

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 31 de enero-2 de febrero de 2005

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2005/4-B
30 diciembre 2004
ORIGINAL: INGLÉS

RETIRADA DE LAS SITUACIONES DE URGENCIA

**Opciones programáticas para la transición a
partir de una intervención de emergencia**

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 aprobación.

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.

Director de la Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas (PDP):

Sr. S. Samkange

tel.: 066513-2767

Analista Superior de Políticas, Dependencia de Situaciones de Urgencia y de Transición (PDPT):

Sr. N. Crawford

tel.: 066513-3122

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



RESUMEN

Saber poner término a una intervención de emergencia puede tener la misma importancia que saber cuándo hay que intervenir. El PMA debe cerciorarse de que su firme capacidad de intervención en situaciones de urgencia va acompañada de retiradas adecuadas. El momento y la manera de retirar una intervención de emergencia dependerán de diversos factores, siendo también diversas las formas que podrá adoptar la retirada. En el caso del PMA, retirar una intervención de emergencia equivale a i) una supresión gradual o retirada de la asistencia prestada por el PMA a una operación de emergencia o a un país, o bien ii) el paso a programas a más largo plazo encaminados a proteger y mejorar los medios de subsistencia y la capacidad de resistencia.

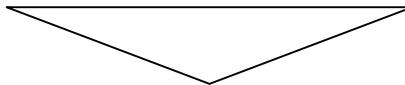
La estrategia de retirada es un plan de supresión de los recursos destinados por el PMA a una situación de urgencia; debe basarse en posibles indicadores o “parámetros de referencia” de la retirada, sistemas de seguimiento para evaluar los avances registrados en el logro de las condiciones que permiten la retirada y la determinación de las capacidades que deben fomentarse y quedar implantadas cuando el PMA ponga fin a la asistencia de urgencia prestada. La importancia de las estrategias de retirada reside en que el Programa puede obtener mejores efectos en pro de las comunidades aquejadas de inseguridad alimentaria cuando la retirada se planifica estratégicamente en colaboración con los asociados.

En el documento se establece una serie de parámetros por los que puede regirse el PMA al preparar estrategias de retirada de sus operaciones de emergencia. Son los siguientes: i) la experiencia adquirida en diversos países por el PMA en el marco de la transición y el abandono de las operaciones de emergencia; ii) las políticas, estrategias de retirada, prácticas y experiencia de otras organizaciones; iii) las actuales perspectivas en torno a la relación entre la planificación del socorro y la del desarrollo; y iv) casos concretos que examinan con mayor detenimiento distintos “tipos” de retirada. A continuación se recomiendan prácticas idóneas de retirada de las intervenciones de emergencia por las que podrá regirse la futura labor del PMA.

En el marco de sus operaciones de emergencia y recuperación el PMA suele tener posibilidades de ejercer una influencia positiva a más largo plazo en la seguridad alimentaria, incluso mientras elimina la asistencia. Las estrategias más sólidas de retirada de las intervenciones de emergencia del PMA van más allá del suministro de alimentos para atender las necesidades inmediatas y con ello salvar vidas humanas; sirven a la vez para potenciar la capacidad de las poblaciones y los gobiernos beneficiarios a efectos de hacer frente a nuevas crisis.



PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta aprueba el documento “Retirada de las situaciones de urgencia” y pide que se agregue al compendio de políticas la siguiente declaración:

“El PMA reconoce que una estrategia de retirada realista y deliberada, planificada con los asociados y expuesta con claridad al inicio de una operación de emergencia, puede facilitar la efectividad de las intervenciones en los países pasada la etapa inicial de una situación de urgencia. En el caso del PMA, “retirarse” equivale a: i) suprimir la asistencia prestada por el PMA a una operación de emergencia o a un país, o bien ii) pasar a un programa a más largo plazo encaminado a proteger y mejorar los medios de subsistencia y la capacidad de resistencia. El Programa procurará que las estrategias de retirada formen parte de sus intervenciones de emergencia y que la ulterior práctica se rija por principios de retirada apropiados.

En la mayoría de las intervenciones de emergencia del PMA, el momento más adecuado para retirarse es aquél en que el acceso de los hogares a los alimentos vuelve a situarse a niveles anteriores a la situación de urgencia. La estrategia de retirada de una intervención de emergencia tiene por objeto cesar el apoyo prestado por el PMA sin poner en peligro la capacidad recuperada por las comunidades para atender a sus propias necesidades alimentarias. Una intervención de emergencia resulta más efectiva cuando tiene lugar en el marco de una estrategia a más largo plazo orientada al fomento de la capacidad y la resistencia, en particular cuando está relacionada con crisis recurrentes”.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento de Decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



ASPECTOS GENERALES

1. En el tercer período de sesiones ordinario de 2003 de la Junta Ejecutiva, el PMA acordó llevar a cabo un examen de sus políticas relativas a las situaciones de urgencia. En el marco de ese examen se presentan simultáneamente los documentos “Definición de situación de urgencia” (WFP/EB.1/2005/4-A) y “Retirada de las situaciones de urgencia” (WFP/EB.1/2005/4-B), en los que se examina si el contexto general de las intervenciones de emergencia del PMA es el correcto y se estudian las estrategias del PMA encaminadas a garantizar una retirada efectiva de las intervenciones de emergencia en el momento adecuado. Los dos documentos deben leerse conjuntamente.
2. El examen efectuado con vistas a la elaboración del documento tuvo en cuenta lo siguiente: i) la experiencia adquirida en diversos países por el PMA en el marco de la retirada o la transición y el abandono de operaciones de emergencia (OEM); ii) las políticas, estrategias de retirada, prácticas y experiencia de otras organizaciones; iii) las actuales perspectivas en torno a la relación entre la planificación del socorro y la del desarrollo; y iv) casos concretos que examinaban con mayor detenimiento distintos “tipos” de retirada¹.
3. Pasada la etapa inicial de una situación de urgencia, el apoyo del PMA resulta más efectivo cuando se ha planificado la estrategia de retirada, pero no existe orientación normativa sobre el modo de proceder al respecto. El presente documento tiene por objeto establecer parámetros que sirvan de guía al PMA para preparar estrategias de retirada de intervenciones de emergencia que sean flexibles a la vez que deliberadas. El objetivo último del Programa es poder retirarse de los países dejando mayor capacidad comunitaria e individual con vistas a hacer frente a las necesidades y crisis futuras; el presente documento se propone contribuir al logro de tal objetivo.
4. El PMA interviene en situaciones de urgencia mediante OEM o mediante una combinación de OEM y operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR). En vista de que ambas categorías son flexibles en el sentido de que los dos instrumentos pueden incorporar elementos tanto de socorro como de recuperación, el documento se centra en la retirada de las *intervenciones de emergencia* en general, no en la retirada de una determinada categoría de proyectos.

DEFINICIÓN DE “RETIRADA” Y “ESTRATEGIA DE RETIRADA”

El sentido de “retirada” en el marco del PMA

5. El PMA retira una intervención de emergencia de dos maneras distintas: procediendo de forma gradual al ir eliminando los recursos aportados a una operación o a un país o

¹ Con vistas a la preparación del documento se seleccionaron cinco países como casos concretos: Côte d’Ivoire, Kosovo, Mozambique, Namibia y la República Democrática Popular Lao. Se efectuaron visitas en equipo a todos los países menos a Kosovo. La experiencia de otros países se examinó en el marco de un estudio teórico. Los países se han seleccionado en la medida en que representan tipos distintos de retirada; Mozambique se ha elegido como país en el que se ejecutan numerosas OEM separadas en el marco de un programa de desarrollo a más largo plazo, suprimiéndose las distintas OEM a medida que desaparece cada situación de urgencia. Namibia y Kosovo se han seleccionado como ejemplos de países de los que el PMA se ha retirado por completo al término de operaciones de emergencia de gran envergadura, mientras que Côte d’Ivoire y Laos constituyen ejemplos de países en los que el Programa pasa de la intervención en el marco de OEM a la intervención en el marco de OPSR.



disponiendo la transición de una intervención de emergencia a programas a más largo plazo que protegen y mejoran los medios de subsistencia y aumentan la capacidad de resistencia. Los dos tipos de retirada conllevan la eliminación de recursos financieros, humanos o de ayuda alimentaria destinados a una situación de urgencia. En lo tocante a las categorías de proyectos del PMA, este proceso suele coincidir con la supresión de la asistencia prestada en el marco de una OEM y el paso a una OPSR, aunque no siempre es así.

6. El examen de las OEM ejecutadas durante 2000-2002 esclarece la evolución típica de una intervención de emergencia del PMA.² Durante este período se pusieron en marcha 85 intervenciones de emergencia distintas; el 27% de las OEM aprobadas durante el período obligó a prestar más asistencia en el marco de OEM, ya fuese en virtud de una prórroga o de una OEM complementaria, antes de la eliminación de la operación o de su transición a una OPSR; el 46% de las intervenciones de emergencia iniciadas en el marco de una OEM aprobada se eliminó gradualmente. En un 2% de los casos, la eliminación gradual supuso la retirada del PMA del país, mientras que un 21% de las OEM redundó en operaciones a más largo plazo en el marco de OPSR o, en unos cuantos casos, en programas en los países³.

Definición de “estrategia de retirada”⁴

7. La estrategia de retirada es un plan de supresión de los recursos destinados por el PMA a una región o una población en el marco de una situación de urgencia, procurando a la vez no poner en peligro el logro de los objetivos de la intervención. Las estrategias de retirada deben constar de los siguientes elementos:
 - criterios para determinar la retirada;
 - índices de referencia mensurables que sirvan para determinar los avances en el cumplimiento de los criterios;
 - medidas para cumplir los índices de referencia y determinación de los encargados de adoptarlas;
 - medidas periódicas para evaluar los avances en el cumplimiento de los criterios y las posibles modificaciones sobre la base de un análisis de los riesgos potenciales; y
 - un calendario flexible que indique el momento en que se van a cumplir estos índices de referencia y el momento en que se efectuarán las evaluaciones.

OBJETIVO DE LA ESTRATEGIA DE RETIRADA

8. Por lo general, las estrategias de retirada tienen por objeto conseguir que, una vez alcanzados, los objetivos de una intervención no corran peligro como consecuencia de la retirada en sí o de la modalidad de retirada aplicada. La claridad de los objetivos de una

² Este examen se basa en información procedente de informes normalizados sobre proyectos y documentos de proyectos correspondientes a 2000-2002.

³ Asimismo, se suspendió un 4% de las intervenciones de emergencia.

⁴ La información que figura en este párrafo está inspirada en Rogers, B. y Macias, K. 2004. *Program Graduation and Exit Strategies: Title II Program Experiences and Related Research*. Washington DC, Food and Nutrition Technical Assistance Project (FANTA); y Levinger, B. y McLeod, J. 2002. *Hello, I Must Be Going Ensuring Quality Services and Sustainable Benefits through Well-Designed Exit Strategies*. Newton, MA, Estados Unidos, Education Development Center.



operación contribuye a determinar el modo y el momento de la retirada. El efecto apropiado que se deriva de la mayoría de las operaciones de emergencia del PMA es la recuperación por los hogares de un nivel de acceso a los alimentos comparable al nivel anterior a la situación de urgencia. Al emprender una intervención de emergencia, el PMA suele esforzarse no sólo por salvar vidas, sino también por ayudar a la población destinataria a recuperar la capacidad para alimentarse por cuenta propia de que disponía antes de la situación crítica, es decir, a recuperar sus medios de subsistencia anteriores a la crisis. Se emprendan en el marco de una OEM o de una OPSR, la mayoría de las intervenciones de emergencia ha de tener como objetivo general la recuperación de lo que se ha perdido⁵.

9. Si el objetivo es la recuperación, el acceso sostenido de la comunidad a los alimentos a un nivel comparable al que imperaba antes de la situación de emergencia es un indicio para proceder a la retirada en el caso de la mayoría de las intervenciones de emergencia. En consecuencia, la estrategia de retirada de una operación de emergencia respaldada por el PMA tiene por objeto suprimir el apoyo sin por ello poner en peligro la capacidad recuperada por las comunidades para atender a sus propias necesidades alimentarias. Las iniciativas del PMA encaminadas a reunir información de referencia más completa en relación con los países propensos a sufrir crisis han de servir para determinar el nivel de acceso a los alimentos anterior a la crisis.
10. No obstante, en determinados casos la recuperación de las condiciones alimentarias anteriores a una crisis puede representar un efecto insatisfactorio o un objetivo poco realista de una intervención de emergencia. Por ejemplo, cuando una situación de urgencia se produce en un contexto de inseguridad alimentaria crónica, el restablecimiento de las condiciones anteriores a la crisis en el marco de una intervención de emergencia ha de ir acompañado de intervenciones a más largo plazo del PMA o de un asociado con vistas a atajar las causas últimas del hambre. Del mismo modo, puede que en las situaciones de urgencia caracterizadas por una incidencia muy alta del VIH/SIDA tengan que pasar muchos años antes de recuperar el nivel de acceso a los alimentos anterior a la crisis, en cuyo caso han de diferenciarse con precisión los enfoques adoptados a más largo plazo por el PMA a título de intervenciones separadas, externas al ámbito de una intervención de emergencia.
11. La importancia de las estrategias de retirada reside en que es más probable obtener mejores efectos en pro de las comunidades aquejadas de inseguridad alimentaria cuando la retirada del PMA se planifica estratégicamente por adelantado, en colaboración con los asociados. De ese modo se facilita la obtención de mejores efectos al fomentar una mejor planificación de la asistencia posterior a las situaciones de urgencia en colaboración con otros agentes, lo que es especialmente importante en relación con los programas de rehabilitación y recuperación con posterioridad a una crisis, en el marco de los cuales es posible que la ayuda alimentaria del PMA no sea el componente más destacado. La estrategia de retirada no tiene como fin acelerar la retirada —pues ésta carece de valor en sí misma— sino retirarse mejor.

⁵ Aunque la diferencia entre “situación de urgencia” y “recuperación” no es tajante, la recuperación suele iniciarse generalmente al término de la fase aguda de una crisis, momento en que los hogares empiezan a invertir y reanuden sus actividades de subsistencia habituales, y acaba en el momento en que han recuperado lo que antes habían perdido.



EL MOMENTO EN QUE SE DEBE PROCEDER A LA RETIRADA: LOS “PARÁMETROS DE REFERENCIA”

12. El PMA y otros organismos entienden en líneas generales lo que constituye una situación de urgencia, pero no está definido el momento en que la situación de urgencia ya ha pasado. La determinación del momento de retirada adecuado se basa en el establecimiento de criterios o indicadores de la retirada consonantes con el contexto, que lleven a adoptar la correspondiente decisión.
13. Los indicadores que impulsan al PMA a adoptar la decisión de eliminar gradualmente el apoyo prestado en una determinada situación de urgencia deben definirse de forma transparente y en una fase temprana para que los asociados en la ejecución y los beneficiarios puedan prever la retirada. Tales indicadores han de establecerse celebrando consultas con los interesados, con inclusión de administraciones locales y órganos regionales, que conocen bien las tendencias históricas de la región. En situaciones de crisis o incertidumbre recurrente, estas condiciones pueden servir para determinar la oportunidad de la transición de un programa de urgencia a uno de recuperación o la necesidad de volver a la modalidad de emergencia como consecuencia de la inestabilidad de las condiciones.
14. Lo ideal es que los parámetros de referencia de la retirada sean contextuales o programáticos y guarden relación con la mejora de la situación humanitaria general o con los avances en el logro de los objetivos del proyecto, como por ejemplo un descenso de la malnutrición. El hecho de que una población se recupere de una crisis es un parámetro de ese tipo; la mejora de la capacidad del gobierno de atender las necesidades es otro parámetro de referencia, esta vez sistémico, de la retirada. A medida que se fortalezcan los sistemas de gestión basada en los resultados deberá mejorar la capacidad para determinar los avances en el cumplimiento de las condiciones que indican la oportunidad de la retirada del PMA. Sin embargo, pueden llevar a la retirada de un programa también otros factores, no relacionados con el propio programa, que, por tanto, deberán tenerse en cuenta al elaborar una estrategia de retirada realista. En el Recuadro A se resumen los actuales parámetros de referencia que normalmente determinan las decisiones de retirada del PMA.

RECUADRO A	
Tipo de parámetro	Parámetros de referencia
Programático	Avances en el logro de los objetivos ⁶ .
Contextual	Mejora de la situación humanitaria general. Regreso de repatriados (cuando queden menos de 5.000). Limitaciones de seguridad que hacen imposible la prestación efectiva de ayuda.
Sistémico	Capacidad del gobierno para atender las necesidades y organizar intervenciones de emergencia.
Externo	Disminución de las contribuciones de los donantes. Compromiso de otros donantes de financiar programas de recuperación.

⁶ Avances medidos en función de los indicadores acordados, que pueden provenir del Proyecto Esfera o ser indicadores específicos, mensurables, viables, pertinentes y provistos de plazos (SMART).



15. Las necesidades de desarrollo, recuperación y socorro están sujetas a oscilación perpetua en los entornos que padecen mayor vulnerabilidad e inseguridad alimentaria. Los sistemas de seguimiento de los programas de emergencia han de servir para informar al personal de que es apropiado pasar de una intervención de emergencia a una intervención a más largo plazo, como la prestación de apoyo basado en redes de protección social, o viceversa, y para informarle del momento indicado. En los casos en que surgen repetidamente situaciones de urgencia en el marco de un programa del PMA en curso de ejecución, como ha ocurrido en Côte d'Ivoire y Mozambique, se han ampliado los programas de protección social dirigidos a la población crónicamente vulnerable a fin de abordar las situaciones de urgencia. En estos casos, los sistemas de información que siguen de cerca los indicadores de la seguridad alimentaria, como los que se gestionan mediante análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM), deben contribuir a la determinación de los parámetros de referencia consonantes con el contexto que sirvan para ampliar o reducir la intervención de emergencia. Por último, los indicadores han de servir para determinar si la población destinataria se ha recuperado de una crisis y, de ser así, el momento en que se ha recuperado.
16. Por precisa que sea la definición de los indicadores, a veces resulta difícil saber con certeza si una retirada es procedente. Los parámetros de referencia deben formar parte de una estrategia de retirada que sea flexible y permita al personal del PMA y los asociados mantener un diálogo, efectuar evaluaciones cualitativas y pronunciarse con conocimiento de causa.

FACTORES CONTEXTUALES QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA AL PLANIFICAR LA RETIRADA

Carácter de la conmoción o crisis

17. El carácter de la conmoción o crisis determinará en gran medida el tipo de retirada que mejor cuadre con la situación posterior a la crisis. En muchas zonas la retirada se ve complicada por conmociones múltiples o recurrentes, así como por dificultades derivadas de una serie de causas independientes que afectan a determinados sectores de la población. Lo más probable es que sea más fácil retirar las intervenciones para hacer frente a catástrofes infrecuentes, como una sequía de 10 años de duración, que retirarlas cuando las catástrofes son recurrentes o las situaciones de urgencia son complejas. Como demuestra el caso de Mozambique, es posible retirarse de entornos dominados por crisis frecuentes, pero es improbable que la retirada sea permanente a no ser que, en el marco de un programa a más largo plazo, se procure mejorar la capacidad de la población para resistir a ulteriores crisis. También tiene cierta importancia el carácter repentino de la crisis; en Mozambique se producen de repente inundaciones y ciclones que causan daños generalizados a los activos de los hogares y la infraestructura, pero estas catástrofes duran poco y es fácil delimitarlas en el tiempo. Por el contrario, la devastación que provocan las inundaciones en la República Democrática Popular Lao es más gradual y puede que las comunidades dispongan de tiempo para proteger sus activos, como por ejemplo el ganado, aunque su seguridad alimentaria se ve afectada a más largo plazo.
18. También ha de tenerse en cuenta la incertidumbre que rodea las crisis; un alto grado de incertidumbre con respecto a la duración de la crisis o el momento en que se va a producir dificulta la planificación de la retirada, lo cual es especialmente cierto en los casos de situaciones de urgencia complejas o crisis prolongadas en entornos que se encuentran a mitad de camino entre la guerra y la paz, como ocurre en Côte d'Ivoire, donde la



preparación de planes válidos de retirada o de transición no es realista a causa del alto grado de inseguridad e incertidumbre en que se desenvuelven los acontecimientos.

La vulnerabilidad de la población

19. Al plantearse la posibilidad de retirada, también hay que tener en cuenta la vulnerabilidad de la población a las crisis. Al respecto tiene importancia el concepto de resistencia, entendido como la capacidad de un individuo, un hogar o una comunidad de responder a una crisis y recuperarse de las tensiones o las catástrofes. La retirada de una intervención de emergencia es apropiada cuando los hogares afectados por la crisis han recibido asistencia hasta el punto de haberse recuperado.
20. Toda estrategia de retirada parte asimismo de una distinción conceptual entre vulnerabilidad crónica y vulnerabilidad transitoria a la inseguridad alimentaria. La vulnerabilidad crónica conlleva persistencia temporal, mientras que la transitoria supone la incapacidad provisional para atender a las necesidades alimentarias o mantener un nivel de consumo constante.⁷ En los casos de vulnerabilidad transitoria, es más probable que la población esté preparada antes para la retirada de la asistencia prestada en el marco de una situación de urgencia. La inseguridad alimentaria crónica imperante en la zona afectada antes de la crisis queda al margen de la mayoría de las operaciones de emergencia, pero un gran número de hogares aquejados de inseguridad alimentaria crónica se ven afectados por crisis, en cuyo caso la estrategia de retirada ha de facilitar la transición sin sobresaltos a programas a más largo plazo que aborden el problema de la vulnerabilidad crónica. Por ejemplo, la retirada del PMA de Timor Leste resultó temporal, pues no se abordó la vulnerabilidad crónica de muchos beneficiarios de la OEM, comprendida la inseguridad alimentaria.

Tipo de activo que se ha agotado

21. Al planificar una estrategia de retirada es importante determinar el tipo de activo que se ha agotado durante una crisis. El agotamiento de activos puede suponer la destrucción de activos comunitarios o la venta de activos de los hogares. Los dos tipos de activo se agotan durante crisis macroeconómicas y como consecuencia de la incidencia alta del VIH/SIDA, conflictos civiles, sequías e inundaciones. En el caso del VIH/SIDA, los activos humanos se agotan en una proporción descomunal. Entender la pérdida o la enajenación de los activos es fundamental para entender los mecanismos de recuperación de los distintos grupos de población. La vulnerabilidad crónica, por ejemplo, guarda relación estrecha con la falta de activos, mientras que los hogares que padecen vulnerabilidad transitoria suelen estar en situación de confiar en su acceso a activos y a otros recursos para hacer frente a los déficit a corto plazo. Estas estrategias de supervivencia tienen en sí un efecto decisivo en la eliminación gradual de los programas de emergencia: cuanta más asistencia del PMA sirva para potenciar la capacidad de la población al tiempo que se atienden sus necesidades inmediatas, mayores serán las probabilidades de recuperación y de retirada.

El contexto regional

22. Un cuarto factor contextual que debe tenerse en cuenta es la dimensión regional del conflicto y la crisis. El conflicto regional, el VIH/SIDA y las crisis macroeconómicas pueden complicar la estrategia de retirada; por ejemplo, el ingente desplazamiento de población, tanto en el interior del país como en dirección a países vecinos, es síntoma de la

⁷ Ellis, F. 2003. *Human Vulnerability and Food Insecurity*. Documento temático presentado en el Foro sobre Seguridad Alimentaria en África meridional. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.



complejidad de la situación de urgencia imperante en Côte d'Ivoire. La migración transfronteriza es una estrategia habitual de supervivencia de la población que sufre a largo plazo las consecuencias de la pobreza o los conflictos o está expuesta a modificaciones perjudiciales de la situación política o macroeconómica; el problema es especialmente grave en una región como África meridional, en la que la incidencia del VIH/SIDA es alta. El contexto regional y la movilidad transfronteriza de la población también tienen importancia en un país como la República Popular Democrática Lao, donde el índice de VIH/SIDA es relativamente bajo en comparación con el de los países vecinos; los actuales cambios económicos y el desarrollo de infraestructura que pone en comunicación a Laos con los países vecinos elevan el riesgo de que el SIDA se propague por el país. El éxito de una planificación de retirada se basa en una evaluación realista de los factores que pueden facilitar la retirada y de los que pueden complicarla o impedirlo; los factores regionales exigirán que se planifique la retirada basándose en un enfoque regional.

Acceso a relaciones de asociación

23. El tipo y el nivel de las asociaciones forjadas con organizaciones de las Naciones Unidas, estructuras gubernamentales, donantes u organizaciones no gubernamentales (ONG) ejercen una influencia decisiva en la definición de toda estrategia de retirada. Los recursos y el ámbito de acción de estos asociados son factores pertinentes que determinan la planificación del momento de retirada: si los asociados han invertido en programas locales un volumen de recursos considerable, puede que resulte apropiado que el PMA retire o suprima la ayuda alimentaria en fechas anteriores, mientras que si no existe apoyo programático o éste es escaso, puede que resulte difícil retirar la intervención de emergencia en el marco de la cual se facilita ayuda alimentaria.
24. En el Recuadro B se exponen distintos enfoques de asociación del PMA, que varían en función del contexto y de la capacidad del asociado. En todos los casos, un importante componente de la retirada fue el fomento de la capacidad del asociado de intervenir y facilitar la recuperación. Se ha hecho hincapié en lo siguiente: i) el fortalecimiento de la capacidad de evaluación y análisis; ii) la preparación de estrategias de seguridad alimentaria; iii) la mitigación de los efectos de las catástrofes y la correspondiente intervención; iv) la selección y el consiguiente reparto de las tareas; v) el diseño de los programas; y vi) la ejecución, la gestión de la ayuda alimentaria y el seguimiento.



RECUADRO B: Enfoques de asociación del PMA

Caso 1: en **Mozambique** el PMA se asocia con el Gobierno y las ONG. Las intervenciones de emergencia emprendidas en los últimos 10 años han incorporado capacitación y apoyo institucional dirigidos al organismo nacional encargado de coordinar las intervenciones para hacer frente a catástrofes (*Instituto Nacional de Gestão das Calamidades* (INGC)) y a otras dependencias gubernamentales. El INGC ha fomentado una capacidad sólida y mecanismos efectivos de socorro a escala nacional y provincial. El PMA sigue prestando apoyo a la preparación y planificación para imprevistos que tiene a su cargo el INGC. Las ONG asociadas tienen objetivos de desarrollo más amplios: cuando surge una situación de urgencia, movilizan recursos destinados a la correspondiente intervención, tras lo cual se vuelven a centrar en sus objetivos a largo plazo prestando apoyo a los sectores de población todavía vulnerables como consecuencia de la situación de urgencia en el marco de programas a más largo plazo en curso de ejecución. Las ONG aportan crédito y otros insumos no alimentarios a medida que las actividades pasan del socorro a la recuperación.

Caso 2: En la **República Democrática Popular Lao**, el PMA percibió que la limitada capacidad del Gobierno es un importante obstáculo a la intervención de emergencia y al logro de la seguridad alimentaria nacional. Para fortalecer esta capacidad, el PMA se ha centrado en el establecimiento de coaliciones dando cabida al Gobierno en todos los niveles mediante capacitación y apoyo en el lugar de trabajo. El fomento de la capacidad en todas las facetas de la evaluación y la ejecución es un componente central de la OEM más reciente y una innovación positiva en relación con anteriores OEM, que canalizaban los recursos mediante ONG asociadas o asociados en la ejecución gubernamentales, sin prestar apoyo a largo plazo.

Caso 3: El PMA colabora en **Côte d'Ivoire** con distintos asociados, comprendidos la administración local, organismos de las Naciones Unidas y ONG internacionales. La limitada capacidad de los organismos asociados ha sido un grave obstáculo que ha afectado a la estrategia de la OEM y su paso a programas de recuperación. El contexto del aumento de capacidad destinada al Gobierno ha sido hasta la fecha limitado a causa de la falta de estructuras claras; el PMA ha concentrado las actividades al respecto en un solo asociado gubernamental que ha dado muestras de compromiso y dinamismo.

RECOMENDACIONES

25. En el marco de sus intervenciones de emergencia, el PMA puede contribuir a la seguridad alimentaria más allá de la prestación inmediata de ayuda alimentaria, incluso mientras suprime gradualmente su asistencia. El Programa ha logrado emplear sus recursos para fomentar o catalizar procesos que posibilitan la retirada y tienen por efecto mejorar la situación de las comunidades aquejadas de inseguridad alimentaria. Toda planificación efectiva de la retirada exige una estrategia; la retirada ha resultado especialmente eficaz cuando la estrategia se ha propuesto ir más allá de la ayuda alimentaria vinculando la ayuda alimentaria prestada en situaciones de urgencia con estrategias encaminadas a mejorar la capacidad de los hogares, las comunidades y las instituciones para hacer frente a ulteriores crisis con mayor eficacia.
26. La brevedad del plazo correspondiente a muchas intervenciones de emergencia y a su financiación conexas puede limitar la aplicación de algunas de las mejores prácticas de retirada. Las intervenciones de emergencia del PMA son más eficaces cuando se llevan a cabo en el marco de una estrategia en el país a más largo plazo y cuentan con compromisos de recursos más previsibles, sobre todo si con ellas se pretende contribuir al fomento de la capacidad para hacer frente a futuras crisis.



Planificación de la retirada en fases iniciales

27. Las estrategias de retirada deben formularse en las fases iniciales de una intervención de emergencia; no es realista planificar la retirada al inicio de una crisis aguda, pero la planificación estratégica es posible y conveniente desde las fases iniciales. En Côte d'Ivoire y Mozambique, el personal del PMA era del parecer de que desde las fases iniciales estaba conceptualmente preparado para el paso a intervenciones a más largo plazo. El PMA debe estudiar la posibilidad de incorporar los objetivos de la retirada en los marcos lógicos de las OEM, que se preparan en la fase de formulación, con mayor razón en el caso de las OPSR⁸. El logro de los objetivos de una OEM ha de representar la meta final de la intervención de emergencia, conforme a la finalidad general de este tipo de intervenciones, es decir, permitir que las comunidades vuelvan a tener el mismo nivel de acceso a los alimentos que tenían antes de la crisis. En su mayor parte, las evaluaciones de OEM y OPSR realizadas hasta la fecha no se han centrado en la determinación de las estrategias de retirada, pero en las futuras evaluaciones tendrán que evaluarse la pertinencia y la coherencia de tales estrategias.

Comunicación del plan

28. La comunicación es un elemento básico de toda estrategia de retirada efectiva⁹. El PMA ha de comunicar claramente a todos los interesados, comprendidos las comunidades y los beneficiarios, cuáles son sus planes de retirada y los factores que determinarán las modalidades y el calendario correspondientes. Si las partes interesadas desconocen cuándo y cómo va a concluir una intervención de emergencia, el PMA perderá una oportunidad de acrecentar los efectos que repercuten en beneficio de las comunidades aquejadas por la inseguridad alimentaria. La comunicación con los donantes es decisiva cuando hace falta prestar apoyo a ulteriores programas de transición. La experiencia en Kosovo demostró que el hecho de que los asociados se dieran cuenta de que el PMA se planteaba en serio la retirada fue fundamental para que ésta se llevase a cabo de forma satisfactoria.

Establecimiento de un calendario flexible

29. Los plazos han de ser realistas, pues existe el riesgo no sólo de retirarse demasiado tarde, sino también de retirarse antes de tiempo.¹⁰ El calendario de retirada del PMA, que ha de ser claro, realista y flexible, se basará en decisiones adoptadas en función de evaluaciones periódicas. Como en muchas situaciones de urgencia el entorno que rodea la labor del Programa dificulta en sumo grado la planificación anticipada, es posible que sea necesario modificar los objetivos, el calendario y el método de retirada previsto en función de las circunstancias y de lo que determine la oficina en el país. Las evaluaciones periódicas de las necesidades alimentarias llevadas a cabo en Kosovo permitieron la reducción de las actividades y una retirada gradual acertada desde el punto de vista cronológico. También debe haber margen para una retirada parcial, es decir, para la retirada de componentes de una operación de emergencia cuyos objetivos se hayan alcanzado.

⁸ *WFP Emergency Operations Good Practice Review* (borrador interno, 2002) e “Informe resumido de la evaluación de las operaciones de emergencia en Timor Oriental” (WFP/EB.3/2001/6/5).

⁹ Rogers y Macias, 2004.

¹⁰ *Exit Strategy for Humanitarian Actors in the Context of Complex Emergencies*, Comité Permanente entre Organismos, www.iasc.org. La reciente “Evaluación temática sobre la categoría de operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR)” (WFP/EB.1/2004/6-A) también ha destacado el peligro de que el PMA ponga término a una operación de socorro antes de lo que aconsejan las circunstancias y antes de que sea posible realizar de manera responsable programas de recuperación completos.



Vinculación entre la intervención de emergencia y un marco estratégico a más largo plazo

30. Cuando sea posible, el PMA debe preparar una estrategia en el país a largo plazo con fines de gestión de los riesgos que comprenda intervenciones de emergencia y programación del desarrollo y explique la interacción entre los programas. Como quedó demostrado en la República Democrática Popular Lao, Mozambique y Namibia, la preparación de un marco estratégico a largo plazo cuyo enfoque se base en los medios de subsistencia resulta más efectiva que la ejecución secuencial de OEM independientes (véase el Recuadro C). También se juzgó más efectivo adoptar en Guatemala un enfoque a más largo plazo con vistas a abordar necesidades nutricionales que antes se habían abordado mediante una intervención de emergencia. En Etiopía también se puso de relieve la necesidad de concebir la estrategia de retirada del PMA desde una perspectiva a largo plazo, comprendida la sustitución de medidas a corto plazo por otras más estructuradas encaminadas a hacer frente a la inseguridad alimentaria¹¹. La adopción de una estrategia a largo plazo mejora el análisis del PMA de lo siguiente: i) el riesgo y la vulnerabilidad; ii) la capacidad de respuesta de la población; iii) el establecimiento de asociaciones; y iv) las actividades de fomento de la capacidad¹², todos ellos factores que contribuyen a la transición y la retirada.
31. Lo ideal es que una intervención de emergencia en un contexto de crisis recurrentes esté ligada a redes de protección social y actividades de desarrollo en el marco más amplio de la gestión de riesgos¹³ o de “estrategias centradas en los activos”¹⁴. Mediante programas que prestan apoyo a redes de protección social gubernamentales o están vinculados con éstas, como ocurre en Etiopía o Sierra Leona, es posible que el PMA logre crear las condiciones gracias a las cuales podrá evitarse en el futuro la labor que hoy en día hace falta llevar a cabo¹⁵.

¹¹ Red de Investigadores sobre el Desarrollo. 2004. *Joint Evaluation of the Effectiveness and Impact of the Enabling Development Policy of the World Food Programme, Ethiopia Country Study*. Ref. 120-E7110-309, págs. 63–64. Roma.

¹² Como se observa en el documento “Fomento de la capacidad nacional y regional”, el enfoque basado en situaciones concretas no basta para que el PMA traspase gradualmente las actividades de los programas a los organismos gubernamentales. Para disponer de conocimientos especializados hace falta realizar inversiones considerables en sistemas sostenibles, con inclusión de la capacitación y otros tipos de aumento de la capacidad. Tales inversiones han de formar parte de una estrategia programática cuyo marco temporal supere la duración de una OEM, debiendo aportarse los fondos y el personal que proceda.

¹³ Este enfoque programático, que agrupa las intervenciones de socorro y desarrollo con la seguridad alimentaria, un planteamiento estratégico basado en la reducción del riesgo y redes de protección social eficientes, recibe también el nombre de “socorro orientado al desarrollo”.

¹⁴ Webb, P. y Rogers, B. 2003. *Addressing the “In” in Food Insecurity*. USAID Occasional Paper N° 1. Washington DC, USAID.

¹⁵ En el documento “El PMA y las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria: conceptos, experiencias y futuras oportunidades de programación” (WFP/EB.3/2004/4-A) se exponen tres modelos de vinculación del PMA con redes de seguridad nacionales.



RECUADRO C: La importancia del marco estratégico: el caso de la oficina del PMA en la República Democrática Popular Lao

Durante todo el decenio de 1990 la oficina del PMA en la República Democrática Popular Lao organizó una serie de OEM aisladas para prestar asistencia de socorro a hogares damnificados por las inundaciones y las sequías. En 2000 el PMA preparó un marco estratégico a partir de las enseñanzas extraídas durante el decenio anterior, del VAM y de la experiencia adquirida en la región. Nunca se estableció formalmente un programa en el país, pero la oficina del PMA en la República Democrática Popular Lao preparó un marco de socorro orientado al desarrollo a largo plazo. En este país el Programa procura abordar la inseguridad alimentaria crónica que padecen las zonas más vulnerables y fomentar la capacidad del Gobierno en el ámbito de la alerta temprana y la preparación de una estrategia eficaz de asistencia alimentaria. Forma parte integrante de la estrategia la planificación de imprevistos para proporcionar asistencia a los hogares afectados por inundaciones y sequías que padecen inseguridad alimentaria a corto plazo. A este respecto, la OEM complementó otros programas de desarrollo a fin de respaldar la capacidad del personal interno, generar capacidad en la esfera de las comunicaciones y la infraestructura, invertir en relaciones de asociación valederas, elaborar instrumentos de análisis de la vulnerabilidad y mejorar la capacidad de intervención.

La prioridad otorgada a la labor de VAM

32. La creación en la oficina en el país de una dependencia de VAM debe tener carácter prioritario, siendo destacada al respecto la tarea de fomento de la capacidad del gobierno, sobre todo cuando ésta es limitada o no se han establecido otros organismos o sistemas como el Sistema de alerta temprana en caso de hambruna. El análisis de la vulnerabilidad es fundamental para entender el contexto de una situación de urgencia por lo que se refiere a la seguridad alimentaria, para establecer indicadores aplicables a la retirada y para formular estrategias a largo plazo. En la República Democrática Popular Lao el VAM ha cumplido funciones decisivas en relación con el análisis de los problemas y la integración de las intervenciones de emergencia y recuperación en una estrategia a más largo plazo. Partiendo de intervenciones para hacer frente a inundaciones, la oficina del PMA en el país ha ampliado la utilización del VAM para mantener un diálogo sobre socorro, recuperación y desarrollo con las contrapartes gubernamentales, las ONG asociadas, los donantes y otros asociados.

Fomento de la capacidad de resistencia en las zonas propensas a sufrir crisis recurrentes

33. Por lo general, los proyectos encaminados a aumentar la resistencia y la capacidad de una comunidad exigen un compromiso a más largo plazo; hay que distinguirlos de las intervenciones de emergencia cuyo objeto es restablecer la situación anterior a la crisis. No obstante, algunas situaciones de urgencia ofrecen oportunidades de contribuir a fortalecer la capacidad y la resistencia a más largo plazo. En las intervenciones de emergencia llevadas a cabo en zonas propensas a sufrir crisis recurrentes se debe tratar de determinar objetivos y actividades que contribuyan a la reducción de los riesgos a los que están expuestos los hogares y al aumento de su resistencia a futuras crisis. Son ejemplos de actividades encaminadas a fomentar la resistencia en el marco de una intervención de emergencia los programas de alimentos por trabajo (APT) en el África meridional que respaldan la multiplicación de semillas y la adopción de cultivos resistentes a las sequías. En las zonas de Mozambique, donde las sequías son habituales, las ONG asociadas del PMA han propugnado la plantación de cultivos en terrenos más altos para reducir los riesgos y aumentar la resistencia ante ulteriores inundaciones. Los ejemplos enumerados



ilustran prácticas idóneas mediante las cuales, en el ámbito de una intervención de emergencia, el PMA puede contribuir al logro de objetivos que van más allá del restablecimiento de la situación anterior a la crisis.

Aumento de la capacidad institucional de intervención en situaciones de urgencia

34. El fomento de la capacidad institucional de planificación e intervención en situaciones de urgencia ha de formar parte de toda estrategia de retirada¹⁶. Algunos de los mejores criterios de retirada se basan en la buena disposición de las comunidades, el gobierno u otras partes para asumir las funciones de una intervención de emergencia. Deben llevarse a cabo evaluaciones para determinar oportunidades de aumento de la capacidad de los agentes no gubernamentales y gubernamentales. Para potenciar al máximo el rendimiento de sus inversiones en aumento de la capacidad, el PMA debe procurar que sus iniciativas se centren en los agentes que se considere provistos del empuje y el potencial necesarios para generar cambios.
35. Abundan los buenos ejemplos de contribución del PMA al aumento de la capacidad de un gobierno para gestionar ulteriores situaciones de urgencia, a pesar incluso de los limitados presupuestos de los programas a corto plazo. En Mozambique y Namibia el PMA se centró en el fortalecimiento de la capacidad de las dependencias nacionales encargadas de la gestión de las situaciones de urgencia por lo que se refiere a la planificación de futuras intervenciones y a la coordinación de las actividades de los donantes, otros organismos gubernamentales y las ONG. Las dependencias de uno y otro país han elaborado a escala nacional y provincial mecanismos de preparación e intervención y han desempeñado importantes funciones de coordinación en recientes situaciones de urgencia. En Mozambique, el PMA ha colaborado también con la dependencia en la preparación de planes anuales para contingencias.
36. Cuando la participación del gobierno y su contribución de recursos son nulas o insuficientes, resulta más difícil retirar los programas. La falta de estructura y capacidad gubernamentales plantea graves problemas en situaciones de urgencia complejas, como la que padece Côte d'Ivoire, donde las disensiones políticas limitan la participación constructiva.

¹⁶ Las constataciones de este examen de las estrategias de retirada coinciden con las recomendaciones relativas a la adopción por el PMA de un enfoque sistemático con vistas al fortalecimiento de la capacidad nacional y regional para reducir el hambre, contenidas en el documento "Fomento de la capacidad nacional y regional" (WFP/EB.3/2004/4-B).



RECUADRO D. Vinculación entre el fomento de la capacidad y la retirada

Namibia ejemplifica el objetivo que el PMA debe esforzarse por alcanzar en los países propensos a las catástrofes naturales, a saber, conseguir que éstos dispongan de la capacidad institucional y los recursos financieros necesarios para lo siguiente: i) elaborar sus propios planes de preparación para situaciones de urgencia; ii) fomentar la capacidad de logística y gestión necesaria para aportar ayuda alimentaria y otro tipo de asistencia en situaciones de urgencia; y iii) intervenir en situaciones de urgencia a escala más reducida, en el plano interno y mediante recursos locales. Cuando se producen situaciones de urgencia de mayor envergadura, es posible recurrir a los recursos del PMA, pero éstos sólo pueden entregarse mediante sistemas existentes elaborados y administrados por organismos gubernamentales.

El ejemplo demuestra que llega un momento en el que el PMA ha de retirar la mayoría de los tipos de apoyo que presta y determinar junto con el gobierno nacional cuándo las instituciones competentes podrán hacer frente a la situación sin apoyo externo. La decisión dependerá de lo siguiente: i) la estructura orgánica y el modo en que ésta facilita o entorpece la coordinación entre los distintos niveles administrativos, los ministerios competentes y las ONG; ii) la capacidad de gestión; iii) la capacidad técnica; y iv) la financiación.

Más allá de la ayuda alimentaria: la función de promotor y catalizador del PMA

37. El PMA ha de ir más allá de la entrega a los beneficiarios de ayuda alimentaria de urgencia para crear las condiciones que hagan posible la retirada, lo cual en la práctica supone, por un lado, la determinación de las capacidades y los insumos no alimentarios, comprendido dinero en efectivo, que serán necesarios a medida que la ayuda alimentaria se retire gradualmente y, por otro lado, la consiguiente promoción. Es frecuente que los alimentos pierdan importancia como recursos a medida que las actividades pasen de centrarse en el socorro a centrarse en la recuperación y el desarrollo, pero la falta de recursos no alimentarios puede aminorar considerablemente el ritmo de esta transición¹⁷. Habitualmente el PMA no puede aportar directamente los recursos, pero sí puede contribuir a promover la causa de estos países necesitados ante los donantes. La experiencia en Kosovo ofrece un buen ejemplo de las medidas adoptadas por el PMA, más allá de sus responsabilidades inmediatas, para crear unas condiciones que posibiliten su retirada (véase el Recuadro E). El PMA debe asimismo propugnar la resolución de los problemas políticos que puedan constituir una causa de la inseguridad alimentaria o exacerbarla al prolongar la crisis e impedir la retirada.

¹⁷ En Mozambique la ayuda alimentaria perdió importancia y fueron necesarios más recursos monetarios a medida que las comunidades se recuperaban de las inundaciones de 2002. Las ONG de Mozambique determinaron que el crédito era una necesidad ineludible para la transición a programas de desarrollo.



RECUADRO E: Aplicación innovadora de la influencia del PMA

Cuando la situación se estabilizó en Kosovo en 2002, el PMA procedió a la retirada gradual de su asistencia, contribuyendo así al establecimiento y la financiación del Consorcio de Desarrollo Interétnico. La creación del Consorcio, que constaba de seis ONG locales multiétnicas, garantizó la continuidad de la asistencia prestada a la población vulnerable de Kosovo. El PMA promovió ante los donantes el apoyo a los proyectos del Consorcio, con inclusión de la atención sanitaria, el desarrollo agrícola, actividades interétnicas dirigidas a los jóvenes y servicios de bienestar social destinados a los grupos vulnerables. También impartió al personal del Consorcio una amplia capacitación en conocimientos prácticos decisivos como gestión de almacenes y seguimiento de la ayuda alimentaria. La creación del Consorcio de Desarrollo Interétnico en una zona devastada por años de conflictos interétnicos es un legado positivo que dejó el PMA tras poner fin a su programa de asistencia alimentaria de urgencia¹⁸.

Mantenimiento de las relaciones tras la retirada de la asistencia

38. Habida cuenta de que en los países de los que el PMA se retira completamente puede reproducirse una situación en la que sea necesario volver a entregar ayuda alimentaria, es importante que el Programa se plantee la manera de seguir supervisando la situación de la seguridad alimentaria en el país. Por ejemplo, cuando el Programa se retiró de Timor Leste, la oficina del PMA en Indonesia siguió encargándose del seguimiento periódico de la situación de la seguridad alimentaria en el país. En virtud de información procedente del seguimiento se acabó adoptando la decisión de volver a abrir una oficina en Timor Leste. También la comunicación con el Gobierno debe mantenerse después de la retirada del PMA, en particular por lo que se refiere a la planificación nacional para imprevistos con vistas a hipotéticas situaciones ulteriores que exijan asistencia externa. Como se indica en la Prioridad estratégica 5 del PMA (Ayudar a los gobiernos a establecer y gestionar programas nacionales de ayuda alimentaria), la prolongación de la relación podría prever la prestación continua de asistencia técnica con fines de fomento de la capacidad.

Planes de apoyo al personal del PMA

39. Al planificar una retirada que conlleve el cese de personal, el PMA ha de procurar que éste disponga del tiempo y el apoyo necesarios para buscar otro empleo. También en este caso Kosovo representa un ejemplo de práctica idónea: la reducción del personal se planificó en conjunción con la supresión gradual de las actividades del programa, de modo que la firme asistencia facilitada al personal local para que encontrara otro trabajo antes de que finalizase su contrato contribuyó a mantener alta la moral durante la fase de retirada del PMA¹⁹.

Integración de los planes del PMA en los de otros organismos de las Naciones Unidas y de los donantes

40. La estrategia de retirada del PMA ha de formar parte integrante del plan estratégico general de prestación de asistencia preparado por los agentes del sistema de las Naciones

¹⁸ “Informe resumido de evaluación de la operación de emergencia regional en Kosovo” (WFP/EB.2/2000/3/5) y “Kosovo: terminación de las operaciones del PMA” (WFP/EB.3/2002/INF/26).

¹⁹ WFP/EB.3/2002/INF/26.



Unidas²⁰. Cuando existan probabilidades de que se produzca una situación de transición después de un conflicto, “es imprescindible que ... todos los agentes del sistema de las Naciones Unidas adopten una estrategia coherente única que genere sinergias políticas y operacionales, si bien no es obligatorio que la estrategia conlleve la integración operacional de los agentes del sistema de las Naciones Unidas”²¹.

²⁰ *Exit Strategy for Humanitarian Actors in the Context of Complex Emergencies*, Comité Permanente entre Organismos.

²¹ “Transición del socorro al desarrollo” (WFP/EB.A/2004/5-B).



SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
INGC	<i>Instituto Nacional de Gestão das Calamidades</i>
OEM	Operación de emergencia
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

