

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 4-8 de junio de 2012

ASUNTOS DE POLÍTICA

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/2012/5-B

15 mayo 2012

ORIGINAL: INGLÉS

EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO DEL PLAN ESTRATÉGICO DEL PMA PARA 2008-2013

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Director, PS*: Sr. M. Aranda da Silva Tel.: 066513-2988

Oficial Superior de Políticas, PS: Sr. P. Skoczylas Tel.: 066513-2503

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

* Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias

Índice

	Página
Resumen	4
Justificación y metodología del examen de mitad de período	6
Resumen y justificación del Plan Estratégico para 2008-2013	7
Estructuras internas para la aplicación del Plan Estratégico	8
Contexto mundial 2008-2012	10
Objetivo Estratégico 1	11
Objetivo Estratégico 2	17
Objetivo Estratégico 3	21
Objetivo Estratégico 4	22
Objetivo Estratégico 5	29
Cuestiones transversales:	32
• Protección social	32
• Transferencias de efectivo y cupones	33
• Género	35
Asociaciones	40
Reformas internas en apoyo del Plan Estratégico	40
• Seguimiento y evaluación	40
• Recursos humanos	41
• Gestión, rendición de cuentas y controles financieros	42
Dotación de recursos	42
Constataciones	45
Recomendaciones	46
Anexo: Cuadro recapitulativo de los riesgos inherentes al Plan Estratégico para 2008-2013	49
Lista de las siglas utilizadas en el presente documento	52

RESUMEN

En el presente examen se constata que el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 ha puesto al Programa en situación de hacer frente a los nuevos problemas, cada vez más complejos, relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición. No obstante, queda mucho por hacer para incorporar e institucionalizar esos cambios en la cultura y la labor del PMA. Los gobiernos anfitriones, los países donantes, los asociados y, lo que es más importante, los beneficiarios de la asistencia del PMA esperan (y merecen) que el Programa esté preparado para utilizar toda la gama de herramientas y enfoques esbozados en el Plan Estratégico a fin de atender las necesidades alimentarias y nutricionales urgentes, mejorar las intervenciones en situaciones de emergencia, aumentar la capacidad de resistencia y prestar apoyo a las prioridades nacionales y la capacidad local.

En el Plan Estratégico se formalizan reformas y enfoques ya puestos en práctica sobre el terreno y se encamina al PMA hacia la mejora de su establecimiento de prioridades y su organización de intervenciones sostenibles ofreciendo soluciones individualizadas en lugar del enfoque tradicional de la ayuda alimentaria, basado en un patrón “universal”. Gran parte de las nuevas herramientas y modalidades —tales como las transferencias de efectivo, la distribución de cupones, el suministro de productos nutricionales con fines específicos, las compras regionales y locales y las compras a término— ya se han integrado parcialmente en la acción del PMA en casos de emergencia, lo cual permite al Programa contar en esas situaciones con un conjunto más amplio de herramientas. Además, según las últimas investigaciones científicas sobre nutrición, los alimentos que se compran hoy en día son mucho más nutritivos, vienen envasados en materiales adaptados a las situaciones de emergencia y se destinan a grupos de población especiales.

La evolución y materialización de estos cambios se ha producido rápidamente, en particular por lo que respecta a las transferencias de efectivo, la distribución de cupones, las actividades de nutrición y la iniciativa “Compras en aras del progreso”. Pero muchos de estos nuevos enfoques tienen que ampliarse. Las transferencias de efectivo y la distribución de cupones, por ejemplo, comenzaron con una serie de experiencias piloto y, en 2011, se extendieron a más de 4,4 millones de personas. No obstante, esta cifra sigue representando tan solo el 4% de los 100 millones de personas, prácticamente, a quienes el PMA presta asistencia cada año.

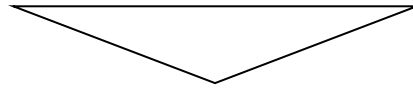
El Plan ha catalizado importantes cambios en el PMA, desde la formulación de nuevas políticas y sistemas y controles internos hasta la actualización de las instrucciones sobre los programas para su uso sobre el terreno y el fomento de una cultura de aprendizaje en el ensayo de nuevos enfoques. Para seguir institucionalizando estos cambios e incorporándolos en las intervenciones y programas del PMA se requerirá tiempo, dedicación y una continua disposición a aprender y adoptar nuevas ideas y enfoques. En algunos casos también será necesario contar con nuevas competencias que, a su vez, exigirán que se vuelva a capacitar al personal o contratar a personal que posea otro tipo de competencias.

Para incorporar los cambios será necesario asimismo el apoyo continuo de los países y el fortalecimiento de las asociaciones. La transferencia de conocimientos y el apoyo prestado a los gobiernos para que desarrollen sus propias capacidades en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta ante emergencias, así como la puesta en marcha de redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria, tendrán que seguir siendo cuestiones prioritarias para el PMA ya que es la única forma en que es posible beneficiar a un mayor número de personas de manera sostenible y avanzar realmente en las esferas de la seguridad alimentaria y la nutrición.

Es necesario hacer un seguimiento de los efectos a lo largo del tiempo, al igual que de los procesos y productos, y evaluarlos en formas que sean eficaces en función de los costos y compatibles entre distintas oficinas en los países. Los flujos de financiación, la corta duración de muchos proyectos del PMA y las características del personal de las oficinas del PMA en los países pueden limitar la capacidad del Programa para aplicar todos los instrumentos en diversos entornos, intensificar las asociaciones y ayudar a los países a acrecentar su capacidad de resistencia. Será además importante evaluar la organización general del PMA que, en grandes líneas, no ha experimentado mayores cambios desde 2007.

Estos retos y otros más, relacionados con el proceso de institucionalización del Plan Estratégico, se señalan en todo el examen y se resumen en la última sección, en donde también se formulan propuestas sobre las futuras medidas.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Examen de mitad de período del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013” (WFP/EB.A/2012/5-B), y alienta a la Secretaría a tener en cuenta las constataciones y recomendaciones que en él se hacen, especialmente con miras a la elaboración del próximo Plan Estratégico.

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

JUSTIFICACIÓN Y METODOLOGÍA DEL EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO

1. En el examen de mitad de período figuran una síntesis de las constataciones y recomendaciones basadas en los primeros cuatro años de aplicación del Plan Estratégico. Sus objetivos son dos: i) generar ideas y recomendaciones para el período final de la aplicación del actual Plan Estratégico, y ii) poner de manifiesto cuestiones que se debe tener en cuenta al elaborar el siguiente Plan Estratégico.
2. En un principio se pretendía que el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, aprobado por la Junta en junio de 2008, abarcara los años 2008 a 2011, pero se prorrogó hasta 2013 en atención a una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se instaba al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el PMA a “...armonizar sus ciclos de planificación con la Revisión cuadrienal amplia de la política, incluidos los exámenes de mitad de período, en caso necesario”¹. En cumplimiento de esta directiva, la Junta solicitó a la Secretaría que le presentara un examen de mitad de período en el período de sesiones anual de 2012². El siguiente Plan Estratégico del PMA abarcará los años 2014 a 2017 y se presentará a la Junta en el período de sesiones anual de 2013.
3. El examen de mitad de período se basó en cuatro contribuciones:
 - *Examen de las evaluaciones y las publicaciones*, comprendidas las evaluaciones en sí, informes anuales de las realizaciones, informes del Inspector General, políticas y documentos de los proyectos en los que se exponen las enseñanzas adquiridas y se sugieren futuras mejoras.
 - *Análisis cuantitativo del cambio en el PMA*. La Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias (PS) llevó a cabo un análisis cuantitativo para determinar los cambios sobre la base de información contenida en los informes anuales de las realizaciones, los informes normalizados de los proyectos, el Sistema Mundial y la Red de Información del PMA II (WINGS II) y otras fuentes. Para 2007-2011 no fue posible examinar por completo todos los indicadores, pues, por ejemplo, algunos de ellos habían cambiado y los informes presentados por las oficinas en los países eran desiguales, debido a limitaciones de tiempo y de personal.
 - *Consultas*. Se celebraron consultas con los beneficiarios, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los asociados, el personal del PMA y expertos externos para recabar opiniones diversas sobre el Plan Estratégico.
 - *Estudios monográficos sobre países*. Tres estudios monográficos llevados a cabo por una organización externa contribuyeron al entendimiento del Plan Estratégico desde la perspectiva nacional partiendo de observaciones presentadas por los gobiernos anfitriones, los asociados, expertos locales y el personal del PMA. Para realizar estos estudios se seleccionó el Ecuador, Kenya y el Pakistán con el fin de mostrar toda la gama de las actividades del PMA en contextos diversos.

¹ A/RES/ 63/232.

² “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2009 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.A/2009/16), decisión 2009/EB.A/16.

RESUMEN Y JUSTIFICACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA 2008-2013

4. El actual Plan Estratégico supone una importante modificación de la orientación estratégica del PMA, que ha pasado de ser un organismo de ayuda alimentaria encargado del suministro directo de alimentos a los hogares necesitados a actuar como organismo de asistencia alimentaria provista de diversas modalidades de apoyo a los países, las comunidades y los hogares con el objeto de ampliar su acceso a la seguridad alimentaria y nutricional.
5. En el enfoque esbozado en el Plan Estratégico se tuvieron en cuenta varias tendencias y orientaciones:
 - *Enfoques dirigidos por los propios países.* En consonancia con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, de 2005, y con el Programa de Acción de Accra, de 2008, en el Plan Estratégico del PMA se pone de relieve el apoyo a las prioridades y los planes nacionales. Esta reorientación tuvo lugar antes de la Cumbre del Grupo de los Ocho (G-8) celebrada en L'Aquila en 2009, en la que se puso de manifiesto la implicación de los países como condición fundamental para el logro efectivo de la seguridad alimentaria nacional tras la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008.
 - *Mayor flexibilidad mediante donaciones en efectivo.* La mayor proporción de contribuciones en efectivo aportadas al PMA por los donantes ha ofrecido nuevas oportunidades de ampliar la escala de modalidades como la transferencia de efectivo, la distribución de cupones, las compras locales y las intervenciones nutricionales.
 - *Prioridad a la nutrición.* En vista de las pruebas científicas y del apoyo de los países, el Plan Estratégico se centra en la realización de intervenciones nutricionales que no se limitan al aporte de calorías para lograr el máximo impacto de las medidas adoptadas en los grupos vulnerables como las madres, los niños pequeños y las personas con VIH y sida, tuberculosis y otras enfermedades. En particular, en una serie de publicaciones de *The Lancet* dedicada a la desnutrición materno-infantil se demostraba la importancia de la buena nutrición en los 1.000 primeros días de vida que van de la concepción a los 24 meses de edad. Se estimaba que cabe achacar a la desnutrición un tercio de la mortalidad infantil y un 11% de la carga de morbilidad mundial³.
 - *Prioridad a los medios de subsistencia y la capacidad de resistencia.* El Plan Estratégico se hace eco del reconocimiento cada vez mayor de que la ayuda alimentaria debe seguir teniendo como principal objetivo salvar vidas humanas a corto plazo, si bien las intervenciones también han de ir dirigidas a conservar y restablecer los medios de subsistencia después de una emergencia y aumentar la capacidad de las comunidades de resistir a futuras crisis.
 - *El cambio climático y las catástrofes naturales.* El aumento del número, la intensidad y el impacto de las catástrofes naturales, sumado a la previsible persistencia de esta tendencia, ha obligado a intensificar la colaboración con los países en los ámbitos de la preparación y la capacidad de resistencia.
 - *Enfoques centrados en la evolución de los mercados.* En el pasado, la ayuda alimentaria salvaba vidas humanas, pero a medio y largo plazo también podía tener consecuencias negativas para los mercados y la producción agrícola locales. Mediante un conjunto de instrumentos basado en el análisis del mercado que consta de

³ Disponible en la siguiente dirección: <http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-undernutrition>.

modalidades como las compras locales, al conectar a los pequeños agricultores con los mercados y utilizar efectivo en lugar de alimentos se puede mitigar estos riesgos y, si la aplicación es correcta, estimular la economía local.

6. Tomando estas tendencias como punto de partida, en el Plan Estratégico se han establecido cinco Objetivos Estratégicos que son consonantes con el mandato del PMA y reflejan el carácter cambiante de sus intervenciones en respuesta a la inseguridad alimentaria y nutricional, sobre la base de la experiencia y las ventajas comparativas del Programa. Para alcanzar estas metas, en el Plan Estratégico se define un conjunto de instrumentos para satisfacer las necesidades críticas derivadas del hambre partiendo del objetivo general de reducir la dependencia y ayudar a los gobiernos y la comunidad humanitaria en la labor encaminada a encontrar soluciones a largo plazo al problema del hambre.

ESTRUCTURAS INTERNAS PARA LA APLICACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO

7. El cambio de enfoque adoptado en el Plan Estratégico planteó nuevas cuestiones al PMA. Se elaboraron nuevos sistemas y procesos con el objeto de que el Programa contara con estructuras adecuadas y actuara con la coherencia necesaria para emprender estos cambios (Figura 1).
8. Se creó el Consejo de Políticas para adoptar decisiones sobre cuestiones de política y programas relacionadas con el Plan Estratégico, mientras que se creó el Comité Directivo Superior en calidad de foro para la gestión general del PMA, lo cual incluye la gestión de los resultados y los riesgos y cuestiones relativas a las finanzas y los recursos humanos. Ambos órganos, presididos por la Directora Ejecutiva, se reúnen de forma periódica para adoptar decisiones y aprobar documentos que han de remitirse luego a la Junta.

Figura 1: Estructuras internas para poner en práctica el Plan Estratégico y vigilar su aplicación

El PMA y el Plan Estratégico Puesta en práctica del Plan y seguimiento de los resultados		
Políticas y estrategias	Consejo de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presidido por la Directora Ejecutiva ▪ Foro de decisiones sobre políticas y programas ▪ Crea políticas y las actualiza a fin de que estén en consonancia con las prioridades del Plan Estratégico
	Comité Directivo Superior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presidido por la Directora Ejecutiva ▪ Foro de decisiones sobre presupuestos, recursos humanos y políticas
	Documentos sobre las estrategias para los países	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se elaboran en los países con apoyo de la Sede ▪ En ellos se armoniza el enfoque del PMA con el UNDAF y los planes nacionales
Asignación de recursos y armonización de programas	Plan de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajusta el presupuesto del PMA a las necesidades previstas en relación con el hambre y las prioridades del Plan Estratégico ▪ Sustenta el Plan Estratégico mediante la rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión
	Comité de Examen de Programas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Armoniza los proyectos (OEM, OPSR y PP y proyectos de desarrollo) con las necesidades y las prioridades del Plan Estratégico
	Comité de Asignación Estratégica de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establece prioridades respecto de la financiación multilateral en función de las necesidades y las prioridades estratégicas
Gestión de los resultados	Informes anuales de las realizaciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Miden las realizaciones y los resultados conforme a los Objetivos Estratégicos ▪ Son instrumentos de rendición de cuentas para la Junta y la dirección del PMA
	Informes normalizados de los proyectos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dan cuenta del uso de los recursos proporcionados al PMA ▪ Muestran los resultados obtenidos en los países
	Evaluaciones y auditorías	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integran el "ciclo de aprendizaje" ▪ Profundizan la rendición de cuentas, el aprendizaje y el análisis independiente
	Examen de mitad de período del Plan Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mide cómo ha cambiado el PMA a raíz del Plan, el éxito logrado en su aplicación y las mejoras que puedan seguir introduciéndose

9. En el Plan Estratégico se establecía la actualización de muchas políticas del PMA. La Junta ha aprobado 10 políticas relativas a la aplicación del Plan Estratégico sobre el terreno, entre ellas políticas sobre género, distribución de cupones y transferencias de efectivo, alimentación escolar, reducción del riesgo de catástrofes, nutrición, protección, lucha contra el VIH y el sida y desarrollo de las capacidades⁴.
10. El proceso relativo a los documentos sobre las estrategias para los países se formuló con el fin de ayudar a las oficinas en los países a seleccionar las intervenciones programáticas más apropiadas para contribuir al cumplimiento de las prioridades nacionales de forma coherente con la labor de otros organismos y marcos. Con este proceso se pretende asimismo comunicar con claridad a las autoridades nacionales, los organismos de las Naciones Unidas y otros asociados la función que desempeña el PMA en distintos contextos nacionales.
11. El Informe Anual de las Realizaciones es el mecanismo institucional de seguimiento anual de los progresos en la consecución de las metas y objetivos del Plan Estratégico, así como de los resultados de gestión en los que se funda el uso eficiente y eficaz de los recursos. En el informe se determinan los progresos realizados con respecto a cada Objetivo Estratégico a partir de un conjunto de indicadores que integran el marco de resultados estratégicos. Los indicadores de dicho marco se han modificado y perfeccionado cada año en función de las nuevas experiencias y enseñanzas extraídas, así como de la

⁴ Véase el documento titulado "Compendio de las políticas del PMA en relación con el Plan Estratégico" (2008-2013) (WFP/EB.2/2011/4-B).

capacidad de las oficinas en los países de informar sobre las medidas adoptadas. Estos cambios hacen difícil comparar los resultados obtenidos a lo largo de los plazos de aplicación del Plan Estratégico.

12. En el siguiente Plan Estratégico será importante definir claramente, como parte integrante del plan, unos indicadores que permitan hacer el seguimiento de los resultados por Objetivo estratégico y por metas, y deberá hacerse gran hincapié en la estabilización de dichos indicadores de forma que sea posible hacer un seguimiento en el tiempo. Los indicadores deben ser sencillos, tendrán que poder medirse con los medios existentes en las oficinas en los países y deberán vincularse estrechamente con los sistemas institucionales de seguimiento y evaluación (SyE).
13. Si bien se formularon nuevos sistemas en apoyo del Plan Estratégico, la estructura orgánica básica del PMA se estableció antes de que se aprobara el plan. Al iniciarse la última fase del actual Plan Estratégico y elaborarse un nuevo plan para 2014-2017, será necesario hacer una evaluación de la estructura del PMA.

CONTEXTO MUNDIAL 2008-2012

14. La Junta aprobó el Plan Estratégico en un momento de crisis múltiples, como el aumento del precio de los combustibles, el fuerte incremento del precio de los alimentos, la crisis financiera mundial y la recesión económica. Estas tendencias agudizaron enormemente el hambre y elevaron a más de 1.000 millones el número de personas que la padecen, según informa la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El número de personas aquejadas por el hambre ha disminuido tras alcanzar este máximo, pero los precios de los alimentos siguen siendo inestables y la recesión económica pone a prueba los presupuestos de muchos Estados Miembros.
15. A efectos del PMA, a la par que aumentaba el número de personas que padecían hambre, subían los costos que comportaba su alimentación (en concepto de alimentos, transporte y combustible). Distintos factores como el cambio climático, la mayor intensidad y frecuencia de las catástrofes naturales, los conflictos, las perturbaciones políticas y los desplazamientos han contribuido notablemente al aumento de las necesidades de asistencia alimentaria.
16. Durante ese mismo período aumentaron también la inseguridad y los ataques sufridos por trabajadores humanitarios y se redujeron los espacios seguros donde los necesitados podían recibir asistencia. Según un estudio encargado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), los ataques mortales dirigidos contra personal de ayuda humanitaria se han triplicado en los últimos 10 años hasta arrojar una cifra de 100 muertes al año⁵. El PMA ha sufrido ataques en el Afganistán, el Pakistán, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur, el Territorio palestino ocupado y otros lugares.
17. Los entornos complejos plantean al PMA numerosas dificultades, como la de velar por que en las intervenciones se respete el principio de “no causar daños”, evitando consecuencias imprevistas; velar por la seguridad del personal y los asociados, y mantener la integridad de los programas en situaciones donde el riesgo es alto. El mayor riesgo individual consignado en el registro de los riesgos institucionales del PMA es el de que sus programas no puedan ejecutarse o funcionar, lo cual privaría a la población de acceso a los alimentos y la nutrición.

⁵ Egeland, J., Harmer, A. y Stoddard, A. 2011. *To Stay and Deliver*. Nueva York, OCAH.

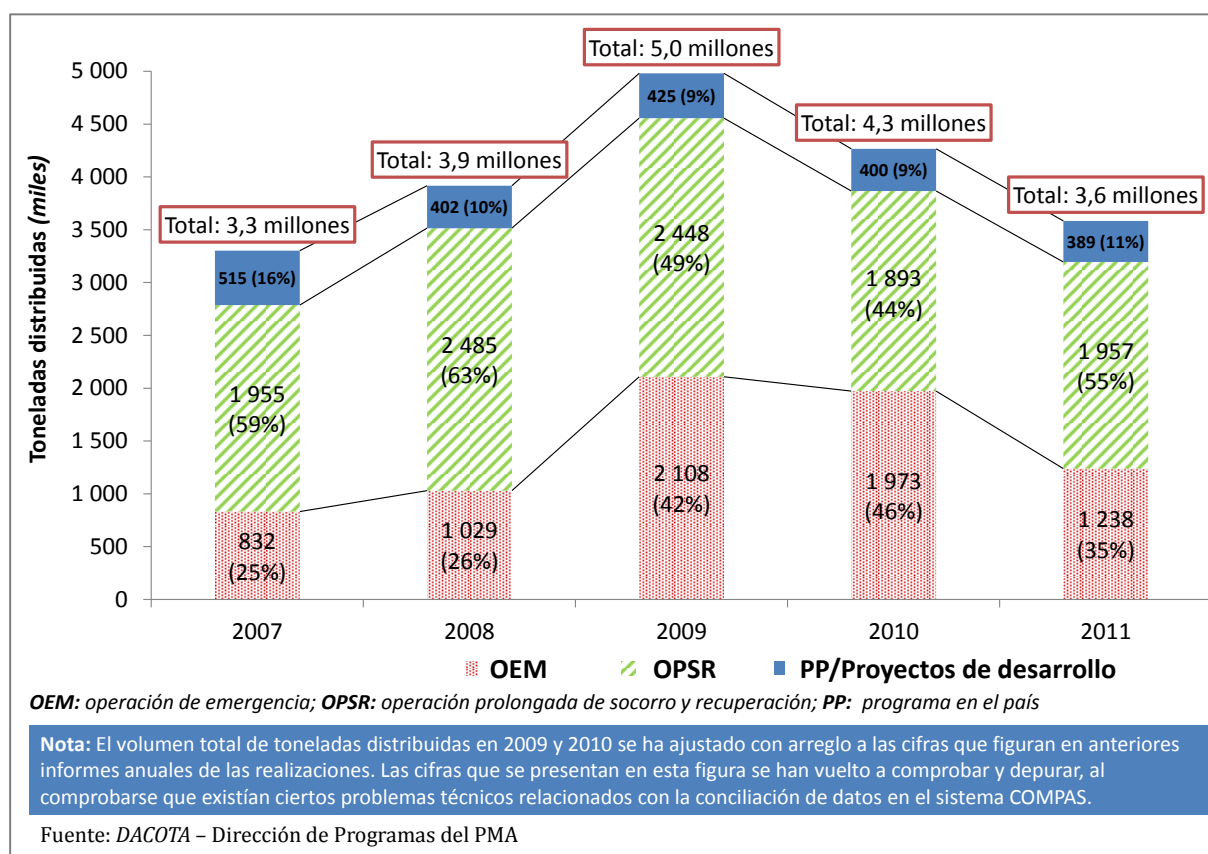
18. El PMA gestiona los riesgos y responde a ellos con decisión; se esfuerza por que los directores que trabajan en primera línea entiendan mejor los riesgos existentes y por que la población beneficiaria disponga de acceso sostenible. Como organismo de las Naciones Unidas, el PMA cuenta con un proceso de gestión de los riesgos para la seguridad apto para determinar y analizar las amenazas y la correspondiente vulnerabilidad en materia de seguridad y ayuda a elaborar y aplicar medidas de mitigación que faciliten las actividades del Programa, en lugar de limitarlas.
19. El Inspector General del PMA encomió “...el renovado interés de la dirección por la aplicación del sistema de gestión de los riesgos institucionales y por el pleno reconocimiento de los riesgos inherentes a las operaciones llevadas a cabo en condiciones difíciles”, pero no dejó de observar que la gestión de los riesgos institucionales todavía no se había aplicado “plenamente en todas las oficinas sobre el terreno ni en todas las dependencias de la Sede del PMA”⁶.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 1: SALVAR VIDAS Y PROTEGER LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA EN LAS EMERGENCIAS

20. El Objetivo Estratégico 1 consiste en salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias. En el período abarcado por el Plan Estratégico se registraron aumentos tanto del volumen de alimentos distribuidos en el marco de operaciones de emergencia (OEM) como de la proporción de alimentos así distribuidos en relación con otras categorías de programas. Se solicitaron intervenciones de emergencia en gran escala en el Cuerno de África, Filipinas, Haití, Myanmar, el Pakistán, el Sahel, el Territorio palestino ocupado y otros muchos lugares (Figura 2), lo cual da idea del aumento de las necesidades de emergencia y de la constante atención acordada por el PMA a los contextos de emergencia y a lo que la Coordinadora del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas ha denominado “megaemergencias”.

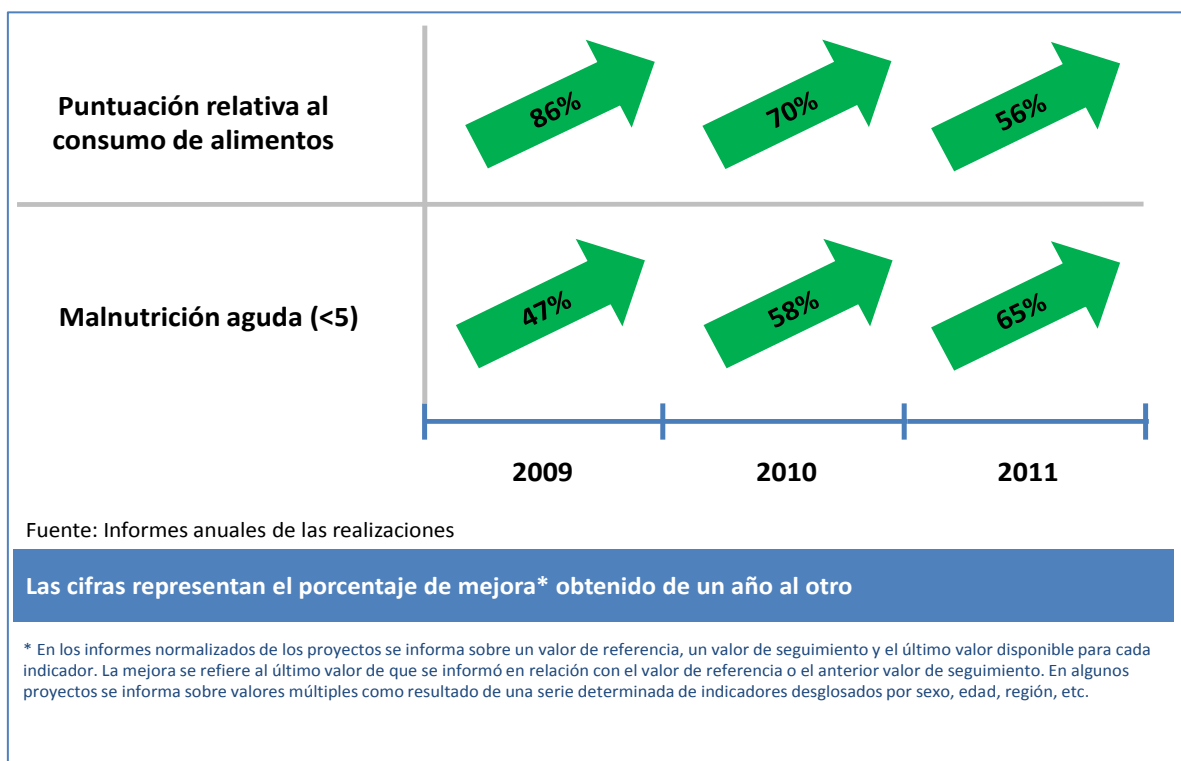
⁶ Documento titulado “Informe del Inspector General” de 2011 (WFP/EB.A/2011/6-E/1).

Figura 2: Alimentos distribuidos, por categoría de proyecto



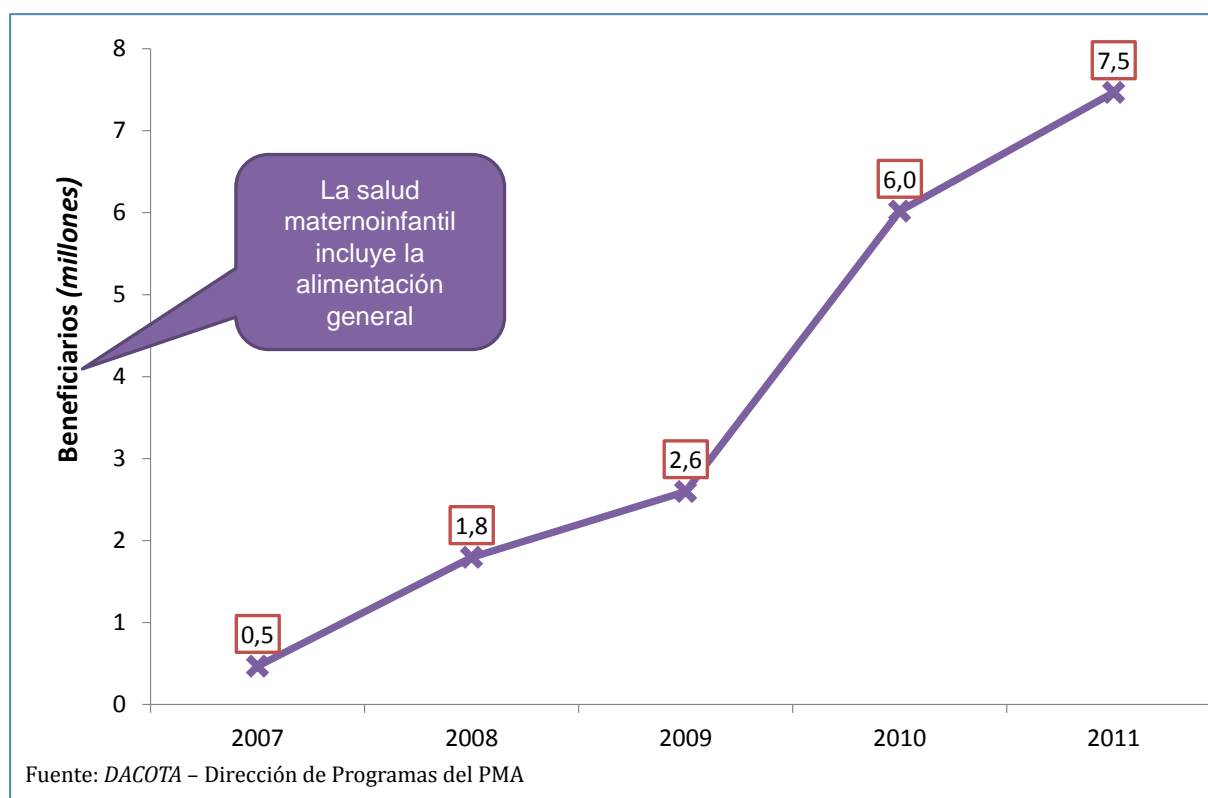
21. Si bien el volumen es uno de los indicadores que registran dónde centra el PMA la atención, en el Plan Estratégico se recalca cómo puede el Programa satisfacer de manera sostenible las necesidades en materia de seguridad alimentaria y nutrición mediante un amplio conjunto de herramientas y modalidades. Los indicadores de los proyectos que constan en los informes anuales de las realizaciones revelan que el PMA ha hecho progresos notables por lo que respecta a reducir el número de personas que padecen inseguridad alimentaria en las comunidades beneficiarias, y también las tasas de malnutrición aguda (Figura 3).

Figura 3: Objetivo Estratégico 1



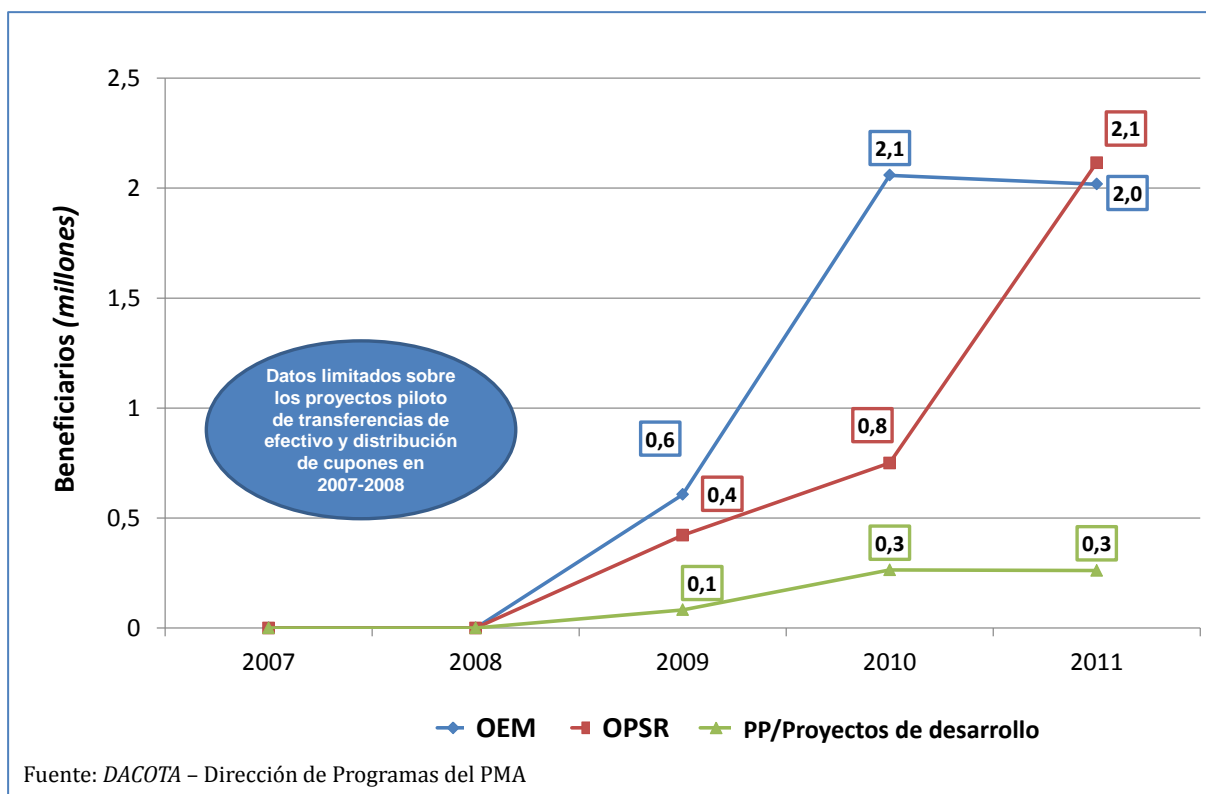
22. Los instrumentos y enfoques descritos en el Plan Estratégico se han empleado fundamentalmente en el marco de intervenciones de emergencia. En el Plan Estratégico se señala que “...la calidad nutritiva de los alimentos proporcionados también es importante para combatir la malnutrición aguda en las emergencias y reducir las tasas de mortalidad relacionadas con el hambre”. Desde que el Plan se aprobó, las intervenciones dirigidas a las madres y los niños pequeños se han multiplicado por 15: en 2007 beneficiaron a 500.000 personas y en 2011 a 7,5 millones (Figura 4).

Figura 4: Número de madres y niños que reciben asistencia en el marco de las OEM



23. La intervención del PMA en el Níger durante la sequía del Sahel de 2010 da idea del impacto que tienen las intervenciones nutricionales dirigidas a las poblaciones más vulnerables en situaciones de emergencia. En vista de que las tasas de malnutrición aguda global aumentaron al 16% y los ingresos de niños malnutridos en centros de alimentación se duplicaron, el PMA volvió a centrar sus intervenciones en los niños pequeños suministrando alimentos complementarios nutritivos a los niños menores de 5 años y las mujeres embarazadas y lactantes que presentaban una malnutrición aguda moderada. Se proporcionó alimentación general a los niños menores de 2 años combinada con una ración de protección para sus hogares con el objeto de reducir el riesgo de que se compartieran las raciones proporcionadas. A raíz de esta intervención disminuyó el número de casos de malnutrición aguda moderada y bajó apreciablemente el número de ingresos en centros sanitarios de niños que padecían malnutrición aguda moderada. La proporción en que se compartían las raciones destinadas a los niños disminuyó un 41% desde que se incluyó la ración de protección.
24. Ante las inundaciones que asolaron el Pakistán en 2010, el PMA distribuyó galletas de alto valor energético de producción local y una pasta de garbanzos lista para el consumo denominada *Wawa Mum*, elaborada y producida por el PMA en el país. Gracias a estos alimentos nutritivos, que no necesitaban cocción ni agua añadida, los niños pequeños y las madres pudieron recibir la nutrición que precisaban durante la situación de emergencia.
25. En las emergencias se ha recurrido ampliamente también al dinero en efectivo y los cupones. Del número total de beneficiarios que recibieron efectivo o cupones desde que comenzó la iniciativa de ampliación, el 92% recibió este tipo de ayuda en el marco de OEM o de OPSR (Figura 5).

Figura 5: Beneficiarios de las transferencias de efectivo y la distribución de cupones, por categoría de programas



26. El efectivo y los cupones constituyen un instrumento importante de ayuda a las poblaciones cuando los mercados tienen alimentos pero estos no son asequibles. De ese modo se presta apoyo a los mercados locales y se permite a los beneficiarios elegir lo que van a comprar.
27. Cuando los precios de productos básicos como el maíz y el aceite aumentaron un 40% en Burkina Faso, el PMA respondió con un programa de distribución de cupones dirigido a las mujeres, que de ese modo pudieron comprar maíz, aceite de cocina, jabón, azúcar y sal. Cabe inferir de las entrevistas realizadas que el 80% del valor de los cupones se empleó para comprar maíz, el cultivo básico, lo cual es indicio de que las necesidades alimentarias eran extremas⁷. De los beneficiarios entrevistados, un 99% indicó que el programa le había permitido mejorar su acceso a los alimentos; el 70% indicó que su estado nutricional era, por lo general, mejor que antes del programa.
28. Durante las inundaciones que asolaron el Pakistán en 2010, momento en que se disponía de alimentos en los mercados, se transfirió efectivo en el marco de programas de trabajo con fines de recuperación temprana, desbroce de tierras de cultivo y reconstrucción de viviendas, lo cual contribuyó a que las comunidades volvieran a su hogar a tiempo para la nueva temporada de siembra. Este enfoque, combinado con la labor del Gobierno y los asociados, contribuyó a evitar una mala cosecha. Dado que las transferencias de efectivo y las distribuciones de cupones siguen empleándose en emergencias como mecanismos

⁷ Omamo, S., Gentilini, U. y Sandström, S., eds. 2010. *Revolution: From Food Aid to Food Assistance*. Roma, PMA.

dirigidos a mejorar el acceso a los alimentos, será importante establecer un ciclo de evaluación y aprendizaje sólido a fin de determinar si la intervención más adecuada en los distintos contextos de emergencia son las transferencias de alimentos directas o las indirectas.

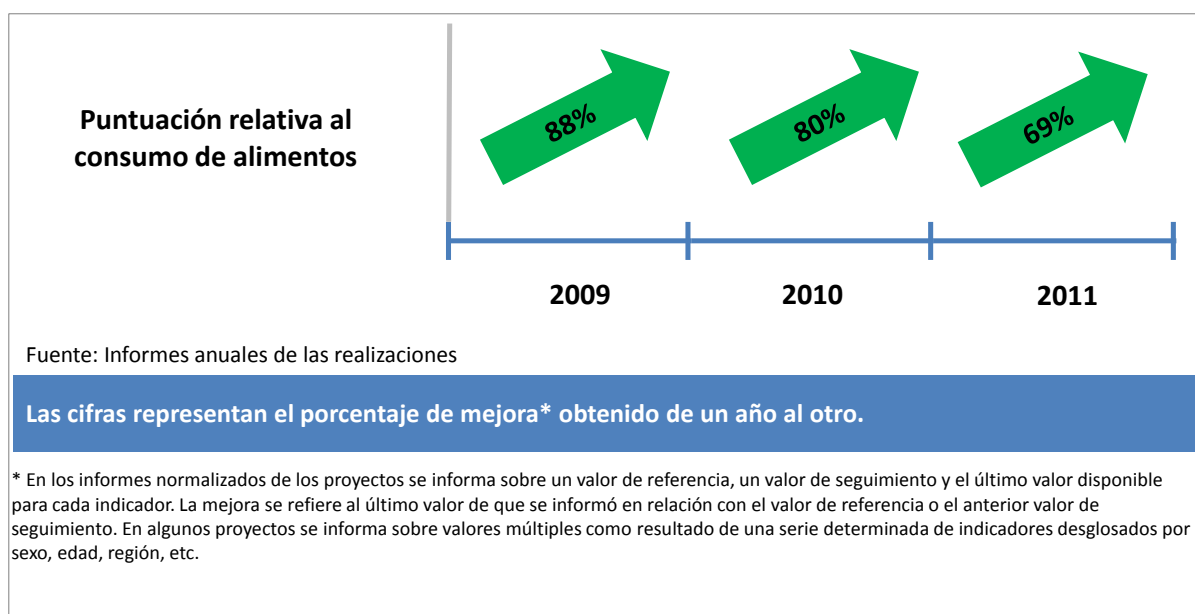
29. La labor en el marco del sistema de módulos de acción agrupada forma parte integral de las intervenciones del PMA en situaciones de emergencia. El Programa codirige con la FAO el nuevo módulo mundial de seguridad alimentaria, además de estar al frente de los módulos de logística y telecomunicaciones de emergencia, que son el fundamento de las intervenciones mundiales de asistencia humanitaria. El módulo mundial de seguridad alimentaria ha sido decisivo en zonas como el Cuerno de África, donde es fundamental la asociación con otros organismos de las Naciones Unidas, las autoridades locales y las ONG.
30. El PMA ha hecho uso de los instrumentos financieros aprobados por la Junta que reducen el tiempo de respuesta en situaciones de emergencia. La Cuenta de respuesta inmediata (CRI) es un mecanismo de financiación que tiene por objeto atender las necesidades inmediatas, especialmente en las primeras fases de una OEM, mientras que por medio del mecanismo de financiación anticipada (MFA) se adelantan fondos a los proyectos sobre la base de las contribuciones previstas. Combinados, estos instrumentos sirven para mejorar la eficiencia reduciendo el tiempo que transcurre entre el momento en que se necesitan los recursos y el momento en que se confirma una contribución. En noviembre de 2010 la Junta aprobó un aumento del nivel máximo del MFA, que pasó de 180 millones a 557 millones de dólares EE.UU., incluidos 150 millones destinados a la Cuenta especial del mecanismo para fomentar las compras a término (MFCT).
31. La CRI permitió al PMA ampliar con rapidez la escala de sus operaciones a lo largo de la frontera de Túnez con Libia para prestar apoyo a quienes huían de la violencia. El MFA contribuyó a reducir los plazos de entrega en varias operaciones decisivas, acortándolos a veces en tres meses. Por ejemplo, cuando a mediados de 2011 se declararon crisis alimentarias en el Chad y Kenya, el PMA pudo responder reduciendo las interrupciones en la cadena de suministro antes de que se recibieran las contribuciones de los donantes. En el Sudán, la financiación anticipada facilitó la puntualidad en la entrega y el establecimiento de reservas de alimentos antes del inicio de la estación de lluvias. El MFA también contribuyó a evitar en el Afganistán interrupciones en la cadena de suministro.
32. La puesta en marcha efectiva del MFCT coincidió con las emergencias surgidas en el Cuerno de África y el Sahel. A fines de 2011 se habían establecido corredores de suministro para África oriental y África occidental y el PMA había adquirido 530.000 toneladas de alimentos destinados a operaciones de socorro, entre ellas 19.000 toneladas de productos nutritivos como mezcla de maíz y soja enriquecida y mejorada (MMS++), Plumpy'Sup® y Plumpy'Doz. Un total de 18 oficinas en los países habían comprado de las reservas del Programa, y en 29 proyectos se habían acortado en una media de 56 días los plazos de entrega de los suministros.
33. El PMA ha experimentado un considerable éxito en sus intervenciones de emergencia en gran escala, pero estas experiencias ponen de manifiesto la necesidad de que siga mejorando su capacidad de preparación para la pronta intervención y de respuesta en casos de emergencias. En la Reunión mundial del PMA celebrada en Madrid en 2010, los directores en los países y la dirección superior formularon un plan de acción común en el que se señalaban 10 esferas prioritarias en materia de preparación e intervención en situaciones de emergencia.

34. Sobre esta base, el PMA puso en marcha en 2011 su Programa de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y de respuesta en casos de emergencia (PREP). El programa consta de cuatro elementos: i) marcos y orientación estratégica; ii) sistemas y procedimientos para situaciones de emergencia; iii) capacidad de intervención del PMA, y iv) servicios comunes humanitarios, coordinación externa y fomento de la capacidad.
35. Una pieza fundamental del programa es una estrategia de gestión de los conocimientos que tiene por objeto velar por que las enseñanzas adquiridas se apliquen sistemáticamente para mejorar las futuras respuestas. Los resultados obtenidos hasta la fecha abarcan: la realización de tres sesiones dedicadas al examen de las enseñanzas derivadas de evaluaciones de las intervenciones del PMA en Haití, el Níger y el Pakistán; la creación de una base de datos en la que se almacenan las enseñanzas extraídas y se controla la aplicación de las recomendaciones, y la elaboración de un conjunto de herramientas que permita a los despachos regionales y las oficinas en los países llevar a cabo sus propias actividades de acopio de enseñanzas. Las constataciones y recomendaciones relativas a las emergencias se integran ahora sistemáticamente en los sistemas institucionales, lo que se traduce en unos protocolos de intervención revisados. Actualmente se está formulando un nuevo marco de intervención y preparación.
36. El PREP ya ha obtenido resultados delegando más autoridad en los directores del PMA en los países a fin de facultarlos para adoptar decisiones. El MFCT se ha aprovechado para aumentar las existencias de productos nutricionales de uso en emergencias, como Plumpy'Sup®, Plumpy'Doz® y Supercereal Plus, y en 19 países se ha implantado un conjunto de medidas de preparación e intervención en situaciones de emergencia con el objeto de establecer directrices y estrategias actualizadas en materia de preparación y, con ello, reducir los riesgos al mínimo.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 2: PREVENIR EL HAMBRE AGUDA E INVERTIR EN MEDIDAS DE PREPARACIÓN PARA CASOS DE CATÁSTROFE Y DE MITIGACIÓN DE SUS EFECTOS

37. El Objetivo Estratégico 2 consiste en prevenir el hambre aguda e invertir en medidas de preparación para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos. En los informes anuales de las realizaciones se comprueba que los proyectos han registrado progresos notables en relación con el logro del Objetivo Estratégico 2: en un 69% de los casos las puntuaciones relativas al consumo de alimentos para prevenir el hambre aguda mejoraron en 2011 (Figura 6).

Figura 6: Objetivo Estratégico 2



38. En el Plan Estratégico se propugnan medidas encaminadas a “...promover y fortalecer la capacidad de los gobiernos para prepararse a hacer frente a situaciones de hambre aguda provocadas por catástrofes, evaluarlas e intervenir en consecuencia” y a “...promover y fortalecer la resiliencia de las comunidades ante las crisis, y en especial su capacidad de adaptación al cambio climático, mediante programas de protección social o creación de activos”. La función del PMA en el marco de este objetivo se centra en apoyar a los gobiernos nacionales por medio de una gran diversidad de asociaciones que aprovechen la experiencia del Programa en materia de vulnerabilidad, seguridad alimentaria y nutrición en un contexto más amplio centrado en el fortalecimiento de la resistencia y las capacidades locales.
39. En este marco más amplio el PMA aporta una importante contribución por conducto del servicio de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM). Este servicio presta apoyo a la preparación, la mitigación y la intervención mediante análisis de la seguridad alimentaria en los hogares más propensos a las catástrofes naturales y de origen humano. Además, lleva a cabo análisis de referencia sobre la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad y evaluaciones de la seguridad alimentaria en emergencias cuando sobreviene una catástrofe; se encarga del seguimiento de la seguridad alimentaria, y realiza análisis temáticos de asuntos actuales como el impacto que tienen en la población más vulnerable los elevados precios de los alimentos y el combustible y las crisis económicas de ámbito mundial.
40. Durante la crisis derivada del alto precio de los alimentos y el combustible en 2007 y 2008, el servicio de VAM llevó a cabo 40 evaluaciones de los mercados, cuyos resultados fueron de utilidad para las operaciones del PMA y la labor de gobiernos nacionales y asociados. En el caso de las crisis financieras y económicas de 2009 y 2010, elaboró un índice de inseguridad económica y alimentaria para determinar los países que corrían mayor riesgo. El servicio, que realiza evaluaciones periódicas para analizar los mercados, la nutrición y la vulnerabilidad urbana, ha reformado su propio conjunto de herramientas para cerciorarse de que su análisis da cuenta de elementos de la asistencia alimentaria como las transferencias de efectivo, la distribución de cupones, el suministro de alimentos nutritivos, la compra de alimentos locales y la participación de los pequeños agricultores.

41. Las asociaciones y el fomento de la capacidad nacional son parte fundamental de las actividades de VAM. Casi toda la labor en este ámbito, incluidas las evaluaciones, se lleva a cabo en colaboración con autoridades nacionales, organismos de las Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales e instituciones académicas. En 2011 el PMA y la FAO elaboraron su primera estrategia conjunta sobre la mejora de los sistemas de información para la seguridad alimentaria y nutricional en los planos nacional, regional y mundial, en el marco de la cual ambos organismos impulsan iniciativas de fomento de la capacidad nacional y regional. En 2012, el PMA, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IIPA) y la FAO pusieron en marcha una red de información sobre seguridad alimentaria, una “comunidad de prácticas” mundial que tiene por objeto mejorar los datos, el análisis y la información con miras a la adopción de decisiones eficaces con base empírica sobre las políticas y los programas de seguridad alimentaria de ámbito nacional. Esta red servirá de base a la labor encaminada a fomentar la capacidad local de lucha contra la inseguridad alimentaria.
42. La función del PMA de apoyo a los gobiernos nacionales y de colaboración con los asociados se define a grandes rasgos en la política sobre reducción y gestión del riesgo de catástrofes de 2011⁸. En ella se describe su experiencia en este ámbito y se determinan cuestiones que deberán abordarse más adelante, como la elaboración de una política del PMA en materia de cambio climático. Las intervenciones en casos de catástrofe y la ayuda a las comunidades y los países para reducir el riesgo de que se produzcan catástrofes forman parte de la labor del PMA desde su creación y constituyen un componente fundamental del Objetivo Estratégico 2. En 2010, por ejemplo, la mitad de los programas del PMA, que beneficiaban a un total de 80 millones de personas, se ocupaba de los riesgos de catástrofes naturales y su impacto en la seguridad alimentaria⁸.
43. Para el Programa, la reducción del riesgo de catástrofes significa incorporar el aumento de la capacidad de resistencia en las intervenciones en situaciones de emergencia y complementar esta tarea con actividades específicas de prevención y de preparación para la intervención antes de que se produzca una catástrofe. Se trata de una cuestión urgente, pues el número de personas afectadas por catástrofes naturales y de origen climático y el costo de las correspondientes intervenciones van en aumento; a la vez, también van en aumento el consenso y la voluntad política de mitigar los riesgos a los que están expuestas las poblaciones más vulnerables y de ayudar a las comunidades a aumentar su capacidad de resistencia antes de que surja una emergencia. La dimensión de género forma parte destacada de este empeño en la medida en que las mujeres suelen ser más vulnerables a las catástrofes naturales que los hombres⁹.
44. Dentro del marco más amplio de apoyo a los gobiernos y de colaboración coherente con los asociados, la ventaja comparativa del PMA en la labor de preparación para la pronta intervención y mitigación en casos de catástrofe obedece a su carácter operacional, su presencia sobre el terreno, su experiencia en gestión de catástrofes, su conocimiento de las situaciones locales, su capacidad en materia de alerta temprana y su comprensión de la vulnerabilidad.

⁸ “Política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de catástrofes” (WFP/EB.2/2011/4-A).

⁹ “Política del PMA en materia de género” (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1), en la que se cita a Neumayer, E. y Plumper, T. 2007. The Gendered Nature of Natural Disasters: the Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981-2002. *Annals of the Amer. Assoc. of Geog.*, 97(3): 551-566.

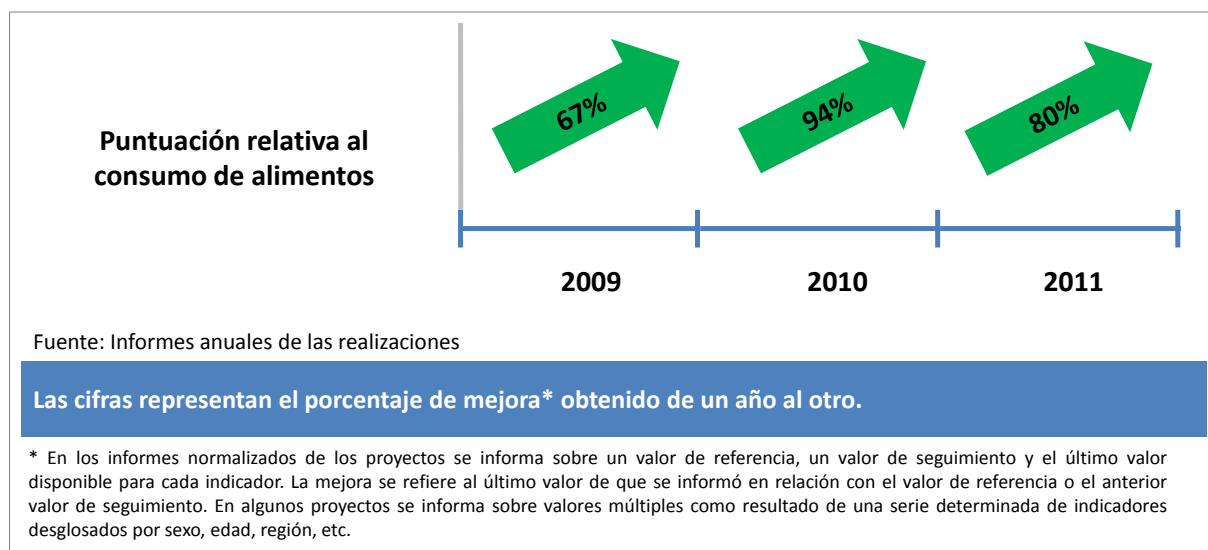
45. Las evaluaciones del impacto de la labor del PMA en la reducción del riesgo de catástrofes han sido positivas¹⁰. En Etiopía y Kenya, por ejemplo, se tienen indicios de que ha aumentado sensiblemente la seguridad alimentaria como consecuencia de esta labor, mientras que el proyecto de aumento de la capacidad de resistencia llevado a cabo en Bangladesh ayudó a 30.000 hogares a elevar sus viviendas por encima del nivel de inundación y capacitó a las mujeres en preparación para casos de catástrofes. En Uganda, el programa de activos productivos de Karamoja hace uso de la asistencia alimentaria para atender las necesidades alimentarias estacionales al tiempo que presta apoyo a activos productivos, como estructuras de recogida del agua de lluvia, que aumentan la resistencia a la sequía y abastecen de agua al ganado y la agricultura.
46. El PMA colabora con asociados en el ensayo y perfeccionamiento de herramientas que garanticen que la población más vulnerable no esté expuesta a riesgos desproporcionados debidos a los fenómenos naturales y climáticos. El PMA ha ayudado al Gobierno de Etiopía a establecer un marco de gestión de los riesgos climáticos que combina la alerta temprana, la planificación para imprevistos y el desarrollo de la capacidad en aras de la ampliación del programa nacional de red de seguridad productiva. En el marco de otro programa al que el PMA presta apoyo, la iniciativa de aumento de la resistencia rural “R4”, de Oxfam America y Swiss Re, se ayuda a los agricultores que disponen de poco efectivo a pagar un seguro contra los riesgos meteorológicos basado en índices, mediante un plan de seguro por trabajo.
47. En la política del PMA se indican las enseñanzas adquiridas con objeto de ampliar la escala de la labor de reducción del riesgo de catástrofes y aumentar su productividad, lo cual comprende colaborar con los gobiernos para fomentar el sentido de apropiación nacional, garantizar a los gobiernos y los asociados asistencia técnica constante y oportuna y forjar asociaciones estrechas con organizaciones que puedan aportar diversas competencias especializadas.
48. En la política del PMA, las redes de seguridad y la protección social se consideran mecanismos decisivos de reducción del riesgo de catástrofes. El PMA encuentra dificultades a la hora de garantizar que los proyectos dirigidos al logro de estos objetivos duren lo suficiente para fomentar la capacidad local y obtener resultados de calidad que puedan transferirse a instancias locales con el fin de que se hagan cargo de ellos. La brevedad de los plazos y la imprevisibilidad de la financiación ya han sido antes obstáculos al respecto. Será importante incorporar en mayor grado los programas del PMA en las prioridades nacionales y los marcos comunes de las Naciones Unidas.
49. Es probable que el cambio climático exacerbe la vulnerabilidad, acelere la degradación ambiental y la escasez de recursos y eleve el riesgo de que se produzcan catástrofes de aparición lenta. Los gobiernos han manifestado su preocupación al respecto, y el número de solicitudes de asistencia va en aumento. Nuevas fuentes de financiación, como el Fondo de Adaptación y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, ofrecen la oportunidad de respaldar la labor de los gobiernos en materia de preparación para la pronta intervención y aumento de la capacidad de resistencia, como ocurre con las actividades de alimentos para la creación de activos (ACA).

¹⁰ Si desea obtener más información, consulte el documento “Política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de catástrofes” (WFP/EB.2/2011/4-A); véase también Nedessa, B. y Wickrema, S. Disaster risk reduction: experience from the MERET project in Ethiopia. En: PMA. *Revolution: From Food Aid to Food Assistance*. Este capítulo puede consultarse en la siguiente dirección:
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp225961.pdf>

OBJETIVO ESTRATÉGICO 3: RECONSTRUIR LAS COMUNIDADES Y RESTABLECER LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA DESPUÉS DE UN CONFLICTO O UNA CATÁSTROFE O EN SITUACIONES DE TRANSICIÓN

50. El Objetivo Estratégico 3 consiste en reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición. En los informes anuales de las realizaciones se indica que el PMA ha avanzado constantemente en la mejora del consumo de alimentos en situaciones de transición o posteriores a un conflicto o una catástrofe suministrando asistencia alimentaria a un mayor número de refugiados, desplazados y repatriados. En 2011 se observaron mejoras en el 80% de los proyectos que apuntaban al logro del Objetivo Estratégico 3 y registraban datos sobre la puntuación relativa al consumo de alimentos en los hogares, lo que se tradujo en un mejor consumo de alimentos para 2,6 millones de personas. Esta labor permite satisfacer las necesidades alimentarias, pero también promueve la capacidad de resistencia de las comunidades, lo que ofrece una base de estabilidad y apoyo para efectuar la transición de una situación de conflicto a una fase de recuperación y fases posteriores.

Figura 7: Objetivo Estratégico 3



51. Es parte fundamental de este objetivo velar por que el PMA actúe de forma constructiva pasada la fase de emergencia a fin de prestar apoyo a la capacidad de resistencia y la recuperación después de una crisis en países que salen de un conflicto, una catástrofe o una situación de fragilidad. En uno de sus informes sobre la consolidación de la paz, el Secretario General subraya la importancia de intervenir en las fases iniciales posteriores a un conflicto para prestar servicios básicos, crear medios de subsistencia y apoyar la capacidad de resistencia, y observa que “la acción coordinada del Programa Mundial de Alimentos y el UNICEF ha facilitado la reintegración de los niños soldados mediante programas de escolarización, distribución de alimentos y protección”¹¹.

¹¹ “Informe del Secretario General sobre la marcha de la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos” (A/64/866-S/2010/386).

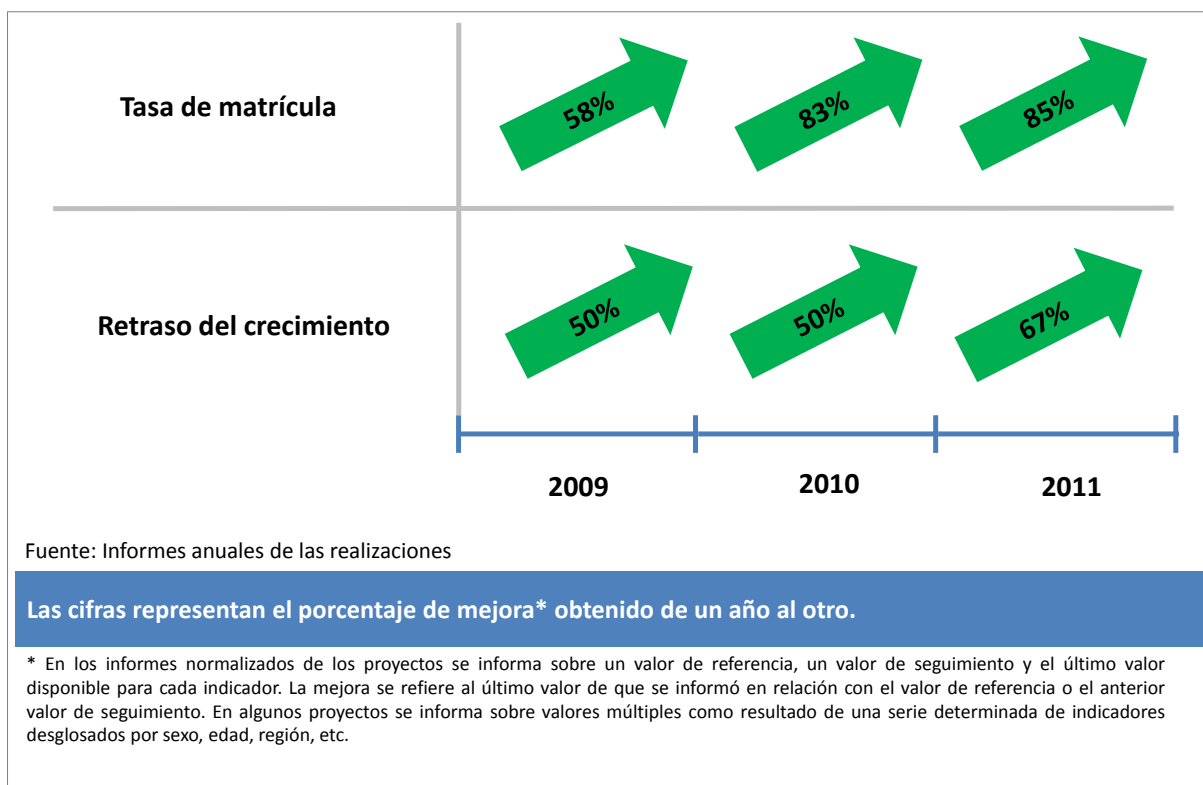
52. Hace muchos años que el PMA contribuye a fomentar la capacidad de resistencia y a estabilizar las comunidades en contextos de transición. En un estudio se constató que, por ejemplo, la asistencia alimentaria había tenido en el Sudán meridional un notable impacto positivo en la reintegración y recuperación de los repatriados¹². Gracias a las actividades del PMA en la zona de remoción de minas y reparación de carreteras, aumentaron la movilidad y la seguridad en los viajes y se facilitó el regreso de los desplazados internos. En un estudio del PMA se constató que los precios de los cereales habían disminuido un 50% en los lugares que contaban con un nuevo acceso vial.
53. Durante la crisis derivada de los altos precios de los alimentos de 2008, el PMA amplió la escala de los programas de alimentación escolar destinados a 5 millones de niños y sus familias en 17 países, entre ellos Burundi, Guinea-Bissau, Haití, Liberia y Sierra Leona. En 2010, cuando Kirguistán meridional se sumió en una oleada de violencia étnica, la asistencia alimentaria del PMA permitió a las poblaciones desplazadas regresar a su hogar y empezar a reconstruir sus comunidades. Tras la violencia desatada en Côte d'Ivoire en relación con las elecciones de 2010, la labor del PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), centrada en la reparación de caminos, puentes y pistas de aterrizaje para mejorar el acceso a los campamentos, facilitó el desplazamiento de personas y bienes y contribuyó a la apertura de corredores comerciales.
54. Es prioritario determinar maneras de que el PMA potencie al máximo su impacto constructivo en estas situaciones. Para establecer asociaciones, apoyar la capacidad local y emprender proyectos que creen capacidad de resistencia y promuevan la estabilidad se requiere financiación a largo plazo y previsible. Además, el PMA necesitará centrar la atención en la manera en que los nuevos instrumentos y modalidades —que resultan muy prometedores en situaciones posteriores a conflictos— pueden seguir integrándose tanto en las prioridades de los países como en las de la comunidad internacional en su conjunto, especialmente en el marco de programas conjuntos con el UNICEF y la FAO. Se están realizando estudios para determinar cuáles serán las próximas etapas que se someterán a la aprobación de la Junta.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 4: REDUCIR EL HAMBRE CRÓNICA Y LA DESNUTRICIÓN

55. El Objetivo Estratégico 4 consiste en reducir el hambre crónica y la desnutrición. En los informes anuales de las realizaciones se observa que las tasas de cumplimiento del Objetivo Estratégico 4 han mejorado año tras año; la tasa de matrícula registró mejoras en un 85% de los proyectos en 2011, y la tasa de retraso del crecimiento se redujo en un 67% de ellos en el mismo año. (Figura 8).

¹² Bailey, S., y Harragin, S. 2009. *Food Assistance, Reintegration and Dependency in Southern Sudan*. Londres, Grupo de Políticas Humanitarias del Instituto de Desarrollo de Ultramar.

Figura 8: Objetivo Estratégico 4



56. En el Plan Estratégico, que se centra en medidas que fomentan la capacidad de resistencia, se exhorta al PMA a ser “...innovador en promover y asegurar la dimensión nutricional de la asistencia alimentaria, al reconocer que el hambre y la desnutrición son entre las principales causas de la mortalidad y los principales obstáculos al crecimiento económico y la prosperidad, además de ser aspectos fundamentales del ciclo intergeneracional del hambre”. Tras la aprobación del Plan Estratégico, la Directora Ejecutiva presentó en septiembre de 2009 un documento en el que se exponía el nuevo enfoque del PMA para la mejora de la nutrición, que hacía hincapié en el suministro de alimentos adecuados en el momento oportuno, así como en la necesidad de anteponer y mejorar los programas centrados en los primeros 1.000 días de la vida del niño.
57. En consonancia con el enfoque para la mejora de la nutrición, el PMA incrementó el número de niños menores de 2 años a los que suministraba alimentos especiales, que pasó de 55.000 en 2008 a casi 3,2 millones en 2011. También ha mejorado la calidad general de los alimentos comprados. Las mezclas de Supercereal enriquecidas con micronutrientes están sustituyendo a la MMS, mientras que en los programas se están incluyendo alimentos especiales listos para el consumo a fin de tratar y prevenir la malnutrición entre los grupos vulnerables (Figuras 9, 10 y 11).

Figura 9: Niños menores de 2 años que reciben alimentos destinados a satisfacer necesidades nutricionales especiales

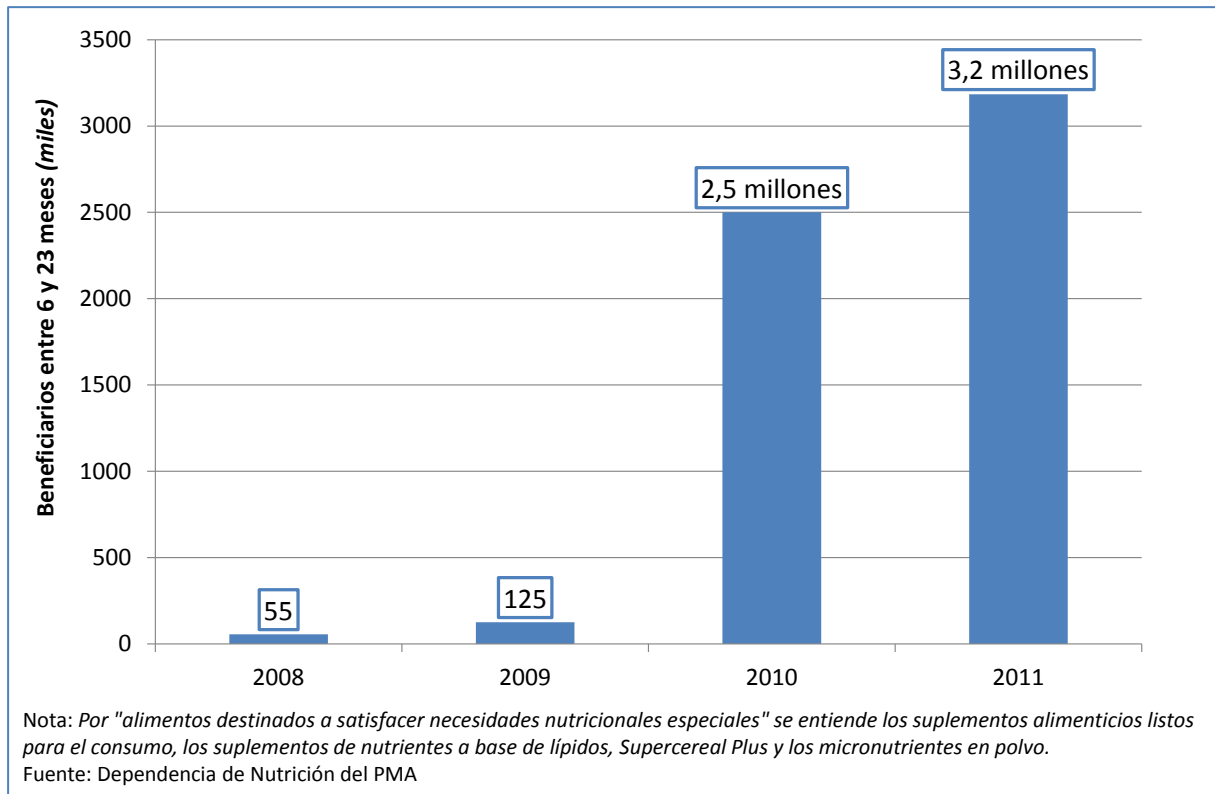


Figura 10: Mejora de la calidad de los alimentos adquiridos

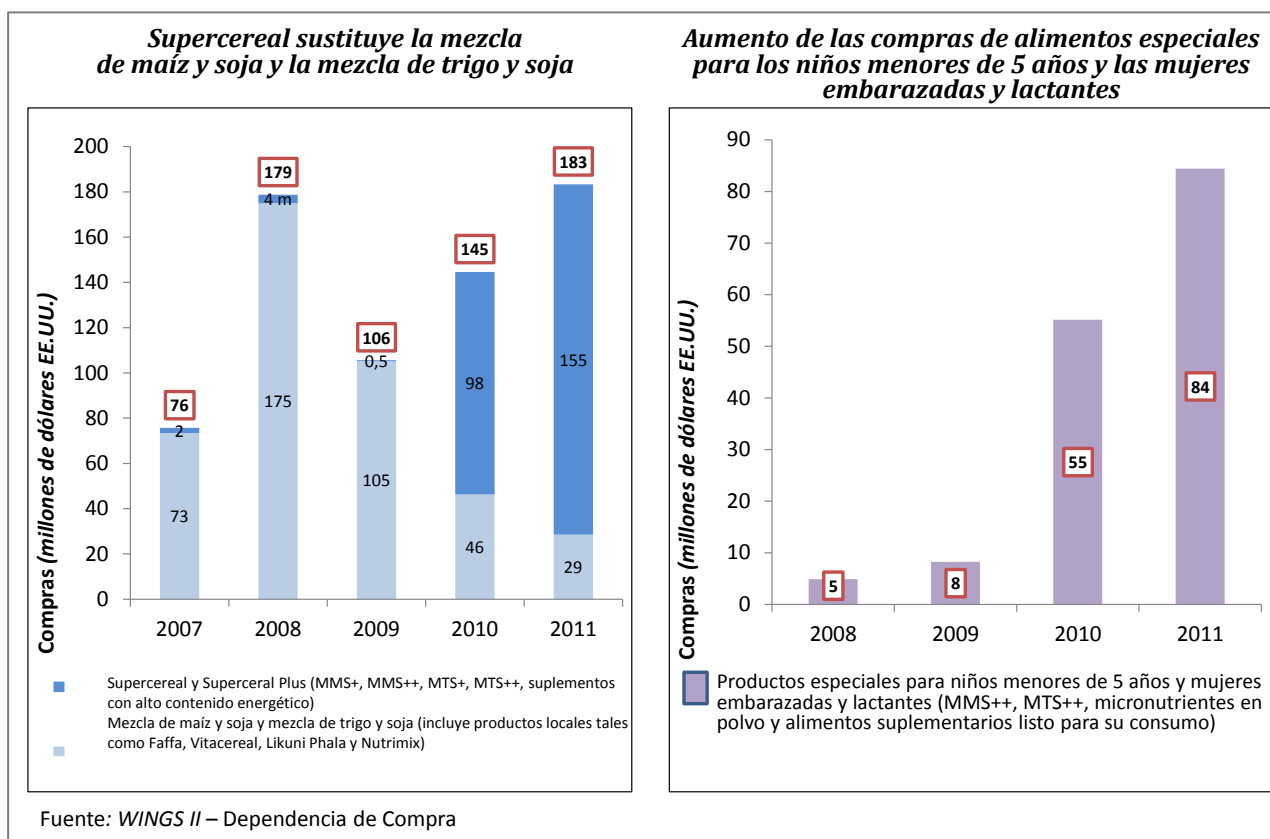
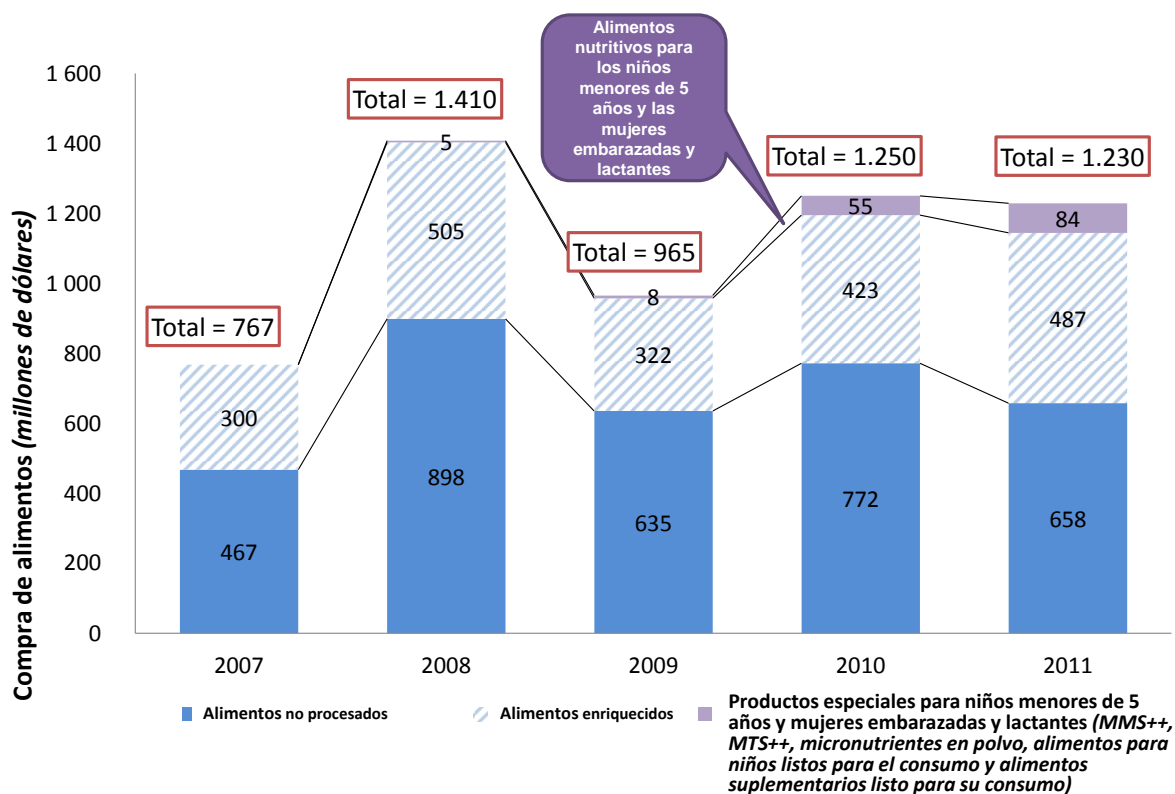


Figura 11: Gastos generados por los productos especiales para los niños menores de 5 años y las mujeres embarazadas y lactantes



58. A medida que el PMA amplíe la escala de sus enfoques nutricionales, los resultados del seguimiento irán cobrando importancia. En una evaluación reciente se observaba que la salud y la nutrición maternoinfantiles no eran objeto de seguimiento adecuado, a raíz de lo cual ningún proyecto “...permitió demostrar de manera concluyente si los alimentos y el apoyo correspondiente habían tenido algún efecto en la lucha contra el hambre a largo plazo”¹³. A medida que procura aumentar la eficacia de su acción centrándose en la nutrición, para el PMA resultará aún más importante mostrar los resultados obtenidos.
59. Desde que se aprobó el Plan Estratégico, el PMA ha procedido a una ampliación acelerada de la escala de los programas dedicados a la nutrición y se ha centrado más en los programas que tienen en cuenta la nutrición. Lo prioritario ahora es incorporar la nutrición en los programas del PMA y dar mayor preponderancia a la cuestión en el conjunto de su labor.
60. La Junta aprobó en 2012 una nueva política en materia de nutrición en la que, sobre la base de las enseñanzas adquiridas, se formalizan las funciones y responsabilidades del PMA en relación con la estrategia y la programación en el ámbito de la nutrición. La política sirve de marco para abordar las diversas dificultades sustantivas relacionadas con la ampliación de las actividades de nutrición en el PMA y su institucionalización. Esas dificultades tienen que ver con la promoción del desarrollo local de productos nutricionales, la mejora del envasado para que los beneficiarios reciban intactos los alimentos y el desarrollo de competencias para que las partes interesadas y los gobiernos anfitriones tomen parte en el fomento de las capacidades y en la elaboración de estrategias nacionales en materia de nutrición.
61. Una de las dificultades señaladas en varios estudios tiene que ver con la importancia de tener acceso a personal que tenga competencias técnicas en materia de nutrición¹⁴. Otro escollo que encuentra la integración de la nutrición en los programas del PMA tiene que ver con el sistema de presupuestación basada en el volumen que el Programa viene aplicando desde su fundación, en el marco del cual los productos alimenticios, más pesados, se anteponen a los productos nutricionales, más ligeros¹⁵. Tras un examen del marco financiero y consultas celebradas con la Junta, se están incorporando en los sistemas internos ajustes que tienen por objeto establecer un marco de presupuestación basada en el valor, lo cual deberá ir acompañado de actividades de educación y capacitación del personal para que la flexibilidad resultante de los cambios aprobados por la Junta se vuelva efectiva sobre el terreno.
62. Para superar estas dificultades será determinante contar con asociaciones estrechas: podrá tratarse de alianzas entre los sectores privado y público con fines de investigación, financiación y asistencia técnica en el ámbito de los programas de nutrición o de actividades realizadas en colaboración con ONG y organismos asociados de las Naciones Unidas para lograr una mayor coherencia y eficacia en la ejecución de los programas centrados en la nutrición. En una evaluación se señalaban las percepciones ambiguas que

¹³ “Informe resumido de la evaluación estratégica de la función del PMA para poner fin a la perpetuación del hambre” (WFP/EB.1/2012/6-C).

¹⁴ Véase el “Informe resumido de la evaluación estratégica del proceso de adaptación al cambio de las oficinas del PMA en los países” (WFP/EB.1/2012/6-B); el “Informe resumido de la evaluación estratégica de las asociaciones en el marco de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria” (WFP/EB.1/2012/6-A), y la evaluación estratégica de la función del PMA para poner fin a la perpetuación del hambre citada en la nota a pie 13.

¹⁵ Véanse los documentos WFP/EB.1/2012/6-A y WFP/EB.1/2012/6-B, citados en la nota a pie de página 14.

suscitaban la función y las responsabilidades del PMA en el ámbito de la nutrición¹⁶. En una versión recién actualizada del Memorando de Entendimiento entre el PMA y el UNICEF se aclaraba la división del trabajo, que había funcionado bien en el Sahel. El PMA firmó en 2011 versiones actualizadas de sus memorandos de entendimiento con el UNFPA y el ACNUR en las que se hacía hincapié en la función de la nutrición y se definían las maneras en que cada organismo podía contribuir.

63. El PMA y otros organismos de las Naciones Unidas están decididos a seguir coordinando y armonizando su labor a escala mundial empleando mecanismos como el Movimiento para el fomento de la nutrición, la Asociación REACH para poner fin al hambre entre los niños, el Comité Permanente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Nutrición y el sistema de módulos de acción agrupada para garantizar la eficacia y la eficiencia en la tarea de abordar de forma complementaria e integral las múltiples causas de la desnutrición. En los países, los organismos prepararán estrategias conjuntas para orientar a los gobiernos en el ámbito de la nutrición mediante la Asociación REACH, el sistema de módulos de acción agrupada y los marcos de las Naciones Unidas.
64. En el Plan Estratégico se reconocía el grave impacto del VIH, el sida, la tuberculosis y otras enfermedades en los progresos realizados en la esfera del desarrollo a un precio muy elevado en varios países. En consonancia con el mecanismo de división del trabajo establecido en 2010 por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA), el PMA es el principal organismo encargado de la integración de los alimentos y la nutrición en las intervenciones relacionadas con el VIH y, junto con el ACNUR, se encarga de organizar la lucha contra el VIH en los contextos de ayuda humanitaria.
65. La Junta aprobó en noviembre de 2010 la política del PMA de lucha contra el VIH y el sida, que tiene un doble objetivo: i) garantizar la recuperación nutricional y el éxito del tratamiento mediante apoyo alimentario o nutricional, y ii) mitigar los efectos del VIH y el sida mediante redes de seguridad sostenibles. La política es consonante con las pruebas científicas sobre la relación entre el VIH y la inseguridad alimentaria, así como la función de la seguridad alimentaria y de una nutrición adecuada en la prevención, el tratamiento y la atención. De conformidad con la división del trabajo del ONUSIDA y de su estrategia para 2011-2015, la política va dirigida a que las personas con VIH y las que se someten a tratamiento contra la tuberculosis reciban igualmente evaluaciones, educación y asesoramiento en materia de nutrición y apoyo alimentario y nutricional.
66. El PMA presta apoyo a programas de alimentación y nutrición ofreciendo una combinación de tratamiento, atención y apoyo en muchos países donde la prevalencia es elevada. De conformidad con el Plan Estratégico y con la política de lucha contra el VIH y el sida, el PMA proporciona raciones nutritivas de aceite, azúcar y alimentos compuestos enriquecidos a 1 millón de beneficiarios que padecen VIH, sida o tuberculosis. El Plan Estratégico pone al PMA en situación de desempeñar importantes funciones de apoyo alimentario y nutricional a las personas con VIH, sida o tuberculosis.

Comidas escolares

67. La alimentación escolar es una de las herramientas correspondientes al Objetivo Estratégico 4. En el Plan Estratégico se ponen de manifiesto los múltiples beneficios de la alimentación escolar, entre ellos el apoyo a la matrícula escolar y la mejora del aprendizaje y la nutrición, y se explica su utilidad por lo que se refiere al apoyo a los agricultores y a la producción local de alimentos nutritivos. La política del PMA en materia de alimentación

¹⁶ WFP/EB.1/2012/6-A (citado en la nota a pie de página 14).

escolar, aprobada en 2009, pone de relieve la sostenibilidad, la función de la alimentación escolar como red de seguridad y los múltiples beneficios derivados de la transferencia de valor, la igualdad de género, la nutrición y la educación, así como el valor de la alineación con los marcos de políticas nacionales, el diseño de los programas y la producción y el abastecimiento locales¹⁷.

68. El PMA proporciona cada año comidas escolares a más de 20 millones de niños, de los cuales prácticamente la mitad son niñas, en unos 70 países. Los programas de alimentación escolar se ajustan a las estrategias nacionales y los recursos disponibles. Se hace hincapié en el apoyo a la transición a la apropiación nacional; a este respecto la función del PMA está evolucionando: de instancia ejecutora el Programa se está convirtiendo en fuente de asistencia técnica y desarrollo de la capacidad. Desde 2008 se han traspasado a los respectivos gobiernos programas llevados a cabo en Azerbaiyán, Bhután, Cabo Verde, Colombia, Guatemala, Egipto, Honduras y Santo Tomé y Príncipe. El PMA ha mantenido su presencia en algunos de estos países facilitando asistencia técnica y apoyo a los programas.
69. Un elemento importante del traspaso es el desarrollo de insumos locales para las comidas escolares. En el Afganistán, por ejemplo, ha empezado a organizarse la producción local de galletas de alto valor energético destinadas a programas de alimentación escolar. En el Afganistán, Ghana, Indonesia y Madagascar se añaden micronutrientes en polvo a comidas escolares integradas por alimentos cultivados en el lugar, a fin de garantizar una ingesta suficiente de micronutrientes.
70. En una evaluación reciente de la política del PMA en materia de alimentación escolar se constataba que "...estaba plenamente en consonancia con el Plan Estratégico y otras políticas fundamentales del PMA, así como con los principios de eficacia de la ayuda", por lo que se refiere a la apropiación nacional, la sostenibilidad y la orientación a la obtención de resultados¹⁸. En el informe se señalaba asimismo la necesidad de desarrollar los elementos de protección social y fomento de la capacidad de la política de alimentación escolar¹⁹. En otra evaluación se observaba que el costo por beneficiario solía ser bajo en comparación con el de otras actividades de asistencia alimentaria, si bien "...el costo global del programa podía ser considerado aún excesivo por los gobiernos locales"¹⁴. De ello se desprende que es necesario seguir mejorando el impacto y optimizando la utilización de los recursos en los distintos sectores.
71. Estas recomendaciones forman parte de una inquietud expresada en un informe del PMA y el Banco Mundial en el sentido de que una función decisiva de los organismos de ayuda consiste en mantener las inversiones en alimentación escolar mientras dura la transición hacia el establecimiento de programas nacionales¹⁹.
72. El PMA está elaborando un plan de acción para aplicar la política sobre la base de las constataciones de la evaluación de la política de alimentación escolar. Por mediación del Centro de Excelencia en el Brasil, también está procurando recopilar las mejores prácticas de todo el mundo mediante una actividad de intercambio de conocimientos Sur-Sur encaminada a incorporar la alimentación escolar en los programas nacionales de redes de seguridad.

¹⁷ "Política del PMA en materia de alimentación escolar" (WFP/EB.2/2009/4-A).

¹⁸ "Informe resumido de la evaluación de la política del PMA en materia de alimentación escolar" (WFP/EB.1/2012/6-D).

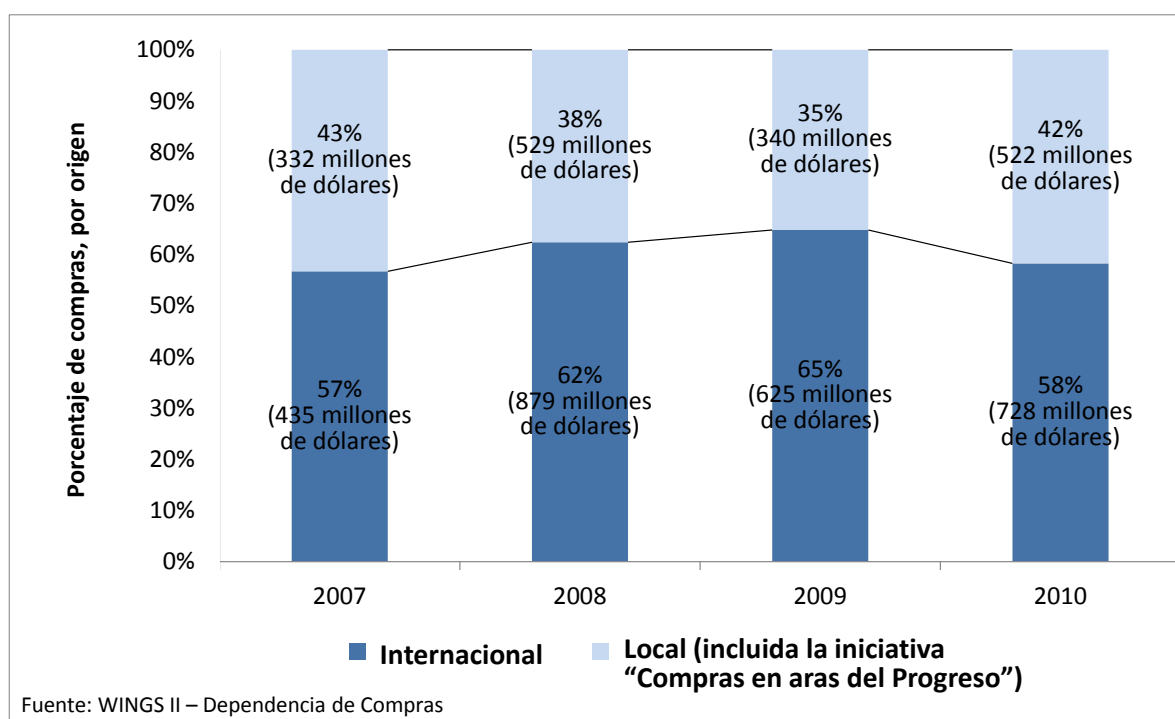
¹⁹ Banco Mundial, 2009. *Replanteamiento de la alimentación escolar: Redes de protección social, desarrollo infantil y el sector de la educación*. Washington D.C.

OBJETIVO ESTRATÉGICO 5: FORTALECER LAS CAPACIDADES DE LOS PAÍSES PARA REDUCIR EL HAMBRE, EN ESPECIAL MEDIANTE ESTRATEGIAS DE TRASPASO DE RESPONSABILIDADES Y COMPRAS LOCALES

73. El Objetivo Estratégico 5 consiste en fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales. En el Plan Estratégico se pide que se adopten con mayor frecuencia unos enfoques cuya aplicación esté en manos de los países, algo que es especialmente pertinente para las actividades realizadas en el marco del Objetivo Estratégico 5. La idea es apoyar a los países a hacer la transición de los programas del PMA a la apropiación nacional y a mejorar los programas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional. Los programas de fomento de las capacidades, que son específicos para cada contexto, a menudo se realizan aisladamente y no se han aplicado de forma sistemática en todo el PMA. Debido a ello, muchas actividades de fomento de las capacidades no se han consignado suficientemente en los sistemas institucionales de SyE. Por otra parte, el fortalecimiento de la capacidad a menudo se refiere a la prestación de servicios y asesoramiento y no a las transferencias de bienes. Si bien los ajustes introducidos en el marco de financiación permitieron empezar a ocuparse de los proyectos que no se basan en productos alimentarios es necesario seguir insistiendo al respecto, especialmente a nivel de los países, a fin de que el sistema apoye la participación en políticas, la asistencia técnica y otras actividades que mejoren la capacidad local y respalden los planes nacionales.
74. El PMA se ha dedicado cada vez en mayor medida a fomentar la capacidad de sus asociados gubernamentales, ya sea en el marco de entidades regionales como el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), o a través de acuerdos bilaterales con los gobiernos. Como ejemplo cabe citar la adscripción durante dos años de un miembro del personal del PMA de categoría superior (2009-2010) para ayudar a la Secretaría de la NEPAD y de un Asesor de Políticas del PMA para el Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA).
75. Las oficinas del PMA en países de África se relacionan con los gobiernos y los asociados mediante pactos y planes de inversión del CAADP. El PMA presta asistencia a los gobiernos africanos con el fin de fomentar las capacidades relativas a los programas de alimentación escolar basados en la producción local, que constituyen uno de los pilares del CAADP. El PMA sigue realizando actividades de fomento de las capacidades aunque no haya programas basados en alimentos: en Cabo Verde, el PMA colabora con la FAO, el UNICEF y la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el marco de un programa conjunto de las Naciones Unidas, en la realización de un programa de alimentación escolar totalmente gestionado por el Gobierno desde 2010.
76. En América Latina, el PMA facilitó el desarrollo de una plataforma regional de intercambio de información sobre nutrición, denominada Nutrinet, que estableció una red entre gobiernos, organismos internacionales, universidades y ONG de la región. En el Afganistán, el PMA mantiene asociaciones con el sector privado con el fin de crear capacidad local para producir galletas nutritivas destinadas al programa conjunto de alimentación escolar del PMA y el Gobierno, y con un banco para el desembolso de efectivo en el marco de un programa piloto de redes de seguridad.

77. El PMA está preparando actualmente nuevo material de orientación para ayudar a las oficinas en los países a realizar actividades de fomento de las capacidades de una manera más sistemática y estratégica y para supervisar los progresos efectuados. En el marco de resultados estratégicos se incluye ahora un índice de la capacidad nacional que mide los progresos con respecto a las normas de calidad adaptadas a partir de un modelo del Banco Mundial; se prevé, además, la armonización con las políticas nacionales, la participación de las comunidades y el logro de una financiación estable. Se están probando y perfeccionando conjuntos de herramientas para el fomento de las capacidades, que se pondrán en práctica en 2013.
78. El Plan Estratégico reconoce el papel que tienen las adquisiciones a la hora de fomentar las capacidades. Cada año el PMA realiza compras importantes en los países en desarrollo, pero es preciso afrontar los retos que conlleva pasar a un nivel superior. En 2010, el 42% de la asistencia alimentaria se adquirió en los países beneficiarios (véase la Figura 12). En 2011, las compras locales representaron el 29%, lo que refleja una disminución de las compras de trigo al Pakistán respecto de años anteriores y la crisis en el Cuerno de África, que limitó las compras en la región.

Figura 12: Procedencia de los productos alimenticios adquiridos por el PMA
(porcentaje y millones de dólares)



79. Gracias a esto se pueden crear cadenas de valor y nexos entre los programas de alimentación, las redes de seguridad, los agricultores y los productores de alimentos, lo cual a su vez sienta las bases para un mayor desarrollo de la capacidad de resistencia y de los programas de protección social que están en manos de los propios países, en consonancia con las prioridades nacionales.

80. Para el PMA, la creación de estos nexos constituye una gran oportunidad dado que le permite desarrollar sus propios programas de redes de seguridad y mejorar su función de asesoramiento y asistencia a los gobiernos en la esfera de la protección social. El Centro de Excelencia en el Brasil se centra en las innovaciones en este ámbito y puede contribuir de forma significativa a utilizar el poder adquisitivo del PMA como factor propulsor, al igual que las compras de los gobiernos y otras entidades de todo el mundo.

Compras en aras del progreso

81. En el Plan Estratégico se pide “la compra de alimentos de producción local para apoyar a los sectores agrícolas nacionales, en particular el de los pequeños agricultores; el fortalecimiento de los servicios y las redes locales de transporte y comunicaciones mediante las compras locales, y la adquisición de otros servicios de modo que se garantice indirectamente un efecto positivo en el desarrollo económico y de los mercados, en sentido más amplio.” El programa de compras para el progreso constituye la principal innovación del PMA en la consecución de este objetivo. En septiembre de 2008 se puso en marcha un proyecto piloto de cinco años para poner en contacto a los pequeños agricultores con los mercados gracias a la demanda del PMA. Desde la puesta en marcha se ha contratado la adquisición de más de 200.000 toneladas de alimentos en los países piloto. Entre los participantes en la iniciativa figuran 1.000 organizaciones de agricultores a las que pertenecen en torno a 1 millón de pequeños agricultores.

82. El papel del PMA consiste en utilizar su experiencia en materia de adquisiciones y logística, así como la demanda previsible, en beneficio de los agricultores. Los asociados del PMA —entre ellos la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), los gobiernos, las ONG y los asociados bilaterales para el desarrollo— se centran en la productividad, el rendimiento, el acceso a servicios financieros y otros tipos de apoyo en el ámbito de la oferta. En lo que respecta a la demanda, el PMA está experimentando con modalidades tales como contratos directos, licitaciones modificadas, recibos de almacén, bolsas de productos básicos y contratos a término para ayudar a fomentar la capacidad de los pequeños agricultores en lo que respecta a la comercialización en grupo y al acceso a mercados de calidad. El PMA también procura aportar una dimensión de nutrición a las compras para el progreso mediante la vinculación de los pequeños propietarios con los elaboradores de alimentos y para producir galletas de alto valor energético y alimentos suplementarios listos para el consumo en el Afganistán, Mozambique, Rwanda y Uganda.

83. Internamente, las compras para el progreso brindan al PMA la oportunidad de revisar sus métodos operacionales para facilitar una colaboración productiva con los pequeños agricultores a fin de velar por que los alimentos sean seguros, las adquisiciones del PMA sigan siendo rentables y los pequeños productores se beneficien de las compras efectuadas por el organismo.

84. El programa de compras para el progreso se encuentra en un momento decisivo, ya que queda poco para que concluya la fase piloto en 2013. Su alcance y su potencial han generado entusiasmo, y el programa es capaz de elevar los ingresos de la población rural pobre —algo que la asistencia al desarrollo lleva tratando de hacer desde hace 40 años—, al estimular los mercados locales gracias a la demanda del PMA.

85. Hay que tener en cuenta algunos retos y riesgos: los logros han sido muchos, pero, por ejemplo, se han hallado dificultades para alcanzar el objetivo de igualdad de género fijado en una participación femenina del 50%; asimismo, en la evaluación de mitad de período del proyecto piloto se observó que los propios agricultores soportaban una gran parte del

riesgo cuando obtenían créditos²⁰. La mitigación de riesgos es una prioridad: la evaluación recomendó que la atención se siguiera centrando en el objetivo original de aprendizaje e instó a que el programa de compras para el progreso mantuviera su escala actual.

86. La dirección del PMA debe tomar decisiones importantes sobre la futura orientación de las compras para el progreso. Algunas cuestiones que hay que resolver son: i) ponderar el entusiasmo por ampliar el programa teniendo presente la necesidad de aprender a hacerlo de manera responsable; ii) colaborar eficazmente con los pequeños agricultores conforme el programa evoluciona hacia la siguiente fase, y iii) aprovechar la relación con los asociados de la fase piloto. Uno de los principales productos del programa será el aprender de la experiencia para basar los siguientes pasos, algo que incluye incorporar las lecciones aprendidas y los nuevos enfoques dentro del PMA, y proporcionar una base de conocimientos a los gobiernos nacionales para que puedan hacer participar a los pequeños agricultores en sus sistemas de adquisiciones.

CUESTIONES TRANSVERSALES

Protección social

87. Según el Plan Estratégico, “al integrar la asistencia en las estrategias nacionales de protección social, las redes de seguridad contribuyen a evitar la duplicación de esfuerzos y a ayudar a los gobiernos a establecer sistemas de asistencia alimentaria sostenibles”. El disponer de sistemas reduce la necesidad de una intervención de emergencia y permite ofrecer una respuesta más eficaz y eficiente en caso necesario.
88. A lo largo de los años el PMA ha adquirido una considerable experiencia en ayudar a los gobiernos a introducir o extender sistemas de redes de seguridad en el marco de estrategias más amplias de protección social. El enfoque del PMA con respecto a dichas redes confiere un propósito y una dirección para guiar el fomento de las capacidades, el asesoramiento a los gobiernos y la puesta en marcha de programas en materia de nutrición, reducción del riesgo de catástrofes, alimentación escolar y conexión de los pequeños agricultores con los mercados. En una evaluación reciente se constata que “se prevé cada vez más que las iniciativas del PMA se lleven a cabo por conducto de los sistemas nacionales de redes de seguridad o en consonancia con dichos sistemas”²¹. El desarrollo de unas capacidades que permitan a los países hacerse cargo de sus redes de seguridad traerá consigo unas sólidas actividades de presentación de informes y de SyE para medir la eficiencia, la eficacia y el impacto de estas intervenciones y garantizar que los futuros programas se guíen por datos empíricos sobre el impacto y por el criterio de optimizar la utilización de los recursos.
89. Otro reto con el que se enfrentan las redes de seguridad es el poder contar con financiación regular y predecible. En un estudio externo se señalan los problemas relacionados con la adecuación y la previsibilidad de la financiación, en especial en las fases posteriores a una emergencia²². Una financiación estable y previsible es fundamental

²⁰ “Informe resumido de la evaluación estratégica de mitad de período de la iniciativa del PMA ‘Compras en aras del progreso’ (2008-2013)” (WFP/EB.2/2011/6-B)

²¹ WFP/EB.1/2012/6-B (citado en la nota a pie de página 14).

²² Taylor, G., Willetts-King, B., Barham, J. y Barber, K. 2012. Mid-Term Review of the WFP Global Strategic Plan 2008-2013: Country Case Studies; Humanitarian Outcomes (internal report). (Efectos humanitarios – Examen de mitad de período del Plan Estratégico: estudios de casos nacionales [informe interno]).

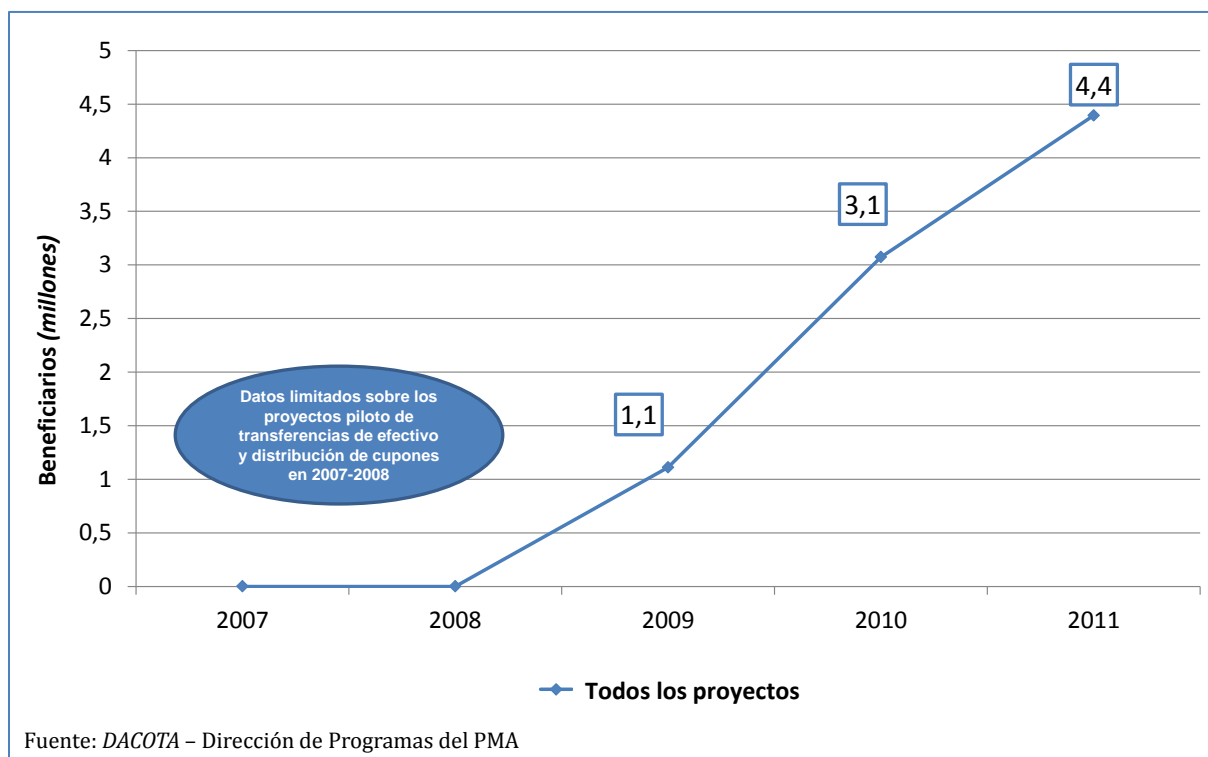
para poder apoyar la preparación para la pronta intervención ante catástrofes, las redes de seguridad y las soluciones de alimentación y nutrición. El período comprendido entre la fase de socorro y la de recuperación es crucial para emprender actividades de fomento de las capacidades y establecer redes de seguridad.

Transferencias de efectivo y cupones

90. Desde que la Junta aprobó el Plan Estratégico, las intervenciones relacionadas con la entrega de efectivo y cupones —que se centran en el acceso a los alimentos y en la mejora del estado nutricional y la seguridad alimentaria de los hogares— son una prioridad para el PMA. No se trata de programas propiamente dichos, sino de modalidades de asistencia que pueden emplearse en situaciones de emergencia, en OPSR y en PP; también pueden ser un elemento importante en las redes de seguridad nacionales y ser utilizadas en el marco de las actividades del Objetivo Estratégico 5.
91. Las transferencias de efectivo y cupones son adecuadas en las situaciones en que los mercados disponen de alimentos, pero a un precio inaccesible. Esta modalidad innovadora se adapta perfectamente a los contextos urbanos, en los que la afluencia de población puede generar crecientes necesidades²³.
92. Dependiendo de cómo se diseñe el programa, las transferencias de efectivo y cupones pueden reportar diversos beneficios —que van más allá de su función básica de mejorar el acceso a los alimentos—, como dar acceso a instituciones financieras, lograr mayor flexibilidad, prestar apoyo a los mercados locales, dar a los beneficiarios la posibilidad de elegir qué comprar y contribuir a la integración de las poblaciones desplazadas o minoritarias en una comunidad. Estas modalidades de asistencia son apropiadas en contextos diversos. Se utilizaron en Burkina Faso y el Pakistán durante situaciones de emergencia, en Kenya durante la emergencia derivada de la sequía y en una OPSR, y en Zambia en un PP.
93. El PMA ha ampliado considerablemente las intervenciones relacionadas con la entrega de efectivo y cupones, las cuales, de un pequeño número de programas realizados en función de las necesidades en unas pocas oficinas en los países antes de 2008, han pasado a tener 4,4 millones de beneficiarios en 2011 (Figura 13). Esta ampliación ha sido posible gracias a contribuciones en efectivo flexibles y a los ajustes introducidos en el marco de financiación del PMA, que pretende ofrecer una mayor flexibilidad a las oficinas en los países poniendo a disposición de estas un sistema de contabilidad basado en el volumen de productos o en la cantidad de efectivo.

²³ Según el Banco Mundial, el 90% del crecimiento urbano se produce en el mundo en desarrollo, en el que cada año se añaden a las zonas urbanas unos 70 millones de nuevos habitantes. Véase Banco Mundial, 2009, *Systems of Cities: Harnessing Urbanization for Growth and Poverty Alleviation*. Washington D.C. Estrategia de gobierno urbano y local del Banco Mundial.

Figura 13: Beneficiarios de las transferencias de efectivo y la distribución de cupones (2007-2011)



94. El PMA se encuentra aún en la fase de aprendizaje con respecto al uso de las transferencias de efectivo y cupones, y las asociaciones desempeñan una función central en este proceso. El PMA trabaja con el Banco Mundial para evaluar las transferencias de efectivo y alimentos en el marco de programas de alimentación escolar en Camboya, y mantiene asociaciones con el IIPA para diseñar, ejecutar y evaluar los programas de efectivo y cupones en el Ecuador, el Níger, Timor-Leste, Uganda y el Yemen. Esta labor constituye una oportunidad para mejorar el diseño y la ejecución de los programas y evaluar las pruebas empíricas del impacto.
95. No dejan de plantearse dificultades por lo que respecta a la integración de las transferencias de efectivo y cupones en los programas del PMA. El Programa sigue adaptando sus procesos operativos, pasando de un sistema basado en la asistencia alimentaria en especie a otro que ofrezca a las oficinas en los países un conjunto de herramientas que prevea diversos sistemas, como las transferencias de efectivo y la entrega de cupones. La decisión de recurrir a las transferencias directas de alimentos o a modalidades indirectas, por medio de cupones o efectivo, debe basarse en una sólida evaluación del contexto, que incluya el análisis de los mercados, la elaboración de protocolos y medidas de control, la gestión de riesgos, el establecimiento de asociaciones y la integración de esta modalidad de asistencia en los programas y planes nacionales²⁴.
96. Estos retos se han señalado, por ejemplo, en un estudio externo de tres oficinas en los países en el que se observaron “varios casos en los que las modalidades de transferencia de efectivo y cupones solo se podían adoptar mediante excepciones a la normativa vigente, lo cual causaba demoras y problemas en la adaptación de los sistemas a las nuevas

²⁴ “Informe de actualización sobre la aplicación de la política del PMA en materia de cupones para alimentos y transferencias de efectivo” (WFP/EB.A/2011/5-A/Rev.1).

herramientas”²² y en un informe de 2011 dirigido a la Junta, según el cual “la práctica de integrar las actividades de transferencia de efectivo y cupones para alimentos en la estructura de costos del PMA, basada en el volumen de los productos proporcionados, ha llevado a dificultades en la planificación, la comparación de costos, la gestión y la ejecución de esas actividades. También ha generado retos para establecer valores de referencia que permitan hacer comparaciones entre un proyecto y otro, y evaluar las realizaciones y los impactos”²⁴.

97. El PMA puso en marcha la iniciativa de “Ayuda monetaria para el cambio” en el ámbito del Departamento de Operaciones con el fin de superar esas limitaciones e incorporar las modalidades en cuestión en el PMA, centrándose en el aprendizaje y ofreciendo orientación y apoyo a las oficinas en los países. La iniciativa reúne a expertos en finanzas, logística, programas y políticas para conseguir un enfoque holístico. Constituirá un foco de innovación y apoyo conforme el PMA intenta convertir las transferencias de efectivo y cupones en una modalidad estándar de transferencia indirecta de alimentos en los contextos apropiados.

Género

98. En el Plan Estratégico se crean nexos entre la temática de género y el hambre, y se señala la importancia de la sensibilidad ante temas de género y del principio de igualdad, afirmando que el PMA debe “tener presentes los poderosos vínculos existentes entre los problemas de género y el hambre. El PMA seguirá trabajando a nivel programático, orgánico e interinstitucional para asegurar que las cuestiones de género y el principio de igualdad de género se incorporen en todas sus actividades”. La política de género de 2009 refleja estas prioridades y se centra en crear un entorno propicio para incorporar las cuestiones de género en las políticas y los programas del PMA y promover la investigación y la adopción de enfoques basados en datos empíricos. La capacidad del personal para lograr este objetivo sigue siendo insuficiente, por lo que impartir capacitación en materia de análisis de género e integrar una perspectiva de género en la labor del PMA en su conjunto forma parte del plan de acción institucional sobre género y constituye una prioridad.
99. Llegar a las mujeres es un componente fundamental del enfoque del PMA en cuestiones de género. En 2011, el 66% de los participantes en las actividades de alimentos para la capacitación (APC), el 36% de quienes participaron en actividades de alimentos por trabajo (APT) y el 52% de los beneficiarios de las transferencias de efectivo y entrega de cupones fueron mujeres (Figuras 14, 15 y 16).

Figura 14: Participantes en las actividades de APC

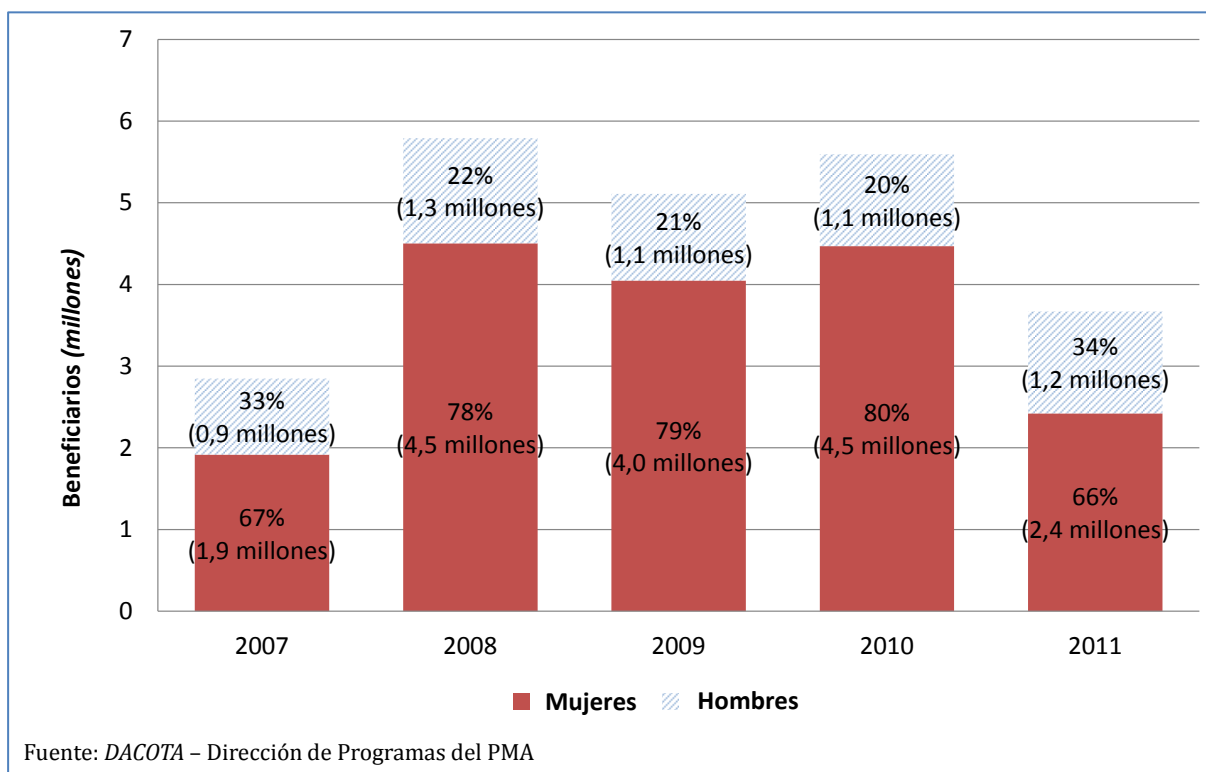


Figura 15: Participantes en las actividades de APT

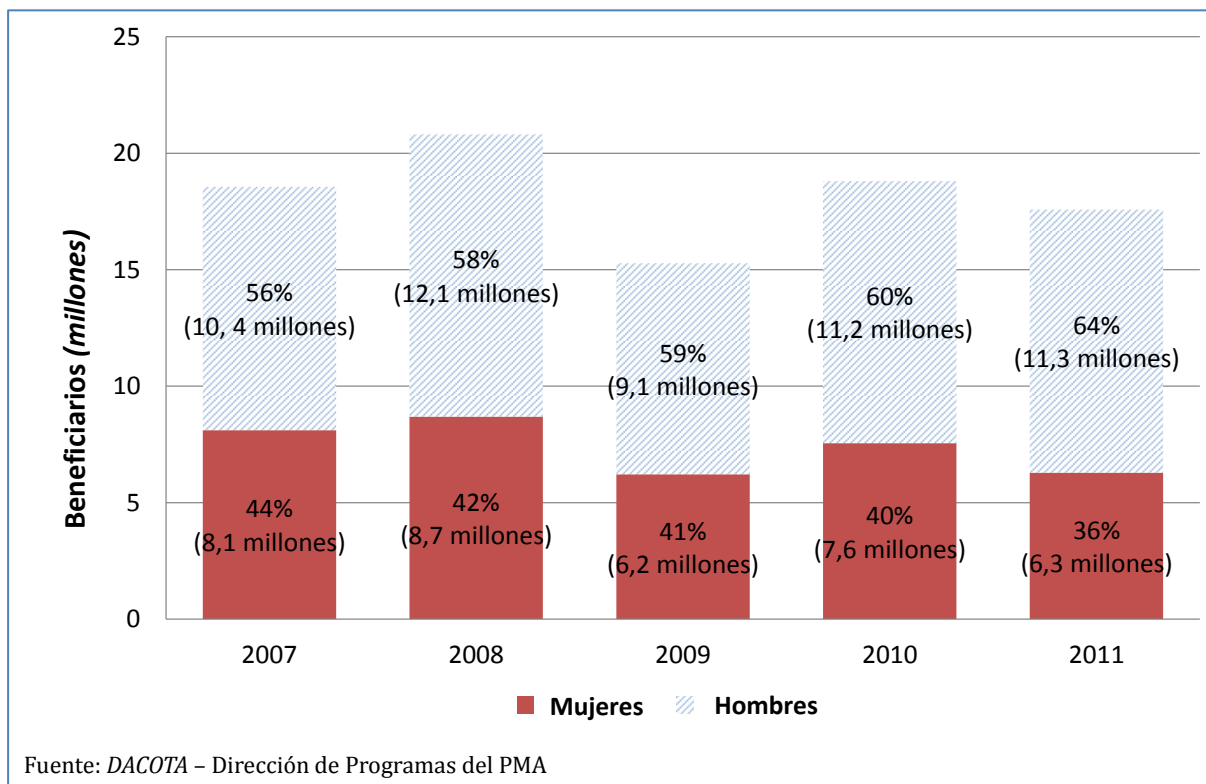
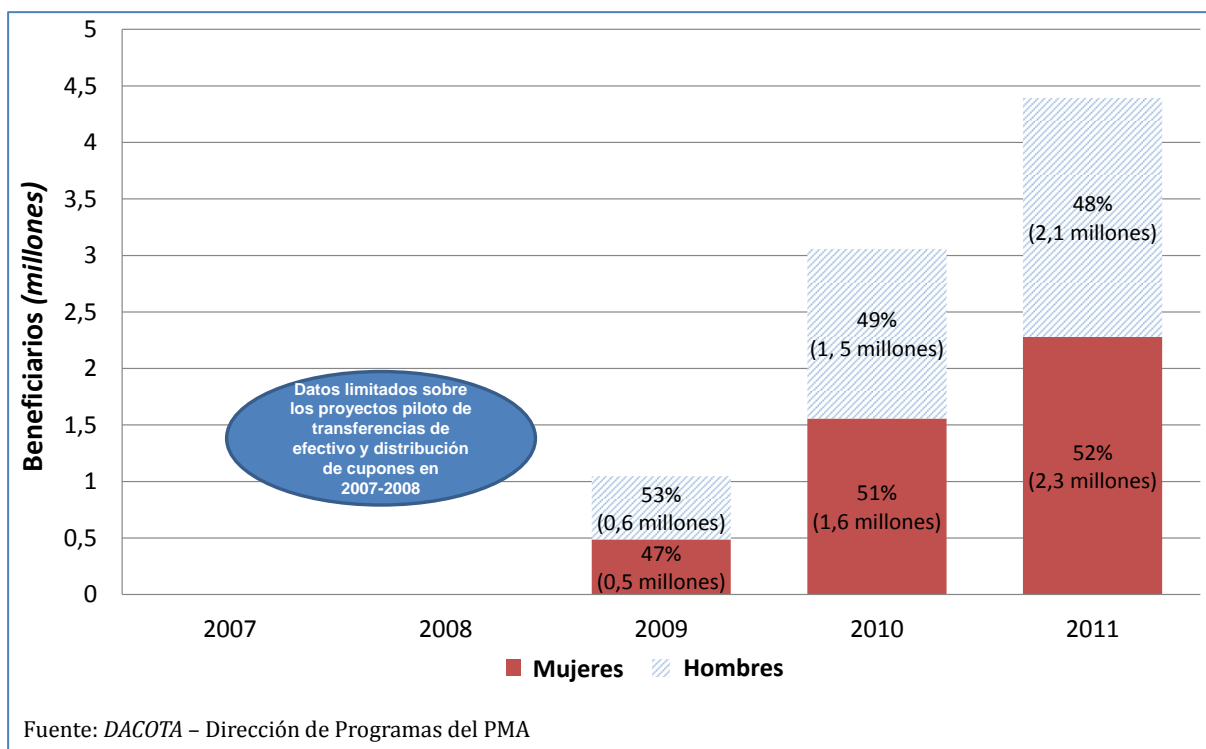


Figura 16: Beneficiarios de las actividades de transferencia de efectivo y distribución de cupones



100. El Fondo para la innovación en temas de género fue creado en 2010 con el fin de ayudar a las oficinas en los países a establecer asociaciones, en particular con los gobiernos, las ONG y las comunidades, con miras a diseñar y poner en práctica intervenciones que contribuyan a crear unas relaciones de género positivas y a promover el empoderamiento de la mujer para lograr la seguridad alimentaria y nutricional. Desde entonces, el Fondo ha destinado 2 millones de dólares a apoyar 30 proyectos. Proyectos relacionados con las políticas son, por ejemplo, los destinados a la integración de las cuestiones de género en la estrategia de nutrición del Gobierno del Ecuador o la incorporación de las cuestiones de género y VIH en la evaluación anual de la vulnerabilidad del Gobierno de Swazilandia. Ejemplos de proyectos relacionados con las comunidades son la capacitación y la organización de las mujeres en actividades de generación de ingresos en Guinea-Bissau y Filipinas y la participación de hombres y niños en actividades de salud materno-infantil y de nutrición en Bolivia y Lesotho. Estos proyectos promueven la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en los programas del PMA.
101. La evaluación institucional sobre la igualdad de género llevada a cabo en 2011 por el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) reconoció las fortalezas del PMA pero también destacó ámbitos en los que se podía mejorar, como la presentación de informes sobre los resultados del PMA relativos a la igualdad de género o la integración de las cuestiones de género en las políticas, los proyectos y los documentos del PMA. Las constataciones son acordes con las prioridades del Plan de acción institucional en materia de género (2010-2011), entre ellas:
- aumentar los conocimientos y las capacidades del personal para realizar análisis de género e incorporar una perspectiva de género en las políticas, los programas y los proyectos;

- establecer un marco de rendición de cuentas que asegure la debida incorporación de la perspectiva de género, apoyado por mecanismos adecuados de seguimiento y presentación de informes, e
 - incorporar una perspectiva de género en las operaciones en todas las fases del ciclo de los proyectos, con herramientas de evaluación revisadas para apoyar el proceso.
102. La prioridad conferida a las cuestiones de género en el Plan de Gestión para 2012 favorecerá la ampliación de las actividades en este ámbito.

ASOCIACIONES

103. En el Plan Estratégico se señala que la misión del PMA “sólo logrará la máxima eficacia si va acompañada del trabajo de otros agentes o se integra en una alianza más amplia”. La experiencia de los asociados será esencial en los empeños del PMA por aumentar su impacto positivo en la vida de los beneficiarios mediante sus recursos en forma de alimentos y efectivo, y también en cuanto pilar para seguir desarrollando el ciclo de aprendizaje del Programa.
104. Desde que se aprobó el Plan Estratégico, el PMA ha dado prioridad a la actualización de sus acuerdos operacionales con asociados de las Naciones Unidas. El PMA ha forjado sólidas relaciones de cooperación en distintas esferas con los organismos con sede en Roma, a saber, la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y ha participado en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial recientemente reformado. Además, ha actualizado los acuerdos o los memorandos de entendimiento con el PNUD, el UNFPA, el ACNUR, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el UNICEF y ha colaborado con el Banco Mundial en relación con la alimentación escolar, el cambio climático y las reservas de alimentos de emergencia, y con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en las redes de seguridad y la protección social en general. El PMA también mantiene fuertes vínculos con organizaciones como el IIPA y el Instituto de Estudios sobre Desarrollo por medio de iniciativas conjuntas de investigación y evaluación actualmente en marcha.
105. El Plan Estratégico abrió el camino para entablar nuevas asociaciones con las que ampliar el alcance de los programas del PMA basándose en competencias especializadas externas y para intensificar el aprendizaje en el seno del propio Programa. Un ejemplo del tipo de asociación hacia el que avanza el PMA es el de la iniciativa de compras para el progreso: en el proyecto piloto de la iniciativa están incluidas 220 asociaciones, todas las cuales aportan sus competencias, compromiso y talentos peculiares en materia de finanzas, desarrollo agrícola, almacenamiento después de la cosecha y manipulación y procesamiento de alimentos. Asimismo, la iniciativa de compras para el progreso ha creado un consorcio de 40 universidades africanas —el Consorcio Africano de Investigaciones Económicas— con el fin de analizar las compras de este tipo y compartir con otros los conocimientos adquiridos al respecto; el centro de datos de Nairobi está haciendo públicos los datos y análisis.
106. El PMA ha entablado una asociación con el Instituto de Estudios sobre Desarrollo, que igualmente da prioridad a la innovación y al intercambio de conocimientos sobre la incorporación de la perspectiva de género en los programas de seguridad alimentaria y nutrición. El programa trienal comenzó en 2010.

107. La nutrición es un ámbito en el que se están abriendo nuevas vías de colaboración con los asociados. El PMA trabaja con nutricionistas, medios sanitarios y asociados del sector privado para intensificar su labor en este ámbito. La mitad de sus asociaciones con organismos de las Naciones Unidas se inscriben en el campo de la salud y la nutrición. Algo muy importante es que la labor del PMA en apoyo de las estrategias nacionales requiere una mayor colaboración con los ministerios y los gobiernos locales. A este respecto será de fundamental importancia continuar y ampliar la labor que realiza el PMA junto con la FAO y el FIDA en relación con la búsqueda de soluciones integrales al problema de la inseguridad alimentaria que integren la disponibilidad de alimentos, el acceso a estos y las intervenciones de emergencia. También será importante crear nuevas fuentes de apoyo a la capacidad nacional. El PMA trabaja, por ejemplo, con la Children's Investment Foundation en un proyecto de 35 millones de dólares destinado a aumentar la capacidad a nivel nacional para mejorar el seguimiento y la comunicación de resultados en el marco de las intervenciones de nutrición.
108. Las asociaciones del PMA con el sector privado han aportado conocimientos técnicos especializados en materia de logística, nutrición, producción y envasado de alimentos y gestión de la cadena de suministro, así como apoyo a los programas y enfoques innovadores, como el proyecto Laser Beam (“Rayo láser”). En el marco de este proyecto se recluta a expertos en alimentación procedentes de multinacionales para que pongan su experiencia al servicio de los mercados en Bangladesh e Indonesia, donde hasta ahora no se han aprovechado competencias de este tipo.
109. Conforme el PMA procure crear nuevas asociaciones para utilizar el conjunto de herramientas y enfoques, se le evaluará cada vez más en función de lo que aporte a dichas asociaciones. En una evaluación reciente al respecto se señala que el Programa es percibido como “asociado valioso y respetado”¹⁷. Por otra parte, en un estudio de tres oficinas en los países, ya mencionado anteriormente, se constató que el Plan Estratégico ha dado lugar a una mayor alineación con los gobiernos por lo que se refiere a la estrategia central²⁵.
110. En varios informes se han señalado dificultades que afectan a las asociaciones del PMA. En uno se habla de una relativa falta de experiencia técnica para apoyar la participación en programas de nutrición; de una relativa falta de personal profesional de categoría superior para realizar el trabajo del PMA y establecer asociaciones eficaces con las contrapartes, y de que el personal del PMA a veces tiene poco tiempo para gestionar las asociaciones. Esto probablemente se relacione con el hecho de que, a menudo, el perfil de ese personal en las oficinas en los países es de carácter operativo y no prevé las competencias necesarias para entablar asociaciones en materia de políticas y programas a nivel superior¹⁷. Es un problema que el PMA quizá tenga que abordar para que haya una correspondencia entre los conjuntos de competencias que se necesitan y los actuales conocimientos y capacidades del personal.
111. Otro impedimento que se presenta en la esfera de las asociaciones en el contexto de la protección social y las redes de seguridad es que “la brevedad del ciclo de los proyectos del PMA dificulta la aplicación de un enfoque a largo plazo”²⁵. Con frecuencia las asociaciones necesitan más tiempo y apoyo sostenido de lo que permite el ciclo de los proyectos del PMA. A raíz de otra evaluación se constató que a los asociados les faltaba confianza en los compromisos a largo plazo del PMA debido a su estructura de financiación¹³. Esto no facilitará las asociaciones ni la prestación de apoyo a los países mediante programas de protección social y reducción del riesgo de catástrofes.

²⁵ WFP/EB.1/2012/6-A (citado en la nota a pie 14).

112. También se ha planteado qué tipo de asociado es el PMA para las autoridades nacionales. Muchos lo consideran como un asociado operacional, pero no un asociado al que recurrir en busca de asesoramiento sobre políticas o sobre protección social y redes de seguridad. Según un informe independiente, en Kenya el Gobierno considera que el PMA es un asociado en la ejecución más bien que un asociado estratégico para la formulación de políticas y se ha manifestado cierta preocupación con respecto a que una parte de la labor realizada por el PMA a escala nacional duplica la labor de otros organismos²³.
113. Para superar estas dificultades resulta decisivo ocuparse de tres aspectos: i) la capacitación del personal de modo que participe de forma productiva en las asociaciones; ii) una comunicación más eficaz sobre el tema de las asociaciones, tanto dentro del PMA como con los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas, las ONG y el sector privado, y iii) la adopción de un sistema de incentivos para que el personal del PMA participe en las asociaciones y las mejore. Además, quizás resulte necesario modificar la estructura orgánica del PMA de modo que las asociaciones queden integradas de forma más completa en la labor del Programa, dado que su gestión depende de varias partes distintas del PMA y no existe una estructura institucional de rendición de cuentas o incentivos sólida.

REFORMAS INTERNAS EN APOYO DEL PLAN ESTRATÉGICO

Seguimiento y evaluación

114. Los procesos de SyE son un elemento fundamental de la nueva orientación estratégica del PMA. En una evaluación reciente se señaló que este contaba con unos sistemas de seguimiento a menudo sofisticados, pero que se habían diseñado para rastrear los movimientos de los alimentos y la cobertura de los beneficiarios y no el efecto que tenía la asistencia alimentaria en el hambre a largo plazo. Otra evaluación redonda en la misma idea, diciendo que “el PMA se ha centrado en mayor medida en el seguimiento de los productos que en el de los efectos directos y el impacto de su apoyo a la recuperación de los medios de subsistencia”; en ella también se observa que el PMA “ha hecho un esfuerzo considerable por obtener conocimientos sobre todo lo relacionado con los medios de subsistencia”. Estas preocupaciones son compartidas por los líderes mundiales, quienes, en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan celebrado en noviembre de 2011, pidieron “una mejora de la gestión orientada a los resultados, el seguimiento, la evaluación y la comunicación de los avances”. Es importante evaluar y medir funciones no operacionales como las de asesoramiento a los gobiernos, el fomento de las capacidades y el apoyo para la integración en los programas nacionales.
115. Mejorar el circuito de aprendizaje por medio de la mejora del seguimiento, la elaboración de informes, los análisis y la evaluación es una de las prioridades del PMA, el cual, gracias al PREP y a las instrucciones actualizadas sobre los programas, incorpora las lecciones aprendidas en sus intervenciones de emergencia. También ha puesto en marcha una nueva estrategia de SyE para 2011-2013 que incluye: i) un marco de resultados estratégicos revisado centrado en los resultados atribuibles a las intervenciones del PMA; ii) un nuevo sistema de seguimiento; iii) normas y orientaciones actualizadas para las operaciones, y iv) disposiciones relativas a la capacitación del personal. Se ha establecido un ciclo de formulación de políticas que identifica las carencias e incluye evaluaciones, conforme a lo señalado en el documento sobre formulación de políticas y en el compendio anual de las políticas relativas al Plan Estratégico.

116. Gracias a esta labor mejorará la información que se facilita en el Informe Anual de las Realizaciones, al someterse a seguimiento los avances en relación con los Objetivos Estratégicos; también se asegurará la confección de unos informes de calidad para la Revisión cuatrienal amplia de la política y se contribuirá a garantizar que las políticas y los programas del PMA se apoyen en datos empíricos sobre el impacto. Asimismo, esta labor puede contribuir a fortalecer el proceso de apropiación por parte de los países y las redes de seguridad establecidas en los países anfitriones.
117. Persisten problemas de carácter estructural. Una cuestión que se menciona en los informes independientes es la relativa a la presentación de informes, el trabajo en asociación y el fomento de las capacidades en los proyectos de corta duración o cuando los plazos de planificación son demasiado breves. Según una evaluación sobre la recuperación de los medios de subsistencia, “el tiempo asignado a la recuperación de los medios de subsistencia suele ser demasiado breve, y tanto los donantes como los gobiernos anfitriones con frecuencia presionan al PMA para que abandone las actividades de socorro y asistencia a la recuperación con la mayor rapidez posible” y “a menudo, las actividades de recuperación deben desarrollarse al mismo tiempo que las intervenciones de socorro”. Por otro lado, en una evaluación de las redes de seguridad se señala que “entre los problemas que limitan la capacidad del PMA para establecer sistemas de protección social o redes de seguridad eficaces figuran: la duración y el volumen insuficientes de las transferencias; las interrupciones en la cadena de suministro debidas a los ciclos de financiación anuales; los déficit de financiación y los retrasos correspondientes, así como las transferencias a corto plazo o no previsibles.”
118. La situación cambia cuando el PMA dispone de un tiempo de planificación más prolongado, como en el proyecto de “gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles” de Etiopía. En este los resultados se han medido y comunicado con mayor precisión, el fomento de las capacidades ha sido considerable y el proyecto se ha alineado claramente con las prioridades gubernamentales. Encontrar maneras para medir el impacto y los resultados de los proyectos de larga duración podría ayudar al PMA a lograr una financiación a más largo plazo. El Centro de Excelencia en el Brasil, que incentiva la cooperación Sur-Sur, es importante para apoyar proyectos a largo plazo de fomento de las capacidades y alinear las redes de seguridad con los planes y las prioridades nacionales.

Recursos humanos

119. Los activos más valiosos del PMA son la dedicación, la inventiva y los conocimientos de su personal, que ha estado en la vanguardia a la hora de aplicar los cambios aprobados por la Junta en el Plan Estratégico.
120. El uso de un conjunto diverso de herramientas, el apoyo a los planes y las prioridades nacionales, el trabajo con las Naciones Unidas, las ONG y otros asociados y la participación en el fomento de las capacidades requiere competencias diversas, desde el seguimiento de los programas y la evaluación del impacto hasta la prestación de asesoramiento a los gobiernos acerca de las redes de protección en materia de seguridad alimentaria. A muchas oficinas en los países les ha resultado difícil encontrar el tiempo y la capacidad técnica necesarios para poner en práctica las nuevas herramientas y enfoques, ya que, además de las nuevas responsabilidades relacionadas con el asesoramiento a los gobiernos, el desarrollo de nuevas asociaciones y el apoyo a los planes nacionales, tienen numerosas obligaciones operacionales. En una evaluación se determinó que los cambios en el Plan Estratégico exigían nuevas competencias, cuya ausencia había obstaculizado la aplicación y la ampliación de las iniciativas de cambio²².

121. La Dirección de Recursos Humanos puso en marcha una estrategia dirigida a apoyar el Plan Estratégico mediante un mayor aprendizaje y una mejor capacitación para el desarrollo de las capacidades directivas y un marco de desarrollo laboral para el personal de categoría profesional. Un elemento importante consiste en determinar los déficits de conocimientos del personal actual, para lo cual la Dirección de Recursos Humanos ha encargado a una empresa consultora que evalúe las competencias del personal para saber qué aspectos se necesita fomentar. Esto servirá de base para decidir con qué actividades suplir las carencias y ayudar al personal a desarrollar perfiles de competencias apropiados.

Gestión, rendición de cuentas y controles financieros

122. Para extender los nuevos enfoques se necesitan sistemas actualizados y sólidos de gestión, rendición de cuentas y control. Con el apoyo de la Junta, el PMA ha llevado a cabo reformas dirigidas a mejorar sus sistemas y procesos internos a fin de sentar la base para la ejecución del Plan Estratégico.

123. En 2008, el PMA fue el primer organismo de las Naciones Unidas en adoptar las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS), recibiendo un dictamen de auditoría sin reservas (satisfactorio). En 2009, ha actualizado el sistema institucional de planificación de recursos del sistema WINGS II, que prevé la comunicación de información financiera acorde con las IPSAS y una cobertura más amplia de los sistemas operativos del PMA. Ello ha dado lugar a un seguimiento más preciso y detallado de los recursos financieros y humanos en todos los niveles, desde la Sede hasta las suboficinas sobre el terreno. En un examen de la nueva plataforma se ha estimado un ahorro anual de 11,55 millones de dólares.

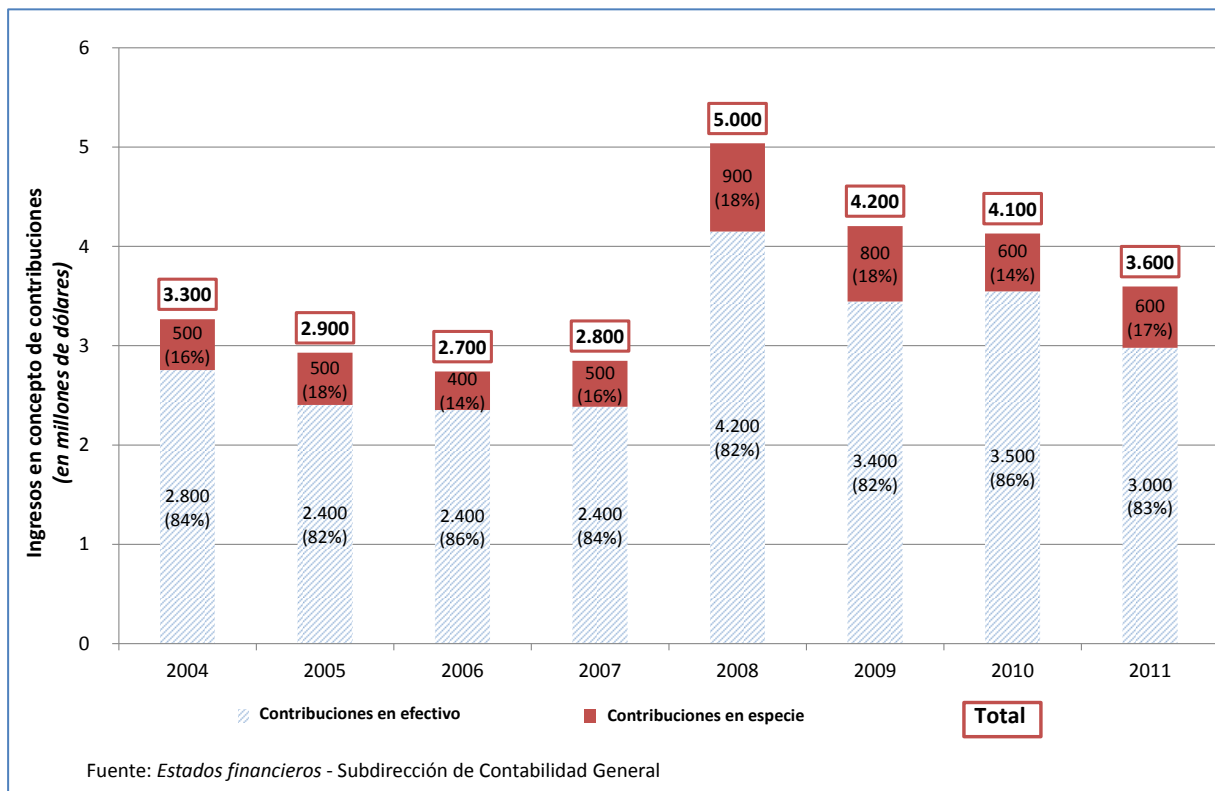
124. En 2009 se puso en marcha además un examen del marco de financiación del PMA para permitir la ejecución del Plan Estratégico. A raíz del examen se aclararon las categorías de programas del PMA, se estableció un nuevo sistema para dar prioridad a los fondos multilaterales y se realizaron cambios en el marco de presupuestación de los proyectos del PMA a fin de facilitar la realización de programas no basados en alimentos²⁶. Estos cambios mejoran la claridad y la coherencia de la labor del PMA; por otra parte, la evolución del marco de financiación de una estructura de costos basada en el volumen a otra que puede basarse tanto en el volumen como en el valor en dólares ofrece a los directores nacionales una mayor flexibilidad a la hora de recurrir a intervenciones relacionadas con alimentos o con efectivo.

DOTACIÓN DE RECURSOS

125. Desde que se aprobó el Plan Estratégico, el PMA se ha beneficiado de la extraordinaria generosidad de los Estados Miembros, aún en momentos económicos difíciles. Hubo un récord de donaciones en apoyo de las personas y los países vulnerables en 2008 y, desde ese año de crisis, los niveles de apoyo se han mantenido elevados. Un elemento importante que posibilita la ejecución del Plan Estratégico es el aumento de las donaciones en efectivo. El monto de las contribuciones en efectivo en el período comprendido entre 2008 y 2011 fue, en promedio, de aproximadamente 1.000 millones de dólares superior al de los cuatro años anteriores, lo que dio al PMA la flexibilidad necesaria para emprender toda una serie de programas y reformas (Figura 17).

²⁶ “Opciones formuladas a raíz del examen del marco de financiación” (WFP/EB.A/2010/6-E/1); “Examen del marco de financiación” (WFP/EB.2/2010/5-A/1), y “Examen de las categorías de programas” (WFP/EB.A/2010/11/Rev.1).

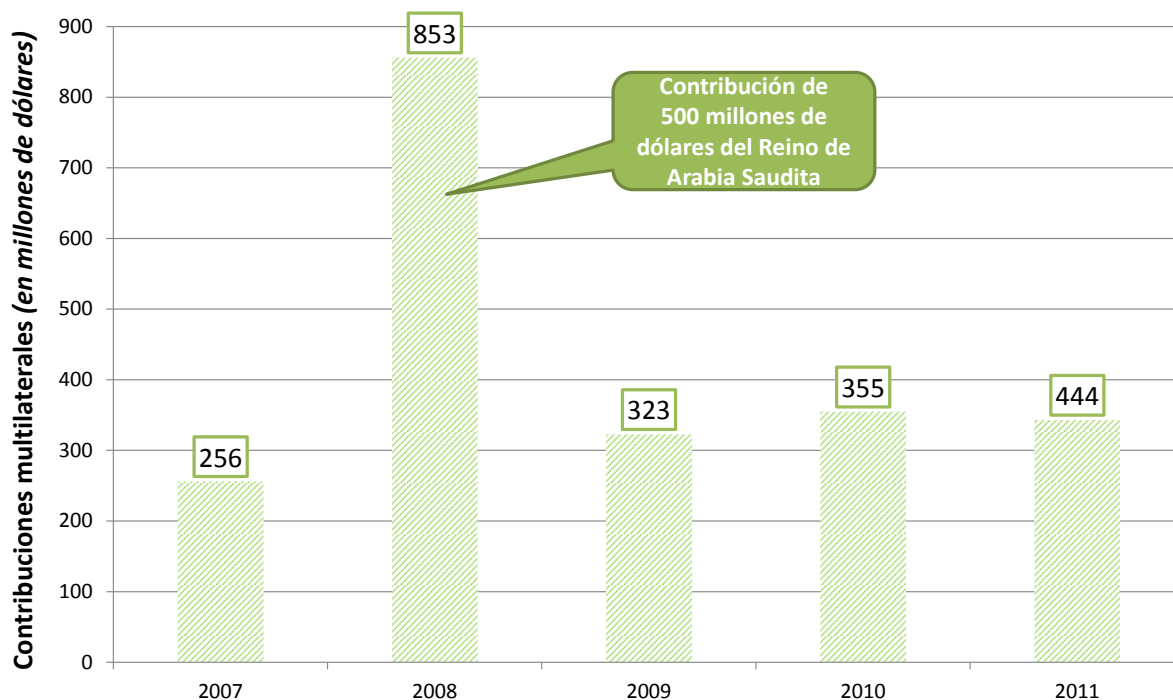
Figura 17: Recursos en efectivo y en especie



126. El sector privado se ha convertido en un importante donante del PMA, habiendo aumentado significativamente sus contribuciones desde que se aprobó el Plan Estratégico. El sector privado aporta asimismo colaboración, flexibilidad y estímulo para innovar y probar nuevos enfoques.

127. La financiación multilateral es de vital importancia para el PMA. Para establecer un orden de prioridades y racionalizar la asignación de su financiación flexible, se creó el Comité de Asignación Estratégica de Recursos (Figura 18).

Figura 18: Recursos multilaterales



Fuente: Dirección de Relaciones con los Gobiernos Donantes

128. También el acceso a los fondos temáticos brindará apoyo al Plan Estratégico en lo que respecta a la financiación de actividades relativas a la capacidad de resistencia al cambio climático, la salud, las cuestiones de género y el apoyo a la agricultura, que son fundamentales para la misión del PMA. Los fondos temáticos, por ejemplo el Fondo para la innovación en temas de género, el Fondo de Adaptación y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, pueden brindar al PMA un horizonte temporal más amplio para su labor, además de ayudar a crear capacidad de resistencia, asociaciones y capacidad para poder reducir las necesidades de intervención de emergencia durante las crisis. Las mejoras en materia de supervisión, evaluación y verificación del impacto pondrán al PMA en situación de poder aprovechar un mayor número de estas oportunidades de financiación temática.
129. Un reto importante lo plantea el actual modelo de financiación, que ha permanecido prácticamente invariable desde que se fundó el PMA. El grueso de su financiación está vinculado a proyectos específicos, que por lo general son de corta duración. Esto puede limitar las asociaciones con los gobiernos y las ONG, así como obstaculizar la medición del impacto en el tiempo; también puede generar dificultades en cuanto al fomento de las capacidades. Una financiación más predecible y flexible favorecería una mayor eficacia del PMA en el logro de los objetivos del Plan Estratégico, especialmente de los relativos al fomento de las capacidades.
130. Las estrategias del PMA para los países constituirán un medio para abordar esta cuestión. Este enfoque permite centrar la atención en el mandato y las principales fortalezas del PMA y alinear en mayor medida sus programas con las estrategias nacionales. De este modo se ampliará el papel del PMA y su potencial de asociación, lo

que a su vez creará un contexto favorable para acceder a una financiación estable y predecible, haciendo hincapié en la seguridad alimentaria y nutricional y en el fomento de la capacidad de resistencia.

131. Estas cuestiones y otras por el estilo deberán integrarse en un planteamiento renovado respecto de la dotación de recursos, que abarque a todo el PMA, de modo que el Programa cuente con los fondos necesarios para establecer asociaciones con los países y con una base de apoyo más amplia para la innovación, el intercambio de las mejores prácticas y el perfeccionamiento de los programas e intervenciones de emergencia.

CONSTATAACIONES

132. Las constataciones y recomendaciones derivadas del presente examen se formulan con miras a orientar la acción del PMA durante el último año del actual Plan Estratégico y a fundamentar la elaboración del Plan Estratégico siguiente.
133. **El Plan Estratégico puso al PMA en condiciones de poder satisfacer los crecientes y cada vez más complejos retos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional de manera más eficaz y sostenible.** En los últimos años se ha producido un incremento alarmante de la inseguridad alimentaria y nutricional. Los cambios previstos en el Plan Estratégico aportaron al personal sobre el terreno del PMA más herramientas y una mayor flexibilidad para responder a los retos, especialmente en el marco de las intervenciones de emergencia.
134. **Los nuevos instrumentos y modalidades abren nuevas posibilidades para apoyar los planes nacionales, el fomento de las capacidades en general y el fomento de la capacidad de resistencia.** El Plan Estratégico sitúa al PMA en buena posición para responder a la Declaración de París, al Programa de Acción de Accra y a la Declaración de Busan, en los que se pide apoyo a los planes y las prioridades nacionales.
135. **El Plan Estratégico aprovecha el impacto del PMA en las comunidades a las que presta asistencia.** La mayor flexibilidad ha permitido al PMA aprovechar los programas de asistencia alimentaria para intervenir más eficazmente ante situaciones de emergencia y prestar apoyo a las redes de seguridad, la nutrición, los pequeños agricultores y las prioridades para la reducción del riesgo de catástrofes.
136. **La comunicación sobre los elementos básicos del Plan Estratégico fue desigual.** Si bien era ampliamente sabido que el Plan Estratégico propugnaba un cambio, no resultó totalmente claro lo que implicaba la transformación de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. Esto constituyó un problema para algunos miembros del personal, asociados y naciones, si bien no para todos.
137. **El Plan Estratégico ha permitido al PMA ampliar el intercambio de conocimientos y las asociaciones del PMA.** En virtud de su nueva orientación estratégica, el PMA ha entablado nuevas asociaciones con toda una serie de entidades, desde autoridades nacionales hasta instituciones de investigación y el sector privado. También participa en mayor medida en la integración de soluciones de seguridad alimentaria y nutrición en las políticas internacionales de ayuda humanitarias, por conducto del CAADP, el G-8, la Cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) y otros foros. El PMA dispone de este modo de una base sólida para la continua expansión de sus asociaciones, haciendo hincapié en el aprendizaje y el intercambio de los conocimientos.

RECOMENDACIONES

138. Para poner en práctica e institucionalizar plenamente el Plan Estratégico deben evaluarse desde un primer momento dos aspectos. El primero consiste en determinar si el personal del PMA, especialmente el que trabaja sobre el terreno, cuenta con las competencias adecuadas para desempeñar las tareas que le incumben. Por lo que se refiere al segundo aspecto, se trata de determinar si la estructura del PMA facilita la nueva orientación estratégica y favorece la rendición de cuentas, la responsabilidad, la flexibilidad y la transparencia. Evaluar estos dos aspectos contribuirá a que se cumpla con lo dispuesto en las otras recomendaciones.
139. **Mantener y mejorar los perfiles de competencias del personal, especialmente en las oficinas en los países.** El perfil del personal del PMA es adecuado para una función operativa, puesto que asegura la integridad de las cadenas de suministro y la entrega de los productos. Pero existe una creciente necesidad de prestar asesoramiento a los asociados gubernamentales en lo relativo a la preparación para la intervención en casos de catástrofes, la intervención en sí, la reducción de riesgos y la nutrición, así como de obtener acceso a nueva financiación; el personal de categoría superior debe dedicar mucho tiempo y conocimientos técnicos a estas necesidades. Es un tema que habría que abordar impartiendo capacitación adicional al personal y creando oportunidades para que este desarrolle sus competencias y conocimientos, así como dando a las oficinas en los países flexibilidad para desarrollar los perfiles del personal que necesiten.
140. **Evaluar la estructura orgánica del PMA.** Si bien el cometido central de la labor del PMA, esto es, la lucha contra el hambre y la desnutrición, no ha variado, el Plan Estratégico modifica profundamente la manera en que el Programa procura lograr ese objetivo, a saber, promoviendo el establecimiento de nuevas asociaciones y utilizando una variedad de instrumentos. Esto puede hacer necesario introducir cambios en la estructura orgánica, que no ha experimentado mayores modificaciones desde 2007.
141. **Estrechar y multiplicar las asociaciones a todos los niveles.** El Plan Estratégico ha permitido concertar acuerdos con nuevos asociados y establecer nuevas asociaciones, en el marco de una amplia gama de actividades, desde la nutrición hasta la conexión de los pequeños agricultores con los mercados. En una evaluación, pese a que se señaló que el PMA era un asociado respetado, se pedía: i) una mayor claridad y una orientación más definida en sus asociaciones; ii) un apoyo específico para la salud y la nutrición, entre otras cosas para fomentar las competencias de asociación en el personal, y iii) la integración de las asociaciones en la planificación de proyectos, la medición de los resultados y las evaluaciones. Estas recomendaciones deben aplicarse para que el PMA siga teniendo un papel coherente y eficaz y para apoyar la difusión y la institucionalización de los cambios que se piden en el Plan Estratégico.
142. **Seguir realizando reformas financieras, centrándose en las necesidades a escala nacional.** Las reformas flexibles del marco de financiación aprobadas por la Junta en noviembre de 2010 deben aplicarse en todo el PMA. Se ha de seguir dando prioridad a los ajustes en los sistemas generales del organismo y a la colaboración con los oficiales de finanzas y presupuesto de las oficinas en los países, a fin de que estas gocen de la flexibilidad necesaria para utilizar toda una gama de herramientas y modalidades.
143. **Mejorar la presentación de informes sobre el impacto, la eficiencia y los resultados.** Los informes del PMA se centran en la integridad de la cadena de suministro y la entrega de los productos a los beneficiarios, haciendo hincapié en los procesos adoptados y en los resultados obtenidos en forma de productos. La comunicación de información sobre el

impacto, la eficiencia y los resultados exigirá que las actividades de SyE sean asequibles y, al mismo tiempo, estén debidamente financiadas, así como que el sistema de presentación de informes permita comparar los informes de diferentes oficinas en los países. La nueva estrategia de SyE del PMA será fundamental para aplicar estos cambios. El marco de resultados estratégicos para el próximo Plan Estratégico deberá basarse en las lecciones aprendidas del actual marco de resultados y en la labor de otros organismos de las Naciones Unidas.

144. **Mejorar el fomento de las capacidades.** En algunos estudios se ha señalado que el personal directivo del PMA dispone de tiempo limitado y pocos conocimientos técnicos especializados para la labor de fomento de las capacidades. Esta resulta a veces muy eficaz, pero no siempre se realiza sistemáticamente en todo el PMA, y tampoco ha sido sistemática la comunicación de información sobre las actividades y su impacto. Por ello el PMA ha desarrollado un conjunto de herramientas para el fomento de las capacidades y un cuadro recapitulativo para realizar esta labor en los países. Se recomienda encarecidamente mejorar las competencias del personal, asignar más fondos para esta actividad y seguir prestando orientación al respecto a las oficinas en los países.
145. **Superar las limitaciones del modelo de financiación.** La mayor parte de las contribuciones al PMA van destinadas a proyectos específicos, lo cual limita la flexibilidad operacional y reduce los horizontes de planificación. Reconociendo este hecho, varios Estados Miembros han pasado recientemente a adoptar compromisos plurianuales y flexibles. Es indispensable obtener más contribuciones multilaterales, plurianuales y exentas de restricciones para que el PMA pueda mejorar tanto la labor de medición y seguimiento como la eficiencia y la eficacia de sus programas.
146. **Afrontar el reto que supone la breve duración de los proyectos mediante una mayor integración de los programas del PMA en los planes y las estrategias nacionales.** La mayor parte de la financiación del PMA se destina a proyectos de relativamente breve duración. En algunas evaluaciones y en otros informes se ha constatado que este hecho puede dificultar la creación de asociaciones, sobre todo en las esferas de las redes de seguridad, la nutrición, el apoyo para el fomento de las capacidades y el traspaso de responsabilidades. Para superarlo, el PMA debería integrar más plenamente sus programas en los planes nacionales y los marcos comunes de las Naciones Unidas a escala nacional. Los documentos de las estrategias para los países, que contribuyen a la ejecución del Plan Estratégico en las respectivas oficinas, proponen un papel claro y coherente para el PMA en el marco de los equipos nacionales y en los equipos de las Naciones Unidas en los países, y pueden contribuir a generar apoyo para la realización de proyectos a más largo plazo.
147. **Mejorar la aplicación, la comunicación, los procesos de cambio y el marco de rendición de cuentas en el próximo Plan Estratégico.** Para mejorar la elaboración y la ejecución del próximo Plan Estratégico, el presente examen recomienda que el PMA:
 - haga participar a diferentes miembros del personal y partes interesadas en la elaboración del próximo Plan Estratégico;
 - indique claramente al personal y los asociados cuáles son las implicaciones del Plan Estratégico y lo que podría cambiar en el futuro;
 - incluya un plan de ejecución, con indicadores para medir los avances realizados;
 - incluya un plan de acción para la introducción de los cambios y ajustes internos en apoyo del Plan Estratégico;

- establezca una estrategia de comunicaciones internas y externas que permita que el personal, los asociados, las naciones y los beneficiarios comprendan la nueva estrategia, y
- elabore un plan de políticas, orientaciones para los programas y un ciclo de evaluación en apoyo del proceso de cambio.

ANEXO: CUADRO RECAPITULATIVO DE LOS RIESGOS INHERENTES AL PLAN ESTRATÉGICO PARA 2008-2013

Esfera de riesgo	Descripción del riesgo	Causas de los riesgos	Efectos de los riesgos	Medidas ya adoptadas para reducir los riesgos	Medidas que es preciso adoptar para reducir los riesgos
Institucional	Incapacidad para armonizar y apoyar plenamente a los países en la búsqueda de soluciones al problema del hambre	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de modelo de financiación. • Duración breve de los proyectos. • Carencia de personal competente y especializado 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de consideración del PMA como asociado competente para apoyar las soluciones gubernamentales de lucha contra el hambre. • Menor sostenibilidad de los programas que no están armonizados o que no reciben apoyo de los gobiernos o los asociados de las Naciones Unidas. • Capacidad más limitada para entablar asociaciones y realizar el traspaso de responsabilidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de los procesos elaboración de estrategias para los países en muchas oficinas del PMA para ajustar mejor la programación del PMA a las prioridades nacionales y de las Naciones Unidas. • Modificación del marco de financiación de una programación basada en el volumen de los alimentos a otra basada en su valor. • Empleo de conjuntos de herramientas y de orientaciones para fortalecer las asociaciones y el fomento de la capacidad. • Véase el riesgo número 4, relativo al conjunto de competencias del personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguir promoviendo una financiación más flexible y a largo plazo. • Continuar el proceso de elaboración de las estrategias para los países a fin de definir más claramente el papel del PMA y la intervención mediante programas. • Impartir capacitación al personal para mejorar las asociaciones. • Véase el riesgo número 4, relativo al conjunto de competencias del personal.

ANEXO: CUADRO RECAPITULATIVO DE LOS RIESGOS INHERENTES AL PLAN ESTRATÉGICO PARA 2008-2013

Esfera de riesgo	Descripción del riesgo	Causas de los riesgos	Efectos de los riesgos	Medidas ya adoptadas para reducir los riesgos	Medidas que es preciso adoptar para reducir los riesgos
Institucional	Incapacidad para demostrar plenamente las fortalezas del PMA y los resultados que ha conseguido	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades de SyE insuficientes para el alcance y la envergadura de la labor del PMA. • Falta de fondos destinados al SyE. • Falta de capacitación para ayudar al personal directivo a adoptar sistemas sólidos de gestión de las realizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posible incapacidad del PMA para demostrar que está alcanzando sus objetivos de manera eficiente y eficaz en función de los costos, lo cual influiría en la voluntad de los donantes de financiar actividades del PMA. • Menos oportunidades de aprender y de mejorar los programas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de estudios de SyE a nivel nacional, regional o institucional. • Utilización de diversas herramientas de introducción de datos por las oficinas en los países, y transmisión de los mismos a la Sede. • Utilización del sistema de SyE del PMA (COMET). • Establecimiento de marcos de gestión de las realizaciones y los riesgos. • Adopción y aplicación de las IPSAS. • Puesta en marcha del Proyecto de tecnología de la información denominado "Una versión de la verdad" (One Truth) 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar una nueva estrategia de SyE en 2012. • Implantar de manera sistemática el sistema unificado del PMA de seguimiento de programas en 2013. • Implantar de manera sistemática el sistema de gestión de las realizaciones y los riesgos en 2013. • Determinar las modalidades de garantizar la financiación adecuada de las actividades de SyE en los países. • Implantar de manera sistemática la plataforma global de comunicación en 2013.
Institucional	Desfase entre la política y la práctica	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento insuficiente del contexto operacional, lo que obstaculiza la elección de las herramientas más adecuadas. • Falta de institucionalización plena de las nuevas herramientas. • Falta de recursos para las nuevas herramientas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de que en el PMA no se disponga de elementos sólidos que demuestren su transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. • Posibilidad de que no siempre se utilice la herramienta más adecuada. • Posible dificultad para aplicar a una mayor escala los nuevos componentes y herramientas de manera acorde con la reorientación estratégica prevista. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación por parte del PMA de las nuevas herramientas y enfoques piloto mediante la formulación de políticas y orientaciones sobre los programas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir en el Plan Estratégico para 2014-2017 una hoja de ruta y las fases necesarias para su ejecución (2013). • Continuar el proceso relativo a las estrategias para los países con idea de ayudar a las oficinas en los países a identificar la intervención programática más adecuada, teniendo en cuenta las ventajas comparativas y de conformidad con el Plan Estratégico para 2014-2017.



ANEXO: CUADRO RECAPITULATIVO DE LOS RIESGOS INHERENTES AL PLAN ESTRATÉGICO PARA 2008-2013

Esfera de riesgo	Descripción del riesgo	Causas de los riesgos	Efectos de los riesgos	Medidas ya adoptadas para reducir los riesgos	Medidas que es preciso adoptar para reducir los riesgos
					<ul style="list-style-type: none"> • Incluir indicadores institucionales en las futuras políticas para medir los resultados de los proyectos diseñados en consonancia con las nuevas políticas (2012). • Ampliar la documentación y difusión de las mejores prácticas.
Programática	Conocimientos especializados y competencias del personal insuficientes para acelerar la ampliación de las nuevas iniciativas	<ul style="list-style-type: none"> • Transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, en la que es preciso desarrollar y aplicar nuevas herramientas y enfoques. • Funcionamiento muy descentralizado del PMA, en virtud de lo cual las decisiones sobre el uso de las nuevas herramientas se adoptan lo más cerca posible de los beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de que los programas y las nuevas herramientas no se diseñen y pongan en práctica de forma óptima. • Posibilidad de que las estructuras de gestión y control del PMA no se ajusten al ritmo de ampliación, dando lugar a malos resultados y a un uso ineficiente de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de los perfiles laborales y correspondencia con los perfiles de los candidatos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los conjuntos de competencias del personal necesarios para posibilitar la conversión del PMA en organismo de asistencia alimentaria (2012). • Ofrecer cursos de fomento de las competencias al personal encargado de los programas.



LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC	alimentos para la capacitación
APT	alimentos por trabajo
CAADP	Programa general para el desarrollo de la Agricultura en África
CIDA	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
COMESA	Mercado Común para el África Oriental y Meridional
CRI	Cuenta de respuesta inmediata
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
G-20	Cumbre del Grupo de los Veinte
G-8	Cumbre del Grupo de los Ocho
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
IPSAS	Normas Contables Internacionales para el Sector Público
MFA	mecanismo de financiación anticipada
MFCT	mecanismo para fomentar las compras a término
MMS++	mezcla de maíz y soja enriquecida y mejorada
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEM	operación de emergencia
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OPSR	operación prolongada de Socorro y recuperación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PP	programa en el país
PREP	Programa de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y de respuesta en casos de emergencia
PS	Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias
SyE	seguimiento y evaluación
TI	tecnologías de la información
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA