

Examen de mitad de período del Plan Estratégico del PMA para 2017-2021

Panorama general



Consulta oficiosa

5 de febrero de 2020

**Programa Mundial de Alimentos
Roma (Italia)**

Resumen

En la presente sección figura un resumen de las constataciones y las principales recomendaciones del examen de mitad de período.

Metodología del examen de mitad de período

1. El examen se lleva a cabo bajo la orientación general de la Subdirectora Ejecutiva al cargo del Departamento de Elaboración de Programas y Políticas y en estrecha colaboración con las direcciones del PMA competentes. El examen de mitad de período se basa en el repaso de los documentos publicados durante el período abarcado por el Plan Estratégico en torno a tres aspectos principales:
 - a) Análisis centrado en el PMA. Analizar y ofrecer consideraciones de carácter general en relación con las realizaciones globales del PMA en cuanto a la puesta en práctica del Plan Estratégico, en particular mediante los distintos instrumentos y las reformas internas introducidos por la hoja de ruta integrada. En la sección se aprovecharán datos e información procedentes de un examen interno de los planes estratégicos para los países (PEP) y PEP provisionales de primera generación llevado a cabo por la Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo, informes de auditoría temáticos, evaluaciones temáticas y de las carteras de proyectos realizadas desde principios de 2017 y la evaluación de cinco PEP¹. Asimismo, se utilizarán datos de los informes anuales de las realizaciones de 2018 y 2019 para determinar la medida en que las oficinas del PMA en los países contribuyen al cumplimiento de los Objetivos Estratégicos. Globalmente, con el examen de mitad de período se aspira a sacar conclusiones sobre el cambio transformador que se pretende llevar a cabo mediante la aplicación sistemática del enfoque de planificación estratégica por países, incluidas las estrategias aplicadas en las esferas de la acción humanitaria y el desarrollo en su conjunto.
 - b) Análisis centrado en las Naciones Unidas. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2018 una resolución sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo con el fin de armonizar dicho sistema con la Agenda 2030. A tan solo 10 años de distancia, en septiembre de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas exhortó a todos los sectores de la sociedad a movilizarse en el marco de un decenio de acción. En el examen de mitad de período se analizará la coherencia entre el Plan Estratégico (y los instrumentos para ponerlo en práctica, es decir, los PEP), los objetivos generales de la reforma del sistema de las Naciones Unidas y las orientaciones estratégicas de los organismos con sede en Roma y de otros organismos de las Naciones Unidas con miras a crear sinergias intersectoriales que redunden en resultados transformativos.
 - c) Tendencias mundiales. El mundo cambia a un ritmo acelerado. Varios obstáculos se interponen en la consecución de lo que parecía viable y alcanzable en 2015. En cifras absolutas, el número de personas subalimentadas ha ido aumentando ligeramente a lo largo de los últimos años. Sabemos que ello se debe a varios fenómenos interrelacionados que plantean un gran desafío, como el crecimiento demográfico, la recesión económica, los conflictos o los fenómenos climáticos extremos. Mediante el examen de mitad de período se evaluará el impacto directo de estas circunstancias en la orientación estratégica del PMA en aras del cumplimiento de la Agenda 2030. La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es responsabilidad colectiva y el hecho de no alcanzarlos tendría un precio considerable en los planos

¹ República Democrática del Congo, Timor-Leste, Camerún, Bangladesh, Indonesia.

humano, económico, político y ambiental, además de consecuencias para la paz y los derechos humanos. Estas dificultades no pueden abordarse y resolverse recurriendo a los enfoques y programas del pasado. Se precisa de innovaciones y de un proceso de transformación sistemática. La cuarta revolución industrial comporta cambios y perturbaciones en los planos social, político, económico y cultural. La transformación tecnológica y digital sin precedentes actualmente en curso está determinando la geopolítica y modificando a gran velocidad la manera en que las personas crean, distribuyen y se intercambian valor.

2. En el examen de mitad de período se contextualizará el material procedente del examen de la documentación mediante entrevistas a un grupo selecto de personal directivo del PMA en las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede. También se organizan debates con una serie de asociados externos, donantes y países receptores para comprender su perspectiva respecto de los tres aspectos principales del examen.
3. El examen de mitad de período también cuenta con el asesoramiento de un grupo de referencia interno específico.

Contexto mundial actual

4. La hoja de ruta integrada ofrece un entorno de trabajo en el que el PMA puede asumir funciones más destacadas como asociado y agente habilitador, además de seguir asumiendo el liderazgo en la asistencia humanitaria, siempre que sea necesario. Sin embargo, la evolución del mundo genera un entorno de trabajo en el que se vuelve mucho más complicado y problemático llevar a cabo con éxito programas de asistencia humanitaria y de desarrollo.
5. En esta sección se presentará información actualizada sobre las principales tendencias que repercuten directa o indirectamente en el logro del objetivo del Hambre Cero. Además de las principales tendencias mundiales (como el crecimiento económico, los conflictos y los desplazamientos, los fenómenos meteorológicos extremos, el crecimiento de la población y la evolución demográfica, etc.), que son a la vez causa y efecto del aumento de la subalimentación, también se tratarán los aspectos siguientes:
 - i) la migración;
 - ii) los flujos de ayuda;
 - iii) las previsiones sobre la producción y el consumo futuros, y
 - iv) los riesgos más recientes de alcance mundial.
6. En esta sección también se presentará un examen de la evolución de las operaciones del PMA (por ejemplo, el número de operaciones de niveles 2 y 3) desde que entró en vigor el Plan Estratégico.

Contactos institucionales externos

7. El nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, que tiene por objeto armonizar dicho sistema con la Agenda 2030, promueve enfoques multisectoriales e integrados centrados en la consecución de los ODS. Es preciso adoptar un enfoque sistémico cabal para obtener efectos transformativos colectivos e interrelacionados, gracias a los cuales pueda ponerse fin a las necesidades de asistencia. En el informe de 2018 sobre la financiación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo figuraba la hoja de ruta integrada del PMA a título de buena práctica del enfoque del Programa para vincular sistemáticamente el Plan Estratégico y el Marco de resultados institucionales con los ODS. En dicho informe se indicaba que la hoja de ruta integrada

permitía al PMA integrar tanto la gestión de las realizaciones en los países como los procesos presupuestarios con el Plan Estratégico general.

8. Esta sección se basará en el examen de los documentos disponibles sobre:
 - i) la reforma del sistema de las Naciones Unidas;
 - ii) el capítulo común;
 - iii) el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2019), y
 - iv) la colaboración entre los organismos con sede en Roma.

Plan Estratégico del PMA para 2017-2021: marco conceptual

9. El Plan Estratégico no está armonizado simplemente con la Agenda 2030. El PMA ha ido más allá. El marco conceptual está ajustado deliberadamente a los componentes del ODS 2 y el ODS 17 a la luz de la ventaja comparativa del Programa. En el Plan Estratégico se articula el papel del PMA sobre el terreno teniendo en cuenta lo que se necesita hacer y lo que el organismo puede ofrecer en pro del logro del ODS 2 en los países en los que la inseguridad alimentaria plantea un problema importante.
10. En las evaluaciones de 2017 y 2018 de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) se reconocía que el PMA se había esforzado patentemente por armonizarse con la Agenda 2030 y los ODS, y que tenía una visión clara y cohesiva a largo plazo, tal como se describía en su Plan Estratégico para 2017-2021, y se observaba que esa visión se veía reforzada por vínculos claros con el ODS 2 y el ODS 17.
11. En reconocimiento de que las causas profundas de la inseguridad alimentaria varían mucho de un país a otro y de que la capacidad y las prioridades de cada país también son diversas, los efectos estratégicos del PMA se determinan a nivel nacional. Ello supone un cambio importante en la estructura del marco conceptual. La obtención de los efectos previstos ahora depende de las estrategias adoptadas por los países, y los resultados agregados conseguidos a nivel de los países constituyen la contribución directa del PMA al ODS 2 y el ODS 17.
12. Al seleccionar el ODS 17 como Objetivo Estratégico, el PMA pone de relieve la función esencial de la asociación como condición necesaria para: a) obtener sus efectos estratégicos en los países; y b) contribuir a la Agenda Global.
13. De conformidad con lo que se afirma en el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, *"La labor para hacer frente a las emergencias, salvar vidas y preservar los medios de subsistencia seguirá constituyendo la mayor parte de las operaciones del PMA ..."*, el 76 % del programa de trabajo del PMA en 2020 y el 70 % en 2019 se centran en el resultado estratégico 1: Acceso de todas las personas a los alimentos. Sin embargo, en el Plan Estratégico también se señala que: *"... cuando el PMA centre la atención en su tarea principal de salvar vidas, debe hacerlo de manera que los efectos obtenidos contribuyan a crear oportunidades productivas a largo plazo ..."*.
14. Cunde el reconocimiento de que el PMA tiene mucho que ofrecer, especialmente en contextos de emergencia y de crisis prolongadas. El Objetivo Estratégico 2 ha permitido al Programa dar a conocer de forma adecuada su importante labor en materia de servicios y plataformas comunes. La práctica de la asociación, en cuanto mecanismo para hacer frente a los nuevos desafíos y objetivo de apoyo al programa mundial, ha ofrecido al PMA un entorno propicio para forjar nuevas asociaciones que sean más estratégicas y no solo transaccionales. Se tienen varios ejemplos interesantes y prometedores: la Alianza entre las Explotaciones Agrícolas y el Mercado, centrada en los pequeños agricultores y la mejora de los sistemas alimentarios; la asociación con Alibaba, que ha permitido elaborar el Mapa del

Hambre en Directo (HungerMap Live); EMPACT, una colaboración con empresas del sector privado que ofrecen a los jóvenes microempleos digitales, y otras alianzas.

15. A raíz del examen del marco conceptual:
 - a) los datos y las pruebas de las oficinas en los países sobre la puesta en práctica del Plan Estratégico se analizarán en relación con la aplicación sistemática del enfoque de planificación estratégica por países y del Marco de resultados institucionales;
 - b) se examinará la manera en que las estrategias en los países han permitido vincular las intervenciones ante crisis y las actividades de fomento de la resiliencia y eliminación de las causas profundas para alcanzar los ODS;
 - c) se estudiarán las asociaciones estratégicas y operacionales que contribuyen a la Agenda 2030;
 - d) se examinará el grado de armonización e integración de los programas de asistencia alimentaria del PMA con las intervenciones e inversiones de los Gobiernos, las instituciones financieras internacionales, los organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil y el sector privado.
16. El examen de los últimos dos planes de gestión contribuirá a la determinación de las tendencias del programa de trabajo del PMA.

Ejecución y resultados

17. En una reunión de alto nivel de febrero de 2019, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aprobó recomendaciones sobre el nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz e indicó que los distintos agentes debían adoptar enfoques que: "... *dieran prioridad a la prevención siempre, al desarrollo cuando fuera posible y a la acción humanitaria cuando fuera necesario*". Está claro que hace falta pasar de prestar asistencia humanitaria a centrarse en poner fin a las necesidades. La atención de las necesidades humanitarias inmediatas debe ir acompañada de inversiones en desarrollo, siempre que sea posible. Para que ello sea posible, hay que fortalecer la colaboración, la coherencia y la complementariedad entre los mandatos de los distintos agentes humanitarios, del desarrollo y de la paz, especialmente en los países frágiles y afectados por conflictos.
18. La asistencia del PMA va dirigida a salvar vidas y a cambiar la vida de las personas para reducir e, idealmente, llegar a suprimir la necesidad de asistencia humanitaria.
19. En 2018, cuando el número de personas que padecían hambre aumentó por segundo año consecutivo, el PMA puso de manifiesto las dificultades de estas nuevas tendencias. Ese mismo año, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoció los vínculos claros entre la inseguridad alimentaria y los conflictos y la importancia de la seguridad alimentaria como elemento fundamental del desarrollo sostenible de toda nación².
20. En vista de la evolución de la subalimentación y de sus causas subyacentes, el ODS 2 no se alcanzará sin que el PMA y sus asociados hagan frente colectivamente a los problemas del desarrollo. Salvar vidas en situaciones de emergencia es la tarea básica del Programa. Sin embargo, la ventaja comparativa en la que el organismo ha dado muestras de capacidad y conocimientos especializados no se limita al aporte de soluciones temporales.
21. La evaluación estratégica de los PEP de carácter piloto permitió constatar que la adopción de estos planes como marco de planificación, gestión y ejecución de las actividades del PMA

² Resolución 2417 (2018), de mayo de 2018.

que contribuían a la consecución del objetivo del Hambre Cero representaba un avance importante. También se señaló que el marco de los PEP podía fortalecer las iniciativas a largo plazo de fomento de la resiliencia y de lucha contra las causas profundas de la vulnerabilidad. Además, en vista de que las estrategias para los países se fundaban decididamente en el examen estratégico nacional correspondiente a la iniciativa Hambre Cero, el enfoque de los PEP ofrecía oportunidades de pasar de “ejecutar” a “habilitar”, así como de establecer mejores vínculos conceptuales entre la labor humanitaria y las actividades de desarrollo.

22. La primera generación de PEP provisionales se regía por los nuevos objetivos del Plan Estratégico y tenía una duración de tres a cinco años. Como el Plan Estratégico estaba plenamente armonizado con la Agenda 2030 y los PEP estaban armonizados con las prioridades nacionales, era de prever una transformación de las carteras de proyectos en los países. Si por transformación se entiende una intervención propiciadora de cambios importantes y sostenibles en pos de la consecución del ODS 2 e, indirectamente, de otros ODS, el examen de los documentos relativos a los países daba a entender que la mayor parte de las oficinas en los países optaban por resultados relativamente modestos. Naturalmente, en vista de la gran dificultad que rodea a los contextos en los que opera el PMA, la aspiración a la transformación a menudo no es un objetivo posible y ni siquiera apropiado. Sin embargo, los PEP en los que estaba prevista claramente una transformación constaban de una serie de países diversos en cuanto a nivel de ingresos, estabilidad y grado de emergencia. El funcionamiento adecuado de los Gobiernos, la capacidad institucional³ y la existencia de hojas de ruta formales para la aplicación de la Agenda 2030 son algunos de los elementos importantes comunes a esos países.
23. La evaluación de los PEP de carácter piloto puso de relieve que las limitaciones impuestas a la financiación impedían a las oficinas en los países emprender cambios programáticos y atreverse a realizar programas más ambiciosos. En entrevistas con personal directivo superior del PMA ha quedado de manifiesto que, si bien los PEP se ajustan a las prioridades nacionales, se han diseñado mediante procesos consultivos inclusivos y se centran en la obtención de efectos, la manera en que el Programa recibe los fondos prácticamente no ha variado. Más del 80 % de las contribuciones están reservadas a fines concretos y suelen ir acompañadas de restricciones que impiden a las oficinas en los países actuar de otra manera para obtener mejores resultados. Las constataciones procedentes de evaluaciones de PEP en curso deberían aportar pruebas fácticas de la relación causal entre la financiación y los resultados.
24. También se mencionó la cuestión de las restricciones impuestas a la financiación y de la previsibilidad de esta última como obstáculos que impiden a las oficinas en los países buscar asociaciones estratégicas. Según el examen de los documentos relativos a los PEP y datos procedentes del Informe Anual de las Realizaciones de 2018, la mayor parte de las actividades emprendidas por el PMA en relación con el ODS 17 no se desarrolla plenamente. Son pocas las oficinas en los países cuya función va más allá de la mera prestación de servicios o del desarrollo de las capacidades institucionales. No cabe duda de que estas actividades son importantes y necesarias, pero no se corresponden del todo con la visión y las aspiraciones expuestas en el Plan Estratégico en relación con el Objetivo Estratégico 2.
25. De las entrevistas con personal directivo superior del PMA cabe deducir que las oficinas en los países tal vez no hayan entendido el pleno potencial del Objetivo Estratégico 2. Como importantes obstáculos a una clara definición de la contribución del PMA en relación con el

³ Puntuaciones de la evaluación del Banco Mundial de las políticas e instituciones nacionales y otras mediciones de la capacidad estatal procedentes de los Indicadores Mundiales de la Gobernanza y del Instituto sobre la Calidad del Gobierno.

Objetivo Estratégico 2 se mencionaron la insuficiencia de las orientaciones y la ausencia de una metodología para estimar el número de beneficiarios indirectos y rendir cuentas al respecto. Para entender mejor la cuestión, en el examen de mitad de período se examinaron detenidamente algunos PEP caracterizados por componentes destacados de fortalecimiento de las capacidades. Resultó que, incluso en los casos en que es crucial la función del PMA de ayuda a los Gobiernos para establecer y gestionar programas eficaces de seguridad alimentaria y redes de seguridad, la mayor parte de las oficinas en los países no presentan estimaciones del número de beneficiarios indirectos (niños que se benefician de un programa de comidas escolares con productos locales, grupos vulnerables que reciben transferencias de efectivo de un programa nacional de red de seguridad, etc.). En los pocos casos en que se estimaba el número de beneficiarios indirectos, estas cifras superaban considerablemente a las de los beneficiarios directos.

26. Los datos procedentes de las evaluaciones de PEP en curso y del Informe Anual de las Realizaciones de 2019 aportarán la última información disponible sobre la puesta en práctica del Plan Estratégico, con lo cual se tendrá una idea más precisa y podrán formularse recomendaciones útiles.

Cuestiones intersectoriales

27. En el examen de mitad de período se examinarán las cuestiones intersectoriales enunciadas en el Marco de resultados institucionales: género, protección y rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas y asociaciones. El examen se basará en las constataciones derivadas de las evaluaciones de las políticas y las prácticas. A continuación se resumen las contribuciones iniciales.
28. Evaluación de la protección humanitaria. El PMA es una de las primeras entidades humanitarias de las Naciones Unidas que ha formalizado sus responsabilidades en la esfera de la protección adoptando una política en la materia. La política obedece al principio de incorporación de la protección en todas las fases de la programación.
29. En la evaluación se señalaba que en el PMA se daba muestras de una sólida conciencia institucional en cuanto a la importancia de evitar la discriminación y prestar apoyo a los beneficiarios respetando su dignidad. Al efectuar la selección de beneficiarios desglosando los datos por sexo, edad, discapacidad y diversidad, los programas del PMA están debidamente adaptados a las distintas necesidades y capacidades.
30. Según la evaluación, se han obtenido efectos positivos en varios ámbitos, en particular en cuanto a la disminución de los riesgos en materia de seguridad y al aumento del respeto por los beneficiarios. Además, se registraron mayores avances en el desarrollo de las capacidades internas.
31. Evaluación de los principios y el acceso humanitarios. La exposición sobre los principios humanitarios es consonante con otras políticas del PMA en materia de género y protección humanitaria. Sin embargo, el grado de comprensión de los principios humanitarios varía mucho dentro del Programa en la medida en que puede que el personal no sepa cómo poner en práctica esos principios.
32. La inmensa mayoría de los miembros del personal del PMA y las personas externas encuestados afirmaron que el organismo goza de una buena reputación por lo que se refiere a la humanidad en la medida en que la asistencia se presta respetando la dignidad de las poblaciones afectadas.
33. El personal del PMA y de sus asociados comprenden claramente lo que es la imparcialidad y dan muestras de un alto grado de adherencia a este principio. Sin embargo, se detectaron deficiencias ligadas a la imparcialidad debidas a la desigualdad en la atención de las

necesidades de seguridad alimentaria. Los fondos reservados para fines específicos, no flexibles ni previsibles siguen coartando la capacidad del PMA de adaptar su labor, especialmente en contextos vulnerables y volátiles. Además, al depender de fondos no flexibles aportados a menudo por un número reducido de donantes, se ve minada la independencia operacional.

34. Las partes interesadas externas consideran que en algunas circunstancias la estrecha relación con el Gobierno y el uso de escoltas armadas representan una debilidad por lo que respecta al principio de neutralidad. Por otro lado, la cordialidad de las relaciones con el Gobierno a menudo facilita el acceso a poblaciones que habitan en zonas de acceso restringido. De manera análoga, el acceso efectivo a zonas operacionales es con frecuencia un criterio de selección esencial para las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los proveedores comerciales. En los acuerdos de asociación sobre el terreno con ONG se mencionan la imparcialidad y la neutralidad, pero ese no es el caso en los contratos con proveedores comerciales.
35. La mayoría de las personas afectadas a quienes se encuestó informó de que los miembros de las comunidades habían formulado sugerencias y comunicado sus opiniones sobre los programas del PMA, como se les había pedido. Indicaron también que se disponía de mecanismos para presentar quejas y sugerir cambios.
36. Los asociados valoraron positivamente la sólida capacidad del PMA de estimar las necesidades y el uso que este hace de soluciones tecnológicas con fines de seguimiento. Asimismo, destacaron la importante función que desempeñaba el PMA al frente del módulo mundial de acción agrupada de logística.
37. También se llevará a cabo un examen de las constataciones de las principales intervenciones de emergencia del PMA (por ejemplo, ante la crisis siria y en el nordeste de Nigeria) para vincular las políticas con las constataciones derivadas de evaluaciones de las operaciones.
38. El examen de mitad de período también tratará de la evaluación en curso de la política en materia de género y de las políticas pertinentes aprobadas recientemente, por ejemplo las políticas en materia de compras locales y regionales de alimentos y de asociación y movilización de fondos en el ámbito del sector privado.

Constataciones y recomendaciones consolidadas

39. Se preparará un conjunto de recomendaciones para indicar las correcciones que fuera necesario incorporar a medio camino y contribuir a la formulación del siguiente Plan Estratégico. Con estas recomendaciones se procurará, entre otras cosas, responder a las siguientes preguntas:
 - i) ¿Se refuerzan mutuamente el Plan Estratégico y el Marco de resultados institucionales, y ayudan al PMA a contribuir al programa mundial e informar al respecto?
 - ii) ¿Cómo puede aprovechar el PMA su Objetivo Estratégico 2 y la reforma del sistema de las Naciones Unidas para seguir contribuyendo a la aplicación de la Agenda 2030?
 - iii) ¿Qué aspectos del Plan Estratégico deberían fortalecerse para articular propuestas de valor que respondan a los principales desafíos que se plantean para alcanzar el ODS 2?
 - iv) ¿Debería el PMA redefinir sus propuestas de valor para incorporar instrumentos de programación que promuevan la transformación en apoyo del enfoque dirigido a “salvar vidas, cambiar la vida de las personas”?

- v) La labor del PMA de fortalecimiento de las capacidades, ¿ha de respaldar la prestación de servicios por parte de los Gobiernos abordando las causas profundas de la inseguridad alimentaria?
- vi) ¿Es necesario un cambio de mentalidad?