

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 11-14 de octubre de 2004

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2004/4-B
7 octubre 2004
ORIGINAL: INGLÉS

FOMENTO DE LA CAPACIDAD NACIONAL Y REGIONAL

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 (PSP): Sr. S. Samkange tel.: 066513-2767

Oficial de Políticas (PSPD): Sra. S. Wickrema tel.: 066513-2355

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

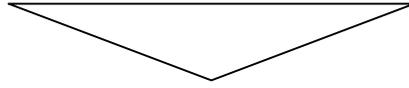
Al trabajar para fortalecer las capacidades nacionales y regionales que permiten hacer frente al hambre aguda y la malnutrición crónica, el PMA puede mejorar su contribución a las propias iniciativas de los países encaminadas a salvar vidas humanas, promover el desarrollo y alcanzar el primer objetivo de desarrollo del Milenio, es decir, poner fin al hambre. El Plan Estratégico para 2004-2007 pone de relieve la necesidad de que el PMA pase de un enfoque de apoyo técnico basado en cada situación concreta a otro enfoque sistemático basado en el fomento de las capacidades. En el presente documento se traza el marco de políticas relativo a la prioridad estratégica 5 del Programa y se indican los principios de ejecución y financiación que rigen los parámetros establecidos en relación con esta política.

Para el PMA las capacidades que han de fomentarse, establecerse o fortalecerse se limitan a las esferas del hambre y la malnutrición, en especial en la medida en que éstas afectan a las personas y comunidades más pobres y vulnerables. Tales capacidades incluyen: i) la capacidad para identificar y analizar los problemas relacionados con el hambre y la vulnerabilidad; ii) la capacidad para planificar y aplicar estrategias de ayuda alimentaria destinadas a erradicar el hambre y aumentar la seguridad alimentaria; y iii) la capacidad para asegurar un conocimiento adecuado de los problemas del hambre y la inseguridad alimentaria y una actividad de promoción adecuada a este respecto.

Las actividades de fomento de la capacidad del PMA han de sostener las estrategias nacionales como las de reducción de la pobreza, o las iniciativas regionales, como por ejemplo la Nueva Alianza para el Desarrollo de África. Al llevar a cabo actividades de fomento de la capacidad, el PMA colaborará con los asociados de las Naciones Unidas y otros interlocutores. La ventaja comparativa del PMA en la realización de estas actividades debe evaluarse a escala nacional o regional, basándose en sus aptitudes propias para contribuir al aumento de la capacidad. Sin embargo, el Programa ha de mantener en todo momento un equilibrio global apropiado entre los recursos financieros y humanos destinados a las actividades de la prioridad estratégica 5, y los que se dedican al cumplimiento de las otras prioridades estratégicas institucionales, teniendo siempre presentes el cometido y el mandato fundamentales de la Organización.



PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta aprueba el marco de políticas establecido en el documento WFP/EB.3/2004/4-B. De conformidad con la decisión 2002/EB.A/4, pide que la Secretaría actualice el documento titulado “Marco unificado de políticas del PMA: un instrumento de gobierno” (WFP/EB.A/2002/5-A/1) modificando el texto de la manera siguiente:

El PMA, en asociación con otros organismos, adoptará un enfoque sistemático de fomento de la capacidad nacional y regional para la reducción del hambre. Las actividades de fomento de la capacidad del Programa se realizarán con el fin de aumentar, establecer y/o fortalecer las capacidades nacionales que guardan una relación directa con las esferas del hambre y la malnutrición, en especial en la medida en que éstas afectan a las personas y comunidades más pobres y vulnerables. La ventaja comparativa del PMA en la realización de estas actividades debe evaluarse a escala nacional o regional, basándose en sus aptitudes propias para contribuir al aumento de la capacidad. Sin embargo, el Programa ha de mantener en todo momento un equilibrio global apropiado entre los recursos financieros y humanos destinados a las actividades de la prioridad estratégica 5, y los que se dedican al cumplimiento de las otras prioridades estratégicas institucionales, teniendo siempre presentes el cometido y el mandato fundamentales de la Organización.

* 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.



ÍNDICE

	Párrafos
I. Antecedentes	1-4
II. Definición y marco conceptual	5-9
III. Examen de las políticas actuales	10-14
IV. Intervenciones del PMA para el fomento de las capacidades	15-44
A. Análisis y evaluación del hambre	16-21
<i>Planificación estratégica para la reducción del hambre</i>	17
<i>Análisis de la vulnerabilidad y mejora en la selección de los beneficiarios</i>	18-19
<i>Evaluación de las necesidades y los suministros</i>	20
<i>Cuestiones relativas a la nutrición</i>	21
B. Programación de la ayuda alimentaria	22-24
<i>Diseño de los programas y selección de beneficiarios</i>	23
<i>Administración y seguimiento de los programas</i>	24
C. Preparación para la pronta intervención en casos de catástrofe	25-30
<i>Alerta temprana</i>	26
<i>Planificación para casos de urgencia</i>	27-28
<i>Limitación de los daños</i>	29
<i>Gestión del riesgo</i>	30
D. Mejora de la gestión y la logística de los alimentos	31-34
<i>Adquisiciones</i>	32
<i>Transporte y almacenamiento</i>	33
<i>Seguimiento de los productos</i>	34
E. Apoyo a las iniciativas de descentralización	35-37
<i>Enfoques comunitarios</i>	36
F. Institucionalización del intercambio de información y de las actividades de promoción	38-41
<i>Enseñanzas extraídas y mejores prácticas</i>	39-40
<i>Actividades de promoción de la lucha contra el hambre</i>	41
G. Ampliación de las iniciativas de movilización de recursos	42-44
<i>Colaboración con los medios de comunicación</i>	43
<i>Asociaciones entre el sector público y el sector privado</i>	44
V. Ejecución de las actividades de fomento de las capacidades	45-61
A. Fomento de las capacidades en situaciones de urgencia, transición y desarrollo	47-51
B. Mecanismos de ejecución	52-61



	Párrafos
VI. Riesgos conexos	62-65
VII. Cuestiones relativas a la financiación	66-75
A. Mecanismos de financiación existentes	67-70
B. Cuestiones que hay que resolver	71-73
C. Principios básicos	74-75
VIII. Recomendaciones de política	76-77



I. ANTECEDENTES

1. En las situaciones de urgencia pueden salvarse vidas si los países tienen capacidad propia para responder con rapidez, eficiencia y eficacia a las situaciones de hambre extrema. Es posible librar vidas de los efectos mortales y debilitadores de la malnutrición y el hambre crónica si los países con la voluntad de actuar también tienen medios y capacidad para hacerlo. Procurando fortalecer las capacidades nacionales y regionales por lo que se refiere a abordar las situaciones graves de hambre y malnutrición crónica, el PMA puede mejorar su contribución a los esfuerzos de los propios países por salvar vidas, promover el desarrollo y alcanzar el primer objetivo de desarrollo del Milenio, es decir, acabar con el hambre.
2. Las actividades del PMA en apoyo de estos objetivos tienen la finalidad de reconocer y reforzar tres principios fundamentales de nuestra labor, a saber:
 - que los gobiernos de los países tienen la responsabilidad primordial de resolver el problema del hambre;
 - que la comunidad internacional tiene la obligación de ofrecer apoyo cuando los gobiernos de los países carecen de los medios o la voluntad al respecto; y
 - que la finalidad de la asistencia internacional debe ser complementar y fortalecer las iniciativas de los países en lugar de sustituirlas.
3. En consonancia con este objetivo, en el Plan Estratégico del PMA para 2004-2007 se dispone que ayudar a los países a establecer y administrar programas de ayuda alimentaria nacionales es una prioridad estratégica de la Organización.¹ El PMA ya tiene considerable experiencia en el fomento de la capacidad en los países y regiones, y estas actividades prosiguen hoy en día a escala nacional y regional. Sin embargo, el PMA tiene que pasar de intervenciones motivadas por cada caso a un enfoque coherente y sistemático de fomento de la capacidad.
4. Al aprobar el plan estratégico para 2004-2007, la Junta Ejecutiva pidió al PMA que sometiera a la decisión de la Junta un documento en el que se examinaran las experiencias y se estudiaran con más profundidad las políticas, los enfoques y los mecanismos de financiación adecuados para ampliar las actividades relacionadas con el aumento de la capacidad.

II. DEFINICIÓN Y MARCO CONCEPTUAL

5. La Asamblea General de las Naciones Unidas pidió en 1998 a todos los organismos de las Naciones Unidas que integraran el aumento de la capacidad en todas sus actividades operacionales. La Asamblea no definió el concepto, pero el fomento o desarrollo de la capacidad, como viene llamándose cada vez con más frecuencia, ha sido objeto de mucho

¹ La prioridad estratégica n° 5 se basa en el Artículo II.2 a) del Reglamento General, en la Declaración sobre el cometido del PMA, que estipula que el Programa deberá "... dar respaldo a los países para el establecimiento y gestión de sus propios programas de ayuda alimentaria" y prestar servicios tales como "... asesoramiento, buenos oficios, apoyo logístico e información" y en el documento de política "Apoyo del PMA a países para establecer y administrar programas nacionales de ayuda alimentaria" (EB.2/97/3-A).



debate y atención tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como fuera de él.² En 2000, el Comité Administrativo de Coordinación publicó una nota de orientación sobre el fomento de la capacidad que ponía de relieve la necesidad de que ésta fuese “integral” y “sostenible” y atendiera las necesidades determinadas a través de procesos con los que se identificaran los países en el marco de relaciones de asociación. El Comité Administrativo de Coordinación también observó que el aumento de la capacidad sostenible abarca el establecimiento de capacidades técnicas e institucionales, comportamientos, relaciones y valores.³ En 2002 en una reunión interinstitucional de las Naciones Unidas sobre desarrollo de la capacidad se añadió que los agentes del sistema de las Naciones Unidas podrían contribuir al desarrollo de la capacidad, a título de asociados que apoyan las iniciativas de sus clientes y de agentes del cambio, ejerciendo funciones de concertación, establecimiento de normas y promoción.⁴

6. Para el PMA, los tipos de capacidad que hay que crear, desarrollar o fortalecer son los que guardan relación directa o indirecta con los problemas del hambre y la malnutrición, especialmente en la medida en que éstos afectan a las personas y a las comunidades más pobres y vulnerables. Se trata de: i) la capacidad de identificar y analizar las cuestiones relativas al hambre y la vulnerabilidad en el contexto de la seguridad alimentaria; ii) la capacidad de planificar y aplicar estrategias de ayuda alimentaria destinadas a erradicar el hambre y mejorar la seguridad alimentaria; y iii) el compromiso de garantizar que se cuente con medios de promoción y conocimientos adecuados sobre las cuestiones relativas al hambre y la inseguridad alimentaria. Mediante el fomento de la capacidad de los países y las regiones para reducir eficazmente el hambre, el PMA puede influir en la vida de muchas más personas de las que se benefician de las operaciones de ayuda alimentaria directa.
7. La contribución del PMA al fomento de las capacidades nacionales y regionales se integrará en la respuesta coordinada del sistema de las Naciones Unidas a las necesidades de capacidad de un determinado país o región. El PMA asegurará que sus actividades complementen las actividades de sus asociados de las Naciones Unidas y promuevan una intervención coherente por parte de este sistema frente a las necesidades del país. Además, las intervenciones del PMA contribuirán al marco más amplio de las iniciativas de aumento de la capacidad emprendidas por organismos tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), en relación con la seguridad alimentaria y la malnutrición.
8. Aunque el fomento de la capacidad puede abarcar una amplia variedad de actividades y tener muchos significados distintos, se han aplicado dos parámetros importantes al establecer el alcance del presente documento de política: el aumento de la capacidad en el contexto de la prioridad estratégica n° 5 del PMA deberá:

² OCDE, 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. París; Banco Mundial, 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?* Washington, D.C.; PNUD, 2002. *Capacity for Development: New Solutions to old Problems*. Nueva York; Tandon, R. y K. Bandyopadhyay, 2003. "Capacity building in southern NGOs: Lessons from the International Forum on Capacity Building", Nueva Delhi, PRIA.

³ ACC Guidance Note on Capacity-Building, 2000, párr. 5 c).

⁴ Report of the UN Inter-Agency Workshop on Capacity Development, Ginebra, del 20 al 22 de noviembre de 2002, pág. 5.



- centrarse en actividades pensadas para ayudar a crear capacidad de otras entidades (a saber, los países y las regiones) en los casos en que el PMA tenga una ventaja comparativa para hacerlo;
 - considerar la asistencia técnica como medio de transferir capacidad técnica en el marco de la estrategia de fomento de la capacidad, no como actividad aislada que sustituye o reemplaza la capacidad local.
9. Para ofrecer una asistencia más eficaz y sistemática en el fomento de las capacidades nacionales y regionales, las actividades de aumento de la capacidad del PMA deberían ajustarse a los siguientes principios de ejecución, ampliamente reconocidos:
- **Lograr la sostenibilidad a través de la identificación a nivel local con las actividades.** Las necesidades en materia de capacidad deberían determinarse a través de un proceso participativo de evaluación que fomente la función de liderazgo en los procesos de cambio y aprendizaje y la identificación con éstos, promoviendo con ello mejoras sostenibles de la capacidad.
 - **Trabajar en asociación.** Las intervenciones en materia de capacidad deberían ajustarse a sus marcos estratégicos, como pueden ser las estrategias de lucha contra la pobreza, y ser acordes con las aportaciones de otros asociados dentro de estos marcos. Hay que procurar obtener y utilizar los conocimientos especializados y los recursos de todos los asociados en una estrategia coherente de fomento de las capacidades y con arreglo a las ventajas comparativas de cada uno en el país o la región de que se trate. En el sistema de las Naciones Unidas, ha de llevarse a cabo una acción coordinada y complementaria.
 - **Mantener una perspectiva general del sistema.** El desarrollo de la capacidad no puede centrarse únicamente en las instituciones gubernamentales, sino que también debe tener en cuenta a todos los agentes que actúan en un "sistema", como las organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil y el sector privado. No es necesario que cada uno de ellos intervenga en todos los niveles, pero para crear capacidad de verdad hay que conocer bien el funcionamiento del sistema en su conjunto y los vínculos entre las distintas entidades y los componentes que lo forman.
 - **Aprovechar la capacidad existente.** Las necesidades de capacidad varían a medida que los sistemas evolucionan. Si las actividades se inician de forma sencilla y evolucionan a partir de la experiencia, el grado de identificación con ellas a nivel local es mayor, ya que las instituciones y los sistemas determinan sus propias necesidades en evolución.
 - **Actuar sin prisas, pero de forma responsable.** El apremio por obtener rápidamente resultados puede ser perjudicial para las intervenciones de desarrollo de la capacidad. La capacidad sostenible requiere una perspectiva a largo plazo; es necesario llevar a cabo intervenciones repetidas para crear confianza y promover el deseo de aprender y cambiar.
 - **Proseguir con las actividades en circunstancias difíciles.** Las inversiones en capacidad, en especial a nivel comunitario, pueden ser vitales en los períodos de crisis y posteriores a las crisis para mitigar sus efectos, promover la consolidación de la paz y prestar apoyo a la reconstrucción.
 - **Mantener la pertinencia de las actividades.** Los conocimientos y la capacidad no son elementos estáticos; por eso, la capacidad del PMA también debe evolucionar a través del aprendizaje, a partir de su propia experiencia y de la experiencia de otras



entidades, de modo que la asistencia sea pertinente para los países en desarrollo. El desarrollo de la capacidad ya no es únicamente una cuestión de transferencia de capacidad, sino que se trata de facilitar el aprendizaje entre asociados de modo que la capacidad se desarrolle de forma colectiva.⁵

III. EXAMEN DE LAS POLÍTICAS ACTUALES

10. Aunque se pueden encontrar elementos de fomento de las capacidades en distintos documentos de política aprobados por la Junta Ejecutiva, las actuales actividades de aumento de la capacidad se fundan en dos documentos aprobados por la Junta Ejecutiva en 1997. El primero es un documento relativo al apoyo a los países para establecer y administrar programas nacionales de ayuda alimentaria y el segundo trata de la necesidad de mejorar la programación en los países más pobres. En 2001, un documento de política sobre la asociación con ONG amplió esta línea de política por lo que se refiere al fomento de la capacidad de los asociados no gubernamentales. Las políticas actuales ponen de relieve la necesidad de que haya identificación a nivel local con las intervenciones y de que éstas se adapten a las necesidades y circunstancias de cada país.
11. "Apoyo del PMA a países para establecer y administrar programas nacionales de ayuda alimentaria (1997)". En este documento de políticas, que trataba del mandato del PMA a efectos de ofrecer asistencia técnica a los gobiernos además de ejecutar sus propios programas de ayuda alimentaria, se observaba que "el Programa goza también de una situación favorable para facilitar el intercambio de conocimientos especializados en materia de ayuda alimentaria, suministrar información acerca de la utilización eficaz de dichos programas y cooperar para efectuar intercambios y colaboraciones."⁶ En el documento se señalaba que la asistencia técnica no debe limitarse a la capacitación y el suministro de insumos, y se ponía de relieve la importancia de la asistencia técnica en apoyo del intercambio de información a nivel nacional, regional y mundial sobre estrategias de ayuda alimentaria y reducción del hambre.
12. "Medidas destinadas a aumentar la programación del PMA en los países más pobres (1997)". En este documento de políticas se pone de relieve la necesidad de estrategias específicas para el aumento de la capacidad en los países menos adelantados y se señala al mismo tiempo que en muchos de esos países los recursos gubernamentales son limitados y el entorno es proclive a las situaciones de crisis. El documento llamaba la atención sobre el hecho de que "el fortalecimiento de los conocimientos y aptitudes del personal de contrapartida en relación con las competencias útiles en cada caso es uno de los medios más importantes para aumentar la capacidad nacional (gobiernos, ONG y organizaciones locales)." También se señalaba que durante las operaciones de socorro "se desarrollan capacidades de logística de los alimentos que suelen llegar hasta las zonas más remotas; se establecen asociaciones eficaces entre los organismos de asistencia; y se intensifican las relaciones de trabajo con las autoridades y comunidades locales, así como la confianza recíproca."⁷

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002, pág. 20.

⁶ PMA, 1997. "Apoyo del PMA a países para establecer y administrar programas nacionales de ayuda alimentaria" (WFP/EB.2/97/3-A), pág. 4.

⁷ PMA, 1997. "Medidas destinadas a aumentar la programación del PMA en los países más pobres" (WFP/EB.3/97/3-A), págs. 9 y 13.



13. "Colaboración entre el PMA y las ONG: un marco de asociación (2001)". Sobre la base de iniciativas anteriores, la Junta Ejecutiva aprobó este documento de políticas reafirmando que para crear capacidad en un país no hay que limitarse al ámbito gubernamental y hay que ayudar a fortalecer la capacidad de la sociedad civil mediante asociaciones con ONG. No obstante, al aprobar el marco de política, la Junta Ejecutiva limitó las iniciativas de fomento de las capacidades del PMA con ONG asociadas a "... el fomento de la capacidad, sólo cuando las actividades de los asociados estén directamente relacionadas con programas existentes del PMA... y sin irrogar gastos adicionales."⁸ La Junta Ejecutiva decidió que dicho aumento de la capacidad de ONG asociadas "se centrará en la logística y gestión alimentarias (en situaciones de urgencia), la planificación y diseño de programas (con inclusión de estrategias de retirada), las evaluaciones de género, el seguimiento de los resultados y los procedimientos en materia de presupuestos, rendición de informes y rendición de cuentas, en la medida en que estas actividades estén relacionadas con programas del PMA existentes."⁹
14. Al aplicar esas políticas, el PMA ha mantenido habitualmente su enfoque basado en los proyectos, centrándose en apoyar a los gobiernos y las ONG asociadas para que ejecuten sus intervenciones de ayuda alimentaria con mayor eficacia y eficiencia.

IV. INTERVENCIONES DEL PMA PARA EL FOMENTO DE LAS CAPACIDADES

15. Cuando se elaboran orientaciones de política sobre la mejor forma de progresar en el aumento de la capacidad es esencial aprovechar las múltiples oportunidades y actividades de fomento de las capacidades de las que el PMA ya se ocupa. No se trata de compilar un catálogo completo de dichas actividades, sino de precisar algunos de los distintos tipos de asistencia para el fomento de la capacidad que el PMA ya ha facilitado *o podría facilitar* en el futuro para fortalecer la capacidad en los países y las regiones. De ese modo se ayudará a poner de relieve la importancia de vincular las iniciativas de fomento de las capacidades del PMA con las esferas que son fundamentales para que el PMA siga adelante con la misión de luchar contra el hambre y la malnutrición en todo el mundo. Ello implicará también la necesidad de que el PMA integre el fomento de la capacidad en sus actividades. Las tareas de intercambio de conocimientos y aumento de las capacidades incumben a todos los sectores de actividad del PMA. Las ventajas comparativas del Programa en el ámbito de los conocimientos, la especialización o la experiencia cuando se emprende una de esas actividades deben evaluarse a nivel del país o la región en el contexto de la respuesta del sistema de las Naciones Unidas y de la competencia del propio PMA para contribuir a atender las necesidades de desarrollo de la capacidad.

A. Análisis y evaluación del hambre

16. El análisis del hambre es una función básica del PMA y un ámbito de especialización sustantiva en el que la institución es líder a nivel mundial. Fortalecer la capacidad de los propios países para analizar mejor los desafíos que les plantea el hambre en el marco de la

⁸ PMA, 2001. "Resumen de la labor del período de sesiones anual de 2001 de la Junta Ejecutiva" WFP/EB.A/2001/10, págs. 4 y 5.

⁹ PMA, 2001. "Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva, 2001" WFP/EB.A/2001/9, pág. 3.



esfera general de la seguridad alimentaria no sólo permitirá que esos países respondan con más eficacia al problema sino que también facilitará las iniciativas del PMA para eliminar el hambre en todo el mundo y aumentará su eficacia. Ello comprende llevar a cabo análisis del hambre en relación con el género y desde la perspectiva del género. En la práctica, la tarea de analizar el hambre consta de diversos componentes fundamentales, entre los que figuran:

- la planificación estratégica para la reducción del hambre;
- el análisis de la vulnerabilidad y la mejora en la selección de los beneficiarios;
- la evaluación de las necesidades y los suministros; y
- cuestiones relativas a la nutrición.

17. **Planificación estratégica para la reducción del hambre.** El primer paso para abordar el problema del hambre a todos los niveles es reconocer que se necesita un enfoque global, es decir, un enfoque que permita abordar tanto las necesidades inmediatas como las causas fundamentales del problema y que haga frente a esos desafíos de forma estratégica y bien planificada. El proceso de planificación debería abarcar, por lo menos, la formulación de una estrategia de reducción del hambre, la definición de las funciones y responsabilidades de cada entidad asociada y dentro de las propias instituciones y el establecimiento de indicadores de resultados que garanticen que la estrategia de intervención aplicada alcance sus objetivos. El PMA tiene una experiencia considerable en el ámbito de la planificación estratégica para la reducción del hambre y puede ofrecer un asesoramiento técnico y un apoyo analítico muy necesarios para los procesos de planificación a nivel de los países y las regiones. Por ejemplo, el Programa presta apoyo al Gobierno de Etiopía en su iniciativa de diseñar y elaborar un plan de acción nacional para atender las necesidades de más de 5 millones de personas que se enfrentan repetidamente a crisis alimentarias, aprovechando para ello su especialización analítica y su amplia experiencia operacional de colaboración con las poblaciones beneficiarias de las actividades en Etiopía y otros lugares.
18. **Análisis de la vulnerabilidad y mejora en la selección de los beneficiarios.** Para luchar contra el hambre, es necesario determinar quiénes la padecen, quiénes pueden ser vulnerables a la inseguridad alimentaria, dónde viven esos hombres, mujeres y niños y cuáles son los factores principales que les impiden salir del hambre. Esta capacidad para identificar el hambre y comprender sus causas fundamentales es un aspecto crucial de la planificación de la asistencia social y de las estrategias de reducción de la pobreza a nivel de los países, pero con demasiada frecuencia, esa capacidad está poco desarrollada o no recibe apoyo suficiente. De hecho, los análisis de ese tipo más eficaces son los que pueden aprovechar los buenos sistemas nacionales y complementarlos.
19. El servicio de Análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) del PMA ha elaborado un marco analítico que ayuda a los países y los asociados a conocer mejor quiénes sufren hambre y por qué razones. El análisis de la vulnerabilidad puede ayudar a los países y al PMA a determinar mejor dónde ha de prestarse apoyo, lo cual les permite determinar si es necesario y pertinente suministrar ayuda alimentaria y qué otro tipo de apoyo complementario o alternativo puede requerirse. Por ejemplo, en la India el PMA ha colaborado con la Oficina Central de Estadística y la Fundación M. S. Swaminathan para ayudar a fortalecer la capacidad que ya tiene el Gobierno de la India y garantizar que los responsables de la adopción de decisiones tengan la mejor información disponible sobre cuestiones relativas al hambre a nivel tanto nacional como internacional. El servicio de VAM también apoya la iniciativa interinstitucional de sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV) al crear una red



entre los países para que se intercambien información sobre inseguridad alimentaria y establezcan métodos comunes para el análisis de la vulnerabilidad.

20. **Evaluación de las necesidades y los suministros.** La capacidad de identificar el hambre y la vulnerabilidad durante las crisis de seguridad alimentaria es crucial para intervenir de forma adecuada y oportuna cuando surgen necesidades inesperadas. Con la evaluación de las necesidades se pretende no sólo determinar las necesidades, sino también ofrecer un panorama general de las opciones de intervención evaluando la pertinencia de cada una de ellas, en el pleno reconocimiento de la naturaleza compleja de las situaciones de urgencia. En este contexto, un aspecto prioritario es conocer el desplazamiento de los alimentos en las regiones y los países y qué sectores de la población se encuentran en situaciones de carestía de alimentos a nivel local o de insuficiente acceso a ellos. El PMA ha procurado con ahínco mejorar su propia capacidad a este respecto, y es evidente que las autoridades de los países y las regiones pueden beneficiarse considerablemente de conocer las enseñanzas que el PMA ha extraído y la experiencia práctica que ha obtenido. El Programa también puede aprender mucho a este respecto de sus asociados en los países y regiones colaborando con ellos en el fomento de los sistemas nacionales de vigilancia de la seguridad alimentaria. Gracias a asociaciones operacionales con asociados regionales como la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS), el PMA y sus asociados en los países y regiones pueden intercambiar conocimientos especializados y experiencias y contribuir a la elaboración de metodologías acordadas conjuntamente.
21. **Cuestiones relativas a la nutrición.** Es bien reconocido que el PMA es un agente importante en ámbitos como la nutrición de urgencia, el apoyo y el asesoramiento en materia de enriquecimiento con micronutrientes, el diseño y el apoyo de programas de nutrición para personas con VIH y la ejecución de intervenciones de nutrición en la escuela y de nutrición maternoinfantil. Esto es importante, pues la malnutrición es un factor importante que impide la reducción sostenible del hambre y la pobreza y cada vez hay más pruebas convincentes de que las intervenciones alimentarias selectivas pueden ayudar a proteger a las personas vulnerables de las posibles secuelas discapacitadoras de la malnutrición.¹⁰ No obstante, el PMA puede contribuir a la ulterior mejora de la capacidad de los países y las familias a efectos de reconocer los problemas en materia de nutrición y responder a ellos. Colaborando con diversos asociados nacionales e internacionales, el PMA ya se ocupa de una gran variedad de actividades de aumento de la capacidad que superan con mucho los límites de la programación de operaciones. Por ejemplo, en el marco de la operación del PMA en la República Popular Democrática de Corea se instalaron plantas de enriquecimiento de alimentos, se capacitó al personal de las plantas en la utilización de las instalaciones y se transfirieron esas plantas a los gobiernos provinciales. Otro ejemplo es la asistencia que el PMA presta para llevar a cabo encuestas de nutrición de ámbito nacional o específicas para un proyecto. Por ejemplo, en la provincia de Badakhshan del Afganistán, el PMA y el Instituto Italiano de Nutrición ayudaron al personal técnico del Ministerio de Salud a llevar a cabo una encuesta de referencia sobre micronutrientes.

¹⁰ Behrman, J. y Hoddinott, J. 2001. *An Evaluation of the Impact of PROGRESA on Preschool child height*. Food Consumption Discussion Paper. No. 104. Washington D.C., IFPRI; Quisimbing, A. 2002. *Food Aid and Child Nutrition in Rural Ethiopia*. World Development. 31 (7): 1.309,132; Shirmpton, R. et al. 2003. *Maternal nutrition, birth weight and infant growth in Nepal*. Londres, Institute of Child Health; LoPriore et al. 2004. *Best Practices in the Use of Food for Maternal and Child Nutrition Interventions*. (borrador). Roma.



B. Programación de la ayuda alimentaria

22. La programación eficaz de la ayuda alimentaria depende de un buen diseño y de la utilización de enfoques adecuados en la selección de beneficiarios, así como de encontrar interlocutores para establecer asociaciones complementarias. También se concede un valor especial a la utilización de métodos participativos apoyados por sistemas de seguimiento y evaluación eficaces que permitan asegurar que los programas respondan a las necesidades cambiantes y que alcancen los resultados previstos. El PMA, a través de sus propias operaciones y de actividades de investigación y asociación, tiene mucho que ofrecer y puede aportar una contribución importante. De forma acorde con la política actual, el PMA debe proseguir e intensificar siempre que sea posible sus iniciativas para mejorar las capacidades nacionales en el ámbito de la programación de la ayuda alimentaria. Esto abarca comunicar conocimientos y experiencias y facilitar el intercambio de información entre países.
23. **Diseño de los programas y selección de beneficiarios.** El PMA trabaja constantemente para mejorar el diseño de los programas y perfeccionar la selección de los beneficiarios. Es importante que los asociados del PMA estén plenamente informados sobre los resultados de esas iniciativas a fin de potenciar al máximo los efectos de las mismas y promover la adopción de prácticas óptimas de forma más general. Algunas de las cuestiones en que el PMA puede hacer una contribución importante son las siguientes: i) el tamaño adecuado de las raciones y la composición correcta de la canasta de alimentos; ii) los enfoques de selección de beneficiarios por cada tipo de programa alimentario; iii) las cuestiones relativas a la igualdad de género y a la exclusión; iv) los marcos de asociación que permitan asegurar que la ayuda alimentaria se enmarque en un conjunto coherente de actividades de asistencia; y v) marcos de resultados que contribuyan a mantener informados a los administradores y a los responsables de la adopción de decisiones sobre la contribución del programa a la reducción del hambre. El PMA ya ayuda a muchos países en el diseño de programas de alimentación escolar, de nutrición y de lucha contra el VIH/SIDA, así como en la integración de las cuestiones de género en la programación.
24. **Administración y seguimiento de los programas.** El PMA, al ser un organismo operacional, tiene una gran ventaja comparativa por lo que se refiere a la difusión de sus conocimientos prácticos sobre la ejecución de los programas de ayuda alimentaria. El PMA puede aprovechar su considerable experiencia en una gran variedad de situaciones nivel de los países, así como el aprendizaje colectivo con organismos asociados sobre las mejores prácticas de ejecución. A medida que se va elaborando el enfoque de gestión basado en los resultados del PMA, se están refinando los métodos de administración de programas para mejorar el proceso de adopción de decisiones en materia de gestión durante la fase de ejecución e incrementar la contribución de los programas a la reducción del hambre. Algunas de las oficinas del PMA en los países ya han aplicado sistemas aprendizaje y de seguimiento basados en los resultados para administrar mejor sus programas de ayuda alimentaria. Se está informando sobre esos sistemas a otras oficinas en los países y a los gobiernos nacionales, como se hizo en el caso de las guías de seguimiento participativo de Etiopía y del “Sistema de identificación y monitoreo de la vulnerabilidad alimentaria” de Colombia.



C. Preparación para la pronta intervención en casos de catástrofe

25. Garantizar la preparación adecuada para imprevistos es un elemento esencial para salvar vidas y ayudar a mantener los medios de subsistencia. El PMA trabaja con empeño para aumentar su capacidad de prever crisis incipientes (siempre que sea posible), establecer sistemas adecuados tanto para la evaluación como para la gestión de los riesgos e intervenir para resolver los problemas de forma eficaz cuando sea necesario actuar. El PMA, como entidad que actúa en todo el mundo y tiene una gran experiencia práctica, tiene una función crucial que desempeñar en la esfera del intercambio de información y en el apoyo y ampliación de las capacidades nacionales y regionales en materia de planificación para casos de urgencia.
26. **Alerta temprana.** La alerta temprana es un componente fundamental de la preparación para imprevistos y el PMA sigue trabajando para mejorar su capacidad de vigilancia de posibles situaciones de peligro, como los fenómenos climatológicos y meteorológicos a escala mundial, y analizar las consecuencias que pueden tener en la seguridad alimentaria en zonas vulnerables. Las iniciativas a ese respecto también han abarcado un intercambio de información más sistemático y completo entre los asociados del PMA dentro y fuera de las Naciones Unidas sobre situaciones que podrían ser problemáticas. El PMA también puede intensificar su labor de asesoramiento a los gobiernos sobre indicadores de alerta temprana y ayudar a mejorar los sistemas de seguimiento.
27. **Planificación para casos de urgencia.** La capacidad de analizar situaciones de urgencia imprevistas y de planificar al respecto es un elemento fundamental para responder a ellas de forma oportuna, adecuada y eficaz. La experiencia es la mejor manera de obtener buena parte de los conocimientos especializados de este tipo y el Programa se encuentra en una posición privilegiada para tener en cuenta la experiencia adquirida sobre esa cuestión y extraer de ella enseñanzas beneficiosas tanto para el PMA como para otras entidades. Hasta ahora el Programa ha centrado principalmente su atención en desarrollar sus propias capacidades de planificación para casos de urgencia, incluida la integración de las cuestiones de género en las actividades de planificación. No obstante, algunos países ya han empezado a apoyar la planificación para imprevistos a nivel de la comunidad. Por ejemplo, en Mozambique el PMA ha colaborado con el Instituto Nacional de Gestión para Casos de Catástrofe a fin de apoyar la planificación para casos de urgencia basada en la comunidad y la planificación para la mitigación de los efectos de las catástrofes.
28. En la esfera de la planificación para imprevistos es especialmente importante asegurar que se dedique suficiente atención al desarrollo de las capacidades a nivel regional, ya que la planificación para casos de urgencia a escala nacional puede resultar excepcionalmente difícil en caso de conflictos o de otras catástrofes no naturales. No obstante, tanto las catástrofes naturales como las no naturales pueden tener consecuencias importantes para los países vecinos y por esta razón las organizaciones regionales y subregionales representan asociados naturales de importancia para el PMA, cuando se trata de apoyar la planificación para casos de urgencia.
29. **Limitación de los daños.** La preparación para casos de urgencia también requiere la necesidad de llevar a cabo actividades destinadas a limitar daños antes de que se produzcan las catástrofes. Las medidas de limitación de daños pueden ser actividades de prevención encaminadas a reducir la vulnerabilidad de las personas, medidas de contención aplicadas al recibir una alerta temprana de crisis a fin de limitar los efectos de ésta y medidas correctivas para intervenir cuando las crisis ya se han producido. El PMA y otras entidades han extraído enseñanzas importantes sobre cómo responder a las catástrofes y es esencial que estas enseñanzas se difundan ampliamente y que se apliquen



las mejores prácticas de forma tan general como sea posible. Entre las actividades de prevención pueden figurar las obras de infraestructura física como las de construcción de compuertas de crecidas y diques o actividades relacionadas con procedimientos de cercamiento de terrenos y reasentamiento de familias lejos de las tierras frágiles. Las actividades de contención pueden ser actividades relacionadas con procedimientos o intervenciones directas como el reasentamiento de familias amenazadas por deslizamientos de barro durante períodos de lluvia intensa o programas de redes de protección social en apoyo de los medios de subsistencia durante períodos de crisis. Las intervenciones correctivas pueden ser programas y otras medidas de protección diseñados para impedir que una crisis se convierta en una catástrofe. En esta esfera se puede apoyar, por ejemplo, la ampliación los programas de protección social para que abarquen redes de protección social basadas en la ayuda alimentaria que puedan extenderse durante los períodos de crisis o el intercambio de experiencias sobre medidas adoptadas a nivel de la comunidad, como los bancos comunitarios de alimentos, y sobre cómo concebir y apoyar esas iniciativas.

30. **Gestión del riesgo.** El PMA ha reconocido que la evaluación y la gestión del riesgo son instrumentos importantes que pueden ayudar a mejorar los resultados y la eficacia de su trabajo al abordar el problema de hambre y la malnutrición a escala mundial. En otros contextos operacionales, la gestión del riesgo ha demostrado ser un instrumento importante que ha producido beneficios tangibles. En el contexto de la lucha contra el hambre a nivel mundial, la gestión del riesgo también puede desempeñar una función positiva y el PMA está llegando a desempeñar una función de liderazgo a este respecto. A su debido tiempo, esta iniciativa probablemente producirá un cuerpo de conocimientos especializados relacionados con el hambre que puede ser un recurso valioso y servir como modelo para todos los asociados del Programa.

D. Mejora de la gestión y la logística de los alimentos

31. La mejora de la gestión de los recursos alimentarios por parte de todos los agentes que intervienen en los sistemas de suministro de alimentos, desde que éstos se adquieren hasta que llegan al punto de entrega final, es un factor que contribuye considerablemente a reducir al mínimo las pérdidas de productos, mejorar la eficiencia y aumentar al máximo el volumen de alimentos disponibles para los beneficiarios. El PMA tiene muy buena reputación por lo que se refiere a su capacidad de logística y en el Programa se sigue trabajando con empeño para fortalecer, actualizar y mejorar esa capacidad. Los procesos ordinarios de planificación de logística, incluida la planificación para imprevistos, son elementos esenciales para asegurar que los sistemas de logística mantengan su eficacia y respondan a circunstancias variables. Apoyar esta capacidad de planificación a nivel nacional y regional resulta beneficioso en el ámbito de la preparación para casos de urgencia, al mejorar la capacidad de socorro de emergencia. El PMA también recibe de los países cada vez más solicitudes de asesoramiento y apoyo para sus sistemas, cuando se trata de mejorar la capacidad de gestión logística de los alimentos.
32. **Adquisiciones.** El PMA, como principal abastecedor de la ayuda alimentaria internacional a los países en desarrollo, ha establecido directrices claras, transparentes y eficaces para las compras institucionales. Además, los asociados del Programa cada vez están más interesados en cómo la adquisición de alimentos puede contribuir a estimular la producción agrícola y el desarrollo de los mercados. El PMA puede ayudar a los gobiernos de los países que ya han establecido programas de ayuda alimentaria ofreciendo directrices y procedimientos de compra que contribuyan a mejorar la eficacia y la transparencia de los procesos de compra de esos países. Además, la adquisición de alimentos puede contribuir



a estimular el desarrollo de los mercados de alimentos cuando los gobiernos asignan un presupuesto periódico a la ayuda alimentaria y especialmente cuando esa ayuda se dirige a regiones cuyos mercados de alimentos no están suficientemente desarrollados. El PMA, al seguir estudiando los aspectos de la compra de alimentos relacionados con el desarrollo de los mercados y formular orientaciones y procedimientos al respecto, también podrá apoyar y asesorar mejor a los servicios de compra de alimentos de contrapartida para los programas nacionales de ayuda alimentaria.

33. **Transporte y almacenamiento.** El PMA ha reunido una experiencia considerable en todos los aspectos de la logística de los alimentos, desde las operaciones portuarias hasta la distribución final, incluida la evaluación de la capacidad logística, la planificación para casos de urgencia, los contratos de transporte terrestre y la gestión de almacenes. Las enseñanzas que el PMA ha extraído de sus operaciones de logística pueden resultar útiles para los asociados nacionales e internacionales del Programa en muchas situaciones. El PMA puede ayudar a los países que deseen establecer una propia capacidad logística para hacer frente a catástrofes naturales periódicas, incluidos aquellos que se enfrentan al desafío de llegar de forma eficaz y eficiente a comunidades situadas en lugares aislados y de difícil acceso. Las evaluaciones de la capacidad logística ayudan a apoyar la planificación de sistemas de logística nacionales mediante el examen de los procesos operativos de los países, especialmente la gestión de los sistemas de suministros, para asesorar sobre las necesidades de fomento de las capacidades o las instituciones. El PMA ha llevado a cabo actividades de capacitación en gestión de almacenes en 63 países en las que ya han participado más de 1.000 personas de los ámbitos gubernamental y no gubernamental que trabajan en el almacenamiento de alimentos. También se está llevando a cabo una iniciativa de capacitación en materia de contratación. Además, la experiencia del PMA de coordinación de operaciones conjuntas de logística puede apoyar la capacidad de intervención de socorro a nivel nacional y regional, cuando sea apropiado. La capacidad logística del PMA se actualiza periódicamente y las innovaciones derivadas de ello deberían ponerse en conocimiento de otras entidades.
34. **Seguimiento de los productos.** El fomento de las capacidades de seguimiento del movimiento y la entrega de los productos desde la compra o el puerto hasta el punto de entrega final contribuye a asegurar que esos productos lleguen a los beneficiarios previstos de forma puntual y en el lugar adecuado, y que el grado de responsabilización sobre ellos sea el mayor posible. El PMA es líder en este ámbito y su sistema de análisis, procesamiento y seguimiento de productos (COMPAS) se encuentra entre los mejores sistemas de seguimiento de los productos con que cuenta la comunidad de ayuda humanitaria. Esta capacidad de seguimiento de los productos es un recurso que podría transferirse a los asociados para que mejoraran sus resultados en materia de gestión de la tramitación de alimentos, planificación logística y control y presentación de informes sobre los productos. En 2000 el PMA llevó a cabo las primeras pruebas de instalación del COMPAS en entidades homólogas de los Gobiernos de Etiopía y Eritrea. Esta experiencia se está evaluando para determinar si hay posibilidades de volver a aplicar dicho enfoque en otras regiones.

E. Apoyo a las iniciativas de descentralización

35. La tendencia a descentralizar el proceso de adopción de decisiones para que sean las administraciones y comunidades locales quienes se encarguen de ese proceso —que con frecuencia abarca cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria— ha planteado nuevos desafíos y ofrecido nuevas oportunidades a los gobiernos, las comunidades locales y el PMA. El proceso de descentralización de las facultades tiene consecuencias para los



gobiernos y las comunidades no sólo a nivel político y administrativo, sino también a nivel operacional. Especialmente cuando las cuestiones relacionadas con los alimentos y el hambre se han visto afectadas por esos cambios, el PMA ha venido ofreciendo asesoramiento, experiencia y conocimientos especializados a los gobiernos y las comunidades con el fin de ayudar a promover el progreso para alcanzar los objetivos respecto de esas cuestiones.

36. **Enfoques comunitarios.** Trabajar a nivel de la comunidad no es una tarea fácil, particularmente porque los programas de asistencia alimentaria en gran escala requieren que haya cierto nivel de control centralizado. No obstante, los buenos resultados obtenidos en el contexto de los programas de ayuda alimentaria y del proceso de descentralización suelen depender de la relación entre los niveles central y local, y particularmente del sentido de identificación de los administradores locales con el éxito de los enfoques comunitarios. Lo primero y principal es que los hombres y las mujeres deben conocer las posibilidades de que disponen. Deben conocer el tipo de inseguridad alimentaria a que se enfrentan las personas vulnerables de su comunidad y ser capaces de asignar grados de prioridad a sus distintas necesidades y también deben poder exponer esas necesidades ante quienes puedan ayudarlos. Asimismo, los gobiernos y sus asociados en la prestación de asistencia han de conocer los distintos medios existentes para atender las necesidades y saber si la ayuda alimentaria es un elemento pertinente para este fin.
37. En muchos países el PMA ha desarrollado métodos útiles para que los hombres y las mujeres puedan exponer las necesidades y prioridades de sus comunidades. Al mismo tiempo, ha colaborado con el personal de ejecución de las administraciones locales para que dentro de las estructuras gubernamentales se sepa mejor cómo escuchar a las comunidades y responder a sus necesidades. El fomento de la capacidad de las organizaciones comunitarias y alianzas de ONG también ha sido importante para aumentar la capacidad de las comunidades vulnerables de exponer sus necesidades y prioridades. Diversos países han elaborado métodos de planificación a nivel local y procesos participativos para reunir a las comunidades, las administraciones locales de los programas y las ONG con objeto de ayudar a las comunidades a determinar sus necesidades, elegir las intervenciones que las ayudarán a resolver el problema del hambre e informar a los administradores de los programas sobre la medida en que un determinado programa responde a las necesidades de la comunidad. Son ejemplos de ello el enfoque de planificación participativa a nivel local que se aplica en Etiopía, los comités comunitarios para la gestión de catástrofes de Mozambique y otros enfoques comunitarios que el PMA está empezando a aplicar por primera vez en el Perú, en Indonesia y en otros lugares.

F. Institucionalización del intercambio de información y de las actividades de promoción

38. La institucionalización del intercambio de información y de una intensa actividad de promoción pública sobre cuestiones relativas al hambre es la forma más eficaz de reforzar e incrementar el grado de compromiso de los países y la comunidad internacional para eliminar el hambre. Aunque las campañas y los llamamientos específicos pueden atraer la atención sobre las situaciones de crisis que surgen repentinamente o cuyo alcance y complejidad aumentan con rapidez, para progresar a largo plazo no sólo hay que abordar las crisis a corto plazo, sino que también hay que atender las situaciones de urgencia latentes y cuestiones como la prevalencia de la malnutrición crónica y la necesidad de tratar las causas fundamentales del problema. El intercambio de información y las actividades de promoción pública son instrumentos fundamentales para informar y orientar



a los gobiernos y los encargados de la adopción de decisiones cuando establecen prioridades y asegurar que estos últimos escuchen a las poblaciones vulnerables, que las necesidades de estas personas ocupen un lugar importante en las actividades de reducción de la pobreza y que se dediquen recursos suficientes a reducir el hambre. El PMA tiene una experiencia directa considerable en la promoción del intercambio de información sobre cuestiones relativas al hambre y en actividades de promoción al respecto y su experiencia es cada vez mayor en materia de transferencia de esas técnicas y conocimientos especializados a sus asociados.

39. **Enseñanzas extraídas y mejores prácticas.** De forma acorde con las políticas vigentes, el apoyo del PMA a los países consiste en "fomentar el intercambio de experiencias y de conocimientos en materia de ayuda alimentaria entre los países organizando seminarios y cursillos de capacitación, facilitando la participación de expertos del PMA y de otras instituciones en la apreciación y evaluación de programas de ayuda alimentaria, y elaborando un catálogo de instituciones que conocen a fondo todo lo relacionado con esta materia."¹¹ Además, el mandato y las políticas más recientes del PMA indican que éste ha de desempeñar una función similar en el intercambio de enseñanzas y experiencias prácticas sobre cuestiones relativas al hambre y la malnutrición y sobre la relación de esas cuestiones con la prevención de las crisis y el desarrollo.
40. Las conferencias y los seminarios sobre temas concretos relacionados con el hambre y la programación de la ayuda alimentaria celebrados por el PMA siempre han facilitado el intercambio de experiencias y el aprendizaje. Constituyen ejemplo de ello el taller técnico que tuvo por anfitrión al Gobierno de México y cuyo objetivo era alentar el aprendizaje Sur-Sur a partir del programa de ayuda alimentaria "Oportunidades"; y la reunión regional de consulta a nivel ministerial sobre nutrición maternoinfantil en los países de Asia, organizada por el Gobierno de la India, cuyo objetivo fue reunir a funcionarios superiores de los gobiernos, personal de organizaciones internacionales y de asociados no gubernamentales y miembros de instituciones de investigación para que estudiaran enfoques que permitieran reducir los graves niveles de malnutrición crónica y mortalidad infantil registrados en muchos países de Asia. El PMA también ha empezado recientemente a utilizar un enfoque por redes para facilitar el intercambio de enseñanzas con los países asociados sobre las iniciativas exitosas y las posibles maneras de mejorar las estrategias y los programas de lucha contra el hambre. La Alianza para la acción en el Sahel reúne a ministros de educación con asociados de las Naciones Unidas, ONG y otros interlocutores técnicos para apoyar una estrategia regional de promoción de la educación y de la función de la ayuda alimentaria en apoyo del acceso a la educación. Actualmente el PMA elabora un sistema interno de intercambio de conocimientos e información capaz de mejorar la reunión de enseñanzas e información sobre las mejores prácticas, que en el futuro fortalecerá la capacidad del Programa para facilitar y apoyar la ampliación de las redes.
41. **Actividades de promoción de la lucha contra el hambre.** Si bien el propio PMA tiene una clara función que desempeñar en la promoción de los intereses de las personas que padecen hambre y malnutrición, la responsabilidad definitiva de garantizar que exista la voluntad política de erradicar el hambre y que se dediquen los recursos suficientes a lograrlo corresponde a cada país. Cada vez está más extendida la opinión de que fortalecer la capacidad de los grupos de la sociedad civil para establecer alianzas capaces de emprender una acción conjunta a favor del cambio social es la manera de asegurar que

¹¹ WFP/EB.2/97/3-A.



haya actividades de promoción originadas en los propios países y que las necesidades de las personas marginadas sean objeto de atención política.¹² La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para trabajar con los gobiernos locales y nacionales y defender los intereses de las personas necesitadas también fomenta la sostenibilidad de la capacidad nacional para luchar contra el hambre ya que asegura que los recursos se canalicen hacia quienes más los necesitan. Las ONG internacionales asociadas con el PMA centran cada vez más sus esfuerzos en el fomento de las capacidades de la sociedad civil local para organizar y promover el cambio social, tanto a nivel de la comunidad como a nivel político y estructural.¹³ En algunos países el PMA ha apoyado iniciativas de este tipo por medio de una acción conjunta con las ONG asociadas en tareas de promoción, la puesta a disposición de un foro neutral donde los representantes de la sociedad civil y los gobiernos se reúnan para estudiar los problemas del hambre, y el apoyo a la organización de redes. El PMA puede hacer más para intercambiar información relativa a las tareas de promoción y favorecer el fortalecimiento de redes que reúnan a los gobiernos y la sociedad civil.

G. Ampliación de las iniciativas de movilización de recursos

42. Mientras siga habiendo hambre, será necesario dedicar recursos a la lucha contra el hambre. En la mayor parte de sus operaciones el PMA suministra a los gobiernos de los países y las ONG asociadas en la ejecución los recursos externos que éstos necesitan para llevar a cabo intervenciones dirigidas a atender directamente las necesidades de quienes padecen hambre. No obstante, es cada vez más frecuente que en los países y las regiones haya recursos que puedan canalizarse hacia programas de ese tipo. En los últimos años el PMA ha puesto en marcha estrategias de movilización de recursos a nivel local y regional para financiar programas locales de ayuda alimentaria. Para asegurar que se mantenga la capacidad de atender las necesidades relacionadas con el hambre, los gobiernos y las ONG locales asociadas también deben ser capaces de movilizar recursos nacionales y regionales para la ejecución de sus programas.
43. **Colaboración con los medios de comunicación.** En el Plan Estratégico del PMA se pone de relieve que aumentar la concienciación pública sobre el hambre crónica y las necesidades de urgencia es importante para generar recursos suficientes en pro de los programas de ayuda alimentaria. Diversas oficinas en los países y regiones han colaborado con los medios de comunicación para poner de relieve la importancia de la participación de los líderes políticos en la lucha contra el hambre. En algunos países las campañas de información pública también han atraído recursos del sector privado para programas gubernamentales. Actualmente el PMA está preparando sus propias actividades de capacitación técnica y sus propios manuales sobre cómo trabajar con los medios de comunicación y poner en marcha campañas encaminadas a aumentar la concienciación del público y a movilizar recursos para los programas de reducción del hambre. Estos conocimientos especializados deben comunicarse a los gobiernos y a otras entidades homólogas en los países. Por ejemplo, en Honduras la campaña de promoción del PMA fortaleció el compromiso del Gobierno para resolver los problemas relacionados con el hambre y la educación infantil. Gracias a ello el Congreso Nacional instituyó un "día de la

¹² Tandon, y Badyopadhyay, 2003.

¹³ Información facilitada por *Project Concern*, *World Vision International*, *Save the Children* del Reino Unido, *Agro-Action* de Alemania, Servicios Católicos de Socorro, Consejo Noruego para los Refugiados y el *American Institute for Research*.



alimentación escolar", que a su vez constituyó una plataforma para que siguieran llevándose a cabo actividades de promoción y movilización de recursos en todo el país.

44. **Asociaciones entre el sector público y el sector privado.** La colaboración con el sector privado ofrece una muy buena oportunidad para que los gobiernos y las ONG asociadas obtengan los fondos y contribuciones en especie que necesitan para sus programas. Muchas empresas del sector privado están adoptando políticas de responsabilidad social y financiando actividades en el sector social. Mientras colabora con el sector privado para recaudar fondos destinados a sus propios programas, el PMA puede tratar de obtener recursos para los programas de los países facilitando el establecimiento de asociaciones entre el sector público y el sector privado gracias a las cuales aumentaría la experiencia y la capacidad del sector público en la obtención de ese tipo de recursos y en la gestión de dichas asociaciones. En el marco de la Red Latinoamericana de Alimentación Escolar, que tiene su sede en Santiago de Chile, el PMA ha apoyado una iniciativa regional para reunir interesados del sector público y del sector privado a fin de que intercambien información, aprendan de las experiencias de los demás y apoyen las actividades nacionales de promoción del país relacionadas con los beneficios que ofrece la asistencia alimentaria para apoyar el acceso a la educación.

V. EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE FOMENTO DE LAS CAPACIDADES

45. Las consecuencias sobre lo que el PMA puede hacer para crear capacidad varían considerablemente según la situación y la magnitud del problema del hambre que haya que abordar. Así pues, las consecuencias en materia de programación son específicas para cada país o región y dependen de la propia capacidad del PMA para contribuir a las iniciativas coordinadas del sistema de las Naciones Unidas, así como de la capacidad complementaria de otros asociados disponibles en el país o la región de que se trate.¹⁴ Para incorporar el fomento de la capacidad en sus actividades, el PMA tendrá que fortalecer su propia capacidad, en toda la gama de operaciones que lleva a cabo, con el fin de aumentar las capacidades de los demás. El personal del PMA, incluido el personal nacional, necesitará recibir orientación, capacitación y apoyo con miras a ejecutar de manera eficaz las intervenciones de fomento de la capacidad.
46. Las intervenciones de aumento de la capacidad deberían iniciarse en el plano estratégico de modo que todas las actividades apoyaran un marco más general para aplicar y mantener las actividades de reducción del hambre. Aun cuando la capacidad existente sea insuficiente para prestar apoyo a los programas nacionales, el PMA puede empezar a fortalecer las capacidades en ámbitos específicos que permitan a los ministerios gubernamentales, las administraciones locales y las comunidades aprender más sobre cómo utilizar la asistencia alimentaria para atender las necesidades en materia de hambre y desempeñar una función de mayor liderazgo al respecto. Siempre que sea posible, el objetivo del PMA debería ser facilitar la colaboración Sur-Sur en materia de fomento de la capacidad y participar en ese proceso para lograr que los países y las regiones puedan aprender los unos de los otros.

¹⁴ Esto garantiza que los asociados combinen sus actividades, lo que permite evitar que se dupliquen las tareas y asegurar que los conocimientos especializados y los recursos suministrados por cada asociado se utilicen con la mayor eficacia posible.



A. Fomento de las capacidades en situaciones de urgencia, transición y desarrollo

47. **Fomento de las capacidades en situaciones de urgencia.** En las situaciones de urgencia la exigencia principal seguirá siendo prestar asistencia de forma oportuna y suficiente. No obstante, el PMA siempre debería buscar y aprovechar oportunidades para mejorar la capacidad local en cuanto a la satisfacción de necesidades de urgencia o a más largo plazo, cuando las situaciones de crisis se van estabilizando o entran en una nueva fase. Aunque las operaciones de urgencia son de corta duración, la presencia del PMA suele ser más prolongada. Especialmente en zonas que sufren crisis recurrentes, las operaciones de urgencia pueden ofrecer la oportunidad de elaborar o perfeccionar sistemas de gestión de crisis, crear capacidad local mediante el fomento de las comunidades y la capacitación de los administradores locales y empezar a invertir en el ámbito de la preparación para situaciones de urgencia y de la mitigación de los efectos de las catástrofes. Teniendo en cuenta la naturaleza incierta de las crisis, el PMA debería iniciar sus actividades de forma sencilla y colaborar con los asociados para responder a la evolución de las necesidades.
48. En situaciones de conflicto en las que las instituciones gubernamentales son deficientes o no existen, el apoyo a la capacidad de la comunidad y las entidades locales puede ser crucial para las iniciativas de consolidación de la paz. En esas situaciones el proceso suele ser tan importante como la propia intervención de fomento de las capacidades, al ayudar a las personas a sentir que tienen un mayor control sobre sus vidas y sobre la situación. Es importante que se utilicen métodos como la capacitación en conocimientos operacionales básicos, el aprendizaje a través de la práctica y el fortalecimiento de procesos de apoyo a los enfoques comunitarios. Cuando hay algún tipo de capacidad, especialmente en zonas donde se producen catástrofes naturales recurrentes, el PMA debería examinar la capacidad y los procedimientos para hacer frente a situaciones de crisis y prestar ayuda, cuando fuera necesario. Otra contribución que el PMA puede hacer para apoyar las capacidades nacionales y regionales para suministrar socorro humanitario es lograr que se conozcan y comprendan los principios del Proyecto Esfera.
49. **Fomento de las capacidades en situaciones de transición.** Las dificultades que supone el aumento de la capacidad se incrementan en el clima de inseguridad y de gran politización que caracteriza las situaciones de transición. Esto resulta irónico ya que las situaciones de transición también son el tipo de situación en que el fomento de las capacidades es especialmente necesario. A pesar de ser necesarias, las iniciativas de fomento de las capacidades en esas condiciones pueden requerir bastante tiempo y sufrir numerosos contratiempos. Aunque se necesita paciencia, los beneficios pueden ser considerables, especialmente cuando gracias al incremento de la capacidad se pueden resolver incidentes que de otro modo podrían haber recrudecido el conflicto.
50. **Fomento de las capacidades en situaciones de desarrollo.** En las fases de desarrollo, el PMA trabaja en el marco de las iniciativas armonizadas del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. El PMA, de conformidad con su mandato de garantizar que esas estrategias se aborden directamente las cuestiones relativas al hambre y la malnutrición, debería participar en las evaluaciones de la capacidad y determinar juntamente con sus asociados los tipos de capacidad que en el marco de sus ventajas comparativas podría contribuir a desarrollar. Habrá variaciones dependiendo los países y de la capacidad de cada uno de ellos, así como de la contribución que puedan hacer otros asociados a la estrategia de desarrollo de la capacidad de cada país. El PMA también debería seguir desempeñando su función de facilitar el intercambio de



información sobre los programas de ayuda alimentaria. Además, como organismo operacional de las Naciones Unidas que actúa a nivel de la comunidad, debería utilizar su posición de neutralidad para alentar las iniciativas de las ONG y de la sociedad civil de colaboración con los programas gubernamentales. El PMA también puede apoyar y reforzar las iniciativas de promoción de los países a fin de crear una capacidad local que permita movilizar la voluntad política y aumentar los recursos para las campañas de reducción del hambre.

51. El PMA también debería mantener una perspectiva regional al crear redes de aprendizaje e intercambio de información sobre cuestiones relativas a la programación de la ayuda alimentaria, el hambre y la malnutrición. Los problemas relacionados con el hambre suelen ser de carácter regional y el PMA puede facilitar el intercambio de información y experiencias y también apoyar las iniciativas y estrategias colectivas de lucha contra el hambre. Mancomunar recursos y colaborar con organizaciones regionales también es un método importante para aumentar los conocimientos sobre las mejores formas de luchar contra el hambre. Con arreglo a su mandato, siempre que se le solicite, el PMA no debería dudar en ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a mejorar sus programas de ayuda alimentaria.

B. Mecanismos de ejecución

52. Los distintos mecanismos de programación que pueden utilizarse para intercambiar conocimientos especializados y facilitar el aprendizaje son los mismos que el PMA utiliza para apoyar su propia capacidad operacional. Los principales son: i) la capacitación; ii) el aprendizaje a través de la práctica; iii) el establecimiento de procedimientos y directrices; iv) el suministro de insumos de capital como computadoras, vehículos e instalaciones; v) el intercambio de información; vi) las visitas de intercambio; vii) los seminarios; viii) el apoyo a las alianzas; y ix) algunos tipos de asistencia técnica y prestación de servicios.
53. **Capacitación.** Para fortalecer las capacidades mediante programas de formación éstos deben estar directamente relacionados con el trabajo de la persona que recibe esa formación. Por ejemplo, hay que impartir capacitación sobre gestión de almacenes a los administradores de almacenes, sobre concienciación en materia de género y de nutrición a los supervisores de programas y sobre tratamientos antiparasitarios a los maestros de las escuelas en que se llevan a cabo campañas de tratamiento antiparasitario. Utilizar la capacitación en cascada es un medio muy eficaz para apoyar la capacidad operacional de los programas en gran escala de asistencia alimentaria a los países, ya que estos programas requieren que muchas personas tengan unos conocimientos básicos, pero sólidos. Cuando el PMA imparte capacitación, debe ocuparse de garantizar que se lleven a cabo controles de calidad y exámenes de esa capacitación y que ésta sea coherente. Además, habría que utilizar la retroinformación procedente de las personas que ya hayan recibido la capacitación y los administradores para perfeccionar los programas de capacitación y cuantificar la eficacia del método utilizado.
54. **Aprendizaje a través de la práctica.** El aprendizaje a través de la práctica es un método bien reconocido para crear capacitación tanto a nivel individual como institucional¹⁵ y abarca la capacitación en el empleo. Esto puede hacerse mediante la cesión de un miembro del personal del PMA a un gobierno o a un organismo asociado en la ejecución, o la cesión al PMA de un miembro del personal de éstos, o haciendo que en

¹⁵ Kaufman *et al.*, 2002. *Assessing Governance: Diagnostic tools and applied methods for capacity building and action learning*. Washington D.C., Banco Mundial.



el proceso de formación participe personal de contraparte. Aunque la cesión de miembros del personal es un sistema muy eficaz, está limitado a un pequeño número de personas que por esta razón deben seleccionarse cuidadosamente a fin de asegurar que aporten a la institución lo que han aprendido, tanto actuando como instructores de capacitadores o como personal fundamental para asumir el control de un programa del PMA. Hacer participar a personal de contraparte de los países en procesos como los de planificación participativa, las encuestas relativas al censo o las campañas en los medios de comunicación no produce tan buenos resultados por lo que se refiere a la capacidad, pero sin embargo puede ser un método importante para sensibilizar a un conjunto más amplio de miembros del personal y promover el aprendizaje.

55. **Procedimientos y directrices.** El fomento de las capacidades institucionales, en lugar de depender de la capacidad individual, abarca el establecimiento de procedimientos y procesos para emprender actividades, así como la formulación de directrices a fin de asegurar que esos procedimientos y procesos se apliquen uniformemente. Las actividades en este ámbito abarcan las adquisiciones y la logística y también cuestiones más relacionadas con los programas como las encuestas de referencia, las actividades de seguimiento y evaluación y los enfoques participativos.
56. **Insumos de capital (computadoras, vehículos, etc.).** En muchos países en que opera el PMA es posible dotar a las instituciones de las capacidades más básicas proporcionándoles los bienes de capital necesarios para que se organicen. Una infraestructura básica de computadoras y comunicaciones puede mantener a las autoridades centrales informadas sobre las necesidades y los resultados de la ejecución de los proyectos, y asegurar que el personal sobre el terreno tenga acceso a la información y reciba apoyo. En lugares remotos los vehículos ligeros como las motocicletas permiten que el personal administrativo local llegue a las comunidades, haga el seguimiento de situaciones en evolución y suministre asistencia oportunamente. Algunas intervenciones que forman parte de operaciones de ayuda alimentaria ya se encuentran entre las iniciativas de fomento de la capacidad del PMA y deberían seguir llevándose a cabo.
57. **Intercambio de información y preparación de estudios.** A medida que el PMA va adquiriendo más conocimientos sobre los problemas del hambre, el PMA puede colaborar con instituciones gubernamentales, institutos de investigación, universidades y organizaciones de la sociedad civil para seguir mejorando los conocimientos especializados pertinentes a nivel local, facilitar los intercambios Sur-Sur y contribuir a fortalecer la capacidad de investigación y análisis de políticas en los países y las entidades regionales.¹⁶ Además de apoyar el intercambio periódico de información y conocimientos a nivel de los países, el PMA también ha apoyado a entidades regionales, como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)¹⁷ y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),¹⁸ por lo que se refiere a la realización de estudios pertinentes para las estrategias regionales de reducción del hambre.

¹⁶ Entre las entidades regionales figuran las organizaciones, comisiones y foros, como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional y el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico.

¹⁷ El PMA apoyó a la NEPAD coordinando un estudio para la Unión Africana sobre sistemas de reserva alimentaria para la adopción de decisiones fundamentadas sobre las medidas de preparación necesarias para responder a las crisis alimentarias en África.

¹⁸ El PMA colaboró con la CEPAL en el estudio *"Hunger in Central America and Actions for Addressing it"*, que se presentó en un foro sobre el hambre en América Central celebrado en Panamá en diciembre de 2003. Este



58. **Visitas de intercambio y seminarios.** Las visitas de intercambio y los seminarios son métodos relativamente sencillos de apoyar la capacidad individual y colectiva ya que con ellos las personas pueden conocer de primera mano nuevos enfoques, discutir ideas, exponer problemas y aprender unas de otras. Estos dos métodos son útiles para alentar la cooperación Sur-Sur y apoyar el aprendizaje y la coordinación a nivel regional, contribuyendo con ello al fomento de capacidades sostenibles.
59. **Redes y alianzas.** El apoyo a las redes y las alianzas es un método nuevo y muy eficaz para desarrollar la capacidad. Éstas facilitan el intercambio de conocimientos y las actividades de promoción y pueden hacer aumentar la capacidad y el nivel de responsabilización de las sociedades reuniendo a la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos nacionales.¹⁹
60. **Asistencia técnica.** La asistencia técnica de expertos y los servicios de asesoría deben utilizarse de forma cuidadosa si se desea que produzcan efectos en materia de fomento de las capacidades. Es bien reconocido que remediar carencias es un método útil para las estrategias de fomento de las capacidades, pero sólo cuando forma parte claramente de una estrategia más amplia de aumento de la capacidad. En ese contexto, el objetivo de ese tipo de asistencia debería ser desarrollar las funciones básicas y asegurar que el personal del país sea capaz de desempeñar esas funciones. La asistencia técnica encaminada a sustituir el desarrollo de la capacidad local también puede ser valiosa en determinadas circunstancias, pero esas actividades no entran en el ámbito del presente documento de políticas ni de la prioridad estratégica n° 5 del PMA.
61. **Prestación de servicios.** Utilizar la prestación de servicios (un gobierno paga al PMA para que éste realice una actividad) puede ser una forma importante de apoyar la capacidad de los gobiernos para llegar a los hombres, mujeres y niños vulnerables, especialmente cuando hay un bajo nivel de transparencia y eficiencia en materia de gastos sociales. No obstante, la prestación de servicios no es una actividad de fomento de las capacidades, a menos que forme parte de una estrategia coherente de transferencia gradual del servicio que se presta al gobierno o a otra entidad.

VI. RIESGOS CONEXOS

62. Un enfoque sistemático del fomento de las capacidades amplía el ámbito de la asistencia que presta el PMA, ya que ésta pasa del apoyo operacional directo a intervenciones dirigidas a satisfacer las necesidades en materia de capacidad, lo que puede constituir la única intervención del PMA en un país. A medida que el PMA prestará este apoyo de manera más coherente a las capacidades nacionales y regionales tendrá que ir gestionando y evaluando los riesgos relacionados con esta política.
63. **Riesgos relacionados con la sostenibilidad.** Los principales asociados del PMA son los gobiernos de los países. Cuando se trata de intervenciones en materia de capacidad dirigidas a gobiernos nacionales y locales, tiene que haber la voluntad política de luchar contra el hambre y de llevar a cabo los cambios necesarios para mejorar la eficacia de las iniciativas en ese sentido. En países caracterizados por un sector público poco dispuesto a

año el trabajo conjunto del PMA y la CEPAL se ocupará de la región andina y examinará cuestiones étnicas, el problema del hambre y los progresos hacia el primer objetivo de desarrollo del Milenio.

¹⁹ Tandon y Bandyopadhyay, 2003. Ekoko, F. y Benn, D. 2002. *South-South Cooperation and Capacity Development. Development Policy Journal*, vol. 2, diciembre de 2002, págs. 119 a 130.



trabajar en pro de la población pobre, por una intensa rotación de personal o por unas estructuras gubernamentales deficientes, la capacidad del gobierno para ejecutar y mantener los programas de asistencia alimentaria puede verse comprometida. El PMA deberá evaluar de alguna manera el riesgo vinculado con el compromiso del gobierno, antes de emprender intervenciones importantes de fomento de las capacidades. En situaciones que presentan riesgos, tendrá que buscar el equilibrio entre el apoyo a la capacidad institucional e intervenciones más sostenibles dirigidas a las comunidades, así como a las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil que las apoyan.

64. **Riesgos relacionados con la capacidad del PMA.** El PMA sigue llevando a cabo un proceso de cambio a nivel de organización y de fomento de las capacidades internas. Será inevitable tener que decidir entre dedicar personal y recursos financieros del Programa a sus operaciones de ayuda alimentaria y la mejora de su propia capacidad y destinarlos a la transferencia de capacidad a otras entidades. Es posible que el PMA no pueda atender todas las peticiones de ayuda en materia de fomento de la capacidad. El apoyo al fomento de las capacidades no debería poner en peligro los programas de ayuda alimentaria del PMA. Así pues, éste deberá establecer un orden de prioridad en su forma de aplicar esta política.
65. **Riesgos relacionados con los recursos.** Serán necesarios recursos adicionales, especialmente para intervenciones en materia de capacidad en situaciones de desarrollo en países que no sean prioritarios. A medida que los países en desarrollo de ingresos medios van centrando sus gastos sociales en la reducción de la pobreza y el hambre, pueden dedicar fondos propios o asignar fondos procedentes de la asistencia al desarrollo a intervenciones de aumento de la capacidad. Además, algunos donantes están dispuestos a apoyar la colaboración y los intercambios Sur-Sur que desarrollen la capacidad. El PMA deberá determinar cuáles son esas nuevas fuentes de financiación y movilizarlas.

VII. CUESTIONES RELATIVAS A LA FINANCIACIÓN

66. Habitualmente el alcance de las actividades de fomento de las capacidades que emprenden las oficinas regionales del PMA se ha venido vinculando estrechamente con el volumen de alimentos que se suministran en sus operaciones. Cuando las operaciones del PMA suponen un gran volumen de productos, la oficina en el país tiene cierta flexibilidad por lo que se refiere a presupuestar recursos para iniciativas de desarrollo de la capacidad. Sin embargo, la programación del PMA para el desarrollo suele ser de menor volumen que los demás programas de la entidad y está sujeta a límites de costos internos de otro tipo que condicionan la medida en que el PMA puede integrar las intervenciones de fomento de las capacidades en sus programas. Especialmente en programas de desarrollo de volumen reducido en los que la transferencia de capacidades puede ser un objetivo muy importante, los límites de costos internos hacen que sea difícil realizar las inversiones adecuadas para una retirada gradual y sin problemas de los programas del PMA.

A. Mecanismos de financiación existentes

67. En 2000, en cumplimiento de las recomendaciones de la Junta Ejecutiva (1999/EB.1/3), el PMA redefinió la categoría presupuestaria de costos operacionales directos (COD)²⁰

²⁰ Anteriormente los COD sólo abarcaban los costos de los productos básicos, el transporte marítimo y el transporte terrestre, el almacenamiento y la manipulación.



incluyendo en ella una cuarta categoría denominada "otros costos operacionales directos" (OCOD). La mayor parte de las intervenciones de fomento de la capacidad que el PMA ha emprendido en sus programas se han financiado con cargo a presupuestos de OCOD. Éstas han abarcado la capacitación para funcionarios gubernamentales de contraparte y personal de ejecución de las ONG, asistencia técnica e insumos entregados a los gobiernos o a los asociados en la ejecución para facilitar el seguimiento de la ayuda alimentaria, como son vehículos, computadoras y equipos de telecomunicaciones.

68. Solamente unas pocas intervenciones se han financiado con cargo a costos de apoyo directo (CAD) y fondos para la mejora de la calidad procedentes de fondos fiduciarios de donantes, o bien por conducto de direcciones de la Sede o despachos regionales, a través del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) del PMA. Entre esas intervenciones figuran talleres, estudios especiales y actividades de apoyo a las redes.
69. Las actividades de fomento de las capacidades que reciben apoyo a través de estas estructuras de financiación generalmente se han dirigido a fortalecer las capacidades analíticas y operacionales de las entidades de contraparte para ejecutar programas del PMA. Tanto las intervenciones en materia de fomento de las capacidades que constituyen un aspecto paralelo de una intervención de un programa del PMA como las que son independientes de las intervenciones de ayuda alimentaria se han financiado habitualmente mediante fondos de donantes bilaterales o de los gobiernos receptores, incluidos los fondos que los donantes bilaterales entregan a los gobiernos. El PMA está examinando sus procedimientos internos en relación con esos fondos.

70. Además de los mecanismos señalados, el Artículo XI.1 del Estatuto estipula que:

"Una vez que la Junta o, en su nombre, el Director Ejecutivo hayan aprobado la solicitud de un programa o un proyecto de ayuda alimentaria, *o de asistencia técnica para ayudar a un gobierno a establecer su propio programa de ayuda alimentaria o mejorar los ya existentes*, el Director Ejecutivo preparará un acuerdo en consulta con el gobierno interesado. En todos estos acuerdos se indicarán los términos y condiciones en que han de realizarse las actividades propuestas y las responsabilidades del gobierno del país beneficiario."

Aunque este mecanismo sigue vigente, actualmente los únicos términos y condiciones acordados en materia de asistencia técnica son los previstos en los programas de ayuda alimentaria del PMA.

B. Cuestiones que hay que resolver

71. **Armonización de las cuestiones de financiación conexas.** En 2003 se acordó que los exámenes de las políticas financieras del PMA se integrarían en los procesos de planificación estratégica y administrativa. Actualmente se están llevando a cabo diversas iniciativas en ese sentido y todo debate sobre la financiación de intervenciones de fomento de las capacidades deberá tener en cuenta las políticas financieras de la Organización y ajustarse a ellas.
72. **Consecuencias para las actuales políticas en materia de recursos del PMA.** Puesto que el PMA procura garantizar la mayor eficiencia en función de los costos de sus programas, habrá que resolver la cuestión de la forma en que deberían financiarse las intervenciones de fomento de las capacidades en el marco de sus programas de ayuda alimentaria, teniendo en cuenta que actualmente las estructuras de financiación están basadas en el volumen. Otra cuestión que hay que resolver es la de si sería adecuado prescindir de los límites que actualmente se aplican a los costos no relacionados con los



alimentos. En algunas situaciones puede resultar muy beneficioso que el PMA emprenda esas actividades de aumento de la capacidad independientemente de sus programas de ayuda alimentaria. En el caso de que la única intervención del PMA en un país fuera una actividad de fomento de las capacidades, habría que considerar la posibilidad de tener que establecer un proyecto independiente de fomento de la capacidad que sólo utilizara efectivo.

73. **Relación de las actividades de fomento de la capacidad con las actuales categorías de programas.** Pueden emprenderse actividades de aumento de las capacidades en situaciones de urgencia, de transición y de desarrollo. A este respecto habría que resolver la cuestión de si el PMA debería adoptar en todos sus programas un enfoque basado en los componentes, como se hace en el caso de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) y de los programas en los países, en los que el fomento de la capacidad es un componente independiente, o si debería poner en marcha un proyecto independiente que solo utilizara efectivo en la categoría de programas correspondiente a la situación en el marco de la cual está llevando a cabo sus operaciones. Otra posibilidad que considerar sería la de poner en marcha un proyecto independiente de desarrollo para el fomento de las capacidades sin tener en cuenta la situación en que pueda llevarse a cabo la intervención.

C. Principios básicos

74. Al elaborar las modalidades de financiación de las actividades de fomento de la capacidad, el PMA no retirará los recursos destinados a las otras prioridades estratégicas de la Organización para utilizarlos en pro de la prioridad estratégica 5. Al contrario, asegurará que todo nuevo mecanismo y/o modalidad de financiación modificados se diseñen de modo que faciliten el aporte de recursos adicionales para las actividades relacionadas con la prioridad estratégica 5. A medida que vaya avanzando, el PMA tendrá que asegurar que no se vean comprometidos ni el enfoque ni las capacidades operacionales de la Organización, prescindiendo del nivel de los recursos que lleguen a ponerse a disposición para la prioridad estratégica 5.
75. Los cinco principios que se indican a continuación, estipulados por la Junta Ejecutiva, deben orientar al PMA en la elaboración de los mecanismos y las modalidades de financiación relacionados específicamente con la prioridad estratégica 5:
- el PMA, en el marco de los recursos existentes y cuando disponga de los recursos y las capacidades necesarios para ello, ha de seguir realizando e integrando las actividades auxiliares de fomento de la capacidad de carácter tanto formal como informal;
 - toda iniciativa autónoma de aumento de la capacidad de cierta importancia debe financiarse con cargo a las contribuciones voluntarias aportadas con este fin, pues el PMA prevé que muchas de estas contribuciones procederán de los propios gobiernos;
 - los mecanismos y las modalidades de financiación deben ser lo más transparentes posible en cuanto a costos y recursos, y estar diseñadas con el fin de facilitar las asociaciones interinstitucionales, siempre que sea posible;
 - en espera de que la Junta Ejecutiva apruebe las modalidades de financiación, no se asignarán recursos multilaterales no dirigidos a las nuevas actividades de fomento de la capacidad, a menos que el gobierno del país donante no acceda específicamente a ello;



- el PMA ha de mantener en todo momento un equilibrio global apropiado entre los recursos financieros y humanos destinados a las actividades de la prioridad estratégica 5, y los que se dedican al cumplimiento de las otras prioridades estratégicas institucionales, teniendo siempre presentes el cometido y el mandato fundamentales de la Organización.

VIII. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

76. El Plan Estratégico para 2004-2007 pone de relieve la necesidad de que el PMA pase de un enfoque de apoyo técnico basado en cada situación concreta a otro enfoque sistemático y meditado de fomento de las capacidades nacionales para utilizar la ayuda alimentaria en la lucha contra el hambre. El aumento de la capacidad no requiere únicamente impartir capacitación, prestar asistencia técnica o suministrar los insumos necesarios. La capacidad de un país para reducir el hambre depende de la forma en que colaboran las personas, las instituciones y los gobiernos y de cómo todos ellos aprenden y perseveran en la lucha contra el hambre. Esto significa que en las estrategias de fomento de las capacidades hay que mantener una perspectiva que abarque todo el sistema, reflexionando sobre los tipos de capacidad que se necesitan para lograr que el entorno normativo sea coherente, elaborar una estrategia nacional de reducción del hambre, aplicar esa estrategia a escala nacional y local y conseguir que la sociedad civil emprenda tareas de promoción en beneficio de las personas vulnerables. Asimismo, las actividades de fomento de la capacidad deben llevarse a cabo en asociación para asegurar la adopción de una estrategia coherente de apoyo mutuo para fortalecer las capacidades nacionales y regionales en función de las ventajas comparativas y de los recursos de cada asociado. Además, la capacidad de un país para resolver el problema del hambre suele depender de la capacidad y las iniciativas regionales en materia de apoyo a la reducción del hambre. Por esto el fomento de la capacidad ha de incluir un examen de las entidades regionales y del apoyo que éstas prestan a las iniciativas nacionales de reducción del hambre.
77. El PMA tiene una función que desempeñar en el apoyo a las capacidades nacionales y regionales de lucha contra el hambre. Esta función dependerá de la situación en cada país y cada región, la capacidad existente y la asistencia que puedan ofrecer los demás asociados. Para aplicar un enfoque sistemático de fomento de las capacidades nacionales y regionales de lucha contra el hambre será necesario que el PMA:
- Colabore con asociados regionales, nacionales o locales para determinar cuáles son sus necesidades y en qué ámbitos el PMA puede prestarles asistencia. El PMA alentará enérgicamente a sus asociados nacionales y regionales a examinar las capacidades de las que disponen para reducir el hambre y programar la ayuda alimentaria, y a proponer formas de mejorar su eficacia con la asistencia del PMA.
 - Lleve a cabo sus intervenciones de fomento de las capacidades en el marco de las iniciativas coordinadas de las Naciones Unidas de apoyo a la estrategia nacional de reducción de la pobreza o de una estrategia similar con la que el país se identifique, así como en apoyo de iniciativas regionales como la NEPAD. En todos los casos, las intervenciones del PMA deberán concertarse con los asociados para garantizar que el Programa lleve a cabo su labor con arreglo a sus ventajas comparativas, se evite la duplicación de tareas y se complementen iniciativas más generales.
 - Integre, en la mayor medida posible, las intervenciones de fomento de las capacidades en todas sus operaciones de ayuda alimentaria mediante la búsqueda de oportunidades de promoción del aprendizaje utilizando todos los mecanismos disponibles para crear



y fortalecer las capacidades estratégicas, operacionales y locales necesarias para combatir el hambre.

- Procure con empeño fomentar las capacidades durante situaciones de crisis y de transición, e intercambiar ideas con las autoridades de los países y con otras organizaciones asociadas sobre la mejor forma de prestar apoyo en esas situaciones.
- Siga facilitando, con arreglo a la política actual, el intercambio de enseñanzas entre países y regiones, al facilitar en especial los contactos Sur-Sur y el intercambio de información y prácticas a escala regional.
- Siga estudiando las ventajas comparativas que ofrece en el fortalecimiento de las capacidades nacionales y regionales para llevar cabo actividades de promoción en beneficio de las personas vulnerables y movilizar recursos para las estrategias de reducción del hambre. El PMA deberá examinar sus experiencias en curso y ofrecer más orientación sobre tipos de apoyo adecuados en este ámbito.
- Procure, en la medida en que pueda hacerse, cuantificar los resultados alcanzados en sus iniciativas de fomento de las capacidades e informar al respecto. Los resultados a nivel de los efectos directos en el mantenimiento de la capacidad deberían cuantificarse, en la medida de lo posible, mediante iniciativas llevadas a cabo en asociación, como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) o las estrategias de reducción de la pobreza. En el próximo Informe Anual de las Realizaciones, el PMA elaborará un sistema propio para determinar el grado de cumplimiento de la prioridad estratégica 5.
- Reconozca que sólo puede fortalecer las capacidades de los demás en la medida en que se lo permite su propia capacidad. Por lo tanto, el PMA también deberá ser una organización de aprendizaje y procurar incesantemente mejorar su propia capacidad. Además, a medida que vaya creando su propia capacidad en diversos ámbitos, el PMA debería tratar de incluir a asociados nacionales y regionales en el proceso de aprendizaje de su personal.
- A medida que el PMA pase de intervenciones motivadas por cada caso a un enfoque sistemático, debe estudiar la mejor manera posible de asegurar que se disponga de mecanismos institucionales apropiados para prestar orientación, aumentar la coherencia y proporcionar apoyo a los programas en pro del fomento de la capacidad nacional y regional.
- Presente a la Junta Ejecutiva, tan pronto como sea posible, todos los cambios que puedan ser necesarios en el marco de políticas financieras.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADA EN EL DOCUMENTO

AAP	Presupuesto administrativo y de apoyo a los programas
CAD	Costos de apoyo directo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CILSS	Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel
COD	Costos operacionales directos
COMPAS	Sistema de análisis, procesamiento y seguimiento de productos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OCOD	Otros costos operacionales directos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SADC	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
SICIAV	Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

