

ESTRATEGIA DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS ADAPTADA A UN ENTORNO CAMBIANTE



CONSULTA OFICIOSA

12 de enero de 2010

**Programa Mundial de Alimentos
Roma, Italia**

RESUMEN

Actualmente las actividades de movilización y las inversiones del Programa Mundial de Alimentos se rigen por los siguientes documentos, presentados a la Junta Ejecutiva: “Una estrategia de movilización de recursos para el Programa Mundial de Alimentos” (WFP/EB.3/2000/3-B), “Nuevas asociaciones para responder a las nuevas necesidades – Ampliación de la base de donantes del PMA” (WFP/EB.3/2004/4-C), “La financiación, clave de la eficacia” (WFP/EB.2/2005/5-B) y “Estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado” (WFP/EB.1/2008/5-B/1).

La finalidad de la presente revisión de la estrategia es hacer una reseña de los progresos logrados en los años transcurridos, determinar las enseñanzas extraídas y las nuevas oportunidades, y utilizar éstas para reforzar la alineación y la orientación de las actividades institucionales de movilización de recursos.

La decisión de volver a examinar la estrategia del PMA para la movilización de recursos se tomó en respuesta a lo siguiente:

- a) los desafíos que comporta la rápida transformación de la situación mundial –caracterizada por conflictos, el mayor número de catástrofes naturales y provocadas por el hombre y la constante inestabilidad que afecta a la economía, los alimentos y el combustible– y el incremento de las necesidades evaluadas relacionadas con el hambre que se prevé que se produzca en un futuro próximo;
- b) las oportunidades y el tipo de financiación necesaria para apoyar el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013¹ en un entorno de financiación cada vez más competitivo basado en la transferencia de efectivo;
- c) el impulso internacional generado en las recientes cumbres del Grupo de los Ocho y del Grupo de los Veinte por el compromiso de los dirigentes mundiales para hacer frente al hambre y promover la seguridad alimentaria, y
- d) las nuevas tendencias en las actitudes y los marcos normativos de los donantes, en particular en el plano nacional, en las que se hace hincapié en el sentido de apropiación temático y dirigido por los países para proporcionar apoyo financiero a las instituciones multilaterales puestas en marcha en el marco de las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas y en las que se incorporan los programas conjuntos de las Naciones Unidas, y
- e) la participación cada vez más activa de los equipos de las Naciones Unidas en los países en la promoción de la coherencia y la armonización en todo el sistema de las actividades a nivel nacional.

¹ El Plan Estratégico del PMA para 2008-2011 se prorrogó hasta 2013 de conformidad con la decisión 2009/EB.A/3 de la Junta Ejecutiva.

Habida cuenta de los desafíos que comporta la seguridad alimentaria mundial en un entorno político y financiero complejo y cambiante, el PMA tiene la responsabilidad de dotarse de la financiación y los mecanismos necesarios, especialmente a nivel nacional, para prestar asistencia a un número creciente de personas y países en estos tiempos difíciles.

Los mayores donantes del Programa seguirán constituyendo los cimientos del apoyo que recibe, aunque todo el peso no debería recaer sobre ellos. Las iniciativas de movilización de recursos del PMA se basarán en la constatación de que, además de asegurar un nuevo nivel básico en materia de financiación, será esencial aplicar enfoques innovadores y disponer de nuevas fuentes complementarias de apoyo.

A este respecto, el PMA procurará:

- lograr una mayor flexibilidad y previsibilidad, tal como se enuncia en los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria y en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, y ampliar las relaciones de asociación respecto de su base de apoyo actual;
- igualar el nivel de apoyo promoviendo las contribuciones provenientes de las esferas en crecimiento, como los gobiernos anfitriones y los fondos comunes o temáticos;
- reforzar el apoyo recibido de otros países, en particular de las economías emergentes;
- invertir en iniciativas de movilización de recursos en los países, por medio de actividades de capacitación práctica y el intercambio de información, colaborando con los gobiernos nacionales en la programación conjunta mediante los UNDAF y los DELP, y
- promover las contribuciones y los mecanismos que garanticen la utilización más eficaz, sensible, transparente y eficiente de los recursos.

Obtener el apoyo financiero necesario para atender las necesidades que se evalúen es un desafío, aunque no imposible de superar. El PMA tendrá que empeñarse en una movilización de recursos estratégica, para dotar de visibilidad y transparencia a la financiación, y desplegar más esfuerzos, especialmente a nivel de los países y con una variedad de asociados más amplia, para defender la causa de las personas que necesitan su ayuda. El Programa necesitará el apoyo de todos sus donantes y asociados para ir más allá de lo consabido, y pide a la Junta que abogue a favor de una financiación que aporte el máximo grado de flexibilidad y previsibilidad, por ejemplo en forma de contribuciones plurianuales de efectivo.

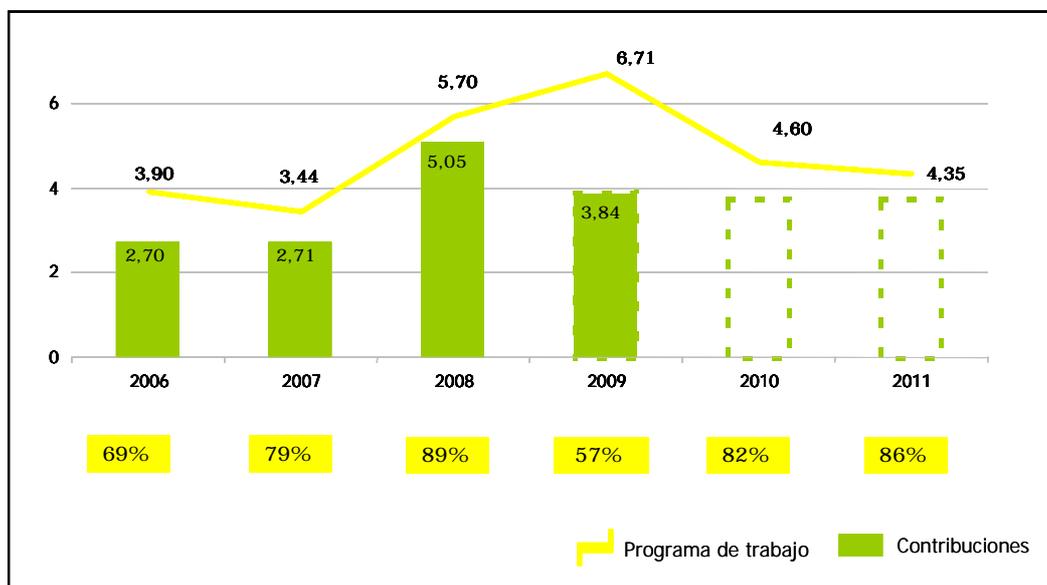
INTRODUCCIÓN

1. Actualmente las actividades de movilización y las inversiones del PMA se rigen por los documentos siguientes, presentados a la Junta Ejecutiva: “Una estrategia de movilización de recursos para el Programa Mundial de Alimentos” (WFP/EB.3/2000/3-B), “Nuevas asociaciones para responder a las nuevas necesidades – Ampliación de la base de donantes del PMA” (WFP/EB.3/2004/4-C), “La financiación, clave de la eficacia” (WFP/EB.2/2005/5-B) y “Estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado” (WFP/EB.1/2008/5-B/1).
2. La finalidad de la presente revisión de la estrategia es hacer una reseña de los progresos logrados en los años transcurridos, determinar enseñanzas extraídas y nuevas oportunidades, y utilizar éstas para reforzar la alineación y la orientación de las actividades institucionales de movilización de recursos. Este documento constituye una labor en curso y, de ser necesario, se adaptará para recoger los resultados del examen del marco financiero.

PANORAMA GENERAL DE LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

3. En el curso de 2008, los efectos de las crecientes sequías, inundaciones y otras catástrofes naturales y causadas por el hombre se sumaron al problema del alza del precio de los alimentos y el combustible para agravar la vulnerabilidad y la situación de hambre de casi 1.000 millones de personas. El PMA necesitó la cuantía sin precedentes de 5.700 millones de dólares para financiar las operaciones aprobadas. Gracias a la generosidad de 98 donantes, recibió 5.040 millones, una suma también sin precedentes, para atender las necesidades evaluadas.
4. De 2005 a 2007, el PMA recibió en promedio 2.700 millones de dólares anuales, con los que se sostuvo un nivel de financiación del 80% de las necesidades evaluadas definidas en el programa de trabajo bienal.
5. Las previsiones de financiación para 2009, de 3.900 millones de dólares, superan en 1.000 millones la contribución anual media anterior, a excepción de la de 2008. Sin embargo, 2009 puede ser el primer año en la historia reciente en que el PMA no esté en condiciones de atender una gran parte de las necesidades evaluadas aprobadas, debido al hecho de que las necesidades aumentan más rápidamente que los fondos recibidos de los donantes.
6. Tan sólo hace dos años, el PMA necesitó 3.400 millones de dólares para financiar su programa de trabajo.

**Programa de trabajo y nivel de financiación en
el período 2006-2011 (en miles de millones de dólares EE.UU.)
Al 20 de diciembre de 2009**



7. Los donantes miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) generalmente aportan entre el 80% y el 90% de la financiación general del PMA y se consideran su base primaria de apoyo. Esos donantes suelen ocupar los 20 primeros lugares de la lista de donantes del Programa. En los últimos años, el PMA ha recibido un apoyo cada vez más amplio y cuantioso de otras fuentes, como los países de Oriente Medio, las economías emergentes y los fondos de múltiples donantes o para fines especiales.
8. El PMA dispone de una estrategia específica para las asociaciones con el sector privado, cuyo objetivo, de aquí a 2017, es recaudar 200 millones de dólares al año, 50 millones de los cuales plenamente flexibles; el PMA está en vías de conseguirlo.

Donante	2004	Porcentaje del total de 2004	2005	Porcentaje del total de 2005	2006	Porcentaje del total de 2006	2007	Porcentaje del total de 2007	2008	Porcentaje del total de 2008	Confirmado hasta la fecha en 2009	Porcentaje del total de 2009 confirmado
CAD	2 117	94	2 557	94	2 240	83	2 363	87	4 010	79	3 413	89
Oriente Medio	5	0	12	0	44	2	14	1	552	11	41	1
Países BRIC	28	1	48	2	20	1	28	1	43	1	58	2
Donantes emergentes	30	1	15	1	10	0	29	1	10	0	9	0
Gobiernos receptores	64	3	97	4	130	5	111	4	129	3	105	3
Fondos de múltiples donantes	1	0	9	0	219	8	145	5	231	5	167	5
Donantes privados	22	1	27	1	55	2	49	2	144	3	92	3
Donantes multilaterales	279	12	276	10	239	9	254	9	883	18	312	8

Al 20 de diciembre de 2009

Nota: Los donantes particulares pueden clasificarse en un solo grupo de donantes o en más de uno.

DESAFÍOS

9. Además de por los crecientes conflictos, sequías, inundaciones y otras formas de catástrofe natural y causada por el hombre, la vulnerabilidad y el hambre de más de 1.000 millones de personas se han visto agravadas por el alza del precio de los alimentos y el combustible y por la recesión económica. En esa cifra están incluidos los 850 millones de personas destinatarias de asistencia para reducir el hambre en el marco de las iniciativas mundiales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), quienes actualmente se enfrentan a dificultades aún mayores para librarse de la pobreza y el hambre. Esos 1.000 millones también abarcan al menos 130 millones de personas que, aunque antes estaban en condiciones de alimentar a sus familias, ahora ya no pueden comprar alimentos debido al alza de los precios, a la reducción de los ingresos y las remesas, y a otros factores que hacen que les sea imposible acceder a los alimentos.
10. De esos 1.000 millones de personas que padecen hambre, el PMA pretende llegar a las más indigentes y vulnerables, quienes a menudo no disponen de otros medios para alcanzar la seguridad alimentaria u obtener apoyo; tradicionalmente ese grupo ha representado en torno al 10% de todas las personas que padecen hambre. Un número creciente de esas personas a nivel mundial implicará, en general, un aumento proporcional de las demandas que debe atender el PMA. El Programa espera que la ampliación sin precedentes registrada en 2008 represente una variación en las necesidades futuras y no un repunte aislado.
11. No cabe duda de que movilizar financiación en la proporción sin precedentes necesaria y con la recesión económica como telón de fondo será un desafío, aunque no imposible de superar. El PMA no deberá limitarse a lo consabido, sino que tendrá que hallar y cultivar nuevas fuentes de apoyo; exponer sus argumentos ante una mayor variedad de asociados; explorar la gama más amplia de mecanismos de financiación de que se dispone actualmente, en especial a nivel nacional, para respaldar la reforma de las Naciones Unidas, y aumentar al máximo la eficacia de todas las contribuciones que recibe.
12. Para poner en práctica el Plan Estratégico también seguirá siendo preciso disponer de financiación flexible. El paso de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, y la mayor importancia atribuida en el Plan Estratégico a enfoques tales como los programas de entrega de cupones y transferencia de efectivo, así como el traspaso a los gobiernos nacionales de los instrumentos del PMA —como las evaluaciones de las necesidades y la capacidad de alerta temprana— comportarán efectuar gastos en efectivo en lugar de distribuir productos alimenticios. El PMA necesitará una gran parte de sus recursos en forma de efectivo sumamente flexible.

OPORTUNIDADES

13. La sensibilización acerca de la difícil situación del número creciente de personas que padecen hambre nunca había sido tan grande. La seguridad alimentaria mundial y la malnutrición en el mundo ocupan el centro de la atención internacional, junto con los problemas conexos relacionados con las catástrofes naturales y causadas por el hombre, los conflictos, la volatilidad de los mercados y la situación macroeconómica.
14. Comenzando por el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria instituido por el Secretario General, ha habido un reconocimiento general de que, para alcanzar una seguridad alimentaria sostenible, será preciso aumentar la producción agrícola; mejorar los sistemas de seguimiento para garantizar que las crisis alimentarias puedan prevenirse y evitarse, y apoyar programas de protección social, en

particular los que se basan en la asistencia alimentaria, la distribución de cupones para alimentos y la transferencia de efectivo, con el fin de asegurar que los gobiernos puedan atender con eficacia las necesidades de la población más vulnerable. En el Marco Integral de Acción también se hace referencia a la necesidad de mecanismos regionales y mundiales concebidos para mejorar el acceso a los alimentos en situaciones de emergencia mediante la creación de reservas de cereales de emergencia o el intercambio de existencias, y la mejora de la gestión de las existencias de productos alimenticios a nivel nacional.

15. En la reunión del Grupo de los Ocho celebrada en L'Aquila se reconoció que, para lograr una solución mundial al problema de la inseguridad alimentaria y el hambre, había que poner en práctica un conjunto de medidas y a raíz de ello se han puesto en marcha gestiones para trabajar en marcos amplios de planificación dirigidos por los países —como el Programa de desarrollo integral de la agricultura en África (CAADP) y los UNDAF—, con el fin de reunir a todos los agentes en una iniciativa encaminada a promover un enfoque de inversión renovado y concertado para abordar la inseguridad alimentaria y el hambre en el mundo. El PMA será un asociado en su puesta en práctica y facilitará asesoramiento técnico.
16. Hay un amplio acuerdo sobre el conjunto de medidas a corto, medio y largo plazo que serán necesarias para alcanzar la seguridad alimentaria mundial y luchar contra el hambre, y motivos más que suficientes para creer que ese desafío contará con la atención, el empeño y los recursos de la comunidad internacional. En gran parte, esas actividades estarán dirigidas por los países y requerirán la participación de los directores del PMA en los países para elaborar estrategias nacionales contra el hambre y soluciones como las que se canalizan a través de los UNDAF y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).
17. El reto consistirá en mantener esa atención integral y bien focalizada frente a la fuerza contraria que ejercerán los problemas internos y nacionales derivados de la recesión económica mundial. La comprensión de las implicaciones mundiales de todo ello será fundamental.
18. La experiencia de 2008 y del pasado son un aliciente para creer que la comunidad internacional se esperará del PMA que desempeñe el papel que le corresponde en la reducción del hambre, que de otra forma no se afrontaría, y que le prestará su respaldo en esa tarea. En 2008, numerosos países recurrieron a medidas extraordinarias para proporcionar apoyo financiero suplementario, por ejemplo, los 500 millones de dólares concedidos por Arabia Saudita en una sola donación. Aunque el PMA ha recibido amplias garantías de que los donantes actuales seguirán dando muestras de generosidad sobre la base de resultados demostrados y el empeño por lograr resultados y dar prueba de eficacia, será esencial obtener financiación complementaria de otras fuentes.

MARCO PARA LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA ALIMENTARIA

19. Los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo son el fundamento sobre el que el PMA tratará de conseguir recursos para poner en práctica su Plan Estratégico. De esos principios, algunos son particularmente pertinentes para la labor del PMA: la gran importancia asignada a una mayor alineación de la ayuda con las prioridades de los países asociados; la asignación de fondos para actividades humanitarias en proporción acorde con las necesidades; la prestación de asistencia humanitaria de manera tal que sea posible respaldar la recuperación y el desarrollo a largo plazo; el poder disponer de financiación

flexible y previsible, y la función esencial de dirección y coordinación de las Naciones Unidas.

20. Para la recaudación de fondos revisten especial importancia el reconocimiento de que la financiación para nuevas crisis humanitarias no debe incidir negativamente en las necesidades que se estén atendiendo en ese momento; las ventajas que comportan los arreglos de financiación a más largo plazo; la creciente importancia de los programas conjuntos como parte de un enfoque más global; la función esencial de los llamamientos interinstitucionales unificados de las Naciones Unidas y de los Planes de Acción Común Humanitaria, y la tendencia a delegar más competencias en el personal de los donantes sobre el terreno.
21. En el período 2009-2011 está previsto debatir la posibilidad de introducir ajustes en las políticas y los reglamentos financieros en el marco de los que el PMA trabaja. La Junta Ejecutiva prevé realizar un examen del Marco de Políticas Financieras del PMA para determinar si, modificando las disposiciones vigentes, sería posible para el Programa y sus donantes responder de forma más satisfactoria a los retos que se presenten en los próximos años. Ese examen podría abarcar una modificación de las categorías de programas y las ventanillas de financiación, así como la posibilidad de establecer un nuevo método de financiación de las actividades básicas, con el fin de determinar si el PMA, gracias a esos cambios, estaría en mejores condiciones de mantener la eficacia.
22. Cabe la posibilidad de que los cambios de la totalidad o parte de ese marco jurídico y reglamentario, una vez que entren en vigor, afecten a la labor de movilización de recursos del PMA a más largo plazo. En este documento no figuran hipótesis sobre cuáles podrían ser esos cambios. Al contrario, la presente estrategia se basa en el Marco de financiación actual, ya que las disposiciones actuales probablemente sigan en vigor durante el tiempo suficiente para que puedan aplicarse a la mayor parte de los recursos recaudados en el período abarcado por el Plan Estratégico para 2008-2013, y está previsto que las nuevas medidas faciliten las disposiciones de financiación concertadas con los donantes.

COHERENCIA DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS Y NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

23. En el amplio proceso de reforma de las Naciones se ha puesto el acento en el sentido de apropiación de los gobiernos respecto de las actividades que los fondos y programas de las Naciones Unidas ejecutan en los países; se ha mejorado la colaboración y la complementariedad de las actividades de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) bajo la dirección de los gobiernos, y se ha potenciado la adopción de decisiones sobre el terreno para garantizar que las actividades financiadas por las Naciones Unidas se ajusten a las prioridades de los gobiernos.
24. En los últimos años han proliferado nuevos mecanismos de financiación —fondos comunes o verticales, fondos fiduciarios de múltiples donantes o mecanismos de financiación mancomunada—, creados para fomentar y respaldar la aplicación de un enfoque más integrado a las actividades de las Naciones Unidas. El respaldo financiero a esos mecanismos proviene en gran medida de varios donantes, con intereses similares, que los consideran un medio para mejorar las iniciativas humanitarias y de desarrollo internacionales, de conformidad con los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria y la Declaración de París. Además, los fondos mancomunados ofrecen varias ventajas de carácter práctico, especialmente para los pequeños donantes, actuales y potenciales, que no siempre disponen de presencia en los países o que desean reducir al

mínimo los costos de transacción. En algunos casos, la financiación se suministra por conducto de los gobiernos nacionales, mientras que en otros los recursos se asignan directamente a los organismos de las Naciones Unidas y las ONG. Algunos fondos mancomunados son abiertos, y otros tienen una vida útil predeterminada. Algunos se han concebido para un determinado país, mientras que otros son temáticos. Aunque su base financiera proviene en gran parte de los donantes tradicionales, los fondos comunes se han convertido en una nueva fuente de financiación, que el PMA debería seguir explorando y utilizando.

25. Las asignaciones con cargo al Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF), los fondos comunes y los organismos de las Naciones Unidas ocupan el quinto lugar en la lista de donantes de 2008 del PMA; de ellos, para el Programa el CERF es la fuente más importante de financiación mancomunada. El PMA es con mucho el organismo que más fondos recibe del CERF; desde abril de 2006 ha recibido 487,9 millones de dólares, es decir, el 36% de los desembolsos con cargo a dicho fondo. Hay motivos más que suficientes para prever que esta relación proseguirá y se fortalecerá aún más.
26. Aunque es muy probable que el CERF siga siendo una de las principales fuentes de financiación para el PMA, deben explorarse las posibilidades que ofrecen otros fondos. Los mecanismos de financiación mancomunada apoyan una amplia gama de objetivos y abarcan todos los Objetivos Estratégicos del PMA. Si bien los niveles de financiación procedentes de los mecanismos de financiación mancomunada son más difíciles de prever que los que aportan los viejos donantes, según una estimación conservadora preparada para el PMA, en 2009 el Programa podría esperar recibir de los fondos mancomunados en torno a 200 millones de dólares, de los cuales más del 80% provendría del CERF.
27. El PMA puede aspirar razonablemente a aumentar el apoyo que recibe de los fondos mancomunados, especialmente a medida que los proyectos pilotos de la iniciativa “Unidos en la acción” cobren fuerza y se empiecen a canalizar a través de ellos fondos cuantiosos de desarrollo. Los fondos de socorro en caso de emergencia y los fondos humanitarios comunes podrían convertirse en fuentes de más financiación conforme se vayan implantando en Etiopía y en las repúblicas de Asia Central, y sigan su curso en el Sudán y la República Democrática del Congo. Las prioridades del PMA en la utilización de los fondos provenientes de estas fuentes serán destinarlos al Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS) y a otros servicios comunes. Durante el período abarcado por el Plan Estratégico, el PMA también tratará de obtener financiación del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tras la convocatoria de propuestas efectuada en 2008 con cargo a la ventanilla temática sobre seguridad alimentaria, nutrición e infancia. Otras fuentes prometedoras de recursos son el Fondo para la Consolidación de la Paz, el fondo fiduciario de donantes múltiples para el Sudán y los fondos propuestos para el Darfur y el Sudán Meridional.
28. Una mayor dependencia de estas fuentes de recursos relativamente nuevas comportará posibles riesgos y desafíos en el plano de la administración, así como nuevas oportunidades. Los recursos que se ponen a disposición a través de los mecanismos de financiación mancomunada están concebidos para ser complementarios, pero las pruebas de evaluación al respecto no son concluyentes.²

² En una evaluación del CERF realizada en 2007 se plantea la cuestión de si esos fondos son verdaderamente complementarios o si constituyen una reasignación de fondos humanitarios bilaterales. Véase S. D. Faure y M. Glaser: *Central Emergency Response Fund: Interim Review*, informe final, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, septiembre de 2007, p. 22.

29. El Programa de respuesta a la crisis mundial de los alimentos (GFRP), del Banco Mundial, se estableció en 2008 como un servicio rápido de financiación que puede suministrar hasta 1.200 millones de dólares a los países afectados por la crisis actual de los alimentos. Una pequeña parte del GFRP se facilita en forma de donaciones, que pueden contemplarse para la financiación directa de organismos de las Naciones Unidas. Además de para invertir en el incremento de la productividad agrícola, los fondos se han utilizado para apoyar redes de protección social destinadas a las personas vulnerables, comprar micronutrientes para combatir la malnutrición, llevar a cabo actividades de alimentación escolar y ejecutar programas de apoyo materno-infantil.
30. Aunque los fondos del GFRP de respuesta a la crisis mundial de los alimentos pueden proporcionarse a través del PMA, tal como está previsto en los casos de Liberia (4 millones de dólares) y Sierra Leona (4 millones de dólares), según las previsiones se debe acceder a ellos principalmente a través de los gobiernos nacionales, quienes consideran al PMA un asociado adecuado para administrar intervenciones relacionadas con redes de protección social; un ejemplo posible es Ghana, donde el Ministerio de Salud desea colaborar con el PMA para ejecutar un programa de nutrición.
31. En 2009, el Banco Mundial está creando un mecanismo ampliado de financiamiento para países vulnerables (VFF) con el fin de atender una gama de necesidades más amplias derivadas tanto de la crisis de los alimentos como de la crisis económica. El GFRP será uno de los componentes del VFF y en el futuro se centrará exclusivamente en programas de desarrollo agrícola. Mediante un nuevo mecanismo de respuesta rápida, aún por establecer, se financiarán programas de protección social, la esfera de intervención con la que el Banco considera que el PMA tiene una mayor pertinencia. Los fondos que eventualmente estarán disponibles mediante el VFF son cuantiosos, pero no previsible. Hasta la fecha el Banco sólo ha asignado fondos para el GFRP en 2008, y no se sabe qué nivel de financiación recibirá el VFF, que es más amplio, en los próximos años. Tampoco es fácil saber si los bancos regionales seguirán el ejemplo del Banco Mundial, y ello dependerá de si optan por asignar o no prioridad a las redes de seguridad y la protección social, en lugar de seguir centrándose en una financiación de tipo más tradicional, destinada a construir infraestructuras y prestar apoyo a la producción agregada para el sector agrícola.

FONDOS DEL SECTOR PRIVADO

32. El PMA prevé que el apoyo que recibe del sector privado aumente notablemente conforme colabore con un mayor número de asociados humanitarios mundiales, amplíe su radio de acción a asociados institucionales y fundaciones, promueva las relaciones con donantes particulares muy acaudalados y cree un programa para mejorar la cobertura de donantes de menor tamaño. Esta estrategia ya está comenzando a arrojar resultados alentadores. En 2008, más de 100 empresas privadas, fundaciones y donantes particulares realizaron aportaciones en efectivo por valor de 145 millones de dólares, es decir, el 3% de las contribuciones totales, lo que representa un crecimiento considerable respecto del nivel de 2003, situado en 5,5 millones de dólares. Según las previsiones, en 2009 el PMA recibirá en torno a 120 millones de dólares del sector privado, de los cuales casi tres cuartas partes en efectivo, y de aquí a 2017 las contribuciones del sector privado habrán aumentado a 200 millones de dólares anuales. El objetivo es conseguir que las contribuciones multilaterales en efectivo lleguen a representar hasta el 25% del total.

33. El PMA también se beneficia de la utilización de Internet como plataforma para la recaudación de fondos. En 2009, una media de 220.000 personas visitaron mensualmente el sitio web del Programa; de ellas, 40.000 realizaron contribuciones en línea por valor de más de 1,5 millones de dólares en el curso del año.

ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS ASOCIACIONES Y AMPLIACIÓN DE LAS YA EXISTENTES

34. El principio fundamental de la relación que el PMA mantiene con su base actual de apoyo es el espíritu de asociación, que comporta —además de apoyo financiero— un interés activo en toda la labor del Programa, aportes a la formulación de estrategias y políticas mediante la participación en la Junta Ejecutiva, colaboración con el PMA en la educación del público sobre las cuestiones ligadas al hambre en el mundo y el intercambio de conocimientos especializados para fortalecer y mejorar el Programa.
35. Suiza, por ejemplo, facilita apoyo técnico mediante la cesión temporal de funcionarios en el ámbito de la logística (Equipo reforzado de intervención logística en situaciones de urgencia) y de personal técnico en apoyo de la esfera de la tecnología de la información y las comunicaciones y los programas de transferencia de efectivo y distribución de cupones, así como prestando apoyo a las cuestiones relacionadas con la protección y la preparación para casos de emergencia. Francia ha facilitado apoyo técnico mediante la cesión temporal de un funcionario para la programación relativa al VIH/sida. Italia presta apoyo técnico a la base de operaciones del PMA en Brindis.
36. En un marco modelo de colaboración para 2009 suscrito con la Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional (AusAid) se pone de relieve que el apoyo prestado al PMA no se limitará a los aspectos financiero o técnico. La AusAid se ha comprometido, entre otras cosas, a promover un aumento de la previsibilidad mediante compromisos plurianuales; acrecentar la flexibilidad de la financiación concedida al PMA, en particular realizando contribuciones plenamente multilaterales; aumentar las contribuciones en efectivo; reducir las asignaciones para finalidades específicas y la promoción de marcas comerciales; abonar tempranamente los fondos prometidos, y dar muestras de flexibilidad para volver a programar los fondos no utilizados.
37. Varios países se han convertido en donantes en los últimos años, a menudo de forma excepcional u ocasional. En 2006, 97 gobiernos realizaron contribuciones al PMA. En 2007, esa cifra se redujo a 88, aunque seis países fueron donantes por primera vez. En 2008, los donantes aumentaron a 98. La financiación podría incrementarse considerablemente si todos esos países se convirtieran en donantes periódicos y previsibles. En 2008, 57 donantes alcanzaron su nivel de apoyo más alto al PMA. Así pues, el Programa buscará nuevos donantes al tiempo que alentará a los países que hayan realizado contribuciones ocasionales a convertirse en donantes habituales, sea cual sea el nivel de financiación que esté en su mano alcanzar.
38. A tal fin el PMA entablará un diálogo con donantes nuevos y ocasionales, con el fin de crear el mismo entendimiento mutuo, la confianza y el espíritu de asociación que han sido la base de sus relaciones de asociación con los contribuyentes de larga data.
39. El PMA estrechará su relación con el Brasil, la Federación de Rusia, la India y China— los países BRIC—. Éstos, en su primera reunión celebrada en junio de 2009 en Ekaterimburgo, en la Federación de Rusia, prometieron en una declaración conjunta adoptar un conjunto de medidas a medio y largo plazo para hacer frente a la inseguridad alimentaria mundial. Las contribuciones de los países BRIC al PMA han aumentado

constantemente en los últimos tres años, alcanzando casi 60 millones de dólares hasta la fecha en 2009, lo que representa el 2% de las contribuciones totales. De ellos, India es el mayor donante y respalda las operaciones que se llevan a cabo en su territorio, en el vecino Afganistán y en otros lugares; el Brasil se convirtió en donante del PMA tan sólo hace tres años, pero está avanzando posiciones con rapidez. En esa misma reunión, los países BRIC también prometieron redoblar sus esfuerzos para facilitar asistencia humanitaria internacional y reducir el riesgo de catástrofes naturales.

40. Se prestará particular atención a estrechar las relaciones de asociación con los países del Golfo y los Estados Árabes, que llevan largo tiempo apoyando las actividades humanitarias, sobre todo de forma bilateral y por conducto de ONG. El PMA se siente alentado por las recientes muestras de interés en su labor y la voluntad de participar en asociaciones a largo plazo, por ejemplo, a través de Humanitarian City, en Dubai, el suministro de locales para el Equipo de intervención rápida para emergencias en apoyo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (FITTEST), las aportaciones financieras, como la reciente contribución individual de 500 millones de dólares, y el establecimiento de nuevas asociaciones con fundaciones de la región. En sus relaciones con éstos y otros donantes, el PMA promoverá un interés más activo y constante por su propia labor, lo que conducirá a una financiación periódica y previsible.
41. Un número cada vez mayor de gobiernos receptores están ampliando su asociación con el PMA para poder realizar contribuciones de productos alimenticios locales. En 2008, 38 países receptores —hace cinco años eran 20— aportaron casi 140 millones de dólares, el 2,8% de los recursos totales del Programa. Ésta es otra posible esfera de crecimiento de la financiación. Las buenas cosechas locales y el principio de la vinculación han puesto a los gobiernos en condiciones de realizar contribuciones en especie, a menudo por primera vez. El Gobierno de Bangladesh, por ejemplo, ha sido un importante donante de las operaciones de desarrollo del PMA, mientras que el Gobierno del Pakistán suministró productos alimenticios para las personas desplazadas internamente (PDI) y los refugiados en respuesta a la crisis que se produjo a principios de 2009.
42. Además de los gobiernos donantes receptores, el PMA también está cultivando su relación con los nuevos Estados Miembros de la Unión Europea, los países europeos de menor tamaño, y los países asiáticos, africanos y latinoamericanos. La reciente admisión de la República de Corea como miembro del Comité de Asistencia para el Desarrollo abre perspectivas para establecer una relación más estrecha con el PMA.
43. El PMA tratará de mantener y estrechar aún más las relaciones con los donantes principales. Cuando sea preciso, contribuirá a defender los motivos que justifican la asignación, en el marco de los presupuestos básicos, de contribuciones más cuantiosas, establecidas por ley, para las esferas de la asistencia humanitaria, la seguridad alimentaria y la nutrición. Esto tendrá particular importancia en los casos en que preciso aumentar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), a fin de que el donante se acerque más a los objetivos nacionales declarados.
44. En los reglamentos de muchos organismos de desarrollo se establece que sus presupuestos para ayuda alimentaria se utilizarán sólo para suministrar alimentos. Otras medidas relacionadas con el suministro de asistencia alimentaria y la creación de capacidad nacional que se prevén en el Plan Estratégico se podrían financiar con cargo a partidas diferentes del presupuesto dedicado a la AOD. Podría buscarse apoyo, por ejemplo, de las partidas presupuestarias destinadas a la agricultura y la seguridad alimentaria y podría contemplarse la posibilidad de obtener apoyo de las partidas presupuestarias relativas a la nutrición, la salud o el VIH/sida. El estudio de estas posibilidades será uno de temas de los

debates que el PMA entable con sus donantes, al igual que las posibilidades de avanzar en la aplicación de los principios enunciados en la Declaración de París.

UTILIZAR EFICAZMENTE LOS FONDOS: FLEXIBILIDAD, PREVISIBILIDAD Y PUNTUALIDAD

45. El PMA proseguirá sus gestiones en los distintos frentes relacionados con las condiciones impuestas por los donantes, sobre todo para alcanzar una base de financiación previsible. Aunque el Programa y los donantes ya han hecho algunos progresos al respecto, todavía queda mucho por hacer.
46. Hace tan sólo unos años parecía que la clave para aumentar la flexibilidad era incrementar la proporción de contribuciones en efectivo en lugar de la cantidad de productos, ya que el efectivo es potencialmente el tipo de apoyo más flexible. Varios donantes, entre ellos buena parte de los principales, ahora realizan sus contribuciones solamente en forma de efectivo, con el resultado de que más del 60% de la labor del PMA recibe apoyo por medio de aportaciones de ese tipo. En 2008, el Canadá eliminó toda restricción en el apoyo que presta al PMA, después de que en 2005 hubiera pasado al 50% de apoyo no vinculado.
47. Gracias a esas contribuciones en efectivo, el PMA ha estado en condiciones de comprar cantidades crecientes de productos alimenticios en los países receptores o en otros países en desarrollo. En 2008 compró 2.100 millones de toneladas de alimentos en países en desarrollo, por valor de 1.100 millones de dólares. Las ventajas de las compras locales y regionales son bien conocidas, ya que han originado eficiencias operacionales y servido de estímulo para los mercados de productos básicos en varios países en desarrollo.
48. Se necesitan grandes cantidades de efectivo, no sólo para comprar alimentos sino también para las actividades de asistencia alimentaria del tipo aprobado mediante el Plan Estratégico. La vinculación de las contribuciones en efectivo con contribuciones en especie provenientes de los países en desarrollo donantes es otra de las maneras en que las contribuciones en efectivo pueden permitir al PMA aumentar al máximo los beneficios para las personas que padecen hambre. En 2008, las disposiciones de vinculación permitieron a seis gobiernos realizar contribuciones en especie. Con 12,0 millones de dólares en efectivo se obtuvieron productos alimenticios básicos por valor de 12,6 millones de dólares, que equivalen a 75.800 toneladas de alimentos. Si el efectivo se hubiera utilizado para realizar compras a nivel local o internacional en lugar de emplearlo con arreglo a disposiciones de vinculación, el equivalente en alimentos que hubiera podido obtenerse habría sido de entre 16.000 y 33.000 toneladas.
49. Sin embargo, se aplican restricciones a muchas aportaciones en efectivo, lo que puede restarles flexibilidad. Habida cuenta de la escasez de suministros, efectiva y prevista, en países donde el PMA a menudo adquiere productos alimenticios, es probable que esa pérdida de flexibilidad se convierta en una grave limitación. Pese a que el Programa prefiere realizar compras a nivel local y regional, cuando debe decidir dónde y cómo realizar esas compras el Programa toma en consideración los indicadores de mercado locales o regionales, los objetivos de programación establecidos mediante la iniciativa “Compras en aras del progreso” y el destino de los alimentos distribuidos; así pues, la flexibilidad de la financiación es un aspecto fundamental.
50. Varios donantes de efectivo, aun expresando una firme preferencia por las compras a nivel local y regional, han convenido en que el PMA, de ser necesario, pueda realizar las compras en cualquier lugar. Es ésta una tendencia que se acoge con enorme satisfacción, y

el Programa instará a todos los donantes de efectivo a que se abstengan de imponer restricciones a sus contribuciones. Más concretamente, el PMA tratará de obtener contribuciones en efectivo que puedan utilizarse sea para comprar alimentos sea en medidas de promoción de la seguridad alimentaria conexas, en el marco del Plan Estratégico. Además, el Programa pedirá a los donantes de efectivo que le otorguen la facultad de determinar el lugar y el momento en los que efectuar las compras, en el entendimiento de que, siempre que sea posible, se efectuarán en el país receptor o en la región correspondiente. A más largo plazo, la flexibilización de las restricciones también podría poner al PMA en condiciones de realizar las compras en los momentos del año más apropiados para atender las necesidades previstas, o incluso comprar productos alimenticios para establecer depósitos preventivos de reserva.

51. La previsibilidad aumenta enormemente la utilidad operacional de una contribución, pues permite planificar anticipadamente las compras y los envíos; garantiza el impacto de las intervenciones plurianuales; facilita la gestión de la cadena de distribución, y, si no hay ninguna restricción que lo impida, permite tener acceso a los almacenes de alimentos del PMA o de los gobiernos y utilizar los servicios internos de financiación anticipada.
52. El anuncio de las contribuciones antes o al principio del año civil es una de las formas en que los donantes pueden ayudar enormemente al PMA a utilizar los recursos del mejor modo posible.³ Las contribuciones plurianuales, como las de Australia, el Canadá, los Estados Unidos, la Federación Rusa, Islandia, Luxemburgo y los Países Bajos, que constituyen aproximadamente el 3% de la financiación del PMA, son de incalculable valor, de modo que el Programa tratará de obtener con todos los donantes las posibilidades que ofrece este tipo de arreglos. Incluso una indicación oficiosa de las intenciones del donante, pese a no ser vinculante, es de gran ayuda para que el PMA pueda planificar sus operaciones.
53. También son particularmente valiosas las contribuciones que llegan al principio de una operación, al igual que las destinadas a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI). Aunque a través del CERF se facilita apoyo temprano esencial, normalmente la asignación llega dos meses después de que la emergencia haya comenzado, y es la CRI la que permite al PMA, de ser necesario, suministrar asistencia antes de transcurridas 24 horas.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS EN LOS PAÍSES

54. Conforme los gobiernos nacionales van adquiriendo un mayor grado de identificación con los programas de asistencia al desarrollo y haciéndose responsables de su coordinación, las decisiones dejan de tomarse en las capitales de los países donantes para adoptarse cada vez más sobre el terreno. Este proceso también afecta a las decisiones relativas a la asignación de recursos, que varios donantes, de acuerdo con la Declaración de París, han delegado en sus misiones sobre el terreno. Los fondos comunes han acelerado esta tendencia; algunos se han concebido para un país determinado e incluso en los que se administran de forma centralizada se da gran importancia a las propuestas y las prioridades provenientes del terreno.

³ Esto también es válido para las contribuciones a los distintos fondos de las Naciones Unidas. Por ejemplo, los donantes que no han puesto los fondos a disposición con la suficiente antelación como para facilitar la planificación y la utilización oportuna han socavado la eficacia de los fondos humanitarios comunes.

55. Otros donantes, entre ellos algunos grandes contribuyentes, han mantenido en sus sedes centrales la facultad de asignación de recursos. Además, muchos países donantes carecen de misiones en todos los países en los que trabaja el PMA. Para esos países, el PMA representa a menudo una forma práctica y atractiva de realizar una contribución, especialmente en situaciones de emergencia, en los países donde no disponen de su propia presencia sobre el terreno.
56. Así pues, el PMA debe adoptar un doble planteamiento en sus relaciones con los donantes. Uno de ellos es el habitual, basado en consultas constantes entre la Sede del PMA, las oficinas de enlace y las capitales y misiones permanentes de los donantes; ésta ha sido la base fundamental del entendimiento mutuo, y no se descuidará ni perderá importancia. Al mismo tiempo, sin embargo, el PMA también tiene que suministrar más servicios sobre el terreno a los donantes, entre ellos a sus contribuyentes, a los donantes bilaterales del país en cuestión y a los fondos comunes de las Naciones Unidas. Esto no es algo nuevo para el Programa, ya que buena parte de su personal sobre el terreno lleva ya varios años ocupándose de movilizar recursos, aunque ahora será necesario llevar a cabo esa tarea con un enfoque más integral y sistemático.
57. Una de las primeras medidas que habrá que tomar consistirá en colaborar con los donantes para determinar la forma más eficaz de combinar los contactos dentro de la Sede y los contactos sobre el terreno, de modo que las funciones y responsabilidades resulten claras para todos. Se diseñarán y pondrán en práctica actividades de capacitación para garantizar que un mayor número de funcionarios sobre el terreno posean el conjunto de competencias necesarias para poder ejercer las responsabilidades relacionadas con los recursos. Se definirá el nivel de apoyo apropiado que la Sede deberá prestar en materia de movilización de recursos sobre el terreno, y se establecerán disposiciones para el intercambio de información en tiempo real.
58. En algunos países se necesitará más personal para llevar adelante el diálogo con los donantes nacionales y explicar las funciones que deben desempeñar la asistencia alimentaria, el problema del hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición en el marco de las prioridades gubernamentales, garantizar que el PMA esté bien representado en las reuniones que son la base de una programación coordinada y concordada, y preparar nuevas propuestas con la esperanza de obtener recursos de los fondos comunes.
59. El principal resultado de esa labor es una programación mejor, más coordinada y más dirigida por los países. Aunque la financiación no es el único factor, no deberían subestimarse los costos de transacción que supone llevar a cabo un mayor número de iniciativas sobre el terreno para obtener recursos de donantes más diversificados. Todo esto constituirá un desafío, aunque no resultará más difícil que los otros cambios institucionales que el Programa ha logrado llevar a cabo.

CONCLUSIÓN

60. El PMA debe estar preparado para solicitar un nivel de financiación sin precedentes con el fin de responder a las necesidades de un número creciente de personas que padecen hambre. El Programa prevé que sus donantes principales seguirán respondiendo con generosidad, aunque también reconoce que ellos no pueden ser los únicos responsables en caso de que resulte necesario ampliar la magnitud de sus operaciones.
61. Para lograr su objetivo primordial de proporcionar la financiación para satisfacer las necesidades evaluadas, el PMA deberá dirigir sus gestiones hacia los objetivos siguientes:
 - aumentar al máximo la financiación proveniente de los presupuestos básicos de los donantes, y determinar nuevos canales de financiación;
 - invertir en nuevas asociaciones estratégicas, en particular con las economías emergentes y los nuevos países donantes;
 - aprovechar las oportunidades de obtener apoyo de las fuentes de financiación de múltiples donantes y de los fondos comunes, verticales y temáticos, y
 - fomentar la labor de promoción y movilización de recursos dirigida por los países a través de los gobiernos anfitriones y la inversión en la propia actividad normativa y de promoción del Programa, unida a la movilización de recursos a nivel local.
62. Obtener el apoyo financiero necesario para atender las necesidades que se evalúen es un desafío, aunque no imposible de superar. El PMA tendrá que empeñarse en una movilización de recursos estratégica, para dotar de visibilidad y transparencia a la financiación, y desplegar más esfuerzos, especialmente a nivel de los países y con una variedad de asociados más amplia, para defender la causa de las personas que necesitan su ayuda. El Programa necesitará el apoyo de todos sus donantes y asociados para ir más allá de lo consabido, y pide a la Junta que abogue a favor de una financiación que aporte el máximo grado de flexibilidad y previsibilidad, por ejemplo en forma de contribuciones plurianuales de efectivo.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
AUSAID	Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional
BRIC	Brasil. Federación de Rusia, India y China
CAADP	Programa de desarrollo integral de la agricultura en África
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CERF	Fondo central para la acción en casos de emergencia
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FITTEST	Equipo de intervención rápida para emergencias en apoyo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones
GFRP	Programa de respuesta a la crisis mundial de los alimentos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
PDI	Persona desplazada internamente
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
VFF	Mecanismo de financiamiento para países vulnerables