



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual

Roma, 29 de junio – 3 de julio de 2020

Distribución: general

Tema 10 del programa

Fecha: 27 de mayo de 2020

WFP/EB.A/2020/10-G

Original: inglés

Asuntos administrativos y de gestión

Para información

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

Informe Anual sobre la Seguridad

Resumen

En 2019, las operaciones del PMA siguieron expandiéndose en medio de la creciente inestabilidad y del deterioro de las condiciones de seguridad. La mayor intervención del PMA en muchas zonas de conflicto planteó problemas de seguridad y ejerció presión sobre los recursos asignados a esta esfera. Dicha presión se alivió mediante la adopción de enfoques innovadores y novedosos y el aumento de las contribuciones destinadas a la planificación en los países, pero en 2020 podría ser necesario efectuar inversiones adicionales.

Aunque el personal del PMA alcanzó su número máximo desde su creación y pese al aumento relativo de los incidentes de seguridad que afectaron a ese personal, la repercusión de los incidentes en las operaciones del Programa fue insignificante. Esto es indicativo de la buena coordinación y eficiencia de las medidas de prevención y mitigación establecidas por el personal de seguridad en las oficinas en los países, así como de la función ejercida en la segunda línea de defensa por los directores en los países, los equipos de seguridad regionales y la Dirección de Seguridad¹. En este sentido, la participación de los servicios de seguridad en los procesos de gestión de riesgos de ámbito institucional contribuyó sustancialmente al desarrollo de una cultura de toma de decisiones basada en el riesgo en todo el PMA.

Los disturbios civiles obligaron al Programa a detener temporalmente las operaciones en varios países en 2019. Esto incluyó algunas operaciones y servicios comunes, como el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas. En 2020, las intervenciones del PMA relacionadas con la seguridad en caso de disturbios civiles deberán reorientarse y pasar de intervenciones orientadas fundamentalmente hacia la labor sobre el terreno a otra dirigida a los contextos urbanos, en los que se necesita un mayor apoyo analítico pormenorizado y una gestión operacional específica para cada caso, como, por ejemplo, en Haití.

¹ A los efectos del presente informe, por "servicios de seguridad" se entiende la totalidad de las actividades y el personal de seguridad de todo el Programa, mientras que "Dirección de Seguridad" se refiere a la dirección de la Sede que se encarga de prestar orientación y apoyo a las operaciones sobre el terreno.

Coordinadora del documento:

Sra. M. Montalvo
Directora
Dirección de Seguridad
Tel.: 066513-2665

Los servicios de seguridad siguen procurando no solo mantener al personal seguro y protegido, sino también hacer posibles las operaciones, llegando incluso a más beneficiarios. En 2019, se pusieron en marcha iniciativas de capacitación y de tipo normativo a fin de que las oficinas en los países pudieran negociar mejor el acceso con fines humanitarios. Al mismo tiempo, los servicios de seguridad facilitaron la negociación de acuerdos oficiales de cooperación con las fuerzas militares y otras partes capaces de facilitar la realización de las operaciones en condiciones de seguridad².

Las operaciones del PMA en 2019 se vieron obstaculizadas de forma creciente por la falta de acceso humanitario —a causa, entre otras cosas, de las restricciones burocráticas impuestas por agentes estatales y no estatales en materia de personal y suministros—, la intensa hostilidad en zonas con presencia de civiles y de los ataques contra el personal humanitario y el robo de bienes. La Dirección de Seguridad trabaja junto con otras direcciones a través del Grupo de directores y el módulo técnico en materia de acceso a fin de introducir orientaciones y un sólido mecanismo de apoyo para las oficinas en los países que se enfrentan a problemas de acceso con fines humanitarios.

En la Sede del PMA se reforzó la cooperación en materia de seguridad con los otros organismos que tienen su sede en Roma. Se inauguró un nuevo centro de control de la seguridad, que también puede prestar apoyo a operaciones sobre el terreno. El personal fundamental recibió capacitación adicional en técnicas sofisticadas de seguridad física, que ahora se pondrán a disposición de todo el personal del PMA.

Los servicios de seguridad mantuvieron su función de liderazgo en las telecomunicaciones para emergencias en 2019, contribuyendo a la racionalización de costos y a una mayor seguridad del personal que trabajaba sobre el terreno. Estos resultados no habrían podido lograrse sin una intensa colaboración con las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas.

² Las palabras "protección" y "protegido" se refieren a la gestión de los peligros por parte del PMA, mientras que "seguridad" y "seguro" hacen alusión a las amenazas. Estas conllevan un factor de intención humana, por ejemplo, un ataque armado o rapto. Los peligros normalmente tienen un origen no teleológico, como incendios, terremotos o accidentes de tráfico.

La seguridad en 2019 en cifras

Gastos

El PMA dedicó mensualmente a la seguridad **605 dólares EE.UU.** por empleado.

El PMA gastó el **1,5 %** de su presupuesto en seguridad.

Se desembolsaron **1,9 millones de dólares** para las oficinas en los países con cargo al Fondo de emergencia para la seguridad.

Dotación de personal y capacitación

417 empleados trabajaron en el ámbito de la seguridad en 2019.

18.180 miembros del personal del PMA completaron el curso de capacitación en línea sobre seguridad BSAFE.

500 mujeres recibieron capacitación sobre sensibilización en materia de seguridad para mujeres.

Otros **tres** miembros del personal de seguridad recibieron capacitación sobre gestión de toma de rehenes, secuestros y raptos.

25 miembros del personal de seguridad asistieron a talleres de negociación llevados a cabo por el Centro de Competencias sobre Negociación Humanitaria³.

32 miembros del personal de seguridad aumentaron su nivel de certificación profesional.

Seguimiento de las realizaciones

El PMA entabló más de 100 contactos operacionales con organizaciones no gubernamentales (ONG), fuerzas militares y grupos de reflexión sobre cuestiones de aceptación, negociación y gestión de crisis.

Todos los días del año se evaluó físicamente al menos una instalación del PMA.

Se realizaron **28** misiones sobre el terreno de apoyo operacional o analítico.

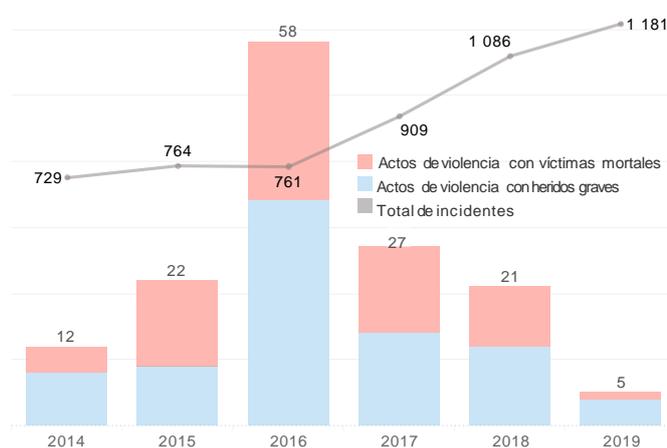
Se formularon **10.264** recomendaciones sobre el cumplimiento, de las cuales se aplicó el 84 %.

³ El Centro de Competencias sobre Negociación Humanitaria facilita la recopilación, el análisis y el intercambio de experiencias y prácticas de negociación humanitaria con miras a apoyar un enfoque más sistemático de la negociación en primera línea. Ofrece un espacio para el diálogo de múltiples organismos y se propone fomentar una comunidad de prácticas entre los negociadores humanitarios. El PMA es uno de los cinco asociados estratégicos del Centro.

Análisis y tendencias de incidentes mundiales del PMA

1. En 2019, siguiendo la tendencia de años anteriores, aumentaron los conflictos en todo el mundo en un contexto de ausencia de soluciones políticas duraderas. Entre la actividad de los grupos armados no estatales, los conflictos intercomunitarios y los desplazamientos causados por la variabilidad climática, en 2019 el PMA tuvo que responder al mayor número de emergencias de niveles 2 y 3 de toda su historia. Ante la agravación de la inseguridad alimentaria a causa de los conflictos, se sigue reclamando la presencia del Programa para que lleve a cabo operaciones en entornos que plantean amenazas diversas y polifacéticas, tal como pone de relieve la cifra récord de incidentes de seguridad que afectaron tanto a personal⁴, bienes y operaciones del PMA como a asociados y contratistas que prestaban servicios al mismo⁵.

Figura 1: Incidentes que afectaron a personal, contratistas y asociados del PMA



2. El PMA deplora la muerte de un miembro de su personal en un acto de violencia en Fiji. Cuatro empleados suyos y de asociados y contratistas sufrieron graves lesiones debido a actos de violencia en Etiopía, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y el Yemen. No obstante, pese a que el número de incidentes aumentó un 7 % con respecto a 2018, se logró una notable reducción del número de muertes y lesiones graves que sufrieron el personal, los contratistas y los asociados del PMA por actos de violencia. Simultáneamente, la exposición del Programa a riesgos relacionados con la seguridad siguió aumentando a la par que su presencia operacional.

3. Para abordar los crecientes desafíos en materia de seguridad a los que se enfrenta el PMA, el personal de seguridad enviado a las operaciones sobre el terreno desde la Sede o los despachos regionales se incrementó un 24 % con respecto a 2018, centrando los esfuerzos en el apoyo analítico a las oficinas en los países y la continuidad de las operaciones.

4. Los disturbios civiles plantearon un problema de seguridad creciente en 2019. Globalmente, el PMA registró 141 incidentes relacionados con disturbios civiles, que representaron el 10 % de todos los incidentes notificados. Dichos incidentes abarcaron desde las restricciones a la circulación hasta el robo, el vandalismo y los actos de violencia. En muchos países donde hubo protestas, la única consecuencia fue la necesidad de aplicar modalidades de trabajo alternativas para el personal del PMA, aunque en algunos casos se vieron afectados los aeropuertos o las operaciones del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS). En el caso de las operaciones, las que se vieron afectadas con mayor frecuencia fueron los programas de alimentación escolar, debido al cierre de las escuelas por los disturbios. En Haití, Malawi, el Líbano, Etiopía, el Sudán y el Iraq se produjo una agravación de los disturbios civiles que afectó al PMA.

Los disturbios civiles causaron crecientes interrupciones de los programas del PMA en 2019. Los servicios de seguridad tuvieron que examinar su intervención. La ejecución de las intervenciones en los entornos urbanos se ve cada vez más afectada.

⁴ En el presente informe, se entiende por "personal del PMA" los miembros del personal, los consultores, los pasantes, los titulares de contratos de servicio, los titulares de acuerdos de servicios especiales, los voluntarios y los familiares reconocidos como personas a cargo. El término no incluye a las personas contratadas a nivel local que reciben una remuneración por horas.

⁵ Esta información se basa en los incidentes de seguridad notificados al Sistema de gestión y análisis de datos relativos a la seguridad (SIMSAS) del PMA.

5. Los servicios de seguridad fortalecieron los mecanismos de prevención en las oficinas en los países donde se consideró probable que se produjeran disturbios pre y postelectorales. Se asignaron recursos del Fondo de emergencia para la seguridad a las oficinas en el Afganistán, Malawi, Mozambique y Sri Lanka para reforzar la aplicación de medidas de seguridad y otras medidas de gestión de los riesgos de seguridad relacionadas con la seguridad física de los complejos habitacionales, los sistemas de comunicaciones de seguridad y el transporte del personal. Se realizaron aún más inversiones en capacitación sobre temas de seguridad para el personal: en 2019 recibieron capacitación en materia de seguridad sobre el terreno (SSAFE)⁶ 1.416 empleados más, con lo cual el número total se elevó a 11.600. Al mismo tiempo, la Dirección de Seguridad desplegó personal de reserva para la intervención inmediata en países donde la posibilidad de que se produjeran disturbios civiles suscitaba preocupación (por ejemplo, el Líbano y el Sudán) y guio a las oficinas en los países para acelerar la introducción de medidas de emergencia *ad hoc* para la gestión de los riesgos de seguridad.
6. El aumento de la delincuencia y el rápido deterioro de la seguridad pública se sumaron a los problemas con que se enfrenta el PMA en la mayoría de los lugares donde trabaja. La delincuencia, que sigue siendo la principal amenaza que grava sobre el personal, los bienes, las operaciones y el personal de los asociados y contratistas del PMA, representa el 43 % de los incidentes notificados en 2019. Cabe destacar, sin embargo, que 2019 fue el segundo año en que disminuyó la proporción de los incidentes relacionados con actos delictivos dentro del número total de incidentes (cifras del 54 % en 2017 y el 46 % en 2018).
7. El creciente número de incidentes relacionados con armas en todas las categorías de amenazas plantea serias preocupaciones para la seguridad del personal del PMA. Por segundo año consecutivo, en 2019 se registró un aumento del 9 % en los incidentes de este tipo. En general, las operaciones del PMA resultaron afectadas colateralmente en lugar de ser blanco directo. En los países que sufren conflictos armados activos como el Afganistán, Libia, Somalia, la República Árabe Siria, el Yemen y los países del Sahel central, tales incidentes plantean amenazas diarias al personal, los asociados y los contratistas del PMA, que van desde disparos de armas pequeñas hasta la exposición a ataques de armas pesadas, pasando por artefactos explosivos sin detonar o improvisados. Las medidas de prevención y mitigación de riesgos en materia de seguridad se examinaron constantemente para garantizar su eficacia contra este tipo de incidentes, en tanto que los enfoques establecidos se complementaron con enfoques innovadores.
8. Una iniciativa adoptada por el PMA para aumentar la prevención de incidentes relacionados con armas (e incidentes de seguridad relacionados con el acceso en general) fue codirigir la labor normativa para reflejar adecuadamente cómo es aceptado el PMA por las comunidades, las partes interesadas locales y regionales y entidades homólogas. El objetivo de esa labor es asegurarse de que se calcule con precisión el grado de aceptación del PMA por parte de las comunidades en un país o zona⁷, de manera que se puedan proseguir las operaciones o abrir nuevas zonas prestando mayor atención al contexto de seguridad basado en un análisis específico. Entre las actividades de los servicios de seguridad en la esfera de la aceptación figura un plan de trabajo específico sobre negociación humanitaria, junto con la capacitación conexas que proseguirá en 2020.

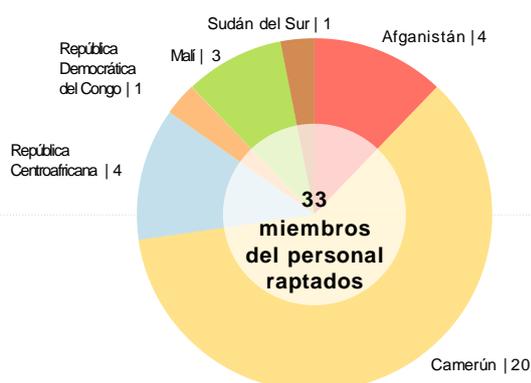
El fomento de las aptitudes de negociación y las redes de homólogos fueron componentes fundamentales de la labor de los servicios de seguridad relativa a la aceptación. La prevención y la mitigación de riesgos pueden lograrse mediante la aceptación por parte de las comunidades, complementando así las medidas físicas más drásticas.

⁶ Programa de capacitación en materia de seguridad sobre el terreno (SSAFE).

⁷ Por "zona" se entiende una "zona designada" dentro del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. Aunque puede abarcar un país entero, es más frecuente que se trate de una subdivisión de un país, por ejemplo, el Bajo Shabelle en Somalia o la ciudad de Puerto Príncipe en Haití.

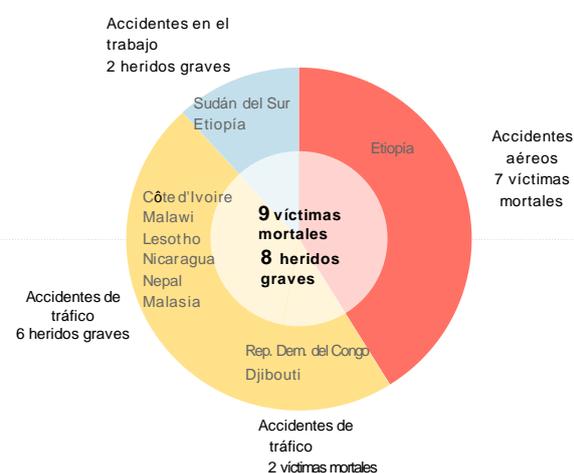
9. Los casos de raptos están relacionados con delitos, terrorismo o conflictos armados. Hubo 33 incidentes de este tipo registrados por el PMA en 2019, todos los cuales afectaron a personal de asociados y contratistas que realizaban actividades en nombre del Programa. El tiempo durante el que las personas estuvieron retenidas osciló entre tres horas y siete días; en un incidente en Malí, sin embargo, un miembro del personal asociado estuvo retenido durante más de tres meses. La creciente participación del PMA en foros de ONG sobre seguridad le permitió obtener una mayor comprensión de los raptos, las tomas de rehenes y los secuestros, ya que las organizaciones humanitarias han constatado un fuerte incremento del raptos de trabajadores humanitarios en contextos particulares en la última década. Los servicios de seguridad prestaron asistencia y apoyo a las oficinas del PMA en los países para intensificar la aplicación de medidas de gestión de los riesgos de seguridad y hacer frente a esta amenaza al personal del Programa. En 2019, la Oficina del PMA en el Camerún recibió 128.000 dólares del Fondo de emergencia para la seguridad con el fin de financiar la compra de vehículos blindados, facilitar el acceso y mejorar la calidad de la capacitación sobre seguridad centrada en la gestión de casos de raptos y toma de rehenes. En la Sede se llevaron a cabo dos ejercicios prácticos de simulación de tiroteos y toma de rehenes con fuerzas del orden locales para mejorar la preparación de los oficiales de seguridad de la Sede.

Figura 2: Personal raptado del PMA y de asociados y contratistas del PMA - 2019



10. El PMA siguió enfrentándose a un elevado número de incidentes relacionados con peligros en 2019. Se trató principalmente de accidentes de tráfico y a menudo fueron causados o agravados por la precariedad de la infraestructura o por problemas ambientales. Los incidentes dieron lugar a 17 muertes y lesiones graves del personal del Programa en 2019. Los servicios de seguridad, en consecuencia, codirigieron y contribuyeron a una campaña de seguridad vial de las Naciones Unidas. Entre los incidentes de este tipo se cuenta la muerte de siete empleados del PMA en el accidente aéreo del vuelo 302 de Ethiopian Airlines, que representó un crudo recordatorio de que el personal del Programa está frecuentemente expuesto al riesgo de accidentes de este tipo. Por otra parte, los protocolos y los equipos de seguridad contra incendios se mejoraron en los países, en particular por medio de evaluaciones técnicas y capacitación sobre prevención de incendios a cargo de un experto del PMA en la materia.

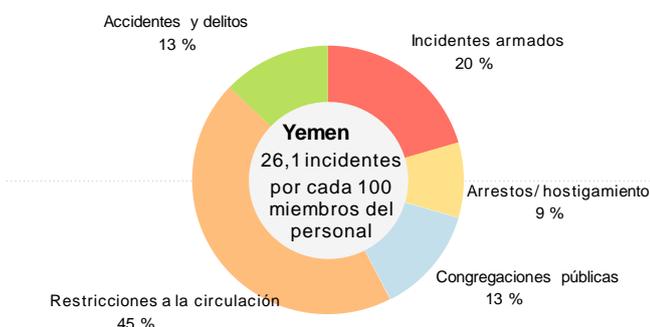
Figura 3: Personal del PMA muerto o herido en accidentes - 2019



Intervenciones y apoyo en materia de seguridad⁸

11. En el Yemen prosiguió en 2019 una tendencia destacada en el informe sobre la seguridad relativo a 2018: la operación de nivel 3 del PMA en el país representó el 60 % del total de los incidentes de seguridad en los países gestionados por el Despacho Regional de El Cairo, aunque su dotación correspondía solo al 20 % del personal del PMA. En 2019, el conflicto armado entre Ansar Allah y el Gobierno internacionalmente reconocido,

Figura 4: Incidentes que afectaron a personal, asociados o contratistas del PMA - Yemen 2019



apoyado por la coalición liderada por Arabia Saudita, continuó en todo el país, particularmente en Saná y las provincias circundantes. Las hostilidades transfronterizas con Arabia Saudita utilizando drones y misiles causaron una gran destrucción, además de la constante amenaza de daños colaterales a los trabajadores humanitarios que atendían a las personas desplazadas por el conflicto. Un conductor contratado por el PMA resultó herido durante un ataque aéreo mientras prestaba servicios por cuenta del PMA en la provincia de Saada. A mediados de 2019 se acentuó la complejidad del conflicto cuando el Consejo de Transición del Sur reavivó sus aspiraciones secesionistas y tomó el control de varias zonas en las provincias del sur. A pesar de los prolongados y altos niveles de riesgo en el Yemen, fuentes públicas⁹ indican que la violencia relacionada con el conflicto armado en el país representa el 18 % de los incidentes en la región, menos que en la República Árabe Siria, lo que hace pensar que el número de incidentes que sufre el PMA es desproporcionadamente elevado. Ello probablemente se deba al gran número de incidentes relacionados con las restricciones a la circulación, que representan el 45% de los incidentes notificados por el PMA en el Yemen. Estos incidentes son un signo revelador de la reducción cada vez mayor del espacio humanitario y de las enormes dificultades a las que se enfrenta el PMA en su esfuerzo por acceder a las poblaciones necesitadas. Las solicitudes de autorización de seguridad para las misiones se redujeron de 53 en 2018 a 36 en 2019, una clara indicación de la reducción del acceso y de hostigamiento administrativo.

12. El conflicto en el Yemen también siguió afectando al acceso marítimo y contribuyó a los ya altos niveles de inseguridad en la parte sur del Mar Rojo. Por lo tanto, los servicios de seguridad incrementaron la colaboración con la operación Atalanta de la Fuerza Naval de la Unión Europea (EUNAVFOR), que respondió a una serie de peticiones del PMA de que se garantizara la seguridad de las rotaciones adelantadas y aceleradas de personal desde el puerto de Adén. En 2019 se ultimó un memorando de entendimiento oficial con la EUNAVFOR, anunciado en 2018, que se aplicará durante 2020.

⁸ No se trata de una lista exhaustiva de los países en los que la Dirección de Seguridad ha invertido recursos para hacer frente a las amenazas al personal, los asociados y los contratistas del PMA; sin embargo, pone de relieve varios estudios de caso que demuestran las muy diversas circunstancias y los tipos de apoyo proporcionados con respecto a la seguridad. Los países pueden recibir atención específica en la materia por cualquiera de las siguientes razones: declaración de una emergencia de niveles 2 o 3 por el PMA, aumento del grado de alerta dentro del sistema de alerta institucional del PMA, una alta cifra o tasa de incidentes de protección y seguridad del PMA, cambios repentinos de las circunstancias o importantes necesidades de recursos relacionadas con la seguridad.

⁹ Datos sobre incidentes extraídos de www.acleddata.com.

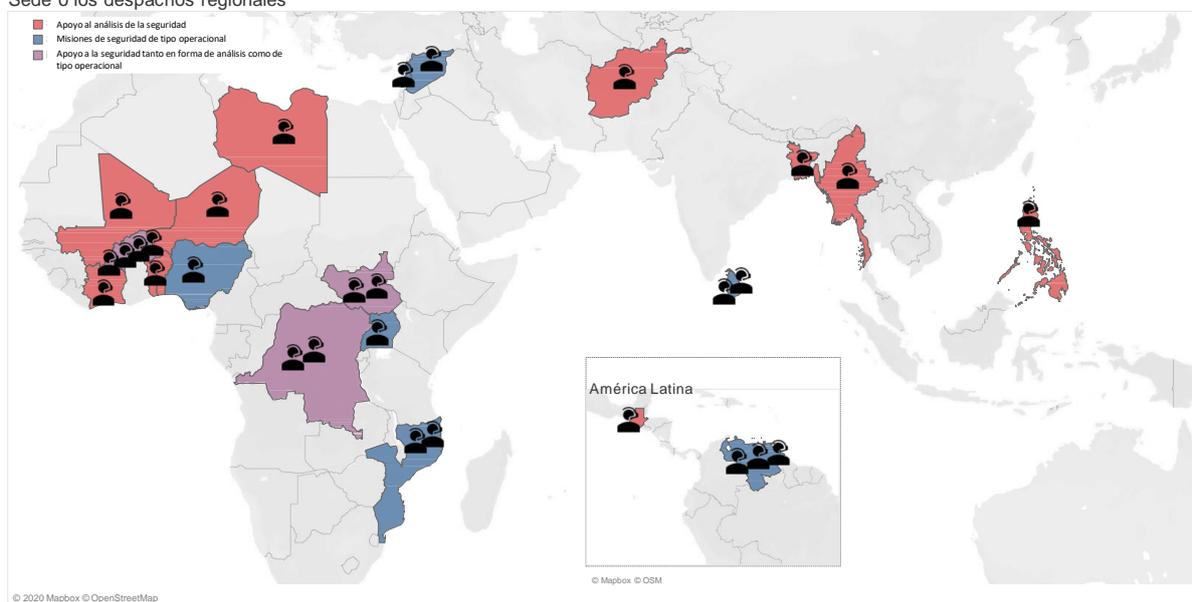
13. En el Sahel central (Burkina Faso, Malí y el Níger) se registró un drástico deterioro de la situación de seguridad en 2019. Los ataques de grupos armados no estatales se hicieron más frecuentes y sofisticados, se extendieron a zonas no afectadas anteriormente y provocaron el desplazamiento de casi un millón de civiles en los tres países. El deterioro fue especialmente visible en Burkina Faso. Los grupos armados no estatales, envalentonados, aumentaron sus capacidades y su colaboración, lo que les permitió vencer a las fuerzas de seguridad regionales pese a algunos éxitos de las fuerzas francesas de la operación Barkhane y de la Fuerza Conjunta del G5 Sahel. Las tensiones intercomunales dieron lugar a violentos ataques de represalias contra aldeas enteras, que acrecentaron el clima de miedo e impunidad y motivaron la creación de grupos de autodefensa y otras milicias, a menudo de origen étnico. Los esfuerzos del Estado Islámico por conectar su filial en la Cuenca del Lago Chad (Estado Islámico en África Occidental) con su filial del Sahel (Estado Islámico en el Gran Sáhara) podrían alterar aún más el equilibrio de poderes entre los grupos armados no estatales que operan tradicionalmente en el Sahel, sobre todo en lo que respecta al Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (JNIM), que ha sido la fuerza más potente en el Sahel hasta ahora. El acceso humanitario se ve muy amenazado tanto por la inseguridad física (por ejemplo, explosivos colocados en carreteras, operaciones militares, emboscadas en carreteras) como por las medidas gubernamentales, por ejemplo, la obligatoriedad de recurrir a escoltas militares o la prohibición de interactuar con grupos armados no estatales. La Dirección de Seguridad realizó un gran esfuerzo por reforzar la seguridad del PMA en Burkina Faso y garantizar la coordinación con los equipos de seguridad en Malí y el Níger a través del Despacho Regional para África Occidental. Se asignó la suma de 137.065 dólares para mejorar la introducción urgente de medidas de gestión de riesgos de seguridad. La Oficina del PMA en Burkina Faso se benefició asimismo del despliegue de analistas regionales y de oficiales de seguridad para la intervención inmediato. El equipo de seguridad del PMA consta ahora de nueve miembros (frente a un solo oficial de seguridad en 2018), algunos de los cuales participaron en talleres de negociación específicos facilitados por el Centro de Competencias sobre Negociación Humanitaria patrocinado por el PMA.
- Los territorios controlados por grupos armados no estatales constituyen uno de los principales retos del PMA en materia de seguridad en el Sahel. A menudo es necesario negociar con estos agentes. Constantemente se tiene que hallar un equilibrio entre, por un lado, las medidas y requisitos de los Gobiernos y otras partes externas, las consideraciones de seguridad y las restricciones jurídicas y, por otro, los imperativos operacionales.
14. En el Camerún, la violencia entre las fuerzas gubernamentales y los separatistas en el noroeste y el sudoeste se mantuvo en 2019. El Gobierno concedió un estatuto especial a ambas regiones a finales de año, pero esta medida no apaciguó a los separatistas, y la violencia prosiguió, con un acusado repunte antes de las elecciones legislativas y municipales previstas para principios de 2020. Esto dio lugar a la contracción del espacio humanitario y creó grandes dificultades para garantizar un acceso seguro con fines humanitarios. Los trabajadores humanitarios que operaban en el noroeste y el sudoeste sufrieron intimidación en 2019, y los asociados del PMA fueron víctimas de raptos y secuestros de vehículos en varias ocasiones. En 2019 se produjo asimismo la primera muerte de un trabajador humanitario de las Naciones Unidas a manos de separatistas armados. La Dirección de Seguridad desembolsó 190.693 dólares para financiar la aplicación de medidas de mitigación de los riesgos de seguridad y facilitó el envío de vehículos blindados. En 2019 se emprendió una gran reforma de la estructura de seguridad vigente del PMA, aunque en 2020 se precisarán nuevas contrataciones para formar un equipo más sólido de personal de seguridad con el que aplicar medidas de prevención y mitigación teniendo en cuenta el contexto.
- La mayoría de los raptos de personal de los asociados y contratistas del PMA en 2019 ocurrieron en el Camerún; fue en este país donde las Naciones Unidas sufrieron el primer asesinato de uno de sus trabajadores humanitarios.

El equipo actual se fortaleció además por medio de capacitación sobre negociación en entornos operacionales políticamente sensibles y de alto riesgo.

15. En Mozambique, la situación de seguridad en la provincia septentrional de Cabo Delgado se deterioró considerablemente en la segunda mitad de 2019 y, según fuentes públicas, se produjo un drástico aumento de los incidentes de seguridad notificados¹⁰. Sigue habiendo una gran incertidumbre sobre la identidad de los responsables de los ataques, sufridos por primera vez en la provincia en 2017. Con independencia de su identidad, la capacidad de los atacantes parece haber aumentado a pesar de los intentos de las autoridades de contener la situación. Tras los devastadores efectos de los fenómenos climatológicos en Mozambique, la continua inseguridad y las necesidades humanitarias podrían llevar a la población a buscar el apoyo de grupos armados violentos en 2020. Otro efecto será la creciente inseguridad, que podría ocasionar enormes desplazamientos. La Dirección de Seguridad apoyó el examen del marco de gestión de los riesgos para la seguridad en Cabo Delgado a cargo de las Naciones Unidas y, junto con la Dirección de Operaciones de Emergencia, ayudó a la oficina en el país a redactar unas orientaciones técnicas basadas en principios sobre el recurso a escoltas armadas; con ello se contribuyó a permitir que el PMA mantuviera su acceso humanitario. La capacidad en materia de seguridad se reforzó en mayor medida mediante el despliegue inmediato de personal, la contratación internacional y asignaciones del Fondo de emergencia para la seguridad con el fin de acelerar la introducción de sistemas de telecomunicaciones de seguridad y el despliegue de vehículos blindados.

A corto plazo, las escoltas armadas pueden servir para mejorar el acceso humanitario del PMA, pero utilizarlas puede influir negativamente en la capacidad para mantener un acceso más duradero y pone en entredicho el enfoque del Programa basado en principios. La supervisión y el apoyo son esenciales para tomar decisiones acertadas.

Figura 5: Apoyo de seguridad en 2019 para la operaciones sobre el terreno: apoyo inmediato enviado desde las Sede o los despachos regionales



¹⁰ Datos de incidentes extraídos de www.acleddata.com.

**Creación de una cultura de toma de decisiones basada en el riesgo:
determinación de la segunda línea de defensa de los servicios de seguridad
en relación con su función pionera dentro de la gestión global de riesgos**

A lo largo de 2019, la Dirección de Seguridad se esforzó por definir claramente su segunda línea de defensa mediante el diseño de procesos sólidos para vigilar el cumplimiento y el desarrollo de un proceso de toma de decisiones basada en el riesgo acorde con el Marco de gestión global de riesgos.

La Dirección de Seguridad ha alentado a sus equipos de los despachos regionales y la Sede a fomentar la labor dirigida a agilizar la aplicación de este marco relativo a la segunda línea de defensa por medio de. El marco de vigilancia del cumplimiento se mejoró gracias a la institucionalización de un conjunto de herramientas integrado, que consta de:

- datos de recomendaciones relacionadas con la gestión de los riesgos de seguridad obtenidos por las misiones de asistencia para la seguridad realizadas en las oficinas en los países;
- una metodología revisada, que incluye parámetros nuevos y revisados para hacer un seguimiento más preciso del estado de cumplimiento sobre el terreno, y
- un programa de herramientas electrónicas de gestión de datos a la medida y automatizadas, adaptadas a las necesidades específicas del marco de rendición de cuentas de la Dirección de Seguridad y armonizadas con el marco de normas del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas.

Con este enfoque holístico se pretende responder a la necesidad de los directores del PMA en los países y los encargados de la seguridad de contar con orientaciones a la hora de elaborar y poner en práctica planes de medidas prioritarias y una presupuestación más racional de los gastos de seguridad. Con la elaboración y la utilización de herramientas electrónicas de vigilancia del cumplimiento innovadoras y seguras se abordó la necesidad de una comunicación transparente sobre cuestiones de cumplimiento. La Dirección de Seguridad hizo una gran inversión, aumentando el número de misiones de asistencia en materia de seguridad a las oficinas en los países de 24 en 2018 a 31 en 2019, y llevó a cabo actividades internas de investigación y desarrollo dirigidas a alcanzar los objetivos en materia de cumplimiento, lo que redundó en una tasa de cumplimiento de las normas en materia de seguridad del 84 % a nivel mundial en 2019.

Este marco mejorado de vigilancia del cumplimiento produjo un efecto dominó, y sirvió a su vez para mejorar la preparación general de las oficinas en los países para responder a cambios repentinos de las circunstancias de seguridad y operacionales. Un ejemplo ilustrativo de la integración exhaustiva del marco fue el suministro de análisis de datos sobre el cumplimiento de las normas de seguridad del PMA para incorporarlos a los mecanismos de control interno y externo del Programa, por ejemplo, los relativos a la gestión de las realizaciones, así como a los procesos de auditoría internos y externos.

La Dirección de Seguridad invirtió asimismo en la creación de una cultura institucional de toma de decisiones basada en el riesgo gracias a su innovadora contribución a la delimitación del nivel de riesgo aceptado por el PMA a nivel institucional, regional y nacional.

Un resultado tangible de todo ello fue la integración de las constataciones derivadas del análisis de los datos obtenidos por la Dirección en los procesos de gestión global de riesgos. Esto dio lugar a la armonización de los parámetros de seguridad del registro de riesgos a nivel tanto institucional como regional y a la formulación de un proyecto sobre una herramienta electrónica automatizada destinada a priorizar las medidas de la Dirección de Seguridad relacionadas con el apoyo operacional, el fomento de las capacidades sobre el terreno y la movilización de recursos.

Optimización del presupuesto y la dotación de personal gracias a la mejora de la planificación y el seguimiento

16. En 2019 la Dirección de Seguridad reforzó sus mecanismos de control interno para asegurarse de que las consideraciones de seguridad contribuyeran sistemáticamente al proceso de examen y aprobación de los programas institucionales. Con ese fin, la Dirección de Seguridad introdujo un proceso piloto que llevó a la introducción de una herramienta para hacer el seguimiento de las aportaciones a la documentación del proceso de examen y aprobación de los programas institucionales en las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede.
17. Mediante este proceso también se logró racionalizar la presupuestación de la seguridad del PMA sobre el terreno. De las contribuciones de 2019 a los procesos de examen y planificación de tipo estratégico y programático, se validó el 79 %.
18. Los costos totales estimados relacionados con la seguridad en la Sede y los despachos regionales en 2019, por valor de 23.101.018 dólares, representaron el 6 % del total del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP). Sobre el terreno, los costos totales estimados en relación con la seguridad ascendieron a 49.109.956 dólares, lo que representa algo más del 12 % del presupuesto total de los costos de apoyo directo en las oficinas en los países, según se muestra en el cuadro 1.

CUADRO 1: GASTOS DE SEGURIDAD DEL PMA – 2019			
Descripción	Dólares	Descripción	Dólares
Personal de la Sede y los despachos regionales	8 480 049	Personal sobre el terreno	31 228 800
		Seguridad domiciliaria (oficina en el país)	1 103 253
Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas	10 073 262	Equipamiento de seguridad (oficina en el país)	1 662 540
Otros gastos en la Sede y los despachos regionales (Fondo de emergencia para la seguridad, capacitación, misiones de asistencia en materia de seguridad)	4 547 707	Presupuesto para la seguridad cofinanciado a nivel local (oficina en el país)	7 474 866
		Guardas de seguridad (oficina en el país)	7 640 496
Total del presupuesto AAP para seguridad	23 101 018 6 % del total	Total de los costos de apoyo directo para seguridad	49 109 956 12,5 % del total
Total del presupuesto AAP	385 100 000	Total de los costos de apoyo directo	392 336 250

19. Como consecuencia directa de la racionalización de los costos relacionados con la seguridad, a nivel mundial, en 2019 el número de los miembros del personal de los servicios de seguridad se mantuvo estable en 245: 101 de categoría profesional contratados a nivel internacional y 144 de contratados a nivel nacional. El 74 % trabajaba sobre el terreno y el 26 % en la Sede y los despachos regionales, tal como se indica en el cuadro 2. El número de miembros del personal de seguridad internacional de categoría profesional aumentó menos del 1 % con respecto a 2018.

CUADRO 2: CIFRA DE PERSONAL DE SEGURIDAD DEL PMA – 2019				
Lugar		Tipo de contrato		Total
Sede	43	Internacional	101 (60 plazo fijo 4 breve duración 37 consultores)	Total de personal de seguridad 245
Despachos regionales	22	Nacional	144 (21 oficiales nacionales + 123 servicios generales)	
Terreno*	180			
Total de personal de seguridad y personal de apoyo que ejerce funciones de seguridad en todo el PMA**				417

* En esta categoría se incluyen los consultores encargados de efectuar las misiones de asistencia en materia de seguridad.

** Incluye todo el personal de la Dirección de Seguridad de la Sede y los despachos regionales, así como todo el personal de seguridad de las oficinas en los países. Abarca asimismo el personal de apoyo, como los auxiliares de apoyo operativo, los voluntarios de las Naciones Unidas y los titulares de otros tipos de contrato.

Liderazgo en materia de seguridad en las telecomunicaciones para emergencias

20. La Dirección de Seguridad lideró la labor de las Naciones Unidas encaminada a lograr un marco normativo que estableciera funciones, responsabilidades y procedimientos específicos para el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (UNDSS) y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas con respecto a la utilización del sistema electrónico de asesoramiento para los viajeros (eTA) en las comunicaciones sobre seguridad y en la contabilización del personal del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas. La Dirección de Seguridad se asoció con la Dirección de Tecnología de la Información y la Dirección de Innovación y Gestión de los Conocimientos del PMA para ser el principal impulsor del proyecto de normas de seguridad en las telecomunicaciones (TESS), con el mandato del UNDSS de normalizar y prestar apoyo en los sistemas de comunicaciones de seguridad de las entidades de las Naciones Unidas y las ONG en colaboración y consulta con una serie de organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, ONG, los sectores público y privado y la comunidad académica.
21. Facilitado por el PMA, en 2019 el proyecto TESS prestó apoyo a las operaciones sobre el terreno a través de 25 misiones de evaluación completas y 13 misiones de apoyo técnico y proporcionó apoyo y seguimiento a distancia en un total de 80 países. Estas misiones tuvieron una repercusión directa en la optimización de las infraestructuras, aplicaciones y procedimientos de telecomunicaciones en apoyo a la protección y seguridad del personal de las Naciones Unidas y las ONG. El proyecto TESS también coordinó la normalización de los componentes clave de las comunicaciones sobre el terreno utilizados actualmente para el seguimiento de vehículos, las comunicaciones por radio VHF y los sistemas móviles por satélite. Las nuevas normas se probaron, en colaboración con las Naciones Unidas y las ONG asociadas y el sector privado, en entornos de laboratorio y sobre el terreno, y estarán listas para su implantación sobre el terreno en 2020. Esto permitirá optimizar en mayor medida los sistemas de comunicaciones de seguridad sobre el terreno y los hará más eficaces en función de los costos y más aptos para su finalidad.
22. El proyecto TESS coordinó asimismo un proceso abierto de consulta pública para seleccionar nuevas tecnologías con las que pudieran optimizarse en mayor medida las operaciones sobre el terreno mediante el uso de la tecnología más moderna disponible y en desarrollo. Estas tecnologías se probarán en 2020, en estrecha colaboración con el sector privado. Con un costo de ejecución semestral de 2 millones de dólares, TESS ahorró 2,8 millones de dólares en inversiones en 2018 y 2019.

Perspectivas mundiales y zonas críticas seleccionadas

23. Se prevé que la tendencia al incremento de los disturbios civiles observada en 2019 persistirá hasta entrado 2020, y es poco probable que aumente suficientemente la capacidad de los Gobiernos anfitriones para enfrentarse a los mismos. Por lo tanto, es posible que las instalaciones del PMA sean cada vez más vulnerables a los saqueos, que la vida del personal corra cada vez más en peligro en las cercanías de las protestas en curso y que las operaciones del PMA sufran cada vez más interrupciones por la falta de disponibilidad de fuerzas de seguridad que protejan los convoyes. En muchos casos de escalada de los disturbios civiles, es probable que las autoridades de los Gobiernos anfitriones bloqueen las redes de telecomunicaciones, lo que afectaría a la capacidad del PMA para utilizar los servicios telefónicos e Internet con fines operacionales y de emergencia. En los países en los que los sentimientos xenófobos y contra las Naciones Unidas van en aumento, el PMA corre el riesgo de sufrir efectos indirectos, por ejemplo, en virtud de la asociación con misiones de estabilización o de consolidación de la paz de las Naciones Unidas. El papel de liderazgo del PMA en la idea de "locales comunes" de las Naciones Unidas también exige que se aborden los riesgos de seguridad relacionados con la ubicación común de las oficinas.
24. En el Yemen, es posible que en 2020 se siga avanzando poco en la aplicación del Acuerdo de Estocolmo, mientras que los combates en curso seguirán amenazando el frágil alto el fuego en torno a Hodaydah. Del mismo modo, aunque se firmó un acuerdo de reparto de poder en Riad después de varias semanas de luchas en Adén y otras ciudades a finales de año, hay preocupaciones con respecto a las perspectivas de una aplicación efectiva. Ante el mantenimiento de la influencia de partes extranjeras en el conflicto, se supone que los combates persistirán, con particular violencia en las zonas donde se efectúan ataques aéreos. En el sur, es menos probable que se vuelva a los combates directos entre el Consejo de Transición del Sur y el Gobierno reconocido internacionalmente, pero sí podría haber enfrentamientos en lugares aislados. Se prevé que estas condiciones limitarán los desplazamientos del PMA en 2020 y que elevarán el riesgo de sufrir efectos colaterales del conflicto armado.
25. En África Occidental, se prevé que la situación de seguridad seguirá deteriorándose en el Sahel central y que aumentará el impacto en las poblaciones necesitadas, pese al aumento de la presión militar sobre la zona trifenitrica. Esta presión desplazará a los grupos armados no estatales hacia zonas menos seguras y podría dar pábulo al discurso yihadista, el cual aprovecha claramente la incapacidad de los Gobiernos para satisfacer las necesidades básicas de su pueblo. Se supone que la actividad del Estado Islámico en la región se expandirá, lo que llevará a un mayor número de ataques de tipo extremista utilizando tácticas de ataques relámpago, así como artefactos explosivos improvisados. También es muy probable que aumenten los secuestros, en los que los extranjeros (incluidos los trabajadores humanitarios) son objetivos potenciales muy valorados. Es probable que los grupos armados no estatales amplíen sus zonas de intervención, presionando hacia el este y el sur de Burkina Faso y hacia el centro de Níger, mientras que los territorios dentro de Nigeria seguirán siendo un enclave para los grupos etnyihadistas.
26. Es muy probable que la inestabilidad del Sahel central se extienda hacia los países costeros de África Occidental debido al aumento de la presión militar. Como resultado, las poblaciones desfavorecidas en entornos ya inseguros del norte de Benin, Togo, Guinea y Côte d'Ivoire podrían radicalizarse, y ello exige que el PMA se prepare para la probable aparición de conflictos armados en estos países.
27. En la República Centroafricana está en riesgo la aplicación del Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación entre el Gobierno y 14 grupos armados. En 2019, los combates entre grupos armados no estatales por el control de zonas en la prefectura nororiental de Vakaga se saldaron con la muerte de docenas de personas y el desplazamiento de más de 25.000. Es probable que los combates de esta índole continúen en 2020, tanto entre grupos como dentro de grupos, especialmente en zonas del norte donde hay grupos étnicos enfrentados próximos entre sí o donde se cruzan las zonas controladas por el Frente Popular para el Renacimiento de África

Central y por el Movimiento de Libertadores Centroafricanos para la Justicia. Mientras tanto, se prevé que la oposición a las Naciones Unidas seguirá siendo intensa, y que las protestas que causarán más trastornos serán las de Bangui y las zonas donde trabaja la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana. Dado que el número de trabajadores humanitarios que resultaron heridos en la República Centroafricana casi se duplicó en 2019 (42 frente a 23 en 2018), el PMA probablemente introducirá medidas adicionales de prevención y mitigación para proteger al personal y garantizar la continuidad de las operaciones.

28. Haití se encuentra al borde de una nueva crisis humanitaria. Las protestas como reacción a la situación económica y los escándalos políticos que comenzaron en 2018 llegaron a su punto álgido en octubre de 2019, marcando uno de los períodos más largos de disturbios continuos de Haití. Además, el país está atrapado en una situación de estancamiento político —no hay ningún Primer Ministro, Parlamento ni Gobierno en funciones—, una situación que probablemente agravará los efectos negativos de la crisis económica. Es probable que en 2019 el considerable aumento de la violencia de bandas y la delincuencia fuera resultado de ellos. En el caso del PMA, Haití fue el escenario de una de las tasas de incidentes de seguridad más elevadas ese mismo año, y casi el 60 % de los incidentes notificados estuvieron relacionados con la delincuencia por la ausencia de ley y orden en un contexto de amplia circulación de armas. La Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití finalizó en 2019, dejando a 15.400 policías haitianos abrumados al cargo de la seguridad, pero incapaces de vigilar el país de manera efectiva. Además, decenas de miles de haitianos siguen desplazados a causa del terremoto de magnitud 7,0 que sacudió el país hace una década, y la seguridad alimentaria se sitúa en niveles dramáticos. Los modelos de intervención humanitaria que normalmente se aplican a campamentos rurales son inviables en entornos urbanos y deben adaptarse al contexto urbano de la población haitiana necesitada. En este sentido, prevemos una mayor exposición del PMA a amenazas a la seguridad como la delincuencia violenta en las zonas urbanas y los secuestros. El PMA deberá tomar medidas para garantizar su acceso con fines humanitarios en este nuevo contexto de inestabilidad urbana y para acelerar las medidas urgentes de mitigación de riesgos de seguridad para el alojamiento, el transporte y la continuidad de las operaciones.
29. En su calidad de custodio de la protección y la seguridad en el PMA, la Dirección de Seguridad experimentará una radical transformación en 2020. Las ideas concretas sobre gestión del cambio e innovación guiarán la racionalización y ampliarán la inclusión de toda la fuerza de trabajo del PMA en la labor de seguridad. La participación interfuncional ayudará al personal directivo en los países tanto de forma remota como *in situ*, mientras que el cumplimiento se mejorará en mayor medida. Esta transformación se iniciará con cambios estructurales en la Dirección de Seguridad.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

AAP	(presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
EUNAVFOR	Fuerza Naval de la Unión Europea
ONG	organización no gubernamental
TESS	normas de seguridad en las telecomunicaciones
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas