indígenas. Estos gestionan o tienen derechos sobre al menos el 28,1 % de la superficie terrestre mundial; el hecho de que el control y el uso de esas tierras y recursos por terceros —como milicias, grupos armados, Gobiernos o entidades privadas—, estén en la base de muchos conflictos, explica que estos afecten en medida desproporcionada a los pueblos indígenas. Los derechos de estos pueblos están reconocidos en instrumentos y mecanismos internacionales, entre los que destaca el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 de la Organización Mundial del Trabajo (OIT)²³.

30. Se estima que 38,2 millones de personas en todo el mundo están desplazadas internamente. Las poblaciones que se encuentran en esta situación se enfrentan a múltiples problemas, en particular la inseguridad alimentaria, y por lo general sufren cierto retraso en cuanto a los indicadores humanitarios y de desarrollo: por ejemplo, presentan mayores tasas de malnutrición, se enfrentan a crisis alimentarias más agudas, son propensas a padecer enfermedades con mayor frecuencia y tienen niveles de escolarización inferiores a los de las comunidades locales de su entorno. El PMA puede esforzarse por reducir las barreras a las que se enfrentan las personas desplazadas internamente al diseñar y ejecutar programas de creación de activos. Si se diseñan adecuadamente, sus intervenciones de fomento de la resiliencia pueden crear incentivos que sirvan para que tanto en las poblaciones desplazadas como en las comunidades

²¹ El PMA hizo amplias observaciones acerca de las directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria, publicadas el 12 de noviembre de 2019. Véase: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-inclusion-persons-disabilities-humanitarian-action/documents/iasc-guidelines>.

²² Atendiendo a la diversidad de los pueblos indígenas, ninguna entidad de las Naciones Unidas ha adoptado una definición oficial de “indígena”. El Estándar 6 de los Estándares Sociales y Ambientales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), titulado “Pueblos indígenas”, dice así: “No existe una única definición aceptada universalmente de pueblos indígenas. Para los fines de este Estándar, por “Pueblos indígenas” se entenderán los colectivos distintivos, sin importar los términos locales, nacionales y regionales que se les apliquen, que cumplan con cualquiera de las definiciones más aceptadas comúnmente sobre pueblos indígenas. Estas definiciones incluyen, entre otros factores, la consideración de si el colectivo: ha perseguido su propio concepto y forma de desarrollo humano en un contexto socioeconómico, político e histórico determinado; ha intentado mantener su identidad grupal, lengua, creencias tradicionales, costumbres, leyes e instituciones, cosmovisiones y formas de vida distintivas; ha ejercido el control y la gestión de las tierras, recursos naturales y territorios que ha usado y ocupado históricamente, con los cuales tiene una conexión especial y de los cuales depende su supervivencia física y cultural como pueblo indígena; se autoidentifica como perteneciente a los pueblos indígenas; y tiene una existencia previa a quienes colonizaron las tierras donde se encontraba originalmente o de donde fue expulsado. Al considerar los factores recién mencionados, ninguno de ellos por aislado será determinante”. Los Estándares Sociales y Ambientales están disponibles en el siguiente enlace: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Social-and-Environmental-Policies-and-Procedures/UNDPs-Social-and-Environmental-Standards-SPANISH.pdf>.

En una nota a pie de página a este texto se mencionan “pueblos tribales”, “primeros pueblos”, “tribus registradas”, “pastores” y “pueblos de los cerros” como algunos de los términos empleados para referirse a los pueblos indígenas. En otra nota se señala que las “definiciones más aceptadas comúnmente” de pueblos indígenas incluyen, pero no se limitan, a aquellas dispuestas en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio de la Organización Internacional del Trabajo [OIT] No. 169), el Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas (véase el “Estudio Martínez Cobo” en el enlace <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/2014/09/martinez-cobo-study/#more-7242>) y el documento de trabajo sobre el concepto de “Pueblos indígenas” preparado por el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas.

²³ Véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314.

locales se sienten las bases para el desarrollo económico local y la expansión de los sistemas de protección social con el fin de responder a las necesidades de las personas más vulnerables, estén o no desplazadas.

Principales elementos posibilitadores: funciones, responsabilidades y costos

31. Para lograr este ambicioso cambio en su forma de trabajar, el PMA seguirá actuando en las cuatro esferas de aceleración señaladas en la estrategia de protección y rendición de cuentas a las personas afectadas para 2019-2021. Invertirá en investigación operacional y se asociará con entidades que dispongan de conocimientos especializados reconocidos en sus esferas de orientación temática, a la vez que seguirá fomentando las capacidades del personal y la dirección por medio de herramientas de sensibilización y aprendizaje, que están siendo revisadas y reforzadas. También invertirá en la labor de promoción y de liderazgo intelectual a nivel mundial y, en el marco de foros interinstitucionales, pondrá en común las mejores prácticas e intercambiará información sobre los problemas encontrados. Asimismo, se actualizarán las herramientas de gestión de riesgos, recopilación de datos y presentación de informes, así como el Informe Anual de las Realizaciones, con el fin de tener en cuenta la prioridad conferida a la protección.
32. La coordinación con los donantes y los instrumentos de financiación flexibles serán fundamentales para posibilitar una aplicación satisfactoria del enfoque propuesto. Según se prevé, las necesidades financieras para continuar este trabajo e iniciar la aplicar la política actualizada ascenderán a 7,5 millones de dólares EE.UU. para 2020 y 2021.

Seguimiento y observancia

33. Se hará un seguimiento de la política actualizada mediante un marco de rendición de cuentas mutua que se formulará en el documento de política completo. Para que la política actualizada sea eficaz, la labor de protección deberá estar bien coordinada (en el seno del PMA, en toda la comunidad internacional a nivel de los países, con los Gobiernos anfitriones y entre el PMA y su Junta Ejecutiva). Internamente, el PMA trabajará en su marco de resultados institucionales para asegurarse de medir adecuadamente los resultados sobre el terreno. La política actualizada también deberá reforzar y, en la medida de lo posible, fundamentar los planes y programas de seguridad alimentaria dirigidos por los Gobiernos. El marco de rendición de cuentas mutua garantizará que la aplicación de la política actualizada reciba prioridad y financiación, que esté dotada de unos plazos concretos y que sea objeto de seguimiento por todas las partes.
34. Un elemento fundamental del marco de rendición de cuentas mutua será el acuerdo de los donantes de proporcionar recursos previsibles durante un período determinado para la consecución progresiva de los objetivos de la política.
35. La protección será un tema permanente del programa en las reuniones del personal directivo superior del PMA, para las cuales se pedirá a los despachos regionales y a determinadas operaciones en los países que proporcionen informes de actualización por escrito sobre la ejecución de la política de protección actualizada en sus respectivas zonas de operaciones.
36. En los párrafos siguientes se describen las funciones y responsabilidades de supervisión y seguimiento.

Nivel político

37. El PMA presentará un informe de actualización anual al Comité Ejecutivo del Secretario General de las Naciones Unidas y a la Asamblea General, así como en el marco del informe de actualización sobre la protección de la población civil presentado al Consejo de Seguridad. Estos informes serán clave para hacer realidad la aspiración del Director

Ejecutivo de “cambiar la vida de las personas”, algo que no puede lograrse a menos que la protección ocupe un lugar central en la fase humanitaria de las intervenciones del PMA.

38. La Subdirectora Ejecutiva al cargo del Departamento de Elaboración de Programas y Políticas vigilará la coherencia de la política.
39. El Director de la Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo proporcionará todos los años un informe de actualización sobre los progresos realizados en la ejecución de la política actualizada en el segundo período de sesiones ordinario de la Junta.

Nivel operacional

40. Las estructuras de trabajo se adecuarán para ser coherentes con la esencia de la política actualizada en la Sede y en los despachos regionales, se alinearán con las iniciativas emprendidas en el ámbito de los marcos de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible y de las oficinas en los países, y las complementarán. La puesta en práctica de la política actualizada en los países será responsabilidad de los directores en los países y de los responsables de los programas.
41. Como la protección pasará a ser una característica más destacada en los planes estratégicos para los países (PEP) del PMA, el oficial o el coordinador encargado de la protección prestará asesoramiento al representante del país o al director regional para garantizar que cada PEP sea coherente con las iniciativas del equipo de las Naciones Unidas en el país.
42. Los foros interinstitucionales mundiales solicitarán exámenes oficiosos por expertos homólogos de los progresos realizados en la aplicación de la política actualizada; se desarrollará un marco para tales exámenes.
43. El Director de la Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo se asegurará de que en los PEP de segunda generación se indiquen unos objetivos en materia de protección y unos costos claros.

Nivel presupuestario

44. Los recursos necesarios, que deberán poder usarse con flexibilidad, procederán del presupuesto básico (costos de apoyo directo y presupuesto administrativo y de apoyo a los programas) y de contribuciones extrapresupuestarias.
45. Al igual que en cualquier otro ámbito de política, la falta de observancia de la política actualizada tendrá consecuencias:
 - El PMA se compromete a mantener informada a la Junta de cualquier retraso o dificultad en la aplicación de las medidas de aplicación progresivas de la política actualizada.
 - Durante el tercer año de aplicación se llevará a cabo un examen de mitad de período.
 - La integración de las consideraciones de protección en los PEP repercutirá en los presupuestos de las actividades. Es posible que se necesite financiación adicional.