

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 7-11 de noviembre de 2005

ASUNTOS FINANCIEROS, PRESUPUESTARIOS Y DE RECURSOS

Tema 5 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2005/5-B
7 octubre 2005
ORIGINAL: INGLÉS

LA FINANCIACIÓN, CLAVE DE LA EFICACIA

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Oficial de Relaciones con los Donantes, Sr. P. Ward
FDD:

tel.: 066513-2742

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2645).



RESUMEN

Para atender las necesidades de ayuda alimentaria de todos sus beneficiarios, el PMA debe tratar de incrementar el volumen de recursos y garantizar que éstos se utilicen con la máxima eficacia. A fin de ampliar y diversificar la base de donantes, la Junta ha aprobado una estrategia que reitera las diferentes formas en que pueden contribuir los donantes.¹ Frente al objetivo fundamental de velar por que se satisfaga la totalidad de las necesidades, en el presente documento se expone la tesis de que, si aumenta la aportación de contribuciones multilaterales, el PMA dispondrá de una mayor capacidad de previsión y una mayor flexibilidad y podrá satisfacer las necesidades de los beneficiarios de manera más oportuna. Esas donaciones podrían aportarse en efectivo o en especie, aunque el efectivo permite en general contar con una mayor flexibilidad.

Desde la perspectiva de los beneficiarios del PMA, la eficacia de los donantes se mide fundamentalmente sobre la base del volumen efectivo de alimentos que se proporcionan en el momento oportuno. El hecho de que esa ayuda alimentaria proceda de una donación en efectivo o en especie, de que los alimentos se hayan comprado en un lugar u otro, o de que los productos sean el resultado de un canje o de un préstamo reviste una importancia secundaria para esos beneficiarios. Así pues, para evaluar la eficacia de su financiación, los donantes deberían prestar una atención prioritaria al volumen de alimentos que, gracias a sus donaciones, se ha podido distribuir en el momento oportuno.

Las donaciones mundiales de ayuda alimentaria se redujeron drásticamente de 2003 a 2004, pasando de 10,2 millones a 7,5 millones de toneladas. Tal reducción se produjo en todas las categorías: operaciones de emergencia, proyectos y programas. Uno de los motivos a los que obedeció esta circunstancia fue el fuerte aumento del costo de los productos y el combustible, que con el tiempo aminoró la cantidad de ayuda alimentaria disponible, en parte porque la mayoría de los donantes establecían un presupuesto en efectivo en lugar de comprometerse a proporcionar cantidades fijas de productos. El objetivo mínimo estricto que deberían plantearse los donantes es tratar de superar con creces sus promesas dimanantes del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria ante el drástico incremento de la demanda de asistencia alimentaria en los casos de catástrofe natural y de conflicto civil y habida cuenta de la evaluación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) según la cual el número de personas que padecen desnutrición crónica ha crecido en todo el mundo en más de 60 millones de personas en el último decenio (FAO, 2004).

¹ Véase el documento “Nuevas asociaciones para responder a las nuevas necesidades – Ampliación de la base de donantes del PMA”. Documento WFP/EB.3/2004/4-C.



El presente documento, asimismo, responde a una solicitud formulada en el período de sesiones anual de 2004 de la Junta Ejecutiva para que la Secretaría facilitase información sobre los principios aplicados en materia de utilización de las contribuciones multilaterales. En este contexto, en el documento se hace hincapié en la importancia de las contribuciones multilaterales, que pueden usarse de forma flexible para hacer frente a las necesidades evaluadas, y se solicita a los donantes que aporten en esta forma una mayor proporción de sus contribuciones.

Si todos los donantes pudieran aportar al menos una parte de sus contribuciones a una categoría de programas sobre una base multilateral, dejando al PMA decidir el destino de la contribución entre los programas incluidos en dicha categoría, se obtendrían ventajas en cuanto a flexibilidad en la asignación y eficiencia. En consonancia con esta propuesta y con la práctica actual en lo que respecta a los llamamientos a los donantes y la rendición de informes, se propone la siguiente definición actualizada de “contribución multilateral”:

“Por contribución multilateral al PMA se entiende aquella que puede asignarse, sin restricción alguna y a discreción del Programa, a cualquier categoría de programas, incluida la CRI, para la cual el donante acuerde aceptar los informes normalizados sobre los proyectos y los informes presentados a la Junta como prueba suficiente del cumplimiento de sus propios requisitos; una contribución multilateral también puede ser una contribución para cuya asignación el donante determine únicamente la categoría de programas, sin imponer restricción alguna sobre su utilización, que quedará librada a la entera discreción del PMA”.

Asimismo, se recomienda actualizar la definición de “contribución dirigida” de la siguiente manera: “aquella que, a petición del donante, el PMA dedicará a una actividad o a diversas actividades específicas, o bien a una operación o a diversas operaciones específicas, para la cual el donante acuerde aceptar los informes normalizados sobre los proyectos y los informes presentados a la Junta como prueba suficiente del cumplimiento de sus propios requisitos”.

Para introducir cambios, los donantes tienen que poder justificarlos ante las instancias a las que rinden cuentas y explicar las ventajas que se derivarían. Si se lo solicitan, la Secretaría colaborará con cada donante a fin de determinar una estrategia y de facilitar la información y el análisis necesarios para respaldar el cambio de que se trate. El PMA trabajará también con ellos de forma individualizada para lograr una “fórmula de notoriedad pública” adecuada que ponga de relieve el valor de las contribuciones multilaterales.

Un mayor nivel de previsibilidad de las contribuciones y su entrega temprana permiten al PMA planificar la asistencia y ayudar a los beneficiarios de manera más oportuna y eficaz. Lo ideal sería que los donantes previeran unos niveles de financiación de carácter plurianual y general, o bien contrajeran un compromiso continuo de financiación con un proyecto o programa determinado durante cierto período de tiempo. Para los donantes que no pueden ofrecer este nivel de certidumbre acerca de sus contribuciones, se propone celebrar periódicamente deliberaciones oficiosas para que el PMA pueda hacerse una idea de los niveles de financiación con los que es probable que pueda contar, sin que dichos niveles indicativos se consideren vinculantes ni constituyan un compromiso.

Los donantes cuentan con distintos recursos para ofrecer al PMA y pueden aportar contribuciones en efectivo o en especie, en forma de bienes y servicios. Todos los tipos de contribuciones son necesarios, pero por lo general se prefieren las contribuciones puntuales en efectivo porque pueden emplearse de múltiples maneras a fin de aprovechar de la mejor manera posible y en el momento oportuno los alimentos disponibles para los beneficiarios. Sin embargo, el Programa sigue recibiendo con satisfacción las contribuciones en especie, sobre todo las procedentes de nuevos donantes.

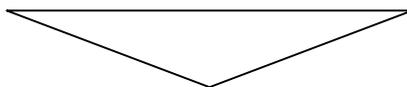


En el marco del examen de los procesos operativos, la Secretaría mantuvo una consulta con los Estados Miembros del PMA acerca de las ventajas adicionales que resultarían de la aplicación de un sistema de financiación del capital de explotación y de acuerdos de establecimiento de depósitos preventivos o de compra anticipada de productos. A este respecto, para poder lograr mayores ventajas se necesita un acuerdo para determinar otras medidas que permitan asegurar el relieve público y constituyan una alternativa al mercado de los sacos, así como para utilizar todas las contribuciones para financiar el capital de explotación.

Actualmente sólo el 5,3% de las contribuciones recibidas por el PMA son íntegramente multilaterales, en efectivo y sin condiciones de uso. Si el PMA contara con recursos más cuantiosos y flexibles, dispondría de mayor capacidad para adquirir con urgencia los alimentos que se necesitan en casos de emergencia, evitar interrupciones del suministro de alimentos, reembolsar la financiación anticipada y proporcionar con mayor eficacia raciones alimentarias regulares a sus beneficiarios. Lo ideal sería que todas las contribuciones fueran de ese tipo; para propiciarlas se recomienda que en el próximo bienio se haga lo posible por conseguir que el 30% de las contribuciones sean multilaterales, sin restricciones y preferiblemente en efectivo.



PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta **ratifica** la estrategia encaminada a conseguir que una mayor proporción de contribuciones responda de manera más eficaz a las necesidades de los beneficiarios, tal como se indica en el documento “La financiación, clave de la eficacia” (WFP/EB.2/2005/5-B), y **pide** a la Secretaría que en su período de sesiones anual de 2006 presente las enmiendas al Reglamento Financiero que se indican a continuación:

- i) que la definición de “contribución multilateral” se actualice de la siguiente manera:

“Por contribución multilateral al PMA se entiende aquella que puede asignarse, sin restricción alguna y a discreción del Programa, a cualquier categoría de programas, incluida la CRI, para la cual el donante acuerde aceptar los informes normalizados sobre los proyectos y los informes presentados a la Junta como prueba suficiente del cumplimiento de sus propios requisitos; una contribución multilateral también puede ser una contribución para cuya asignación el donante determine únicamente la categoría de programas, sin imponer restricción alguna sobre su utilización, que quedará librada a la entera discreción del PMA”.

- y ii) que la definición de “contribución dirigida” se actualice de la siguiente manera:

“aquella que, a petición del donante, el PMA dedicará a una actividad o a diversas actividades específicas, o bien a una operación o a diversas operaciones específicas, para la cual el donante acuerde aceptar los informes normalizados sobre los proyectos y los informes presentados a la Junta como prueba suficiente del cumplimiento de sus propios requisitos”.

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



INTRODUCCIÓN

1. Los Estados Miembros del PMA y la Secretaría buscan maneras de satisfacer todas las necesidades identificadas de los beneficiarios a fin de asegurar la máxima eficacia en el uso de las contribuciones proporcionadas. En el presente documento se identifican oportunidades adicionales de colaboración entre el PMA y los Estados Miembros, a fin de garantizar que las contribuciones se aporten y utilicen de una manera que permita satisfacer con la mayor eficacia posible las necesidades de los beneficiarios.
2. El documento responde asimismo a una solicitud formulada en el período de sesiones anual de 2004 de la Junta Ejecutiva para que la Secretaría facilitase información sobre los principios aplicados al uso de financiación multilateral. En este contexto, hace hincapié en la importancia de las contribuciones multilaterales, que pueden usarse de forma flexible para hacer frente a las necesidades evaluadas, y solicita a los donantes que aporten en esta forma una mayor proporción de sus contribuciones.
3. La Secretaría preparó un documento que se debatió con los miembros de la Junta Ejecutiva en una consulta oficiosa celebrada el 19 de mayo de 2005. El enfoque del documento recibió un apoyo generalizado, pero los miembros pidieron a la Secretaría que expusiera más claramente los objetivos del PMA en un documento final para su aprobación.

Cómo lograr la mayor eficacia posible de las contribuciones

4. Como se señaló en el documento “Nuevas asociaciones para responder a las nuevas necesidades – Ampliación de la base de donantes del PMA” (WFP/EB.3/2004/4-C), el objetivo del PMA es satisfacer la totalidad de las necesidades de los programas y operaciones aprobados por la Junta y el Director General de la FAO y por el Director Ejecutivo del PMA en el caso de las operaciones de emergencia (OEM). Para ello habrá que mantener el apoyo de los donantes existentes, atraer a nuevos donantes del sector público y privado, y diversificar las relaciones con los donantes actuales.
5. Los donantes cuentan con distintos recursos que ofrecer al PMA y pueden aportar contribuciones en efectivo o en especie en forma de bienes y servicios. Para satisfacer las necesidades cada vez mayores, se necesita de todo tipo de contribución, pero, al tratar de lograr que los recursos sean más flexibles, es importante recordar que el PMA necesita todos sus recursos actuales y más para atender las necesidades evaluadas de los beneficiarios, para cuya satisfacción se aprobó la asignación de fondos.
6. La contribución ideal es aquella que es multilateral y predecible, se aporta a principios del año fiscal del donante, sin imponer condiciones de uso, y preferiblemente en efectivo. La aportación de una mayor proporción de contribuciones de este tipo permitiría al PMA lograr una mayor eficacia en la distribución oportuna de ayuda alimentaria a sus beneficiarios.
7. En 2004, sólo el 5,3% de las contribuciones al PMA fueron íntegramente multilaterales, en efectivo y sin condiciones específicas respecto de cuándo y dónde debían utilizarse. A fin de que el PMA actúe con mayor eficacia, se recomienda que en el próximo bienio se haga lo posible para conseguir que el 30% de las contribuciones se aporten en forma multilateral, sin condiciones adicionales y preferiblemente en efectivo.



CONTRIBUCIONES EN EFECTIVO EN 2004		
	Dólares EE.UU.	Porcentaje del total del efectivo
Total de contribuciones en efectivo	1 134 032 081	100,00
Contribuciones multilaterales en efectivo	247 719 985	21,84
Desglose de las contribuciones multilaterales en efectivo:		
condicionadas a la compra de productos en el país donante	49 521 600	4,37
condicionadas a la compra de productos en los países en desarrollo	102 870 934	9,07
condicionadas a la utilización de productos que no contengan OMG*	830 787	0,07
dirigidas a determinadas actividades operacionales	32 326 260	2,85
dirigidas a fondos fiduciarios	2 510 134	0,22
sin ninguna condición	59 660 270	5,26

* Organismo modificado genéticamente

8. Ya se han visto señales alentadoras de la disposición de los donantes a realizar ajustes en las modalidades de aportación de sus contribuciones cuando esto sea posible y las ventajas derivadas sean claras. Por ejemplo:

- El PMA ha llegado a un acuerdo, en principio, con algunos donantes que aportan contribuciones en especie y ha adoptado, con carácter experimental, las medidas técnicas necesarias para efectuar compras anticipadas de productos reembolsables con cargo a las contribuciones en especie previstas.
- El mayor donante del PMA ha comenzado a establecer depósitos preventivos de productos en el extranjero, lo que reduce notablemente los plazos de entrega de alimentos a los proyectos en casos de necesidad inmediata y amplía así la gama de instrumentos disponibles para la intervención rápida en situaciones de urgencia.
- Varios países donantes han comenzado a proporcionar la totalidad o parte de sus contribuciones en efectivo para la compra local y regional de productos, según corresponda.
- Varios donantes han expresado la voluntad de revisar sus condiciones en materia de mercado de los sacos con miras a responder mejor a las necesidades mediante el sistema de financiación del capital de explotación.
- En 2005, varios donantes han hecho sus contribuciones al comienzo de sus respectivos años fiscales, lo que ayuda al PMA a garantizar la regularidad de la cadena de suministro de alimentos para las operaciones que lo requieren.
- Varios donantes han apoyado el establecimiento de acuerdos de hermanamiento, lo que propiciaría la disposición de una cantidad de alimentos mucho mayor para hacer frente a las necesidades de los beneficiarios.²

² Para más información sobre las ventajas y los criterios de los acuerdos de hermanamiento, véase el documento titulado "Nuevas asociaciones para responder a las nuevas necesidades — Ampliación de la base de donantes del PMA" (WFP/EB.3/2004/4-C).



9. Para introducir cambios, los donantes tienen que poder justificarlos ante las instancias a las que rinden cuentas y explicar las ventajas que se derivarían. El PMA colaborará con cada donante a fin de determinar oportunidades de avance, formular una estrategia adecuada y ofrecer los servicios de análisis, información y apoyo que se requieren del PMA. La mejora de la eficiencia y la eficacia se demostrarán en el contexto de la gestión basada en los resultados y de los informes sobre los resultados logrados en el marco de los nuevos procesos operativos.

CONTRIBUCIONES MULTILATERALES

Ventajas de las contribuciones multilaterales

10. Aportar una contribución multilateral es la mejor manera de garantizar que su valor se eleve al máximo. De hecho, este tipo de contribución permite al PMA asignar los recursos en el lugar y en el momento en los que más se necesitan, de conformidad con el marco normativo fijado por la Junta. Gracias a su amplia experiencia en evaluación de las necesidades, su visión general de las necesidades mundiales, su conocimiento de los mercados internacionales de alimentos y su experiencia en transporte y logística, el PMA se encuentra en una posición estratégica adecuada para tomar decisiones oportunas y fundamentadas que garanticen el uso más eficiente de una contribución.
11. Actualmente, la mayor parte de las asignaciones a una u otra OEM no se determinan por decisión del PMA. Por consiguiente, ha disminuido la flexibilidad y, en ocasiones, se han destinado fondos insuficientes a situaciones de urgencia, aunque algunos donantes tratan de apoyar una gran variedad de operaciones o de prestar especial atención a las “emergencias olvidadas”.³ Se pide a los donantes que aporten al PMA más contribuciones multilaterales, o que una mayor proporción de sus contribuciones sea de este tipo, con objeto de aumentar la flexibilidad en las asignaciones para equilibrar más eficazmente la utilización de los recursos a nivel de las diferentes operaciones.
12. Otra ventaja de la financiación multilateral es que acrecienta la flexibilidad y la eficiencia de las operaciones del PMA. La financiación multilateral, una vez comprometida, puede aplicarse sin dilación a diferentes situaciones para intervenir rápidamente ante una emergencia o evitar la interrupción del suministro. Tales ventajas aumentan sustancialmente si la contribución multilateral es multianual, se anuncia a principios del año fiscal del donante y se proporciona como contribución en efectivo no vinculada. Además, los fondos multilaterales permiten al PMA destinar recursos vitales a sus actividades de desarrollo y satisfacer las necesidades de los componentes de las operaciones regionales para los cuales no se han movilizadofondos suficientes.

³ Por ejemplo, se proporciona una generosa ayuda a Liberia, que ha recibido relativamente más ayuda que Guinea y Sierra Leona, donde se registran necesidades de ayuda humanitaria igualmente críticas.



Ejemplos de la eficacia de la financiación multilateral

- Cuando la tormenta tropical Jeanne asoló Haití en 2004, se utilizaron rápidamente fondos multilaterales para comprar el pan disponible en el lugar para las víctimas de las inundaciones de Gonaïves que habían perdido su hogar.
- Recientemente el suministro de alimentos del PMA para los refugiados de Kenya sufrió una seria interrupción en el marco de su operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR). Gracias a una contribución multilateral en efectivo, el Programa pudo facilitar asistencia con regularidad a 200.000 refugiados hasta que se confirmara la aportación de nuevas contribuciones.
- Las operaciones de poca envergadura, como la operación de socorro a los refugiados de Myanmar y la operación para los refugiados de Namibia, dependen en casi el 100% de los fondos multilaterales.
- Actualmente se están utilizando contribuciones multilaterales para el establecimiento de depósitos preventivos de alimentos en pro del programa de alimentación escolar en el Yemen. El suministro oportuno y periódico de productos es fundamental para el éxito de los programas de alimentación escolar.

Definiciones

13. Los donantes que proporcionan actualmente contribuciones multilaterales casi siempre piden al PMA que las destine a una categoría determinada de programa. En 2004, el 50% de los fondos se facilitaron para actividades de desarrollo, el 10% para OEM y el 14% para OPSR; el saldo restante se destinó a operaciones especiales (OE), la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI) y el Fondo General.
14. Si los donantes pudieran aportar al menos una parte de sus contribuciones a una categoría de programa con carácter multilateral, dejando al PMA decidir el destino de la contribución entre los programas incluidos en dicha categoría, se obtendrían ventajas en cuanto a flexibilidad de asignación y eficiencia. En consonancia con esto y reconociendo que la definición actual está desfasada con la práctica en lo que respecta a los llamamientos a los donantes y las necesidades de rendición de informes, se propone una actualización de la definición de la expresión “**contribución multilateral**”.⁴
15. La definición actual de contribución multilateral al PMA es la siguiente:

“... aquella respecto de la cual el PMA determina el programa en el país o las actividades del PMA en los cuales se utilizará la contribución y la manera en que ésta se empleará; o una contribución efectuada como respuesta a un llamamiento amplio para el cual el PMA determina, en el ámbito del llamamiento en cuestión, el programa en el país o las actividades del PMA en los cuales se utilizará la contribución y la manera en que ésta se empleará. En estos casos, el donante considerará como prueba suficiente del cumplimiento de sus propios requisitos los informes presentados a la Junta.”⁵

⁴ Estas definiciones deberían sustituir las definiciones correspondientes que figuran en el Reglamento Financiero del PMA. Si la Junta aprueba las propuestas contenidas en el presente documento, la Secretaría las presentará al Comité de Finanzas de la FAO y a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

⁵ *Estatuto y Reglamento General del PMA, Reglamento Financiero, Sección I: Definiciones.*



16. Se propone actualizar la definición de contribución multilateral de modo que diga lo siguiente:

“Por contribución multilateral al PMA se entiende aquella que puede asignarse, sin restricción alguna y a discreción del Programa, a cualquier categoría de programas, incluida la CRI, para la cual el donante acuerde aceptar los informes normalizados sobre los proyectos y los informes presentados a la Junta como prueba suficiente del cumplimiento de sus propios requisitos; una contribución multilateral también puede ser una contribución para cuya asignación el donante determine únicamente la categoría de programas, sin imponer restricción alguna sobre su utilización, que quedará librada a la entera discreción del PMA”.

17. En cambio, por contribución multilateral dirigida se entiende actualmente:

“... aquella que no sea una respuesta a un llamamiento efectuado por el PMA para una operación de emergencia concreta y que, a petición del donante, el PMA dedicará a una actividad o diversas actividades específicas emprendidas por el PMA o a un programa o a diversos programas en los países determinados”.⁶

18. En aras de la coherencia y la claridad, se propone la siguiente definición actualizada de contribución dirigida:

“Por contribución dirigida se entiende aquella que, a petición del donante, el PMA dedicará a una actividad o a diversas actividades específicas, o bien a una operación o a diversas operaciones específicas, para la cual el donante acuerde aceptar los informes normalizados sobre los proyectos y los informes presentados a la Junta como prueba suficiente del cumplimiento de sus propios requisitos.”

19. Las definiciones de contribución multilateral y contribución multilateral dirigida deberían distinguirse de las de contribuciones “vinculadas” y “no vinculadas”.⁷ La ayuda “vinculada” se refiere al origen de la asistencia facilitada, no a la flexibilidad respecto de su utilización. Por ejemplo, puede haber contribuciones multilaterales vinculadas.

Utilización de las contribuciones multilaterales

20. En 2004, el PMA recibió 316 millones de dólares EE.UU. en concepto de contribuciones multilaterales (tanto en efectivo como en especie), es decir, el 14% del total de las contribuciones, que ascendió a 2.300 millones de dólares. Prácticamente todas las contribuciones multilaterales se otorgaron para una categoría de programa determinada. El PMA asignó los recursos disponibles a las diferentes operaciones de la categoría de programa especificada, de conformidad con las prioridades expresadas en el Plan Estratégico aprobado por la Junta.

⁶ *Ibidem*, pág. 42.

⁷ Según el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la ayuda vinculada incluye los préstamos o donaciones que están de hecho vinculados a la adquisición de bienes y/o servicios en el país donante y/o en un número restringido de otros países. Véase el documento *Revised Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied ODA* del CAD/OCDE, 1987, París.



21. Las contribuciones multilaterales para el desarrollo se han venido utilizando para apoyar proyectos en países prioritarios, según lo convenido en el tercer período de sesiones ordinario de 2003 de la Junta Ejecutiva.⁸ Actualmente, el 86% de las contribuciones multilaterales del PMA para actividades de desarrollo se están utilizando para apoyar proyectos en países menos adelantados o de bajos ingresos y en países en los que se registra una malnutrición crónica generalizada, conforme a la decisión de la Junta de alcanzar el objetivo del 90% en 2007.
22. En 2004, la casi totalidad de las contribuciones para OEM y OPSR fueron contribuciones dirigidas. Muy pocos fondos multilaterales se pusieron a disposición del PMA para su uso en las categorías de programas de OEM y OPSR. De la financiación total, incluidas las contribuciones dirigidas, sólo el 2,8% de las OEM y el 7% de las OPSR recibieron recursos de fondos multilaterales, a pesar de que estas categorías de programas representaban el 85% del programa de trabajo del PMA
23. Las contribuciones multilaterales se han empleado en operaciones diversas —desde operaciones muy pequeñas hasta operaciones muy visibles y de gran envergadura— sobre todo para la compra de productos básicos; se han empleado en todas las regiones, mayoritariamente en el África subsahariana.
24. Las contribuciones multilaterales destinadas a las categorías de OEM y OPSR normalmente se han usado para:
 - evitar interrupciones inminentes del suministro de alimentos; hasta la reciente introducción de los nuevos procesos operativos, no había ningún otro mecanismo para atajar este problema;
 - dar prioridad a las operaciones destinadas a refugiados o a personas desplazadas internamente (PDI) dado que, a menudo, los beneficiarios dependen totalmente de la ayuda alimentaria del PMA para subsistir y es fundamental que el suministro de alimentos sea ininterrumpido;
 - prestar asistencia en operaciones que hayan recibido pocas contribuciones dirigidas;
 - completar las canastas de productos alimenticios, normalmente mediante la compra local de alimentos distintos de los cereales o de los alimentos básicos, como azúcar y sal; y
 - permitir que las oficinas en los países puedan reembolsar los préstamos tomados de otras operaciones en el mismo país o afrontar necesidades de efectivo impredecibles, como por ejemplo los costos imprevistos ocasionados por la desviación de un envío.
25. Las mejoras recientes de la capacidad analítica del PMA, sobre todo por lo que respecta al análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) y las evaluaciones de las necesidades de urgencia, permiten al Programa tomar decisiones sobre la asignación de los recursos de las contribuciones multilaterales basándose en datos y métodos bien comprensibles.

Principios de asignación de las contribuciones multilaterales

26. Los principios que se indican a continuación se consideran una guía general más bien que una norma fija para la asignación de las contribuciones multilaterales, ya que no tendría sentido solicitar fondos flexibles para luego imponer criterios rígidos para su utilización.

⁸ Resumen de la labor de la Junta Ejecutiva en su tercer período de sesiones ordinario de 2003, párrafos 19 y 20.



27. Si una parte importante de los fondos para OEM y OPSR se recibiera en forma de contribuciones multilaterales, el PMA tendría flexibilidad para asignar los fondos en función de las necesidades; se daría prioridad a las operaciones de ayuda a los beneficiarios que, al menos a corto plazo, dependen en gran medida de los alimentos del PMA y para los cuales las contribuciones dirigidas son insuficientes. Es probable encontrar beneficiarios con estas características entre los grupos siguientes:
- personas gravemente afectadas por situaciones de urgencia “nuevas” en las que otros mecanismos de financiación, como la CRI, no bastan para cubrir las necesidades; en estos casos, las contribuciones multilaterales en efectivo pueden permitir efectuar una intervención temprana mediante compras locales de productos, mientras se movilizan otras donaciones;
 - refugiados y poblaciones de PDI;
 - personas afectadas por situaciones de urgencia de escasa visibilidad y con financiación insuficiente; y
 - personas sin acceso material a otras fuentes de alimentos.
28. Se otorgaría otro nivel de ayuda a los siguientes objetivos:
- evitar interrupciones en la cadena de suministro;
 - distribuir canastas de productos más completas; y
 - hacer frente a gastos imprevistos en circunstancias excepcionales, como por ejemplo los costos que acarrea el desvío de barcos.

Notoriedad y reconocimiento públicos en el caso de las contribuciones multilaterales

29. Para alentar a los donantes a aportar al menos una parte de sus contribuciones a cada categoría de programas en forma de contribuciones multilaterales, el PMA deberá encontrar formas de otorgar a los donantes de aportaciones multilaterales la notoriedad y el reconocimiento públicos apropiados, como ya ocurre con numerosas contribuciones dirigidas para operaciones de gran relieve. Cada donante tiene sus propias prioridades; el PMA trabajará con ellos de forma individualizada para lograr una “fórmula de notoriedad pública” que satisfaga sus necesidades en cuanto al relieve público de las contribuciones multilaterales. Se sugieren las modalidades siguientes:
- En las notas de prensa y los materiales para los medios de comunicación podría hacerse referencia al uso de donaciones multilaterales para una operación determinada y mencionar a los principales donantes de aportaciones multilaterales. Esto ayudaría a dar a conocer a los parlamentarios y al público en general la participación de un donante multilateral, sobre todo en respuesta a las OEM de gran relieve.
 - Asegurarse de que los gobiernos beneficiarios, las oficinas del PMA en los países y las embajadas de los donantes de aportaciones multilaterales estén al tanto de las contribuciones y plantearse la organización de actos y ceremonias especiales en el país beneficiario como reconocimiento de dicha contribución.
30. En el Informe Anual de las Realizaciones se incluirá información sobre las fuentes y los usos de la financiación multilateral. El PMA estaría también dispuesto a estudiar con los donantes otros métodos por los que se pudiera dar notoriedad a sus contribuciones multilaterales.



Contribuciones más predecibles

31. El sistema de financiación del capital de explotación, basado en la previsión de los recursos disponibles para una operación determinada, permitirá al PMA prestar ayuda a los beneficiarios de manera más puntual y eficaz. Actualmente, la previsión por el PMA de las contribuciones se basa en una triangulación consistente en el historial de las contribuciones de cada donante, los acontecimientos o cambios de política que conforman sus actuales perspectivas y los contactos oficiosos con los donantes. El PMA debe mejorar la exactitud de sus pronósticos, que hasta el momento han sido siempre demasiado prudentes.
32. Para que las contribuciones fueran más predecibles, lo ideal sería que incluyeran niveles de financiación de carácter plurianual y general, o bien un compromiso continuo de financiación con un proyecto o programa determinado durante cierto período de tiempo. Por ejemplo, recientemente, un donante ha asumido un compromiso de tres años con la alimentación escolar, que ha contribuido al suministro periódico de raciones y a la prestación de ayuda constante a 500.000 escolares.
33. Es bien sabido que no todos los donantes pueden ofrecer este nivel de certidumbre acerca de sus contribuciones futuras, sobre todo cuando el compromiso es público o por escrito. En la relación con estos donantes, es preferible mantener regularmente conversaciones oficiosas que permitan al PMA comprender la situación y el modo de pensar del donante; el PMA podrá así hacerse una idea de los niveles de financiación con los que contará previsiblemente, lo que resultará útil en el contexto de la financiación del capital de explotación, y se recordará a los donantes que la información que proporcionen sobre el nivel indicativo de su financiación no se pondrá en conocimiento público, no se considerará vinculante y no constituirá un compromiso.

Más contribuciones en efectivo

34. Los donantes tienen distintos recursos que pueden ofrecer al PMA y pueden aportar contribuciones de varias maneras: en efectivo, en bienes y servicios en especie, y en contribuciones para OE gestionadas por el PMA. Todas estas contribuciones son necesarias, pero se prefiere en general que los donantes hagan contribuciones en efectivo oportunas, siempre y cuando tengan capacidad para ello. Como se explica más adelante, el dinero en efectivo puede emplearse de múltiples maneras a fin de aprovechar al máximo los alimentos disponibles con la puntualidad necesaria para satisfacer las necesidades de los beneficiarios.
35. En los últimos años se ha registrado una tendencia ascendente de las donaciones en efectivo destinadas a la compra de productos alimenticios. En 2001, el PMA compró 1,4 millones de toneladas de alimentos, por un costo de 294,3 millones de dólares. En 2004, las compras ascendieron a 2 millones de toneladas, por un importe de 511,4 millones de dólares.⁹ Se prevé un aumento de las contribuciones en efectivo a medida que el PMA reciba donaciones del sector privado.
36. Cuando las contribuciones en efectivo son oportunas, el PMA puede intervenir rápidamente en situaciones de urgencia comprando alimentos que ya estén disponibles en el país o la región. Ello también puede suponer un ahorro en los costos de transporte marítimo y otros costos de transporte, y el dinero ahorrado puede emplearse para ayudar a un mayor número de beneficiarios.

⁹ Estas cifras no incluyen las compras adicionales realizadas en 2004 para la operación en el Iraq.



37. Las contribuciones en efectivo pueden vincularse con contribuciones en especie de un país en desarrollo; este tipo de mecanismo sirve, en muchos casos, para movilizar un volumen de recursos mucho mayor que si esa misma contribución en efectivo se usara para comprar productos en el mercado local o internacional.¹⁰

**Mayor movilización de ayuda alimentaria en Etiopía
mediante las contribuciones en efectivo**

En un reciente estudio de caso, el PMA se ha comprobado que si un donante aporta una contribución en especie por un valor de 3 millones de dólares, sería posible enviar **6.200** toneladas de trigo del país donante a 60.000 personas afectadas por la sequía en Etiopía. Si la misma contribución se realizara en efectivo y se usara para comprar alimentos en el mercado local, sería posible comprar **7.760** toneladas de trigo para 73.000 personas. Si el mismo dinero se “vinculara” con una contribución en especie, podría usarse para obtener **14.080** toneladas de trigo, más del doble que la donación en especie, lo cual permitiría al PMA prestar asistencia a 133.500 personas.

38. Un reciente informe de la OCDE puso de manifiesto que la eficacia en función de los costos de las compras locales es muy variable y que depende de las circunstancias en las que se realizan dichas compras y de los productos de que se trate.¹¹ La Dependencia de Análisis Económicos está también realizando un examen analítico de las compras locales de alimentos del PMA.¹²
39. En la práctica, la eficiencia y eficacia de las compras locales en efectivo varía enormemente de un mercado a otro, y de un año a otro. En vista de ello, el enfoque preferido por el PMA, a menos que un donante proponga de forma específica otra cosa, es llevar a cabo un análisis de las repercusiones que conllevan distintas situaciones, a fin de hallar el mejor modo de proceder en el futuro, de entre las siguientes opciones:
- comprar en el país beneficiario;
 - comprar en un país vecino donde los mercados tengan mayor capacidad;
 - establecer un vínculo con una contribución en productos adecuada de un país en desarrollo donante;
 - comprar en el país donante, o en la Unión Europea, en el caso de que el donante sea un Estado Miembro de la Unión; y
 - comprar mediante licitaciones internacionales.
40. A medida que aumenten las contribuciones en efectivo, es posible que el PMA deba plantearse el hecho de que existen ciertos límites en cuanto al volumen de los productos que pueden comprarse en un determinado mercado local o regional. Las compras en gran escala podrían ejercer una presión al alza significativa en los precios, lo cual perjudicaría a los consumidores pobres; esto es más probable que suceda en mercados pequeños o en períodos en que la oferta es limitada. También hay que tener en cuenta que, en

¹⁰ Véase el documento “Nuevas asociaciones para responder a las nuevas necesidades - Ampliación de la base de donantes del PMA”, (WFP/EB.3/2004/4-C).

¹¹ Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE. *The Development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status*, 21 de octubre de 2004.

¹² El departamento de Políticas y Asuntos Exteriores del PMA está preparando un examen analítico de las compras de alimentos locales y triangulares del PMA y su impacto en las operaciones del PMA y en las economías locales.



determinadas circunstancias, la compra local de los productos puede resultar más cara que su importación, aun incluyendo los costos de transporte. Asimismo, el PMA debe tener siempre en cuenta la fiabilidad que ofrecen los proveedores para entregar grandes cantidades puntualmente.

41. Las donaciones multilaterales adicionales en especie, especialmente las destinadas a los programas en los países, pueden brindar muchas de las ventajas que aportan las donaciones en efectivo pues permiten, esencialmente, que el PMA establezca depósitos preventivos de recursos. Históricamente, uno de los mecanismos más eficaces con que cuenta el PMA para hacer frente a las situaciones de urgencia consiste en tomar prestados productos de sus propias reservas o de los depósitos nacionales con cargo a las donaciones en especie previstas. Negociar nuevas donaciones en efectivo suele llevar semanas e incluso meses. Por ejemplo, el PMA logró empezar a prestar ayuda alimentaria a las víctimas de Sri Lanka afectadas por el tsunami en el Océano Índico en un plazo de 48 horas recurriendo a las donaciones en especie que se habían suministrado anteriormente para el programa de desarrollo en el país. De igual modo, la primera carga de alimentos importante que llegó a Indonesia procedía de una donación en especie destinada a otras operaciones y transportada en uno de los 40 a 50 buques de carga que transitan por el mar por cuenta del PMA en un momento determinado. El tomar prestados productos de las reservas del Programa o de los depósitos nacionales permite dar una respuesta extremadamente rápida ya que no hace falta convocar licitaciones y, por lo general, los alimentos se encuentran más cerca del lugar en que se van a utilizar.
42. Con respecto a las contribuciones en efectivo, es importante recordar que se necesita un cierto lapso de tiempo para adquirir y transportar los productos, incluso a escala local o regional, por lo que es fundamental que éstos se reciban oportunamente a fin de atender las necesidades con mayor eficacia.

Contribuciones más flexibles

43. En el marco del examen de los procesos operativos, el PMA mantuvo una consulta con los Estados Miembros acerca de las ventajas adicionales que resultarían de la aplicación de un sistema de financiación del capital de explotación y de los acuerdos de establecimiento de depósitos preventivos o de compra anticipada. Se han alcanzado logros notables, aunque las condiciones impuestas a las contribuciones de los donantes dificultan la ejecución plena y la consecución de logros adicionales. En los siguientes párrafos se dan ejemplos de las condiciones impuestas, así como de las opciones en las que se tienen en cuenta las necesidades de los donantes.
44. **Propuestas de financiación.** Antes de confirmar una contribución, algunos donantes solicitan propuestas de financiación en las que se indique el producto que se comprará y entregará con su contribución, así como los costos conexos. Muchos donantes solicitan estas propuestas para las contribuciones dirigidas; otros las solicitan también para las contribuciones multilaterales. Además de la carga de trabajo administrativo que esto representa, el hecho de exigir propuestas de financiación limita la flexibilidad necesaria para comprar productos recurriendo al sistema de financiación del capital de explotación, ya que los productos se compran basándose en la contribución prevista, antes de que ésta se haya confirmado.
45. No deberían exigirse propuestas de financiación para las contribuciones multilaterales. En el caso de las contribuciones dirigidas, una alternativa a las propuestas de financiación que implican un desglose detallado de los costos —los cuales inevitablemente cambian— es proporcionar a los donantes, antes de que se confirme la contribución, una estimación general del volumen de alimentos que el PMA puede proporcionar con dicha contribución.



46. Dado que algunos donantes emplean la propuesta de financiación principalmente para hacer un seguimiento de los compromisos adquiridos en virtud del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA) después de confirmar la contribución, el PMA podría ayudarlos en esta tarea facilitándoles información sobre el volumen efectivo de los productos cargados y expedidos después de la transacción, de conformidad con el calendario de rendición de informes previstos por el CAA.
47. **Marcado de los sacos.** Algunos donantes consideran la práctica de marcar los sacos como un importante medio para lograr notoriedad pública, pero otros le otorgan escasa o ninguna importancia. La condición de marcar los sacos, no obstante, impide que la contribución se emplee para financiar el capital de explotación, ya que limita el reembolso a un único donante.
48. Al estudiar la posibilidad de que haya cierta flexibilidad en cuanto al marcado de los sacos, el PMA tendrá que tratar el asunto con cada donante individualmente en lugar de buscar un enfoque normalizado. Habrá casos en los que el deseo del donante de marcar los sacos no constituirá una limitación importante, y otros en los que sí. Cuando exista tal limitación, el PMA concebirá una solución técnica, como ponerle fundas a los sacos, lo cual facilitará que quienes lo necesiten logren notoriedad pública sin plantear un problema de incompatibilidad con el examen de los procesos operativos. Por otra parte, el PMA estudiará otra fórmula de notoriedad pública, que podría comprender uno o varios de los siguientes componentes:
- comunicados de prensa, sesiones informativas para los medios de comunicación, sitios Web, ceremonias oficiales de entrega de la contribución y colocación de banderas en los lugares de distribución;
 - identificación del donante mediante etiquetas adheridas a los sacos de alimentos, sobre todo en los actos en los que participen los medios de comunicación y en las ceremonias de entrega; y
 - marcado de los sacos de modo que se indique la identidad de todos los donantes que han contribuido a una operación determinada.
49. **Compra en un lugar determinado.** Algunos donantes solicitan también que sus contribuciones se empleen para comprar en un país determinado, sobre todo en el país beneficiario, lo que supone un obstáculo a la hora de usar tales contribuciones en el marco de la cuenta de efectivo para financiar el capital de explotación de los proyectos. Al especificar dónde deben comprarse los productos se reduce la flexibilidad y se aumenta el riesgo que entraña el uso de la cuenta.¹³
50. El PMA propone que no sean los donantes los que especifiquen un lugar de compra al hacer una contribución, sino que se lleve a cabo un análisis detenido de la forma más eficaz de utilizar las contribuciones en efectivo.
51. **Fecha límite de validez del compromiso.** Muchos donantes exigen al PMA que use sus contribuciones antes de una fecha límite. A medida que el PMA planifica su cadena de suministro de alimentos y coordina la llegada de las múltiples contribuciones, un plazo breve puede resultar inviable o provocar una utilización ineficiente de los recursos. A fin de sacar el mayor provecho a una contribución, coordinarla con otras contribuciones en efectivo o en especie y asegurar que las compras se realicen en el momento necesario, o cuando los precios son más bajos, es importante que haya flexibilidad en cuanto a cuándo

¹³ “Examen de los procesos operativos: cumplimiento de las condiciones impuestas por los donantes y financiación del capital de explotación”, 7 de diciembre de 2004.



utilizar la contribución. Los requisitos sobre la fecha escogida para utilizar una contribución pueden hacer que sea difícil, si no imposible, utilizarla para reembolsar la CRI, el Fondo Rotatorio Central para Emergencias, o utilizarla en forma de cuenta de efectivo para proyectos, en el contexto del sistema de financiación del capital de explotación.

52. Se anima a los donantes a que tomen medidas destinadas a suprimir los plazos establecidos para la utilización de una contribución. En caso de no ser posible, los donantes tal vez deseen considerar la petición de que la fecha límite de validez de sus compromisos coincida con el final de la operación.

Objetivo de aumentar la flexibilidad de la financiación

53. El objetivo del PMA es financiar todos sus programas y operaciones aprobados. Lo ideal sería satisfacer todas las necesidades mediante contribuciones multilaterales, predecibles y flexibles para que el PMA pueda planificar y asignar las contribuciones en función de las necesidades evaluadas.
54. Actualmente sólo el 5,3% de las contribuciones al PMA son íntegramente multilaterales, en efectivo y sin condiciones de uso, como puedan ser el marcado de los sacos, los lugares de compra y las fechas de utilización. En el plano operacional, la imposición de múltiples condiciones a las contribuciones dirigidas múltiples dificulta considerablemente la gestión de las cadenas de suministro y la entrega oportuna de raciones periódicas a las personas que lo necesitan.
55. El suministro, a principios del año fiscal del donante, de un mayor volumen de recursos en efectivo utilizables con flexibilidad permitiría al PMA planificar la utilización de sus recursos con mayor eficacia en todas las categorías de programas, adquirir alimentos con urgencia cuando se necesitan para responder a emergencias, evitar interrupciones del suministro de alimentos, reembolsar préstamos en efectivo del Fondo Rotatorio Central para Emergencias y la CRI, reducir el riesgo derivado de la financiación del capital de explotación y garantizar una canasta de alimentos diaria equilibrada para sus beneficiarios.
56. En vista de lo que antecede y del hecho de que unos recursos flexibles multilaterales aumentarían la capacidad del PMA de satisfacer a tiempo las necesidades, se recomienda que en el próximo bienio se intente conseguir que las contribuciones multilaterales, sin restricciones adicionales y preferiblemente en efectivo, lleguen al 30%. Se insta a todos los donantes a que hagan todo lo posible y cuanto antes a este respecto.



LISTA DE SIGLAS

CAA	Convenio sobre la Ayuda Alimentaria
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDD	Dirección de Relaciones con los Donantes
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OE	Operaciones especiales
OEM	Operación de emergencia
OPSR	Operaciones prolongadas de socorro y recuperación
PDI	Persona desplazada internamente
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

