

ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA EN MATERIA DE RESILIENCIA: Nota de antecedentes

1. Contexto

1.1 Contexto mundial, tendencias y riesgos

1. Las necesidades humanitarias van en aumento como consecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, los conflictos y otras perturbaciones de gran magnitud. Debido a la creciente interconexión entre los desastres relacionados con el clima e inducidos por el ser humano, y a la reorientación del paradigma geopolítico, esas perturbaciones son, además, cada vez más heterogéneas. Los factores de riesgo interrelacionados las amplifican y generan factores de vulnerabilidad en las dimensiones ambiental, social, cultural, política y económica. La expansión de esta compleja “policrisis” afecta de manera desproporcionada a los más vulnerables, en especial a las mujeres y los jóvenes. Por otra parte, los efectos de las perturbaciones y los desastres se propagan en cascada a través de los distintos sistemas y sectores, lo cual incrementa aún más los daños¹.
2. La aceleración de las necesidades humanitarias se hace cada vez más patente en las zonas ambientalmente frágiles y afectadas por conflictos donde las poblaciones llevan años sufriendo inseguridad alimentaria y necesitando asistencia humanitaria de forma recurrente. El PMA a menudo se ve inmerso en situaciones de emergencia prolongadas de gran complejidad operacional, contando tan solo con financiación poco segura y de breve duración destinada a la asistencia humanitaria, y tropieza con grandes dificultades para reducir las necesidades humanitarias en ausencia de una labor integral más amplia para hacer frente a los factores determinantes del riesgo y la vulnerabilidad.
3. La asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo no son procesos secuenciales: todos ellos son cada vez más necesarios a un mismo tiempo para reducir las necesidades, los riesgos y la vulnerabilidad². Las crisis evolucionan gradualmente y van afectando a todas las categorías, y para ellas no existen soluciones únicas y lineales. La falta de preparación y una respuesta inadecuada pueden acrecentar los daños que causan las crisis repetidas. De ahí la renovada insistencia en la prevención y la importancia de abordar las causas profundas de las necesidades humanitarias.
4. Las perturbaciones climáticas perjudican, sobre todo, a los ecosistemas locales frágiles y a las personas que dependen de ellos, en particular las mujeres y los niños. Un ecosistema

¹ Naciones Unidas. 2020. *Directrices comunes de las Naciones Unidas para contribuir a la creación de sociedades resilientes*.

² Comité Permanente entre Organismos. 2020. *Exploring Peace Within the Humanitarian–Development–Peace NEXUS (HDPN)*.

sano es el corazón de las comunidades dinámicas, pero, una vez degradado, puede suscitar dificultades crecientes en relación con la búsqueda de agua y otras necesidades básicas, y llevar a una mayor dependencia de estrategias de supervivencia negativas, como agotar los activos o recurrir al matrimonio precoz. La escasa diversificación de los activos, la gran dependencia con respecto a los activos naturales, la falta de acceso a los recursos y el desigual poder de decisión restan capacidad a las comunidades para hacer frente a las perturbaciones y recuperarse de ellas³.

5. Fomentar la resiliencia ante las perturbaciones y los factores de estrés reduce la necesidad de asistencia humanitaria, permite ahorrar dinero y salva vidas humanas. Un análisis de los aspectos económicos de la resiliencia en Etiopía puso de manifiesto que la respuesta temprana es mucho más eficaz en función de los costos que la respuesta humanitaria tardía, y que invertir en resiliencia es la mejor forma de optimizar el uso de los recursos⁴. La Comisión Global sobre Adaptación Llegó a la conclusión de que una inversión de 1,8 billones de dólares en resiliencia durante los 10 próximos años a nivel mundial generaría unos beneficios netos de 7,1 billones de dólares⁵. Según datos derivados de evaluaciones realizadas en el Níger, el 80 % de las comunidades que se habían beneficiado de programas integrados de fomento de la resiliencia⁶ no necesitó asistencia humanitaria durante dos años consecutivos, pese a sufrir la peor sequía en un decenio.
6. Los Gobiernos que reciben asistencia humanitaria la critican cada vez más por el hecho de perpetuar la dependencia y no contribuir a unos buenos resultados de desarrollo económico y social. La acción del PMA en forma de programas de fomento de la resiliencia demuestra su compromiso de apoyar el sentido de apropiación local y el logro de los objetivos nacionales. La aparición de una “diplomacia de la resiliencia” abre nuevas vías para cooperar con los Gobiernos, en el marco de la aspiración mucho más general de superar la inseguridad alimentaria de manera sostenible, conectando las necesidades inmediatas con el desarrollo a largo plazo y las soluciones locales.
7. La labor realizada en el pasado para fomentar la resiliencia ante las perturbaciones a menudo se ha visto obstaculizada por la aplicación de enfoques compartimentados, influidos por la competencia por los recursos y por la desconexión entre las actividades humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz o la seguridad. Otros obstáculos son la escasez de datos empíricos sobre la reducción de las necesidades humanitarias, que son necesarios para hacer un seguimiento de los avances y demostrar el rendimiento de las inversiones; la mala comprensión de los conflictos, las dinámicas de poder y las desigualdades que pueden perpetuar la vulnerabilidad; la existencia de soluciones preconcebidas desde arriba que no se adaptan a unos entornos frágiles cada vez más complejos; la falta de la integración sectorial sistémica necesaria para abordar las causas profundas de la inseguridad alimentaria; la adopción de una visión a corto plazo dirigida a combatir los síntomas más que las causas profundas de la vulnerabilidad, a la que se une la preponderancia de la financiación fragmentaria para el corto plazo, y la falta de avances en la creación de sistemas locales y nacionales sólidos que fomenten una resiliencia sostenible ante las perturbaciones.

³ Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. 2022. *Study on the differentiated impacts of desertification, land degradation and drought on women and men*.

⁴ Cabot-Venton y otros. 2012. *The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia*.

⁵ Comisión Global sobre Adaptación. 2019. *Adapt now: A global call for leadership on climate resilience*.

⁶ PMA. 2023. *Evidence from WFP's Integrated Resilience Programme in the Sahel*.

1.2 Alineación interna e internacional

8. La política del PMA en materia de resiliencia está alineada con los marcos internacionales de políticas en los ámbitos de la seguridad alimentaria y la nutrición, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, como el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, el Acuerdo de París, la Cumbre Humanitaria Mundial y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se basa en las Directrices comunes de las Naciones Unidas para contribuir a la creación de sociedades resilientes, en el reciente llamamiento a la acción derivado de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios y en las declaraciones de la 28.^a Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP28) celebrada en 2023⁷. A nivel interno, esta política está alineada con las políticas y estrategias del PMA en ámbitos como el clima, las cuestiones de género, la nutrición, las redes de seguridad y la protección social, y el medio ambiente.

2. Conceptos principales y orientación estratégica

2.1 Definición de resiliencia

9. Según las Directrices de las Naciones Unidas publicadas en 2021⁸, la resiliencia es “la capacidad que tienen los individuos, los hogares, las comunidades, las ciudades, las instituciones, los sistemas y las sociedades para prevenir, resistir, absorber, adaptarse, responder y recuperarse de forma positiva, eficiente y eficaz cuando se enfrentan a una amplia gama de riesgos, manteniendo un nivel aceptable de funcionamiento sin comprometer las perspectivas a largo plazo de desarrollo sostenible, paz y seguridad, derechos humanos y bienestar para todos”.
10. En consonancia con esta definición, válida para todo el sistema, el PMA se centra específicamente en habilitar o fomentar las capacidades para que las poblaciones, comunidades y sistemas más vulnerables puedan anticipar los efectos de las perturbaciones y los factores de estrés, prevenirlos, resistirse y adaptarse a sus efectos, absorberlos y recuperarse de sus consecuencias con el fin de lograr una seguridad alimentaria y una nutrición sostenibles.
11. Además, los conceptos de “perturbación” y “factor de estrés” son fundamentales para fomentar la resiliencia porque difieren de los conceptos usados en la labor de desarrollo a más largo plazo, centrados en el desarrollo económico y el bienestar. Esto significa abordar los factores de estrés específicos del contexto y la exposición a las perturbaciones, especialmente la implacable crisis climática y ambiental, para ayudar a las personas, comunidades y sistemas a adquirir las capacidades que necesitan para volver a un estado de seguridad alimentaria y nutricional después de una perturbación, en lugar de requerir asistencia humanitaria constante y repetidamente.
12. En concreto, el fomento de la resiliencia:
 - **inicia en el espacio humanitario** y en el proceso de transición de las actividades de preparación y reducción de los riesgos a las de recuperación después de las crisis, con el fin de reducir o prevenir la escalada de las necesidades alimentarias y nutricionales humanitarias; esto implica aplicar un enfoque de fomento de la resiliencia a la labor humanitaria, especialmente a la *forma* en que los programas se diseñan, implementan y gestionan;

⁷ Centro de Coordinación de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios 2023. [Llamamiento a la acción del Secretario General en favor de una transformación acelerada de los sistemas alimentarios](#). COP28. 2023. [Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action](#) y [Declaration on Climate, Relief, Recovery and Peace](#).

⁸ Naciones Unidas. 2020. [Directrices comunes de las Naciones Unidas para contribuir a la creación de sociedades resilientes](#).

- **proporciona la capacidad para mitigar o reducir las necesidades humanitarias** de las poblaciones y comunidades vulnerables a las perturbaciones que caen repetidamente en la inseguridad alimentaria, gracias a un conjunto de intervenciones integradas, estratificadas y secuenciales, basadas en el contexto y en los riesgos detectados;
- **favorece las asociaciones con las instituciones locales, los otros organismos con sede en Roma y otros interesados**, y fortalece las capacidades locales adoptando enfoques participativos y sacando provecho de las innovaciones locales, y
- **se centra en empoderar** a las poblaciones y comunidades más vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional que viven en ambientes frágiles, degradados o expuestos a riesgos, ya sea en entornos rurales o urbanos o en situación de desplazamiento, así como a las personas más excluidas, como las mujeres, las minorías y los jóvenes.

2.2 Principios fundamentales

13. **La integración de medidas climáticas** es un principio básico de esta política, debido a la necesidad apremiante de hacer frente a los efectos del cambio climático, que ha hecho que se asigne más importancia al fomento de la resiliencia ante las perturbaciones climáticas. Tal como se reconoció en 2023 en la COP28, la restauración del paisaje y los ecosistemas ha pasado a ser una prioridad climática mundial⁹. La labor del PMA en el ámbito de la resiliencia es un componente fundamental de su oferta de iniciativas de acción climática, dada su capacidad para contribuir a la restauración de los ecosistemas y la adaptación al cambio climático a nivel local, así como para conservar los avances en materia de resiliencia a través de la protección social con capacidad de respuesta ante las perturbaciones y otros instrumentos de financiación para el clima.
14. El **contexto nacional** determina el espacio en el que el PMA puede operar. Las zonas frágiles y expuestas a riesgos con frecuencia soportan perturbaciones recurrentes, crisis alimentarias reiteradas y entornos degradados. Comprender el entorno en el que se desarrollan las operaciones implica conocer a qué perturbaciones y factores de estrés se enfrentan las personas y los sistemas, recurriendo, entre otras cosas, a análisis conjuntos y complementarios realizados con los demás organismos con sede en Roma y otros asociados. Es necesario también conocer cuáles son las necesidades de fomento de la resiliencia y con qué programas se pueden atender, así como medir la **capacidad del PMA y sus asociados** y los conocimientos técnicos especializados locales para ejecutar programas de gran calidad. Otro aspecto fundamental es la capacidad del PMA para entablar asociaciones idóneas que garanticen la realización de actividades complementarias, incluidas las asociaciones con organismos del sistema de las Naciones Unidas, en particular, con los otros organismos con sede en Roma y con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así como con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) e instituciones públicas nacionales y locales, con el objetivo de lograr la sostenibilidad operacional y la apropiación nacional y local.
15. El PMA respaldará el **sentido de apropiación de los países y los sistemas nacionales** y hará un esfuerzo, tanto en el nivel local como en el nacional, para que las instituciones y los sistemas locales lleven las riendas desde el principio. Desde el momento de su formulación y puesta en marcha, los programas se integrarán plenamente en las prioridades del país interesado definidas en los planes nacionales y apoyarán su consecución. Dichos programas estarán impulsados por el contexto (demanda) más que por la oferta. A lo largo de la

⁹ COP28. 2023. *Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action*.

ejecución, el PMA trabajará con asociados tanto de las Naciones Unidas como de otro tipo para garantizar que la labor general se guíe por las prioridades de los Gobiernos y las instituciones locales, y que los sistemas nacionales se fortalezcan a fin de que, llegado el momento, puedan servir para gestionar los procesos de forma directa. La sostenibilidad de las intervenciones depende directamente del grado en que se hagan cargo de ellas unas autoridades locales y nacionales y otros agentes debidamente capacitados. Una posible vía para lograrlo podría ser ayudar a los Gobiernos a movilizar financiación temática procedente de instrumentos de financiación mundiales especialmente concebidos para apoyar la resiliencia. No obstante, el PMA reconoce que puede ser difícil colaborar con los Gobiernos en situaciones de crisis prolongadas, sobre todo en medio de conflictos y situaciones impredecibles y políticamente delicadas, en los que la flexibilidad es crucial y habría que establecer relaciones con las administraciones centrales y locales en función de las circunstancias. En todo caso, la **sostenibilidad** de las intervenciones y su transferencia a los Gobiernos o a los asociados en el desarrollo, según corresponda, debería integrarse en el diseño de los programas desde el principio.

16. Los programas de fomento de la resiliencia han de **estar basados en datos empíricos**, tanto de cara a la rendición de cuentas como para saber qué es lo que funciona mejor. El

Progresos en la generación de datos empíricos

Desde la evaluación estratégica del apoyo del PMA al fortalecimiento de la resiliencia, de 2019, en la que se recomendó invertir en mejorar la resiliencia, el seguimiento, la medición y las enseñanzas extraídas de los programas, el PMA:

- ha elaborado un enfoque institucional para el seguimiento, la medición y la generación de datos empíricos sobre resiliencia;
- ha incluido dos nuevos indicadores en el Marco de resultados institucionales para 2022-2025: la puntuación relativa a la capacidad de resiliencia y el índice de exposición a perturbaciones;
- ha invertido en estudios complementarios para generar datos empíricos sobre cohesión social, beneficios ambientales e integración de la acción climática;
- ha reforzado la capacidad del personal para utilizar métodos cualitativos e instrumentos de rastreo geoespacial (por ejemplo, el Sistema de seguimiento por satélite del impacto de los activos [AIMS]);
- ha realizado evaluaciones del impacto en relación con los programas de fomento de la resiliencia, y
- ha comenzado a formular un método para medir las necesidades de asistencia alimentaria humanitaria que se han podido evitar gracias a sus programas.

En varios países, los datos empíricos indican que los programas de fomento de la resiliencia han permitido reducir las necesidades humanitarias, proteger a las personas de los efectos de las perturbaciones, habilitarlas para mantener su seguridad alimentaria y su situación nutricional durante y después de las perturbaciones, mejorar la cohesión social, ayudar a empoderar a las mujeres, reverdecer el paisaje y regenerar los suelos para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.

PMA se compromete a intensificar las actividades de medición sistemática de los efectos de sus programas de fomento de la resiliencia y tratará de averiguar si estos permiten **reducir las necesidades humanitarias de asistencia alimentaria o evitar que las mismas aumenten, en particular una vez que la asistencia cese o se reduzca notablemente** y que las comunidades pasen a recibir otras formas de asistencia (por ejemplo, para el fortalecimiento de las capacidades) prestadas por los Gobiernos u otros asociados. Además, medirá cómo influyen los programas de fomento de la resiliencia en los ecosistemas, la adaptación al clima, la seguridad alimentaria, la nutrición y los medios de vida, tanto empleando sus propios métodos y herramientas como conjuntamente con asociados. El aprendizaje implica, además, apoyar y alentar los conocimientos locales y las redes

académicas. Al trabajar con asociados para extraer lecciones de las iniciativas, el PMA promoverá la innovación y ayudará a compartir las soluciones desarrolladas a nivel local que sean susceptibles de ponerse en práctica a mayor escala.

17. Los programas del PMA se **centrarán en las personas y promoverán la diversidad y la inclusión, en particular de las mujeres y los jóvenes**. Al diseñar esos programas, el PMA se esforzará por reflejar las necesidades, prioridades y experiencias de una amplia variedad de personas. Sus programas de fomento de la resiliencia perseguirán el fin de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. De conformidad con el objetivo 2 de la política del PMA en materia de género, consistente en atajar las causas profundas de las desigualdades de género y de otro tipo a través de sus programas, el PMA adoptará medidas concretas para estimular el acceso equitativo a los medios necesarios para alcanzar la seguridad alimentaria y una buena nutrición y el control sobre ellos. Las intervenciones de fomento de la resiliencia se centrarán en aumentar la participación en condiciones de igualdad, fortalecer el liderazgo y la toma de decisiones de las mujeres, mejorar las medidas de protección para garantizar la seguridad y la dignidad de las personas a las que el PMA presta asistencia y su acceso efectivo a esta última, y adoptar medidas de efecto transformador sobre los obstáculos estructurales y las normas sociales que perpetúan la desigualdad. Asimismo, procurarán comprender los obstáculos para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional con que se enfrentan determinados grupos y personas, y contribuirán a abatirlos.
18. El PMA se comprometerá a **intensificar la integración y a ampliar las asociaciones**, y a valerse de su ventaja comparativa, empezando por colaborar a escala local en los sectores en los que dispone de conocimientos especializados. Para fomentar la resiliencia ante las perturbaciones y los factores de estrés se requiere una acción integrada en varios sectores y en esferas como las siguientes: el acceso a alimentos suficientes, nutritivos y asequibles a través de sistemas alimentarios que funcionen como es debido; medidas de protección tempranas y anticipatorias frente a las perturbaciones climáticas; ayuda alimentaria y nutricional durante las crisis; unos servicios sociales básicos para fortalecer el capital humano; la prestación de apoyo a los medios de vida, y la recuperación de la infraestructura comunitaria y los ecosistemas. Aunque al PMA le cabe desempeñar una importante función, ningún organismo o grupo de organismos puede fomentar la resiliencia por sí solo. El PMA solo hará aportaciones cuando resulte más apropiado y abogará firmemente a favor de la adopción de **enfoques conjuntos** con el fin de reducir las duplicaciones, así como de la necesidad de realizar **evaluaciones conjuntas**. Además, se compromete a trabajar a través de mecanismos de coordinación ya existentes y que reflejen las prioridades de los Gobiernos, como los marcos de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible (MCNUDS), en asociación con otras entidades de las Naciones Unidas—incluidos los demás organismos con sede en Roma— y la totalidad de los actores humanitarios y para el desarrollo, teniendo en cuenta sus respectivos mandatos y sus ventajas comparativas en el país de que se trate. Se prestará activamente apoyo a las comunidades, las instituciones, el sector privado y los Gobiernos para potenciar la capacidad de acción y el liderazgo locales. Estas asociaciones garantizarán una asistencia complementaria, estratificada y secuencial que pueda **mantenerse a largo plazo**.
19. Los objetivos de reducir las necesidades humanitarias de asistencia alimentaria o de evitar que las necesidades aumenten ocupan un lugar central en el enfoque de programación del PMA y será uno de los principios rectores de todos sus programas de fomento de la resiliencia. En la nueva realidad, hecha de crisis simultáneas y superpuestas, las soluciones lineales de un solo sector han dejado de ser suficientes. El PMA aprovechará los sistemas de intervención existentes al comienzo de las crisis, abogará por que se tome en consideración la resiliencia durante las intervenciones de emergencia y velará por que la

transición a las operaciones de recuperación sea fluida y no un salto brusco entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo. Aunque el PMA no es un organismo dedicado a la consolidación de la paz, sus programas de fomento de la resiliencia pueden contribuir a **mejorar los resultados en las esferas de la cohesión social y la estabilidad**. Una serie de estudios realizados por el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo entre 2018 y 2023 llegaron a la conclusión de que el PMA puede contribuir a reducir las rivalidades por los recursos naturales y los conflictos conexos prestando apoyo a la creación de activos, medios de vida diversificados y un acceso más equitativo a los recursos. Además, se demostró que una mayor seguridad alimentaria, medios de vida más diversificados y oportunidades de contacto y participación entre individuos, especialmente a través de enfoques participativos que son fundamentales para la resiliencia, contribuyen a reducir los mecanismos de supervivencia negativos relacionados con los conflictos, a reforzar las relaciones sociales y a cambiar percepciones, actitudes y comportamientos perjudiciales. En todos los casos, para contribuir verdaderamente a la paz, en el diseño e implementación de los programas son fundamentales los enfoques participativos, la sensibilidad ante los conflictos y la capacidad de respuesta a los problemas de género, así como una mayor coordinación y colaboración con otros actores.

2.3 Contribuciones del PMA

2.3.1 Ventaja comparativa del PMA

20. Debido a su amplia presencia operativa, profundo conocimiento de la realidad local y estrechas relaciones con las comunidades y actores locales, y a su reconocido compromiso con las autoridades públicas a nivel subnacional y nacional, el PMA tiene una oportunidad única para definir sus puntos de entrada y sus contribuciones a la resiliencia en cada contexto operacional.
21. El PMA puede seleccionar y ejecutar elementos esenciales del fomento de la resiliencia en distintas combinaciones, a menudo comenzando por unas pocas actividades para después ir integrando y estratificando otras, a veces junto con sus asociados, en función de las condiciones, los medios de vida y las capacidades locales. También puede, por ejemplo, diseñar y ejecutar iniciativas de gran escala que incluyan ayuda alimentaria y nutricional y actividades de restauración de los medios de vida y los ecosistemas y de fomento y gestión de las cadenas de valor locales. Esas iniciativas pueden combinarse, según el contexto, con actividades de protección social para hacer frente a las perturbaciones, preparación para emergencias, alerta temprana y acción temprana, medidas anticipatorias y seguros climáticos.
22. El diálogo a nivel local y la participación de las comunidades forman parte integrante de modo en que el PMA enfoca sus programas y garantizan que estos se diseñen con y para las personas y comunidades con las que el organismo trabaja, atendiendo a sus necesidades y prioridades. También se ha demostrado cómo los enfoques participativos promovidos por el PMA y sus asociados fortalecen la cohesión social, importante componente de la resiliencia. El PMA no ha dejado de invertir en sus propias capacidades de evaluación y análisis de la alerta temprana, la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, así como en el análisis de las tendencias y en instrumentos de diseño de programas integrales, como el “enfoque de tres niveles”, según se reconoce en varias evaluaciones.
23. Otros aspectos de la ventaja comparativa del PMA son su capacidad para llevar a cabo operaciones en la escala adecuada¹⁰ y adaptarse a los entornos difíciles, aprovechando sus eficientes sistemas de logística, adquisición y contratación y gestión de proyectos.

¹⁰ En 2023, se beneficiaron de las actividades integradas del PMA y de sus asociados 3,2 millones de personas en más de 3.190 aldeas. Desde 2018, los sahelianos han rehabilitado más de 280.240 hectáreas de tierra con la ayuda del PMA.

El Programa tiene, además, poder de convocatoria en todo lo relativo a la asistencia humanitaria, que puede aprovechar para promover una mayor coordinación y estrechar las conexiones en el nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz.

2.3.2 Esferas de interés estratégico y esferas en las que el PMA no debería intervenir

24. La resiliencia se consigue por medio de programas integrados multisectoriales que se estratifican y secuencian con las estrategias de los Gobiernos nacionales y los programas respaldados por los asociados con el fin de crear capacidad y abordar la vulnerabilidad a lo largo del tiempo. El contexto, la capacidad del Gobierno, los asociados y los tipos de perturbaciones y factores de estrés determinan los puntos de entrada del PMA para fomentar la resiliencia, sobre la base de las esferas en las que el organismo posee ventajas comparativas. Además de trabajar en asociación, el PMA procurará integrar su propia programación internamente, según sea apropiado y pertinente para el contexto. De este modo se reducirán los costos de transacción y las duplicaciones, y se mejorará la eficacia de las intervenciones. Cuando las circunstancias aún no sean favorables para llevar a cabo programas integrados, la resiliencia debería tenerse muy en cuenta en cada actividad a la espera de establecer un programa integrado de fomento de la resiliencia cuando las condiciones lo permitan. Los principales puntos de entrada serán los siguientes:

- Reforzar los mecanismos de preparación y de acción temprana y anticipatoria. Esto puede hacerse mejorando los protocolos de preparación para emergencias; trabajando con los asociados para aumentar el alcance y la fiabilidad de los sistemas de alerta temprana sobre el clima, y activando e implementando planes de contingencia locales para adoptar medidas anticipatorias.
- Proteger a las personas durante e inmediatamente después de una perturbación, a fin de preservar los activos y evitar echar a perder los avances conseguidos en la esfera del desarrollo. Esto puede hacerse, por ejemplo, utilizando y apoyando redes nacionales de seguridad con capacidad de respuesta ante las perturbaciones que puedan ampliarse rápidamente para atender las necesidades crecientes o bien promoviendo planes de protección basados en seguros para reducir las pérdidas al mínimo.
- Rehabilitar y crear activos comunitarios para restaurar los ecosistemas y paisajes con el fin de mejorar los medios de vida, el medio ambiente y los sistemas de protección contra las perturbaciones. Rehabilitar activos puede tener efectos en la resiliencia; por ejemplo, construir barreras de protección contra las inundaciones; recoger el agua de lluvia y de escorrentía en las zonas secas; apoyar sistemas de riego que reduzcan la dependencia con respecto a la agricultura de secano; reducir la erosión del suelo y aumentar la capacidad del suelo para retener agua por medio de prácticas regenerativas que aumenten la resiliencia a la sequía, y construir o rehabilitar pequeñas infraestructuras después de un desastre. Estas actividades también contribuyen a restaurar los sistemas alimentarios gracias al desarrollo de las infraestructuras de mercado comunitarias. Construir o reparar carreteras rurales, puentes e instalaciones de almacenamiento comunitarias ayuda a reducir las pérdidas poscosecha y facilita el transporte y el acceso a los mercados.

- Apoyar la resiliencia de los sistemas alimentarios locales fortaleciendo las cadenas de valor alimentarias básicas por medio de las compras locales y la reducción de las pérdidas poscosecha. Unos sistemas alimentarios resilientes ante las grandes perturbaciones son fundamentales para aumentar la resiliencia de quienes están más expuestos a los riesgos.
- Mejorar y proteger el capital humano. Las personas que gozan de una buena nutrición son más resilientes a las perturbaciones que afectan a la seguridad alimentaria, mientras que fomentar la resiliencia ayuda a prevenir la emaciación, el retraso del crecimiento y las carencias de micronutrientes entre los más vulnerables. El PMA se asegurará de que su labor integrada en la esfera de la nutrición forme parte integrante de su trabajo con asociados en el triple nexo. La alimentación escolar con productos locales ayuda a mejorar al máximo los resultados nutricionales y de aprendizaje entre los niños y adolescentes, en tanto que las escuelas dirigen una demanda constante a los pequeños agricultores y los actores de las cadenas de valor locales que suministran alimentos nutritivos para los estudiantes. De esta forma se refuerzan los vínculos entre producción y consumo de alimentos, y los sistemas alimentarios locales adquieren mayor resiliencia.
- Fortalecer las comunidades, las instituciones y los sistemas locales en favor de la apropiación y la sostenibilidad locales. Esto incluye promover y establecer sistemas locales que fomenten y protejan la resiliencia proporcionando apoyo técnico, impartiendo capacitación y fortaleciendo las capacidades; armonizando los programas con las iniciativas paralelas destinadas a reforzar los sistemas nacionales y regionales —y darles una base sólida—, y apoyando y alentando las redes académicas y de conocimiento locales.

Desplazamiento y urbanización

El PMA, junto con sus asociados, redoblará sus esfuerzos para aplicar las enseñanzas extraídas de su labor de fomento de la resiliencia a sus operaciones en respuesta al desplazamiento, tanto para las comunidades de acogida como para las desplazadas. La pandemia de enfermedad por el coronavirus de 2019 puso de manifiesto la magnitud de la pobreza urbana y la creciente insostenibilidad de los medios de vida rurales y de la migración rural-urbana. El PMA se esforzará por definir y establecer enfoques claros e innovadores, así como esferas de ventaja comparativa para el fomento de la resiliencia en los entornos urbanos y periurbanos, haciendo gran hincapié en la preparación para emergencias, el apoyo a las cadenas de valor y el fortalecimiento general de los sistemas.

25. Si bien los puntos de entrada dependen de los contextos y de las capacidades internas y de los asociados, el PMA no tomará en consideración los tipos de intervenciones y enfoques que queden fuera de su abanico de programas e instrumentos. Entre ellos cabe destacar actividades como las relacionadas con el agua, el saneamiento y la higiene o los servicios de salud; el suministro directo de insumos agrícolas (por ejemplo, semillas, pesticidas y fertilizantes) y la capacitación conexas, o el suministro indirecto de esos insumos sin realizar los controles necesarios para garantizar que se respete el principio de “no causar daño” ni contar con la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y otras entidades especializadas (a través de asociados cooperantes especializados, organismos públicos o asociados). Otras actividades que el PMA no tomará en consideración serán los servicios de sanidad para los sectores pesquero y pecuario; la labor educativa en su sentido más general, como la elaboración directa de planes de estudios, la construcción de escuelas o actividades de contratación y pago de docentes; los proyectos de gestión del agua que podrían agotar las capas freáticas, y los programas que lleven aparejados el reasentamiento, el desplazamiento forzado o la reorganización de

minorías y pueblos indígenas, a menos que sean completamente voluntarios y participativos y se realicen en coordinación con otros organismos.

26. Algunos métodos de trabajo y enfoques que también deberían evitarse sistemáticamente incluyen el desarrollo de estructuras organizativas paralelas durante las emergencias y la participación en la implementación de sistemas o intervenciones de protección social en nombre de los Gobiernos que carezcan de un componente de fortalecimiento de la capacidad institucional establecido, incluidos componentes facilitados por otros actores. En general, el PMA tampoco debería intervenir en ámbitos en los que el personal no tenga la competencia técnica necesaria ni pueda acceder a esos conocimientos especializados a través de asociaciones; cuando no exista una demanda nacional de una intervención específica, o cuando una intervención duplicaría lo que otros actores ya estén haciendo en cuanto a tipología de intervención, ubicación o enfoque. Es importante destacar que el PMA no debería acometer el fomento de la resiliencia sin una estrategia de salida o de traspaso que garantice la sostenibilidad de sus intervenciones.

3. Asociaciones

27. La resiliencia no puede lograrse con la intervención de un solo actor. Los Gobiernos son los primeros responsables de la seguridad alimentaria y el fomento de la resiliencia, porque no sólo guían y coordinan la asistencia general dentro de sus países, incluidos los programas que buscan abordar las causas de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, sino que también garantizan la sostenibilidad y la apropiación a largo plazo. Además de aportar el marco general para las intervenciones, a menudo también proporcionan directamente conocimientos técnicos específicos, que contribuyen al logro de los objetivos de los programas. Los asociados gubernamentales abarcan una amplia gama de ministerios y organismos públicos y operan en múltiples niveles; en muchos contextos están cada vez más descentralizados y empoderados.
28. Las asociaciones operacionales permiten complementar las capacidades técnicas, los conocimientos especializados, la presencia en los países y los mandatos necesarios para abordar la complejidad de la inseguridad alimentaria y la malnutrición nacionales en cualquier entorno. Los programas de fomento de la resiliencia del PMA forman parte integrante de los MCNUDES elaborados para los países, que reúnen a los Gobiernos anfitriones y los asociados para ofrecer apoyo coherente y efectivo a los países con el fin de lograr la Agenda 2030 y guían al sistema de las Naciones Unidas en la planificación e implementación de actividades de fomento de la resiliencia y el desarrollo a nivel nacional, incluidos análisis y evaluaciones conjuntos.
29. Los otros organismos con sede en Roma suelen representar para el PMA sus principales asociados directos de las Naciones Unidas en lo relativo a los programas conjuntos de fomento de la resiliencia en el marco de los MCNUDES. En 2015, la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el PMA firmaron un marco conceptual de colaboración y asociación para consolidar la resiliencia y favorecer la seguridad alimentaria y la nutrición, que sigue constituyendo el marco amplio de intervención para las iniciativas de los tres organismos relacionadas con la resiliencia. El marco reconoce las diferencias entre los tres organismos en términos de cobertura geográfica, presencia sobre el terreno y capacidades operativas, incluso a nivel subnacional, y propone utilizar las fortalezas y ventajas comparativas de cada organismo a nivel nacional, combinando cuando sea posible sus diversos instrumentos, enfoques estratégicos y modalidades operativas para maximizar el impacto.
30. El UNICEF también es un importante asociado del PMA en el ámbito de la resiliencia, mientras que otras partes interesadas clave de las Naciones Unidas son la Organización

Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). El PMA también trabaja con una amplia gama de organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil, así como con un abanico cada vez más amplio de agentes del sector privado, por ejemplo, en lo relacionado con la adquisición de alimentos producidos localmente y el enriquecimiento de alimentos.

31. El PMA ha establecido asociaciones en apoyo del aprendizaje y el intercambio de mejores prácticas mediante la colaboración con institutos de investigación y análisis como el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales y sus miembros, incluido el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, así como con varias universidades. El PMA también es miembro de la Alianza Mundial para la Resiliencia y colabora con varios asociados, como los otros organismos con sede en Roma y otros organismos de las Naciones Unidas, en la realización conjunta de evaluaciones, mediciones, generación de datos empíricos y actividades de aprendizaje.

La Academia de Medios de Vida, Activos y Resiliencia

En el marco de la iniciativa denominada Academia de Medios de Vida, Activos y Resiliencia (LARA, por sus iniciales en inglés), el PMA ha reunido a varias universidades africanas en una red con el fin de dirigir y promover la localización de expertos en diseño e implementación integrados de programas de fomento de la resiliencia que se basen en datos empíricos y tengan en cuenta los riesgos. A través de una amplia red de instituciones de educación terciaria acreditadas de toda África, la iniciativa LARA tiene como objetivo crear una masa crítica de expertos nacionales y regionales capaces de apoyar, complementar y aumentar las capacidades del PMA, de las instituciones públicas y de las ONG que trabajan en la ampliación de escala de actividades de creación de activos productivos y ambientalmente racionales y de iniciativas integradas de fomento de la resiliencia en beneficio de las comunidades vulnerables y aquejadas de inseguridad alimentaria en África. La iniciativa LARA catalizará la labor de los expertos universitarios en desarrollo y propondrá programas de “capacitación de capacitadores” adaptados al contexto, cursillos de capacitación intensiva sobre el terreno, cursos y planes de estudios académicos sobre diseño, implementación y ampliación de programas integrados de fomento de la resiliencia de gran calidad. La iniciativa favorece la aparición futura de una nueva generación de expertos, haciendo gran hincapié en las mujeres, que son las más desfavorecidas en lo relativo al acceso a la educación terciaria.

4. Catalizadores

32. Los principales catalizadores para el fomento de la resiliencia son la creación de asociaciones, el fortalecimiento de la capacidad de los sistemas locales y nacionales mediante una mejor asistencia técnica y la labor de generación de datos empíricos, promoción y movilización de recursos.
33. Se necesita el firme liderazgo del PMA para modelar y promover el paso de unos enfoques competitivos compartimentados a una colaboración integrada que reduzca las posibilidades de que la competencia por los recursos aumente la fragmentación. Por consiguiente, el PMA promoverá una cultura basada en un sentido de apropiación compartido de los programas integrados de fomento de la resiliencia.
34. Se necesita asimismo un cambio de mentalidad con respecto a la importancia de generar datos empíricos, aspecto que a menudo se pasa por alto a todos los niveles del organismo. Generar datos empíricos sobre el fomento de la resiliencia exige tiempo, recursos y un esfuerzo constante.

35. Otros catalizadores son la disponibilidad de personal, capacidades y competencias suficientes a nivel mundial, regional y de las oficinas en los países; recursos financieros adecuados, incluido un mayor acceso a financiación más diversificada y plurianual en favor de la resiliencia, y una labor de promoción conjunta a escala regional y local, con actividades complementarias. Para implementar la política se formulará un plan de acción en apoyo de la labor normativa.

¿Cuáles son las características de una labor integrada de fomento de la resiliencia?

En un contexto de perturbaciones y factores de estrés recurrentes y de inseguridad alimentaria y nutricional persistente, la adopción de un enfoque integrado de resiliencia puede ayudar al PMA y a sus asociados a

- restaurar la base de recursos naturales y apoyar una producción local de alimentos que sea resiliente al clima;
- conectar las actividades locales relacionadas con la producción y las cadenas de valor con iniciativas destinadas a crear puestos de trabajo locales; influir en los entornos alimentarios y promover el consumo de alimentos más nutritivos producidos localmente, así como apoyar unas condiciones que propicien una mejora de la toma de decisiones a nivel local y el empoderamiento de las mujeres;
- modelar y ampliar programas de alimentación escolar con productos locales;
- ayudar a gestionar los riesgos climáticos y a reducir los daños apoyando los sistemas de alerta temprana nacionales y descentralizados, por ejemplo, de cara a intervenciones de protección social adaptativa basadas en índices meteorológicos, y
- velar por que se tengan plenamente en cuenta las cuestiones de género, inclusión y protección a fin de determinar las condiciones de vulnerabilidad específicas de los grupos de población vulnerables, incluidas las personas afectadas por la discapacidad, y comprender cómo los programas integrados pueden fortalecer su seguridad alimentaria y su nutrición.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

COP28	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
MCNUDS	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
ONG	organización no gubernamental
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia