

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 8-11 de febrero de 2010**

## **ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS**

**Tema 6 del programa**

*Para examen*

# S

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.1/2010/6-C/1**  
29 enero 2010  
ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME DE ACTUALIZACIÓN SOBRE EL EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN: CATEGORÍAS DE PROGRAMAS**

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

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

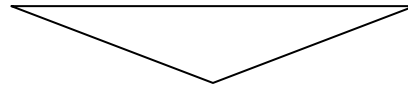
Directora Ejecutiva Adjunta y Jefa de Finanzas:	Sra. G. Casar	tel.: 066513-2885
---	---------------	-------------------

Directora, Dirección de Diseño y Apoyo a los Programas:	Sra. V. Guarnieri	tel.: 066513-3286
---	-------------------	-------------------

Director, Dirección de Presupuesto y Programación y Jefe Adjunto de Finanzas:	Sr. S. O'Brien	tel.: 066513-2682
---	----------------	-------------------

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta, tras examinar el “Informe de actualización sobre el sobre el examen del Marco de financiación: Categorías de programas” (WFP/EB.1/2010/6-C/1), agradece la labor del grupo de trabajo de procedimiento acelerado y toma nota del método propuesto para tratar las cuestiones relativas a las categorías de programas. Aguarda con interés el documento que se le presentará, para aprobación, en su período de sesiones anual de junio de 2010.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2010 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.

## INTRODUCCIÓN

1. Desde principios de 2009 se viene realizando un examen del Marco de financiación, con tres objetivos que se refuerzan mutuamente:
  - a) garantizar la previsibilidad y estabilidad de la financiación del PMA;
  - b) alcanzar un nivel más alto de flexibilidad y eficacia en la utilización de los recursos, y
  - c) reforzar la transparencia en la asignación de los recursos.
2. La alineación y la armonización estratégicas dentro del sistema de las Naciones Unidas se destacaron como aspectos importantes del examen. A petición de varios miembros de la Junta, en el proceso de examen se dio prioridad a las cuestiones relacionadas con las categorías de programas y las ventanillas de financiación<sup>1</sup>. Además, la Secretaría adoptó como respuesta inmediata una serie de medidas.
3. Las categorías de programas constituyen un marco operacional que establece cuándo, para qué y en qué contextos opera el PMA<sup>2</sup>. A la luz del Plan Estratégico para 2008-2013 y en el contexto de la evolución de las políticas de los donantes, la Secretaría está examinando la coherencia de las categorías de programas del PMA y sus interacciones con dos ventanillas de financiación conexas (contribuciones multilaterales y contribuciones multilaterales dirigidas).
4. En varias consultas oficiosas, períodos de sesiones de la Junta y reuniones de otro tipo, los miembros se han interesado por la distinción existente entre las actividades de socorro, las actividades de recuperación y los programas de desarrollo en relación con las categorías de programas existentes. Este interés se refiere, en parte, a cuestiones de alineación con los marcos de financiación de determinados donantes. Dentro de la comunidad de asistencia humanitaria y entre los países donantes se observa una falta de coherencia en las distinciones y definiciones, lo cual plantea problemas importantes. El reto particular al que se enfrenta el PMA en esta esfera responde quizá al hecho de que las categorías de programas se basan en los contextos (emergencia, socorro y recuperación, desarrollo) y no en las esferas temáticas o las líneas funcionales, tal como ocurre en otros organismos.
5. En el presente documento se propone un camino para avanzar en los debates relacionados con las categorías de programas del PMA, con idea de redactar un documento final que se someta a la aprobación de la Junta en su período de sesiones anual de 2010. Es fundamental establecer un consenso que permita resolver las cuestiones relativas a las categorías de programas para poder seguir usando estas categorías y contribuya a que el examen del Marco de financiación tenga un resultado satisfactorio.
6. La Secretaría, por lo tanto, propone un método basado en cuatro ejes para abordar las cuestiones relativas a las categorías de programas:
  - i) aprobación, por la Junta, de las definiciones de los principales contextos operacionales que tienen un interés directo para las categorías de programas del PMA (emergencia, socorro, recuperación);

<sup>1</sup> En el documento WFP/EB.2/2009/5-B/1 se expusieron exhaustivamente los antecedentes del examen del Marco de financiación.

<sup>2</sup> Todos los proyectos del PMA se clasifican dentro de una de las cuatro siguientes categorías de programas: operaciones de emergencia, operaciones prolongadas de socorro y recuperación, programas en los países y operaciones especiales.



- ii) aclaración de la relación existente entre las categorías de programas y el Plan Estratégico del PMA;
  - iii) publicación de unas directrices revisadas sobre los programas para asegurar una aplicación rigurosa y uniforme, y
  - iv) plena aplicación de los mecanismos centralizados de examen y cumplimiento para garantizar una mayor disciplina y coherencia en el uso de las categorías de programas.
7. En el presente documento se hace hincapié principalmente en el primer punto —definiciones de los principales contextos operacionales—, siendo ésta la cuestión abordada por el grupo de trabajo de procedimiento acelerado aprobado por la Junta y, por lo tanto, la que se ha tratado más a fondo hasta la fecha. En el documento también se define qué resultados la Junta puede esperar obtener en el curso de debates posteriores en relación con los elementos citados anteriormente; el objetivo es concluir el examen de las categorías de programas en el período de sesiones anual de la Junta que se celebrará en junio de 2010.

## MÉTODO PROPUESTO PARA ABORDAR LAS CUESTIONES RELATIVAS A LAS CATEGORÍAS DE PROGRAMAS

### **Aprobación, por la Junta, de las definiciones de los principales contextos operacionales que tienen un interés directo para las categorías de programas del PMA**

8. La Directora Ejecutiva y la Mesa de la Junta Ejecutiva establecieron un grupo de trabajo de procedimiento acelerado en diciembre de 2009, para que analizara y creara un consenso sobre las definiciones prácticas de los principales contextos operacionales, por ejemplo, situaciones de emergencia, socorro, recuperación temprana y recuperación. Es necesario prestar una especial atención para que, en caso de que sea necesario actualizar las definiciones, se mantenga una coherencia con los otros marcos conceptuales del sistema de las Naciones Unidas.
9. El grupo de trabajo está copresidido por la Directora de la Dirección de Diseño y Apoyo a los Programas y por el Presidente de la Junta. A petición de los miembros, cada Lista regional ha designado a uno o dos representantes para que participen en el mismo. También contribuye a las deliberaciones del grupo un director en el país, quien aporta una perspectiva desde el terreno.
10. Se celebraron reuniones del grupo de trabajo el 17 de diciembre de 2009 y el 22 de enero de 2010. Las conclusiones del grupo y las definiciones consensuadas por el mismo se presentarán a la Junta en junio de 2010 para su aprobación.
11. El grupo de trabajo examinó las definiciones —o interpretaciones operativas— de *socorro*, *recuperación* y *recuperación temprana* que aplicaban distintos organismos de las Naciones Unidas: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como el Banco Mundial, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE), el movimiento de la Cruz Roja y la Asamblea General, entre otros. Desde el principio, los miembros del grupo de trabajo animaron a que se adoptara un enfoque pragmático, orientado a la formulación de políticas y basado en la experiencia



adquirida en los países, para determinar la manera de mejorar los programas, en lugar de llevar a cabo una labor teórica.

⇒ *Examen de las definiciones*

### Situación de emergencia

12. Conforme a lo aprobado por la Junta en el primer período de sesiones ordinario de 2005 (WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1), el PMA define así una situación de emergencia (o de urgencia):

“por situación de emergencia se entiende una situación que presenta pruebas claras de que se ha producido un acontecimiento o una serie de acontecimientos que causan sufrimiento en los seres humanos o que plantean una amenaza inminente para la vida humana o los medios de subsistencia, que el gobierno en cuestión no está en condiciones de remediar; se trata de un acontecimiento, o una serie de acontecimientos, manifiestamente anormal, que provoca una perturbación en la vida de una comunidad en una escala excepcional.

Tal acontecimiento o serie de acontecimientos pueden consistir en una de las siguientes situaciones o en una combinación de ellas:

- a) calamidades repentinas, tales como terremotos, inundaciones, plagas de langostas y otras catástrofes similares imprevistas;
  - b) situaciones de urgencia provocadas por el ser humano, que resultan en la afluencia de refugiados, el desplazamiento interno de poblaciones o el sufrimiento de las poblaciones afectadas de alguna otra manera;
  - c) situaciones de escasez de alimentos debido a acontecimientos de evolución lenta, como sequías, malas cosechas, plagas y enfermedades que menoscaban la capacidad de las comunidades y poblaciones vulnerables para satisfacer sus necesidades alimentarias;
  - d) restricciones del acceso a los alimentos o de su disponibilidad, resultantes de crisis económicas repentinas, de un mal funcionamiento del mercado o del desmoronamiento económico, que tienen como consecuencia el menoscabo de la capacidad de las comunidades y las poblaciones vulnerables para satisfacer sus necesidades alimentarias, y
  - e) una situación de urgencia compleja en relación con la cual el gobierno del país afectado o el Secretario General de las Naciones Unidas hayan solicitado el apoyo del PMA.”
13. El grupo de trabajo no examinó más esta definición, puesto que había sido aprobada recientemente por la Junta y en ese momento se consideró que concordaba con las definiciones de otros organismos de las Naciones Unidas.

### Socorro

14. La definición del PMA de “socorro” (derivada de su definición de “emergencia” y del Plan Estratégico) comprende la asistencia que salva vidas y protege los medios de subsistencia en situaciones de emergencia. El socorro permite a las personas afectadas por una crisis satisfacer sus necesidades alimentarias nutricionales con dignidad y sin recurrir a actividades que debiliten su seguridad alimentaria futura. Otras definiciones de “socorro” se refieren a la supervivencia (ACNUR) y a la ayuda para salvar vidas y aliviar el sufrimiento (UNICEF). Definiciones más amplias —como la de la OCDE— se refieren explícitamente a la asistencia que engloba la prevención de catástrofes y la preparación



para la pronta intervención, así como la asistencia para la reconstrucción y la transición mientras se mantenga la situación de emergencia.

15. El grupo de trabajo ha tomado nota de que, cada vez en mayor medida, se entiende que el socorro es sólo un punto del proceso no lineal de las actividades que van del socorro al desarrollo, y no un conjunto de intervenciones discontinuas.

### Recuperación temprana

16. El PMA no dispone de una definición propia de “recuperación temprana”. El equipo de trabajo del grupo temático interinstitucional dedicado a este tema la define como un proceso de recuperación multidimensional que comienza en un contexto de asistencia humanitaria y guía por unos principios de desarrollo que intentan aprovechar los programas de ayuda humanitaria y catalizar las oportunidades de desarrollo sostenible<sup>3</sup>.
17. Según han observado los miembros del grupo de trabajo, ahora se reconoce de forma generalizada que el período de recuperación temprana es variable y depende de los desafíos propios de cada crisis. La recuperación temprana no es una etapa identificable de un proceso secuencial entre el socorro y la recuperación, sino que en ella pueden coexistir varias combinaciones de uno y otra<sup>4</sup>.

### Recuperación

18. Según la definición operativa que aplica el PMA, la “recuperación” comprende la asistencia con la que se pretende devolver a las personas afectadas por una crisis a la situación de seguridad alimentaria que tenían antes de la misma. La recuperación suele comenzar después de la fase aguda de la crisis, cuando los hogares empiezan a hacer inversiones y retoman sus actividades de subsistencia habituales; acaba cuando éstos han recuperado lo que perdieron en lo referente al acceso a los alimentos. Otros organismos interpretan la recuperación como: i) un retorno sostenible a una situación anterior a la crisis; ii) una mejora con respecto a esa situación, o iii) una mejora con respecto a la situación anterior a la crisis, junto con medidas destinadas a reducir riesgos futuros, a prepararse para afrontarlos y a aumentar la capacidad de resistencia. Según la Asamblea General, la recuperación debe contrarrestar de entrada las tensiones que condujeron al conflicto y restablecer unas condiciones propicias para favorecer el buen funcionamiento de la sociedad en tiempo de paz. El Banco Mundial considera ahora que la recuperación abarca toda actividad que se juzgue prioritaria en un programa de recuperación nacional.
19. El grupo de trabajo ha observado que la definición de recuperación del PMA es más restrictiva que la de otros organismos, por el hincapié que hace en que las poblaciones vuelvan “al estado anterior a la crisis”.

### ⇒ Conclusiones del grupo de trabajo hasta la fecha

20. Tras examinar varias definiciones y cuestiones relacionadas con las distintas fases del socorro y la recuperación, y reconociendo que algunos organismos han adoptado definiciones más amplias que el PMA, el grupo de trabajo de procedimiento acelerado pasó a la cuestión de si la terminología existente era suficiente para los usos del PMA, o si

<sup>3</sup> Grupo de Trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación del Comité Permanente entre Organismos, *Guidance Note on Early Recovery* (abril de 2008).

<sup>4</sup> PNUD, Dirección de Prevención y Recuperación de Crisis, Política del PNUD en materia de recuperación temprana (febrero de 2008).



habría que alinearla en mayor medida con las definiciones e interpretaciones utilizadas por organismos afines de las Naciones Unidas.

21. Como base para futuros debates, se pidió a la Secretaría que proporcionara ejemplos para demostrar si las definiciones se aplicaban a las operaciones del PMA y de qué manera. En su examen, los miembros del grupo de trabajo observaron que la definición de “socorro” del PMA era en gran medida coherente con las definiciones de otros organismos y que estaba en consonancia con los programas sobre el terreno. En lo relativo a la recuperación, los miembros constataron que la definición del PMA era restrictiva en comparación con las de otros miembros de la comunidad de ayuda humanitaria. También observaron que, en algunos contextos complejos, los programas del PMA parecían ser más acordes con las definiciones más amplias de “recuperación” aplicadas por otros organismos que con la definición restrictiva del PMA. Si bien una definición más limitada del término podría favorecer la disciplina, se destacó la importancia de la coherencia y la flexibilidad. El grupo de trabajo indicó la necesidad de que, a la hora de determinar el alcance de las intervenciones de recuperación, el PMA siguiera siendo consciente de las circunstancias de los países donde trabajaba y conservara la capacidad para apoyar las iniciativas de recuperación de los gobiernos, especialmente en contextos de capacidad reducida.
22. La próxima etapa para el grupo de trabajo consistirá en examinar el modo en que otros organismos de las Naciones Unidas aplican estas definiciones en el marco de su labor, y enunciados alternativos en lo que a la recuperación se refiere, teniendo presente la necesidad de: i) mantener una coherencia con el sistema de las Naciones Unidas; ii) mantener unos parámetros que sirvan para guiar las operaciones del PMA; y iii) prever unas estrategias de retirada apropiadas. Se presentarán unas definiciones consensuadas a la Junta en su período de sesiones anual.

### **Aclaración de la relación entre las categorías de programas y el Plan Estratégico del PMA**

23. Basándose en el trabajo del grupo de trabajo de procedimiento acelerado, y antes de hacer una presentación a la Junta en su período de sesiones anual, la Secretaría hará consultas internas y a los miembros de la Junta con el fin de aclarar la relación entre las nuevas categorías de programas que se propongan, el Plan Estratégico para 2008-2013 y el Marco de resultados estratégicos.

### **Publicación de unas directrices revisadas sobre los programas**

24. Una vez alcanzado un acuerdo sobre las definiciones y los nexos existentes entre las categorías de programas y el Plan Estratégico, la Secretaría actualizará las directrices sobre los programas, incluido el “Manual de instrucciones para la elaboración de los programas” difundido electrónicamente. Para respaldar este proceso, la Secretaría se está ocupando de definir los criterios aplicables a los “puntos críticos” entre socorro, recuperación temprana/ampliada y desarrollo, así como de determinar cómo tales criterios se aplicarían en algunas de las principales operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) del PMA.
25. El examen de los cambios propuestos con respecto a las directrices ocupará un lugar destacado en la próxima reunión mundial con todos los directores en los países, programada para julio de 2010. Las orientaciones o directrices suplementarias se comunicarán, en su caso, desde la Sede del PMA por correo electrónico y a través de debates regionales.





## **Formalización de los mecanismos centralizados de examen y cumplimiento para garantizar una mayor coherencia en la interpretación y la aplicación de las categorías de programas**

26. Dentro del proceso de descentralización llevado a cabo entre 1996 y 2001, se encargó a los despachos regionales que gestionaran el proceso de examen de los proyectos, lo que ha dado lugar a una cierta falta de coherencia en la categorización de los proyectos entre las distintas regiones.
27. El Comité de Examen de Programas es el principal mecanismo para examinar los proyectos propuestos. A fin de lograr una interpretación y una aplicación coherentes de las directrices sobre los programas, en junio de 2009 la Secretaría emitió una directiva por la que se volvía a centralizar dicho comité y se emitían nuevas directrices para introducir un mayor grado de representación y autoridad en sus reuniones. En los proyectos cuyo valor total supere los 100 millones de dólares EE.UU., las reuniones del Comité de Examen de Programas serán presididas por el Jefe de Administración y contarán con la asistencia de todos los demás Directores Ejecutivos Adjuntos.
28. Tras los debates mantenidos con la Junta acerca de las categorías de programas, la Directora Ejecutiva emitirá una circular por la que se harán oficiales estas medidas y su aplicación en todo el PMA.

---

## **PRÓXIMAS ETAPAS EN EL EXAMEN DEL MARCO DE FINANCIACIÓN**

29. En un documento que se someterá a la aprobación de la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de junio de 2010, la Secretaría expondrá los elementos importantes del debate sobre las categorías de programas. Puede que, antes de dicho período de sesiones, sea necesario realizar consultas adicionales.
30. Ya resueltas las cuestiones relacionadas con las categorías de programas, en el examen del Marco de financiación volverá a abordarse cuestiones relacionadas con la estabilidad, la previsibilidad y la transparencia de la financiación en general, concretamente:
  - examen de alternativas al método basado en el volumen para la financiación de las actividades que tengan un componente alimentario escaso (o nulo), y
  - mejora de la previsibilidad y la estabilidad de los ingresos en concepto de costos de apoyo, tanto a escala institucional (presupuesto administrativo y de apoyo a los programas) como a nivel de los países (principalmente costos de apoyo directo).
31. La Secretaría ha celebrado varias consultas internas sobre estas dos cuestiones, por ejemplo en debates con todos los directores en los países y directores regionales. Los debates se han centrado en comprender los desafíos relacionados con el Marco de financiación, prestando atención a la mejora global de la coherencia, la eficiencia y la eficacia de los programas en apoyo al Plan Estratégico.
32. Los resultados de este examen se examinarán con los miembros de la Junta Ejecutiva en consultas oficiosas y se perfilarán aún más antes de ser presentados a la Junta en su período de sesiones oficial.

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia