

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Primer período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 8-10 de febrero de 2000

## INFORMES DE EVALUACIÓN

### Tema 5 del programa

*Para examen*



Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.1/2000/5/2**  
17 diciembre 1999  
ORIGINAL: INGLÉS

## EVALUACIÓN TEMÁTICA DE LAS ASOCIACIONES ENTRE EL PMA Y LAS ONG

### RESUMEN

Se realizaron exámenes de campo en ocho países con objeto de analizar las ventajas comparativas del PMA y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) con las que cooperaba, y adquirir un conocimiento más profundo de los beneficios y dificultades que presentaban los arreglos de cooperación con dichas organizaciones. Se observó que tanto en los proyectos de desarrollo como en las operaciones de socorro se habían combinado las capacidades complementarias de ambas partes con miras a la realización efectiva de los objetivos comunes. Las ONG complementaban la asistencia proporcionada por el PMA con otras aportaciones y capacidades esenciales, facilitando de tal modo el empleo de la ayuda alimentaria como recurso habilitador del desarrollo. Los estudios de campo confirmaron que las ONG asociadas disponían de diversas ventajas comparativas, a saber, su conocimiento de las condiciones locales, los enfoques innovadores que adoptaban y sus capacidades para la investigación y capacitación. Por otra parte, las ventajas comparativas del PMA se referían a la compra de ayuda alimentaria, a la capacidad logística y de coordinación, y a sus conocimientos especializados en materia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV). Se identificaron ciertos factores que limitaban la eficacia de las asociaciones, como por ejemplo la participación escasa o inexistente de las ONG en la programación, los modelos y procedimientos adoptados por el PMA para la presentación de informes, arreglos inadecuados en lo referente al reparto y reembolso de los costos, y la irregularidad de la financiación aportada por los donantes.

La evaluación ha confirmado que el PMA necesita colaborar con las ONG ya que no puede depender de instituciones gubernamentales como únicos asociados en la ejecución de sus actividades. El establecimiento de asociaciones representa a menudo para el PMA la única opción viable o la mejor elección posible. La colaboración entre el PMA y las ONG no sirve únicamente para colmar las lagunas en la capacidad de los gobiernos sino que también se justifica por sus propios méritos. Por otra parte, este tipo de cooperación de ninguna manera pretende prescindir de las autoridades gubernamentales: muy por el contrario, para que la colaboración entre el PMA y las ONG sea eficaz deben existir, como requisito previo, buenas relaciones de trabajo con las instituciones estatales a distintos niveles. El equipo de la evaluación recomendó que la colaboración de las asociaciones entre el PMA y las ONG se ampliara aún más y que se exploraran nuevas esferas potenciales de cooperación.

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\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)).

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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 indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director de la Oficina de Evaluación (OEDE):      A. Wilkinson      tel.: 066513-2029

Oficial de Evaluación (OEDE):      A. De Kock      tel.: 066513-2981

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2645).



---

## SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AFRICARE	Corporación Africana de Reaseguros (Washington EE UU)
ACV	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
APT	Alimentos por trabajo
CRC	Cruz Roja Camboyana
FMI	Fondo Monetario Internacional
ME	Memorando de entendimiento
OBC	Organizaciones basadas en la comunidad
OEDE	Oficina de Evaluación
ONG	Organización no gubernamental
OU	Operación de urgencia
PAE	Programas de ajuste estructural
SMI	Salud materno-infantil
SP	Dirección de Estrategias y Políticas



## INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

### Objetivos y alcance de la evaluación

1. Siendo el PMA un organismo de las Naciones Unidas, es natural que coopere en primer término con las autoridades gubernamentales nacionales. Sin embargo, existen situaciones y condiciones en las que no es posible depender por completo de la colaboración con tales instituciones o bien ésta no resulta eficaz para la realización del mandato y las prioridades del PMA. Por este motivo el Programa se ha asociado también, desde su creación, con otras instituciones; por ejemplo, otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones de donantes u organizaciones no gubernamentales (ONG). Considerando el notable incremento de la colaboración con las ONG en los últimos años<sup>1</sup>, se hace necesario un examen sistemático de los motivos de esa cooperación, de sus características y de las experiencias en este campo.
2. La experiencia del PMA en cuanto al trabajo con asociados se ha presentado en dos documentos recientes que analizan dicha cooperación en el contexto de los proyectos de desarrollo a los que el PMA brinda asistencia<sup>2</sup>. Por otra parte, es necesario prestar la debida atención a la cooperación creciente con las ONG en situaciones de socorro, considerando las repercusiones que puede tener en la misma el proceso de transición del socorro al desarrollo.
3. La presente evaluación de las asociaciones entre el PMA y las ONG toma como punto de partida los estudios anteriores sobre el tema y extiende el análisis a las operaciones de socorro, sobre la base de exámenes de campo realizados en ocho países<sup>3</sup>. Dichos estudios sobre el terreno, que tenían por finalidad verificar la situación actual de la cooperación efectiva entre el PMA y las ONG asociadas, también ayudaron a comprender más cabalmente los beneficios potenciales de la colaboración entre el PMA y las ONG, así como los factores que la obstaculizaban, en el marco de la transición del socorro al desarrollo.
4. Se establecieron los siguientes objetivos principales para la evaluación:
  - a) examinar las ventajas comparativas y recíprocas del PMA y las ONG en el ámbito de asociaciones establecidas con el fin de planificar, aplicar y, de ser posible, evaluar intervenciones conjuntas relacionadas con proyectos de desarrollo y operaciones de socorro; y

---

<sup>1</sup> Un estudio realizado en 1998 (Delphine Borione, 1998) estimó que ese año el PMA había cooperado en todo el mundo con 1.120 ONG, de las que 250 eran internacionales y 870 tenían un alcance nacional y local. En 1989 el total de ONG asociadas se había limitado a 300. (cf PMA, Asociaciones con ONG, diciembre de 1998).

<sup>2</sup> En el documento "Establecer asociaciones eficaces para los proyectos de ayuda alimentaria" de octubre de 1998, elaborado por SP (Dirección de Estrategias y Políticas del PMA, Roma) conjuntamente con ITAD (Information, Training and Agriculture Development, empresa de consultores del Reino Unido) se examina la justificación del establecimiento de asociaciones con donantes multilaterales y bilaterales y ONG. Se analiza, en particular, la idea que tienen los asociados de la colaboración con el PMA y las posibles maneras de fortalecer la función de la ayuda alimentaria como factor de habilitación para el desarrollo. El documento de SP "Asociaciones con ONG" (WFP/EB.1/99/3-A) se presentó a la Junta Ejecutiva del PMA en su primer período de sesiones de 1999; en él se estudiaban las principales tendencias de la cooperación entre el PMA y las ONG y se indicaba de qué manera era posible potenciar al máximo las ventajas de esta colaboración y desarrollar oportunidades para promover los intereses de la población pobre.

<sup>3</sup> Afganistán, Camboya, Chad, Egipto, El Salvador, Gaza/Ribera occidental, Nicaragua y Tanzania.



- b) sobre la base de las conclusiones de la evaluación, formular recomendaciones orientadas a ofrecer nuevas perspectivas y reforzar ulteriormente los vínculos de colaboración para beneficio de ambas partes, con el objetivo final de aumentar la eficacia y eficiencia de las intervenciones conjuntas.
5. Se debían examinar diversas cuestiones, como las esferas de cooperación entre el PMA y las ONG y el carácter de su colaboración; la forma en que las distintas partes interesadas (incluidos los gobiernos anfitriones y los donantes) concebían estas asociaciones; los criterios aplicados por el PMA para seleccionar a sus ONG asociadas; la complementación entre los respectivos enfoques, capacidades y recursos; en qué medida estaban formalizados los acuerdos de colaboración entre el PMA y las ONG; la eficacia de su cooperación en relación con la evaluación de las necesidades, la selección de los beneficiarios, la incorporación de los aspectos de género, el aumento de la capacidad y el seguimiento y evaluación; las repercusiones de la misma desde el punto de vista de los costos; y la medida en que las asociaciones se adaptaban a los cambios en las condiciones imperantes.

## Métodos

6. La Oficina de Evaluación (OEDE) planificó y dirigió la evaluación en consulta con la Dirección de Estrategias y Políticas (SP). Los países incluidos en el examen se seleccionaron en colaboración con las oficinas regionales y en los países del PMA, considerando que la cobertura geográfica debía incluir a países de diferentes regiones<sup>4</sup>, que se hallaran en fases de desarrollo diferentes y en los cuales existiera una colaboración significativa con ONG tanto en actividades de socorro como de desarrollo, que permitiera ilustrar el funcionamiento concreto de las asociaciones entre el PMA y las ONG<sup>5</sup>. Los estudios monográficos por países fueron realizados por un equipo de cuatro consultores, cada uno de los cuales examinó dos países de la misma región<sup>6</sup>. Tras una reunión informativa celebrada en la Sede del PMA, durante julio y agosto de 1999 se llevaron a cabo los estudios sobre el terreno; los miembros del equipo volvieron a reunirse luego en Roma, en septiembre de 1999, a fin de mantener las consultas necesarias tras su actividad de campo y preparar el informe de fin de misión.

## RAZONES DEL PMA PARA COLABORAR CON LAS ONG

7. La ayuda en alimentos es sólo una de las aportaciones que se necesitan para abordar los problemas de seguridad alimentaria. Para poder llevar a la práctica su mandato y sus prioridades, el PMA necesita colaborar con asociados, a fin de complementar su ayuda alimentaria con aquellas capacidades organizativas y técnicas y aquellos artículos no alimentarios esenciales que le permitirán planificar y ejecutar con eficacia sus operaciones

<sup>4</sup> África subsahariana, Asia, Oriente Medio y América Central.

<sup>5</sup> El Anexo contiene un cuadro general de la colaboración entre el PMA y las ONG en los países seleccionados.

<sup>6</sup> La Sra. Soheir Morsy se ocupó de los dos países del África subsahariana, Chad y Tanzania; la Sra. Rita Cauli de los dos casos de Oriente Medio, Egipto y Gaza/Ribera Occidental; la Sra. Marilee Karl de los dos países centroamericanos, El Salvador y Nicaragua; y el Sr. Manfred Metz, quien también desempeñó las funciones de jefe de equipo, analizó los dos países asiáticos, Camboya y Afganistán. La Sra. Yuriko Shoji de la Oficina de la Directora Ejecutiva participó en la misión a Camboya, a la que también se unió en la última fase el Sr. Abraham de Kock de OEDE. A causa de problemas de visados y de seguridad, el estudio sobre Afganistán se llevó a cabo desde Pakistán, donde está localizada la oficina en el país del PMA para el Afganistán y donde tienen su sede la mayor parte de las ONG que trabajan en dicho país.



de urgencia y proyectos de desarrollo. Sin embargo, en ciertas ocasiones las autoridades gubernamentales nacionales, asociadas primarias del PMA, no tienen la posibilidad o no están preparadas para desempeñar plenamente estas funciones. Esta limitación puede obedecer a grandes catástrofes que se producen en forma repentina, a las enormes proporciones de los problemas que deben afrontarse, o a las capacidades y recursos restringidos de los gobiernos. A la luz de los estudios por países se estableció que la capacidad de los gobiernos nacionales se veía limitada por los siguientes factores:

- i) Conflictos, contiendas civiles y sus consecuencias (Afganistán, Camboya, Gaza/Ribera occidental), situaciones posteriores a conflictos (Chad, El Salvador), afluencia de refugiados (Tanzanía);
  - ii) Grandes desastres naturales repentinos (huracán *Mitch* en El Salvador y Nicaragua, sequías e inundaciones determinadas por *El Niño* en Tanzanía, sequías en Chad);
  - iii) Condiciones climáticas adversas que se mantienen durante mucho tiempo, sumadas a una escasa dotación de recursos económicos y/o naturales (Afganistán, Camboya, Chad, Gaza/Ribera occidental, Tanzanía);
  - iv) Transformaciones políticas y económicas y programas de ajuste estructural (PAE) en curso.
8. En la mayor parte de los países habían actuado simultáneamente dos o más de estos factores, restringiendo todavía más la capacidad de los gobiernos para hacer frente a la situación y proporcionar las contribuciones de contrapartida que las intervenciones del PMA requerían.

**Recuadro 1: Chad — La limitada capacidad del Gobierno induce al PMA a colaborar con las ONG**

El PMA ha prestado asistencia a Chad durante 35 años en el marco de proyectos de desarrollo y operaciones de urgencia. En los últimos años se ha observado una marcada reducción de la cantidad de ayuda alimentaria proporcionada por el PMA; a consecuencia de ello terminaron las actividades de desarrollo rural y fomento del sector sanitario. Esto se atribuyó a “problemas de gestión” relacionados con la incapacidad del Gobierno para honrar sus obligaciones de contrapartida. La limitada capacidad operacional del Gobierno se manifiesta en todos los niveles de la estructura burocrática nacional, desde la capital hasta las subprefecturas. Esta limitación obstaculiza seriamente la ejecución de los proyectos de desarrollo del PMA en los que el Gobierno es el principal asociado.

Treinta años de guerra civil han comprometido gravemente la infraestructura del país; el PMA se enfrenta con el problema de una capacidad de ejecución insuficiente a nivel nacional, con las consiguientes dificultades para el seguimiento de los proyectos en el ámbito local. Esto reduce las posibilidades de obtener información confiable en general (ya sea para utilizar como referencia o para evaluar el impacto de una intervención del PMA) y, en particular, la obtención de datos desglosados por sexos. El PMA en Chad también ha tenido problemas con las autoridades locales por lo que respecta a la aplicación de sus criterios de selección de los beneficiarios, incluso cuando tales criterios habían sido establecidos por los propios servicios técnicos del Gobierno. Ante los problemas descritos, la oficina en el país decidió considerar los posibles instrumentos de ejecución alternativos, incluido el establecimiento de asociaciones con ONG y organizaciones bilaterales o multilaterales.

9. Complementando las operaciones del Gobierno o colmando vacíos en su capacidad las ONG trabajan a menudo en sectores o localidades adonde los servicios gubernamentales no consiguen llegar. En tales circunstancias el PMA intenta asociarse con ellas porque



prácticamente no existe otra alternativa<sup>7</sup>. Además, las asociaciones entre el PMA y las ONG pueden producir efectos sinérgicos, al aumentar la eficacia y eficiencia de las operaciones gracias a un adecuado aprovechamiento de las respectivas capacidades y recursos complementarios. Este valor añadido justifica aún más la colaboración entre el PMA y las ONG paralelamente a las intervenciones del Gobierno incluso en países donde este último tiene una presencia fuerte, considerando que en realidad la asociación entre el PMA y las ONG no significa, ni debe significar, que se deje de lado a las autoridades gubernamentales. Muy por el contrario, se ha revelado particularmente eficaz en países cuyos gobiernos tienen una actitud generalmente positiva hacia las ONG y consideran que la colaboración del PMA con éstas constituye un elemento estratégico dentro de los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo.

## NATURALEZA DE LAS ASOCIACIONES ENTRE EL PMA Y LAS ONG —ESFERAS DE COLABORACIÓN

10. Durante los dos últimos decenios se ha observado una proliferación de asociaciones voluntarias de todo tipo a las que se ha etiquetado de plano como “organizaciones no gubernamentales” (ONG). En todo el mundo estas instituciones de la sociedad civil participan en una vasta gama de actividades, que van de la formulación y realización de programas de desarrollo (destinados, por ejemplo, a aumentar la seguridad alimentaria, fomentar la educación de las niñas o apoyar mejoras en materia de salud y nutrición), a la promoción de los derechos humanos (incluidos los de la mujer), a una democratización que pasa por el fortalecimiento de las organizaciones basadas en las comunidades (OBC), y al seguimiento de las actividades de los gobiernos nacionales y de los organismos internacionales de desarrollo.
11. Asumiendo la responsabilidad de aliviar las dificultades económicas y promover la justicia social mediante la movilización de las comunidades locales y la colaboración con las mismas las ONG se han ganado un justo reconocimiento de los gobiernos nacionales, los organismos multilaterales de desarrollo y los donantes de ayuda bilateral. Se les ve como promotoras de los intereses de la población pobre y proveedoras de servicios esenciales en todo el mundo y, en consecuencia, la proporción de los recursos que manejan ha ido en continuo aumento incluso en los casos en que las transferencias totales de asistencia registraban un descenso. Actualmente las ONG entregan más asistencia oficial para el desarrollo que el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, con exclusión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Las organizaciones no gubernamentales se encargan también de canalizar aproximadamente un tercio de la ayuda alimentaria mundial. En 1998 Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, describía a las ONG como asociados indispensables de las Naciones Unidas en las esferas de la diplomacia preventiva, el trabajo humanitario, las actividades de desarrollo y la promoción de los derechos humanos.
12. Las ONG difieren considerablemente unas de otras por tamaño y capacidad y en relación con el enfoque que adoptan. En consecuencia también varían en gran medida las esferas de

---

<sup>7</sup> En contraposición a la experiencia del Chad también hay ejemplos de situaciones en los que, en consonancia con un aumento de las capacidades del Gobierno, se ha pasado de la asociación con ONG a una colaboración con las autoridades gubernamentales nacionales. Tal es el caso, por ejemplo, de Camboya: tras el establecimiento del nuevo gobierno, después de la guerra, el Ministerio de Desarrollo Rural y sus dependencias provinciales se transformaron en el principal asociado del PMA en la ejecución de las actividades de recuperación en régimen de alimentos por trabajo, que anteriormente se realizaban en colaboración con las ONG.



cooperación, la función que desempeñan las ONG dentro de la asociación y las contribuciones que cada una aporta, con las consiguientes diferencias en cuanto al tipo y al alcance de las contribuciones que se esperan y requieren del PMA en cada caso. Las asociaciones con ONG han adoptado muchas formas diferentes en función del ámbito en el que se establece la cooperación (mundial, nacional o local), el tipo de ONG asociada (internacional, nacional o local, con distintas propiedades, mandatos, capacidades y gamas de actividades) y el sector en el que se desarrolla el trabajo común.

### **Asociaciones establecidas a nivel mundial, nacional y local**

13. El PMA ha establecido asociaciones con ONG a distintos niveles, que comprenden:
  - a) Asociaciones a nivel mundial, establecidas mediante consultas anuales y a través de la firma de memorandos de entendimiento (ME) con las oficinas centrales de importantes ONG internacionales;
  - b) asociaciones a nivel nacional, relativas a la colaboración en programas de ayuda alimentaria de grandes proporciones o de alcance nacional;
  - c) colaboración en el contexto de proyectos y actividades específicas sobre el terreno.
14. Las consultas anuales entre el PMA y las ONG, así como los ME a nivel mundial, se introdujeron en 1995 a efectos de intensificar el diálogo en materia de política entre el PMA y las principales ONG asociadas a sus actividades, y establecer un marco de referencia general para la colaboración en el ámbito mundial.
15. Las asociaciones que se establecen a nivel nacional y local se formalizan a menudo a través de ME bilaterales o acuerdos entre ambas partes, sobre todo cuando la colaboración comporta alguna forma de transferencia de recursos. En algunos casos se conciertan acuerdos tripartitos en los que participan las autoridades gubernamentales u otros asociados (como organismos de las Naciones Unidas u organizaciones de donantes), por más que cuando los asociados son más de dos es más frecuente que se establezcan varios acuerdos bilaterales. La existencia de tales acuerdos bilaterales paralelos entre los distintos asociados que participan en una misma operación puede obstaculizar la coordinación y la transparencia por lo que respecta a las obligaciones de cada asociado. Los estudios que examinaron las asociaciones en los distintos países confirman que en el ámbito local los ME mundiales constituyen simplemente un marco general para el establecimiento de asociaciones entre el PMA y las ONG. Para poder programar y realizar actividades conjuntas es necesario que las funciones y responsabilidades de cada uno se especifiquen de manera más detallada, mediante acuerdos concertados en el ámbito de cada proyecto.
16. Además, fuera de las asociaciones formales existen, en muchos campos, ejemplos de relaciones informales y modalidades especiales de cooperación entre el PMA, las ONG y otros asociados, especialmente para crear conciencia en relación con problemas sanitarios y nutricionales, intercambiar experiencias, realizar talleres sobre temas de interés común (por ejemplo, género, nutrición, seguridad alimentaria, preparativos para emergencias) y proporcionar una respuesta oportuna y coordinada ante repentinas situaciones de urgencia.

### **Características de las ONG con que se asocia el PMA**

17. Las ONG con las que el PMA establece asociaciones comprenden:
  - a) Grandes ONG internacionales que desarrollan su labor en todo el mundo y pueden disponer de recursos financieros y capacidades profesionales considerables;
  - b) ONG internacionales menores que orientan su actividad hacia ciertas regiones o países o trabajan en torno a problemas o temas específicos (por ejemplo refugiados, derechos



humanos, bienestar de los niños, la mujer, las víctimas de la guerra, los minusválidos, la población urbana o rural pobre);

- c) ONG nacionales o locales, incluidas las organizaciones basadas en la comunidad, que conocen de cerca las condiciones locales y desarrollan un trabajo de base.
18. Existe además una vasta gama de ONG de otros tipos, como organizaciones laicas y religiosas, ONG que se dedican sobre todo a tareas de promoción, beneficencia o desarrollo, ONG de clara afiliación —u oposición— a los gobiernos existentes, etc. El PMA debe considerar atentamente todos estos aspectos a la hora de seleccionar a las ONG con las que habrá de asociarse, teniendo en cuenta a la vez las necesidades operacionales concretas y la exigencia de colaborar con una ONG que reúna las condiciones idóneas en lo referente, por ejemplo, a sus recursos complementarios, su capacidad técnica y de organización, la aprobación del gobierno, la cercanía a los beneficiarios y la adopción de enfoques participativos. Por otra parte, se requiere una cautela aún mayor para determinar cuáles son las ONG idóneas para una colaboración en actividades de desarrollo, ya que algunas organizaciones no gubernamentales presentan características que se oponen diametralmente a la idea de entidad independiente, sin fines de lucro, “de base” o que persigue ideales elevados<sup>8</sup>.
19. En la mayoría de los países visitados, las ONG locales, nacionales y/o internacionales han constituido órganos de coordinación u organizaciones globales que desempeñan funciones de información, coordinación, aumento de la capacidad, y que pueden actuar también como grupos de presión en favor de sus miembros. Ocasionalmente las ONG internacionales actúan como intermediarias o coordinadoras de ONG nacionales y locales. Se ha observado que estos órganos de coordinación facilitan la colaboración entre el PMA y las ONG; en algunos casos actúan directamente como ONG asociadas del PMA.

### Alcance de la colaboración entre el PMA y las ONG en actividades de socorro y desarrollo

20. Tomando como eje y punto de partida el tema central y finalidad principal de la colaboración entre el PMA y las ONG, que consiste concretamente en combinar las capacidades y recursos complementarios de ambas partes en intervenciones orientadas a la realización efectiva de los objetivos humanitarios y de desarrollo comunes, la colaboración entre el PMA y las ONG abarca tanto la identificación de los problemas como la actividad de promoción, la evaluación de las necesidades y las tareas de seguimiento y evaluación. La asociación puede establecerse por iniciativa de cualquiera de las partes, en función del tipo de problema y las tareas que sea necesario desempeñar, de una idea de las propias capacidades y limitaciones y del reconocimiento de las capacidades y recursos complementarios necesarios que puede ofrecer el interlocutor. La naturaleza efectiva de la colaboración entre el PMA y la ONG dependerá del tipo de actividades que se han programado y de las condiciones nacionales y locales específicas.
21. En el caso de las *operaciones de socorro y de urgencia* en las que es necesario manejar grandes cantidades de alimentos y otros artículos de socorro, las tareas principales del PMA consisten en movilizar los alimentos de socorro necesarios y adoptar disposiciones para su transporte y su pronta disponibilidad en las zonas donde se necesitan, mientras que por lo general, las ONG se ocupan de la selección de los beneficiarios en el ámbito local, y

<sup>8</sup> De aquí el juego de palabras en inglés según el cual no todas estas organizaciones son NGOs (sigla inglesa para “organizaciones no gubernamentales”) sino que también hay GONGOs, DONGOs y BINGOs (siglas que corresponderían, respectivamente, a ONG manejadas por gobiernos, por donantes o por intereses comerciales).



de la entrega y distribución finales. Fuera de esta repartición típica de las tareas, ambas partes suelen colaborar en la evaluación de las necesidades de alimentos de socorro, el establecimiento de criterios de selección de los beneficiarios, la determinación de la composición que han de tener las raciones y el establecimiento de las modalidades de la distribución, sobre la base de la experiencia del PMA en la realización de estas tareas en todo el mundo y del conocimiento que tienen las ONG de las condiciones locales. En algunos casos el PMA asigna a ciertas ONG la capacidad logística necesaria para efectuar el transporte de los alimentos, como en el caso de Camboya, donde la Cruz Roja Camboyana (CRC) maneja todos los alimentos de socorro<sup>9</sup>; o de la operación de urgencia (OU) ejecutada en Nicaragua después del huracán *Mitch*<sup>10</sup>. Las ONG dependen del PMA para la provisión de los alimentos de socorro, pero tienen que movilizar otros artículos de socorro necesarios (tiendas de campaña, mantas, suministros médicos, herramientas, instalaciones para el suministro de agua potable, etc.) procedentes de otras fuentes, y también deben contar con una capacidad de seguimiento.

**Recuadro 2: Colaboración entre el PMA y las ONG en una operación de urgencia en Nicaragua después del huracán *Mitch***

En Nicaragua las ONG desempeñaron una función muy importante en el marco de la OU 6079.00 para América Central —“Ayuda de emergencia a la población afectada por el huracán *Mitch*”. El PMA efectuó una distinción entre “ONG encargadas de la logística” y “ONG de alimentos por trabajo (APT)” que colaboraron en la distribución de la ayuda alimentaria y de urgencia. En vista de la magnitud de la emergencia determinada por el huracán *Mitch*, el PMA firmó acuerdos con grandes ONG y otras instituciones que disponían de la capacidad logística necesaria para transportar y distribuir grandes cantidades de alimentos. Se contaban entre estas organizaciones la Cruz Roja Norteamericana, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los Servicios Católicos de Socorro, ALISTAR (una organización de desarrollo privada nicaragüense) y el Save the Children Fund (de EE UU). También participaron en la distribución numerosas ONG que anteriormente habían colaborado con el PMA en actividades de rehabilitación y alimentos por trabajo.

22. Más compleja y diversificada es la cuestión de las asociaciones entre el PMA y las ONG en el marco de *programas de desarrollo*. Cuando se establece una asociación es preciso delinear desde un principio las esferas prioritarias de interés para cada asociado. Los intereses prioritarios generales del PMA se han enunciado en el documento “Habilitación para el desarrollo” de 1999, y se centran en la función facilitadora de la ayuda alimentaria dentro de los siguientes sectores programáticos prioritarios:

- i) crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición;
- ii) crear las condiciones para que los hogares inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación, por ejemplo incrementando las tasas de matrícula de la escuela primaria, sobre todo de las niñas, y promoviendo la realización de cursos de capacitación y alfabetización a fin de que las mujeres adquieran conocimientos

<sup>9</sup> La oficina del PMA en Camboya tiene un acuerdo con la CRC para el manejo logístico de la ayuda alimentaria desde los almacenes del PMA hasta los puntos de distribución final. La CRC maneja la flotilla de transporte del PMA, por lo cual se le reembolsa una tasa fija por cada tonelada transportada.

<sup>10</sup> Véase el Recuadro 2.



- prácticos que les confieran mayor autonomía y potencien su papel dentro de la sociedad;
- iii) posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres;
  - iv) utilizar la ayuda alimentaria para mitigar las consecuencias de las catástrofes naturales en las zonas vulnerables a crisis de esta índole; y
  - v) crear condiciones propicias para que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles.
23. En la totalidad de los países estudiados, el PMA y las ONG colaboran en todos los sectores mencionados, por ejemplo en el marco de:
- a) programas de salud y nutrición maternoinfantil (SMI);
  - b) programas de enseñanza primaria y alimentación escolar;
  - c) programas de enseñanza de oficios y alfabetización, sobre todo para mujeres de familias urbanas y rurales pobres y también para otros grupos vulnerables (por ejemplo minusválidos, heridos de guerra y víctimas de las minas, niños de la calle);
  - d) programas de alimentos por trabajo que tienen la doble finalidad de proporcionar empleo a corto plazo y oportunidades de obtención de ingresos a grupos de población pobre y vulnerable y crear bienes productivos en relación con la infraestructura y la conservación de los recursos naturales;
  - e) programas de recuperación y rehabilitación destinados a la población afectada por desastres naturales o conflictos armados, que a menudo incluyen planes de alimentos por trabajo y otras formas de ayuda alimentaria; y
  - f) programas de desarrollo comunitario en comunidades rurales pobres y remotas, que habitualmente se combinan con planes de alimentos por trabajo y otras formas de ayuda alimentaria (por ejemplo, bancos de cereales, suministro de semillas, nutrición).
24. La gama de actividades y la intensidad de la colaboración entre el PMA y las ONG varía de país a país. Dentro de los países estudiados dicha colaboración es más amplia en Camboya y bastante limitada en Egipto, mientras que la situación en los demás países se encuentra en un punto intermedio entre ambos extremos. En El Salvador y Nicaragua la operación de urgencia relacionada con el huracán *Mitch* marcó una considerable intensificación de la colaboración entre el PMA y las ONG en operaciones de recuperación y rehabilitación. En el Afganistán, donde las ONG son las principales asociadas en la ejecución de las operaciones de socorro del PMA, la situación política restringe considerablemente las posibilidades de emprender iniciativas de desarrollo eficaces. En el Anexo se ofrece un cuadro comparativo de las características y rasgos principales de la colaboración entre el PMA y las ONG en los países estudiados.
25. En el caso de los programas de desarrollo, aunque existen grandes variaciones en cuanto al volumen de las contribuciones de ayuda alimentaria del PMA y su proporción respecto de las necesidades totales de recursos y los costos del programa, en términos generales estos niveles son más bajos que en las operaciones de urgencia. Sin embargo los recursos de ayuda alimentaria constituyen a menudo un componente esencial de estas intervenciones, ya que permiten abordar directamente los problemas críticos relacionados con el acceso y la disponibilidad de alimentos para la población destinataria y ofrecen un incentivo para la participación en las actividades del programa. Por otra parte, a fin de que las intervenciones resulten eficaces y la ayuda alimentaria pueda desempeñar su función de habilitación, es indispensable:



- a) que la ayuda alimentaria se complemente con otras aportaciones necesarias;
  - b) que se disponga de las capacidades técnicas y de gestión necesarias para la planificación, ejecución y seguimiento de las actividades; y
  - c) que las comunidades destinatarias y los beneficiarios participen activamente en la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del programa.
26. En el marco de las asociaciones entre el PMA y las ONG los aspectos mencionados suelen estar a cargo de estas últimas.
27. La evaluación de las asociaciones entre el PMA y las ONG confirmó las ventajas comparativas de ambas partes y la complementación entre sus recursos y capacidades. Esta colaboración permite ampliar el alcance y la escala de las operaciones y perseguir con mejores resultados los objetivos comunes, humanitarios y de desarrollo. En el Recuadro 3 se presenta un ejemplo interesante de esta colaboración.

**Recuadro 3: El PMA se asocia con una ONG de Camboya para dar una esperanza a los niños de los basurales**

En Camboya la ayuda alimentaria del PMA se está utilizando de muchas maneras novedosas. En el sector social el PMA contribuye, con diversas iniciativas de asistencia de características peculiares, a la protección de los grupos más vulnerables y a la promoción de sus intereses. Ante las condiciones en que se encuentra el país tras el conflicto armado, los proyectos abarcan numerosos sectores, como la rehabilitación de las víctimas de las minas; la provisión de refugios y la enseñanza de oficios para las mujeres maltratadas en el hogar y las niñas rescatadas de los prostíbulos; los niños de los orfanatos; y los niños de la calle que reciben asistencia de ONG especializadas. En Phnom Penh, una pequeña ONG presta asistencia a unos 750 niños que obtienen su sustento y el de sus familias recogiendo basura en el vertedero de la ciudad. Se trata de un trabajo arriesgado, antihigiénico y peligroso, en el que niños de edades comprendidas entre 6 y 15 años hurgan en las montañas de residuos en busca de piezas de plástico y cartón que puedan reciclarse, y también de alguna cosa para comer; realizan esta tarea descalzos y con las manos desnudas, intentando competir con los rastrillos de hierro que utilizan los adultos y esquivando a los camiones que descargan basura. A menudo caminan hundidos hasta las rodillas en el basural, entre vidrios, alambres y productos químicos y en medio de un hedor nauseabundo. Muchos niños sufren mareos mientras se dedican a la recogida en ayunas y en horas muy tempranas, bajo un calor abrasador. Con la ayuda de la ONG *Pour un Sourire d'Enfant* algunos de los niños, cuya instrucción presenta grandes lagunas, se han matriculado en una escuela administrada por la organización para aprender a leer, escribir y hacer cuentas y adquirir un conocimiento básico de su propia cultura; asimismo se les proporcionan alimentos y ropa limpia. Algunos de ellos, que han sido abandonados por sus familias, se matriculan en régimen de internado. A fin de compensar a las familias por la pérdida de "los ingresos" que obtenían de la recolección de residuos, se proporciona a éstas una pequeña suma de dinero. Actualmente este dinero se ha sustituido por alimentos del PMA, que las familias aprecian porque les evitan la compra de alimentos básicos; estos alimentos tienen, además, un efecto estabilizador en la educación de los niños. A los niños que son obligados por sus familias a seguir recogiendo basura se les alimenta cada mañana en el basural, con el fin de garantizarles por lo menos una comida sana por día. También se ha construido un refugio, donde pueden descansar cuando sube la temperatura y disponen de agua potable para beber y lavarse. Asimismo se ha establecido un dispensario móvil para curar las heridas y enfermedades menores mientras que los casos más graves se remiten a un hospital. El director del proyecto explica que no sólo se intenta transmitir a los niños conocimientos prácticos, sino también brindarles una educación ética y moral para que no tengan que recurrir a la violencia, los robos, las violaciones y los asesinatos siguiendo el camino de la generación de sus padres. Por otra parte, la ONG ha podido prestar asistencia y cuidados a los niños que han sufrido malos tratos, realizando un paciente trabajo con menores maltratados físicamente por sus padres, o por sus madrastras o padrastros, por no haber ganado lo suficiente, o bien obligados a vender su cuerpo en el mercado del sexo. En algunos casos se ha hecho necesario proporcionar un refugio a estos niños. El PMA proporciona alimentos para los alumnos internos de la escuela y para la comida preparada que se sirve a los pequeños recolectores del basural, que consiste en raciones de arroz, aceite vegetal y pescado en conserva.



## VENTAJAS COMPARATIVAS Y BENEFICIOS RECÍPROCOS

### Ventajas comparativas de las ONG y beneficios que obtiene el PMA de la asociación con éstas

#### *Familiaridad con las condiciones locales y socioculturales*

28. Gracias a su enfoque “de base”, a su afirmada presencia en las comunidades locales y a la contratación de personal local, las ONG están en condiciones de establecer y mantener intensas relaciones de trabajo con dichas comunidades. Conocen a fondo las particularidades y condiciones locales; en virtud de esta familiaridad suelen estar al tanto de lo que ocurre sobre el terreno y conocer las necesidades concretas, y están en condiciones de juzgar cuáles son los métodos más viables y apropiados que pueden aplicarse. Esta competencia es fundamental para evaluar las necesidades de ayuda alimentaria, para la eficacia de la selección local de los beneficiarios, y para formular y poner en práctica intervenciones de ayuda alimentaria que se adapten suficientemente a las condiciones locales y al entorno sociocultural.

#### *Trabajo en zonas remotas y de difícil acceso*

29. En muchos países existen zonas muy remotas y con problemas de acceso a las que los servicios gubernamentales difícilmente consiguen llegar. Es frecuente que en ellas residan los grupos más pobres y más necesitados de ayuda alimentaria del país; además, en caso de desastre estas zonas son particularmente propensas a la inseguridad alimentaria por ser muy débiles sus canales de comercialización y comunicación. A menudo las únicas organizaciones que están presentes en zonas como estas son las ONG, que pueden proporcionar datos e información sobre la situación alimentaria y organizar la distribución de alimentos a los beneficiarios.

#### *Enfoques participativos*

30. La participación de la comunidad en la selección, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades de desarrollo constituye un requisito previo para que éstas resulten aceptables, puedan ejecutarse con eficacia y eficiencia, y para que se asegure su sostenibilidad. La participación contribuye a aumentar la confianza de la comunidad en sí misma, acrecienta su capacidad de gestión y aumenta el sentido de pertenencia de las comunidades y beneficiarios seleccionados. Muchas ONG han demostrado un compromiso y una capacidad apreciables para alentar y movilizar la participación de las comunidades, especialmente en lo referente a la selección de los beneficiarios a cargo de éstas, al establecimiento de prioridades y a la manera de organizar y ejecutar las actividades. Está menos desarrollada la participación de las comunidades en las prácticas de seguimiento y evaluación, aunque los vínculos entre las ONG y las organizaciones comunitarias pueden facilitar la participación de las comunidades también en estos aspectos.

#### *Enfoques innovadores y flexibles*

31. Es frecuente que las ONG ofrezcan una disponibilidad y una flexibilidad mayores que la mayoría de los gobiernos anfitriones para ensayar enfoques innovadores y distintos de los convencionales, abordar cuestiones que han sido descuidadas o ignoradas (por ejemplo, los



niños de la calle, los maltratos a niños o las víctimas de las minas)<sup>11</sup>, o para buscar y adoptar sistemas idóneos para resolver problemas de índole técnica y económica.

### **Suministro de aportaciones complementarias**

32. La ayuda alimentaria rara vez puede bastar por sí sola; es más probable que requiera aportaciones complementarias para poder ser eficaz. Esto vale para las operaciones de socorro y es aún más importante cuando la ayuda alimentaria se utiliza para fines de desarrollo, en actividades cuya ejecución requiere herramientas, material de construcción, equipos, material didáctico, instalaciones, etc. Los recursos con que cuenta el PMA para cubrir las necesidades de “artículos no alimentarios” son bastantes limitados, ya que por lo general se reducen a sufragar los gastos relacionados con la entrega de los alimentos hasta la distribución final. Habitualmente las ONG proporcionan las aportaciones complementarias que se requieren, para lo cual recurren, en la mayor parte de los casos, al apoyo de otros donantes.

### **Capacidades técnicas y en materia de gestión**

33. Las ONG disponen de la capacidad necesaria para ocuparse de la entrega final de los productos alimenticios y administrar su distribución. En los programas de desarrollo que reciben asistencia en alimentos, también proporcionan la capacidad técnica y de gestión necesarias para planificar las obras que han de realizarse y para administrar y supervisar su ejecución (ingenieros para las obras de infraestructura, médicos, enfermeros y nutricionistas en los programas de SMI y nutrición, agrónomos en el caso de proyectos agrícolas, evaluaciones ambientales, etc.).

### **Operaciones de bajo costo**

34. Por lo general los costos operacionales de las ONG son relativamente bajos, puesto que utilizan tecnologías sencillas y de costo reducido, emplean a personal local y tienen servicios simplificados y unos gastos generales moderados, por más que también existen grandes diferencias, sobre todo entre las ONG internacionales y las de ámbito nacional o local. Sin embargo, mientras que las ONG internacionales suelen recurrir a otras fuentes para sufragar sus gastos generales, las nacionales y locales a menudo dependen de contribuciones del PMA para cubrir dichos costos. La experiencia demuestra que no siempre la solución más eficaz en función de los costos consiste en elegir a las ONG con las que se habrá de cooperar considerando únicamente el aspecto de los costos reducidos.

---

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, en el Recuadro 3 la descripción del caso de los niños recolectores de basura en Phnom Penh.



**Recuadro 4: Cómo considerar los costos cuando se elige a un asociado: la experiencia en el Chad**

Durante su búsqueda de posibles asociados para apoyar una operación de socorro tras la sequía en el Chad en 1996, el PMA se dirigió a la Corporación Africana de Reaseguros (AFRICARE), que tenía en su haber una larga experiencia en operaciones de socorro en la región saheliana. Sin embargo, desacuerdos relativos a la presupuestación de costos determinaron la interrupción de las negociaciones con AFRICARE, por lo que el PMA eligió a otra ONG que estaba dispuesta a asociarse a la operación con costos más bajos. Sin embargo, esta ONG no cumplió con sus obligaciones contractuales, con la consecuencia de que no solamente aumentó el riesgo para la población amenazada por el hambre, sino que el PMA debió sufragar un costo adicional, ya que finalmente se vio obligado a hacerse cargo de la operación logística.

**Actividad de promoción en materia de nutrición, seguridad alimentaria, aspectos de género y cuestiones humanitarias**

35. La mayor parte de las ONG tienen intereses y objetivos comunes con el PMA en lo referente a la nutrición, la seguridad alimentaria, los temas de género y las cuestiones humanitarias, y se esfuerzan considerablemente por acordar la debida atención a estos aspectos en el curso de su trabajo. Muchas ONG hacen especial hincapié en los mismos en el ámbito de sus operaciones, por ejemplo, organizando talleres y lanzando campañas publicitarias sobre estos temas.

**Capacidad de investigación y formación**

36. En muchos países existen ONG nacionales e internacionales que cuentan con una capacidad considerable de investigación y formación en esferas de particular interés para el trabajo del PMA, por ejemplo encuestas nutricionales, encuestas por hogares, sistemas de alerta rápida, evaluaciones de las necesidades, desarrollo institucional, planificación de proyectos, gestión de las actividades, seguimiento y evaluación.

**Ventajas comparativas del PMA y beneficios resultantes para las ONG**

**Suministro alimentario para actividades de socorro, recuperación y desarrollo**

37. Los alimentos del PMA representan a menudo un recurso importante o el recurso principal que utilizan las ONG en su labor de socorro, recuperación y desarrollo. Les permiten responder directamente a las necesidades inmediatas de alimentos de la población beneficiaria y utilizar los otros recursos de que disponen para financiar aportaciones complementarias y accesorias. Por consiguiente, las ONG están en condiciones de intensificar su actividad o ampliar el alcance de sus operaciones.
38. La ayuda alimentaria del PMA representa un incentivo fundamental para que la población participe en los proyectos de las ONG, ya sea que se trate de actividades de alimentos por trabajo, programas de rehabilitación y desarrollo, planes de alimentación escolar, programas de SMI, cursos de alfabetización o planes de enseñanza de oficios destinados a mujeres. En épocas de desastres y durante las obras de reconstrucción que siguen a éstos la ayuda alimentaria del PMA permite que las ONG puedan seguir ejecutando sus programas en curso.



### **Capacidad del PMA para la compra de ayuda alimentaria y la logística de los alimentos**

39. Los gobiernos, las ONG y otras organizaciones pueden confiar en la capacidad del PMA para movilizar con rapidez, adquirir, canalizar y entregar con eficiencia grandes cantidades de ayuda alimentaria en el momento en que surge esta necesidad. Esto representa una ventaja importante sobre todo en las situaciones de urgencia y en el caso de países expuestos a desastres recurrentes.
40. Para poder adquirir la ayuda alimentaria de la manera más eficaz y eficiente posible, cuando la situación del mercado lo permite el PMA recurre cada vez más a compras locales. Este procedimiento ofrece, además, las ventajas de fortalecer el sistema local de comercialización de alimentos y proporcionar un incentivo para el aumento de la producción nacional, además de otros efectos positivos en los programas de desarrollo rural y en la seguridad alimentaria general.

### **Experiencia del PMA en materia de gestión y de ayuda alimentaria**

41. Al colaborar con el PMA las ONG pueden contar con su experiencia en materia de ayuda alimentaria y de gestión, tanto a nivel mundial como en los países específicos, en relación con aspectos como la evaluación de las necesidades de alimentos, la logística y administración de los productos alimentarios, la gestión de su almacenamiento, el manejo de la distribución de los productos, la determinación de las raciones que han de distribuirse, las operaciones de ayuda alimentaria de urgencia, la planificación y aplicación de planes de alimentos por trabajo, y el seguimiento y evaluación de los programas de ayuda alimentaria.

### **Función de coordinación del PMA en relación con la seguridad alimentaria y la ayuda en alimentos**

42. Puesto que el PMA es un *importante proveedor de ayuda alimentaria* y, en algunos países, el principal abastecedor de este tipo de asistencia, a menudo se hace cargo de todas las funciones de asesoramiento, coordinación e información relacionadas con la ayuda en alimentos y la seguridad alimentaria. Sus oficinas en los países llevan registros de las corrientes globales de ayuda alimentaria y las operaciones pertinentes que se ejecutan en el país, participan en misiones de evaluación de los cultivos y del suministro alimentario, organizan talleres sobre estos temas, y reciben consultas de los gobiernos y sus autoridades, de los donantes, de otras organizaciones de las Naciones Unidas y de las ONG sobre cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y la ayuda en alimentos.

### **Capacidad para el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (ACV)**

43. En muchos países el ACV se ha transformado en una actividad de gran importancia que lleva a cabo la oficina del PMA en el país. El ACV, que se basa en métodos sistemáticos de acopio de datos, proporciona información sobre las zonas aquejadas por la pobreza y la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Esta información es empleada también por las ONG, para identificar los sectores prioritarios de intervención. A menudo las ONG participan activamente en las prácticas de ACV mediante la realización de encuestas de base, la actualización de encuestas anteriores o el intercambio de datos e información. Esto contribuye, a su vez, a aumentar las capacidades de planificación e investigación de que disponen el país, en general, y las ONG, en particular.



### **Aumento de la capacidad**

44. El PMA considera que el aumento de la capacidad local constituye un requisito previo para un desarrollo sostenible, por lo cual ofrece a sus asociados la oportunidad de mejorar los conocimientos técnicos de sus organizaciones y su capacidad de planificación, ejecución y seguimiento. Esto se obtiene organizando talleres y seminarios y gracias a la relación de trabajo directa entre los asociados, en la que se instruye a las ONG para que puedan aplicar en sus operaciones los procedimientos y las normas del PMA (por ejemplo, en lo referente a la selección de los beneficiarios, la contabilidad y la presentación de informes).

### **Obtener reconocimiento y credibilidad**

45. La experiencia adquirida en la colaboración con el PMA, en su calidad de organismo de las Naciones Unidas, se considera como una cualificación adicional para las ONG, y les ayuda a afirmar su reputación de organizaciones fiables y competentes a los ojos de los gobiernos y de otros organismos de donantes y del sistema de las Naciones Unidas.

### **La función de mediación del PMA y la mejora de las relaciones entre las ONG y el gobierno**

46. Algunos gobiernos tienen una actitud crítica, e incluso negativa, con respecto a las ONG y a su trabajo. Colaborando con unos y otras y estableciendo un vínculo entre ambos a través de las actividades comunes, en reiteradas ocasiones el PMA ha desempeñado con éxito una función de mediación. La experiencia adquirida en algunos países indica que el PMA juega un papel importante en cuanto a promover una mayor confianza recíproca y forjar una cooperación colectiva entre los gobiernos y las ONG.

## **DIFICULTADES Y LIMITACIONES DE LAS ASOCIACIONES ENTRE EL PMA Y LAS ONG**

47. A pesar de las ventajas comparativas con que cuentan ambas partes y de la complementación entre sus respectivos recursos y capacidades, también existen deficiencias y dificultades que limitan la viabilidad, la eficacia y el alcance de la colaboración entre el PMA y las ONG. En los distintos exámenes de campo se identificaron los siguientes factores como obstáculos mayores y más frecuentes para tal cooperación:
- a) Las posibilidades de colaboración eficaz entre el PMA y las ONG son más limitadas en aquellos países donde existe *desconfianza y escasa cooperación entre el gobierno y las ONG* y donde, a causa de un marco jurídico inadecuado, *las autoridades gubernamentales restringen arbitrariamente las actividades de las ONG*<sup>12</sup>. En algunos casos la actitud crítica de los gobiernos hacia las ONG es alimentada por la sensación, que pueden tener los primeros, de quedar desplazados en la competencia por obtener recursos de donantes externos.
  - b) Sobre todo cuando son pequeñas y de ámbito nacional y local, es frecuente que las ONG no conciban la relación con el PMA como una cooperación entre asociados en pie

<sup>12</sup> Sin embargo, como se ha expuesto en el párrafo anterior, la función de mediación del PMA puede ayudar a aliviar esta situación.



de igualdad, con derechos y obligaciones compartidos, sino más bien como una relación *donante-receptor* o *contratista-cliente*.

- c) A menudo la colaboración entre el PMA y las ONG se limita a la fase de ejecución, mientras que las ONG asociadas *participan menos en las etapas de programación y planificación*. Esto ocurre incluso en situaciones en que los programas del PMA en los países dependen en gran medida de la colaboración de las ONG.
- d) Procedimientos del PMA: las ONG asociadas indicaron que en su experiencia de colaboración con el PMA se habían encontrado con que los procesos aplicados por éste para la adopción de decisiones eran demasiado prolongados y reducían la eficacia de las actividades sobre el terreno. Desde su punto de vista esto se debía a unos procedimientos excesivamente burocráticos y centralizados. Esta idea obedecía en parte a la escasa familiaridad de las ONG con el marco administrativo en el que debe operar en su calidad de organismo de las Naciones Unidas. Se observó que las ONG no siempre tenían un conocimiento suficiente de las políticas, principios y procedimientos del PMA en relación con aspectos como su mandato básico, el concepto de ayuda alimentaria en situaciones de socorro, recuperación y desarrollo, los criterios y métodos de selección de los beneficiarios, las prácticas de seguimiento, las exigencias de notificación, y las limitaciones operacionales del propio PMA (falta de un compromiso firme de sus donantes, recursos limitados para las aportaciones complementarias de artículos no alimentarios, etc.).
- e) Existen *diferencias considerables* entre las distintas ONG *en lo referente a su competencia, viabilidad y credibilidad*. Algunas de ellas parecen estar en franca contraposición con la imagen algo idealizada que se tiene de estas organizaciones, supuestamente independientes, altruistas, sin fines de lucro, humanitarias o “de base”. La selección de ONG idóneas con las cuales asociarse se puede revelar bastante difícil para el PMA.
- f) *Por lo general las ONG dependen de una financiación de donantes que a menudo es irregular o poco fiable*. Cuando estas organizaciones no reciben de los organismos donantes la financiación prevista se plantean problemas ya que, en este caso, las ONG no estarán en condiciones de proporcionar puntualmente las aportaciones complementarias o no podrán brindarlas en absoluto.
- g) *El PMA depende de una financiación de carácter voluntario que en algunos casos determina retrasos en las entregas de alimentos*, lo que pone a las ONG en una situación difícil con respecto a los beneficiarios.
- h) Entre el personal extranjero del PMA y de las ONG internacionales se producen *cambios frecuentes*, por lo general en los niveles ejecutivos más altos y con mayor poder decisorio, que pueden perturbar la continuidad de la colaboración entre el PMA y las ONG.
- i) Muchas ONG consideran que los *modelos de presentación de informes* del PMA son demasiado complicados o difíciles, y que se requiere demasiado tiempo para completarlos.
- j) Los arreglos relativos al *reparto de los costos* y al *reembolso de los mismos* no siempre resultan satisfactorios para las ONG asociadas, y a menudo son objeto de controversias entre éstas y el PMA.
- k) Algunas ONG no están preparadas, o no son capaces, de adaptar sus enfoques ante los cambios en las condiciones imperantes, sobre todo durante la fase de transición del socorro al desarrollo.



- l) A menudo los acuerdos establecidos a nivel local no toman en la debida cuenta los intereses de ambas partes.

## PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

48. Esta evaluación confirmó, en el conjunto, la importancia vital de la colaboración entre el PMA y las ONG en el ámbito local. Subrayó que para poder cumplir eficazmente con su mandato el PMA no podía contar con las autoridades gubernamentales como únicos asociados en la ejecución de sus actividades, sino que también debía utilizar la colaboración con las ONG. De hecho, se había demostrado que en algunos casos esta colaboración constituía la *única opción viable*, y en otras la *mejor opción* para que el PMA pudiera cumplir su mandato eficazmente. El establecimiento de asociaciones entre el PMA y las ONG podía ser indispensable en países con una infraestructura pobre y donde la capacidad administrativa del gobierno era escasa.
49. Los distintos estudios de casos habían demostrado que la colaboración entre el PMA y las ONG no se limitaba a colmar los vacíos determinados por la capacidad insuficiente del gobierno sino que también se justificaba por sus propios méritos esenciales, incluso en países y regiones donde la presencia gubernamental es sólida. La colaboración entre el PMA y las ONG no significaba ni debía significar que se quisiera prescindir de las autoridades gubernamentales. Muy por el contrario, se había demostrado que resultaba particularmente eficaz en los países y situaciones donde existían buenas relaciones de trabajo entre las tres partes.
50. La complementación entre los recursos y capacidades del PMA y de las ONG comportaba la ventaja adicional de permitir un uso más eficiente de los recursos y de aumentar la eficacia y el alcance de sus intervenciones. Esto valía tanto para las operaciones de socorro como para las intervenciones de desarrollo y también para las actividades de recuperación que se llevaban a cabo después de las emergencias, cuando la población era aún muy vulnerable a la inseguridad alimentaria pero necesitaba que se crearan las condiciones para su autonomía.
51. Puesto que el propio PMA dependía de la financiación de donantes y de que éstos honraran los compromisos contraídos, no siempre estaba en condiciones de asumir, a su vez, compromisos firmes con sus asociados y a veces no podía hacer efectiva la provisión de las asignaciones de alimentos previstas. Esto determinaba una incertidumbre crítica tanto para el PMA como para sus ONG asociadas, que frustraba los esfuerzos por realizar una planificación apropiada e impedía la ejecución eficaz de los proyectos y operaciones conjuntos.
52. Aunque en términos generales la situación de la colaboración entre el PMA y las ONG asociadas se podía considerar satisfactoria, era posible fortalecer aún más esta colaboración. Se recomendaba pues, a las oficinas en los países del PMA que, partiendo de las evidentes ventajas comparativas de cada asociado y reduciendo las limitaciones que se hubieran identificado, continuara e intensificara su colaboración con las ONG buscando nuevos sectores y modalidades de cooperación con esas organizaciones.
53. Se recomendaba también al PMA, y en particular a sus oficinas en los países, que en el ámbito de estos esfuerzos prestaran particular atención a los siguientes aspectos.



### Arreglos de coordinación

54. La coordinación reviste particular importancia cuando en el mismo proyecto u operación participan más de dos asociados (el gobierno, ONG internacionales, ONG locales, el PMA, otros organismos de las Naciones Unidas o de donantes). En algunos casos existen acuerdos bilaterales paralelos (por ejemplo entre el PMA y una ONG, entre el PMA y el gobierno, entre la ONG y el gobierno) que no resultan del todo compatibles o transparentes para todas las partes interesadas. En tales circunstancias se podía mejorar la coordinación, estableciendo *acuerdos entre tres o más partes* en los que se definieran las funciones y responsabilidades de cada una de las partes interesadas.
55. Las autoridades gubernamentales estaban en condiciones de facilitar la ejecución de los proyectos y operaciones realizados conjuntamente por el PMA y las ONG aunque no tuvieran una participación directa como asociados en los mismos. Por consiguiente, era necesario que el PMA estableciera, mantuviera o fortaleciera buenas relaciones de trabajo con las instituciones gubernamentales a distintos niveles (nacional, provincial, de distrito y local) y que buscara establecer con ellas un diálogo abierto y un amplio intercambio de información.
56. Era necesario que desde las primeras fases del proyecto se llevara a cabo una programación conjunta entre el PMA y las ONG, ya que la experiencia demostraba que una colaboración eficaz debía comenzar desde la fase de apreciación.
57. Era necesario *mejorar la coordinación e intensificar el intercambio de datos e informaciones* entre el gobierno, las organizaciones que se ocupaban de actividades de socorro, desarrollo e investigación, los donantes bilaterales y otros organismos que participaban en programas de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria en el país.

### Promoción de una política favorable a las ONG y función de mediación

58. El PMA debía fomentar *la participación de sus ONG asociadas* en las deliberaciones relativas a *cuestiones referentes a la política nacional de seguridad alimentaria*, sobre todo en aquellos países y situaciones en los que el PMA desempeñaba un papel protagonista en la coordinación de la ayuda en alimentos y la formulación de las políticas alimentarias.
59. *Debían ampliarse las asociaciones entre el PMA y las ONG* de manera que éstas no se limitasen a las ONG que prestaban servicios específicos sino que incluyeran también a organizaciones locales de investigación y de derechos humanos, movimientos de índole social, etc., como por ejemplo organizaciones feministas o campesinas.
60. *Se debía alentar a las ONG a colaborar más intensamente y establecer asociaciones con otras organizaciones no gubernamentales.* Podían incluirse en éstas consorcios u organizaciones globales que agrupaban a distintas ONG nacionales, o bien ONG internacionales que desempeñaban funciones de coordinación y orientación en relación con ONG nacionales y locales.

### Aumento de la capacidad local

61. Se debían intensificar las *medidas orientadas a aumentar la capacidad*, sobre todo de las ONG locales y organizaciones basadas en las comunidades, para lo cual se recurriría a los expertos nacionales, las capacidades institucionales e instituciones de capacitación existentes, y también a las ONG internacionales que estaban presentes en el país. Los cursos de capacitación se podían programar y organizar conjuntamente con las ONG, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones de donantes presentes en el país. Se podía satisfacer la necesidad de capacitar aún más al propio personal del PMA, sobre



todo en sectores como el desarrollo comunitario, las técnicas de evaluación rural participativa, la gestión del ciclo de los proyectos, el seguimiento, etc. intensificando la realización conjunta de cursos de capacitación con grandes ONG internacionales.

62. *A fin de familiarizar a los asociados locales con las políticas, prioridades y procedimientos del PMA*, había que organizar seminarios especiales destinados a las ONG y, en algunos casos, al propio personal de campo del PMA. En caso de que este tipo de intercambio de información ya tuviera lugar era necesario ampliarlo y reproducirlo.

### Establecimiento de criterios de selección claros

63. Era necesario elaborar un conjunto de criterios que facilitarían la selección de las ONG idóneas con las cuales establecer asociaciones y que resultaran transparentes para las organizaciones no gubernamentales. Tales criterios relativos a los requisitos que debían cumplir las ONG, debían incluir también la capacidad de éstas y su compromiso de desarrollar actividades de aumento de la capacidad destinadas a las ONG locales y a las organizaciones basadas en las comunidades. Era necesario abrir las puertas a la participación de nuevas ONG, por ejemplo, ofreciendo a su personal y a sus funcionarios directivos la formación necesaria para el aumento de la capacidad y/o confiándoles inicialmente la ejecución de tareas pequeñas y manteniendo un atento seguimiento de su desempeño.
64. No siempre resultaba practicable o apropiado adoptar como criterio el historial de trabajo con el PMA. Haciendo demasiado hincapié en este criterio de selección se excluía a otras ONG que podían reunir las condiciones para cooperar con el PMA.

### Adopción de instrumentos financieros y de gestión flexibles que faciliten la participación de las ONG

65. Se debían establecer unos arreglos específicos para el reparto de costos con las ONG que respondieran a los requerimientos de los distintos tipos de intervenciones conjuntas (socorro, recuperación, rehabilitación o desarrollo), teniendo en la debida consideración los recursos y capacidades necesarios para una ejecución eficaz y las posibles contribuciones de las ONG asociadas. Esos arreglos también se relacionaban con la distribución de los costos generales, respecto de la cual cabía señalar que las alternativas que resultaban más baratas para el PMA no representaban necesariamente las soluciones más eficaces en función de los costos.
66. *Debía lograrse una mayor fiabilidad por lo que respecta al volumen y la puntualidad del suministro de recursos presupuestarios y otras aportaciones*. Considerando que tanto el PMA como las ONG dependían de las contribuciones de los donantes y de su disciplina en el cumplimiento de sus compromisos, ambas partes debían tratar de establecer con los donantes acuerdos más adecuados, que garantizaran el suministro confiable y oportuno de los recursos. Además, el propio PMA y las ONG debían esforzarse continuamente por aumentar su eficiencia interna a efectos de proporcionar las aportaciones necesarias en el momento oportuno (agilizando sus procedimientos administrativos, estableciendo vínculos de comunicación entre sus oficinas centrales, nacionales y locales, mejorando la logística).
67. Además de los esfuerzos ya desplegados el PMA debía seguir mejorando sus procedimientos administrativos, por lo que respecta a *la descentralización del proceso de adopción de decisiones* y a *la flexibilidad*. Por ejemplo, era necesario adoptar disposiciones que permitieran una mayor flexibilidad respecto de las asignaciones presupuestarias para “artículos no alimentarios” y a su utilización con distintos fines en función de las necesidades locales específicas.





## ANEXO

<b>PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PAÍSES INCLUIDOS EN LA EVALUACIÓN DE LAS ASOCIACIONES ENTRE EL PMA Y LAS ONG</b>
--

País	Características del país y rasgos particulares de la colaboración entre el PMA y las ONG	Número de ONG asociadas (por categorías)			Total
		ONG Internacionales	ONG Nacionales	ONG Locales	
Afganistán	Guerra civil continua durante 20 años, sin gobierno reconocido, gran número de refugiados, repatriados y personas desplazadas dentro del país, política restrictiva respecto de las mujeres. Considerable cooperación entre el PMA y las ONG, sobre todo para el socorro de urgencia y la asistencia a grupos vulnerables.	23	35	0	58
Camboya	Programa de ajuste estructural (PAE), transición después de 30 años de guerra civil, gran número de refugiados, repatriados y PDI. Buen ejemplo de colaboración amplia entre el PMA y las ONG en la transición del socorro al desarrollo.	48	25	38	111
Chad	PAE, situación posterior a un conflicto (después de 30 años de guerra civil), país expuesto a reiteradas sequías. Colaboración entre el PMA y las ONG en actividades de socorro y desarrollo.	1	1	0	2
Egipto	PAE, intensa cooperación con ONG internacionales aunque no formalizada en acuerdos. Posibilidades de nuevas asociaciones entre el PMA y las ONG en ciertos campos.	1	0	5	6
El Salvador	Situación posterior a un conflicto bélico y a una emergencia (huracán <i>Mitch</i> ), grandes disparidades de ingresos. Colaboración entre el PMA y las ONG en actividades de socorro, urgencia, recuperación y desarrollo.	7	6	7	20
Nicaragua	PAE, situación posterior a un conflicto, expuesta a desastres naturales. Colaboración entre el PMA y las ONG en la operación de urgencia tras el huracán <i>Mitch</i> y actividades de recuperación y desarrollo.	17	53	17	87
Palestina - Gaza - Ribera occidental	Ocupación israelí y cierre de fronteras, transición política. Colaboración entre el PMA y las ONG en la asistencia a grupos vulnerables y la formación profesional para mujeres.	1	1	15	17
Tanzanía	PAE, expuesto a desastres naturales, afluencia de refugiados de los países vecinos. Colaboración entre el PMA y las ONG en actividades de ACV, operaciones de urgencia y desarrollo rural.	9	5	0	14

Fuentes: Informes de evaluación sobre las asociaciones entre el PMA y las ONG, realizados en los países.

