



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva

Primer período de sesiones ordinario
Roma, 21 de enero de 2025

y

Roma, 18-20 de febrero de 2025

Distribución: general

Tema 7 del programa

Fecha: 13 de enero de 2025

WFP/EB.1/2025/7-A/2

Original: inglés

Funciones de supervisión

Para decisión

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

Informe resumido de la evaluación de la política del PMA en materia de preparación para emergencias

Resumen

En la evaluación de la política del PMA de 2017 en materia de preparación para emergencias se analizaron la calidad y los resultados de la propia política y los enfoques conexos de preparación para emergencias adoptados en el Programa, junto con los factores que facilitaron u obstaculizaron la consecución de tales resultados. El objetivo de la evaluación era favorecer la rendición de cuentas y el aprendizaje para fundamentar las decisiones del PMA sobre la dirección que la política debería tomar en el futuro.

En la evaluación se llegó a la conclusión de que la política enmarcaba de manera efectiva las iniciativas de preparación del PMA, se fundamentaba en datos empíricos, era objeto de amplias consultas y estaba en consonancia con los planes estratégicos del PMA y los acuerdos internacionales. Sin embargo, la falta de una estrategia de aplicación y aprendizaje dotada de recursos adecuados influyó negativamente en la obtención de resultados, lo que ha limitado la capacidad del Programa para orientar las iniciativas de preparación, hacer el seguimiento de las mismas y aprender de ellas en todos los niveles.

La preparación para situaciones de emergencia sigue siendo una prioridad estratégica del PMA, y las responsabilidades en la materia establecidas en la política se han cumplido debidamente en todo el Programa. Las lagunas en la coordinación interna han llevado a la fragmentación de los esfuerzos, pero la "unidad de preparación" establecida en 2022 resulta prometedora para mejorar la colaboración con las oficinas en los países y el apoyo que se les presta.

En consonancia con la política del PMA en materia de evaluación de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C), el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de los hallazgos derivados de la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las prácticas de edición seguidas habitualmente. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de Evaluación.

Coordinadores del documento:

Sra. A.-C. Luzot
Directora de Evaluación
Correo electrónico: anneclaire.luzot@wfp.org

Sr. F. Pompili
Oficial de Evaluación
Correo electrónico: filippo.pompili@wfp.org

Las realizaciones del PMA en el ámbito de la preparación para emergencias se derivan de sus amplios conocimientos sobre infraestructura logística, mejora de los sistemas de alerta temprana y las medidas anticipatorias, y diversos enfoques de gestión de riesgos. Los conocimientos especializados del Programa en la gestión de la cadena de suministro y las relaciones con los Gobiernos son ventajas distintivas que contribuyen notablemente a su labor de preparación y su capacidad para trabajar con los países para que desarrollen su propia capacidad de preparación.

Las inversiones en preparación a nivel mundial, regional, nacional y subnacional han contribuido a que las intervenciones sean más oportunas y eficaces en función de los costos, pero en muchos casos hay lagunas que causan retrasos. Para poder prever y subsanar esas lagunas es necesario introducir una planificación por escenarios de niveles múltiples y un enfoque sistémico de preparación.

El PMA también ha dedicado notables esfuerzos a mejorar la capacidad de los Gobiernos en materia de preparación para emergencias, con resultados tangibles en la formulación de políticas, la planificación para imprevistos, la logística, los sistemas de alerta temprana, las medidas anticipatorias y la protección social reactiva a las perturbaciones. En algunos países se llevaron a cabo iniciativas para mejorar la preparación de las comunidades, que a veces era imposible distinguir de los programas de fomento de la resiliencia. La generación de datos empíricos sobre los resultados a nivel de efectos en esta esfera sigue siendo un reto debido a la utilización poco coherente de los indicadores institucionales. La evaluación ha puesto de manifiesto que factores como los conflictos, la inestabilidad y los cambios en las prioridades de los Gobiernos pueden socavar la sostenibilidad de la labor de fortalecimiento de las capacidades de los países en materia de preparación, que exige compromisos a largo plazo por parte tanto del PMA como de los asociados gubernamentales.

La insuficiente orientación operacional y los obstáculos a la participación de los grupos de población vulnerables son algunos de los principales desafíos que impiden la integración adecuada de las cuestiones relacionadas con el género y la inclusión de la discapacidad en la preparación para emergencias. Hay algunos ejemplos exitosos en los que las prácticas inclusivas han mejorado la preparación local, pero es preciso realizar esfuerzos más concertados y comprender los factores subyacentes de las desigualdades para lograr una integración generalizada.

Las asociaciones han desempeñado un papel crucial en el enfoque de preparación para emergencias del PMA, pero su eficacia es variable. Las asociaciones existentes han sido de carácter oportunista, y el Programa carece de una estrategia global para fortalecer la preparación en el contexto de sus asociaciones institucionales, ya sean existentes o nuevas. Hay ejemplos de iniciativas de colaboración fructíferas, en particular, dentro de los módulos de acción agrupada interinstitucionales, aunque las limitaciones de recursos y la activación intermitente de los módulos han obstaculizado la preparación y la respuesta en algunos casos.

Si bien el PMA ha aumentado el gasto en preparación, los recursos financieros y humanos globales asignados a esta esfera adolecen de fragmentación y sobrecarga. Los mecanismos de prefinanciación del PMA y el Mecanismo de gestión global de los productos han contribuido a realizar intervenciones oportunas, pero la financiación y las existencias dedicadas específicamente a la preparación son insuficientes, lo que limita la capacidad para invertir en esta esfera a largo plazo.

En los últimos años, el PMA ha aumentado la dotación de personal dedicado a las intervenciones de emergencia, pero sigue habiendo deficiencias. La eficacia de la capacidad de refuerzo inmediato es variable, y es necesario mejorar la coordinación y lograr un mayor equilibrio de género. La capacitación en preparación es poco coherente y carece de un enfoque estratégico, y en las políticas y prácticas de dotación de personal no se ha dado suficiente prioridad a la preparación para emergencias.

Para ampliar la labor de preparación, el PMA necesita disponer de una financiación más flexible y debe realizar inversiones específicas para cada contexto en todo el organismo. También necesita sistemas de gestión de los conocimientos que puedan demostrar y dar a conocer los efectos de las inversiones en la labor de preparación la velocidad, la eficiencia y la calidad de las intervenciones de emergencia y generar enseñanzas que orienten las mejoras.

En resumen, en la evaluación se ponen de relieve las importantes fortalezas de la política del PMA en materia de preparación para emergencias y las esferas que deben mejorarse a este respecto. El Programa tendrá que abordar los problemas relativos a la financiación, la coordinación interna y las asociaciones, entre otras, con el fin de optimizar su preparación para futuras emergencias.

A raíz de la evaluación se formularon cinco recomendaciones, en las que se señala la necesidad de que el PMA se centre en las cuestiones siguientes: actualizar la política de preparación para emergencias introduciendo mecanismos claros de rendición de cuentas y elaborar una estrategia para su implementación; optimizar el uso de los recursos financieros disponibles para la labor de preparación para emergencias mejorando la accesibilidad de los mecanismos de financiación específicos e incrementando la visibilidad de las inversiones del Programa en la esfera de la preparación; mejorar y someter a seguimiento los mecanismos de refuerzo inmediato (mejorando al mismo tiempo el equilibrio de género en los equipos desplegados) e invertir en el desarrollo de las capacidades del personal; fortalecer la preparación de los Gobiernos por medio de un apoyo coordinado a todas las entidades pertinentes, y, por último, asignar prioridad al seguimiento y al aprendizaje sobre la eficiencia, la puntualidad y la eficacia de la labor de preparación para emergencias y subsanar las lagunas existentes en la base de datos empíricos con el fin de presentar argumentos más sólidos sobre los beneficios de invertir tempranamente.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido de la evaluación de la política del PMA en materia de preparación para emergencias" (WFP/EB.1/2025/7-A/2) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento (WFP/EB.1/2025/7-A/2/Add.1), y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas durante sus debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si 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.

Introducción

Características de la evaluación

1. La presente evaluación valora la política del PMA en materia de preparación para emergencias de 2017¹, centrándose en las realizaciones, los desafíos y las oportunidades del Programa en esta esfera. Su objetivo principal es guiar las futuras orientaciones normativas y dar cumplimiento a las obligaciones de rendición de cuentas ante las partes interesadas.
2. En la evaluación se formularon tres preguntas fundamentales:
 - ¿Cuál es el nivel de calidad de la política del PMA en materia de preparación para emergencias?
 - ¿Qué resultados ha obtenido el PMA en la esfera de la preparación para emergencias (dentro y fuera del marco de la política)?
 - ¿Qué factores han facilitado u obstaculizado la consecución de resultados en el marco de la aplicación de la política en materia de preparación para emergencias y de las prácticas conexas?
3. Estas preguntas reflejan los criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)² e integran una perspectiva de equidad. La evaluación abarca el período comprendido desde la introducción de la política en noviembre de 2017 hasta mediados de 2024, centrándose en su calidad y en los mecanismos de aplicación, incluidas las orientaciones y las herramientas desarrolladas desde su inicio.
4. La evaluación contempla las medidas adoptadas a nivel institucional y nacional y toma en consideración la preparación para desastres diversos, incluidos acontecimientos en gran y pequeña escala, crisis repentinas y prolongadas y desastres recurrentes. Abarca iniciativas como los planes de anticipación, que, aunque no se mencionan en el documento original de la política, desempeñan un papel crucial en la preparación del PMA y de los países. Los datos empíricos obtenidos fundamentarán las futuras decisiones sobre la política de preparación para emergencias y la contribución del PMA a los compromisos internacionales en esta esfera.

¹ "Política en materia de preparación para la pronta intervención ante emergencias: *Fortalecer la preparación del PMA para emergencias en pro de la eficacia de las intervenciones*" (WFP/EB.2/2017/4-B/Rev.1).

² Red del CAD de la OCDE para la evaluación del desarrollo (EvalNet). 2019. [Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Better Use](#).

Recuadro 1: Actividades de la evaluación para la recopilación y el análisis de datos

- Formulación retrospectiva de una teoría del cambio en consulta con las principales partes interesadas internas.
- Examen de documentos y otro material publicado.
- Misiones de recopilación de datos en Cuba, el Pakistán, Togo, Ucrania y Zambia, así como recopilación de datos a distancia en el Sudán.
- Estudios teóricos sobre Burundi, Filipinas, el Iraq, el Perú, la República Centroafricana y Zimbabwe³.
- Entrevistas a informantes clave con empleados del PMA en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países, así como con representantes de los Gobiernos anfitriones, los donantes, las entidades de las Naciones Unidas y los asociados cooperantes.
- Examen de organizaciones comparables: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Análisis en profundidad a partir de los datos recopilados y de entrevistas de seguimiento.

Contexto

5. Las iniciativas internacionales de preparación para casos de desastre comenzaron en la década de 1970 y cobraron impulso con la puesta en marcha, en 1990, del [Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales](#). La política del PMA en materia de preparación para emergencias de 2017, que surgió en paralelo a marcos mundiales como el [Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030](#) y la [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), hacía hincapié en la gestión proactiva del riesgo de desastres y en el sentido de apropiación local.
6. Dentro del PMA, la preparación para situaciones de emergencia se fue integrando progresivamente en los planes estratégicos a partir de 2004. El Plan Estratégico actual, que abarca el período 2022-2025⁴, hace hincapié en el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana y las asociaciones para mejorar la resiliencia y las capacidades de respuesta ante desastres. El Programa se propone mejorar la eficacia de sus intervenciones manteniéndose informados de los riesgos, es decir, valorando las amenazas y los riesgos en su planificación y programación.

Objeto de la evaluación

7. La política del PMA en materia de preparación para emergencias de 2017 fue su primera política específica en este ámbito, en consonancia con las iniciativas mundiales y de las Naciones Unidas para mejorar la preparación ante desastres. Su objetivo era anticipar y prepararse para las emergencias causadas por peligros naturales, enfermedades, conflictos y crisis económicas, y garantizar así una intervención oportuna y eficaz en beneficio de las personas necesitadas.
8. La política tiene tres objetivos principales: servir de marco para la preparación para la pronta intervención en emergencias en todas las operaciones del PMA y a todos los niveles; fundamentar la labor del PMA con los Gobiernos nacionales y las autoridades locales, los

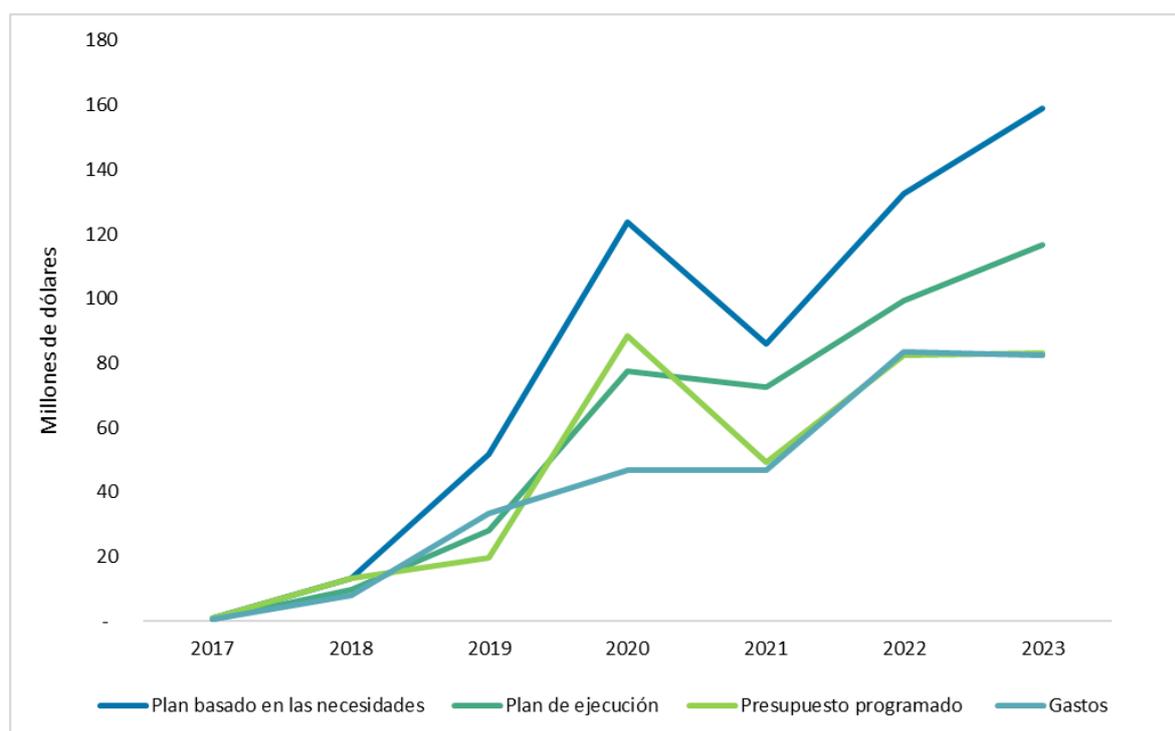
³ Las oficinas del PMA en Burundi y Filipinas también acogieron misiones introductorias al comienzo de la evaluación.

⁴ "Plan Estratégico del PMA para 2022-2025" (WFP/EB.2/2021/4-A/1/Rev.2).

órganos regionales y las comunidades autóctonas, siempre que estos lo soliciten y se respeten sus prioridades, y consolidar y ampliar las asociaciones mutuamente beneficiosas, como las que se establecen con entidades de la sociedad civil a nivel internacional y nacional y con el sector privado, para reducir la necesidad de aportaciones operacionales del PMA y otros actores.

9. En la política se aclara que la preparación para emergencias consiste en un enfoque integrado y continuo y no en una iniciativa única, y se definen las funciones del PMA en lo relativo a las capacidades tanto operacionales como de apoyo. En ella se hace hincapié en promover una evolución hacia el proceso de apropiación nacional y se tienen en cuenta marcos más generales relacionados con el cambio climático y la resiliencia. Iniciativas recientes, como la renovación en 2022 del enfoque de preparación del PMA y el establecimiento de una “unidad de preparación” interna, reflejan los esfuerzos en curso para mejorar la coordinación entre las distintas direcciones con respecto a la preparación para emergencias.
10. Entre 2017 y 2023, los planes basados en las necesidades y los gastos del PMA en actividades relacionadas con la preparación aumentaron de forma considerable, lo que implica que el Programa está preparado desde el punto de vista financiero para emprender intervenciones rápidas, si bien las inversiones específicas en el ámbito de la preparación no se someten a un seguimiento sistemático.

Figura 1: Recursos financieros del PMA para actividades relacionadas con la preparación para emergencias, 2017-2023⁵



Fuente: Análisis efectuado por la Oficina de Evaluación (OEV), sobre la base de informes internos [EV_CPB Overview report e Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET)].

⁵ El análisis refleja los recursos financieros dedicados a las actividades registradas en el COMET bajo las etiquetas de actividad siguientes: “Emergency Preparedness activities” (Actividades de preparación para emergencias) y, dentro de ella, “Emergency Preparedness activities_Climate adaptation and risk management activities” (Actividades de preparación para emergencias/Actividades de adaptación al clima y gestión de riesgos) y “Emergency Preparedness activities_Institutional capacity strengthening activities” (Actividades de preparación para emergencias/Actividades de fortalecimiento de las capacidades institucionales). Los datos son aproximados dado que la determinación y el seguimiento de los presupuestos y los gastos relativos a las actividades de preparación para emergencias no siempre han sido sistemáticos.

Conclusiones de la evaluación y hallazgos que las fundamentan

11. En la siguiente sección se presentan las ocho conclusiones principales de la evaluación, acompañadas de los hallazgos que las fundamentan.

Conclusión 1: Calidad de la política

La política en materia de preparación para emergencias presenta una calidad moderadamente buena y ha enmarcado y orientado el desarrollo de las diversas líneas de trabajo del PMA en esta esfera. Se basa en datos empíricos, ha sido objeto de amplias consultas y es coherente tanto con la estrategia y los compromisos del Programa como con los principales acuerdos internacionales. Sin embargo, la falta de una estrategia de aplicación y aprendizaje dotada de recursos adecuados ha influido negativamente en la obtención de resultados.

12. La política en materia de preparación para emergencias ofrece al PMA una perspectiva valiosa, y sus objetivos y alcance han proporcionado un marco amplio que ha permitido a diversas partes del Programa desarrollar y continuar iniciativas relacionadas con la preparación. Su formulación se basó en un sólido proceso de consulta con múltiples partes interesadas y en el análisis de los cambios producidos en el entorno externo, como la aparición de emergencias cada vez más frecuentes y complejas o los efectos del cambio climático en la inseguridad alimentaria, que pusieron de relieve la necesidad de aumentar la inversión en la preparación para emergencias.
13. La política es coherente con los planes estratégicos del PMA, así como con los compromisos asumidos con respecto al liderazgo y la apropiación a nivel nacional y local de la gestión de riesgos, la planificación proactiva basada en datos, la alerta y la acción tempranas, y la equidad de género y la inclusión en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendái y la Cumbre Humanitaria Mundial.
14. Sin embargo, la limitada claridad conceptual de la política ha impedido su armonización con otras actividades del PMA en materia de reducción del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático y fomento de la resiliencia. Desde un punto de vista más general, a la política le falta además prestar atención a la conexión entre la labor humanitaria y de desarrollo, e integrar estrategias relativas a la recuperación. Tampoco prevé disposiciones de actualización en relación con innovaciones como las medidas anticipatorias u otros mecanismos de financiación del riesgo de desastres, por ejemplo, los macroseguros para la intervención temprana.
15. Por otra parte, las grandes carencias en las disposiciones previstas para aplicar la política, incluida la falta de una estrategia clara de aplicación, han frenado los avances operacionales. En particular, la política no prevé compromisos para aumentar sustancialmente los recursos destinados a la preparación o determinar cómo deberían utilizarse. Tampoco explica cómo habría que coordinar la labor a nivel interno y externo. Además, falta un compromiso claro en favor de la generación de datos empíricos sobre la eficacia de la preparación para situaciones de emergencia, mientras que la ausencia de indicadores que puedan adaptarse a los diferentes entornos operacionales reduce la capacidad del PMA para hacer el seguimiento de los avances.

Conclusión 2: Responsabilidades y liderazgo

Las responsabilidades en materia de preparación para situaciones de emergencia estipuladas en la política se han cumplido debidamente en todo el PMA, en respuesta al carácter interfuncional de esa labor de preparación. Sin embargo, el insuficiente nivel de liderazgo y rendición de cuentas por parte del personal directivo superior en relación con las inversiones en preparación para emergencias y con los resultados obtenidos al respecto ha limitado los avances, y la falta de coordinación y orientaciones ha causado la fragmentación de las intervenciones.

16. La preparación para situaciones de emergencia ha figurado sistemáticamente entre las prioridades estratégicas establecidas por el personal directivo superior de la Sede, pero la supervisión y la rendición de cuentas sobre los resultados han sido escasas. La labor de un equipo dedicado específicamente a la preparación para emergencias en la Sede ha contribuido a catalizar avances en la aplicación de la política, si bien es probable que esos avances se hayan visto reducidos por la carencia de liderazgo y gestión de la dependencia encargada de la preparación para situaciones de emergencia durante el proceso de reorganización llevado a cabo entre 2021 y 2023.
17. Las responsabilidades relativas a la preparación para emergencias se han distribuido adecuadamente por todo el PMA, en diversos niveles y dentro de distintas direcciones y equipos, tal como se indica en la política. Sin embargo, la falta de orientación sobre la coordinación en todo el Programa ha influido negativamente en la aplicación y causado fragmentación. La unidad de preparación recientemente establecida —integrada por miembros de varias direcciones de la Sede y presidida por el Servicio de Preparación y Respuesta ante Emergencias— ha resultado prometedora para reunir diversos componentes del Programa en apoyo de un número reducido de oficinas en los países y, al mismo tiempo, mejorar la coordinación.
18. Durante gran parte del período abarcado por la presente evaluación, el PMA no ha contado con instrumentos clave con los que orientar y mejorar la preparación en los países para adoptar medidas tempranas y llevar a cabo las intervenciones en el momento oportuno. En particular, la Guía sobre preparación y respuesta ante emergencias, principal instrumento institucional para fortalecer la preparación de las oficinas en los países, es objeto de revisión desde 2020, lo que ha dejado una importante laguna. El PMA también cuenta con instrumentos relativos, entre otras cosas, a la preparación para las transferencias de base monetaria, el desarrollo de medidas anticipatorias y la protección social reactiva a las perturbaciones, pero su aplicación depende de las prioridades de las oficinas en los países y del acceso a los recursos, incluido el apoyo técnico. Tal como se ha observado en otras entidades de complejidad similar y con un mandato de preparación e intervención ante emergencias⁶, es imprescindible disponer de orientaciones prácticas y coherentes para las partes interesadas que apliquen las políticas y estrategias de preparación.

Conclusión 3: Recursos

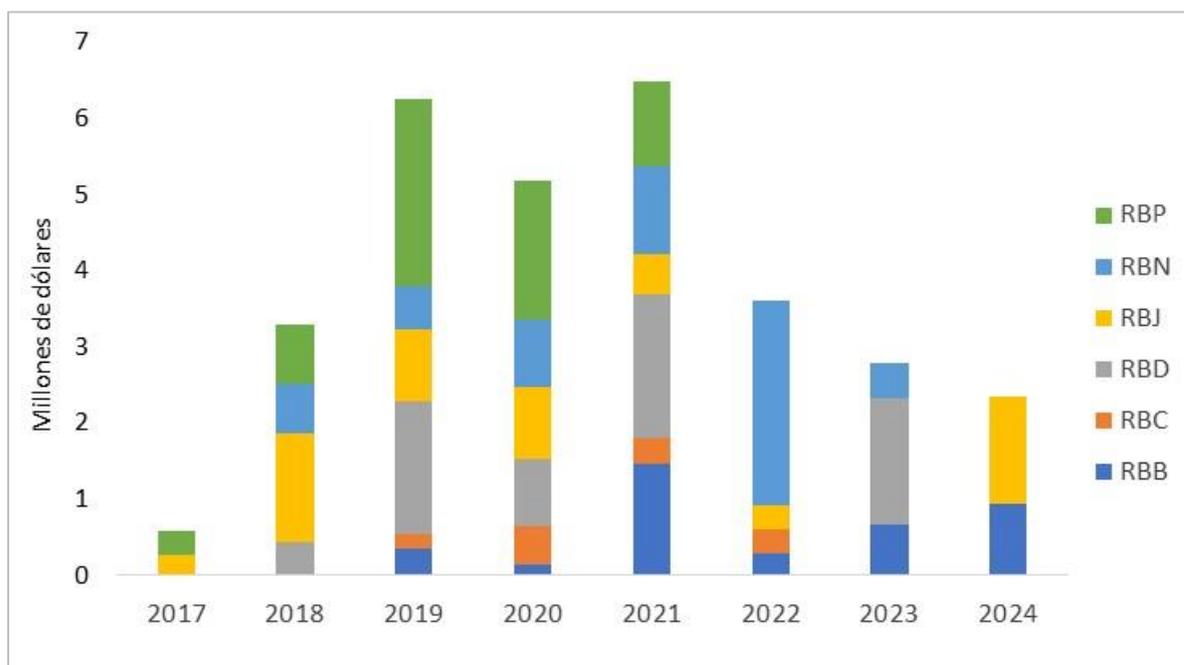
La insuficiencia de financiación y personal ha obstaculizado la aplicación de la política de preparación para emergencias. El acceso a recursos adecuados para las actividades de preparación se señaló como un reto dentro de la propia política. Siete años después, a pesar de los avances logrados, la sobrecarga y la fragmentación de los recursos financieros y humanos ha seguido limitando las capacidades del PMA para aplicar la política. Diversos mecanismos para acceder a fondos y existencias adicionales y a personal de refuerzo inmediato para las actividades en este ámbito han permitido al PMA actuar con rapidez y flexibilidad, pero también han generado falta de coherencia y supervisión. En el contexto de la creciente brecha entre los

⁶ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, OIM y UNICEF.

recursos y las necesidades, la falta de datos empíricos suficientes que expliquen por qué el PMA y sus asociados deben invertir en preparación para emergencias perpetúa las dificultades de dotación de recursos.

19. Desde que se aprobó la política, el PMA ha gastado en preparación bastante más que anteriormente. Ejemplos de ello son el desarrollo del preposicionamiento estratégico de reservas de alimentos, principalmente a través del Mecanismo de gestión global de los productos (MGGP), y el mayor recurso a los mecanismos de prefinanciación. La Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI), el Mecanismo de préstamos internos para proyectos (MPIP) y el MGGP son activos importantes del Programa, y la evaluación muestra que estos instrumentos han servido para mejorar la puntualidad y la eficiencia de las intervenciones de emergencia.
20. El sistema de alerta institucional del PMA ha permitido a este establecer un orden de prioridad en la asignación de recursos e instado a las oficinas en los países a adoptar medidas de preparación urgentes. Los fondos asignados con cargo a la CRI y los préstamos internos para proyectos han aumentado desde 2017, por lo cual las oficinas en los países han podido iniciar intervenciones de emergencia antes de recibir las contribuciones de los donantes, evitando o minimizando así las interrupciones de las cadenas de suministro. Sin embargo, la prefinanciación dedicada expresamente a la preparación para emergencias (a través del mecanismo de la CRI para las actividades de preparación) está disminuyendo desde 2021 (véase la figura 2), y las limitaciones en cuanto al volumen y la accesibilidad de dichos recursos han disuadido a las oficinas en los países de invertir en iniciativas de preparación a la debida escala y mermado su capacidad para llevar a cabo intervenciones de ese tipo. En la evaluación también se constató que las oficinas en los países tenían dificultades para comprender y cumplir los criterios de admisibilidad para recibir fondos de la CRI.

Figura 2: Asignaciones de la CRI para las actividades de preparación (2017-junio de 2024)

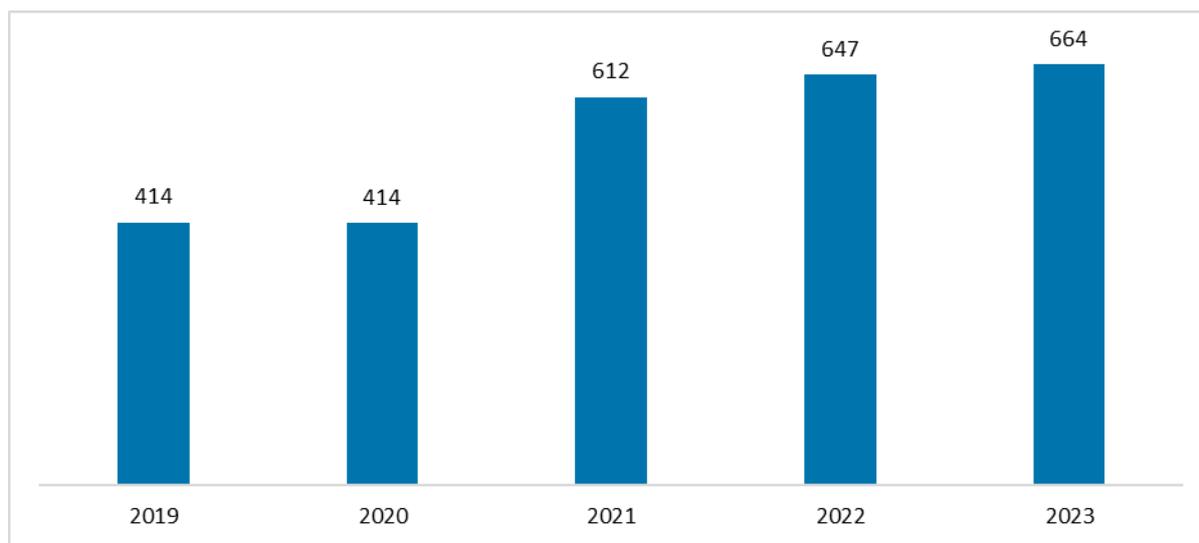


Siglas: RBB = Despacho Regional para Asia y el Pacífico; RBC = Despacho Regional para Oriente Medio, África del Norte y Europa Oriental; RBD = Despacho Regional para África Occidental; RBJ = Despacho Regional para África Meridional; RBN = Despacho Regional para África Oriental; RBP = Despacho Regional para América Latina y el Caribe.

Fuente: Informes internos del PMA (APPBP Planning and Prioritization, CPB_Advance_Finance_Report_Internal).

21. Aunque la preparación del PMA para emergencias también ha mejorado gracias al mayor preposicionamiento de reservas de alimentos con cargo al MGGP, un instrumento que ofrece la posibilidad de preposicional reservas adicionales en el futuro (véase la figura 3), aunque el preposicionamiento de reservas de alimentos mediante mecanismos distintos del MGGP está disminuyendo y está sustituyéndose en cierta medida por acuerdos con proveedores locales de alimentos y proveedores de servicios financieros presentes *in situ* antes de las emergencias. Esto refleja el compromiso del Programa de fortalecer las capacidades de suministro existentes de los actores nacionales y los mercados locales.

**Figura 3: Existencias anuales medias establecidas a través del MGGP
(miles de toneladas)**



Fuente: PMA. Antigua Dependencia de Financiación Estratégica, ahora sustituida por la Subdirección de Planificación y Optimización de la Cadena de Suministro.

22. En general, la falta de recursos financieros suficientes destinados a la preparación para emergencias sigue siendo uno de los principales factores que obstaculizan la aplicación de la política, en especial en los países; asimismo, se podría hacer más para establecer reservas estratégicas para emergencias repentinas y en caso de importantes aumentos repentinos de la demanda o interrupciones de la oferta.
23. A pesar de contar con prácticas prometedoras en algunas esferas, como las de financiación del riesgo de desastres o la movilización de fondos para medidas anticipatorias, el Programa ha tenido dificultades para movilizar suficiente financiación flexible y plurianual que le permita invertir en el fortalecimiento de las capacidades de preparación para emergencias a lo largo del tiempo, ya sea para sí mismo o para sus asociados.
24. El PMA tendrá que hacer mejor uso de la financiación de la que ya dispone para la preparación para emergencias e intensificar sus esfuerzos por generar nuevos recursos y mejorar el acceso a diversos instrumentos de financiación, entre ellos los flujos de recursos con fines distintos de los humanitarios. Para ello tendrá que encontrar argumentos convincentes a favor de la preparación.
25. En lo relativo a los recursos humanos, el PMA ha aumentado las capacidades de su personal en materia de preparación para emergencias, acción temprana e intervención, aunque sigue habiendo deficiencias. Los mecanismos para aumentar la capacidad de refuerzo inmediato tienen una eficacia desigual, y es preciso lograr un equilibrio entre su diversidad y flexibilidad y los llamamientos a favor de una mayor coordinación y supervisión de los despliegues de personal. Los despliegues de breve duración han permitido al Programa ampliar rápidamente la escala cuando ha sido necesario, pero sería preferible contar en las

intervenciones de emergencia con una fuerza de trabajo estable con conocimientos especializados disponible en los países.

26. Muchos recursos de capacitación del personal incluyen contenido sobre la preparación para emergencias, pero de forma inconexa. La preparación no es vista como una prioridad institucional importante en lo que se refiere a los recursos de capacitación del Programa, ni existe un enfoque estratégico general para desarrollar la capacidad del personal en esta esfera que prevea incentivos para que el personal dé prioridad a su propio aprendizaje en la materia. Aparte de una mejor atención al bienestar del personal en contextos de emergencia, las políticas y prácticas de dotación de personal en general no han prestado suficiente atención a la preparación para emergencias.

Conclusión 4: Fortalecimiento de las capacidades nacionales

El PMA ha realizado considerables esfuerzos por fortalecer las capacidades de los Gobiernos y las comunidades en materia de preparación para emergencias. Cuando ambas partes han asumido compromisos a largo plazo, la asistencia del PMA ha permitido a los Gobiernos mejorar notablemente sus competencias y capacidades de preparación para emergencias en ámbitos como la alerta temprana, el repositionamiento, las cadenas de suministro, las medidas anticipatorias, los macroseguros contra riesgos y la protección social reactiva a las perturbaciones. El uso limitado del índice relativo a la capacidad de preparación para emergencias, uno de los instrumentos clave para medir y apoyar el fortalecimiento de las capacidades en esta esfera diseñado por el PMA, y la falta de información unificada sobre el uso de otros instrumentos con fines similares impiden hacer una evaluación más completa de la labor del PMA. Se trata de actividades que en algunos casos resultan eficaces a nivel de las comunidades, pero que a menudo forman parte de iniciativas de fomento de la resiliencia y no suelen calificarse como labor de preparación. Las capacidades de preparación para emergencias a nivel gubernamental y comunitario siguen experimentando problemas de sostenibilidad.

27. De conformidad con el acento que pone la política en el proceso de apropiación y el liderazgo nacionales, el PMA ha realizado un esfuerzo sustancial por fortalecer las capacidades de preparación para emergencias de los Gobiernos y las comunidades en algunos países. Sin embargo, esa labor no se ha enmarcado sistemáticamente en el ámbito de la preparación. Las inversiones más fructíferas han sido las que han combinado el apoyo a las políticas en las fases preliminares de las intervenciones con iniciativas gubernamentales en las fases de implementación, como las de protección social reactiva a las perturbaciones.
28. El PMA ha contribuido a mejorar la preparación de los Gobiernos para situaciones de emergencia mediante una amplia gama de actividades, entre ellas: apoyo a la formulación de políticas y los sistemas nacionales de protección social; asistencia técnica relativa a los sistemas de información utilizados para la alerta temprana, las previsiones meteorológica y la seguridad alimentaria; uso de herramientas de transferencia y financiación de riesgos; fortalecimiento de las capacidades gubernamentales en materia logística y en relación con la cadena de suministro, y actividades de simulación y capacitación para el personal. Los resultados conseguidos con muchas de las actividades del PMA aún no son visibles a nivel de los efectos. En los países de ingreso mediano que disponen de una capacidad creciente de gestión del riesgo de desastres, el PMA ha adaptado su acción para proporcionar insumos técnicos concretos en función de las necesidades y garantizar el respaldo en caso de emergencias de gran amplitud; esta labor ha tropezado con problemas diversos y ha tenido resultados desiguales.
29. Gracias a su marco de planificación estratégica por países, el PMA ha podido pasar de una planificación a corto plazo a una planificación a medio y largo plazo, aunque reconoce que algunos de sus instrumentos y procesos exigen que los esfuerzos de fortalecimiento de las

capacidades de los países se mantengan a lo largo del tiempo. Sin embargo, el nivel de financiación y los plazos de dotación de recursos —tanto internos como externos— han impedido mantener una acción previsible a largo plazo, lo cual es un requisito indispensable para que la preparación para emergencias sea sostenible. Además, en el ámbito de la preparación aún se están estableciendo asociaciones. La eficacia de las iniciativas del PMA de fortalecimiento de las capacidades de los países en materia de preparación para emergencias también depende en gran medida de que los Gobiernos den prioridad a esta esfera de trabajo y le dediquen tiempo y recursos. En ocasiones, los Gobiernos han tenido dificultades para mantener su compromiso o su capacidad a este respecto, lo que merma la sostenibilidad de la labor del PMA. También la inestabilidad y los conflictos pasan factura, y algunas iniciativas de fortalecimiento de las capacidades de preparación ante emergencias de los Gobiernos inicialmente exitosas hoy se ven socavadas por el aumento de la fragilidad y la violencia.

30. Hay relativamente pocos ejemplos en los que las actividades del PMA de fortalecimiento de las capacidades se hayan puesto a prueba en situaciones de emergencia⁷. Además, el uso poco sistemático del índice relativo a la capacidad de preparación para emergencias por parte de las oficinas en los países⁸ como instrumento institucional para medir los avances en cuanto al fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos en la materia ha impedido efectuar una evaluación general de la contribución del PMA en esta esfera.
31. Las iniciativas del PMA encaminadas a mejorar la preparación para emergencias en las comunidades han sido en su mayoría de pequeña escala en los 12 países estudiados. A este respecto, hay datos que atestiguan que las actividades realizadas a nivel de las comunidades han permitido obtener buenos resultados en la esfera de la alerta temprana y en algunos componentes de los programas de fomento de la resiliencia, a menudo ejecutados por asociados cooperantes. Las medidas anticipatorias dirigidas a las comunidades, como la transmisión de información sobre desastres en el momento oportuno, han demostrado ser eficaces para permitir una mejor preparación.

Conclusión 5: Ventaja comparativa del PMA

Los logros demostrados del PMA en la esfera de la preparación para emergencias son el resultado de múltiples factores: un profundo conocimiento de la infraestructura, los sistemas de distribución y la tecnología necesarios para responder a las emergencias, y experiencia al respecto; la comprensión de los riesgos contextuales y de los escenarios de emergencia potenciales; la relación con asociados de confianza y que a su vez confían en el Programa; un personal centrado en la búsqueda de soluciones para mejorar la capacidad de los demás, y la financiación flexible para fines específicos⁹. Para aumentar la preparación para emergencias, el PMA debe ampliar todos estos componentes, para lo cual necesita disponer de una financiación más focalizada y flexible y otorgar internamente más prioridad a esta labor en todo el organismo y a todos los niveles.

32. La diversidad de las intervenciones del PMA en materia de preparación para emergencias representa tanto una ventaja como una carga. Permite al Programa adaptar esas intervenciones a las necesidades en función del contexto, pero, en cambio, no le permite concentrarse en los aspectos en los que sobresale. En lo que respecta a los servicios de

⁷ Por ejemplo, durante la intervención a raíz del tifón Rai en Filipinas, se implantaron con éxito plataformas de comunicación a través de dispositivos móviles desarrolladas anteriormente por el PMA en colaboración con el Gobierno.

⁸ En 2023, de las 24 oficinas en los países que utilizaron en algún momento el índice relativo a la capacidad de preparación para emergencias, 12 informaron de los resultados obtenidos al respecto en sus informes anuales sobre los países, incluyendo los valores de referencia, las metas y los valores registrados por medio del seguimiento de acuerdo con la metodología.

⁹ Véanse las conclusiones 3 y 4.

- apoyo, el PMA dispone de una clara ventaja comparativa en dos esferas de la preparación para emergencias que son apreciadas tanto por los Gobiernos como por los asociados: la gestión de la cadena de suministro y la prestación de servicios comunes.
33. En particular, el notable crecimiento de la infraestructura relacionada con la cadena de suministro y los sistemas de distribución del PMA ha contribuido directa e indirectamente a la preparación para emergencias, como complemento de las inversiones institucionales en la preparación logística sobre el terreno a través del módulo de acción agrupada de logística que beneficia a las operaciones de respuesta ante emergencias.
 34. Además, las inversiones efectuadas por el Programa en transformación y tecnología digital también han ido mejorando paulatinamente la preparación al posibilitar intervenciones de emergencia más ágiles, eficientes, eficaces y responsables. Persisten desafíos a medida que se implantan nuevos instrumentos, pero la reciente labor para mejorar el apoyo a la preparación relacionada con la tecnología de la información es prometedora.
 35. El PMA también ha contribuido en gran medida a la mejora de los sistemas de análisis de riesgos y alerta temprana en los que se apoyan la preparación y la acción temprana, tanto a nivel interno como para los Gobiernos, los módulos de acción agrupada y otros asociados. Dichos avances se refieren sobre todo a los peligros relacionados con el clima, mientras que los sistemas de análisis y alerta temprana en caso de conflictos de momento han sido menos eficaces. La reciente labor realizada por el PMA a través de un grupo de trabajo sobre alerta temprana para integrar los análisis relacionados con los conflictos, el clima y la situación económica permiten dar mayor visibilidad a la alerta temprana en caso de conflictos y sistematizar su uso, así como integrar un enfoque de peligros múltiples en la labor de preparación ante desastres que son cada vez más conectados y se producen en cascada.
 36. De cara al futuro, la labor realizada por el PMA en la intersección entre la preparación de los Gobiernos y las comunidades, como la protección social reactiva a las perturbaciones y las medidas anticipatorias, ámbitos en los que ha demostrado ser eficaz, puede brindar la oportunidad de focalizar mejor las intervenciones y realizarlas a la escala adecuada, obtener un mayor apoyo de los donantes y elaborar un enfoque más estratégico en la esfera de la preparación para emergencias basado en las ventajas reconocidas del Programa en las esferas de la alerta temprana, el análisis de la vulnerabilidad y la capacidad operacional. Además, ese enfoque demostraría más claramente la contribución del PMA al nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz.

Conclusión 6: Eficiencia y eficacia

Las actividades de preparación han permitido al PMA llevar a cabo intervenciones y una acción temprana más eficaces, pero la desconexión entre las actividades, los déficits y retrasos en la financiación y la escasa base de datos empíricos han impedido que el organismo logre más.

37. En la evaluación se llegó a la conclusión de que las inversiones del Programa en preparación para emergencias a nivel institucional, regional, nacional y subnacional permitieron tanto a sus propios equipos como a los Gobiernos intervenir más rápidamente. El recurso al MGGP redujo los plazos de ejecución de 129 a 92 días por término medio entre 2019 y 2023. Además, las inversiones del PMA en medidas anticipatorias han ahorrado tiempo en los casos en que la situación ha requerido el pago de indemnizaciones, evitando así un mayor deterioro de la seguridad alimentaria, la salud y los medios de vida de las personas afectadas. Los contratos y acuerdos estratégicos concertados con antelación —como los acuerdos de puesta en común de recursos concertados con los Gobiernos, los acuerdos de disponibilidad inmediata y acuerdos a largo plazo con los proveedores, los acuerdos de suministro de alimentos y los acuerdos a nivel de terreno por vía acelerada— también ayudaron a mejorar la preparación del PMA para situaciones de emergencia.

38. No obstante, hay un amplio margen de mejora, ya que la mayoría de las intervenciones de emergencia acusan retrasos causados por deficiencias críticas en la preparación. El tiempo ahorrado en la preparación a nivel institucional a menudo se volvió a perder por deficiencias observadas en esta misma esfera a nivel nacional o subnacional. Asimismo, la preparación a nivel nacional o subnacional a veces se desaprovechó por falta de recursos de los donantes o de prefinanciación interna o a causa de los retrasos experimentados en la llegada de estos fondos. La imposibilidad de obtener fondos para aplicar medidas anticipatorias pone en tela de juicio la utilidad de invertir en sistemas de alerta temprana si no se les presta la debida atención. Los sistemas de alerta temprana en caso de conflictos, en particular, han sido menos eficaces que los relativos a los peligros naturales, y se ha observado que la preparación era limitada en Ucrania y el Sudán antes de que estallaran los conflictos.
39. Se han alcanzado soluciones de compromiso entre la eficiencia en tiempo y costos y otros efectos, pero, salvo en el caso de las medidas anticipatorias, esas soluciones no se han analizado ni comunicado suficientemente bien para que el PMA pudiera adoptar decisiones fundamentadas al respecto. La preparación para la adquisición a nivel local, por ejemplo, ha reducido los plazos de entrega gracias a los acuerdos con los proveedores, y evitado retrasos relacionados con el despacho de aduanas, ayudando así a las economías locales y contribuyendo a la pronta recuperación; sin embargo, en las decisiones sobre adquisición local también han de tenerse en cuenta otros criterios, como la cantidad y la calidad de los alimentos. Las decisiones relacionadas con el recurso al preposicionamiento de reservas fuera del marco del MGGP (a nivel nacional y subnacional) también han permitido ahorrar tiempo, pero deberían tener en cuenta las condiciones de almacenamiento, las fechas de caducidad y la seguridad. Entre los diversos factores desfavorables en este contexto figuran los procesos de revisión de los planes estratégicos para los países, que en algunos casos han causado embotellamientos y afectado a la capacidad de las oficinas en los países para responder rápidamente a la evolución de las necesidades.
40. Los escasos datos disponibles indican que las medidas de preparación del PMA para responder a diversos tipos de emergencias han sido eficaces, y estudios recientes¹⁰ sobre el apoyo del Programa a las medidas anticipatorias y a la protección social reactiva a las perturbaciones han determinado que se trata de intervenciones de preparación eficaces. Sin embargo, en general, en los textos del PMA sobre preparación, el vínculo entre la preparación, la eficiencia y la eficacia se da por sentado en lugar de analizarse o validarse expresamente. En los informes internos y externos rara vez se destaca la contribución de la preparación a la protección de la seguridad alimentaria o la nutrición. Con datos empíricos más sólidos se reforzarían los argumentos a favor de mayores inversiones internas y externas en la preparación para emergencias y la acción temprana, lo que a su vez podría respaldar la movilización de recursos destinados a la preparación para emergencias.

¹⁰ PMA. 2024. *Regional Evaluation of WFP's Contribution to Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean (2015–2022)*; PMA. 2025 (en prensa). *Impact Evaluation of Anticipatory Action in Nepal*.

Recuadro 2 – Datos sobre medidas anticipatorias

En 2023, nueve de los 36 países que habían invertido en la acción anticipatoria activaron estas medidas, lo que permitió que 638.960 personas recibieran asistencia monetaria para reducir tanto los efectos de los desastres pronosticados antes de que estos se manifestaran por completo como la magnitud de las necesidades humanitarias.

En el Pakistán, antes del embate del ciclón Biparjoy en 2023, el PMA había elaborado listas de personas vulnerables pertenecientes a más de 200.000 hogares en las que se indicaba el número de sus cuentas bancarias, y transmitió los datos a un proveedor de servicios financieros en el marco de la labor de preparación. Cuando se acercó el ciclón, el PMA realizó transferencias monetarias a las cuentas de los hogares vulnerables identificados, lo que permitió a estos últimos adoptar medidas tempranas para estar preparados.

41. Para concluir, el PMA ha logrado resultados desiguales en cuanto a la institucionalización de la labor de preparación para situaciones de emergencia y al proceso de apropiación de esta labor por parte de las comunidades. Los resultados más satisfactorios se han obtenido cuando se ha combinado el apoyo a las políticas y estrategias en las fases preliminares con las intervenciones realizadas en el marco de iniciativas dirigidas por los Gobiernos. Sin embargo, en algunas ocasiones los esfuerzos se han visto obstaculizados por las circunstancias, como la falta de financiación gubernamental específica o la continua rotación del personal gubernamental en muchos países.

Conclusión 7: Carácter inclusivo

Aunque en la evaluación se observaron algunas buenas prácticas en relación con la integración de las cuestiones de género y la inclusión de la discapacidad en la preparación para emergencias, pocos datos empíricos demuestran que se han desplegado esfuerzos sistemáticos y coordinados y se han obtenido resultados en esas esferas.

42. A pesar de los compromisos enunciados en la política de preparación para emergencias, el PMA ha hecho pocos esfuerzos por integrar de forma sistemática las cuestiones de género y la inclusión de la discapacidad en sus actividades de preparación para emergencias. A este respecto se plantean varios desafíos clave. En muchos territorios propensos a sufrir conflictos o desastres, las mujeres y las niñas, así como las personas con discapacidad, son menos visibles a causa de los obstáculos que impiden su participación en los procesos de preparación para emergencias. Las políticas y los programas nacionales de preparación para emergencias rara vez tienen en cuenta las cuestiones de género, y los interlocutores gubernamentales suelen carecer de competencias en esta esfera. Las orientaciones operacionales y los instrumentos para integrar las cuestiones de género y la inclusión de la discapacidad en las estrategias de preparación a nivel regional y nacional han sido limitados. Los equipos de preparación e intervención ante emergencias no siempre están equilibrados desde el punto de vista del género ni cuentan con las competencias y los conocimientos especializados necesarios para integrar la perspectiva de género y la inclusión de la discapacidad en sus actividades.
43. No obstante, la Sede y los despachos regionales han respaldado y documentado buenas prácticas y orientaciones relativas a la realización de las operaciones, con las que se demuestra, por un lado que la participación de las mujeres y las organizaciones de mujeres en las actividades de preparación tiene un efecto catalizador y contribuye a la formulación de estrategias de intervención inclusivas y, por el otro, que la alerta temprana, cuando incluye la discapacidad, aumenta la probabilidad de que las personas con discapacidad adopten medidas preventivas, puedan ser evacuadas y tomen decisiones basadas en los riesgos.

44. Para que el PMA integre plenamente la perspectiva de género y la inclusión de la discapacidad en la labor de preparación, es necesario comprender mejor las desigualdades subyacentes que hacen que ciertos grupos sean más vulnerables a las emergencias relacionadas con los desastres y los conflictos, así como establecer asociaciones más sólidas con las organizaciones de mujeres.

Conclusión 8: Asociaciones

Las asociaciones ocupan un lugar central en el enfoque del PMA en materia de preparación para emergencias, y el Programa ha hecho una contribución considerable a las iniciativas colectivas emprendidas en esta esfera, en particular, mediante la asociación con los Gobiernos nacionales y la labor de los módulos mundiales de acción agrupada. Sin embargo, las asociaciones han sido con frecuencia heterogéneas de carácter oportunista, y las destinadas a fortalecer la preparación con entidades del sector privado, asociados cooperantes y actores del desarrollo carecen de una orientación o justificación claras.

45. La asociación es uno de los principios generales de la política en materia de preparación para emergencias, lo que demuestra el compromiso del PMA de aunar esfuerzos con otras entidades y aprovechar sus fortalezas junto a las de otros asociados clave para fomentar la capacidad de preparación. Los Gobiernos nacionales son los primeros responsables de la preparación y la intervención ante emergencias, y el PMA ha demostrado su voluntad de ayudarlos a desempeñar su función rectora aplicando un enfoque flexible que atienda al grado de capacidad gubernamental existente, aunque en algunos casos falte claridad sobre la apropiación y la sostenibilidad de las capacidades de preparación. Las asociaciones locales establecidas para fortalecer la preparación de las comunidades, que incluyen la amplia red de asociados cooperantes del PMA a nivel local, han recibido una menor atención estratégica a escala institucional. Entre las principales oportunidades que estas asociaciones ofrecen figura un mayor apoyo a los componentes de la acción anticipatoria centrada en las comunidades, en colaboración con los Gobiernos y los asociados.
46. Los módulos mundiales de acción humanitaria interinstitucionales dirigidos por el PMA han contribuido a la preparación para emergencias, y el liderazgo del Programa ha sido decisivo para catalizar la preparación colectiva en algunos casos, en particular, dentro de los módulos mundiales de logística y telecomunicaciones de emergencia. Estos módulos han dedicado importantes recursos a la preparación, han diseñado instrumentos de preparación adaptables, han establecido asociaciones con entidades del sector privado para beneficiarse de capacidades adicionales *ad hoc* en situaciones de emergencia y han obtenido productos notables, en especial en las esferas de la evaluación de las capacidades logísticas, la capacitación en tecnología de la información y las comunicaciones, la planificación para imprevistos y el análisis de los riesgos relacionados con peligros naturales.
47. Sin embargo, la labor de los módulos mundiales de acción agrupada dirigidos por el PMA se ve dificultada por la presión a la que se ven sometidos los recursos y la falta de sistematicidad en cuanto a la prioridad otorgada a la preparación, tanto a nivel mundial como nacional. En algunos casos, la desactivación de los módulos en los países durante los períodos entre una emergencia y otra también ha sido un factor limitante. El PMA ha participado en grupos de trabajo del Comité Permanente entre Organismos sobre alerta temprana y preparación para emergencias, pero hasta ha habido pocos resultados concretos.
48. Los servicios comunes y bajo demanda prestados por el PMA son muy apreciados tanto interna como externamente y se consideran una valiosa contribución a la preparación para emergencias en todo el sistema, tanto a nivel mundial como nacional. Las partes interesadas externas presentes en los países hicieron comentarios muy positivos en agradecimiento a los servicios prestados por el PMA en todo el sistema en apoyo de la preparación, a saber:

apoyo logístico a los asociados para la preparación e intervención ante emergencias relacionadas con la salud; almacenamiento compartido, módulos de almacenamiento móviles e instalaciones de almacenamiento; reparación y mejora de infraestructuras, y suministro y mantenimiento de equipo de apoyo a servicios comunes de telecomunicaciones de seguridad, transporte, almacenamiento y conectividad.

49. En general, en los casos en que el PMA se ha dedicado a fortalecer las capacidades colectivas en materia de alerta temprana y preparación para emergencias —a través de los módulos de acción agrupada y otros mecanismos de coordinación interinstitucional y en asociación con otras entidades e iniciativas—, su contribución ha sido de por sí muy valiosa y ha complementado la labor de otros actores. Sin embargo, las asociaciones han sido a menudo heterogéneas, impulsadas por los países y de carácter oportunista, sin que hubiera una estrategia institucional subyacente clara ni una justificación para dar prioridad a algunas iniciativas de asociación con respecto a otras, lo cual dificulta extraer conclusiones sobre su eficacia. Esa misma falta de claridad podría haber obstaculizado al PMA en su búsqueda activa de nuevas asociaciones destinadas a fortalecer conjuntamente las capacidades de preparación, en especial en colaboración con donantes y organizaciones para el desarrollo.
50. En conclusión, las asociaciones, cuando son de calidad, se perfilan claramente como un factor externo favorable para el logro de resultados en la esfera de la preparación para emergencias. En la evaluación se subraya la importancia de contar con un firme apoyo de otras entidades de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y actores del sector privado, tanto dentro como fuera de los módulos de acción agrupada, para formular y financiar conjuntamente iniciativas de preparación para emergencias.

Recomendaciones

51. En el cuadro que figura a continuación se presentan las recomendaciones derivadas de la evaluación de la política del PMA en materia de preparación para emergencias, junto con las entidades propuestas para encargarse de su aplicación, el grado de prioridad de cada recomendación y la fecha límite de aplicación de cada una.

Recomendaciones

Recomendación y subrecomendación	Tipo de recomendación		Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>Recomendación 1: Revisión y aplicación de la política Llevar a cabo un proceso participativo de revisión de la política, con la participación de una amplia gama de partes interesadas, a fin de actualizar el documento y elaborar una estrategia de aplicación, también en colaboración con los asociados. Integrar una teoría del cambio, elaborar un conjunto integral de instrumentos y un plan para establecer una base de datos empíricos y asignar responsabilidades claras en materia de preparación para emergencias en todo el PMA.</p>	Estratégica Corto plazo	Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución, Departamento de Operaciones relativas a los Programas, Servicio de Coordinación de Emergencias, Dirección de Recursos Humanos, despachos regionales		
<p>1.1 Actualizar la política del PMA en materia de preparación para emergencias sobre la base de un proceso consultivo exhaustivo con las partes interesadas externas e internas con el fin de reflejar los cambios contextuales recientes y la evolución de las ideas, las prácticas y los datos empíricos en esta esfera, incluidos los enfoques de financiación y asociación. En el marco de este proceso, perfeccionar la definición de preparación para emergencias y elaborar una teoría del cambio sobre este tema que incorpore la sensibilidad ante los conflictos y establezca vínculos con el fortalecimiento de la resiliencia y los enfoques que integren la perspectiva de género y la inclusión, y con otras cuestiones transversales.</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución, Servicio de Coordinación de Emergencias, Dirección de Recursos Humanos, despachos regionales	Alta	2026

Recomendación y subrecomendación	Tipo de recomendación		Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>1.2 Consolidar un conjunto coherente de instrumentos de preparación para emergencias que abarque enfoques clave como la preparación del PMA, el fortalecimiento sostenible de las capacidades de los Gobiernos y otros asociados, la alerta temprana, las medidas anticipatorias, la protección social reactiva a las perturbaciones y los seguros. Incluir orientación sobre las conexiones y diferencias conceptuales y operacionales entre la preparación y otras esferas de trabajo (por ejemplo, resiliencia, cambio climático, reducción del riesgo de desastres, gestión de la continuidad de las operaciones, protección social reactiva a las perturbaciones, seguros) y sobre cómo integrarlas entre sí. Incorporar orientaciones operacionales prácticas y compartir buenas prácticas sobre la integración de la sensibilidad ante los conflictos, la perspectiva de género y la inclusión de la discapacidad en el amplio espectro de la labor de preparación para emergencias.</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución	Alta	2026
<p>1.3 Entre las prioridades de la política actualizada en materia de preparación para emergencias, incluir la elaboración de una base de datos empíricos convincente sobre todos los componentes de la cartera de actividades del PMA en esta esfera a fin de fundamentar la labor de promoción para que los donantes, los Gobiernos y otras partes interesadas inviertan en la preparación para emergencias.</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución	Alta	2026
<p>1.4 Velar por que la política actualizada vaya acompañada de una estrategia de aplicación, con mecanismos de seguimiento y presentación de informes, que establezca claras responsabilidades y obligaciones de rendición de cuentas en relación con la preparación para emergencias, especialmente a nivel del personal directivo superior, pero también en otros niveles y en las distintas funciones. Habría que estudiar un mecanismo para asegurar la coordinación interdepartamental, dirigido por personal directivo superior (a nivel de Director Ejecutivo Adjunto o Subdirector Ejecutivo).</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución, Departamento de Operaciones relativas a los Programas, Servicio de Coordinación de Emergencias, despachos regionales	Alta	2026

Recomendación y subrecomendación	Tipo de recomendación		Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>Recomendación 2: Recursos financieros Incrementar todo lo posible los recursos financieros disponibles con el fin de aumentar el acceso general a financiación y a suministros destinados a la preparación para emergencias.</p>	Estratégica Corto plazo	Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución, Servicio de Coordinación de Emergencias		
<p>2.1 Elaborar una estrategia plurianual en la que se dé prioridad al acceso a financiación plurianual, flexible y no asignada a fines específicos, así como a las reservas estratégicas, logrando un equilibrio entre la dotación de recursos proactiva y coordinada para la preparación y unos niveles aceptables de riesgo financiero para el PMA. La estrategia debería ir respaldada por una campaña de comunicación encaminada a mejorar la comprensión, por parte de las oficinas en los países, de las oportunidades financieras disponibles y las obligaciones conexas, e ir acompañada de un mejor seguimiento de las inversiones en preparación, entre otras cosas a través de los fondos fiduciarios existentes, a fin de garantizar la plena visibilidad de la financiación del PMA destinada a esta esfera.</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución, Servicio de Coordinación de Emergencias	Alta	2026
<p>2.2 Examinar la CRI para las actividades de preparación y revisar los criterios para acceder a la financiación que se concede a esta esfera con cargo a esta cuenta con el fin de que resulte más accesible para las oficinas en los países que necesiten prefinanciación.</p>		Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones	Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución, Servicio de Coordinación de Emergencias	Alta	2026

Recomendación y subrecomendación	Tipo de recomendación		Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>Recomendación 3: Dotación de personal Optimizar la dotación de personal para emergencias mejorando los mecanismos de refuerzo inmediato existentes y atendiendo la necesidad de desarrollar de manera sostenible las capacidades del personal en relación con la preparación para emergencias¹¹.</p>	Operacional Medio plazo	Servicio de Coordinación de Emergencias	Servicio de Coordinación y Capacidad en materia de Dotación de Personal, Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas, Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución, despachos regionales, otras direcciones competentes de la Sede		
<p>3.1 Reexaminar los modelos, sistemas y recursos de capacitación sobre preparación y respuesta ante emergencias para garantizar que se asigne a la preparación para emergencias una prioridad clara y que todo el personal (internacional y nacional) tenga incentivos para seguir la capacitación propuesta; que el contenido de la capacitación sobre preparación para emergencias corresponda al ámbito de acción de la política actualizada en la materia; que la capacitación refleje los compromisos del PMA de realizar programas centrados en las personas y de alta calidad, y que haya oportunidades de capacitación tanto presencial como virtual. Crear nuevos recursos y oportunidades de capacitación en preparación para emergencias en función de las necesidades. Considerar la posibilidad de que en los ejercicios de simulación y la capacitación participen asociados interinstitucionales y externos.</p>		Servicio de Coordinación y Capacidad en materia de Dotación de Personal	Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas, Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución, despachos regionales, otras direcciones competentes de la Sede	Media	2027

¹¹ Una auditoría interna del PMA sobre la dotación de personal en situaciones de emergencia incluyó medidas acordadas de alta prioridad para subsanar las deficiencias de personal dedicado a la preparación para estas situaciones. Esta recomendación es acorde con dichas medidas.

Recomendación y subrecomendación	Tipo de recomendación		Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
3.2 Adoptar medidas para mejorar el equilibrio de género en los despliegues de personal para el refuerzo inmediato en emergencias a escala mundial, sustentándolas con un análisis de los factores que explican por qué hay menos mujeres que presentan solicitudes de inscripción en las listas de reserva para emergencias y son desplegadas a partir de esas listas.		Servicio de Coordinación de Emergencias	Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas, Dirección de Recursos Humanos, despachos regionales	Alta	2027
3.3 Examinar, reforzar y aclarar el proceso, las responsabilidades, las herramientas y los mecanismos relacionados con los despliegues de personal de refuerzo inmediato en emergencias. Una vez aclarados, crear y mantener un sistema de seguimiento de todas las solicitudes de refuerzo inmediato y todos los despliegues, consolidando diversos mecanismos (formales e informales) para mejorar la comprensión, la supervisión y la gestión de las necesidades de dotación de personal del PMA en la esfera de la preparación para emergencias, preservando al mismo tiempo la flexibilidad de los medios informales de refuerzo inmediato.		Servicio de Coordinación de Emergencias	Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas, Dirección de Recursos Humanos, despachos regionales	Alta	2026

Recomendación y subrecomendación	Tipo de recomendación		Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>Recomendación 4: Fortalecimiento de las capacidades de los países y apoyo</p> <p>Ayudar a los despachos regionales y las oficinas en los países a fortalecer las capacidades de los Gobiernos y las partes interesadas nacionales en materia de preparación para emergencias mediante una colaboración eficaz con entidades clave, y aumentar las posibilidades de sostenibilidad aprovechando las asociaciones y combinando intervenciones realizadas en las fases preliminar y de implementación del proceso con estrategias de transición adecuadas.</p>	Operacional Largo plazo	Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Despachos regionales, Departamento de Operaciones relativas a los Programas		
<p>4.1 Ayudar a los despachos regionales y a aquellas oficinas en los países a las que los despachos den prioridad a emprender iniciativas para desarrollar, aplicar, probar y mejorar modelos de participación que apoyen y promuevan la coordinación entre las entidades públicas en todas las esferas temáticas pertinentes (incluidas las responsables de las esferas de información climática, análisis y alerta temprana, preparación y respuesta ante emergencias, seguridad alimentaria, protección social, igualdad de género e inclusión de la discapacidad, y finanzas) y con otros asociados.</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Despachos regionales, Departamento de Operaciones relativas a los Programas	Alta	2027
<p>4.2 Ayudar a los despachos regionales y a aquellas oficinas en los países a las que los despachos den prioridad a emprender iniciativas para poner a prueba estrategias piloto de promoción destinadas a lograr que los Gobiernos se comprometan a fortalecer las capacidades a largo plazo mediante la asignación de recursos (monetarios y en especie) a actividades conjuntas, aprovechando las asociaciones y ayudando a los Gobiernos a institucionalizar recursos de financiación, siempre que sea posible.</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Despachos regionales, Departamento de Operaciones relativas a los Programas	Media	2028

Recomendación y subrecomendación	Tipo de recomendación		Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>4.3 Ayudar a los despachos regionales y a aquellas oficinas en los países a las que los despachos den prioridad a emprender iniciativas para ampliar la labor de fortalecimiento de las capacidades de los países en materia de preparación para emergencias en la intersección entre las intervenciones gubernamentales y las comunitarias, en particular en la esfera de la protección social reactiva a las perturbaciones y las medidas anticipatorias, basándose en el uso de herramientas pertinentes de fortalecimiento de las capacidades nacionales en la esfera de la preparación para emergencias y aprovechando las relaciones con los asociados cooperantes.</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Despachos regionales, Departamento de Operaciones relativas a los Programas	Alta	2028
<p>4.4 Ayudar a los despachos regionales y a las oficinas en los países de ingreso mediano con alto riesgo de sufrir emergencias a las que los despachos regionales den prioridad a emprender iniciativas para elaborar modelos de colaboración y transición que se centren en la asociación estratégica con los Gobiernos en materia de preparación para emergencias, manteniendo al mismo tiempo la capacidad de respuesta rápida del PMA ante determinadas situaciones de emergencia.</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Despachos regionales, Departamento de Operaciones relativas a los Programas	Media	2028

Recomendación y subrecomendación	Tipo de recomendación		Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>Recomendación 5: Aumentar la eficacia a través del aprendizaje</p> <p>Seguir utilizando las fortalezas y las ventajas comparativas del PMA en la preparación para emergencias, buscando y aumentando al máximo las oportunidades de aprendizaje, determinando y abordando las lagunas existentes en la base de datos empíricos, generando nuevos datos empíricos e incrementando la eficacia.</p>	Operacional Medio plazo	Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución, Dirección del Jefe de Finanzas, Oficina de Evaluación, despachos regionales		
<p>5.1 Revisar los indicadores de seguimiento de la preparación para emergencias con el fin de adaptarlos a la teoría del cambio y velar por que puedan adaptarse al contexto, y permitiendo así al PMA hacer un seguimiento de los parámetros fundamentales de la preparación para emergencias y determinar en qué medida contribuye al logro de sus objetivos.</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones	Alta	2027
<p>5.2 Promover el uso de simulaciones, exámenes <i>a posteriori</i>, procesos de aprendizaje de las lecciones aprendidas, evaluaciones y estudios sobre el rendimiento de las inversiones con el fin de comprender mejor de qué forma la preparación para emergencias influye en la eficacia y la eficiencia de las intervenciones, también en asociación con otros organismos y grupos del Comité Permanente entre Organismos. Estudiar las oportunidades de acción temprana desaprovechadas, incluidos los beneficios que dicha acción habría producido y qué factores la habrían hecho posible.</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Dirección de la Cadena de Suministro y la Ejecución, Dirección del Jefe de Finanzas, Oficina de Evaluación, despachos regionales	Alta	2027
<p>5.3 Velar por que los resultados de las actividades de preparación para emergencias y las lecciones aprendidas de las mismas se sistematicen y difundan interna y externamente, en especial a través de los grupos de trabajo del Comité Permanente entre Organismos, centrando la atención en el fortalecimiento de la preparación conjunta. Crear y gestionar un repositorio de datos empíricos y lecciones aprendidas acerca de la preparación para emergencias.</p>		Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas	Dirección de Análisis, Planificación y Realizaciones, Oficina de Evaluación, despachos regionales	Alta	2027

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
MGGP	Mecanismo de gestión global de los productos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia