

Función del PMA en el medio urbano

Proyecto de política



Segunda consulta oficiosa

27 de abril de 2018

**Programa Mundial de Alimentos
Roma (Italia)**

Contexto

1. La rápida expansión de la urbanización es de todas las “megatendencias” la que tendrá mayor repercusión en las actividades de desarrollo a nivel mundial¹. Más de la mitad de la población del planeta ya vive en ciudades y centros urbanos², aun así, la urbanización se intensificará considerablemente en el transcurso de la próxima generación. Esto significa que de aquí a 2050 casi dos terceras partes de la población mundial vivirá en ciudades³. Esta expansión del crecimiento urbano tendrá lugar principalmente en países de ingresos medianos y, sobre todo, en países de bajos ingresos⁴. Esta tendencia también tiene aspectos positivos; de mantener su trayectoria actual, la urbanización impulsará el crecimiento macroeconómico y mejorará con ello la vida de millones de personas. Los beneficios de esta tendencia resultan evidentes cuando constatamos que la *prevalencia* de la pobreza y el hambre en el medio urbano es generalmente más baja que en las zonas rurales.
2. Aun así, la celeridad y la manera desordenada que caracterizan la expansión urbana crean dificultades. El fenómeno de la urbanización se asocia con un aumento de las desigualdades sociales y muchas personas que viven en barrios marginales no tienen acceso a viviendas asequibles ni a servicios básicos⁵. Por otra parte, la expansión urbana invade tierras productivas y tiene repercusiones negativas en los ámbitos económico, social y medioambiental no solo en las inmediaciones de la periferia de las ciudades y los centros urbanos, sino también en las zonas rurales del interior. La dinámica actual también está propiciando la concentración espacial del riesgo, conforme aumenta la densidad demográfica en entornos urbanos sin apenas planificación y muy expuestos a los riesgos naturales. Además de todo esto, en muchas partes del mundo la infraestructura urbana y los servicios sociales básicos soportan una carga adicional debido a la creciente afluencia de personas obligadas a desplazarse para buscar refugio en ciudades y centros urbanos⁶. Tomadas en su conjunto, estas dificultades llevarán a que los *números absolutos* de personas afectadas por la pobreza y el hambre en las zonas urbanas superen los de las personas que viven en las zonas rurales.
3. Estas tendencias indican de manera inequívoca que los países no podrán alcanzar las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 sobre la erradicación del hambre, a menos que consigan importantes avances respecto del ODS 11, a saber, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles⁷. En la misma línea, el medio urbano solo será inclusivo, seguro, resiliente y sostenible cuando en las políticas, las estrategias y los programas se tengan plenamente en cuenta las consecuencias de la urbanización rápida en la alimentación y la nutrición. La Agenda 2030 reconoce expresamente en su formulación que existe una relación recíproca entre los distintos ODS, lo cual brinda la oportunidad de asegurar que las cuestiones se aborden de manera coherente mediante la adopción de enfoques multisectoriales e integrados. Asimismo, se han incorporado aspectos relativos al medio urbano en varios instrumentos y procesos normativos importantes de ámbito mundial. Por ejemplo, en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres se aboga por hacer mayor hincapié en la resiliencia de las ciudades, mientras que en el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático se reconoce que una buena gestión del proceso de urbanización puede facilitar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

¹ Informe del Comité de Alto Nivel sobre Programas del sistema de las Naciones Unidas, presentado en su 33º período de sesiones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 16 y 17 de marzo de 2017 (CEB/2017/4).

² Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “World Urbanization Prospects: The 2014 Revision”.

³ *Idem*.

⁴ La combinación de tres factores principales impulsa el fenómeno de la urbanización: 1) el crecimiento demográfico natural; 2) la migración del campo a la ciudad, y 3) la reclasificación de los límites administrativos.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), “World Cities Report 2016”. Según las estimaciones de ONU-Hábitat, la proporción de población urbana que vive en barrios marginales en el mundo en desarrollo se redujo del 46,2 % en 1990 al 29,7 % en 2014. Sin embargo, estas estimaciones también indican que el número absoluto de esta población está aumentando, dado que en 2014 vivían en estos barrios más de 880 millones de personas, frente a los 689 millones de 1990.

⁶ Según estimaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), más del 60 % de todos los refugiados vive actualmente en entornos urbanos.

⁷ ODS 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.”

4. En el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) de 2016, los Jefes de Estado y de Gobierno y otros representantes gubernamentales aprobaron la “Nueva Agenda Urbana”, un programa pionero que representa el consenso mundial sobre cómo promover la Agenda 2030 en ciudades y centros urbanos. En la Nueva Agenda Urbana se reconoce que la seguridad alimentaria y la nutrición son consideraciones fundamentales en un mundo donde la urbanización crece con rapidez y se ponen de relieve las formas de vulnerabilidad de los grupos particularmente marginados, incluidas las personas que viven en asentamientos informales (en lo sucesivo denominados “barrios marginales urbanos”). En el marco de dicha Agenda los países se comprometen, entre otras cosas, a mejorar el acceso a los servicios sociales básicos de los grupos marginados que viven en zonas urbanas así como las condiciones de vida en los barrios marginales urbanos promoviendo su integración en la vida social, económica y política de las ciudades, y al tiempo redoblar los esfuerzos por mejorar los vínculos entre el medio urbano y el medio rural mediante la adopción de medidas como el fortalecimiento de los sistemas alimentarios. Al mismo tiempo, la Nueva Agenda Urbana reconoce la necesidad urgente de reducir el riesgo de desastres en las zonas urbanas y de hacer extensivo el apoyo a las ciudades y los centros urbanos que se ven desbordados por la gran afluencia de personas desplazadas por la fuerza.

Colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma en la esfera de las problemáticas urbanas

Antes y en el transcurso de la conferencia Hábitat III celebrada en octubre de 2016, los tres organismos con sede en Roma (el PMA, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA] y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]) aunaron fuerzas para organizar actos de alto nivel y difundir mensajes conjuntos con el fin de hacer hincapié en la importancia de construir ciudades y centros urbanos sostenibles en los que no haya hambre ni malnutrición. Estas iniciativas conjuntas hicieron posible que la seguridad alimentaria y la nutrición en el medio urbano ocupen ahora un lugar destacado en la “Nueva Agenda Urbana”.

Sobre la base de estas iniciativas, los organismos con sede en Roma, junto con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), organizaron actos conjuntos en el marco del noveno Foro Urbano Mundial, celebrado en febrero de 2018, en los que se puso de relieve la estrecha relación que existe entre el ODS 2 (Poner fin al hambre) y el ODS 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles).

-
5. Una vez instaurado el marco normativo mundial, los Estados y sus asociados para el desarrollo deben centrar su atención en cómo ponerlo en práctica sobre el terreno. En contextos donde los recursos sean muy limitados o que se hayan visto afectados por grandes crisis podría ser necesario un aumento temporal de las capacidades. Los países necesitarán también apoyo a largo plazo para asegurar que sus políticas, estrategias y programas tengan en cuenta la importancia de la seguridad alimentaria y la nutrición y se adecuen a los contextos urbanos. Aunque no existe una definición universal del término “urbano”, todas las ciudades y centros urbanos comparten determinadas características⁸ que comprenden una serie de características físicas (como límites municipales establecidos, el medio urbanizado, una concentración relativamente alta de estructuras administrativas, la creación de servicios e infraestructuras esenciales) y otras características sociales (diversidad socioeconómica y cultural relativamente amplia, vínculos sociales debilitados y evolución de las normas de género). También la economía es muy diferente en las zonas urbanas, donde su base es casi exclusivamente monetaria y es más sensible a las tendencias económicas regionales y mundiales. Por otra parte, los medios de subsistencia de los habitantes urbanos suelen depender más directamente del capital humano y financiero que del capital natural y físico.

⁸ Esta falta de definición no debería, sin embargo, considerarse un obstáculo para la labor del PMA. A la espera de que los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprueben una definición universal del término “zonas urbanas”, el PMA seguirá alineándose con las prácticas nacionales para fines operacionales.

6. En este marco más amplio, también los enfoques y las herramientas deberán tener en cuenta las características propias de los barrios marginales urbanos. Cabe mencionar aquí las condiciones de precariedad residencial de sus habitantes, es decir, la falta de un régimen de propiedad seguro, lo que significa que estas personas suelen ser desalojadas y reubicadas de manera aleatoria. También incluye el hacinamiento y, por lo general, la falta de acceso a los servicios básicos necesarios, como la sanidad, la educación y el agua potable. Los habitantes de los barrios marginales urbanos suelen depender en gran medida de sistemas alimentarios no estructurados, como el comercio ambulante, y de medios de subsistencia informales, como el trabajo a jornal no cualificado y las tareas domésticas. Para colmo de males, el carácter informal inherente a los barrios marginales impide a menudo que en los marcos oficiales de gobernanza se reconozca la existencia de estos barrios, creando un vacío que puede ser ocupado por estructuras informales como el crimen organizado. En algunos países, estas circunstancias están generando altos índices de violencia urbana y, en particular, situaciones que amenazan la integridad de mujeres y niñas.

Reflexiones sobre la labor del PMA en entornos urbanos

7. La política sobre inseguridad alimentaria en las zonas urbanas adoptada por el PMA en 2002 refleja cómo era entonces el Programa. Así, por ejemplo, la política es anterior a la transición institucional del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, que quedó plasmada en su Plan Estratégico para 2008-2013, y a su subsiguiente alineación con el programa mundial de desarrollo, como se define en el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021. Por otra parte, en ella no se reflejan determinadas esferas de competencias especializadas y herramientas que el Programa ha adquirido durante estos últimos años y que son especialmente idóneas para los contextos urbanos, como las plataformas digitales (por ejemplo, el Sistema de gestión de las operaciones en efectivo [SCOPE]), los medios basados en la telefonía móvil (como el sistema móvil de análisis y cartografía de la vulnerabilidad) y las transferencias de base monetaria.

Rápido crecimiento demográfico en las zonas urbanas tras el terremoto de Haití

En enero de 2010 un terremoto de gran intensidad sacudió Haití y causó enormes destrozos por todo el país. Las zonas urbanas y periurbanas fueron las más necesitadas de asistencia humanitaria debido a su alta densidad demográfica y a mala calidad de las construcciones.

En consecuencia, el PMA aumentó la escala de sus operaciones en Puerto Príncipe y otras ciudades. Durante los meses siguientes al terremoto, socorrió a más de 4 millones de personas mediante la prestación de asistencia alimentaria general para salvar vidas.

8. Desde el punto de vista programático, el PMA ha supervisado en estos últimos años una ampliación considerable de su cartera de proyectos destinados a las zonas urbanas. Este aumento se ha visto impulsado, en buena medida, por una serie de acontecimientos dramáticos que han provocado niveles sin precedentes de necesidades humanitarias en ciudades y centros urbanos de distintas partes del mundo. El primero de estos acontecimientos fue la crisis mundial del precio de los alimentos en 2008, que afectó de manera desproporcionada a los pobres de las zonas urbanas, millones de los cuales de repente se vieron incapaces de obtener alimentos nutritivos en cantidades suficientes a través de sus canales de comercialización habituales. Durante esta crisis se produjo un brote de protestas violentas y de disturbios en muchas partes del mundo, lo que llevó a numerosos países a solicitar al PMA por primera vez que ampliara urgentemente la escala de sus operaciones en el medio urbano. A esta crisis siguió una serie de desastres naturales que afectaron a entornos urbanos en todo el mundo, comenzando por el terremoto de Haití en 2010, al que siguieron el tifón que azotó Filipinas en 2013 y los terremotos que sacudieron Nepal y el Ecuador en 2015 y 2016, respectivamente. La pandemia provocada por el virus del Ébola en África Occidental en 2014 y 2015 también tuvo fuertes repercusiones en la población urbana. En todas estas situaciones dramáticas, el PMA se situó a la cabeza de las intervenciones de la comunidad internacional.

9. Durante el mismo período, el PMA ha debido hacer frente al creciente número de personas desplazadas por la fuerza que buscan refugio en zonas urbanas. En el contexto de la crisis de los refugiados sirios, el Programa aplica desde hace años en el medio urbano programas de gran alcance en países como Turquía, el Líbano y Jordania⁹. Asimismo, se ha visto obligado a atender las necesidades de las personas desplazadas internamente en numerosos países, como el Afganistán, Nigeria y Sudán del Sur. Por otra parte, el PMA ha prestado asistencia a los habitantes de las zonas urbanas que se han visto directamente afectadas por el conflicto y la violencia. En su labor en países afectados por conflictos, como el Iraq, la República Árabe Siria y el Yemen, el Programa ha tenido que buscar nuevas vías para prestar asistencia a la población atrapada en centros urbanos sitiados y operar a través de los frentes que cruzan las ciudades.

Por primera vez el PMA lanza alimentos desde gran altitud sobre la populosa ciudad de Deir Ezzor

Cuando la ciudad de Deir Ezzor quedó incomunicada por tierra tras el asedio de grupos militantes, unos 100.000 sirios se vieron atrapados en su ciudad natal sin acceso a alimentos, agua ni electricidad. En respuesta a esta situación, el PMA llevó a cabo una operación de lanzamiento de alimentos desde gran altitud, que fue la primera en la historia de la asistencia humanitarias en casos de emergencia. De este modo pudo suministrar alimentos indispensables para salvar vidas y prestar asistencia humanitaria de otro tipo a la población urbana que se encontraba en circunstancias muy difíciles ante la inestabilidad de la situación de seguridad y el cambio constante de los frentes de combate.

10. Para velar por que el diseño de esta nueva política se fundamente en la experiencia que el PMA ha acumulado durante sus pasadas operaciones en contextos urbanos, el Programa ha encargado un metanálisis independiente de todas las evaluaciones de dichas operaciones. Entre las principales enseñanzas extraídas de dicho análisis cabe destacar las siguientes: la conveniencia de reforzar las capacidades locales pero no de reemplazarlas; la necesidad de superar la división entre la asistencia humanitaria y la ayuda para el desarrollo; la necesidad de tener en cuenta la complejidad y la interconexión del entorno urbano, incluidas las necesidades multisectoriales; la necesidad de velar por un desglose suficiente de los datos y de seleccionar enfoques debidamente adaptados al contexto urbano, y la importancia de comprender la relevancia que tienen los medios de subsistencia urbanos no estructurados.

Finalidad

11. Esta política, tal como se define en el presente documento¹⁰, cumplirá tres propósitos. El primero y más importante es el compromiso del PMA de redoblar su atención a las problemáticas urbanas y, teniendo en cuenta la experiencia acumulada y el aumento de las necesidades, ayudar a los países a hacer realidad su visión y sus planes para 2030, tal como se establece en el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021. En este sentido, la política define cómo la intervención del PMA en el medio urbano puede contribuir al logro del ODS 2 (Poner fin al hambre) y el ODS 17 (Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible).

⁹ En febrero de 2017 el PMA prestó asistencia en el Líbano, Jordania, Turquía, el Iraq y Egipto a casi 1,9 millones de refugiados, de los que, según las estimaciones, 1,7 millones vivían fuera de los campamentos y en su gran mayoría en entornos urbanos.

¹⁰ La presente política sustituye la política del PMA en materia de inseguridad alimentaria en el medio urbano de 2002 (WFP/EB.A/2002/5-B). Para velar por que el diseño de esta nueva política se fundamente en la experiencia que el PMA ha acumulado durante sus pasadas operaciones en contextos urbanos, el Programa ha encargado un metanálisis independiente de todas las evaluaciones de dichas operaciones. Entre las principales enseñanzas extraídas de dicho análisis cabe destacar las siguientes: la conveniencia de reforzar las capacidades locales pero no de reemplazarlas; la necesidad de superar la división entre la asistencia humanitaria y la ayuda para el desarrollo; la necesidad de tener en cuenta la complejidad y la interconexión del entorno urbano, incluidas las necesidades multisectoriales; la necesidad de velar por un desglose suficiente de los datos y de seleccionar enfoques debidamente adaptados al contexto urbano, y la importancia de comprender la relevancia que tienen los medios de subsistencia urbanos no estructurados.

12. En segundo lugar, dado el carácter indivisible de los ODS, la política refleja hasta qué punto los progresos realizados hacia el logro de los ODS 2 y 17 serán imprescindibles para alcanzar otras metas del ODS 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) y promover la Nueva Agenda Urbana.
13. En tercer lugar, la política explica resumidamente cómo la labor que realiza el PMA en el marco de los ODS 2 y 17 contribuirá al logro de otros objetivos de la Agenda 2030, en particular los ODS 1 (Poner fin a la pobreza), 5 (Lograr la igualdad entre los géneros), 12 (Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles) y 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas y crear instituciones eficaces).

Principios rectores

14. En el marco de su acción en el medio urbano, el PMA se ha marcado los siguientes objetivos.
 - i) **Establecer asociaciones proactivas con las entidades pertinentes.** Las zonas urbanas suelen estar bajo la supervisión de las autoridades municipales¹¹, y dada la función esencial que estas desempeñan, el PMA intensificará su colaboración con dichas autoridades sin abandonar su intervención a nivel nacional. Al mismo tiempo, existen otros agentes clave entre los que se incluyen el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil¹². En el sistema de las Naciones Unidas hay organismos que cuentan con amplias competencias pertinentes al medio urbano, entre los que se incluyen ONU-Hábitat y los otros organismos con sede en Roma. El PMA no escatimará esfuerzos para entablar un diálogo y establecer asociaciones con dichos agentes que potencien y aceleren el avance hacia el logro de los objetivos de la Agenda 2030.
 - ii) **Atender en primer lugar las necesidades de los más rezagados.** Las crisis humanitarias afectan cada vez más a las zonas urbanas, que albergan por lo general a un gran número de personas en situación vulnerable, así como dinámicas socioeconómicas muy complejas e inestables. A partir de estas constataciones, el PMA se valdrá de análisis eficaces y ejercicios rigurosos de selección de beneficiarios y de verificación para dar prioridad a la población más desfavorecida, entre otros medios, examinando factores como la edad, el género y la diversidad¹³ y adoptará medidas para velar por que este enfoque promueva la transformación de las relaciones de género.
 - iii) **Fortalecer las capacidades a todos los niveles y asumir la implementación directa solo en caso necesario.** Las zonas urbanas suelen ser de fácil acceso para los gobiernos y albergan numerosas organizaciones locales con presencia permanente sobre el terreno. El PMA procurará fomentar la resiliencia de estas estructuras y solo asumirá directamente la ejecución de los programas cuando dichas estructuras den muestras de estar desbordadas o cuando se revelen nuevas carencias que deban subsanarse¹⁴.
 - iv) **Reforzar la cohesión social.** Las zonas urbanas se caracterizan por una cohesión social más débil que en el medio rural y por las divisiones que provocan las diferencias sociales, que pueden ser de carácter socioeconómico, étnico o religioso. El PMA hará lo posible para tener en cuenta en sus intervenciones las situaciones de conflicto, no causar ningún daño y respetar los principios humanitarios y, en la medida de lo posible, apoyar la transición hacia el desarrollo y la paz¹⁵.

¹¹ Estas denominaciones pueden variar en función del país de que se trate. Los términos utilizados más comúnmente en español son municipios y consejos.

¹² La colaboración del PMA con el sector privado en el medio urbano se llevará a cabo de conformidad con la estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado para 2018-2022, que se encuentra actualmente en fase de elaboración y que se prevé presentar para aprobación a la Junta en su período de sesiones anual de 2018.

¹³ La diversidad comprende factores como origen étnico, nacionalidad, religión y discapacidad. El principio rector II se impulsará de conformidad con las políticas del PMA en materia de género (WFP/EB.A/2015/5-A) y de protección humanitaria (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

¹⁴ Como ejemplo cabe mencionar la prestación de asistencia a los refugiados en el medio urbano en un marco de protección internacional más amplio.

¹⁵ Esto se hará de conformidad con la política expuesta en el documento titulado “El papel del PMA en materia de consolidación de la paz en situaciones de transición” (WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1).

Principales orientaciones normativas

15. De conformidad con el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, el compromiso del PMA en las zonas urbanas se centrará en alcanzar las metas de ocho ODS, cuatro de las cuales corresponden al ODS 2 y otras cuatro al ODS 17. Asimismo, el PMA se basará en la Nueva Agenda Urbana para asegurar que su acción en este medio se contextualice debidamente y sea plenamente coherente con los enfoques y las actividades de los otros agentes que operan en el mismo espacio, al tiempo que contribuye a los esfuerzos orientados al logro de los ODS bajo la dirección de terceros.
16. La función principal del PMA en las zonas urbanas consiste en intervenir de una manera eficaz en situaciones de emergencia —ya sea asumiendo directamente la ejecución o bien fortaleciendo las capacidades del país—, compaginar su actuación con iniciativas de desarrollo a largo plazo y prestarles apoyo. Tras reconocer que un número creciente de crisis urbanas son desencadenadas por conflictos que pueden prolongarse en el tiempo, el PMA ha adoptado un enfoque que promueva la interconexión de distintas esferas de modo que en su programación la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz estén interconectadas y se refuercen mutuamente para poder así prevenir y resolver mejor las crisis que afectan a los contextos urbanos. Por otra parte, en las zonas urbanas existen graves formas de vulnerabilidad estructural subyacente que habrá que superar adoptando medidas para el fomento de la resiliencia y realizando inversiones estratégicas a largo plazo en las que el país se implique de lleno.

ODS 2 (Poner fin al hambre)¹⁶

Acceso de todas las personas a los alimentos (meta 1 del ODS 2)¹⁷

17. El acceso de las personas a los alimentos en las zonas urbanas deriva casi por completo de las compras en los mercados, lo que significa que la seguridad alimentaria de los hogares depende principalmente de su poder adquisitivo. Los bajos e inestables ingresos de la población urbana le impiden a menudo seguir una dieta sana, saludable y nutritiva, una situación que se agrava mucho cuando sobreviene una crisis económica o algún otro desastre. Para abordar este problema el PMA apoyará las iniciativas encaminadas a elevar y estabilizar los ingresos en los hogares urbanos más pobres y mejorar así su acceso a alimentos nutritivos. Esta medida podría suponer ayudar a los gobiernos a incorporar a la población urbana pobre en las redes de protección social u otros instrumentos de este tipo, como las comidas escolares. Otra posibilidad sería participar en iniciativas de capacitación en oficios o desarrollo de microempresas con miras a empoderar a los cabezas de familia de los hogares urbanos pobres o mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes marginados. El PMA promoverá estas iniciativas y velará por que los participantes reciban transferencias condicionadas.
18. Para complementar esta labor, el PMA apoyará iniciativas encaminadas a mejorar la disponibilidad de alimentos a precios asequibles en los vecindarios de ingresos bajos, en particular después de una crisis económica importante o cualquier otro desastre. Este apoyo podría incluir ofrecer incentivos comerciales a los pequeños comerciantes de productos alimenticios para que abran nuevos puestos de venta en asentamientos no estructurados, ya sea vinculándolos a las redes de seguridad oficiales en las que se utilizan los cupones o bien ampliando la demanda de sus productos mediante la prestación de asistencia selectiva a los hogares urbanos pobres en forma de transferencias de base monetaria.

¹⁶ ODS 2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

¹⁷ Meta 1 del ODS 2: “Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.”

Apoyo del PMA al comercio minorista de la ciudad de Alepo

Una de las consecuencias de la crisis siria ha sido la destrucción de muchas panaderías en la ciudad de Alepo, privando a numerosas familias de alimentos suficientes. Dada la función esencial del pan en la dieta local, el PMA ha incluido en su intervención un proyecto de panificación a gran escala en la ciudad de Alepo, donde las personas pueden acceder más fácilmente a las instalaciones necesarias para cocer el pan, a las que el Programa suministra el combustible necesario. Los asociados del PMA destinan sus cuotas de harina de trigo a algunas panaderías privadas que han sido contratadas para hornear el pan, y el PMA corre con todos los gastos de producción y transporte. El proyecto de panificación ha permitido consumir pan a miles de personas afectadas por el hambre y, al mismo tiempo, ha creado oportunidades de empleo. A mediados de 2017, el pan fabricado gracias al proyecto del PMA representaba el 30 % de la producción total de la ciudad de Alepo.

19. Cuando sobrevengan grandes crisis que supongan una sobrecarga para las estructuras nacionales y municipales, el PMA subsanará el déficit asumiendo directamente la ejecución de intervenciones de emergencia bien calibradas. En contextos de desastres naturales, es probable que el PMA centre su atención en una intervención oportuna y se retire tan pronto como sea posible, no sin antes haber planificado un traspaso minucioso de las actividades a las autoridades nacionales u otros agentes. En situaciones de crisis prolongadas, por otra parte, su labor incluirá con toda probabilidad enfoques de varios niveles que combinen la ayuda humanitaria con medidas paralelas para ayudar a la población en situación de vulnerabilidad a llegar a ser gradualmente más autosuficiente en materia de seguridad alimentaria y nutrición¹⁸. Si surte efecto, este tipo de enfoque propiciaría una reducción progresiva de la asistencia humanitaria a medida que aumenten las actividades de fomento de la autosuficiencia, sentando así las bases para el desarrollo a largo plazo.

*Poner fin a la malnutrición (meta 2 del ODS 2)*¹⁹

20. La malnutrición suele ser más compleja en el medio urbano y las estadísticas a menudo ocultan su alta prevalencia entre las poblaciones urbanas. La urbanización supone en muchos casos tener que cambiar de hábitos alimentarios (la denominada “transición nutricional”), lo cual, unido a la creciente desigualdad social, puede dar lugar a la triple carga que representan la desnutrición, las carencias de micronutrientes y el sobrepeso u obesidad, síntomas que se asocian con una serie de enfermedades no transmisibles. En las situaciones de emergencia, el PMA deberá emprender intervenciones multisectoriales bien coordinadas que tenga en cuenta los factores alimentarios y no alimentarios causantes de la desnutrición e incluyan medidas relativas al agua, el saneamiento, la higiene y la salud. En estas operaciones será necesaria la colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas que tengan competencias especializadas complementarias en la materia, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
21. El PMA deberá asimismo encontrar vías innovadoras para prestar asistencia a las personas más expuestas al riesgo de sufrir dos o más formas de malnutrición, para lo cual tal vez habría que ayudar a los gobiernos a incluir en sus principales redes de protección social en el medio urbano alguna forma de ayuda adicional, directa o indirecta, para los hogares en los que haya miembros vulnerables desde el punto de vista nutricional, como mujeres gestantes y lactantes, niños de pecho y de corta edad, chicas adolescentes y enfermos crónicos. Esta medida tendrá una importancia decisiva para impedir que la malnutrición durante los primeros 1.000 días de vida cause daños irreparables debilitando así el capital humano. Según el contexto y el diseño de la red de seguridad en cuestión, esta medida podría incluir el enriquecimiento de los productos alimenticios transferidos, el aumento del importe de la transferencia de base monetaria, la

¹⁸ En los asentamientos de refugiados, este enfoque se basará en la estrategia conjunta PMA/ACNUR para el fortalecimiento de la autosuficiencia en materia de seguridad alimentaria y nutrición en situaciones prolongadas de refugiados (<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-000009706/download/>).

¹⁹ Meta 2 del ODS2: “Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.”

combinación de transferencias de base monetaria con un producto alimenticio nutritivo especializado o la vinculación de la red de seguridad con servicios complementarios, como la atención de la salud materna y la vigilancia del crecimiento infantil.

22. También podría suponer una intervención, basada en el respeto de determinados principios, en sectores que hagan un uso intensivo del trabajo no cualificado de mujeres en edad reproductiva, como el sector de la confección. El objetivo de esta intervención podría ser crear entornos de trabajo en los que se atiendan las formas de vulnerabilidad nutricional de las mujeres y las personas a su cargo. Se podría prestar apoyo a las entidades pertenecientes a estos sectores, por ejemplo, para que pongan en marcha iniciativas de responsabilidad social empresarial que faciliten el acceso de las trabajadoras y las personas a su cargo a redes de seguridad que incluyan la dimensión nutricional y a cuidados infantiles de calidad. Esta labor se abordará necesariamente en asociación con agentes que ya estén familiarizados con el sector de la confección y el programa de trabajo decente, en especial con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mientras que el PMA aportaría sus capacidades técnicas especializadas en enfoques alimentarios para velar por la nutrición.

Mejora de la nutrición en ciudades del Ecuador mediante las redes de protección social que permiten intervenir ante las crisis

Cuando el terremoto de 2016 sacudió las ciudades y los centros urbanos situados en la parte septentrional del litoral ecuatoriano, el PMA complementó los esfuerzos del Gobierno proporcionando transferencias de base monetaria a través de la ya existente red de protección social estatal para intervenir ante crisis. Durante los preparativos, el PMA veló por que en esta red se tuviera en cuenta la nutrición, para lo que alcanzó un acuerdo con el Gobierno sobre la lista de productos nutricionalmente equilibrados que se distribuirían a través de la red en caso de emergencia. Después del terremoto, el PMA difundió mensajes sobre nutrición para informar sobre alimentos nutritivos, diversidad del régimen alimentario, almacenamiento de alimentos e higiene.

23. Al mismo tiempo, el PMA deberá velar por que la asistencia alimentaria que presta no contribuya involuntariamente a agravar los problemas del sobrepeso y la obesidad. En este sentido, podría ser necesario comprender mejor el concepto preponderante de “entorno alimentario urbano” y modificar los hábitos de los consumidores para promover un cambio en las preferencias de consumo que sustituya la popular “comida basura” por alimentos saludables. Para ello, quizá el PMA tendría que complementar la asistencia alimentaria que proporciona con actividades de comunicación sobre regímenes alimentarios saludables y ejercicio físico destinadas a promover cambios sociales de comportamiento, adaptadas a las necesidades y que tengan en cuenta las cuestiones de género. Podría ser preciso asimismo colaborar con los gobiernos y el sector privado en la formulación de políticas en materia de publicidad, etiquetado, comercialización, enriquecimiento de los alimentos y establecimiento de precios. Todos los programas para mejorar la nutrición en el medio urbano tendrían que basarse en un análisis sólido de la disponibilidad y asequibilidad de una dieta saludable, así como de los obstáculos que deben superar los distintos grupos destinatarios para consumir un régimen alimentario adecuado²⁰.

Productividad e ingresos de los pequeños productores (meta 3 del ODS 2)²¹

24. Los pequeños agricultores producen la mayor parte de los alimentos que se consumen en los países de bajos ingresos, pero apenas están integrados en las principales cadenas de valor que abastecen a las zonas urbanas. Esta situación limita el volumen global de los productos que llegan a las zonas urbanas, con el consiguiente aumento de los precios en esos mercados. El PMA, reconociendo este problema y la importancia decisiva de los vínculos entre el medio rural y el

²⁰ Esto se hará de conformidad con la política del PMA en materia de nutrición (WFP/EB.1/2017/4-C).

²¹ Meta 3 del ODS 2: “Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.”

medio urbano, reforzará su colaboración en el medio rural con los otros organismos con sede en Roma para que los pequeños agricultores dispongan de las capacidades necesarias en las esferas de la manipulación después de la cosecha y la elaboración de productos y tengan acceso al mismo tiempo a servicios básicos de acopio, almacenamiento y transporte. Sobre la base de sus iniciativas “Compras para el progreso” (conocida también como “P4P”) y “Alianza entre las explotaciones agrícolas y el mercado”, el PMA también podría elaborar sistemas que mejoren el acceso de los pequeños agricultores a la información sobre los mercados, entre otros medios, a través de la tecnología de la telefonía móvil.

25. En los alrededores de las ciudades pueden crearse oportunidades para que el PMA ayude a los pequeños agricultores a acceder al mercado de productos frescos, como frutas y hortalizas, que se benefician de cadenas de valor más cortas. Para ello podría ser necesario colaborar con el sector privado con miras a reforzar el abastecimiento de insumos, mejorar la cadena del frío y garantizar a los productores un acceso fiable a servicios financieros adecuados, incluidos los créditos y el seguro.
26. En el ámbito de las ciudades y centros urbanos, el PMA también podría ayudar a los países a aprovechar el potencial inexplorado de la agricultura urbana. Estos esfuerzos se centrarán en mejorar la diversidad del régimen alimentario mediante el cultivo de alimentos ricos en nutrientes, como frutas y hortalizas, que pueden cultivarse en espacios limitados. Haciendo uso de su Acelerador de Innovaciones, por ejemplo, el Programa podría aplicar en mayor escala modelos de producción innovadores, como los cultivos hidropónicos. Esta labor se llevaría a cabo en estrecha cooperación con la FAO, que cuenta con amplias competencias especializadas en la prestación de apoyo a los centros urbanos en materia de elaboración de políticas alimentarias en el medio urbano.

Mejora de la nutrición en los barrios marginales de Lima gracias a la hidroponía

Mediante su Acelerador de Innovaciones de Múnich (Alemania), el PMA ha comenzado a dotar a mujeres vulnerables que viven en los barrios marginales de Lima (Perú) con los conocimientos y las herramientas necesarios para el cultivo de hortalizas mediante la técnica de la hidroponía.

El cultivo hidropónico de alimentos permite economizar recursos y es muy eficaz en función de los costos porque requiere menos agua y espacio que la explotación agrícola tradicional. Las comunidades urbanas donde se aplica esta técnica han mejorado su acceso a hortalizas frescas, lo cual repercute en su estado nutricional, y las mujeres que las cultivan se benefician de unos medios de subsistencia más seguros. Atendiendo al interés manifestado por las autoridades que desean su expansión, la iniciativa se está llevando más allá de los barrios marginales donde comenzó.

Sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos (meta 4 del ODS 2)²²

27. El fenómeno de la urbanización es el causante de la expansión, no solo rápida sino también algo desordenada, de los sistemas alimentarios. Los países que no gestionen eficazmente esta expansión podrían llegar a encontrarse en trayectorias de desarrollo no sostenible, lo que tendrá graves repercusiones a largo plazo en la seguridad alimentaria y el estado nutricional de su creciente población urbana. Para prevenirlo, el PMA contribuirá a los esfuerzos de los países para lograr que sus mercados de alimentos en el medio urbano se expandan de una manera sostenible desde el punto de vista medioambiental²³.

²² Meta 4 del ODS 2: “Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.”

²³ Esto se hará de conformidad con las políticas del PMA en materia de cambio climático (WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1) y en materia de medio ambiente (WFP/EB.1/2017/4-B/Rev.1).

28. Esto podría incluir, entre otras, iniciativas para mejorar la gestión de los recursos naturales en las principales cadenas de producción, que el PMA podría apoyar con sus actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos. Por ejemplo, el Programa ayuda a restablecer los paisajes degradados promoviendo la reforestación, al tiempo que permite a los hogares tener acceso a transferencias condicionadas de alimentos o de base monetaria. Estas iniciativas tendrán el beneficio añadido de abordar la falta de oportunidades para generar ingresos en el medio rural, que es uno de los principales factores adversos que impulsan la migración del campo a la ciudad. Asimismo, podrían ser necesarias otras iniciativas destinadas a optimizar las cadenas de suministro de alimentos y a reducir al mínimo la contribución de estas a las emisiones de carbono, en cuyo caso serían necesarias inversiones estratégicas en los eslabones intermedios críticos²⁴ de las cadenas de valor alimentarias, que es donde se concentran principalmente las asociaciones, los programas y las capacidades del PMA. Estos eslabones suelen estar ubicados en ciudades y centros urbanos de tamaño pequeño y mediano, que es precisamente donde con toda probabilidad más crecerá la población urbana²⁵. El PMA podría apoyar este tipo de actividades estrechando su colaboración con el sector privado para ampliar la escala de la infraestructura necesaria, como instalaciones para la molienda, la elaboración de alimentos y el almacenamiento de los productos.

Vínculos entre los pequeños agricultores y los molineros de harina en las ciudades afganas

El PMA, en colaboración con el Gobierno del Afganistán, trabaja con cuatro molinos de harina de gran capacidad para aumentar su producción de harina enriquecida elaborada a base de trigo producido por agricultores afganos. Los molinos están situados estratégicamente en varias ciudades repartidas por el país, y los molineros reciben capacitación sobre calidad e inocuidad de los alimentos, además del equipo y el material necesarios. El PMA compra desde 2015 harina enriquecida para destinarla a sus actividades de distribución general de alimentos. Los molineros que producen la harina para el PMA están obligados a comprar como mínimo el 40 % de su trigo a productores locales, fomentando así los medios de subsistencia de los pequeños agricultores.

-
29. En los casos en que grandes crisis hayan alterado los sistemas alimentarios, el PMA aprovechará sus operaciones de asistencia alimentaria para subsanar cualquier interrupción de los sistemas²⁶. Por ejemplo, en situaciones en las que un desastre natural haya interrumpido la actividad de los mercados locales de alimentos, en su intervención inicial el PMA utilizará asistencia en especie y, en cuanto tenga ocasión, pasará a un enfoque basado en el mercado para crear incentivos que animen a los comerciantes a retomar sus actividades comerciales habituales.
30. Entretanto, los países deberán hacer frente a las prácticas de consumo no sostenibles, cada vez más extendidas entre las poblaciones urbanas en crecimiento, sin olvidar la cantidad ingente de alimentos producidos en el medio rural que suelen acabar en la basura. El PMA podrá ayudar a los países a encontrar vías innovadoras para dar salida a los alimentos que no pueden comercializarse pero que siguen siendo aptos para el consumo humano. Podrían promoverse dietas más sostenibles mediante campañas de comunicación destinadas a promover cambios de comportamiento social y que permitan preservar la sostenibilidad ambiental.

²⁴ Por “eslabones intermedios” se entiende la sección de un sistema alimentario en la que los alimentos se transportan, almacenan, manipulan, elaboran y venden al por mayor y al por menor.

²⁵ Véase la nota a pie de página número 2.

²⁶ La labor del PMA en esta esfera se llevará a cabo de conformidad con su estrategia de utilización de la asistencia alimentaria para mejorar el funcionamiento de los sistemas alimentarios. Véase el siguiente enlace: <http://www.wfp.org/content/systemic-food-assistance-wfp%E2%80%99s-strategy-leveraging-food-assistance-improve-food-system-perfo>.

Transformación de alimentos “poco presentables” en comidas escolares nutritivas en Nairobi

En las plantas de envasado situadas en las inmediaciones del aeropuerto de Nairobi se desechan grandes cantidades de frutas y hortalizas producidas para el mercado europeo porque no presentan el aspecto adecuado. El PMA, en colaboración con el Gobierno y otros asociados, está estudiando de qué forma esos alimentos nutritivos pueden reaprovecharse para evitar que terminen en la basura.

Esta iniciativa incluyó en 2017 un proyecto piloto inicial mediante el cual el PMA elaboró un modelo de servicio externo de restauración que le permitió incorporar estos productos alimenticios nutritivos a las comidas escolares que reciben a diario 2.200 alumnos de los barrios marginales más desfavorecidos de Nairobi.

ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos)²⁷

Creación de capacidad (meta 9 del ODS 17)²⁸

32. En muchos países hay que fomentar considerablemente las capacidades necesarias para luchar contra el hambre y la malnutrición en las zonas urbanas. Los responsables de la formulación de políticas no siempre disponen de la información que necesitan para adoptar decisiones con conocimiento de causa y tal vez tampoco sepan cómo poner en práctica ciertas estrategias en el contexto urbano, mientras que es posible que las entidades clave que operan a nivel local y la población afectada carezcan de los medios necesarios. El PMA ayudará a las autoridades nacionales y municipales a crear sistemas que les permitan conocer más a fondo la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en el medio urbano y elaborar datos que, en la medida de lo posible, se presenten desglosados por género, edad (mujeres, hombres, niñas y niños) y diversidad²⁹. En este cometido, el PMA se valdrá de sus conocimientos especializados en materia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad³⁰ y del instrumento para subsanar el déficit de nutrientes³¹. Con este fin, podría colaborar con centros de enseñanza superior e institutos de investigación de ámbito nacional y sacar provecho de las nuevas tecnologías que son más sensibles al dinámico entorno urbano, como los macrodatos y las imágenes de satélite.
33. El PMA ayudará asimismo a los gobiernos nacionales y municipales a fortalecer los sistemas de protección social reforzando los principales procesos de ejecución, como el registro de la identidad de los beneficiarios, los pagos, la gestión de la información y el seguimiento y evaluación. El Programa aprovechará todas las oportunidades que se le presenten para colaborar con los encargados de la gestión de desastres a nivel nacional y municipal y mejorar las actividades de reducción del riesgo de desastres y preparación para la pronta intervención en situaciones de crisis, como las provocadas por grandes seísmos³². Esta medida podría complementarse con otras iniciativas encaminadas a fortalecer la capacidad de intervención en los programas nacionales y municipales, entre otros medios, vinculándolos a sistemas de financiación y de seguro contra el riesgo de desastres que garanticen un desembolso rápido en caso de que sobrevenga una crisis.

²⁷ ODS 17: “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.”

²⁸ Meta 9 del ODS 17: “Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicos en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.”

²⁹ Véase la nota a pie de página número 12.

³⁰ El PMA ya ha conseguido algunos logros en la adaptación de sus metodologías y herramientas de evaluación al contexto urbano en el marco de su iniciativa “Adapting to an Urban World.”

³¹ El instrumento para subsanar el déficit de nutrientes tiene la finalidad de fortalecer el análisis, crear consenso y favorecer el proceso de toma de decisiones para mejorar la ingesta de nutrientes en la población.

³² Esto se hará de conformidad con la política del PMA en materia de preparación para la pronta intervención ante emergencias (WFP/EB.2/2017/4-B/Rev.1).

34. En consonancia con el enfoque orientado a movilizar a la sociedad en su conjunto, el PMA hará extensivas sus actividades de fomento de las capacidades también a la sociedad civil. En este sentido, podría emprender iniciativas concretas para aumentar las capacidades de entidades clave a nivel local, como las organizaciones no gubernamentales comunitarias y las asociaciones de vecinos de barrios marginales. Por ejemplo, el PMA no escatimará esfuerzos para establecer acuerdos de disponibilidad inmediata de recursos con entidades locales, dada la importante función que estas desempeñan como primera línea de intervención en las crisis urbanas. Una vez establecidos dichos acuerdos, el PMA podría llevar a cabo ejercicios conjuntos de planificación para imprevistos en el marco de su labor más amplia de preparación para la pronta intervención en emergencias.

Adaptación de herramientas para medir la vulnerabilidad en la zona metropolitana de Manila

Sin datos fiables resulta difícil determinar dónde se encuentran las personas más vulnerables en el medio urbano. Para complicar aún más las cosas, algunas de las herramientas tradicionales que el PMA utiliza para medir la inseguridad alimentaria ofrecen resultados diferentes en el contexto urbano, lo que hace necesaria su adaptación.

El PMA ha hecho progresos considerables en este sentido, por ejemplo, gracias a su labor de análisis y cartografía de la vulnerabilidad urbana en la zona metropolitana de Manila, una gran extensión que se caracteriza por asentamientos informales densamente poblados y muy propensos a los desastres naturales. El PMA ha hecho uso de herramientas innovadoras, como las imágenes satelitales de alta resolución y los datos demográficos reticulares derivados de la red social Facebook, y ha trabajado en estrecha colaboración con organizaciones de base para facilitar a los equipos de intervención locales datos sobre la situación de vulnerabilidad.

35. Cuando existan deficiencias, el PMA podría también contribuir a iniciativas participativas encaminadas al mejoramiento de barrios marginales. Esta labor se emprendería en asociación con entidades estrechamente relacionadas con los actores urbanos a nivel local, como ONU-Hábitat. La función del PMA consistiría en aportar sus competencias especializadas en materia de seguridad alimentaria y nutrición en el marco de enfoques multisectoriales de mayor alcance. De forma paralela, el Programa procurará también reforzar la función de los actores esenciales del sector privado, como pueden ser las panaderías y los supermercados.

Coherencia normativa (meta 14 del ODS 17)³³

36. Tradicionalmente, los países han contemplado la inseguridad alimentaria como un problema de las zonas rurales que afectaba principalmente al sector agrícola. Por otra parte, los urbanistas solían centrar su atención en las cuestiones relacionadas con el alojamiento, el suministro de agua, el saneamiento y la higiene. Por este motivo, el problema del hambre y la malnutrición en las zonas urbanas ha caído por lo general en el vacío, ignorado en los diferentes instrumentos normativos y mandatos institucionales. El PMA ayudará a los países a colmar este vacío aprovechando su poder de convocatoria para crear y apoyar foros y procesos en los que estén incluidas todas las partes interesadas. Entre otras cosas, podría hacer lo posible para que los interesados del medio urbano sean invitados a participar en las actividades de análisis que lleva a cabo en materia de seguridad alimentaria y nutrición, como el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad y el análisis para subsanar el déficit de nutrientes.
37. En la misma línea, el PMA garantizará además que los organismos y los expertos que trabajan en la esfera de la seguridad alimentaria y la nutrición tengan mayor protagonismo en el diálogo sobre las políticas relacionadas con las cuestiones urbanas y contribuyan a la formulación de políticas urbanas nacionales, en estrecha coordinación con ONU-Hábitat y los otros organismos con sede en Roma, así como en los debates que se celebran en todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la mejor forma de atender las necesidades humanitarias en el medio urbano. Cuando se detecten carencias, el PMA podrá ofrecer a los municipios apoyo adicional para fortalecer la coherencia global entre sus distintos instrumentos e intervenciones sobre el terreno. Esta

³³ Meta 14 del ODS 17: “Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.”

actividad podría incluir la prestación de apoyo para analizar la situación y elaborar enfoques multisectoriales integrales, por ejemplo, adaptando y aplicando su herramienta de programación estacional en función de los medios de subsistencia.

Diversificación de los recursos (meta 3 del ODS 17)³⁴

38. A fin de que los esfuerzos nacionales para luchar contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición en las zonas urbanas tengan éxito se necesitarán inversiones financieras mucho mayores que, en parte, podrían conseguirse ayudando a los países a obtener nuevos recursos financieros a través de instrumentos de financiación pública. El PMA ayudará a los países a obtener financiación para sufragar sus propias políticas, estrategias y programas, en particular recurriendo a instituciones financieras internacionales y fuentes como el Fondo Verde para el Clima, que podrían apoyar la aplicación de medidas nacionales y municipales para la adaptación al cambio climático³⁵.
39. No obstante, habida cuenta de que los recursos disponibles en forma de asistencia oficial para el desarrollo son limitados, esas iniciativas necesitarán también el respaldo de los recursos comparativamente mucho mayores de que dispone el sector privado. Con ese fin, el PMA colaborará también con entidades del sector privado en la búsqueda de la alineación óptima entre los objetivos de las políticas públicas y los intereses de las empresas privadas. En este caso, podría ser necesaria la colaboración con el sector de los seguros para elaborar instrumentos que permitan fomentar la resiliencia ante los desastres naturales en las zonas urbanas. Esta labor se verá facilitada gracias a las relaciones que el PMA ha sabido establecer con ese sector para ejecutar programas de microseguros y macroseguros en el marco de la Iniciativa de fomento de la resiliencia rural (iniciativa R4) y de la cobertura de seguros “Réplica” del Mecanismo africano de gestión de riesgos. También serán de utilidad las extensas relaciones que el PMA mantiene con los proveedores de servicios financieros para proporcionar a la población urbana vulnerable capacitación en nociones financieras básicas o con el sector de la tecnología de la información para elaborar módulos de capacitación en conocimientos informáticos especialmente adaptados a las necesidades de los refugiados de las zonas urbanas.

Fortalecimiento de la Alianza Mundial (meta 16 del ODS 17)³⁶

40. Al colaborar con los países para impulsar la realización de los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030 en las zonas urbanas, el PMA deberá actuar por mediación de asociaciones más sólidas. En este sentido, podría ser necesario promover el intercambio de conocimientos y mejores prácticas entre los gobiernos nacionales y municipales, que incluya la cooperación entre ciudades, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. El PMA colaborará asimismo con otros agentes del sistema humanitario con miras a mejorar la calidad de las intervenciones de emergencia en el entorno urbano, entre otros medios, intensificando su participación en el Grupo de Referencia del Comité Permanente entre Organismos para afrontar los desafíos humanitarios en las zonas urbanas, el Grupo de trabajo sobre el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria y fomento de los medios de subsistencia en entornos urbanos y la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas.
41. Aprovechando sus competencias básicas en materia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad, gestión digital de la identidad de los beneficiarios y transferencias de base monetaria, el PMA puede también hacer una contribución importante a la programación multisectorial y poner a disposición sus capacidades para crear plataformas comunes para la prestación de asistencia, incluidas las transferencias de efectivo con fines múltiples.

³⁴ Meta 3 del ODS 17: “Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo.”

³⁵ El PMA es una entidad acreditada por el Fondo Verde para el Clima.

³⁶ Meta 16 del ODS 17: “Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo.”

La red de protección social de emergencia: el mayor plan polivalente de transferencias de efectivo en la historia de las Naciones Unidas

Para apoyar a la población de refugiados que ha huido a Turquía, el PMA mantiene un programa polivalente muy novedoso mediante el cual se proporciona mensualmente asistencia en forma de transferencias de efectivo y para el que se utiliza una tarjeta de débito de la “Red de protección social de emergencia”. Esta red permite atender las necesidades esenciales alimentarias y no alimentarias de más de un millón de refugiados vulnerables que, en su mayoría, viven en ciudades y centros urbanos del país. Está financiada por la Unión Europea y sus Estados miembros, de su gestión se encargan el PMA, la Media Luna Roja Turca y el Gobierno turco y es un excelente ejemplo de cómo el establecimiento de asociaciones facilita la programación de emergencia multisectorial en el medio urbano.

Medios de implementación

42. La presente política aborda cuestiones fundamentales relacionadas con la labor del PMA en el medio urbano, pero no comporta ningún cambio en el mandato esencial del PMA ni la puesta en marcha de un número considerable de actividades nuevas. Ahora bien, el PMA considera que la urbanización es una cuestión que debe incorporarse plenamente a todas las líneas de trabajo actuales y, por consiguiente, se propone poner en práctica esta política de manera que sea plenamente coherente con la hoja de ruta integrada y basándose en sus estructuras y sistemas actuales. Una consecuencia de este enfoque es que la política se podrá aplicar con un mínimo de inversiones adicionales.
43. Los principales mecanismos de los que el PMA hará uso para poner en práctica la política son los siguientes:
 - **Diálogo sobre políticas.** El PMA apoyará la realización de los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional y la formulación de políticas urbanas nacionales, así como otros procesos de importancia fundamental, con miras a asegurar que en todos ellos se tenga en cuenta el creciente reto que representan la seguridad alimentaria y la nutrición en las zonas urbanas y cómo superarlo. Cuando haya lagunas de conocimientos, el PMA ayudará a reforzar la base de datos empíricos mediante su labor analítica.
 - **Planificación estratégica por países.** El PMA aplicará un enfoque estratégico a las cuestiones urbanas a nivel de los países y adoptará la posición más adecuada posible, ya sea centrando su atención en el fortalecimiento de la capacidad de quienes constituyen la primera línea de intervención o promoviendo el intercambio de experiencias entre los gobiernos nacionales y municipales de diferentes regiones del mundo.
 - **Intervenciones ante las crisis.** El PMA realizará inversiones con el fin de dotarse de mejores medios para intervenir ante las grandes crisis en zonas urbanas cuando las capacidades nacionales se vean desbordadas y se constaten nuevas deficiencias que deban ser subsanadas. En este contexto, será necesario adoptar medidas orientadas a adaptar algunos de los enfoques y herramientas tradicionales del PMA concebidos para intervenciones de emergencia en contextos rurales, e impartir capacitación al personal que deba intervenir en el contexto urbano.

Asociaciones

44. Con miras a asegurar una puesta en práctica exitosa de la presente política, el PMA realizará esfuerzos concertados para establecer asociaciones idóneas. Su máxima prioridad será estudiar oportunidades de asociación con ONU-Hábitat y analizar de qué modo ambos organismos pueden complementar sus respectivas labores y cuál es la mejor forma de obtener resultados colectivos a nivel nacional y municipal en los diferentes países y contextos.

45. Por otra parte, el PMA aprovechará su asociación actual con los otros organismos con sede en Roma. La mejora de la colaboración, la coordinación y las sinergias entre la FAO y el PMA en las problemáticas urbanas se llevará a cabo de conformidad con el Memorando de Entendimiento suscrito por ambos organismos en 2017. La colaboración tripartita se regirá por el documento denominado “Colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma: cumplimiento de la Agenda 2030”³⁷.
46. El PMA reforzará también su colaboración con otros agentes clave del sistema de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otros. El Programa aprovechará asimismo su participación en la red de empresas que colaboran con el Movimiento SUN para el fomento de la nutrición.
47. Asimismo, el PMA intensificará su participación activa en los foros pertinentes organizados por el Comité Permanente entre Organismos, el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria y la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas. Habrá un equipo responsable de prestar asistencia técnica en el diseño de programas urbanos a los colegas sobre el terreno que la soliciten.

³⁷ WFP/EB.2/2016/4-D/Rev.1.

Contribución al logro de otros objetivos de la Agenda 2030

Contribución al logro del ODS 11

1. El ODS 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) es la prueba de que la Agenda 2030 también atribuye gran importancia a las zonas urbanas y sus problemas. La inclusividad se pone de relieve como una de las prioridades más importantes, habida cuenta del aumento del número absoluto de personas empobrecidas que viven en barrios marginales y carecen de tenencia y acceso a servicios básicos esenciales. La resiliencia es otro aspecto de importancia fundamental porque muchos barrios marginales están situados en entornos muy expuestos a peligros naturales, como inundaciones y corrimientos de tierras. La sostenibilidad es otro motivo de gran inquietud ante el fenómeno de la expansión urbana y sus repercusiones negativas sobre el medio ambiente en el continuo urbano-rural.
2. Algunas metas del ODS 11 no podrán alcanzarse a menos que se avance en el logro de los ODS 2 y 17. En los párrafos siguientes se definen estas metas y se explica cómo la labor que el PMA lleva a cabo en el medio urbano puede contribuir a alcanzarlas.

Meta 1 del ODS 11¹

3. Para asegurar el acceso de todos a una vivienda adecuada, segura y asequible y a los servicios básicos será necesario, en la mayoría de los contextos, que la población pobre urbana tenga algún tipo de acceso a las redes de protección social básicas. El PMA prestará su apoyo en esta esfera a través de sus actividades relacionadas con la meta 1 del ODS 2.

Meta 5 del ODS 11²

4. Para reducir las privaciones humanas y las pérdidas económicas resultantes de los desastres naturales, en algunas situaciones será necesario responder eficazmente a las emergencias, así como adoptar medidas a largo plazo para reducir el riesgo de desastres. El PMA contribuirá a ello a través de sus actividades realizadas en el marco de la meta 1 del ODS 2 y las metas 3, 9 y 16 del ODS 17.

Meta 6 del ODS 11³

5. El impacto ambiental global de las ciudades solo se podrá reducir considerablemente si se logra avanzar en la reducción de la ingente proporción de alimentos que terminan en la basura. La labor del PMA en el marco de la meta 4 del ODS 2 contribuirá a este fin.

Meta a del ODS 11⁴

6. El establecimiento de vínculos económicos, sociales y ambientales favorables entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales solo será posible mediante el desarrollo de sistemas alimentarios más sostenibles que abarquen todo el proceso, desde el productor hasta el consumidor. La labor que desarrollará el PMA en el marco de la meta 4 del ODS 2 contribuirá a este fin.

¹ Meta 1 del ODS 11: “De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.”

² Meta 5 del ODS 11: “De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.”

³ Meta 6 del ODS 11: “De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.”

⁴ Meta a del ODS 11: “Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.”

Meta b del ODS 11⁵

7. La adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres en el contexto de una urbanización acelerada requerirá iniciativas encaminadas a reducir la huella ecológica de los centros urbanos y a fortalecer la planificación de la gestión de desastres a todos los niveles. El PMA contribuirá a este fin con su labor en el marco de la meta 4 del ODS 2 y las metas 3 y 9 del ODS 17.

Contribuciones adicionales a otros ODS

8. La labor del PMA en el medio urbano se centrará en los ODS 2 y 17 y contribuirá al logro del ODS 11, pero tendrá inevitablemente efectos colaterales positivos en otros ámbitos de la Agenda 2030, incluidos los ODS 1, 5, 12 y 16.

ODS 1 (Poner fin a la pobreza)⁶

9. El PMA contribuirá al logro de las metas 2, 4 y b del ODS 1 apoyando a los gobiernos a ampliar la cobertura de sus redes de seguridad y otros instrumentos de protección social en las zonas urbanas y respaldará así la lucha contra la pobreza de ingresos, al tiempo que mejora el acceso a los servicios sociales básicos. Asimismo, el PMA ayudará a avanzar hacia el logro de la meta 5 del ODS 1 por medio de su labor orientada a promover medidas de adaptación al cambio climático y el acceso a la contratación de seguros contra las crisis de origen climático.

ODS 5 (Igualdad entre los géneros y empoderamiento de las mujeres y las niñas)⁷

10. El PMA contribuirá al logro de la meta 1 del ODS 5 integrando consideraciones de género en todo el proceso de diseño y puesta en práctica de sus programas en zonas urbanas. En determinados contextos, el PMA podría contribuir también al logro de la meta 3 del ODS 5 ayudando a los gobiernos a suministrar comidas escolares a las niñas y niños desfavorecidos en edad escolar. Asimismo, el PMA ayudará a impulsar el logro de la meta a del ODS 5 mediante sus iniciativas encaminadas a promover la inclusión financiera entre las mujeres marginadas de las zonas urbanas.

ODS 12 (Consumo y producción sostenibles)⁸

11. El PMA contribuirá al logro de la meta 2 del ODS 12 con las actividades que lleva a cabo en las zonas rurales relacionadas con la gestión de los recursos naturales, labor de importancia fundamental para garantizar que la expansión de los mercados urbanos de alimentos no agrave las presiones que soporta el medio ambiente. Por otro lado, el PMA contribuirá a avanzar en el logro de la meta 3 del ODS 12 con iniciativas orientadas a reducir al mínimo el desperdicio de alimentos en las ciudades y centros urbanos.

ODS 16 (Paz, justicia e instituciones eficaces)⁹

12. El PMA contribuirá al logro de la meta 1 del ODS 16 apoyando a los países en sus iniciativas para hacer frente de una manera más eficaz a las crisis provocadas por el precio de los alimentos, condición necesaria para preservar la estabilidad social en las zonas urbanas. El PMA podría contribuir también al logro de la meta 9 del ODS 16 ayudando a los gobiernos a ampliar y mejorar sus sistemas de gestión de la identidad de la población urbana vulnerable, incluidas las personas desplazadas.

⁵ Meta b del ODS 11: “De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.”

⁶ ODS 1: “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.”

⁷ ODS 5: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.”

⁸ ODS 12: “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.”

⁹ ODS 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.”

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia