

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 11-14 de octubre de 2004

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

*Para información**



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2004/6-F/Rev.1

13 septiembre 2004

ORIGINAL: INGLÉS

NOTA INFORMATIVA SOBRE EL EXAMEN DE LA DEPENDENCIA CENTRAL DEL UNJLC

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

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

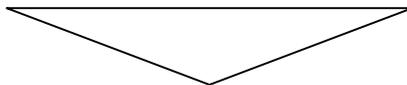
Director de la Oficina de Evaluación (OEDE)	Sr. K. Tuinenburg	tel.:066513-2252
--	-------------------	------------------

Oficial de Evaluación, OEDE:	Sr. P. Mattei	tel.: 066513-2981
------------------------------	---------------	-------------------

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



PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota de la información que figura en la “Nota informativa sobre el examen de la dependencia central del Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas (UNJLC)” (WFP/EB.3/2004/6-F/Rev.1).

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



INTRODUCCIÓN

1. El presente examen entronca con tres exámenes precedentes de las operaciones sobre el terreno del Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas (UNJLC), en concreto: i) el Afganistán, junio de 2003; ii) el Iraq, septiembre de 2003; y iii) Liberia, febrero de 2004. Se complementará a finales de año con una evaluación de síntesis dirigida conjuntamente por el PMA, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El informe se presentará a la Junta Ejecutiva en 2005 con fines de examen. El objetivo de los cuatro exámenes es determinar enseñanzas y prácticas idóneas para mejorar la aplicación del concepto del UNJLC en futuras intervenciones.
2. Efectuó el examen un consultor externo. El PMA se encargó de la supervisión mediante su Oficina de Evaluación (OEDE), en colaboración con el Servicio de Transporte Terrestre (OTL) y el UNJLC.
3. La dependencia central del UNJLC está integrada por personal a tiempo completo de varios organismos, cedido por el PMA, el ACNUR, el UNICEF y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La dependencia central depende principalmente de recursos extrapresupuestarios. Sus funciones son las siguientes: i) supervisar el proceso de institucionalización; ii) organizar la capacitación del UNJLC; iii) planificar, llevar a cabo y respaldar todas las intervenciones del UNJLC; y iv) facilitar a las organizaciones humanitarias orientación normativa sobre logística.

EL PROCESO

4. El examen parte de un enfoque participativo y de colaboración. Se llevó a cabo en dos fases: en la fase I “Preparación y documentación: las sedes” el consultor examinó documentos y entrevistó a personal de organismos de las Naciones Unidas; en la fase II, “Enseñanzas extraídas: el informe” se preparó un informe resumido en el que figuraban enseñanzas derivadas de la experiencia de la dependencia central del UNJLC y recomendaciones para mejorar las actividades del UNJLC en intervenciones ulteriores. Puede solicitarse a la OEDE el informe resumido.
5. El presente examen se centra en la dependencia central, si bien es imposible separar las actividades de la dependencia central de las actividades del UNJLC sobre el terreno.

SITUACIÓN ACTUAL DEL UNJLC Y DE LA DEPENDENCIA CENTRAL

6. El UNJLC era en un principio una iniciativa del PMA para compartir recursos logísticos, inicialmente aeronaves. Ha evolucionado hasta convertirse en una entidad operacionalmente independiente del PMA, si bien el Programa lo acoge y le presta servicios de apoyo. El Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos (IASC-WG) encomendó al PMA la custodia del UNJLC en marzo de 2002.
7. El PMA se encarga de los servicios de administración, finanzas y personal del UNJLC. La dependencia central del UNJLC presenta informes al Director Adjunto de la Dirección de Transporte, Preparación y Respuesta (OTP) de la Sede del PMA. Las disposiciones sobre la rendición de informes en el PMA pueden variar en el marco de la reorganización prevista de la dirección, que se llevará a cabo en agosto de 2004.



8. Las partes interesadas del UNJLC se reúnen trimestralmente para examinar los progresos realizados y facilitar orientación operacional y normativa. Las principales partes interesadas son el ACNUR, el UNICEF, la OCHA, la OIM, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), los consorcios de organizaciones no gubernamentales (ONG) y el PMA. El UNJLC presenta a su organismo de supervisión, el IASC-WG, los informes que éste solicite.
9. La dependencia central se estableció en Roma a modo de base para emprender y gestionar las operaciones del UNJLC. La dependencia central: i) mantiene el contacto con los demás organismos; ii) toma parte en los llamamientos; iii) aligera gran parte de la carga que supone la rendición de informes relativos a las operaciones sobre el terreno; iv) vincula las operaciones sobre el terreno con los servicios de apoyo del PMA; v) organiza la capacitación; vi) gestiona la información; y vii) toma la iniciativa para mejorar la efectividad y la capacidad del UNJLC. La dependencia central también es un espacio común en el que los asociados del UNJLC pueden intercambiar opiniones y adoptar medidas sobre asuntos logísticos de ámbito general.
10. Un funcionario del PMA encargado del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) gestiona la dependencia central. Actualmente, el UNICEF, el ACNUR y la OIM ceden en comisión de servicio personal internacional cuya financiación corre a cuenta del UNJLC.
11. Las operaciones del UNJLC sobre el terreno se financian mediante los fondos de las operaciones especiales del PMA. El Programa ha establecido una cuenta especial para el UNJLC con vistas a que reciba financiación de los donantes para la dependencia central y otras necesidades.

LOGROS PRINCIPALES

12. El UNJLC ha subsanado las deficiencias de las actividades de logística, ofreciendo un ejemplo positivo, innovador y práctico de coordinación y ejecución. Los donantes, el CICR y las ONG agradecen el enfoque dinámico y positivo del UNJLC. La dependencia central actúa como base operacional y secretaría para los debates y acuerdos sobre las actividades de logística relacionadas con operaciones ulteriores, como por ejemplo medidas de almacenamiento estratégico, sistemas de seguimiento de los productos y disposiciones para la normalización de las flotas de camiones.
13. El UNJLC ha coordinado las operaciones de logística en varias situaciones de urgencia complejas, principalmente mediante: i) planificación interinstitucional para situaciones de urgencia; ii) el emplazamiento rápido de personal con experiencia; iii) el establecimiento de la dependencia central; iv) la capacitación en logística en colaboración con todos sus asociados; y v) la ampliación y divulgación de información sobre logística por medio de estudios, el sitio Web del PMA y la preparación de mapas.
14. El UNJLC desempeñó una importante función en el reconocimiento de situaciones de estrangulamiento logístico operacional, así como de cuestiones no cubiertas por otros organismos, como por ejemplo la planificación de las operaciones aéreas, el suministro de combustible para las operaciones humanitarias y el establecimiento de prioridades en relación con el transporte aéreo de cargamentos.



CRÍTICAS AL UNJLC

15. El reconocimiento de los donantes, el CICR y las ONG no se corresponde con un reconocimiento similar por parte del organismo anfitrión. Son habituales las críticas en el sentido de que se duplican los esfuerzos y no se respetan las normas del PMA sobre servicios de apoyo. Las instancias del PMA sobre el terreno consideran que los esfuerzos del UNJLC benefician a terceros y confieren al Coordinador de Asuntos Humanitarios funciones de ejecución, con lo cual el Programa ve reducido su predominio en la esfera de la logística.
16. Como el personal del UNJLC desconoce los procedimientos del PMA, y como el personal sobre el terreno del PMA de categoría superior no está familiarizado con el concepto del UNJLC, se han producido considerables malentendidos entre ambos.
17. No ha sido posible delegar autoridad financiera en mucho personal del UNJLC, integrado por consultores o por funcionarios cedidos o prestados por otros organismos y ONG.
18. El UNJLC ha tenido dificultades para encontrar rápidamente jefes del UNJLC sobre el terreno provistos de experiencia pertinente y conocimientos de los servicios de apoyo del PMA.
19. El UNJLC presenta deficiencias en cuanto a las sesiones informativas de principio y fin de misión dirigidas al personal, así como a la hora de establecer directrices administrativas uniformes; la mayor parte de los consultores desconocen sus derechos contractuales, la cobertura médica o los requisitos administrativos.
20. La financiación del UNJLC no siempre resulta transparente para sus asociados.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

21. La dependencia central ha respondido plenamente a las críticas recibidas por el UNJLC efectuando un examen interno detallado de sus relaciones de trabajo con el PMA y encargando estudios sobre las principales operaciones sobre el terreno. La Subdirección de Análisis y Examen Financiero (FSR) y la Dirección de Recursos Humanos (HR) han realizado exámenes oficiales; asimismo, está en curso de ejecución un examen de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones, y se llevará a cabo un examen de las adquisiciones en julio de 2004. Se han emprendido estudios sobre el terreno en el Afganistán, el Iraq y Liberia. La dependencia central ya ha adoptado medidas relativas a muchas de las recomendaciones resultantes, y las ha incorporado en su plan de trabajo de 2004.
22. La activación del UNJLC seguirá siendo responsabilidad del IASC-WG. No debería ser necesario que el UNJLC solicitara su propia activación; ésta debería partir de las oficinas en los países y los despachos regionales, con participación de la OTP, que debería garantizar la presencia de oficiales de categoría superior en el IASC-WG.
23. Normalmente, el UNJLC sólo debería ocuparse de cuestiones relacionadas con la logística. Su enfoque dinámico y positivo en relación con “cuestiones no abordadas por otros organismos” (las cuestiones no adscritas) dice mucho en su favor, pero sólo debería encargarse de ellas en casos muy excepcionales y con el visto bueno de sus asociados.



24. La preparación del UNJLC para el Iraq constituye un ejemplo excelente de planificación para situaciones de urgencia; su activación temprana fue a todas luces acertada. Actualmente, el UNJLC unifica los planes de preparación para emergencias del equipo de las Naciones Unidas de apoyo a Nepal. No se trata de una situación de urgencia compleja, pero es evidente que cumple una función útil susceptible de inclusión en el mandato del UNJLC para casos que encierran grandes probabilidades de transformarse en situaciones de urgencia complejas. El UNJLC debe dejar claro que su participación en la evaluación de la capacidad: i) es temporal; ii) está ajustada a cada caso de emergencia; y iii) aumenta la base de información del PMA.
25. La reunión trimestral de las partes interesadas es el mecanismo de gestión del UNJLC. En estas reuniones siempre debería participar personal de categoría superior del PMA, de manera que las labores del UNJLC y sus asociados puedan remitirse al Programa de forma independiente.
26. La dependencia central debería redactar un memorando de entendimiento conjunto, y no varios memorandos por separado, para aclarar la relación del UNJLC con sus asociados; el memorando conjunto debería examinarse con los demás socios, y debería indicar claramente las funciones de cada uno.
27. En cuanto a los servicios comunes de ayuda humanitaria, la dependencia central debería elaborar también definiciones de las relaciones con la coordinación entre civiles y militares (CMCoord), los centros de información humanitaria y el Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre telecomunicaciones en situaciones de emergencia (WGET) para examinarlas en el IASC-WG.
28. El UNJLC ha llegado a un acuerdo con el equipo de reserva de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre (UNDAC) a efectos de que se incorpore personal del UNJLC en la lista del UNDAC de intervención en un plazo de 24 horas en el marco de su equipo de coordinación para desastres naturales. Dada la actual escasez de personal, el UNJLC comunicará al UNDAC el momento en el que tiene personal disponible para su incorporación en un equipo. Se trata de un enfoque innovador con miras a la cooperación entre organismos.
29. El nivel de dotación de personal de la dependencia central es suficiente para la función que desempeña, incluido el personal desplazado sobre el terreno por períodos breves en el marco de operaciones.
30. La dependencia central se financia actualmente mediante fondos no utilizados de operaciones anteriores, pues en este momento no se dispone de otro tipo de financiación. La aprobación de la cuenta especial permitirá a los donantes financiar directamente la dependencia central, en relación con lo cual han manifestado su buena disposición. La ultimación de la cuenta especial para las operaciones del UNJLC es esencial para la efectividad operacional de la dependencia central.
31. La dependencia central tiene previsto que la Subdirección de Compras y Contratos (MSP) realice en julio un examen de las compras. Los problemas derivados de la adquisición de artículos relativamente menores pueden causar dificultades, pero manteniendo una estrecha relación con el director en el país es posible la exención, por ejemplo, de la norma de obtener tres presupuestos para cualquier compra. El efectivo inicial para gastos menores forma parte de la dotación de despliegue rápido que se entrega al personal del UNJLC en situaciones de urgencia (dotaciones de despegue inmediato).
32. El sitio Web y la preparación de mapas del UNJLC, que son de gran calidad, han recibido un amplio reconocimiento como herramientas valiosas para la coordinación y las operaciones de logística. El sitio Web es incluso más útil en la Sede y para los donantes



que en el plano de la logística sobre el terreno, lo cual se debe en parte a los problemas de acceso. Los mapas y el sitio Web son tan visibles y populares que la dependencia central tiene que ser estricta acreditando el origen del material utilizado; el examen constante de las necesidades de los beneficiarios del UNJLC en relación con el sitio Web determinará su enfoque. La asistencia a las reuniones de coordinación aumenta de inmediato cuando aparece un boletín en el sitio Web.

RECOMENDACIONES PRINCIPALES

33. La efectividad de la dependencia central es esencial para el concepto del UNJLC, ya que sirve de base para emprender las operaciones del UNJLC sobre el terreno.
34. El UNJLC sólo debería actuar en los casos en los que otros asociados sean incapaces de intervenir o no estén dispuestos a hacerlo, en relación con lo cual debería contar con el acuerdo oficial de los demás asociados. De acuerdo con este “principio de intervención”, es inevitable que se pida al UNJLC que realice numerosas tareas importantes, como en operaciones anteriores. Este enfoque no afectará al espíritu práctico del UNJLC, y evitará cualquier indicio de duplicación de esfuerzos; asimismo, seguirá dotando al UNJLC del ímpetu de coordinación propio de la función operacional práctica.
35. Los jefes de operaciones del UNJLC sobre el terreno deberían proceder de diversas fuentes, con lo cual aumentará la reserva de personal disponible con experiencia pertinente, se acelerará el envío de misiones y se pondrá de relieve su función interinstitucional. Es esencial que el personal comprenda los servicios de apoyo del PMA y que el Programa delegue en él facultades financieras; ha de ser personal de calidad que salvaguarde la reputación del UNJLC.
36. Las reuniones trimestrales de partes interesadas deberían seguir celebrándose con arreglo a un enfoque abierto centrado en la evolución de las funciones de los organismos en el marco de los servicios comunes de ayuda humanitaria y su financiación, lo cual será importante: i) al elaborar posiciones concertadas para las reuniones de supervisión del IASC-WG; y ii) cuando los demás organismos se planteen compromisos incluso más positivos con el UNJLC a efectos de financiar su propio personal en las operaciones del UNJLC.
37. El concepto del UNJLC y su evolución ha sido iniciativa del actual Director Adjunto de la OTP. El UNJLC procura con empeño separar su gestión de sus fundadores, y ya ha conseguido no depender de estos en cuanto jefes de las operaciones sobre el terreno, pero en el futuro previsible debería seguir dirigido por el mismo organismo. Esta dirección se reconoce y aprecia en el entorno interinstitucional y constituye el motor que impulsa su evolución. Con el cambio podría disminuir el apoyo prestado por donantes y asociados en un momento delicado del desarrollo del UNJLC. Tal circunstancia tiene importancia estratégica para el PMA en un momento en que las Naciones Unidas se esfuerzan por coordinar todos los servicios comunes de ayuda humanitaria.
38. La Oficina del Director de Operaciones (ODO) debería publicar en el PMA una directiva oficial que definiera la relación entre el PMA y el UNJLC. **La dependencia central debería redactar los puntos que a su juicio deberían figurar en la directiva de la OD, especificando el apoyo que el PMA ha de prestar al UNJLC y lo que el Programa puede esperar del UNJLC.**
39. La dependencia central debería elaborar una lista de los servicios que puede ofrecer a los coordinadores de asuntos humanitarios y a los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países.



40. La dependencia central debería seguir elaborando y examinando periódicamente estrategias de retirada en colaboración con los equipos de las Naciones Unidas.

CONCLUSIONES SOBRE LA DEPENDENCIA CENTRAL DEL UNJLC

41. El ulterior éxito de la dependencia central del UNJLC reside en consolidar una relación mutuamente positiva con el PMA manteniendo a la vez la independencia. Este equilibrio no es fácil de lograr, pero la dependencia central realiza progresos efectivos, mediante: i) una serie de exámenes del PMA; ii) la aplicación de las numerosas medidas señaladas en el presente informe; y iii) su determinación con vistas a generar sinergias gracias a la asociación eficaz con su anfitrión.
42. El mecanismo por el que la dependencia central presenta informes al PMA puede cambiar en agosto de 2004, lo cual reviste importancia significativa para el UNJLC, la dependencia central y el desarrollo de los servicios comunes de ayuda humanitaria, especialmente en un momento en el que el IASC-WG celebra debates al respecto. En el presente examen se recomienda que en este momento no es conveniente cambiar la dirección de esta iniciativa. Se está examinando la posibilidad de presentar informes por conducto del jefe del OTL, pero ello supondría que la presentación de los informes del UNJLC aparentemente disminuyera de categoría, al estar dirigidos a una de las dependencias por él coordinadas, lo cual tal vez parecería desequilibrado a sus asociados. Si el PMA antepone la despersionalización del UNJLC a los argumentos a favor de mantener la dirección actual, el UNJLC deberá presentar los informes directamente al Director de la OTP.
43. La dependencia central del UNJLC se ha convertido en una oficina eficaz provista de una dotación de personal suficiente para facilitar un mínimo de impulso y apoyo a las nuevas operaciones del UNJLC, imponiendo al PMA una carga mínima en lo referente a los costos y la administración cuando no existen situaciones de urgencia. Asimismo, cuenta con personal comprometido con el espíritu del UNJLC.
44. La dependencia central establecida en la Sede ya aplica las recomendaciones de los anteriores exámenes (las medidas que ha adoptado son el principal objeto del presente examen) y ha incorporado las más importantes en su actual documento de exposición de conceptos y en el plan de trabajo de 2004. Constituye la memoria institucional de las operaciones del UNJLC y sirve de base fija al desarrollo institucional.
45. La dependencia central debería seguir adelante con su programa de autoevaluación, pues ha registrado un nivel alto de evaluación y respuesta a las recomendaciones.
46. Gracias a la gestión y el apoyo de la dependencia central, el UNJLC es un concepto atractivo para los donantes que resulta útil a otros organismos de las Naciones Unidas, el CICR, la FICR y las ONG.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AAP	Presupuesto administrativo y de apoyo a los programas
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CMCoord	Coordinación entre civiles y militares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FSR	Subdirección de Análisis y Examen Financiero
HR	Dirección de Recursos Humanos
IASC-WG	Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos
MSP	Subdirección de Compras y Contratos
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODO	Oficina del Director de Operaciones
OEDE	Oficina de Evaluación
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OTL	Servicio de Transporte Terrestre (OTP)
OTP	Dirección de Transporte, Preparación y Respuesta
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDAC	Equipo de reserva de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNJLC	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas
WGET	Grupo de Trabajo ad hoc sobre telecomunicaciones en situaciones de emergencia

