

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 13-15 de febrero de 2012**

## **ASUNTOS DE POLÍTICA**

**Tema 5 del programa**

*Para aprobación*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1**

15 febrero 2012

ORIGINAL: INGLÉS

## **POLÍTICA DEL PMA EN MATERIA DE PROTECCIÓN HUMANITARIA**

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

# NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su aprobación.**

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

Director, PS\*: Sr. M. Aranda da Silva Tel.: 066513-2988

Jefa, PSH\*\*: Sra. S. Grudem Tel.: 066513-3939

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa Superior de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

\* Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias

\*\*Servicio de Asistencia Humanitaria y Situaciones de Transición

# RESUMEN

La complejidad cada vez mayor de las condiciones políticas y de seguridad surgidas desde que acabó la Guerra Fría ha inducido a la comunidad internacional a encontrar maneras de aliviar el sufrimiento de los civiles. De conformidad con el derecho internacional, incumbe a los Estados la responsabilidad primordial de proteger a toda la población que se encuentre en su jurisdicción. Los organismos de las Naciones Unidas también tienen una función que desempeñar en la promoción de los principios humanitarios, al procurar fomentar la protección de las poblaciones afectadas por crisis, tal como dispone el derecho internacional.

Dentro de las Naciones Unidas y en la comunidad más amplia de ayuda humanitaria y asistencia para el desarrollo se ha ampliado el debate centrado en la protección. En el contexto de la reforma de la asistencia humanitaria y la posterior adopción del sistema de módulos de acción agrupada, es más amplia la base de instancias de ayuda humanitaria, entre ellas el PMA, que colaboran en la tarea de dar una respuesta más coherente a las preocupaciones en materia de protección de las personas afectadas por conflictos y catástrofes naturales. De acuerdo con esto, el PMA fomenta desde 2005 su capacidad para entender y abordar las preocupaciones en materia de protección en el contexto de su mandato y sus operaciones.

En el presente documento de política se define el significado que tiene la protección humanitaria para el PMA y se proponen orientaciones para emprender una actuación sostenible que dote de mayor seguridad a la presencia del Programa y de mayor seguridad y dignidad a sus actividades de asistencia. La política complementa las iniciativas de las Naciones Unidas con respecto al enfoque de programación basada en los derechos humanos, el cual:

- sitúa las normas y principios en materia de derechos humanos en el centro de la acción orientada al desarrollo;
- reconoce a los seres humanos como titulares de derechos e impone obligaciones a los garantes (los Estados);
- se centra en los grupos discriminados y marginados, y
- va dirigido a la realización progresiva de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación.

La política se basa en cinco principios:

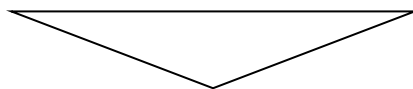
- i) El PMA reconoce la responsabilidad primordial de los Estados de proteger a toda la población que se encuentre en su jurisdicción, y colaborará con los gobiernos para buscar soluciones con el objeto de programar una asistencia alimentaria segura y digna.
- ii) El PMA tiene la obligación de rendir cuentas ante todo a las personas afectadas por una crisis y por la inseguridad alimentaria, quienes son los protagonistas de su propia supervivencia y protección. Buscará, por lo tanto, la manera de fomentar la capacidad de acción de esas personas y dejarles más margen para que se encarguen de su propia protección.

- iii) Las actividades de asistencia alimentaria se basarán en un análisis del contexto y los riesgos con el objeto de entender la manera en que las carencias en materia de protección contribuyen a la inseguridad alimentaria y el hambre y viceversa, y de qué manera puede el PMA ayudar a subsanar esas carencias con sus intervenciones.
- iv) Los procesos de la asistencia alimentaria del PMA, entre ellos las negociaciones en torno al acceso humanitario, la labor de promoción, las asociaciones y los mecanismos de ejecución, respetarán los principios humanitarios y el derecho internacional.
- v) El PMA prestará asistencia alimentaria procurando apoyar la protección de las poblaciones afectadas por conflictos y catástrofes, y no expondrá a las personas a mayores perjuicios.

En el presente documento de política se exponen los programas del PMA, de carácter inmediato y a largo plazo, para fomentar la protección humanitaria, que se basa en las siguientes orientaciones normativas:

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

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta aprueba la “Política del PMA en materia de protección humanitaria” (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

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

## OBJETIVOS DE POLÍTICA Y PRINCIPIOS GENERALES

1. Incumbe al PMA la responsabilidad de hacer todo lo que pueda para apoyar la protección de las personas en situaciones de emergencia humanitaria, especialmente, aunque no de forma exclusiva, las mujeres, los niños y los grupos marginados y privados de derechos. De manera modesta, su presencia y sus actividades pueden marcar diferencias.
2. En el presente documento de política se propone que, haciendo de la protección humanitaria una parte integrante de su labor en situaciones de conflicto y catástrofes, el PMA contribuya a mejorar la calidad, la eficacia y la durabilidad del impacto de su asistencia alimentaria en las personas cuyos derechos –reconocidos en el derecho internacional, entre ellos el derecho a la alimentación– estén amenazados por violaciones y abusos.
3. El documento ofrece un marco y una orientación normativa para que el PMA tenga más presente y tome en mayor consideración las situaciones relativas a los derechos y a la protección de la población a la que ayuda. Entender mejor el contexto de las operaciones del PMA y reconocer el impacto positivo y negativo que tiene la asistencia en la seguridad y la dignidad de los beneficiarios del PMA acrecienta la eficacia de la asistencia y contribuye a mantener el carácter humanitario del Programa.
4. El documento de política se basa en cinco principios:
  - i) El PMA reconoce la responsabilidad primordial de los Estados de proteger a toda la población que se encuentre en su jurisdicción, y colaborará con los gobiernos para buscar soluciones con el objeto de programar una asistencia alimentaria segura y digna.
  - ii) El PMA tiene la obligación de rendir cuentas ante todo a las personas afectadas por una crisis y por la inseguridad alimentaria, quienes son los protagonistas de su propia supervivencia y protección. Buscará la manera de fomentar la capacidad de acción de esas personas y dejarles más margen para que se encarguen de su propia protección.
  - iii) Las actividades de asistencia alimentaria se basarán en un análisis del contexto y los riesgos con el objeto de entender la manera en que las carencias en materia de protección contribuyen a la inseguridad alimentaria y el hambre y viceversa, y de qué manera puede el PMA ayudar a subsanar esas carencias con sus intervenciones.
  - iv) Los procesos de la asistencia humanitaria del PMA, entre ellos las negociaciones en torno al acceso humanitario, la labor de promoción, las asociaciones y los mecanismos de ejecución, respetarán los principios humanitarios y el derecho internacional.
  - v) El PMA prestará asistencia alimentaria procurando apoyar la protección de las poblaciones afectadas por conflictos y catástrofes, y no expondrá a las personas a mayores perjuicios.
5. El presente documento se inspira en las conclusiones y la experiencia adquirida en varios años de ejecución del proyecto piloto del PMA en materia de protección, gestionado por el Servicio de Asistencia Humanitaria y Situaciones de Transición. Se basa asimismo en lo aprendido de la experiencia de otros organismos de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organizaciones no gubernamentales (ONG) y contrapartes gubernamentales. El Proyecto de protección ha obtenido orientación

suplementaria de la serie de consultas internacionales con expertos y asociados<sup>1</sup> y de la constante labor del PMA desde 2006 como miembro del módulo mundial de acción agrupada de protección.

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

6. Se entiende por protección humanitaria que los organismos de ayuda humanitaria hagan todo lo que esté en su mano para que, de conformidad con el derecho internacional, se respeten los derechos humanos dentro de su labor. Los organismos han de intentar reducir al mínimo los efectos negativos de su asistencia para evitar que, en situaciones de conflicto o a raíz de una catástrofe natural, aumenten las dificultades o los riesgos a los que se ven expuestas las poblaciones ya vulnerables.
7. El concepto de protección humanitaria aparece acuñado a grandes rasgos en la definición acordada en un proceso dirigido por el CICR en 1999<sup>2</sup> y aprobada posteriormente por el Comité Permanente entre Organismos (IASC), integrado por organismos de las Naciones Unidas, el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ONG y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Con arreglo a esta definición:

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

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

8. También se han formulado definiciones pragmáticas de la protección que pueden aplicarse mejor a los organismos que prestan asistencia humanitaria. Entre ellas cabe citar el enfoque del Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria (ALNAP)<sup>4</sup>, ampliamente aceptado, que pone de relieve la necesidad de garantizar la seguridad física y salvaguardar la dignidad de las personas afectadas por conflictos y catástrofes<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Seminario sobre la protección humanitaria en el contexto de la asistencia humanitaria, Roma, 22 de septiembre de 2010, y seminario sobre asistencia humanitaria en situaciones de conflicto y emergencias complejas, Roma, 24 y 25 de junio de 2009.

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

<sup>3</sup> IASC. 1999. *Protection of Internally Displaced Persons*, documento de política del Comité Permanente entre Organismos. Nueva York.

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

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

9. Las actividades de protección llevadas a cabo por los organismos de asistencia humanitaria pueden ser: i) de respuesta, impidiendo o deteniendo violaciones o abusos de derechos; ii) correctivas, velando por que se ponga remedio a las violaciones, en particular mediante el acceso a la justicia y la reparación, o iii) de creación de unas condiciones, promoviendo el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho<sup>6</sup>.
10. Los organismos que no tienen un mandato de protección, como el PMA, promueven la protección de varias maneras: i) atendiendo las necesidades materiales básicas de las personas que sufren las consecuencias humanitarias de los desplazamientos, la violencia y otras circunstancias; ii) dirigiéndose a las autoridades para que faciliten el acceso de la población a los servicios y medios de subsistencia básicos a partir de los principios humanitarios y del espíritu del derecho internacional, y iii) velando por que la asistencia que ellas aportan no agrave los riesgos a los que ya está expuesta la población. Para el PMA, esto significa tener un entendimiento fundamentado de los problemas de protección que encuentran los beneficiarios, para asegurarse de que la asistencia alimentaria no exacerbe dichos problemas y atajar, en la medida de lo posible, sus causas últimas en los casos en que el hambre contribuye a la falta de protección o viceversa.
11. Inspirándose en los debates conceptuales de ámbito mundial, el PMA ha adoptado una definición práctica centrada en la asistencia: la protección consiste en diseñar y llevar a cabo actividades de asistencia alimentaria y de apoyo a los medios de subsistencia sin exacerbar los riesgos en materia de protección de las poblaciones afectadas por alguna crisis que reciben asistencia. La asistencia alimentaria, por el contrario, debe contribuir a la seguridad, la dignidad y la integridad de las personas vulnerables.
12. La inclusión de los conceptos de seguridad, dignidad e integridad en la definición que da el PMA de la protección refleja el principio rector esencial de un organismo de ayuda humanitaria —la humanidad— y garantiza que se tenga en cuenta a la persona en su totalidad, y no sólo sus necesidades materiales básicas.
13. En el enfoque del PMA en materia de protección se reconoce asimismo que las violaciones de los derechos o los abusos que contribuyen a la inseguridad alimentaria y al hambre pueden mermar la eficacia de la asistencia alimentaria del Programa o incluso privarla de todo sentido. Actuando en coordinación con las entidades estatales, los asociados cooperantes y los módulos de acción agrupada de protección establecidos sobre el terreno, el PMA se propone fomentar la capacidad de acción de la población vulnerable que padece inseguridad alimentaria prestando apoyo a su capacidad de autoprotección.
14. El enfoque del PMA complementa la labor de las Naciones Unidas en lo que respecta al enfoque de programación basada en los derechos humanos, el cual hace hincapié en la importancia que tienen las normas y principios en materia de derechos humanos en la acción orientada al desarrollo; reconoce a los seres humanos como titulares de derechos e impone obligaciones a los garantes (los Estados); se centra en los grupos discriminados y marginados, y va dirigido a la realización progresiva de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación. En el marco de la presente política se reconoce que la seguridad alimentaria y la nutrición de la población pueden verse perjudicadas si los garantes no cumplen, respetan y protegen su derecho de acceso a suficientes alimentos, y que corresponde al PMA ayudar a los Estados y su población a realizar este derecho, en

---

<sup>6</sup> Se trata del denominado “modelo del huevo”, marco que sitúa estratégicamente las distintas esferas de acción en las que debe abordarse la protección. Nota 5 del presente documento, págs. 47 y 48.

cumplimiento de las directrices voluntarias de 2004 en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación<sup>7</sup>.

## PLANTEAMIENTO Y ESTRUCTURA MUNDIALES DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN

15. En el último decenio, muchos organismos de asistencia han estudiado maneras de entender y mitigar los problemas de protección a los que se enfrentan las comunidades de beneficiarios y de mejorar los efectos de la acción humanitaria en entornos cada vez más complejos. Así pues, promover un entorno general de protección y salvaguardar la seguridad, la dignidad y la integridad de las personas afectadas por una crisis, al tiempo que se procura atender sus necesidades básicas, han pasado a ser elementos centrales de las funciones y responsabilidades de estos organismos.
16. Incumbe al Estado la responsabilidad primaria de proteger a la población que se encuentre en su jurisdicción, de conformidad con el derecho internacional –en particular las normas internacionales de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados– y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>8</sup>.
17. Los Estados han encomendado mandatos de protección concretos a varias organizaciones internacionales de ayuda humanitaria y de derechos humanos como el CICR, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
18. La creación en 2005 del módulo mundial de acción agrupada de protección en el marco del proceso de reforma de las Naciones Unidas en el ámbito de la asistencia humanitaria obedeció a la necesidad de dotar a las intervenciones humanitarias de un enfoque más previsible y responsable en materia de protección y, a la vez, representó un llamamiento para estrechar la colaboración entre un mayor número de instancias, entre ellas las organizaciones que carecen oficialmente de mandato en materia de protección. En el marco de la reforma de la acción humanitaria se atribuyó a los grupos de trabajo y a los organismos principales de los módulos de acción agrupada la responsabilidad de asegurar que las cuestiones de protección relacionadas con su trabajo se tuvieran en cuenta y se abordaran en la medida de lo posible. El PMA dirige el módulo de logística y el de telecomunicaciones para emergencias y, junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), codirige el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria.
19. El importante papel que desempeñan en la protección de todos los organismos de ayuda humanitaria se reafirma en la normativa profesional establecida por el CICR en 2009 para la labor de protección<sup>9</sup> y en virtud de la inclusión de unos principios de protección en el

<sup>7</sup> El título completo del documento es “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

<sup>8</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). 2004. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, segunda edición. Nueva York. Disponible en <http://www.idpguidingprinciples.org/>.

<sup>9</sup> CICR. 2009. *Normativa profesional relativa a la labor de protección llevada a cabo por los agentes humanitarios y los defensores de los derechos humanos en los conflictos armados y otras situaciones de violencia*. Ginebra.



manual del Proyecto Esfera<sup>10</sup>, en cuyo capítulo sobre seguridad alimentaria y nutrición se ponen de relieve los derechos de las personas a no padecer hambre y se reconoce que los organismos humanitarios son responsables de colaborar con las poblaciones afectadas por catástrofes de un modo compatible con sus derechos<sup>11</sup>.

## PROCESO INTERNO DE REFLEXIÓN Y ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA

20. Teniendo en cuenta la evolución, a nivel mundial, del planteamiento y la estructura de la protección, así como el marco de los módulos de acción agrupada, el PMA se ha dedicado a reflexionar sobre los vínculos, que se refuerzan mutuamente, entre la asistencia alimentaria y los derechos y la protección de la persona.
21. En 2004, la Junta aprobó los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad y neutralidad, y siete normas para la acción humanitaria del PMA<sup>12</sup>. Dichos principios y normas constituyen una obligación normativa y moral para el PMA, otros organismos de ayuda humanitaria y su personal. Su objetivo es velar por que la acción humanitaria produzca unos efectos más positivos y, como mínimo, evitar que la asistencia prestada no agrave aún más las dificultades a las que se enfrenta la población afectada.
22. Después de la aprobación en 2005 de los principios y normas humanitarios, el PMA puso en marcha el Proyecto de protección, que pone en práctica los principios y normas y los utiliza como base para definir la función del PMA en la protección humanitaria y su contribución a la misma.
23. El Proyecto de protección se inauguró con una serie de estudios sobre el terreno y consultas en cuyo marco se examinó el significado de protección humanitaria para el PMA; el impacto de los problemas de protección en el mandato de asistencia alimentaria del Programa; la medida en la que el organismo contribuía ya al compromiso general de las Naciones Unidas de proteger a los beneficiarios de la ayuda y sus comunidades; el margen para mejorar los efectos de la asistencia alimentaria desde una perspectiva de protección, y los tipos de competencias necesarios. Desde que empezó el proyecto, en su marco se ha fomentado la capacidad analítica del personal y los asociados del PMA para entender las necesidades de protección de las comunidades de beneficiarios, la vinculación entre estas necesidades y la inseguridad alimentaria y la manera en que dichas necesidades pueden abordarse en el contexto de la asistencia alimentaria.

<sup>10</sup> Proyecto Esfera. 2011. *Carta Humanitaria y Normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Rugby (Reino Unido). Véase el capítulo dedicado a las normas mínimas sobre seguridad alimentaria y nutrición.

<sup>11</sup> Manual del Proyecto Esfera, pág. 161.

<sup>12</sup> “Principios humanitarios” (WFP/EB.A/2004/5-C), disponible en <http://executiveboard.wfp.org/>.

### Recuadro 1. Capacitación y talleres del PMA en materia de protección

La capacitación y los talleres del PMA en materia de protección abarcan los siguientes temas:

- *significado de protección*: ayudar al personal a entender el concepto y su relación con la asistencia;
- *derecho internacional*: demostrar la pertinencia de los tratados internacionales para la asistencia humanitaria;
- *principios humanitarios*: conocer las fuentes de la obligación moral que tienen los organismos humanitarios de adoptar decisiones apropiadas cuando se presentan dilemas éticos; uno de los principios es la obligación del PMA de dispensar protección para prevenir la explotación y los abusos sexuales;
- *análisis del contexto y planificación de las intervenciones*: demostrar técnicas de cartografía y análisis de los distintos aspectos de la protección y sus vínculos con la inseguridad alimentaria y determinar las instancias competentes y las soluciones a las preocupaciones en materia de protección;
- *enfoque basado en el principio de “no causar daños”*: examinar las prácticas actuales para velar por que la asistencia del PMA no perjudique a los beneficiarios ni a otros miembros de la comunidad, y
- *promoción y negociaciones en el contexto humanitario*: explicar las herramientas y técnicas necesarias para imprimir eficacia a la comunicación y las negociaciones humanitarias.

24. Como complemento del Proyecto de protección, la Dirección de Gestión de las Realizaciones y la Rendición de Cuentas del PMA se ha ocupado de fomentar la capacidad del personal para evaluar los riesgos contextuales, programáticos e institucionales a los que se enfrenta el Programa al llevar a cabo sus actividades. Entre estos cabe mencionar los riesgos en materia de protección derivados tanto del contexto de las operaciones como de la ejecución de los programas, que repercuten en la capacidad del PMA para prestar asistencia a los beneficiarios y en la seguridad tanto de los beneficiarios como del personal (véanse el párrafo 32 y la Figura 1). El análisis de los riesgos se ha convertido en un componente habitual de las actividades del PMA de preparación para la pronta intervención en situaciones de emergencia.

25. El PMA se preocupa en particular por las cuestiones de género y la protección de las mujeres. En 2009, su compromiso con la protección de estas últimas quedó subrayado en su política en materia de género revisada, en virtud de la cual la prevención de la violencia de género se ha convertido en una prioridad programática<sup>13</sup>. Junto con el ACNUR y la Comisión de Mujeres Refugiadas, el PMA copreside el Grupo de Trabajo del IASC sobre el acceso seguro a la leña y a fuentes de energía alternativas en contextos de crisis humanitarias (SAFE). Ello impulsó un análisis mundial de los problemas de protección derivados de la recogida de leña para cocinar, actividad íntimamente ligada al mandato central del PMA. Desde 2010 el PMA lleva a cabo la iniciativa SAFE en Haití, Sri Lanka, el Sudán (Darfur) y Uganda, y la está ampliando al Chad, Etiopía, Kenya y la República Democrática del Congo. El objetivo general del PMA es prestar asistencia a 6 millones de personas a través de SAFE.

<sup>13</sup> “Política del PMA en materia de género - Promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la búsqueda de soluciones al problema del hambre y la malnutrición” (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1), disponible en <http://executiveboard.wfp.org/>.

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

Se estima que a lo largo de 2006 se violó o asesinó en Darfur (Sudán) a 200 mujeres al mes mientras recogían leña para cocinar sus raciones de alimentos o generar ingresos; las beneficiarias del PMA en Kenya y Darfur siguen denunciando casos de abusos cometidos mientras recogen leña fuera de los campamentos de refugiados de Dadaab y Kakuma. El PMA ayuda a las mujeres procurándoles un acceso seguro al combustible, por ejemplo proporcionando cocinas económicas y llevando a cabo actividades de fomento de los medios de subsistencia que les permitan reducir la frecuencia de la recolección de leña y reducir así su exposición a la violencia.

26. Además, la política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción de 2010 y las circulares de la Directora Ejecutiva, cuyo contenido refuerza el del boletín del Secretario General de las Naciones Unidas sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales, sientan las bases normativas para velar por que las amenazas a la protección de los beneficiarios no provengan del propio personal del PMA ni de sus asociados cooperantes<sup>14</sup>.

## **PARTICIPACIÓN SOSTENIBLE EN LA LABOR DE PROTECCIÓN: PRINCIPALES ORIENTACIONES DE POLÍTICA**

27. La presencia del PMA y las actividades relacionadas con esta presencia, como las negociaciones para poder llegar a zonas de acceso restringido para fines humanitarios, el registro de los beneficiarios que se encuentran desplazados y el énfasis puesto en el acceso de las mujeres a la asistencia y su participación en las actividades en condiciones de seguridad, contribuyen a fortalecer la protección. Sin embargo, las enseñanzas derivadas del Proyecto de protección del PMA vienen a indicar invariablemente que hay que proporcionar al personal lo siguiente: i) un mayor conocimiento de los derechos de las poblaciones, el marco ético de la asistencia humanitaria y el posible impacto negativo de la asistencia del PMA sobre los beneficiarios y sus comunidades; ii) mayores conocimientos técnicos para analizar los problemas de protección y los factores de vulnerabilidad de las comunidades y de sus estrategias autóctonas de autoprotección, y iii) orientaciones para materializar esta perspectiva de protección en intervenciones prácticas y adecuadas.
28. En los últimos años, el PMA ha desarrollado un nivel considerable de competencia y capacidad internas para ejercer funciones relacionadas con la protección, lo cual le ha permitido responder a lo que le exigía su personal en numerosos países<sup>15</sup>. Su actuación sostenible y mejorada en el ámbito de la protección exige ahora que las lecciones aprendidas y las mejores prácticas del Proyecto de protección se incorporen plenamente en las actividades habituales de asistencia alimentaria del PMA y como elemento central del apoyo a los programas prestado en las operaciones sobre el terreno.

<sup>14</sup> “Política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción” (WFP/EB.2/2010/4-C/1); boletín ST/SGB/2003/13 del Secretario General, de 9 octubre de 2003.

<sup>15</sup> El Proyecto de protección se ha puesto en práctica en el Afganistán, Bolivia (Estado Plurinacional de), Burundi, el Chad, Colombia, Côte d’Ivoire, el Ecuador, Etiopía, Filipinas, Guinea, Haití, Kenya, Liberia, Malí, Myanmar, Nepal, el Pakistán, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, la República Unida de Tanzania, Sierra Leona, Sri Lanka, el Sudán, el Territorio palestino ocupado y Uganda.

29. Los programas de protección del PMA, tanto de carácter inmediato como a largo plazo, se basan en seis grandes orientaciones de política:
- i) inversión en la capacidad institucional de análisis de los contextos y los riesgos;
  - ii) incorporación de las consideraciones de protección en los instrumentos de programación;
  - iii) integración de los objetivos de protección en el diseño y la ejecución de los programas de asistencia alimentaria;
  - iv) fomento de la capacidad del personal para entender las preocupaciones en materia de protección y formular intervenciones apropiadas sobre la base de los principios reconocidos;
  - v) establecimiento de asociaciones bien fundamentadas y responsables, y
  - vi) establecimiento de orientaciones claras y de sistemas para gestionar la información relativa a la protección.

### **Inversión en la capacidad institucional de análisis de los contextos y los riesgos**

30. El PMA debe ampliar su capacidad de realizar análisis sistemáticos y completos de los contextos, como complemento de los conocimientos especializados de que dispone sobre análisis y cartografía cualitativos de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad (VAM) y aprovechando y enriqueciendo a la vez los análisis llevados a cabo por organismos provistos de mandatos expresos de protección, el módulo de acción agrupada de protección sobre el terreno y, a escala mundial, otros foros semejantes, así como los mecanismos de coordinación bilaterales e interinstitucionales.
31. Dentro del PMA, para llevar a cabo los análisis contextuales, se recurre a todo el conjunto de conocimientos especializados y perspectivas adquiridos en las esferas del análisis de la seguridad alimentaria, el diseño y la ejecución de programas, la política, la logística y la seguridad. Su presencia sobre el terreno hasta en las regiones más remotas le permite asimismo entender mejor las relaciones de poder y la dinámica de las comunidades locales y, con ello, comprender bien los distintos elementos que caracterizan el entorno humanitario en el que opera y sus posibles ramificaciones para la protección de las poblaciones locales y las relaciones de género. Entre estos elementos cabe citar:
- Los problemas y tensiones incipientes, como las amenazas a la protección y los factores de vulnerabilidad a los que se enfrentan las comunidades locales y grupos específicos como las mujeres y niñas, así como los obstáculos que plantean por lo que se refiere al acceso a los alimentos y a su disponibilidad y utilización y, por tanto, al logro de la seguridad alimentaria;
  - las pautas y estructuras de la dinámica de poder y la adopción de decisiones por los grupos pertinentes y la manera en que ello incide en la protección y los derechos de la población vulnerable, y las relaciones de género;
  - los mecanismos de supervivencia y las estrategias de autoprotección de las comunidades locales;
  - la percepción que tienen del PMA los grupos armados y las comunidades locales y los vínculos entre la seguridad del personal y la de los beneficiarios, y

- el posible impacto de la asistencia, en particular los riesgos para el personal, los asociados y los beneficiarios, el acceso y la reputación general del Programa, así como las correspondientes medidas de reducción de riesgos.

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

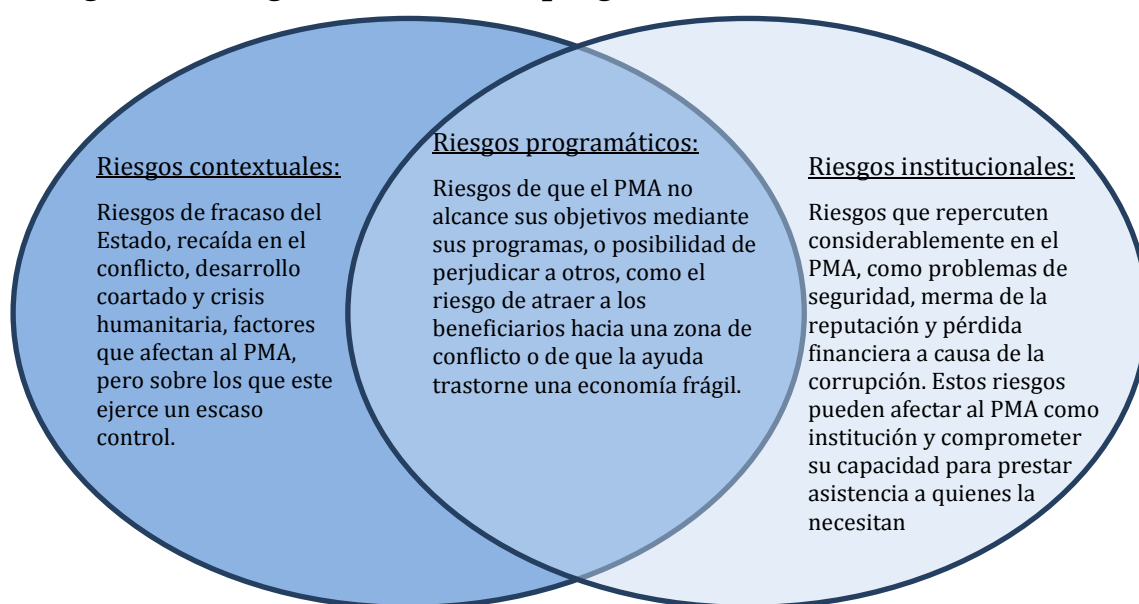
En 2008 se informó de casos de captura y robo de alimentos, tumultos y agresiones en algunas zonas de distribución de alimentos de Karamoja (Uganda), a raíz de lo cual el PMA llevó a cabo una evaluación de la protección. Antes de 2007 la presencia del PMA en la región se limitaba a intervenciones realizadas a raíz de sequías recurrentes. El PMA, como otros muchos organismos nacionales e internacionales, consideraba Karamoja como una red intrincada y hostil de relaciones interétnicas. Una evaluación realizada en 2008 puso de relieve las necesidades en materia de protección de los distintos grupos étnicos y los riesgos inmediatos o a largo plazo que las distribuciones de alimentos planteaban a las comunidades, tanto beneficiarias como no beneficiarias. Basándose en estas constataciones, el PMA pudo intervenir con prontitud ante la violencia y la inseguridad imperantes en los puntos de distribución de alimentos e introdujo nuevas modalidades de distribución en el marco de la operación de emergencia (OEM) emprendida en 2009, a saber: la contratación de ONG internacionales independientes adicionales a título de asociados cooperantes; un mayor recurso a personal local vinculado con la comunidad que manejara la lengua del lugar; un proceso de registro y verificación de ámbito regional; la adaptación de la orientación de la ayuda, el tamaño de las raciones y las modalidades de distribución en los puntos de distribución teniendo más en cuenta los problemas de la población beneficiaria, y unas mejores condiciones para la coordinación con los dirigentes locales, el ejército y la policía en lo que respecta a su función en las distribuciones. Todo ello ha redundado en que las distribuciones de alimentos sean más seguras y transparentes y están mejor organizadas. También ha empezado a disminuir la desconfianza en las comunidades y entre los dirigentes locales<sup>16</sup>.

32. Es indispensable analizar el contexto para entender los distintos tipos de riesgo que encuentra el Programa, especialmente en los Estados frágiles. Estos riesgos se derivan del entorno operacional, de la ejecución de los programas y de factores institucionales (Figura 1)<sup>17</sup>, todo lo cual repercute en la capacidad del PMA para proporcionar alimentos a las poblaciones vulnerables y marginadas y contribuir a su protección. Entender los riesgos permite al PMA diseñar medidas de prevención y mitigación para reducir las posibilidades de que los beneficiarios, el personal y el propio Programa se vean perjudicados.

<sup>16</sup> Michels, A. y Pattugalan, G. 2009. Protection in WFP Operations: Analysis of activities in Karamoja, Uganda. Roma, PMA.

<sup>17</sup> Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI). 2011. *Aid Risk in Fragile and Transitional Contexts. Improving Donor Behaviour*, disponible en [www.oecd.org/dac/incaf](http://www.oecd.org/dac/incaf); Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca. 2010 *Risks and Results Management in Development Cooperation: Towards a Common Approach*. Copenhague, Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA).

**Figura 1: Riesgos contextuales, programáticos e institucionales del PMA**



### **Incorporación de la protección en los instrumentos de programación**

33. La incorporación a la programación de consideraciones e indicadores relativos a la protección permite hacer un seguimiento y una medición más sistemáticos de los riesgos relativos a la protección y de su vinculación con la inseguridad alimentaria y la ejecución de los programas de asistencia alimentaria. El análisis derivado de tales instrumentos de programación, como las evaluaciones o el seguimiento posterior a la distribución, corrobora, complementa y actualiza en mayor medida el análisis pormenorizado del contexto.
34. La incorporación generalizada de la protección como elemento habitual en los instrumentos de evaluación y de VAM<sup>18</sup> contribuye a detectar los vínculos entre la inseguridad alimentaria y los riesgos en materia de protección, los factores de vulnerabilidad de las poblaciones afectadas, sus estrategias de supervivencia y su capacidad. Mejora, además, las evaluaciones de la seguridad alimentaria al tomar en consideración los elementos sociales, culturales y políticos de un determinado contexto, lo cual permite al PMA entender mejor las causas de la inseguridad alimentaria y le da posibles claves para atajarlas junto con los asociados.
35. Si en el diseño de los programas se tienen en cuenta las necesidades de protección de la población afectada se facilita la selección de unas modalidades de asistencia alimentaria seguras y culturalmente apropiadas.

<sup>18</sup> Por ejemplo, evaluaciones de la seguridad alimentaria en emergencias, análisis exhaustivos de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, el sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria y misiones de evaluación conjuntas.

**Recuadro 4. Adopción de decisiones programáticas desde una perspectiva de protección**

- En la mayoría de las circunstancias, convertir a las mujeres en las principales destinatarias y encargadas de recoger la asistencia alimentaria sirve para ampliar su capacidad de acción. Sin embargo, en estudios del PMA sobre la violencia sexual y de género se observa que, si no se analizan debidamente las consideraciones relativas a la protección de las mujeres, la dinámica de género y el contexto general de la asistencia alimentaria, esas decisiones programáticas podrían poner en peligro la seguridad de las mujeres, especialmente en los lugares donde se convierten en objeto de agresiones y violaciones, o crear inadvertidamente desequilibrios de poder y tensiones en el ámbito doméstico.
- Los programas de transferencia de efectivo son una opción lógica cuando el mercado funciona. En exámenes recientes de programas de transferencia de efectivo se ha constatado que las mujeres que reciben efectivo sienten mayor dignidad y capacidad de acción que cuando reciben alimentos. No obstante, hace falta estudiar detenidamente las pautas y estructuras de adopción de decisiones a escala doméstica y comunitaria y analizar los factores de seguridad para que estos resultados positivos de las transferencias de efectivo no se vean menoscabados por problemas de protección de otro tipo.

36. La adopción de una perspectiva de protección para examinar las actividades del PMA sirve también para advertir a éste de posibles riesgos que surgen al elegir los instrumentos de selección de los beneficiarios, ya que pueden poner de manifiesto la posibilidad de que algunas poblaciones vulnerables a las que no se va a facilitar asistencia se sientan empujadas a adoptar mecanismos de supervivencia negativos. Mediante las técnicas de selección se puede determinar con eficiencia el nivel de seguridad alimentaria de comunidades concretas, pero no siempre se tiene en cuenta si los métodos de selección de los beneficiarios podrían generar tensiones entre las comunidades receptoras y no receptoras, o atraer población a los lugares donde se presta la asistencia.
37. Con el examen periódico de los posibles riesgos asociados con la entrega y la recogida de la asistencia alimentaria y por medio del seguimiento in situ y posterior a la distribución se garantizan unas modalidades de ejecución de los programas seguras y respetuosas de la dignidad de las personas.
38. La incorporación de indicadores y valores de referencia sobre la protección en los instrumentos de evaluación permite entender mejor si la asistencia del PMA contribuye, con el tiempo, a ampliar la obtención de efectos de protección. El seguimiento de los indicadores relativos a ésta ayuda a determinar de qué manera puede influir la asistencia, positiva o negativamente, en la protección de las personas, y a perfilar futuras intervenciones de asistencia alimentaria.
39. Por lo que se refiere a la preparación general del PMA para responder a situaciones de emergencia repentinas, también es preciso asegurarse de que se tengan en cuenta las consideraciones de protección en las evaluaciones de los riesgos, como componente fundamental de la preparación para la pronta intervención en casos de emergencia y la planificación para imprevistos.

### **Integración de los objetivos de protección en el diseño y la ejecución de programas de asistencia alimentaria**

40. En cierta medida, los programas de asistencia alimentaria pueden contribuir a reducir los riesgos en materia de protección, que son función de las amenazas contra los derechos de las personas afectadas, pero también de su vulnerabilidad y su capacidad para hacer frente a dichas amenazas. Con frecuencia la población que padece mayor inseguridad alimentaria

es la misma que sufre violaciones de sus derechos, incluido el derecho al acceso a una alimentación adecuada. Su vulnerabilidad es más acentuada, y sus mecanismos de supervivencia son insuficientes o inexistentes.

41. Al mismo tiempo, la prestación de asistencia alimentaria a determinadas personas o grupos vulnerables, como las mujeres, los desplazados internos o los refugiados, puede generar mayores riesgos si en las actividades de asistencia alimentaria no se tienen presentes las consideraciones de protección de dichos grupos y personas durante la planificación y el diseño de la asistencia. Por ejemplo, las autoridades, los líderes comunitarios u otros grupos que ocupan el poder pueden ejercer la discriminación o manipular los mecanismos de asistencia alimentaria con el objeto de forzar el regreso de los desplazados sin que se respete la dignidad, la seguridad y los intereses de las poblaciones beneficiarias, u oponiéndose a los principios del derecho internacional.

42. Al diseñar y ejecutar sus programas sobre el terreno, el PMA está obligado a respetar los principios humanitarios y cumplir las disposiciones pertinentes del derecho internacional, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y las normas del Proyecto Esfera. Puede intensificar la contribución de su asistencia alimentaria a la protección de las personas si al diseñar los programas tiene presentes los objetivos de protección. De ello son ejemplo la iniciativa SAFE y las actividades de alimentos por trabajo encaminadas a prestar apoyo a las víctimas de violencia sexual en la parte oriental de la República Democrática del Congo.

#### **Recuadro 5. Apoyo a las víctimas de violencia sexual**

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

43. Para incorporar en el diseño y la ejecución de los programas un enfoque basado en principios, una perspectiva relativa a los derechos y los objetivos de protección, el PMA debe tener presentes los aspectos siguientes<sup>19</sup>:

- *El contexto, los riesgos y las estrategias de supervivencia locales.* ¿Tienen en cuenta las actividades de asistencia alimentaria del PMA las posibles amenazas a la protección que encuentran las poblaciones afectadas, las fuentes de vulnerabilidad al margen de la inseguridad alimentaria y los mecanismos de supervivencia y otro tipo de capacidad de las personas?
- *El impacto negativo de la asistencia.* Las actividades del PMA no deben plantear mayores amenazas a las personas. La asistencia no debe ser cómplice, ni siquiera de forma involuntaria, en la denegación de derechos. Las actividades no deben habilitar, aun sin pretenderlo, la posición de grupos armados, ni invalidar los esfuerzos de la población por protegerse. No se deben provocar ni exacerbar tensiones dentro de una comunidad o entre comunidades diferentes.
- *No discriminación.* Las actividades del PMA no deben discriminar a ningún grupo, ni correr el riesgo de que se considere que lo hacen. Han de promover y ayudar a proteger los derechos de las poblaciones que tradicionalmente han sufrido marginación o discriminación.

<sup>19</sup> Manual del Proyecto Esfera, págs. 29–52 y 157-272.



- *Una selección de alimentos apropiada y segura.* El PMA deberá determinar antes de la ejecución el tipo de asistencia alimentaria que vuelve a las personas más vulnerables a determinados problemas de protección, como agresiones, abusos sexuales y saqueos, y estudiar junto con las comunidades modalidades alternativas de asistencia alimentaria.
- *Un entorno seguro para la asistencia.* El PMA ha de velar por que el entorno en que se entregue la asistencia alimentaria resulte seguro para la población necesitada (por ejemplo, ésta no debería tener que desplazarse a zonas peligrosas ni atravesarlas para obtener la asistencia) y por que se disponga de mecanismos para prevenir y atajar los comportamientos conducentes a explotación y abusos.
- *Transparencia y rendición de cuentas.* El PMA debe exponer sus objetivos de forma transparente a las comunidades de beneficiarios y no beneficiarios y a sus asociados gubernamentales y ONG asociadas. Debe informarse debidamente de sus derechos a los beneficiarios y se les debe ofrecer medios para que transmitan sus quejas o comentarios.

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

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

### **Fomento de la capacidad del personal para comprender los problemas de protección y formular intervenciones apropiadas y basadas en principios**

44. La adopción de una perspectiva de protección con respecto a los programas y la presencia del PMA obliga a fomentar la capacidad del personal y sus asociados cooperantes. Al estar en primera línea de las emergencias, el personal y los asociados del PMA son testigos de las muchas amenazas que se ciernen sobre la seguridad y la dignidad de las personas que viven en esas circunstancias. Sin embargo, no siempre están provistos en la medida suficiente de los conocimientos, aptitudes e instrumentos necesarios para analizar esos riesgos y hacerles frente.
45. Para mejorar la programación del PMA, es necesario que el personal encargado de los programas, la logística y la seguridad, en particular, reciba capacitación sobre análisis de los contextos operacionales del PMA, evaluación de los riesgos y gestión y procesamiento de la información relativa a la protección.
46. El personal humanitario en sí es un importante agente en el ámbito de la protección. Tanto los mensajes que transmite, implícita o expresamente, como su comportamiento pueden influir de forma positiva o negativa en la protección de los derechos de las

personas y en la confianza que inspiran en las comunidades y en otros interlocutores. Se debe sensibilizar a todo el personal en relación con las fuentes de los derechos de las personas y las obligaciones de los Estados de facilitar, respetar y proteger esos derechos, así como en lo relativo al Código de Conducta de las Naciones Unidas y los principios humanitarios del PMA.

47. El personal y los directivos de distintas categorías realizan distintas tareas de promoción, por lo que se les debe impartir una capacitación adecuada en promoción y negociación con fines humanitarios a fin de que puedan transmitir mensajes apropiados inspirados en los principios y el espíritu del derecho internacional.

#### **Recuadro 7. Protección y asistencia alimentaria en situaciones de emergencia**

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

La intervención en Haití demuestra cómo puede salvaguardarse la protección a la vez que se mitigan nuevas amenazas a medida que surgen. La mayor parte del personal había recibido capacitación en materia de protección en noviembre de 2009, y una parte tenía conocimientos especializados en protección, lo que le permitió detectar con mayor rapidez las amenazas contra la protección planteadas durante la intervención de prestación de asistencia humanitaria que el PMA organizó inmediatamente después del terremoto. El personal también estaba familiarizado con las amenazas concretas contra la protección en las comunidades a las que estaba destinada la asistencia alimentaria. Además, por primera vez en una intervención de emergencia para hacer frente al aumento repentino de las necesidades, el PMA envió a expertos en protección sobre el terreno. Gracias a ellos, el PMA pudo analizar las amenazas a la protección relacionadas con la inseguridad alimentaria y velar por que se orientasen por la perspectiva de protección todas las actividades de asistencia alimentaria, desde las primeras distribuciones hasta las evaluaciones y el diseño de proyectos<sup>20</sup>.

48. El PMA ha preparado diversos materiales de capacitación para ayudar al personal y a los asociados cooperantes a entender la protección e incorporarla en las operaciones de asistencia alimentaria. Desde 2005, han recibido capacitación unos 2.500 miembros del personal y asociados. Sin embargo, para normalizar los conocimientos teóricos y prácticos en todo el PMA es necesario adoptar un enfoque institucional en materia de capacitación y sensibilizar al personal de todas las categorías. Diversos aspectos de la protección pueden adaptarse e incorporarse a otras actividades de capacitación dirigidas al personal directivo y de otro tipo, como la capacitación en intervenciones de emergencia.

<sup>20</sup> “Informe Anual de las Realizaciones de 2010” (WFP/EB.A/2011/4), págs. 26 y 27.

## Establecimiento de asociaciones fundamentadas y responsables

49. El PMA depende de sus asociados, sean estos ONG, organismos de las Naciones Unidas o entidades gubernamentales, para ejecutar sus programas de asistencia alimentaria. La eficacia de la asistencia del PMA, por consiguiente, está supeditada en gran medida a la capacidad de esos asociados, incluida su capacidad de llevar a cabo una programación segura y responsable que tenga presente la protección. En consecuencia, es imprescindible que, mientras el PMA amplía los conocimientos y competencias de su personal en el ámbito de la protección, sus asociados cooperantes adopten un enfoque semejante.
50. El CICR y algunas de las grandes ONG asociadas del PMA ya han adoptado políticas en materia de protección aplicables a toda la organización<sup>21</sup>; otras están buscando la manera de incorporar la protección en sus respectivos mandatos. Independientemente del grado en que hayan adoptado un enfoque en materia de protección, el PMA ha de velar por que todos sus asociados que se ocupen directamente de la entrega de asistencia alimentaria estén sensibilizados con respecto a los principios y normas por los que se rige la protección de las comunidades de beneficiarios. El PMA debe mantener con sus asociados acuerdos claros sobre las medidas destinadas a la prevención y mitigación de las consecuencias negativas de la asistencia alimentaria, así como sobre la responsabilidad con respecto a la aplicación de dichas medidas.

### Recuadro 8. Rendición de cuentas ante los beneficiarios

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

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

51. En los casos en que el alto grado de inseguridad obliga a gestionar a distancia los programas del PMA, es fundamental que los asociados y subcontratistas que toman parte en su evaluación, ejecución y seguimiento –por ejemplo, los equipos de asistencia a los programas y los consejos de desarrollo comunitario en el Afganistán– sean informados de

<sup>21</sup> World Vision Internacional, el Consejo Noruego para los Refugiados, el Consejo Danés para los Refugiados y Oxfam.

los principios humanitarios, las normas de protección frente a la explotación y los abusos sexuales y los vínculos entre la asistencia alimentaria y la protección de las comunidades de beneficiarios.

52. En algunas oficinas en los países se han implantado ya, con apoyo del Proyecto de protección, buenas prácticas para la intervención de los asociados en el fomento de los conocimientos teóricos y prácticos. Cabe destacar, entre esas buenas prácticas, la participación de organismos de las Naciones Unidas, ONG, organizaciones internacionales, organizaciones de base comunitaria y asociados gubernamentales en actividades de capacitación relacionadas con la protección; la inclusión en los acuerdos de asociación sobre el terreno de cláusulas relativas a la protección frente a la explotación y los abusos sexuales, y la elaboración de una lista de comprobación en materia de protección para uso del PMA y sus asociados. Estas prácticas, que habría que acordar e institucionalizar de forma más sistemática entre todos los asociados del PMA, deben ir acompañadas de exámenes periódicos de los acuerdos de asociación sobre el terreno y del cumplimiento, por parte de los asociados, de sus compromisos en materia de protección.
53. La actuación del PMA en el ámbito de la protección debe ampliarse a sus responsabilidades y su papel rector a escala interinstitucional dentro del sistema de módulos de acción agrupada. Para ello hay que garantizar la incorporación de la protección en las actividades de los módulos mundiales de acción agrupada de seguridad alimentaria, logística y telecomunicaciones de emergencia. Como mínimo, las intervenciones de estos módulos deben basarse en el análisis de los problemas sobre el terreno en materia de protección y no plantear nuevos riesgos a las poblaciones afectadas.

### **Establecimiento de directrices y sistemas claros para gestionar la información relativa a la protección**

54. En su labor cotidiana, el personal sobre el terreno observa de primera mano y gestiona información relativa a la protección. Así, de conformidad con los principios de protección expuestos en las normas del Proyecto Esfera, todos los organismos deben contar con procedimientos y políticas claros para orientar a su personal en caso de éste tenga constancia de abusos y violaciones o los presencie, así como para garantizar el carácter confidencial de la información conexas. Se ha de informar al personal de los procedimientos adecuados que deben seguirse para notificar los incidentes presenciados o las acusaciones que lleguen a su conocimiento<sup>22</sup>. A menudo la información sobre violaciones y abusos se considera delicada en virtud de los nuevos riesgos que puede plantear a las víctimas o informantes o a sus parientes y comunidades o porque puede causar perjuicios a las relaciones del PMA con sus interlocutores, entre ellos entidades gubernamentales y no gubernamentales.
55. En los lugares donde existen sistemas de transmisión de información entre distintos organismos de las Naciones Unidas, es preciso que el personal del PMA y sus asociados conozcan dichos sistemas. El PMA y otros organismos de las Naciones Unidas han de dejar claros los procedimientos convenidos para la transmisión a los organismos provistos de mandatos relativos a determinados aspectos de la protección. En el marco del PMA y de sus relaciones con los asociados cooperantes, está establecido que el personal comunique la información al director o representante en el país para asegurarse de que se utiliza el canal de información adecuado y salvaguardar la confidencialidad.

---

<sup>22</sup> Manual del Proyecto Esfera, pág. 39.

56. En entornos complejos y a menudo remotos afectados por conflictos, la información recogida y transmitida sobre abusos y violaciones se debe examinar periódicamente en relación con las necesidades de las operaciones del PMA, la posible reacción gubernamental y de las autoridades competentes y las consecuencias potenciales para el acceso seguro del PMA y la seguridad del personal y la población beneficiaria.

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

57. Mitigar el hambre y ayudar a las personas a ejercer su derecho a la alimentación son, en sí, prácticas de protección, sobre todo en situaciones de crisis. El PMA puede contribuir a la protección escuchando a los beneficiarios, comprendiendo sus preocupaciones en materia de protección y teniéndolas en cuenta.
58. En la Figura 2 se ilustra en qué medida puede el PMA analizar y abordar las preocupaciones en materia de protección en el contexto de su mandato y sus operaciones. El modelo muestra los límites de la función del PMA en el ámbito de la protección y lo que puede conseguir de forma realista partiendo del núcleo de su labor en las operaciones humanitarias.

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



59. *Círculo interno: los problemas de protección en las actividades de entrega de asistencia del PMA.* Este círculo se refiere a las actividades de asistencia alimentaria llevadas a cabo por el PMA y sus asociados (distribuciones generales o selectivas, educación, nutrición, programas de alimentos por trabajo o de dinero por trabajo, etc.) y confirma que la protección de los beneficiarios de estas actividades es responsabilidad directa del Programa. Las actividades respaldadas por éste no deben perpetuar los riesgos en materia de protección ni generar más perjuicios para las comunidades de beneficiarios.
60. Este círculo obliga, como mínimo, a contar con puntos de distribución seguros para los beneficiarios; disponer de instalaciones adecuadas, como retretes y zonas de sombra, para proteger el bienestar y la dignidad de las personas, y organizar las actividades para reducir al mínimo el tiempo de espera y tener en cuenta las distancias que han de recorrer los

beneficiarios. Este círculo exige medidas para impedir que el PMA o sus asociados sean autores de explotación y abusos sexuales y proteger de ello a sus beneficiarios, así como evitar la posible discriminación y estigmatización generada por el apoyo del PMA, por ejemplo en el caso de las personas con VIH. La aplicación de los principios humanitarios y las normas de actuación del PMA, como la imparcialidad, la neutralidad y la participación, debe servir para mejorar la selección, no contribuir a las tensiones dentro de una comunidad o entre distintas comunidades y reducir al mínimo los riesgos de vincular inadvertidamente al PMA con las partes en un conflicto.

61. *Círculo intermedio: problemas de protección que generan inseguridad alimentaria o tienen su origen en ella.* Este círculo se refiere a las preocupaciones en materia de protección relacionadas con los alimentos y a las carencias de protección que contribuyen al contexto más amplio de la inseguridad alimentaria. Reconociendo estos problemas generales de protección vinculados con el hambre y tratando de abordarlos mediante una combinación de asistencia alimentaria, asociaciones y actividades de promoción y diálogo basados en principios ante las autoridades y los grupos pertinentes, el PMA contribuye a que su presencia brinde un apoyo satisfactorio a la población aquejada por el hambre y a que sus intervenciones aborden las causas últimas del hambre. Por ejemplo, las agresiones físicas y las violaciones de mujeres que recogen leña para cocinar raciones del PMA y generar más ingresos para su hogar son variantes documentadas de violencia de género que van íntimamente ligadas a la inseguridad alimentaria. Otras carencias en el ámbito de la protección, como las políticas que impiden a los agricultores acceder a la tierra o los mercados, las políticas y prácticas que discriminan a determinados grupos étnicos o las extorsiones y otras formas de imposición de tributos ilegales sobre propiedades y fuentes de subsistencia, contribuyen a la inseguridad alimentaria a la que responde la intervención del PMA o son su causa. Contando con asociados sobre el terreno, el PMA puede defender con su voz y su presencia a las poblaciones afectadas por estas cuestiones.
62. *Círculo externo: contexto en el que los problemas de protección no están relacionados directamente con el hambre, pero que surgen en contextos operacionales más amplios en los que está presente el PMA.* El PMA suele constituir la mayor y, a veces, la única presencia de las Naciones Unidas en regiones apartadas de países afectados por conflictos o crisis. Su personal y sus asociados presencian amenazas contra la protección de las personas que tal vez guarden sólo una relación indirecta con la inseguridad alimentaria, si bien plantean dilemas humanitarios al personal, que está obligado a respetar lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas y a promover la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sin embargo, la notificación de los abusos y las violaciones de derechos pueden poner en peligro al personal del PMA y sus familias, así como a los beneficiarios. Así pues, este círculo pone de relieve la importancia de contar con una política y un sistema institucional para la presentación, la gestión y la comunicación de información relacionada con la protección en el seno del propio PMA y con respecto a los organismos provistos de mandatos de protección (véanse los párrafos 54 a 56).
63. Incluso cuando representa la única presencia de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia repentinas o prolongadas, el PMA no trata de asumir la función de las entidades provistas de mandatos de protección. En estas circunstancias, su personal que trabaja sobre el terreno se dirige al director o representante en el país, que pueden proponer al equipo de las Naciones Unidas en el país y al sistema humanitario de las Naciones Unidas una intervención interinstitucional dirigida por los organismos provistos de mandatos de protección.

## MODALIDADES DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA Y CONSECUENCIAS A NIVEL INSTITUCIONAL

64. En el presente documento de política se sostiene que el carácter humanitario ético del PMA prevalecerá, y los efectos de su asistencia alimentaria mejorarán, si se asume el compromiso de analizar y abordar las dimensiones de protección de sus operaciones. En el Cuadro se indican las necesidades habituales de apoyo a los programas correspondientes a distintos tipos de entorno operacional, así como el personal del PMA necesario. La fuente de este apoyo variará en función del contexto y del conjunto de competencias y capacidades que necesite el personal sobre el terreno.
65. Para garantizar la aplicación de esta política, un pequeño equipo de protección ubicado en la Sede del PMA se encargará de coordinar y prestar el apoyo necesario a los programas, en particular creando y manteniendo un cuadro interno de instructores, coordinando talleres de capacitación y facilitación dirigidos al personal sobre el terreno y los asociados, manteniendo una lista de candidatos internos, externos y de los asociados para casos de emergencia a efectos de un eventual despliegue, velando por la coordinación con el módulo de acción agrupada de protección sobre el terreno y asesorando a la dirección y las oficinas del PMA en los países en lo relativo a la promoción relacionada con la protección. Algunas de estas funciones de coordinación y apoyo a los programas podrán transferirse a los despachos regionales conforme aumente la capacidad del personal.
66. El PMA ha capacitado ya en protección a un cuadro de instructores del personal que puede desplegarse en distintas operaciones. Ahora hay personal de todo el mundo capacitado en la materia que, junto a los coordinadores de la protección en las oficinas en los países, y con el respaldo del equipo de la Sede, puede aportar parte del apoyo a los programas necesario. También se puede desplegar temporalmente a instructores del PMA en materia de protección para que presten apoyo técnico especializado durante temporadas breves o de mayor duración.
67. Se puede facilitar directamente apoyo técnico en el ámbito de la protección mediante expertos de la Sede del PMA que en la actualidad forman parte del Servicio de Asistencia Humanitaria y Situaciones de Transición o mediante consultores externos. Fuentes de apoyo que siguen prácticamente desaprovechadas son ciertos asociados para emergencias, como el Proyecto para crear capacidad de reserva en materia de protección (ProCap), que actualmente aporta dos asesores en materia de protección a tiempo completo a las operaciones sobre el terreno del PMA en la República Democrática del Congo y Asia, el Registro de Ingenieros para el Socorro en Casos de Desastre, el Organismo Irlandés de Ayuda y el Consejo Noruego para los Refugiados.
68. Los costos de apoyo relacionados con la protección se incluirán en los otros costos operacionales directos y los costos de apoyo directo de futuras operaciones, que pueden complementarse con un fondo fiduciario gestionado por la Sede para el fomento de la protección en las operaciones del PMA.

| <b>CUADRO: NECESIDADES MÍNIMAS DE APOYO A LOS PROGRAMAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN</b>  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|
| <b>Tipo de apoyo</b>  | <b>Emergen-<br/>cias<br/>repentinas*</b> | <b>Emergen-<br/>cias<br/>complejas</b> | <b>Crisis<br/>prolongadas<br/>y transiciones</b> | <b>Personal de<br/>la Sede y de<br/>despachos<br/>regionales</b> |
| <b>A. CAPACITACIÓN DEL PERSONAL DEL PMA Y SUS ASOCIADOS</b>   |  |  |  |  |
| 1. Capacitación básica en principios humanitarios y distribución segura   | X  | X                                      | X  | X  |
| 2. Programa estándar de cursos de capacitación de tres días y organización de talleres  |  | X                                      | X  |  |
| 3. Capacitación especializada del personal directivo y de otro tipo*  | X  | X                                      | X  | X  |
| <b>B. APOYO TÉCNICO ESPECIALIZADO A LA PROGRAMACIÓN SOBRE EL TERRENO</b>  |  |  |  |  |
| 1. Análisis del contexto y la protección para formular o reajustar proyectos <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación rápida</li> <li>Análisis a fondo del contexto</li> </ul>   |  |  |  |  |
|   | X  |  |  |  |
|   |  | X                                      | X  |  |
| 2. Apoyo a la incorporación de la protección en las operaciones en los países, en particular en las evaluaciones, el VAM, el diseño y el seguimiento y la evaluación  |  | X                                      | X  | X  |
| 3. Diseño de los mecanismos de presentación de informes y observaciones a escala comunitaria  | X  | X                                      | X  |  |
| 4. Elaboración de planes de trabajo y estrategias en los países en materia de protección y género   |  | X                                      | X  |  |
| <b>C. CAPACIDAD PARA HACER FRENTE AL AUMENTO REPENTINO DE LAS NECESIDADES DE GESTIÓN Y COORDINACIÓN SOBRE EL TERRENO</b>  |  |  |  |  |
| 1. Capacitación de instructores para prestar apoyo a las actividades de capacitación, la preparación del personal y su despliegue   |  |  |  | X  |
| 2. Despliegue de expertos en protección en las operaciones sobre el terreno: <ul style="list-style-type: none"> <li>a tiempo completo y a largo plazo: servicios especializados de asociados para emergencias o de expertos internos del PMA por un mínimo de 12 meses</li> <li>a plazo medio: servicios especializados de asociados para emergencias o de expertos internos del PMA por períodos de 3 a 6 meses</li> </ul> |  |  |  |  |
|   |  | X                                      | X  |  |
|   | X  |  |  |  |
| <b>D. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL</b>   |  |  |  |  |
| 1. Participación en actividades interinstitucionales de cartografía de los problemas de protección y la violencia de género dirigidas por el módulo de acción agrupada de protección  | X  | X                                      |  | X  |
| 2. Participación en sistemas interinstitucionales de transmisión con respecto a la protección y la prevención de la violencia de género y de la explotación y el abuso sexuales   | X  | X                                      | X  |  |
| 3. Incorporación generalizada de la protección en los módulos de acción agrupada dirigidos por el PMA   |  | X                                      |  | X  |

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



## MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN

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

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

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