

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 17 - 20 de mayo de 1999

INFORMES ANUALES

Tema 3 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/99/3-A/3
16 abril 1999
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME ANUAL DE LA DIRECTORA EJECUTIVA: 1998 (Apéndice 2)

- Aplicación de las disposiciones de la revisión trienal amplia de política.
- Aplicación de las decisiones y seguimiento integrados y coordinados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas.
- Medidas complementarias a las intervenciones especiales de asistencia económica, humanitaria y de socorro en casos de catástrofe.

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio WEB del PMA (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

I. APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA REVISIÓN TRIENAL AMPLIA DE POLÍTICA

1. La Junta Ejecutiva, en su primer período de sesiones ordinario de 1999, acordó que el PMA preparara un informe, como adición del informe anual de la Directora Ejecutiva, sobre la aplicación de la revisión trienal amplia de política en relación con las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (decisión 1999/EB.1/17). Las directivas de política pertinentes de la Asamblea General figuran en la resolución 53/192. El presente informe tiene en cuenta el formato común adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para sus respectivos informes al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Se toma nota de los principales logros del PMA en 1998, del análisis de los problemas surgidos o de las enseñanzas extraídas, o bien de ambos, y de las cuestiones planteadas. Se destaca la contribución exclusiva y peculiar del PMA, en su calidad de único organismo de las Naciones Unidas encargado de combatir la inseguridad alimentaria mediante el suministro directo de alimentos a la población afectada. Se indica además cuál es el aporte del Programa a las actividades donde ya trabajan colectivamente los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

Planificación, programación y ejecución, y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF)

2. El PMA desempeña una función importante en la aplicación del UNDAF y del sistema de evaluación común para los países, que sirven como marco de desarrollo para los programas en los países y los planes y proyectos de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas. Para el final de 1998, el UNDAF y el sistema de evaluación común para los países se habían completado en 11 de los 18 países previstos. El PMA participó en la labor realizada a este respecto en Ghana, Kenya, Madagascar, Malí, Marruecos, Mozambique y Viet Nam, donde quedaron ultimados los documentos sobre los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo; y en Colombia, Guatemala, India, Malawi y Senegal, donde al final de 1998 el proceso estaba aún en curso. Los directores y el personal del PMA en los países son miembros activos de los equipos de las Naciones Unidas en los países y de los grupos técnicos y temáticos del UNDAF. El PMA dirige a menudo el grupo temático sobre gestión de desastres. Apenas los ciclos de programación lo permitieron, en 1998, el PMA comenzó a utilizar sistemáticamente los procesos y resultados del UNDAF en la preparación de los perfiles de las estrategias en los países (PEP) y los programas en los países. Además, participó en la formulación de las directrices provisionales del UNDAF y en la evaluación conjunta de la fase piloto. En marzo de 1998 se celebró en la Sede del PMA una sesión de capacitación para todo el sistema de las Naciones Unidas; asistieron a la misma funcionarios de 17 organismos diferentes.
3. El UNDAF necesita centrarse de manera más específica en las cuestiones en que el sistema de las Naciones Unidas puede marcar la diferencia y ahí donde existen las mayores posibilidades de colaboración interinstitucional. El papel de los grupos temáticos en la preparación y aplicación del UNDAF tiene que definirse más claramente en relación con esta materia específica, la integración de cuestiones intersectoriales y la calidad de miembro. En las futuras labores del UNDAF será necesario destacar las estrategias nacionales y regionales de mitigación de los efectos de catástrofes y de planificación para



situaciones de urgencia, en especial en las zonas donde los conflictos y las condiciones meteorológicas adversas son recurrentes.

4. Es necesario consolidar las capacidades, aptitudes y conocimientos en materia de dirección de los grupos de las Naciones Unidas en los países mediante el fortalecimiento de la planificación estratégica y del análisis de la política. La introducción del UNDAF/sistema de evaluación común para los países ha supuesto una considerable carga adicional del horario de trabajo del personal de las oficinas en los países, lo cual podría aliviarse en parte mediante directrices más claras. Además, el PMA se está esforzando por simplificar los procesos e instrumentos de programación. De esta manera, se asegurará que dichos procesos no dupliquen las actividades del UNDAF y permitan rescatar el tiempo a disposición del personal para que éste participe en las actividades de planificación del UNDAF¹. Es preciso emplear tecnologías y metodologías modernas para prestar apoyo en la capacitación, el asesoramiento y el intercambio de experiencias de manera oportuna y eficaz en función de los costos². La base de datos del sistema de evaluación común para los países, por ejemplo, podría actualizarse regularmente y hacerse accesible a todos los usuarios mediante un sitio web basado en el lugar.

Simplificación, armonización y racionalización

5. El PMA apoya enérgicamente las iniciativas de armonización de los ciclos de programas de los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos y otros asociados. A fin de poder completar esta labor de armonización, la duración de los programas en los países del PMA suele variar entre los tres y los cinco años. Los ocho programas en los países aprobados por la Junta en 1998 abarcaban períodos que, por lo general, se ajustaban a los ciclos de programas de los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos y los otros asociados. La estrategia del PMA en estos países también estaba en consonancia con las Notas sobre las estrategias de los países de las Naciones Unidas o con el proceso del UNDAF, donde éste se aplicaba. En cuanto a la planificación y el análisis, el personal del PMA sacó provecho de las bases de datos comunes y del sistema de evaluación común para los países, en aquellos países donde éstos ya se habían ultimado. Los directores del PMA en los países utilizaron las facultades en ellos delegadas para aprobar las actividades básicas contenidas en los programas en los países aprobados por la Junta en 1998; de esta manera se simplificaron las operaciones de desarrollo a nivel de los países. Estos cambios aportaron una mayor flexibilidad al PMA para llevar a cabo proyectos en colaboración con otros fondos y programas de las Naciones Unidas, y reflejaron el proceso de delegación de facultades en otros organismos, como por ejemplo el PNUD.

Cooperación Sur-Sur

6. El PMA respalda con firmeza el objetivo de aumentar la adquisición de productos y servicios de los países en desarrollo como medio de intensificar la cooperación Sur-Sur y de apoyar la producción local. Se efectuaron compras de alimentos por valor de 148,5 millones de dólares (el 60 por ciento del valor total)³ en 49 países en desarrollo, en

¹ El PNUD ha decidido prescindir de la nota de orientación (que ya es facultativa para la oficina en el país) y de los perfiles de los programas.

² Para los fines del UNDAF pueden utilizarse de manera sistemática un sitio web del UNDAF, videoconferencias, CD-ROM para distribuir la documentación y actividades de enseñanza a distancia y de colaboración con la Escuela Superior para el Personal de las Naciones Unidas para la capacitación en enfoques participativos aplicados al análisis de las partes interesadas.

³ En 1998 las compras de alimentos del PMA ascendieron en total a 247 millones de dólares.



particular Tailandia (27,2 millones de dólares), la República de Sudáfrica (21,8 millones de dólares), la India (16,5 millones de dólares), Uganda (13,5 millones de dólares), y Nepal (8,7 millones de dólares). Cantidades más pequeñas, por un valor de entre uno y 8,2 millones de dólares, se adquirieron en una gran variedad de países en desarrollo, incluidos Camboya, Camerún, China, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Malasia, Malí, Níger, Singapur, Sudán, Tanzania, Turquía, Viet Nam, Zambia y Zimbabwe. Además de los alimentos, el PMA proporciona un considerable apoyo a las economías de los países meridionales al utilizar el sector comercial local y regional para la logística de los alimentos, como por ejemplo para las operaciones de transporte, almacenamiento y manipulación. En Djibouti y Etiopía, por ejemplo, el PMA estableció una flota de uso exclusivo, constituida por un número que oscila entre 120 y 250 camiones de largo recorrido (el número varía con arreglo a las necesidades) procedentes del sector privado, y en 1998, cuando el acceso a los puertos eritreos estaba restringido a causa del estallido de las hostilidades, también estableció amplias instalaciones de almacenamiento en Djibouti. Los medios y servicios contratados en condiciones comerciales por el PMA se pusieron a disposición de todos los organismos de las Naciones Unidas y de los otros organismos de socorro operativos en Etiopía.

7. El PMA ha llegado a la conclusión de que la compra de alimentos en zonas excedentarias del país donde opera o de otro país cercano evita los largos tiempos de tramitación que suelen necesitarse para movilizar y transportar los alimentos desde los países donantes. El hecho de aumentar las compras de alimentos por encima del 42 por ciento de todas las entregas del PMA efectuadas en 1998 permitiría intensificar aún más la cooperación Sur-Sur. El PMA seguirá utilizando a transportistas e instalaciones de almacenamiento locales y compartirá los servicios contratados con los otros organismos de las Naciones Unidas.

Cooperación con el Banco Mundial

8. Es necesario fomentar la colaboración entre el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas en el proceso en curso del UNDAF. De manera análoga, en los países donde el Banco Mundial quiere promover la creación de un marco integral de desarrollo, los organismos de las Naciones Unidas participarán e identificarán posibles esferas de colaboración. El PMA ya cuenta con 25 proyectos de desarrollo en todo el mundo, basados en acuerdos de colaboración o complementarios a la labor del Banco en este sector¹.

Locales comunes y sistemas y servicios administrativos compartidos

9. En 1998, el PMA, junto con el PNUD, el FNUAP y el UNICEF, emprendió una serie de actividades destinadas a la planificación, ejecución y supervisión del programa de Casas de las Naciones Unidas. Como consecuencia de ello, se ha determinado cuál es la metodología preferida para el establecimiento de una Casa de las Naciones Unidas o de locales comunes. Se han encontrado ocho oficinas del PMA que cumplen los criterios requeridos para convertirse en Casas de las Naciones Unidas. En muchísimos países el PMA ya se ha instalado junto con el PNUD y otros fondos y programas.
10. En muchos casos, el traslado a una Casa de las Naciones Unidas requiere un edificio de categoría superior, lo que puede conllevar mayores costos de alquiler y/o mantenimiento. La estructura presupuestaria actual del PMA, y el hecho de que la Junta necesita que se le proponga un plan antes de dar su aprobación, limita a veces la participación del PMA en

¹ El número de los proyectos se ha sacado del Informe Anual de la Directora Ejecutiva para 1997.



las iniciativas de establecimiento de locales comunes. Además, en los países donde el Programa presta exclusiva o principalmente ayuda de urgencia, por lo general por un período definido, es difícil para el PMA asumir compromisos a largo plazo relativos al programa de Casas de las Naciones Unidas¹.

Descentralización y delegación de facultades

11. El PMA apoya enérgicamente la necesidad de delegar mayores facultades en las oficinas regionales y en los países a fin de permitirles responder de manera oportuna y flexible a las necesidades y prioridades de los países receptores. Durante 1997 y 1998, el PMA avanzó considerablemente en el proceso de descentralización de la adopción de decisiones. Se adoptaron muchas medidas, entre las cuales cabe señalar las siguientes:
 - se reorganizaron los despachos regionales en la sede, cuyo tamaño se redujo para reflejar la mayor delegación de facultades operacionales en las oficinas de campo del PMA;
 - los despachos regionales de dos regiones (América Latina y el Caribe, y África del Norte y Oriente Medio) se trasladaron de la sede al campo;
 - se crearon nueve oficinas regionales que se dotaron de personal para prestar apoyo en la programación y gestión de recursos financieros y humanos destinados a las oficinas en los países; y
 - se establecieron procedimientos para que los directores en los países pudieran aprobar operaciones de urgencia por un valor de hasta 200 000 dólares.
12. Conforme a las lecciones aprendidas desde la revisión de 1998 de la iniciativa de cambio orgánico, se han identificado las futuras medidas prioritarias que se vincularán estrechamente con la Reforma de las Naciones Unidas, de la manera siguiente:
 - ultimación y publicación de directrices normativas actualizadas para el personal del PMA, en especial en las esferas de la formulación y ejecución de programas, la adquisición, la administración y el personal; y
 - mejora de las comunicaciones internas a fin de posibilitar una mayor descentralización de muchas funciones administrativas.

Ejecución nacional

13. Todos los proyectos que reciben asistencia del PMA se ejecutan a nivel nacional. El PMA apoya firmemente la ejecución nacional como medio eficaz de respaldar el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad del país. Al igual que en el pasado, una cuantiosa financiación gubernamental representa una característica fundamental en todos los programas en los países y actividades básicas aprobados en 1998.
14. Los sistemas técnicos, directivos y administrativos utilizados para la planificación, ejecución y evaluación de proyectos a menudo requieren un considerable apoyo externo para hacer frente a las deficiencias. La capacidad del PMA para proporcionar dicho apoyo se ha reducido, en parte, a causa del modelo de financiación adoptado. Recientemente el PMA ha vuelto a definir sus costos operacionales directos de modo que incluyan todos los insumos proporcionados por el Programa para la realización de sus actividades que utilizan

¹ Habida cuenta de ello, el PMA está revisando la proporción que le corresponde en el reparto de los gastos comunes a cargo de los fondos y programas miembros.



directamente los beneficiarios, el gobierno del país receptor o los otros asociados en la ejecución¹. Este enfoque, combinado con la política del PMA de asociarse con otros organismos, acrecentará la capacidad del PMA para hacer frente a las deficiencias que se experimentan en la ejecución nacional.

Sociedad civil

15. En sus programas y operaciones en curso, el PMA ha aplicado de manera sistemática medidas destinadas a crear un entorno propicio para fortalecer el papel que desempeña la sociedad civil. Tres cuartas partes de todos los proyectos de desarrollo del PMA incluyen acuerdos de asociación con ONG. El PMA trabaja con 870 ONG nacionales y locales, así como con unas 250 ONG internacionales muy variadas².
16. Aunque el PMA otorga prioridad a las ONG nacionales y locales, en algunos casos hace falta reforzar sus capacidades administrativas y de ejecución. A través de la experiencia adquirida, el PMA ha aprendido que el Memorando de Entendimiento (ME) constituye una herramienta valiosa para aclarar el reparto de tareas y responsabilidades entre el PMA y sus asociados, y para consolidar las ventajas comparativas de ambos³. La fase de preparación del UNDAF ofrece una oportunidad a los organismos de las Naciones Unidas para velar colectivamente por que las ONG nacionales y locales y otros miembros de la sociedad civil se integren en el proceso de planificación del desarrollo en régimen participativo. También permite identificar de manera oportuna las capacidades que las ONG necesitan fortalecer para desempeñar su función de asociados en el desarrollo.

Seguimiento y evaluación

17. El sistema de las Naciones Unidas aún no cuenta con programas integrados a nivel de los países, que tengan objetivos concertados conjuntamente e indicadores para medir los resultados positivos. Los ejercicios del UNDAF y las evaluaciones comunes para los países constituyen un adelanto en esta dirección. En la actualidad se hace hincapié en el seguimiento de la medida en que UNDAF permite a los organismos de las Naciones Unidas adoptar estrategias comunes dentro de un país. La evaluación de todos los programas o proyectos formulados por los organismos participantes en el ámbito de la estrategia del UNDAF representará la base para realizar en el futuro evaluaciones, a nivel de los países, más generalizadas. El PMA trabajará junto con otros organismos para asegurar que se elaboren directrices revisadas y actualizadas sobre el seguimiento y la evaluación de los programas del UNDAF.

¹ Aquí se incluyen, entre otras cosas, el personal de proyectos, como por ejemplo los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) que representan una capacidad de asesoramiento directa para el gobierno; los costos identificables relacionados con la capacitación del personal de contraparte; los costos operacionales a cargo del gobierno, las ONG y los demás asociados en la ejecución, que no se abarcan en los costos de TTAM; y la asistencia técnica financiada por el PMA que proporcionan los otros organismos de las Naciones Unidas, las ONG y otras entidades. Esta recomendación fue aprobada por la Junta en enero de 1999.

² El PMA presentó a la Junta, en su primer período de sesiones ordinario de 1999, un documento de política titulado "Asociaciones con ONG" (WFP/EB.1/99/3-A), en el que se revisaba su colaboración con las ONG. La Junta apoyó energicamente las principales conclusiones del documento.

³ El acuerdo estándar tripartito entre la OACNUR, el PMA y las ONG, ultimado en 1998, podría utilizarse como modelo adaptándolo a actividades operacionales conjuntas de las Naciones Unidas en pro del desarrollo.



Evaluación del impacto

18. El PMA contribuyó a la evaluación del impacto llevada a cabo en 1998 y coordinada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de las Naciones Unidas mediante su participación en el Grupo de trabajo interinstitucional sobre evaluación. La primera evaluación de las repercusiones se centró en los esfuerzos de las Naciones Unidas por fortalecer las instituciones en los países en desarrollo.
19. El carácter general de la evaluación inicial del impacto fue decisivo. No pudo determinarse con claridad de qué modo los resultados de la evaluación podían ofrecer información eficaz y útil específica para los marcos de asistencia para el desarrollo y los programas de los organismos a nivel de los países. En el futuro, podría revisarse y resumirse a escala mundial la labor de evaluación llevada a cabo dentro del sistema de coordinadores residentes en los países individuales. El UNDAF y el sistema de evaluación común para los países proporcionan unos objetivos e indicadores básicos conjuntos que pueden servir de referencia para evaluar de manera sistemática las operaciones de las Naciones Unidas.

Paridad entre el hombre y la mujer e incorporación de la perspectiva de género

20. El PMA trabaja activamente para alcanzar el objetivo de las Naciones Unidas de conseguir un equilibrio entre hombres y mujeres en la plantilla de personal para el año 2001, adoptando una firme política de mayor contratación de mujeres y de fomento de la mujer. En 1998, el 35 por ciento de las nuevas personas contratadas, con contratos de un año o más, fueron mujeres.
21. A pesar del notable aumento que se ha producido desde 1992 en la proporción de mujeres que forman parte del personal del cuadro orgánico, apenas algo más de una tercera parte del personal profesional está constituido por mujeres, y la mayor parte ocupa las categorías más bajas. Para corregir este desequilibrio, ahora los directores tienen que presentar informes semestrales sobre la dotación de personal por sexo en sus secciones, y se les considera responsables del equilibrio entre hombres y mujeres del personal a su cargo.
22. En el marco de las medidas complementarias a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995, el PMA elaboró un conjunto de “Compromisos relativos a la mujer” que establecían objetivos específicos para la participación de la mujer en la ayuda alimentaria y la mejora de la seguridad alimentaria. En la sección II de las medidas complementarias a las conferencias figuran detalles sobre esos objetivos específicos. En 1998, más de la mitad de los 75 millones de personas que recibían alimentos del PMA eran mujeres y niñas. Para fomentar la incorporación de la perspectiva de género en los programas de desarrollo y las operaciones de urgencia del PMA, en 1998 se efectuó una asignación especial a las actividades sobre temas de género¹, y el PMA asumió una función directiva en el Subgrupo sobre temas de género en la respuesta humanitaria, del Comité Permanente Entre Organismos (IASC), al presidir dicho Grupo junto con el UNICEF.
23. En un examen de mitad de período de los Compromisos del PMA relativos a la mujer (documento WFP/EB.A/99/4-B) se ha observado que ha habido una mejora constante en la calidad de los planes de acción sobre temas de género preparados por las oficinas del PMA en los países. Sin embargo, es aún necesario prestar una mayor atención a la potenciación

¹ Comprende un millón de dólares de los propios recursos del PMA y una donación de 500 000 dólares de Finlandia.



del papel de la mujer y a la elaboración de un enfoque más estratégico para abordar los temas de género.

Fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes

24. El PMA ha defendido resueltamente el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes y presentó un programa especial (titulado “Cuestiones relativas a la aplicación de mecanismos convenidos para mejorar el sistema de coordinadores residentes”) a fin de promover el proceso. Junto con otros miembros del UNDG, el PMA ha colaborado decididamente en la aplicación de distintas medidas tendentes a fortalecer el sistema de coordinadores residentes, que incluyen las siguientes:
- un marcado aumento del número de puestos de Coordinador Residente cubiertos por personas procedentes de organizaciones, fondos y programas¹;
 - la elaboración de un proceso de evaluación de la competencia de coordinadores residentes, que se formule y administre como un proceso interorganismos;
 - la garantía de que la experiencia profesional en otras entidades de las Naciones Unidas, incluido el servicio prestado como Coordinador residente de las Naciones Unidas, se reconozca como un factor de peso en las perspectivas de carrera profesional y en los ascensos;
 - la preparación de un mandato normalizado para coordinadores residentes, distinto del mandato del representante residente del PNUD.
25. El PMA ha puesto a disposición personal calificado para ocupar cargos de Coordinador residente y se ha indicado al personal del PMA que diera prioridad absoluta al respaldo de coordinadores residentes.
26. Si bien se ha avanzado notoriamente, el PMA estima que aún queda mucho por hacer, por ejemplo, lograr un mejor equilibrio entre hombres y mujeres que ocupan ese cargo, que coordinadores residentes se seleccionen en mayor medida de organizaciones que no sean el PNUD y que se introduzcan distintos modelos del sistema de coordinadores residentes en los diversos países.

Financiación

27. Los gastos totales del PMA, en 1998, ascendieron a 1 348 millones de dólares². Los costos operacionales totalizaron 1 238 millones de dólares y los gastos administrativos y de apoyo a los programas (AAP) se colocaron en 96 millones de dólares (más otros 13 millones de dólares de cuentas especiales). Los recursos proporcionados por los donantes para actividades de desarrollo han disminuido, en términos de valor expresado en dólares, en un 13 por ciento desde 1996 (de 399 millones de dólares en 1996 a 346 millones de dólares en 1998)³; sin embargo, gracias al menor costo de los productos, el tonelaje entregado fue de 679 000 toneladas en 1996, 1 107 000 toneladas en 1997, y 773 000 toneladas en 1998.

¹ En 1998, algunos miembros del personal del PMA ocuparon puestos de Coordinador Residente en Cabo Verde, Honduras y Sudán.

² Las cifras de 1998 se basan en estados de cuentas financieras provisionales.

³ Esta reducción hubiera sido aún mayor si el PMA no hubiese recibido de los Estados Unidos una contribución adicional en trigo extraordinariamente importante, que contribuyó a satisfacer algunas de las necesidades pendientes de los proyectos de desarrollo.



28. Entre los donantes se registra una tendencia cada vez mayor a dirigir la financiación a actividades específicas, en lugar de poner sus recursos a disposición del PMA para que éste los utilice en apoyo de los proyectos y programas aprobados por la Junta. En 1998, el 29 por ciento de las contribuciones destinadas a proyectos de desarrollo eran contribuciones “multilaterales dirigidas”. Debido a estas contribuciones, fue difícil orientar los recursos previstos de manera coherente hacia los grupos vulnerables de los países más pobres.
29. En mayo de 1998, la Junta Ejecutiva del PMA estableció un Grupo de trabajo oficial sobre el examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA, abierto a todos los miembros y al observador de la Comisión Europea¹.
30. Dicho Grupo de trabajo oficial definió varias esferas en las que el modelo había probado ser ventajoso para el Programa. Se destacan las siguientes:
- una mayor transparencia y responsabilidad;
 - más capacidad por parte del PMA para planificar y administrar sus recursos a nivel general y de proyecto;
 - cierta previsibilidad de la disponibilidad de recursos.
31. No obstante, el Grupo de trabajo oficial tomó nota asimismo de algunas dificultades importantes que plantea el actual funcionamiento del modelo, como las siguientes:
- pese a los considerables esfuerzos realizados, algunos de los donantes más importantes no siempre han logrado cumplir plenamente lo previsto;
 - no se detuvo la tendencia cada vez mayor hacia contribuciones dirigidas;
 - se produjo una inflación artificial de la tasa de costos de apoyo indirecto relativos a actividades de desarrollo;
 - se requiere un proceso complejo y engorroso para fijar tasas de costos de apoyo indirecto diferenciales.
32. En enero de 1999, la Junta Ejecutiva aprobó las recomendaciones del Grupo de trabajo oficial que permitirían al PMA una mayor seguridad de financiación para el presupuesto AAP, una mayor flexibilidad en el empleo de los recursos y una mayor capacidad para planificar e introducir actividades oportunamente. Las políticas revisadas empezarán a regir a comienzos del bienio 2000–2001.

II. APLICACIÓN DE LAS DECISIONES Y SEGUIMIENTO INTEGRADOS Y COORDINADOS DE LAS GRANDES CONFERENCIAS Y CUMBRES DE LAS NACIONES UNIDAS

- Cumbre Mundial sobre la Alimentación
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer
- Conferencia Mundial sobre Educación para Todos
- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

¹ La Junta adoptó el informe del Grupo de trabajo oficial sobre el examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA (WFP/EB.1/99-4-A), en enero de 1999.



Medidas complementarias al Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación

33. Las políticas y operaciones del Programa Mundial de Alimentos respaldan el objetivo principal de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996, de alcanzar la seguridad alimentaria para todos y, como objetivo a medio plazo, de reducir a la mitad el número de personas desnutridas en el mundo, para el año 2015. El Plan de Acción de la Cumbre hace hincapié en que la erradicación de la pobreza es fundamental para asegurar el acceso a los alimentos. Al inspirarse en las piedras angulares del Plan de Acción, el PMA se propone crear un entorno propicio para combatir la pobreza y promover la seguridad alimentaria, y facilitar la participación de la población pobre, incluidas las mujeres, en el proceso de desarrollo.
34. El hambre es una causa y a la vez un efecto de la pobreza. La ayuda alimentaria puede contribuir a eliminar el cepo que crea el hambre. La malnutrición materna tiene efectos devastadores en los niños, siendo la causa de su bajo peso al nacer, retraso del crecimiento, predisposición a enfermarse, y deficiencia mental. La desnutrición de los niños, por falta tanto de energía como de nutrientes, tiene consecuencias negativas en su rendimiento escolar y más tarde, en el curso de la vida, en su trabajo. Los programas de alimentación complementaria y de alimentación escolar del PMA están destinados a mujeres y niños vulnerables y tienen por objeto ayudar a reducir el hambre a corto plazo y a aumentar la asistencia y la matrícula en la escuela primaria, en especial entre las niñas.
35. El PMA crea condiciones propicias para la población pobre al ayudarla a construir bienes y al promover su autosuficiencia. Los programas de alimentos por trabajo no solamente crean empleo a corto plazo sino también contribuyen a establecer bienes rurales, tales como carreteras, instalaciones de riego y servicios públicos. El objetivo actual del PMA consiste en asignar al menos el 90 por ciento de sus recursos para el desarrollo a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), y al menos el 50 por ciento a los países menos adelantados (MA).
36. El Plan de Acción de la Cumbre requiere sistemas nacionales de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias (SICIVA), para ayudar a identificar zonas y poblaciones afectadas o expuestas al riesgo de padecer hambre y malnutrición. El PMA ha participado en el Grupo de trabajo interinstitucional sobre SICIVA, creado con miras a establecer una política general en materia de SICIVA. Junto con la FAO, ha financiado la prestación de apoyo técnico a las actividades relacionadas con el SICIVA, incluido un ejercicio práctico que se llevará a cabo en el Ecuador en 1999. El Programa está dirigiendo algunas actividades relacionadas con el SICIVA también en China.
37. La ayuda alimentaria se compra cada vez más en los países en desarrollo para apoyar la producción local. En África, por ejemplo, casi el 40 por ciento de la ayuda alimentaria distribuida por el PMA se adquiere en el lugar y más del 50 por ciento de los gastos en alimentos y transporte se efectúan en la región. Esto contribuye a respaldar las economías de los países africanos.

Medidas complementarias al Plan de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer

38. Dado que el hambre y la pobreza afectan a las mujeres en medida desproporcionada, y la mujer constituye un factor decisivo para solucionar ambas, a raíz de la Conferencia de Beijing de 1995, el PMA presentó una serie de compromisos relativos a la mujer, para los años 1996-2001. Estos compromisos fijan metas concretas para el Programa en cuanto a la



participación de la mujer en la ayuda alimentaria y la mejora de la seguridad alimentaria, entre los cuales se destacan los siguientes:

- el 80 por ciento de la ayuda alimentaria de socorro debe distribuirse directamente a las mujeres;
 - el 60 por ciento de todos los recursos del PMA deben asignarse a las mujeres y niñas en aquellos países donde las estadísticas por sexos demuestren que existe un 25 por ciento de desventaja de las mujeres en comparación con los hombres;
 - el 50 por ciento de los recursos destinados a la educación han de repercutir en beneficio de las niñas;
 - al menos el 25 por ciento de los bienes creados en régimen de alimentos por trabajo y alimentos por capacitación deben destinarse a las mujeres;
 - las mujeres deben desempeñar una función directiva en la adopción de decisiones dentro de los comités de gestión de alimentos;
 - el PMA ha de esforzarse por lograr la equidad de género en su plantilla;
 - el personal y los asociados en la ejecución deben considerarse responsables del cumplimiento de dichos Compromisos.
39. En 1998 se dio comienzo a un examen de mitad de período a fin de determinar si los mecanismos establecidos para aplicar los Compromisos relativos a la mujer eran sólidos o no. Una de las conclusiones más importantes de dicho examen fue que, si bien en la mayor parte de los países se habían preparado planes de acción sobre temas de género, cuya calidad había experimentado una constante mejora, tenía que hacerse aún más hincapié en el análisis de las causas de la desigualdad. Además, según los resultados del examen, era necesario prestar una mayor atención a la potenciación del papel de la mujer mediante las intervenciones del PMA (algo distinto de la promoción de los proyectos destinados a las mujeres), y elaborar un enfoque más estratégico para abordar las cuestiones de género, teniendo en cuenta el contexto nacional en el que el PMA proporcionaba ayuda.
40. En 1998, el PMA asignó un millón de dólares con cargo a su presupuesto AAP, junto con una asignación especial de otros 500 000 dólares de Finlandia para promover la incorporación de la perspectiva de género en las actividades apoyadas por el PMA.

Medidas complementarias al Plan de Acción de la Cuarta Conferencia sobre Educación para Todos

41. En la Cuarta Conferencia sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, marzo de 1990) se adoptó un “Marco de acción para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje” que entre sus principales objetivos incluían los siguientes:
- ampliar las actividades de cuidado y educación de niños en la primera infancia;
 - permitir a todos acceder a la enseñanza primaria y completar el ciclo de estudios primarios;
 - reducir a la mitad las tasas de analfabetismo de adultos; y
 - ampliar la educación y capacitación básicas para jóvenes y adultos.
42. La educación de niñas y mujeres se ha identificado como la prioridad más urgente; debe prestarse especial atención también a la educación de los grupos desventajados, tales como la población pobre o las personas afectadas por situaciones de crisis.



43. Tradicionalmente, el apoyo del PMA se dirige sobre todo a la ampliación del cuidado en la primera infancia y de la educación primaria mediante alimentación en las escuelas maternas y primarias. Varias iniciativas emprendidas durante 1998 se han destinado a ajustar este apoyo a los objetivos de la educación para todos.
44. En virtud de los Compromisos relativos a la mujer, la educación de las niñas se ha convertido en el eje principal del apoyo del PMA al sector de la enseñanza: el 50 por ciento de todos los recursos para la educación han de dirigirse a las niñas. Para asegurar la aplicación de estos principios, se han elaborado directrices, en cooperación con la UNESCO, en las que se indica de qué manera concreta el PMA puede apoyar la educación de mujeres y niñas. En los PEP, programas en los países y proyectos presentados a la Junta Ejecutiva en 1998, se han reflejado en medida creciente estos Compromisos. Sin embargo, existe aún la posibilidad de intensificar estos esfuerzos, sobre todo en la esfera de la alfabetización de mujeres.
45. Los objetivos y las prioridades de la iniciativa de la educación para todos también se reflejan en las nuevas orientaciones del PMA para el desarrollo, cuya preparación empezó en 1998. Dichas orientaciones apoyan el enfoque centrado en las mujeres y niñas, así como en los grupos marginados, y promueven el apoyo del PMA a los programas de cuidado y educación en la primera infancia, de educación primaria y de alfabetización y adquisición de aptitudes para jóvenes y adultos.

Medidas complementarias al Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

46. El PMA respalda los Compromisos y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social al centrar sus operaciones en las zonas más pobres y marginadas del mundo. Incrementar los recursos destinados al sector social y poner los servicios sociales básicos al alcance de todos, en especial de los grupos de la sociedad más pobres y vulnerables, constituyen los objetivos fundamentales de la Iniciativa 20/20, ratificada por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995. El PMA ha apoyado enérgicamente los esfuerzos por incluir la Iniciativa 20/20 en la labor de programación de todo el sistema, inclusive el UNDAF y el sistema de evaluación común para los países. Además, ha participado en el Grupo de Tareas sobre Servicios Sociales Básicos para Todos, que se proponía fortalecer los mecanismos de seguimiento del sistema de las Naciones Unidas para la prestación de una asistencia coordinada, a nivel nacional y regional, encaminada a erradicar la pobreza.
47. En 1998, 75 millones de personas recibieron alimentos del PMA en el marco de operaciones de desarrollo, de urgencia y posteriores a situaciones de crisis. Las necesidades de socorro siguieron siendo elevadas, y representaron las cuatro quintas partes de los gastos operacionales del PMA. El apoyo a los esfuerzos de desarrollo se dividió entre actividades de alimentos por trabajo para el establecimiento de infraestructura rural y actividades de desarrollo de recursos humanos, desde programas de alimentación en escuelas primarias hasta intervenciones de atención de salud y nutrición¹.

¹ En 1998, el 50 por ciento de los gastos operacionales en pro del desarrollo se efectuaron en favor de países MA, y el 89 por ciento en favor de las personas más expuestas a la inseguridad alimentaria en los PBIDA.



III. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS A LAS INTERVENCIONES ESPECIALES DE ASISTENCIA ECONÓMICA, HUMANITARIA Y DE SOCORRO EN CASOS DE CATÁSTROFE

48. El PMA respalda firmemente a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en la elaboración de un enfoque integral para los países en situación de crisis. Así pues, ha participado en la formulación del marco estratégico de las Naciones Unidas que hasta la fecha se ha aplicado sólo en el Afganistán, y ha trabajado constantemente en armonía con otros asociados de las Naciones Unidas para movilizar recursos destinados a satisfacer las necesidades de ayuda humanitaria durante una situación de urgencia. En apoyo a la coordinación de las actividades humanitarias, los representantes del PMA en Angola y la República Popular Democrática de Corea han sido designados Coordinadores de la Asistencia Humanitaria.

Procedimiento de llamamientos unificados

49. El PMA respalda con firmeza las medidas adoptadas por la OCHA para reforzar el procedimiento de llamamientos unificados y los planes de acción humanitaria comunes que hacen hincapié en la colaboración para llevar a cabo operaciones de urgencia, de ayuda humanitaria y de rehabilitación después de un conflicto. A fin de prestar ayuda en el procedimiento de llamamientos unificados, el PMA ha adscrito a la OCHA a dos funcionarios¹. El personal del Programa ha participado en la revisión de las directrices técnicas y ha promovido la preparación de llamamientos unificados específicos.

50. El PMA ha participado en todos los llamamientos unificados lanzados en 1998. La cifra total necesaria para todos los organismos ascendió a 2 100 millones de dólares, y la cuota a cargo del Programa fue de 826 millones de dólares. En 1998, el PMA recibió 659,9 millones de dólares en total, correspondientes al 79,9 por ciento de la cantidad solicitada en los llamamientos².

Operaciones prolongadas de socorro y recuperación

51. En 1998, la Junta Ejecutiva aprobó la introducción de la categoría programática de operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR), a fin de destacar la importancia de pasar lo más rápidamente posible de la fase de socorro a la de rehabilitación, reconstrucción y recuperación sostenible. La experiencia del PMA en situaciones prolongadas o casos de urgencia complejos ha demostrado que con frecuencia las respuestas de socorro convencionales (consistentes en tratar una situación de crisis como un acontecimiento anormal de breve duración, que no guarda relación con el desarrollo) resultan inadecuadas para atender por completo a las necesidades de las personas que están tratando de asegurarse unos medios de subsistencia en una situación de crisis. La planificación de la recuperación debe iniciar durante la fase de urgencia, para permitir así a los programas de socorro alcanzar mayores resultados. Las primeras tres OPSR (en Afganistán, Camboya y Nepal) se aprobaron en 1998.

¹ Uno de los funcionarios del PMA adscritos es responsable de la dependencia que se encarga de todos los países fuera de África, dentro de la Subdirección de respuesta a casos de urgencia complejos.

² Las estadísticas que figuran en el "Resumen de las necesidades y contribuciones" de la OCHA abarcaban hasta el 18 de marzo de 1999. El PMA realizó varias operaciones de urgencia que no estaban incluidas en los llamamientos. El porcentaje de las necesidades que se atendieron, en relación con todos los llamamientos y todos los organismos, fue solamente del 53,9 por ciento (equivalente a 1 300 millones de dólares).



52. Según el PMA, para introducir actividades de desarrollo que respalden los esfuerzos de ayuda humanitaria, en situaciones de recuperación y en casos prolongados de socorro, es esencial que el PMA colabore con los organismos de las Naciones Unidas y los otros asociados. El UNDAF y el sistema de evaluación común para los países ofrecen un mecanismo de consulta interinstitucional que permite asegurar estrategias y enfoques complementarios en relación con las actividades de recuperación, así como con las de mitigación de los efectos de catástrofes y gestión de la ayuda en casos de catástrofe.

Dimensión regional

53. El PMA respalda con firmeza la incorporación de la dimensión regional en las actividades operacionales de las Naciones Unidas, en especial las de mitigación de los efectos de catástrofes y planificación para casos de urgencia, y las operaciones de ayuda humanitaria. En 1997, el PMA apoyó a la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) en la ultimación del primer proceso integral de planificación para casos de urgencia en la región, a fin de responder a la creciente amenaza de El Niño. En 1998, las inundaciones y las sequías redujeron la producción de alimentos e hicieron necesario el suministro de ayuda alimentaria de urgencia a Mozambique, Zambia y Madagascar, donde los cultivos quedaron diezmados por las langostas. La actividad de planificación para situaciones de urgencia del año anterior, junto con una mejor orientación de la ayuda, permitieron que la ayuda alimentaria destinada a esta región se dirigiese más específicamente a actividades de rehabilitación y recuperación, más bien que de socorro.
54. En 1998, el PMA continuó sus operaciones regionales de ayuda humanitaria en gran escala en la región de los Grandes Lagos¹ (1,4 millones de víctimas de los conflictos) y en la región de Liberia/Sierra Leona² (1,7 millones de refugiados, repatriados y personas desplazadas). A mediados de 1998, el PMA respondió en toda la región a la sequía que asoló América Central; luego, en noviembre del mismo año, en los dos días en que el huracán Mitch asoló la región, el Programa distribuyó las reservas alimentarias disponibles en los países a 345 000 personas afectadas, en cuatro países³.
55. La planificación y ejecución de carácter regional han permitido al PMA asignar recursos (personal, alimentos y efectivo) ahí donde se necesitaban, de la manera más flexible y eficaz en función de los costos posibles. Además, han simplificado las operaciones y han permitido ahorrar tiempo. El PMA ha interactuado eficazmente con los otros organismos de las Naciones Unidas también en sus operaciones regionales.

Evaluaciones conjuntas de las operaciones de urgencia de las Naciones Unidas

56. PMA procura constantemente perfeccionar sus enfoques de seguimiento y evaluación aplicados a las principales operaciones de urgencia. Sobre todo a nivel de los países, está armonizando sus enfoques de evaluación con los adoptados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que en 1998 preparó un documento sobre la evaluación de los programas de asistencia humanitaria en situaciones de urgencia complejas.

¹ Burundi, la República Democrática del Congo, Rwanda, Tanzania y Uganda.

² Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Liberia y Sierra Leona.

³ El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esto fue posible gracias a las existencias disponibles, originariamente asignadas a los proyectos de desarrollo en curso.



57. En 1998, junto con el UNICEF y la OACNUR, el PMA emprendió una evaluación conjunta de la actividad de coordinación operacional en la región de los Grandes Lagos, en la que se identificaron varias lecciones que los tres organismos tendrán en cuenta en las futuras operaciones en colaboración. En aquellos casos en que la coordinación ha funcionado bien, las diferentes responsabilidades de cada uno de los organismos implicados se definieron claramente desde un principio. Entre los ejemplos de una coordinación satisfactoria figuran el uso conjunto del personal y el equipo, sistemas de telecomunicaciones compartidos¹, el empleo de almacenes y oficinas comunes, y acuerdos de logística combinados. En las zonas de conflicto, algunas evaluaciones han confirmado que la protección y seguridad del personal tienen suma importancia. Entre las medidas para ayudar al personal a afrontar los riesgos relacionados con situaciones de conflicto figuran la capacitación en asuntos de seguridad (comenzada en 1998), una atenta selección de los candidatos, la garantía de contar con sistemas de comunicación eficientes, la actualización periódica de los planes para situaciones de urgencia y de evacuación, y una estrecha coordinación con los otros organismos en materia de acuerdos de seguridad.

¹ El PMA ha dado comienzo a la maniobra de fusión entre sus redes de telecomunicaciones y las del UNICEF, y a la modificación correspondiente del Memorando de Entendimiento PMA/UNICEF.

