

**ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA VENTAJA
COMPARATIVA Y DE LAS FORTALEZAS Y
DEBILIDADES DEL PMA**



CONSULTA OFICIOSA

17 de diciembre de 2007

Programa Mundial de Alimentos
Roma, Italia

I. ANTECEDENTES

II. VENTAJA COMPARATIVA DEL PMA

A. Presencia sobre el terreno hasta en las regiones más aisladas y amplia red sobre el terreno

- Presencia sobre el terreno hasta en las regiones más aisladas y cobertura mundial
- Amplia red de asociados sobre el terreno
- Función de otros asociados y actores
- Fortalezas y debilidades

B. Intervenciones de emergencia rápidas y eficaces, incluidas las de gran envergadura

- Liderazgo reconocido en la esfera de las intervenciones de emergencia
- Liderazgo en logística para la ayuda humanitaria y tecnología de la información y las comunicaciones para los casos de emergencia al servicio de las Naciones Unidas
- Liderazgo en materia de evaluación y orientación de la ayuda
- Función de los otros asociados y actores
- Fortalezas y debilidades

C. Papel excepcional en la prevención de catástrofes y la adaptación al cambio climático

- Larga experiencia adquirida en la creación de capacidades de resistencia a las crisis de origen climático
- Reducción del riesgo de catástrofes, preparación para la pronta intervención y capacidad de respuesta
- Soluciones innovadoras para reducir la vulnerabilidad a los riesgos derivados del clima
- Función de los otros asociados y actores
- Fortalezas y debilidades

D. Larga experiencia y notable competencia a nivel operacional y político en cuestiones relacionadas con el hambre

- Profunda comprensión de los problemas del hambre y de su impacto
- Conocimiento profundo de las personas pobres que padecen hambre
- Experiencia adquirida a través de una amplia gama de programas

- Función de los otros asociados y actores
 - Fortalezas y debilidades
- E. Fortalecimiento de las capacidades a través de las compras de bienes y servicios locales**
- Conocimiento de los medios de subsistencia de los agricultores en pequeña escala
 - Conocimiento del papel de los mercados y de cómo las crisis pueden afectar a su funcionamiento
 - La evolución de la estructura financiera permite promover cada vez más los mercados locales
 - Función de los otros asociados y actores
 - Fortalezas y debilidades
- F. Programas que pueden generar un importante impacto en materia de género**
- Métodos que promueven verdaderamente el empoderamiento de la mujer
 - Programas que favorecen la igualdad de género
 - Función de los otros asociados y actores
 - Fortalezas y debilidades
 - Iniciativas internas del PMA para la igualdad de género
- G. Importancia del impacto de la actividad de promoción y potencial de sensibilización**
- Detección temprana de los problemas
 - Movilización de intervenciones a nivel internacional
 - Función de los otros asociados y actores
 - Fortalezas y debilidades
- H. Red integrada de fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas**
- Integración en un enfoque de equipo de las Naciones Unidas
 - Credibilidad y relaciones de confianza con los gobiernos y las autoridades locales
 - Función de los otros asociados y actores
 - Fortalezas y debilidades
- I. Estructura de costos ligera y basada en los programas**
- Gastos generales bajos

- Sólido sistema de rendición de cuentas y transparencia
- Numerosas economías de escala
- Función de los otros asociados y actores
- Fortalezas y debilidades

III. OTRAS ESFERAS DE IMPORTANCIA

A. Asistencia técnica, asesoramiento sobre políticas a los países y fortalecimiento de las capacidades nacionales

- Actividades del PMA
- Función de los otros asociados y actores
- Fortalezas y debilidades

B. Instrumentos y cuestiones no relacionados con la ayuda alimentaria

- Actividades del PMA
- Función de los otros asociados y actores
- Fortalezas y debilidades

C. Normas y criterios relacionados con el problema del hambre

- Actividades del PMA
- Función de los otros asociados y actores
- Fortalezas y debilidades

D. Seguridad alimentaria y producción y mercados agrícolas

- Actividades del PMA
- Función de los otros asociados y actores
- Fortalezas y debilidades

E. Temas de salud y saneamiento relacionados con el hambre

- Actividades del PMA
- Función de los otros asociados y actores
- Fortalezas y debilidades

F. Objetivos de la Iniciativa Educación para Todos (ODM 2, ODM 3 Meta 4)

- Actividades del PMA
- Función de los otros asociados y actores
- Fortalezas y debilidades

G. Redes de protección social para las poblaciones pobres que padecen hambre

- Actividades del PMA
- Función de los otros asociados y actores
- Fortalezas y debilidades

I. ANTECEDENTES

1. En el contexto de la formulación de su estrategia para el futuro, es importante que el PMA analice detenidamente tanto su ventaja comparativa como sus fortalezas y debilidades. Ello le permitirá comprender en qué condiciones se encuentra en relación con los objetivos que se propone alcanzar, y los tipos de asociaciones que debe crear. Dicho análisis representa el complemento natural de las dos notas informativas sobre el Plan Estratégico (relativas al contexto externo y los instrumentos y métodos del PMA para combatir el hambre) examinadas por los miembros del PMA en agosto y octubre de 2007.
2. Esta nota informativa presenta los principales componentes de la ventaja comparativa del PMA, y evalúa sus fortalezas y debilidades respecto de cada uno de esos componentes (Sección II), tomando en cuenta lo que puedan estar llevando a cabo los asociados y otros actores. Asimismo, aborda otras esferas de particular importancia en la lucha contra el hambre en las cuales no corresponde a la Organización desempeñar un papel de dirección dado que otros actores se encuentran en mejores condiciones para ello (Sección III).
3. El presente análisis se realizó sobre la base de la experiencia del PMA. Las fuentes primarias utilizadas fueron los informes de evaluación temática y por países, tanto internos como externos, del período 2004-2007. No obstante, cabe destacar que en algunos casos las fortalezas y debilidades concretas reflejan en gran medida qué es lo que ha logrado atraer financiaciones especiales y lo que no, más que lo que debería constituir las verdaderas fortalezas del PMA. Por lo tanto, el análisis debe considerarse un importante aporte para la determinación de los Objetivos Estratégicos y las metas del Programa.

II. VENTAJA COMPARATIVA DEL PMA

4. El análisis que se presenta a continuación destaca las esferas fundamentales en las que el PMA puede demostrar una clara ventaja comparativa como organización. La teoría de la ventaja comparativa implica que los bienes y servicios siempre deberían ser entregados por la organización que se encuentra en mejores condiciones para llevar a cabo esa tarea del modo más eficiente. A menudo se la vincula con las fortalezas y debilidades, pero no son lo mismo. En algunos casos, la ventaja comparativa del PMA probablemente sea absoluta e irrefutable. En otros, es probable que tenga una ventaja comparativa en un determinado campo debido principalmente a que no hay otros actores o actores que se encuentren en mejores condiciones para realizar la labor. Algunas ventajas comparativas son inherentes, pero muchas otras han sido adquiridas (por ejemplo, la relacionada con el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad).

A. Presencia sobre el terreno hasta en las regiones más aisladas y amplia red sobre el terreno

5. El PMA tiene una arraigada y amplia presencia sobre el terreno que supera la de otros organismos internacionales y sin duda constituye un componente clave de su ventaja comparativa. No está de más insistir en la importancia que tiene para la organización y destacar que es una de las características que distinguen al PMA.
6. *Presencia sobre el terreno hasta en las regiones más aisladas y cobertura mundial.* El PMA realiza actividades en seis regiones (76 países): Asia (ODB – 14 países, 69 suboficinas); Oriente Medio, Asia central y Europa oriental (ODC – 13 países, 17 suboficinas); África occidental (ODD/Y – 19 países, 53 suboficinas); África oriental, central y meridional (ODJ/K – 19 países, 32 + 63 suboficinas), América Latina y el Caribe (ODP – 10 países, 35 suboficinas); y el Sudán (ODS – 34 suboficinas). Los gastos y la distribución del personal siguen la misma lógica, y la gran mayoría se debe a las operaciones sobre el terreno. En 2006, el 92% del personal trabajaba en las oficinas sobre el terreno y sólo el 8% en la Sede de Roma y las oficinas de enlace. Al mismo tiempo, el 93% de los gastos totales del PMA se destinaba a las operaciones sobre el terreno.
7. La presencia sobre el terreno hasta en las regiones más aisladas y la amplia red sobre el terreno tienen importantes repercusiones para la Organización y aquellos para quienes ésta trabaja. En muchas situaciones, el PMA es una de las pocas organizaciones internacionales presentes, y a veces la única. Ello le permite garantizar que la ayuda llegue en el momento oportuno a quienes la necesitan, y lograr una comprensión privilegiada de la situación y las necesidades de las comunidades donde desarrolla su labor. En situaciones de conflicto, posteriores a un conflicto o de fragilidad de las instancias gubernamentales, la presencia del PMA en sí misma contribuye a la protección de las poblaciones desplazadas y vulnerables, mejorando así la seguridad de las personas.
8. Al mismo tiempo, el PMA se expone a riesgos considerables en materia de seguridad, dado que su personal soporta condiciones que muchos otros no aceptarían. Al igual que otros actores mundiales que trabajan en primera línea en las situaciones de crisis humanitarias y de otro tipo, la Organización enfrenta dificultades relativas al personal, en cuanto a la asignación del personal la seguridad y las preocupaciones de sus familias. Uno de los mayores activos del PMA es la determinación y motivación de su personal, formado por más de 10.000 personas dedicadas a la Organización que frecuentemente trabajan en condiciones difíciles de considerable riesgo en materia de seguridad personal. Por ejemplo, en 2006 en Somalia, a pesar de la inseguridad del entorno, aproximadamente 100 miembros del personal trabajaron en 15 suboficinas y oficinas sobre el

terreno para entregar, conjuntamente con sus asociados, 78.000 toneladas de alimentos a 1,4 millones de personas vulnerables.

9. *Amplia red de asociados sobre el terreno.* La amplia presencia del PMA en los países que reciben la ayuda le ha permitido establecer relaciones estrechas con muchos gobiernos y autoridades locales. Dichas relaciones generalmente se corresponden con la presencia de la Organización sobre el terreno, es decir, comúnmente se establecen al nivel regional y a veces incluso al nivel local. En la mayoría de los países, las relaciones se complementan con asociaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG) locales e internacionales, con las que el PMA ha firmado acuerdos a nivel nacional o local.
10. *Función de los otros asociados y actores.* Cuando el PMA entrega alimentos a los centros regionales, la entrega directa a las poblaciones generalmente queda a cargo de las contrapartes gubernamentales o las ONG. Por lo tanto, es fundamental que el PMA cuente con supervisores de la ayuda alimentaria que trabajen en las suboficinas y cubran sus respectivas zonas.
11. Las ONG son fundamentales porque contribuyen a aumentar la amplia presencia con que ya cuenta el PMA sobre el terreno. En 2006, la mitad del volumen de los alimentos entregados por la Organización se distribuyó a través de ONG. El mismo año, casi el 90% de las oficinas del PMA en los países estableció asociaciones operacionales con al menos una ONG. Además de la colaboración con las grandes ONG internacionales que prestan ayuda en la gestión de las intervenciones de gran envergadura, el PMA cuenta con asociaciones con muchas ONG locales pequeñas que maximizan el impacto de las intervenciones al ampliar su alcance a las comunidades remotas y los pequeños grupos de beneficiarios.
12. *Fortalezas y debilidades.* Aunque otras organizaciones trabajan de modo similar, la estructura del PMA es flexible pero difícil de reproducir. Es flexible porque posibilita una presencia sobre el terreno hasta en las regiones más aisladas sobre el terreno, incluso sin tener personal propio en cada ciudad o provincia principal. Permite apoyarse en los asociados para ampliar las intervenciones rápidamente cuando ocurre una crisis y también retirarse cuando la situación se normaliza. Es muy difícil de reproducir porque estas relaciones generalmente se construyen con el correr de los años. Además, dos asociados a menudo tardan años en conocerse bien, comprender las fortalezas y debilidades de cada uno y desarrollar una complementariedad plena.
13. Por lo tanto, las redes que ha creado el PMA sobre el terreno constituyen una de sus principales fortalezas. Gracias a esas redes, su capacidad para intervenir va mucho más allá de su propia capacidad. Proporcionan una plataforma lista para ser utilizada cuando sucede una catástrofe, pero también constituyen una invaluable fuente de información sobre la

situación de las poblaciones más vulnerables. Ambos aspectos fortalecen la capacidad del PMA para intervenir de modo eficaz ante casos de crisis.

14. El informe de la evaluación de la operación realizada a raíz del tsunami demuestra cuán útiles pueden resultar las redes de asociaciones como las del PMA y cómo la falta de ellas puede limitar su capacidad para intervenir. Por un lado, la Organización tardó meses en elaborar un programa de distribución sistemática de alimentos en Indonesia, en parte debido a las limitaciones en la capacidad de algunos de los asociados participantes en la ejecución, con la mayoría de los cuales no se había trabajado anteriormente, y al hecho de que el PMA no tenía presencia propia sobre el terreno en Aceh. Por otro lado, Sri Lanka ya contaba con cierta capacidad cuando sucedió la catástrofe (el Gobierno se hizo cargo de la dirección de las operaciones y el PMA ya estaba llevando a cabo una operación prolongada de socorro y recuperación [OPSR]), lo cual permitió intervenir con mayor rapidez.
15. Aunque existe consenso sobre la importancia de una presencia amplia sobre el terreno, el PMA procura continuamente lograr el equilibrio entre una presencia amplia en cuanto al número de países y al alcance de su labor en cada uno de ellos. Se están analizando formas de aprovechar mejor la labor de los despachos regionales y maneras creativas de mantener la presencia en los países sin necesidad de contar con una oficina propiamente dicha. El establecimiento de oficinas conjuntas en el marco del proceso de reforma de las Naciones Unidas presenta importantes oportunidades en este sentido, ya que puede contribuir a mantener el alcance actual de las operaciones del PMA y, a la vez, concentrar aún más sus limitados recursos en las zonas donde las necesidades son mayores.

B. Intervenciones de emergencia rápidas y eficaces, incluidas las de gran envergadura

16. Gran parte de la reputación del PMA se funda en su incomparable capacidad para intervenir con rapidez y eficacia en las situaciones de crisis, y para llevar a cabo intervenciones en gran escala. Estas capacidades son adquiridas pero constituyen elementos básicos de la ventaja comparativa del PMA, y se reconocen ampliamente como tales.
17. *Liderazgo reconocido en la esfera de las intervenciones de emergencia.* En muchas ocasiones ha quedado demostrada la capacidad de intervención del PMA en casos de emergencia, cuando se debe actuar rápidamente y en gran escala. Tal fue el caso en 2004 y 2005, cuando sucedieron varias catástrofes en poco tiempo: fuertes terremotos en el Irán y el Pakistán, la crisis humanitarias en Darfur, el tsunami e importantes sequías en el Níger y África meridional. En el verano de 2006, se puso a prueba nuevamente la capacidad de intervención rápida del PMA cuando estalló la crisis en el Líbano. En pocos días, se envió un equipo para evaluar las necesidades en

materia de alimentos, logística y seguridad, al tiempo que el despacho regional rápidamente realizó una evaluación de la disponibilidad y el suministro de alimentos en el país. Se convocó a los módulos de acción agrupada de las Naciones Unidas a fin de facilitar la prestación de socorro humanitario en las zonas más afectadas. El PMA inició tres operaciones especiales. Inmediatamente se obtuvieron recursos para la adquisición de alimentos en la región, mediante las asignaciones provenientes de la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI) y el Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF). El PMA se ocupó de garantizar el acceso a los beneficiarios a través de una cadena de suministro neutral a cargo de las Naciones Unidas con entregas de ayuda humanitaria coordinadas. Para el final de la operación, el PMA había prestado ayuda a 824.000 personas afectadas por el conflicto en el Líbano y Siria, un 49% más que la cifra prevista.

18. Algunas de las operaciones de mayor envergadura del PMA tienen lugar en emergencias complejas ocasionadas por una combinación de factores tales como conflictos, sequías, deterioro económico, etc. Este tipo de emergencias frecuentemente implican elevadas cifras de refugiados o personas desplazadas internamente (PDI), que constituyen dos de las categorías más vulnerables que a menudo tienen dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, por ejemplo, las necesidades de alimentación. El PMA proporciona asistencia alimentaria a refugiados o PDI en diferentes contextos, como el Sudán y el Chad. Además, complementa la labor de los asociados mediante servicios logísticos básicos y otros recursos necesarios en los casos de emergencia.
19. El PMA brinda apoyo a las iniciativas de recuperación y reconstrucción que emprenden las personas, las comunidades y los países después de una emergencia. Con dicho propósito, contribuye al retorno de los refugiados y PDI a sus hogares y al restablecimiento de los medios de subsistencia de las comunidades que se están en fase de recuperación, favoreciendo así la seguridad de las personas. Para ello a menudo se necesario también reconstruir los sistemas de distribución de alimentos y la infraestructura de los servicios comunitarios, a fin de que los mercados vuelvan gradualmente a funcionar y los beneficiarios puedan volver a satisfacer sus necesidades por sí mismos.
20. *Liderazgo en logística para la ayuda humanitaria y tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para los casos de emergencia al servicio de las Naciones Unidas.* Su capacidad en el plano de la logística permite al PMA ofrecer respuestas oportunas ante las situaciones de emergencia incluso cuando el contexto general de seguridad afecta a las operaciones. Como encargado del módulo de acción agrupada de logística de las Naciones Unidas, el PMA presta servicios a los asociados en esta área. Como responsable de la codirección en la esfera de la TIC para los casos de emergencia, desempeña

un papel clave en la rápida implementación de la infraestructura de comunicaciones necesaria para las operaciones de ayuda humanitaria, gracias a su servicio Foodsat. También es responsable de la custodia del Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas (UNJLC), cuya función es optimizar y complementar las capacidades de los organismos cooperantes en materia de logística dentro de una zona de crisis bien delimitada con objeto de favorecer la operación humanitaria en curso. Asimismo, el PMA administra el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS), que durante las emergencias presta a la comunidad de ayuda humanitaria servicios de transporte aéreo directos, fiables y seguros.

21. *Liderazgo en materia de evaluación y orientación de la ayuda.* Es un hecho reconocido que el PMA ha mejorado la calidad y credibilidad de la evaluación de las necesidades de urgencia en situaciones de crisis. Concretamente, ello es posible gracias al personal especializado, las asociaciones fructíferas y métodos adecuados de evaluación para el análisis de los mercados. La labor de su Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (VAM) le ha permitido desempeñar un papel de liderazgo en materia de evaluación y orientación de la ayuda en muchos países. Conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el PMA realiza evaluaciones de cultivos y suministros de alimentos en las zonas afectadas por las emergencias a fin de prestar asistencia y prepararse para llevar a cabo intervenciones a largo plazo. Además, ambas organizaciones realizan misiones conjuntas de evaluación de cultivos y suministros de alimentos, a pedido de los gobiernos nacionales, con objeto de proporcionar información sobre posibles situaciones de inseguridad alimentaria y las medidas que se debería tomar.
22. *Función de los otros asociados y actores.* En las situaciones de emergencia se necesita la participación de muchos actores para lograr una respuesta eficaz y rápida. Generalmente, los gobiernos nacionales se hacen cargo de la situación mediante la utilización de todos sus recursos y la coordinación de las actividades de los demás actores. Lamentablemente, en ocasiones los gobiernos no cuentan con los recursos y la capacidad suficientes para enfrentar las crisis por sí solos. Los países desarrollados, las instituciones financieras internacionales y, en cierta medida, el sector privado y las fundaciones pueden desempeñar un papel importante en la movilización y el suministro de los recursos necesarios para combatir el hambre. Las organizaciones internacionales y sus asociados, entre ellos el PMA, ayudan a diseñar y llevar a cabo programas orientados a salvar vidas y apoyar los medios de subsistencia.
23. Por ejemplo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) ayuda a movilizar y coordinar una respuesta humanitaria eficaz. La Oficina

del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) contribuye con el suministro de viviendas, alimentos, agua, servicios de saneamiento y atención médica a los refugiados y algunas poblaciones desplazadas, entre ellas, las mujeres, los niños y los ancianos en situaciones de vulnerabilidad. La FAO desempeña un papel fundamental en el restablecimiento de los medios de subsistencia rurales y la seguridad alimentaria, mediante la prestación de asistencia técnica y la coordinación de las operaciones de socorro y rehabilitación en el sector agrícola. La labor del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) comprende intervenciones en las esferas siguientes: vacunación de emergencia; suministro de suplementos de micronutrientes y alimentación terapéutica; suministro de agua potable y servicios de saneamiento; y educación en el situaciones de emergencia, con especial énfasis en las necesidades y los derechos de los niños. En las emergencias, la Organización Mundial de la Salud (OMS) se centra en el aspecto sanitario y lleva a cabo operaciones directas que le permiten salvar vidas, además de ayudar a la recuperación de los sistemas locales de salud.

24. Debido a su constante y presencia sobre el terreno hasta en las regiones más aisladas, las ONG contribuyen a que las intervenciones se adapten al contexto. Facilitan las evaluaciones de las necesidades de urgencia y la selección de beneficiarios, además de la distribución de recursos básicos como alimentos, vivienda, saneamiento, atención médica, semillas, herramientas de trabajo y fertilizantes, y de este modo ayudan a salvar vidas y restablecer los medios de subsistencia. Desempeñan un papel fundamental en las intervenciones comunitarias multisectoriales, especialmente cuando participan ONG locales con un conocimiento profundo de las comunidades.
25. *Fortalezas y debilidades.* El PMA goza de amplio reconocimiento como el organismo mejor preparado para intervenir con rapidez y eficacia en las situaciones de emergencia. Se considera que posee una capacidad incomparable para movilizar importantes volúmenes de alimentos y otros productos en plazos breves, lo cual es ampliamente reconocido por otros organismos y ONG que han contratado sus servicios en materia de logística y tecnología de TIC en recientes situaciones de emergencia. Asimismo, tiene una excepcional capacidad para obtener fondos y ponerlos a disposición de las operaciones, además de emprender intervenciones que se ajustan a la magnitud de la catástrofe que se enfrenta, que a veces es considerable.
26. Una de las principales fortalezas del PMA, no sólo en contextos de emergencia, es su competencia para combinar profundidad de análisis con capacidad de ejecución. Otro aspecto positivo en este contexto es su capacidad para pasar de la asistencia alimentaria de socorro a la realización de actividades más orientadas a la recuperación, lo cual contribuye a reducir el desfase entre los contextos de emergencia y de desarrollo y a

promover la autonomía. En muchos países, el PMA ha demostrado ser un asociado inestimable para los gobiernos en el diseño y la ejecución de programas de redes de protección social eficaces.

27. Los programas del PMA también están pensados para aumentar gradualmente la contribución de los gobiernos nacionales y locales y las comunidades hasta que éstos puedan asumir la plena responsabilidad. Muchos países que eran anteriormente asociados receptores se han hecho cargo ellos mismos de la total responsabilidad de la gestión de sus propios programas. El PMA ha dejado de ejecutar programas de ayuda alimentaria en unos 30 países, como por ejemplo Viet Nam, Marruecos, Botswana y Guyana.
28. A pesar de haber realizado importantes inversiones y mejoras en los últimos años, aún es necesario que el PMA perfeccione las evaluaciones de las necesidades de urgencia. Uno de los análisis realizados al respecto señala que el PMA no hace suficiente hincapié en la supervisión a largo plazo como metodología opuesta a las evaluaciones *ad hoc*. Es necesario aumentar la participación de las poblaciones que sufren inseguridad alimentaria en el proceso de evaluación. Asimismo, el PMA debe mejorar la vinculación entre las evaluaciones de las necesidades y las decisiones tomadas en el marco de los programas, de modo que éstas siempre se basen en el conocimiento generado a partir de las evaluaciones y permitan abordar las necesidades evaluadas. También se ha señalado que en dichas evaluaciones no se realizan comparaciones entre distintos países y situaciones a lo largo del tiempo.
29. Aunque el PMA ha logrado grandes avances en cuanto a contratar y retener a personal cualificado, en el informe de la evaluación de la operación realizada a raíz del tsunami se indican algunas deficiencias relacionadas con el envío de personal a los contextos de emergencias. A pesar de contarse con una lista de personal para las emergencias, se registró cierta falta de cualificaciones adecuadas. El envío de personal de la Sede y otros lugares durante períodos cortos resultó de utilidad, pero también ocasionó un alto nivel de recambio dado que, a la salida de muchos miembros del personal internacional de categoría profesional luego de un período predeterminado, a menudo no se contaba con alguien que tuviera las cualificaciones necesarias para tomar el relevo.
30. También se ha señalado repetidas veces que el PMA no prestaba suficiente atención al fortalecimiento de las capacidades de los asociados en los contextos de emergencia, lo cual era fundamental para lograr un traspaso oportuno y eficaz de las responsabilidades a los asociados en la ejecución. Esto se debe en parte a que, dados los contextos especiales en que se llevan a cabo las operaciones del PMA, a menudo es difícil encontrar las capacidades adecuadas a nivel local. Pero otra causa son sus mecanismos de financiación, que vinculan estrechamente los recursos en efectivo a la

entrega de productos y, por tanto, no favorecen la prestación de servicios no relacionados con la ayuda alimentaria. También cabe destacar que en las operaciones de emergencia (OEM) del PMA no siempre se planifica una estrategia clara de traspaso de responsabilidades, y se dejan de lado asociados fundamentales durante la fase de diseño de las operaciones.

C. Papel excepcional en la prevención de catástrofes y la adaptación al cambio climático

31. El cambio climático es algo que ya se está dando y se prevé que será uno de los desafíos más importantes que tendrá que afrontar el mundo. Para ello se requiere una acción colectiva y una considerable inversión de energía en iniciativas de mitigación y adaptación. El cambio climático es un fenómeno globalizado, pero las comunidades más pobres y vulnerables son las más afectadas ya que dependen de sectores sensibles a los efectos del cambio climático y carecen de la capacidad para adaptarse. Además, el cambio climático amenaza los ecosistemas ya frágiles que son cruciales para la seguridad alimentaria en todo el mundo en desarrollo.
32. El PMA es un organismo de ejecución que está en primera línea en la lucha contra el impacto del cambio climático. Combate el hambre y la indigencia derivadas de crisis humanitarias complejas provocadas por sequías, inundaciones, la degradación de los recursos naturales, la presión demográfica en zonas frágiles, la insuficiencia de la capacidad material, institucional y humana, así como los conflictos políticos. Estas crisis pueden ser causadas o verse agravadas por el cambio climático.
33. *Larga experiencia adquirida en la creación de capacidades de resistencia a las crisis de origen climático.* El PMA presta asistencia humanitaria a millones de hogares y comunidades aquejados por la pobreza y vulnerables en los que la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia se ven amenazados por crisis de origen climático. Algunas intervenciones del PMA, como la plantación de árboles, el establecimiento de estructuras de regulación de aguas y la regeneración de tierras, permiten afrontar los desafíos derivados del cambio climático, tales como la desertificación, la erosión de los suelos, las inundaciones y las sequías, y contribuyen así a crear una capacidad de respuesta y de adaptación a las crisis relacionadas con el clima.
34. Por ejemplo, el proyecto de gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles (MERET), en Etiopía, beneficia a comunidades aquejadas de inseguridad alimentaria en ecosistemas frágiles degradados expuestos a crisis alimentarias derivadas de la sequía. En el proyecto se utilizan los alimentos como incentivo para que la mano de obra contribuya a regenerar la cubierta vegetal, que aumenta la captación de agua del suelo y reduce el riesgo de sequías e inundaciones. Otro ejemplo es el del Sudán, donde en 2006 se plantaron miles de árboles y se construyeron 27 kilómetros de diques de contención de inundaciones. En el

Chad, se construyeron 34.300 metros cuadrados de cuencas de captación de agua, se excavaron 260 pozos, y se rehabilitaron 7.000 metros cuadrados de embalses. En Sierra Leona, se rehabilitaron ene. interior del país 1.300 hectáreas de pantanos y 800 hectáreas de plantaciones de cultivos arbóreos. Efectos semejantes pueden observarse en varios países en los que trabaja el PMA, como Bangladesh o el Perú. En general, las actividades realizadas por el PMA en 2006 contribuyeron a la plantación de 1.083.999 árboles y a la repoblación forestal de 142.519 hectáreas de tierra.

35. *Reducción del riesgo de catástrofes, preparación para la pronta intervención y capacidad de respuesta.* El PMA fomenta las capacidades y protege los medios de subsistencia mediante la promoción de actividades de reducción del riesgo de catástrofes y la mitigación de los efectos de las irregularidades climáticas. Contribuye a fortalecer la preparación y la capacidad de respuesta de los hogares, las comunidades, las instituciones locales y los gobiernos nacionales para hacer frente a fenómenos meteorológicos extremos cada vez más frecuentes e intensos. Entre los ejemplos, cabe señalar los siguientes: 1) la ayuda prestada por el PMA a la Unión Africana para la creación de redes continentales destinadas al análisis de los riesgos que puedan afectar a los medios de subsistencia, la cartografía de la vulnerabilidad, y el seguimiento de la seguridad alimentaria, con especial hincapié en el seguimiento de los efectos del cambio climático y las variaciones climáticas en la productividad agrícola, y 2) el apoyo del PMA a la Red de preparación y respuesta ante emergencias para América Latina y el Caribe (LACERN) de gobiernos asociados, organismos de las Naciones Unidas y ONG.
36. *Soluciones innovadoras para reducir la vulnerabilidad a los riesgos derivados del clima.* El PMA es el asegurador al que pueden recurrir en última instancia las personas pobres que padecen hambre. Sus actividades de gestión de los riesgos meteorológicos antes de que se produzcan las catástrofes le permite cumplir su mandato al mejorar su preparación financiera y operacional para afrontar las emergencias y al reducir eficazmente el riesgo de catástrofes. La competencia del PMA en materia de coordinación de emergencias y su presencia sobre el terreno son decisivas para obtener buenos resultados en esta esfera.
37. Por ejemplo, en 2005, el PMA diseñó el proyecto piloto de seguro contra la sequía en Etiopía para responder a las preocupaciones del Gobierno de Etiopía de quedar atrapado en un ciclo de intervenciones de emergencia interminables, en desmedro de una actividad de gestión de riesgos. Por primera vez el PMA estipuló con AXA RE, una compañía de seguros con sede en París, un contrato de derivados vinculado con la ayuda humanitaria. El contrato disponía el desembolso automático de un importe máximo de 7,1 millones de dólares EE.UU. en caso de que los índices meteorológicos registraran un descenso sensible de las precipitaciones en

relación con las medias históricas, ya que ello hubiera indicado una pérdida de cosechas generalizada al final de la campaña agrícola de 2006. Dado que en 2006 no se produjo ninguna sequía grave, no se efectuó este desembolso, pero quedó demostrado que era posible concebir formas innovadoras de encontrar financiación para hacer frente a las eventuales catástrofes y que los donantes y las instituciones privadas podían estudiar conjuntamente formas más eficaces de gestionar los riesgos.

38. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el PMA ha creado una capacidad del todo única en materia de gestión financiera del riesgo de catástrofes. El objetivo es hacer que la Organización se convierta en el centro de excelencia de las Naciones Unidas en los servicios de gestión del riesgo de desastres a favor de las poblaciones vulnerables. Aprovechando su función precursora en el desarrollo de sistemas de protección de los medios de subsistencia en Etiopía, el PMA tiene una ventaja competitiva en la utilización de los enfoques financieros, tecnológicos y de desarrollo más avanzados para proteger a las poblaciones vulnerables de las catástrofes naturales relacionadas con el cambio climático.
39. *Función de los otros asociados y actores.* El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colaboran estrechamente en las fases iniciales abordando las cuestiones de política y ayudando a los gobiernos a elaborar planes y estrategias nacionales de adaptación. La fortaleza del PMA radica en el apoyo operacional y el fomento de las capacidades comunitarias para abordar los aspectos prácticos de la adaptación al cambio climático, un nicho en el que pocos organismos de las Naciones Unidas intervienen activamente. En estrecha asociación con el PNUMA y el PNUD, el PMA puede contribuir en la dirección de una estrategia global de las Naciones Unidas para la adaptación al cambio climático, que abarca una amplia gama de necesidades que van desde la planificación y el diseño de políticas (PNUMA y PNUD) hasta su aplicación práctica y el apoyo a las comunidades y los hogares (principalmente el PMA). La FAO desempeña un papel importante en las cuestiones relacionadas con las políticas y los programas vinculados con el cambio climático en los sectores de la agricultura, la pesca y la silvicultura, con la participación del PMA en determinados temas en los que sus capacidades y modalidades de asistencia alimentaria pueden desempeñar una función complementaria de utilidad.
40. *Fortalezas y debilidades.* La adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo de desastres, la gestión de los recursos naturales para la conservación del medio ambiente, y la lucha contra el hambre y la pobreza para reducir la vulnerabilidad al cambio climático no pueden encararse mediante iniciativas aisladas. El PMA tiene una posición privilegiada entre los organismos de las Naciones Unidas para integrar esas esferas de acción y

contribuir a la respuesta mundial frente al cambio climático, en sectores en los que cuenta con una ventaja comparativa excepcional, tales como la alerta temprana; las evaluaciones y el seguimiento de la vulnerabilidad; la reducción del riesgo de catástrofes y la mitigación de sus efectos; un dispositivo logístico mundial y una amplia red sobre el terreno; y la realización de distintas iniciativas de creación de redes de protección social contra el hambre basadas en las comunidades.

D. Larga experiencia y notable competencia a nivel operacional y político en cuestiones relacionadas con el hambre

41. Desde sus comienzos en 1961, el PMA trabaja en la lucha contra el hambre y en la promoción de la seguridad alimentaria mediante la prestación de asistencia alimentaria. La asistencia alimentaria destinada a salvar vidas entre las víctimas del hambre es una función básica del PMA reconocida a nivel mundial y en la que se puede confiar. Muy pocas de las otras organizaciones cuentan con la larga experiencia y la notable competencia que distinguen al PMA en la lucha contra el hambre, tanto aguda como crónica.
42. *Profunda comprensión de los problemas del hambre y de su impacto.* El PMA tiene una experiencia única en materia de situaciones de hambre e impacto derivado que le viene de más de 45 años de lucha contra este flagelo en toda una gama de situaciones, desde las emergencias agudas a corto plazo hasta las situaciones prolongadas de refugiados y PDI, la prevención, la mitigación de los efectos y la adaptación, las situaciones de recuperación y transición, y las situaciones graves de hambre crónica. La experiencia del PMA trasciende los límites nacionales o regionales. A causa de su prolongada experiencia de primera mano, el PMA cuenta con un acervo de conocimientos y de prácticas operacionales que constituyen un activo mundial en la lucha contra el hambre, como lo es la memoria institucional global de la Organización en materia de iniciativas e intervenciones al respecto. Mediante tanteos y aproximaciones, el PMA ha aprendido mucho sobre lo que funciona y no funciona, y sobre lo que todavía queda por hacer.
43. Por ejemplo, a nivel de políticas, la experiencia ha sensibilizado al PMA sobre la importancia de que la lucha contra el hambre esté bien integrada, el valor que representa invertir en medidas preventivas, y la necesidad de contar con un traspaso eficaz de responsabilidades que refuerce las soluciones sostenibles a más largo plazo en el marco de una estrategia de retirada bien definida. A nivel operacional, la experiencia del PMA en abordar el problema del hambre ha inducido a la Organización a invertir fuertemente en su infraestructura de logística y comunicaciones, asignar prioridad a la planificación para imprevistos y al establecimiento por adelantado de suministros y equipo, y crear una estructura de dotación de

personal que permita a la Organización responder eficaz y rápidamente a las necesidades que vayan surgiendo.

44. *Conocimiento profundo de las poblaciones pobres que padecen hambre.* El PMA es sobre todo una organización arraigada sobre el terreno, que se distingue por la cercanía a las poblaciones que padecen hambre y por el conocimiento profundo de su situación. Las actividades del PMA se centran en las poblaciones más pobres, que a menudo viven en zonas alejadas donde carecen los servicios. En muchos casos se encuentran fuera del ámbito de acción de quienes trabajan en actividades de desarrollo. El PMA tiene una gran capacidad para llegar a esas personas y zonas vulnerables, debido a factores tales como: capacidades extraordinarias en el ámbito de la evaluación y cartografía de la vulnerabilidad que facilita la selección de los beneficiarios, una política de habilitación para el desarrollo centrada en las personas pobres, la promoción de enfoques participativos, así como su capacidad logística de primer orden, que le permite ir adonde pocos pueden ir y estar donde pocos están.
45. *Experiencia adquirida a través de una amplia gama de programas.* Un aspecto central del éxito del PMA es su habilidad para atender a las necesidades derivadas del hambre con una gama de intervenciones programadas en función de las necesidades y las circunstancias. Siendo éste un proceso dinámico, el PMA trata siempre no sólo de perfeccionar los instrumentos que posee sino también de elaborar y presentar otros nuevos, según las necesidades. La innovación, ya sea de carácter adaptativo o basada en criterios menos tradicionales, ha sido una característica esencial del PMA, incluso en lo que se refiere a las modalidades de intervención en función de las necesidades de los beneficiarios. La incorporación de las cuestiones nutricionales en las políticas y operaciones del PMA ha representado un gran logro, acogido con gran satisfacción por los asociados. Análogamente, una orientación más decidida a los aspectos de mercado y a los análisis económicos no sólo ha fortalecido la capacidad de evaluación de las necesidades del PMA sino que ha aumentado también la eficacia de sus programas, indicando los casos en que las intervenciones basadas en el empleo de efectivo resultan más apropiadas y eficaces y contribuyendo a integrarlas mejor en los marcos nacionales de desarrollo y las estrategias más amplios de los asociados.
46. Por ejemplo, el PMA tiene 44 años de experiencia en el diseño y la conducción de programas de alimentación escolar. Colabora con los gobiernos nacionales y las comunidades en programas de alimentación escolar que permiten a más de 20 millones de niños concentrarse en las actividades escolares más que en el hambre. Los programas de alimentación escolar juegan un papel importante en los sistemas más amplios de redes de seguridad alentando a los niños a permanecer en la escuela e impidiendo que se agraven su pobreza y hambre. La alimentación

escolar es también una plataforma ideal para la entrega de macro y micronutrientes, tales como vitaminas y minerales, que son de fundamental importancia para que los niños en edad escolar desplieguen todo su potencial de crecimiento físico e intelectual. A través de las “raciones para llevar a casa”, los programas de alimentación escolar alientan a las familias a enviar a las niñas a la escuela, y de acoger en sus hogares a niños huérfanos. Mediante las compras de alimentos locales, la alimentación escolar puede fomentar también soluciones de desarrollo sostenible promoviendo mercados seguros para los pequeños agricultores y productores locales así como ayudándolos a acceder a dichos mercados. Además, los programas de alimentación escolar representan una solución a largo plazo y sostenible del hambre desde el momento que su impacto en los niveles de educación contribuirá a romper el ciclo intergeneracional del hambre y la desnutrición. En este contexto, los programas de alimentación escolar pueden convertir las escuelas en “centros de desarrollo” para toda la comunidad en cuanto canales predispuestos para la prestación de una gama más amplia de servicios. En situaciones de crisis, los programas de alimentación escolar pueden desempeñar también una función particularmente importante como plataforma para llegar a los niños necesitados.

47. *Función de los otros asociados y actores.* El hambre es un fenómeno pluridimensional que afecta a una gran parte del mundo. Para abordarlo en todas sus causas y consecuencias, se ha involucrado a un gran número de actores que intervienen, de forma directa o indirecta, en diferentes niveles. Los actores principales —y asociados del PMA— en primera línea en la lucha contra el hambre son seguramente los gobiernos nacionales. Éstos tienen un conocimiento profundo de los territorios y grupos vulnerables de cada región, así como de las costumbres y hábitos locales. Este “conocimiento local” es fundamental para aumentar al máximo el impacto de cualquier intervención.
48. Muchos miembros del sistema de las Naciones Unidas —tales como la FAO, el UNICEF, la OMS, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), etc.— tienen una experiencia prolongada y competencia en cuestiones relacionadas con el hambre. Por ejemplo, la FAO realiza análisis y difunde datos sobre el hambre que utilizan los países, otros organismos e investigadores de todo el mundo. Además, ayuda a los países en desarrollo a formular y modernizar las políticas agrícolas para alcanzar el desarrollo rural y aliviar el hambre. La labor del UNICEF se centra en el hambre dentro del ciclo de vida de los niños, desde la gestación hasta la adolescencia, mientras la experiencia y competencia de la OMS se centran en las deficiencias de la nutrición y su vinculación con la mortalidad y morbilidad de los lactantes, los niños pequeños y sus madres.

49. El Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (GCI AI) —dentro del cual el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA) desempeña una función fundamental— es un actor importante en lo que hace a la comprensión del problema del hambre y sus consecuencias. Facilita investigaciones sobre la seguridad alimentaria sostenible y sobre las políticas alimentarias más idóneas para alcanzarla. Las ONG locales e internacionales completan la labor de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales, gracias a su conocimiento profundo de las poblaciones pobres que padecen hambre. Constituyen una base sólida de conocimientos sobre los medios de que disponen las comunidades para reducir el hambre de forma sostenible.
50. *Fortalezas y debilidades.* Como ejemplo del conocimiento profundo del PMA sobre las necesidades de los beneficiarios, ahora el apoyo de la Organización a la infraestructura socioeconómica local está más en consonancia con las prioridades de dichos beneficiarios, en cuya identificación, seguimiento y evaluación juegan un papel importante las partes interesadas locales. La asistencia alimentaria del PMA desempeña una función fundamental como incentivo para asegurar que los participantes dediquen tiempo a la creación de activos productivos y sociales que a la postre les permitirán restablecer sus medios de subsistencia. En muchos países, el PMA ha insistido en un enfoque participativo que permite a las comunidades decidir qué activos serán más útiles para sus medios de subsistencia. Esto ha significado muchas veces una disminución de los niveles de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad a nivel local. La evaluación externa de la política de habilitación para el desarrollo también ha atribuido al enfoque participativo del PMA el haber introducido cambios institucionales sostenibles a nivel de las comunidades o de los asociados locales. Ahora bien, estos logros no siempre han repercutido en el plano macroeconómico, debido a menudo al alcance limitado de las operaciones del PMA con actividades de alimentos para la creación de activos.
51. Por lo general es considerado como algo muy positivo la habilidad del PMA para orientarse con sus programas a las poblaciones más pobres y vulnerables y de llegar hasta ellas. Es el caso de su programa de alimentación escolar, de sus iniciativas en materia de salud y nutrición maternoinfantil (SNMI), su ayuda alimentaria y nutricional a las poblaciones afectadas por el VIH/SIDA o, más recientemente, sus esfuerzos por apoyar el desarrollo de los pequeños agricultores mediante las compras de productos locales y sus proyectos piloto que utilizan dinero y vales. El PMA ha realizado, por ejemplo, importantes progresos en la lucha contra la exclusión de personas que viven con el VIH/SIDA. Junto con sus asociados, ha formulado programas innovadores de incentivos para que se sometan a un tratamiento y para aumentar, paralelamente, la probabilidad de que éste sea eficaz, facilitando a los beneficiarios los insumos alimentarios

necesarios para que se mantengan en actividad. El interés manifestado por el PMA permite que estos grupos participen en el proceso de desarrollo.

52. Pese a los progresos realizados en la identificación y atención de las personas más vulnerables, algunos grupos (los niños no escolarizados y los hogares carentes de activos y de mano de obra) quedan a menudo fuera del alcance del PMA. Por debajo del nivel de distrito o regional, la selección de los beneficiarios del PMA está determinada principalmente por las capacidades, prioridades y recursos de los asociados, mientras que en la distribución de alimentos en las comunidades a menudo influyen más las prácticas tradicionales y los criterios locales en materia de equidad que los criterios estrictos relacionados con la vulnerabilidad.
53. Otra limitación consiste en la reducida eficacia del PMA en el seguimiento, medición y demostración de los resultados, particularmente a nivel de efectos e impactos. A menudo el seguimiento está demasiado centrado en los productos, y no es suficientemente analítico como para mejorar los programas a través de decisiones bien informadas en materia de gestión. Durante la intervención realizada en Aceh a causa del tsunami, resultó difícil para el PMA el seguimiento porque sólo una de las ONG asociadas había estado anteriormente en la isla. Las operaciones continuaron más allá de la fecha prevista a solicitud del Gobierno y en base a las evaluaciones iniciales quizás demasiado optimistas, pero no fue una decisión basada en datos fidedignos de seguimiento. En la evaluación de la OEM en el Sudán también se puso de relieve “la falta de seguimiento y evaluación eficaces del proceso de distribución y de la calidad de la labor de los asociados cooperantes”.
54. El papel del PMA en los programas de SNMI consiste en proporcionar el componente alimentario para complementar y mejorar la intervención de otros asociados. Los registros de los programas de SNMI son variados: algunas veces registran una disminución de la desnutrición y el aumento de la asistencia a los centros de salud, pero en general sin pruebas sólidas, especialmente en cuanto a los resultados relacionados con la nutrición. Los efectos, tales como la mayor sensibilización de la población beneficiaria sobre las cuestiones relativas a la salud y la nutrición, se consignan reiteradamente, aunque los efectos de las contribuciones del PMA se limitan a veces sólo a los proyectos. En muchos países, el PMA trata de identificar a asociados idóneos que tengan una capacidad técnica y organizativa adecuada, y el mandato requerido para extender la ayuda a los niños y a las mujeres gestantes y lactantes. Como consecuencia de ello, los programas de SNMI del PMA a veces no están bien integrados en los marcos nacionales, lo que da lugar a que las asociaciones con entidades gubernamentales y no gubernamentales suelen criticarse como insuficientes. La falta de capacidad de las instituciones nacionales ha influido a veces en la selección de las actividades de los programas

nacionales favoreciendo proyectos que se consideran relativamente fáciles de ejecutar (como los de alimentación escolar) frente a intervenciones más complejas relacionadas con la salud y la nutrición.

E. Fortalecimiento de las capacidades a través de las compras de bienes y servicios locales

55. El PMA ha hecho de las compras de alimentos y servicios locales y regionales una prioridad ya que reconoce la posibilidad de que éstas sean eficaces en función de los costos y tengan un impacto positivo en las economías de los países destinatarios. En 2006, por ejemplo, compró 2 millones de toneladas de alimentos por un total de 600 millones de dólares. De este total, un 77% se compró en 70 países en desarrollo, un 9% en países desarrollados porque así lo exigían las restricciones impuestas por los donantes, y un 14% en países desarrollados porque el PMA consideró que ésta era la opción disponible más eficaz en función de los costos.
56. Varios estudios externos han confirmado que el PMA ha llegado a ser un actor importante en muchos mercados de alimentos de países en desarrollo, particularmente en África y para el maíz. También han sostenido que, por lo general, el PMA ejerció una función positiva y estimulante y permitió con sus intervenciones que los mercados se desarrollaran o llegaran a ser más eficientes.
57. En un documento de la Michigan State University (Tschirley 2007) se constata que el valor unitario del maíz y la mezcla de maíz y soja comprados en lugar equivalía a no más del 61% y 52%, respectivamente, de la ayuda en especie (independientemente de su fuente). Sólo para Kenya, Uganda y Zambia ello ha generado un ahorro aproximado de 61 millones de dólares entre 2001 y 2005. En el mismo estudio se pinta un cuadro favorable de las compras del PMA en esos países. El PMA ha pagado sistemáticamente precios de mercado competitivos, salvo en el caso de Kenya, donde se pagó un 10% de recargo. Ha hecho bien en abandonar las compras locales y regionales cuando los precios locales excedían del precio paritario de importación. Al mismo tiempo, ha manejado bien los riesgos implícitos en las compras locales y regionales. A pesar de los grandes volúmenes comprados en esos mercados, el estudio llega a la conclusión de que en la mayoría de los países hay indicios de que las más de las veces las compras locales y regionales no han afectado demasiado a los precios locales¹.
58. Como la mayoría de los hogares rurales de África, donde se realiza la mayor parte de las compras locales y regionales, son compradores netos de maíz, la intervención del PMA tiene grandes posibilidades de ejercer un

¹ D. Tschirley, 2007, *Local and Regional Food Aid Procurement: an Assessment of Experience in Africa and Elements of Good Donor Practice*. Documento de trabajo de la universidad del estado de Michigan sobre el desarrollo internacional n° 91. <http://www.aec.msu.edu/fs2/index.htm>. East Lansing, universidad del estado de Michigan.

impacto positivo en los medios de subsistencia rurales, sin afectar negativamente a los precios de mercado.

59. *Conocimiento de los medios de subsistencia de los agricultores en pequeña escala.* Con el correr de los años el PMA adquirió un conocimiento profundo de los medios de vida rurales. Sabe muy bien que muchos de sus beneficiarios viven por debajo del umbral de pobreza o cerca de éste, incluso en años buenos, y que, por lo tanto, tienen poca capacidad de resistencia incluso a las crisis más leves. A menudo quedan atrapados en un ciclo de hambre que puede comenzar con una crisis menor ante la cual reaccionan con estrategias de supervivencia negativas, tales como la venta de activos o el endeudamiento, que reducen ulteriormente su capacidad de sobrevivir sin recurrir a la ayuda externa.
60. *Conocimiento del papel de los mercados y de cómo las crisis pueden afectar a su funcionamiento.* Los mercados revisten una importancia fundamental para los beneficiarios del PMA. Aun cuando muchos de ellos puedan trabajar en la agricultura de subsistencia, dependen de los mercados para comprar insumos tales como semillas y fertilizantes, así como vender algo de sus excedentes o trocarlos por otros productos alimenticios o servicios. Los beneficiarios del PMA son los primeros que sufren cuando los mercados funcionan mal. La ineficiencia del mercado tiende a provocar problemas de acceso que se traducen en aumentos de los precios. Dada su dependencia de estos mercados a menudo ineficientes, las crisis (y la quiebra de los mercados que suelen provocar) pueden constituir una grave amenaza para las poblaciones pobres que padecen hambre. En la medida en que el PMA pueda contribuir a estabilizar y fortalecer los mercados, hacerlos más activos y eficaces, podrá ejercer un impacto positivo importante en los medios de vida rurales.
61. *La evolución de la estructura financiera permite promover cada vez más los mercados locales.* Habitualmente, la mayor parte de las contribuciones al PMA eran en especie y en un contexto de abundancia de excedentes de alimentos en el mundo desarrollado. Con el cambio de mentalidad de los donantes y el final de la era de los excedentes alimentarios, el PMA recibe ahora más de la mitad de sus contribuciones en efectivo, lo cual aumenta su flexibilidad para utilizar las compras como un instrumento de reducción de costos y tener un impacto positivo en los medios de vida. Ello confiere al PMA una notable ventaja comparativa en su posibilidad de hacer compras locales y regionales de productos y servicios, tales como el transporte.
62. *Función de otros asociados y actores.* Los asociados principales del PMA en esta esfera son los gobiernos nacionales, a los que hay que involucrar en las iniciativas emprendida por el Programa para fortalecer los mecanismos de los mercados locales, mejorar su eficiencia, establecer y respetar las normas de calidad, mejorar los procesos de licitación y certificar que los proveedores de los mercados sean fiables. En los países en los que desea

fortalecer los mercados locales el PMA tiene que interactuar también con el sector privado. Como el trato directo con los pequeños agricultores, que deberían ser los beneficiarios principales de las actividades del PMA, supondría costos prohibitivos, el PMA tiene que depender de las cooperativas agrarias que pueden fusionar su oferta y garantizar que los agricultores estén en condiciones de satisfacer las necesidades del PMA en cuanto a procedimientos y calidad. La FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) también pueden ayudar con asesoramiento técnico y financiación, como ya se ha previsto en un nuevo programa conjunto en esta esfera en Mozambique.

63. *Fortalezas y debilidades.* El PMA demostró que tenía fortalezas importantes en la esfera de las compras locales de alimentos, transporte y otros servicios. Logró transferir la mayor parte de su poder adquisitivo a los países en desarrollo para beneficiarse de los menores costos y fortalecer esos mercados sin gravar negativamente, en la mayor parte de los casos, sobre los precios. Cuando los mercados estaban en situación de tensión, el PMA se mostró flexible para complementar sus compras con productos comprados en los países desarrollados. También consiguió aprovechar las posibilidades de comprar en la región cuando no era posible hacerlo en el lugar. En este ámbito se ve cómo los distintos elementos de la ventaja comparativa del PMA se refuerzan mutuamente. La vasta presencia del PMA sobre el terreno, unida a sus capacidades logísticas, es lo que le permite optimizar sus compras aprovechando tanto los mercados locales como los regionales. Al mismo tiempo, el PMA ha logrado evitar las interrupciones y los problemas cualitativos de las distribuciones de alimentos, que figuran entre los riesgos primordiales cuando las compras se efectúan en mercados menos desarrollados y activos. Por último, en algunos casos, ha podido utilizar mecanismos de financiación nuevos e innovadores para aprovechar la baja estacional de los precios aun cuando los productos se necesitaran mucho después.
64. Queda, sin embargo, mucho potencial todavía en el empleo que hace el PMA de las compras locales. En general, los estudios externos han afirmado que el PMA tiene que adherir con mayor entusiasmo al sistema de las compras locales, en cuanto instrumento que afecta a los medios de subsistencia de las poblaciones rurales. Debe superar sus propias dudas y encontrar modalidades de trabajo dinámicas con las cooperativas agrarias y otras entidades mediadoras en el mercado secundario, de modo que pueda interactuar con las autoridades locales y el sector privado para aprovechar su competencia en esferas como los sistemas de recibo de almacén y las normas. Hasta ahora el PMA ha aprovechado el potencial de los mercados locales y regionales de acuerdo con sus propias necesidades y corriendo de ese modo pocos riesgos; pero no ha entendido que tiene la posibilidad y capacidad de contribuir a reducir esos riesgos participando más activamente en el fortalecimiento de las capacidades en la materia. El PMA

también puede recurrir mucho más a los mecanismos de financiación anticipada para sacar ventaja de los precios bajos de los productos locales después de las cosechas, evitando así comprarlos en los momentos álgidos del mercado, cuando la demanda es mayor varios meses después.

F. Programas que pueden generar un importante impacto en materia de género

65. En muchos países, el PMA desempeña un papel ampliamente reconocido en relación con la mejora de las condiciones en que viven las mujeres. En 2006, el 51% de los beneficiarios de sus programas eran mujeres o niñas (el 87% eran mujeres o niños). En 2002 se elaboró una política en materia de género donde se establece que el empoderamiento de la mujer es uno de los objetivos específicos de las iniciativas de la Organización. De hecho, mediante los programas del PMA se han logrado resultados tangibles en cuanto al empoderamiento de la mujer y el fomento de la igualdad de género.
66. *Métodos que promueven verdaderamente el empoderamiento de la mujer.* Algunas actividades del PMA, como las de SNMI y de alimentos para la capacitación (APC), tienen como finalidad explícita contribuir al empoderamiento de la mujer. En otros casos, y en la medida de lo posible, se otorga a las mujeres el control sobre la distribución de alimentos mediante la emisión de tarjetas de raciones a su nombre, además de facultarlas para delegar en otras personas la recepción de los alimentos en los casos en que no puedan presentarse ellas mismas en el punto de distribución. En 2006, para las distribuciones generales de alimentos se otorgaron 4,7 millones de derechos a recibir alimentos a nombre de mujeres. Además, también se les anima a participar en los comités de distribución de alimentos y otros organismos locales relacionados con los programas, para lo cual se hace hincapié en el hecho de que al menos el 50% de los integrantes de dichos comités y la mitad de sus miembros de nivel ejecutivo sean mujeres. En los casos en que los comités mixtos no son socialmente aceptables, se fomenta la conformación de comités separados. En 2006, 375.000 puestos de dirección dentro de los comités de gestión de alimentos estaban ocupados por mujeres. En este momento se está formulando la nueva política de género, que tendrá en cuenta la diversidad de edades (considerando las necesidades de los diferentes grupos de edad mediante el criterio del ciclo de vida) para una mejor promoción de la igualdad de género. De este modo, el PMA podrá atender más adecuadamente las necesidades de las mujeres de distintas edades, ya sean solteras, casadas o viudas, incluidas aquellas que se encuentran a cargo del hogar.
67. *Programas que favorecen la igualdad de género.* Una de las ventajas comparativas del PMA es que puede llegar a las poblaciones más vulnerables, y a los niños en edad escolar a través de los programas de alimentación escolar. Éstos constituyen una oportunidad excepcional que

permite al PMA, en colaboración con los asociados pertinentes, fomentar la igualdad de género desde una edad temprana y generar conciencia sobre cuestiones tales como nutrición y salud, salud reproductiva y prevención de la violencia por motivos de género.

68. Los programas de alimentación escolar del PMA han contribuido en gran medida a que las niñas tengan acceso a la educación gracias a las medidas que estimulan a los padres a enviar a sus hijas a la escuela. Entre dichas medidas cabe destacar el suministro de raciones adicionales para llevar a casa destinadas a las niñas que asisten a escuelas primarias donde la desigualdad de género alcanza al menos el 15%. Otras actividades del PMA que ayudan a fomentar la igualdad de género son las de APC, cuya finalidad es incrementar los activos humanos y las competencias de las mujeres con el fin de contribuir a su empoderamiento. En general, es un hecho ampliamente reconocido que la experiencia del PMA en materia de igualdad de género supera la de muchos otros organismos internacionales.
69. *Función de los otros asociados y actores.* El PMA trabaja en los planos interinstitucional, institucional y programático con objeto de incorporar las cuestiones de género en todos sus proyectos y programas. En colaboración con sus asociados de los gobiernos anfitriones y donantes, los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, las ONG y las comunidades de beneficiarios, procura alcanzar las metas de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Los temas de género son cuestiones intersectoriales que afectan a todo el ciclo de los proyectos; por lo tanto, también es fundamental la cooperación entre las dependencias y direcciones dentro de la Organización. La colaboración eficaz y bien coordinada es un elemento clave en la labor orientada a fomentar la igualdad de género en el marco de la seguridad alimentaria. En todas sus esferas de actividad, el PMA se apoya en una amplia red de asociados para llevar a cabo intervenciones basadas en la ayuda alimentaria. Las asociaciones se adaptan a las necesidades de la comunidad que recibe dicha ayuda, las competencias y la capacidad de los asociados, y los recursos disponibles. El objetivo es luchar contra la inseguridad alimentaria de forma eficaz mediante la complementación de recursos, experiencias y conocimientos entre los asociados.
70. El PMA desempeña un papel destacado en la cooperación interinstitucional en materia de incorporación de las cuestiones de género en las iniciativas de asistencia humanitaria, especialmente en el marco de la labor del subgrupo de trabajo sobre género y asistencia humanitaria del Comité Permanente entre Organismos (IASC). Con objeto de garantizar que todas las etapas del procedimiento de llamamientos unificados y la planificación posterior cuenten con la información necesaria con respecto a las cuestiones de género, el PMA ha participado en el desarrollo del módulo de capacitación sobre la incorporación de los aspectos de género en el análisis de

capacidades y vulnerabilidades. Más recientemente, contribuyó a la elaboración del documento “Directrices Aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias” del IASC, y un manual referente a la incorporación de las cuestiones de género en las intervenciones humanitarias. También trabajó conjuntamente con la FAO en la elaboración de las directrices para el Programa de Análisis Socioeconómico y de Género (ASEG) para los programas de emergencia. A fin de apoyar la aplicación de dichas directrices, el PMA y la FAO prepararon la publicación “Pasaporte para integrar una perspectiva de género en los Programas de Emergencia”, que contiene preguntas clave para el diseño de intervenciones humanitarias que tengan en cuenta los aspectos de género. Este material se ha ensayado sobre el terreno y se ha utilizado en las evaluaciones de varias operaciones de emergencia.

71. *Fortalezas y debilidades.* En general, se considera que el PMA lleva a cabo una destacada labor de promoción de la mujer. La incorporación de las cuestiones de género en todos sus programas (a pesar de las dificultades relacionadas) sin duda debe percibirse como una fortaleza. En el PMA se entiende que las mujeres desempeñan un importante papel socioeconómico en materia de seguridad alimentaria en el micronivel, lo cual se manifiesta en sus programas.
72. No obstante, aún puede sacar mayor provecho de su ventaja comparativa en esta esfera. Se ha dicho que el PMA debería considerar posibles vías para favorecer una mejora más sostenible de las condiciones en que viven las mujeres, quizá abordando la función social de las mujeres en general. Aunque deberá analizarse más detenidamente si corresponde o no al PMA abordar ese tipo de cuestión, en 2008 se presentará a la Junta Ejecutiva una nueva política de género que se basará en los resultados obtenidos hasta ahora y los consolidará, además de dar importancia al establecimiento de un entorno favorable a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
73. *Iniciativas internas del PMA para la igualdad de género.* El PMA ha logrado considerables avances en materia de equilibrio de género en su plantilla, pero éstos han sido menos importantes entre 2002 (39,2%) y 2006 (39,5%). Por lo tanto, aún resta mucho por hacer en cuanto a contratar y retener a más mujeres dentro de la Organización, especialmente en las categorías superiores. La Dirección de Recursos Humanos del PMA fomenta el equilibrio de género en la contratación y los ascensos. Asimismo, actualmente está elaborando una estrategia para alcanzar la meta de las Naciones Unidas respecto del equilibrio de género en la esfera de los recursos humanos dentro de un plazo establecido.

G. Importancia del impacto de la actividad de promoción y potencial de sensibilización

74. El PMA se encuentra en condiciones de detectar los problemas en su etapa inicial y ayudar a movilizar una respuesta internacional que pueda prevenir una crisis o al menos mitigar sus consecuencias.
75. Gracias a la confianza de que goza el PMA en sus relaciones con los gobiernos y ONG por igual, tiene una capacidad excepcional para promover un enfoque integrado en materia de políticas para la reducción del hambre dentro de los marcos nacionales. Esta capacidad se ve aun más favorecida por la solidez de algunos de sus programas y la competencia para transferir las lecciones aprendidas de un país o programa a otro.
76. *Detección temprana de los problemas.* Hay un conjunto de factores que a menudo permiten al PMA ser uno de los primeros en detectar una situación de deterioro en materia de seguridad alimentaria: su amplia presencia en los países con frecuencia llega a cubrir también las zonas más remotas, y se ve reforzada por una estrecha relación con las ONG y las contrapartes de los gobiernos locales. Otro factor clave es la importante inversión que realiza el PMA en actividades de VAM y, cada vez más, en sistemas de alerta temprana. Por último, gracias a su prolongada presencia en muchos países, tiene la posibilidad de comparar información actual con la de años anteriores, lo que le permite evitar confundir las señales de alerta temprana de una crisis con simples variaciones en torno a los promedios registrados a largo plazo.
77. *Movilización de intervenciones a nivel internacional.* En general, y gracias a su legitimidad, los gobiernos nacionales de los países desarrollados y en desarrollo confían en el PMA en igual medida que en otros organismos de las Naciones Unidas. No se considera al PMA como una entidad que defiende los intereses de ningún Estado Miembro en particular. Esta confianza resulta muy beneficiosa cuando, ante una inminente catástrofe o crisis, se necesita movilizar una intervención internacional en estrecha coordinación con las autoridades del país afectado. Dado que el PMA cuenta con una capacidad y conocimientos especializados fundamentales en materia de logística para casos de emergencia, a menudo es el primer actor en llegar al terreno y, por tanto, se encuentra en condiciones de evaluar las necesidades y movilizar una respuesta adecuada conjuntamente con sus asociados.
78. *Función de los otros asociados y actores.* El PMA reconoce que no puede generar conciencia y promover intervenciones adecuadas por sí solo. Resulta claro que necesita distribuir las tareas con otros de manera inteligente en esta esfera para poder lograr el máximo impacto. Los gobiernos nacionales deben ser los primeros en buscar las soluciones en representación de su población. Otros organismos de las Naciones Unidas

con mandatos diferentes y, por tanto, perspectivas diferentes pero igualmente válidas, también son asociados fundamentales. Por ejemplo, el UNICEF ha desarrollado una metodología muy eficaz para generar conciencia sobre las dificultades que viven los niños y trabajar en su favor. El Banco Mundial, debido a su poder financiero y su larga y rica experiencia, aporta credibilidad a la hora de apoyar las iniciativas conjuntas con su perspectiva particular. Las ONG, tanto nacionales como internacionales, generalmente son participantes clave ya que a veces se les percibe como los portavoces menos parciales y más cercanos a las poblaciones afectadas. La colaboración con otros organismos con sede en Roma puede aportar un impulso adicional a la labor internacional de promoción en las esferas de la alimentación y la agricultura. Por último, recientemente el sector privado se ha convertido en un contribuyente importante, como lo ha demostrado la asociación entre el PMA y la empresa TNT.

79. *Fortalezas y debilidades.* El PMA ha realizado importantes avances en materia de promoción en los últimos años. La publicación “Serie de informes sobre el hambre en el mundo” aborda el tema de la lucha contra el hambre desde una óptica levemente distinta cada año, y se ha convertido rápidamente en una publicación principal en ese ámbito. Por otra parte, se han establecido oficinas de enlace en muchos países. Se creó una dependencia encargada de la movilización de fondos provenientes del sector privado y se han consolidado y puesto en marcha varias asociaciones, todas con el fin común de mejorar la situación de los beneficiarios del PMA. La iniciativa “El mundo en marcha contra el hambre” ya es un acontecimiento internacional que ha colocado al PMA en condiciones muy favorables para generar conciencia sobre el problema del hambre.
80. No obstante, la participación del PMA en el diálogo en torno a las políticas y la promoción a menudo se ve dificultada por un nivel generalmente bajo de inversión en las actividades relacionadas con operaciones no vinculadas a la ayuda alimentaria. Esto se debe en parte a la estructura de financiación del Programa, que no fue concebida pensando en las actividades no vinculadas a la ayuda alimentaria y, por tanto, vincula los presupuestos al volumen de alimentos. La evaluación de la política de habilitación para el desarrollo del PMA señaló que el modelo de financiación tradicional, que asigna costos de apoyo directo (CAD) y otros costos operacionales directos (OCOD) en función del volumen de alimentos entregados, deja poco margen de recursos para la realización de una labor de promoción sistemática. Como consecuencia, muchas de las oficinas del PMA en los países se concentran en administrar las operaciones directas del Programa. Otro aspecto negativo relativo al diálogo en torno a las políticas es, en algunos casos, la falta de competencia de dichas oficinas en materia de comunicación, análisis de las políticas y actividades de promoción.

H. Red integrada de fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas

81. La condición del PMA de programa de las Naciones Unidas constituye una parte importante de su ventaja comparativa, ya que le permite integrarse en los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países a nivel del terreno, y en el sistema de las Naciones Unidas a nivel internacional. Es de destacar la importancia del acceso privilegiado que tiene el PMA a otros fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas, y en particular que pueda contar con sus iniciativas y contribuciones complementarias, especialmente a nivel de los países. La confianza y buena voluntad que genera el PMA a través de su labor conjunta con los gobiernos en los países también facilitan sus iniciativas y el cumplimiento de su misión.
82. *Integración en un enfoque de equipo de las Naciones Unidas.* Formar parte del sistema de las Naciones Unidas favorece al PMA de muchas formas. Como organismo de dicho sistema, goza de una sólida legitimidad ante los gobiernos nacionales, las comunidades y los beneficiarios, y generalmente se le percibe como un actor imparcial en la esfera de la ayuda humanitaria. Esta amplia aceptación también le permite recaudar fondos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y otros donantes a fin de cumplir con su mandato. Es de particular importancia el hecho de que formar parte del sistema de las Naciones Unidas permite al PMA maximizar el impacto de sus intervenciones de asistencia alimentaria gracias a las contribuciones complementarias de otros organismos de las Naciones Unidas, tanto en situaciones de emergencia como en el contexto del desarrollo.
83. El PMA puede beneficiarse en gran medida de la mayor coherencia y eficacia de las intervenciones humanitarias y de desarrollo de las Naciones Unidas. En la esfera del desarrollo, es miembro del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), junto con el PNUD, el UNICEF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). En la esfera humanitaria integra el Comité Ejecutivo sobre Asuntos Humanitarios, dirigido por el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, junto con el UNICEF, el ACNUR, la OMS, el PNUD y otros organismos. Asimismo, es miembro destacado del IASC, en el que participan las principales ONG y entidades de ayuda humanitaria de la Cruz Roja, además de organismos de las Naciones Unidas.
84. *Credibilidad y relaciones de confianza con los gobiernos y las autoridades locales.* Como representante de las Naciones Unidas, rara vez se considera que el PMA tenga motivos ocultos que puedan ir más allá de su mandato. Su forma de resolver los problemas por consenso y su compromiso de trabajar dentro de los marcos de prioridades establecidos por los gobiernos nacionales le merecen importantes niveles de confianza ante las

contrapartes gubernamentales en todos los niveles (nacional, regional provincial y local).

85. *Función de los otros asociados y actores.* El propósito de la formación de grupos sectoriales de organismos de las Naciones Unidas es hacer el mejor uso posible de las ventajas comparativas de cada organismo. El PMA desempeña una función de dirección en la esfera de la logística y de codirección en la de TIC en casos de emergencia, además de participar activamente en otros módulos de acción agrupada, como el de nutrición. Este sistema de módulos de acción agrupada también reconoce al PMA como el principal organismo dentro del sector de la alimentación en el plano internacional. El sistema se considera un avance hacia la institucionalización de una respuesta humanitaria más fiable y predecible y hacia la reducción de las deficiencias en la cobertura sectorial en los casos de emergencia.
86. Los gobiernos nacionales y las ONG realizan contribuciones muy importantes a la reforma de las Naciones Unidas. En el pasado y hasta hoy, frecuentemente han sido ellos los que han señalado las incoherencias, duplicaciones o deficiencias que a menudo se han registrado debido al hecho de que las Naciones Unidas en realidad carecían de un enfoque realmente unificado. Se espera que tanto las ONG como los gobiernos nacionales aporten contribuciones fundamentales en el proceso de la reforma de las Naciones Unidas, y planteen con frecuencia sus opiniones sobre el modo en que los cambios afectan a su capacidad para concretar las iniciativas.
87. *Fortalezas y debilidades.* La reforma de las Naciones Unidas es una labor en curso. Las propuestas de reforma tanto para el ámbito del desarrollo como para la esfera humanitaria plantean una división de tareas más clara y sistemática entre los organismos, con papeles de dirección y coordinación definidos dentro de cada sector. Mediante estas iniciativas de reforma también se están analizando enfoques innovadores en materia de disposiciones de financiación común tanto internacionalmente como en los países, además de una mayor armonización entre los organismos en cuanto a las prácticas operativas (recursos humanos, finanzas, logística, telecomunicaciones y adquisiciones, entre otros). El PMA ha estado y estará en gran medida a la vanguardia de este proceso, haciendo todo lo posible por asegurar el logro de resultados sobre el terreno que respondan a las necesidades nacionales y comunitarias. Una reforma de las Naciones Unidas eficaz y orientada al logro de resultados prácticos mediante procesos de coordinación permitirá al PMA brindar una mayor ayuda a sus beneficiarios.

I. Estructura de costos ligera y basada en los programas

88. *Gastos generales bajos.* La estructura de financiación del PMA se basa en contribuciones voluntarias y en una estricta limitación de los gastos generales. Contrariamente a lo que ocurre en algunos otros organismos de las Naciones Unidas, el Programa no cuenta con contribuciones establecidas por adelantado para el funcionamiento de su Sede y de las oficinas en los países, sino que financia sus actividades mediante la aplicación de una tasa de costos de apoyo indirecto del 7% sobre las donaciones de los gobiernos, sean productos o efectivo.
89. *Sólido sistema de rendición de cuentas y transparencia.* El PMA se enorgullece de estar a la vanguardia en cuanto a la rendición de cuentas y la transparencia. De hecho, éstas han constituido una de sus nueve (siete, desde 2006) Prioridades de Gestión. Se ha invertido una considerable cantidad de tiempo, dinero y energía en asegurar la transparencia de las operaciones y la rendición de cuentas ante los gobiernos nacionales, otros asociados, los beneficiarios y el propio personal. Los medios de que dispone el PMA para lograr este objetivo son las auditorías internas y externas en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países, que proporcionan información fundamental sobre la marcha de las actividades e indican maneras de lograr una mayor eficiencia y eficacia. Las evaluaciones internas efectuadas por la Oficina de Evaluación, que se presentan ante la Junta para su análisis, examinan las fortalezas y debilidades y formulan recomendaciones sobre el modo de introducir mejoras. La dirección toma las medidas necesarias para aplicar las principales recomendaciones planteadas en las evaluaciones a fin de garantizar que se pongan en práctica algunas de las lecciones aprendidas. En 2005, se creó la Oficina del Mediador para garantizar que el personal tuviera dónde recurrir a la hora de solucionar problemas, que a veces pueden estar y han estado vinculados a la calidad de los programas o procedimientos internos. Con el nuevo Plan de Gestión para el bienio 2008-2009, se instituirá el puesto de Oficial de Ética, que se ocupará de garantizar que la Organización aplique las más elevadas normas éticas en todos los contextos. Este nuevo puesto será desempeñado por un alto funcionario y dependerá directamente del Director Ejecutivo. Además, el PMA fue uno de los primeros organismos en adoptar la gestión de riesgos como uno de las funciones de gestión básicas y en incorporarla plenamente en sus actividades. Por último, fue el primer organismo de las Naciones Unidas en aplicar las Normas internacionales de contabilidad del sector público (NICSP).
90. *Numerosas economías de escala.* El propio tamaño del PMA le permite funcionar más eficazmente que una organización más pequeña en el mismo ámbito. Las economías de escala posibilitan la eficacia en muchas esferas, lo que queda demostrado mediante unos pocos ejemplos. Generalmente, el

PMA organiza el transporte terrestre de importantes volúmenes de productos. Dado que otorga los contratos mediante licitaciones, puede asegurar que el transporte se realice a un precio competitivo a la vez que se apoya a las compañías de transporte locales. También adquiere mediante licitación los alimentos y los productos no alimentarios. Otro ejemplo es la capacidad del PMA para contribuir al desarrollo de estudios VAM en los países en los que opera. Para un actor de menor tamaño, la inversión que se requiere para establecer la infraestructura, adquirir los equipos necesarios y contar con suficiente personal en todo el territorio, sería prohibitiva. Sin embargo, el PMA ha podido realizar las inversiones necesarias y, así, se ha convertido en un asociado importante para los gobiernos nacionales en esta esfera.

91. *Función de los otros asociados y actores.* Varias iniciativas y novedades en el sistema de las Naciones Unidas requieren que sus organismos controlen mejor y optimicen su estructura de costos. Para que el PMA logre esto son fundamentales las asociaciones dentro y fuera del sistema. Por ejemplo, el sistema de módulos de acción agrupada de logística de las Naciones Unidas, en el que el PMA juega un papel destacado, es una forma eficaz de compartir recursos para sacar provecho de las economías de escala. El PMA puede también colaborar más estrechamente con sus asociados, sobre todo las ONG, en el intercambio de las mejores prácticas y la elaboración de directrices comunes sobre la gestión del presupuesto y la estructura orgánica. El PMA seguirá comprometiéndose, además, con sus donantes y beneficiarios a actuar con niveles máximos de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia.
92. *Fortalezas y debilidades.* Sin duda, uno de los aspectos positivos es la capacidad del PMA para alcanzar sus objetivos de manera eficaz mediante las mencionadas economías de escala y a pesar de que los fondos derivados de la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto son limitados.
93. Aunque los mecanismos de financiación tradicionales le dieron resultado para funcionar como organismo dedicado a la ayuda alimentaria en una época en la que existían excedentes de alimentos, parecen menos adecuados a la hora de adaptarse a los desafíos que plantea la planificación estratégica para el próximo período. Vincular los recursos en efectivo al volumen de alimentos distribuidos puede representar un obstáculo en las situaciones en que la ayuda alimentaria se sustituye por intervenciones donde los alimentos representan un componente importante pero complementado con otros. Por otra parte, basar los recursos en efectivo en el volumen de productos que se entregan, también representa un obstáculo para las actividades de fortalecimiento de las capacidades, que facilitan la eficacia en los procesos de traspaso de responsabilidades. Con frecuencia, las intervenciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades son por

definición actividades a más largo plazo y pueden requerir una presencia en el país más allá de la duración de la intervención básica.

94. Muchas veces la Organización no puede saber de antemano cuántas donaciones se recibirán, ya que generalmente los países donantes financian operaciones específicas aprobadas por la Junta. Esta modalidad expone al PMA a una considerable incertidumbre en cuanto a la financiación, pero asegura que sus actividades presenten en todo momento una marcada coherencia con las prioridades de los Estados Miembros. Los fondos no vinculados y la financiación flexible constituyen un porcentaje pequeño de los ingresos generales del PMA, lo que en cierta forma y en algunos casos reduce su flexibilidad para intervenir.

III. OTRAS ESFERAS DE IMPORTANCIA

95. Las intervenciones del PMA no pueden considerarse aisladamente sino en el marco de una respuesta más amplia, cuyos componentes generarán un impacto máximo solamente si se complementan unos a otros. Por lo tanto, el Programa se apoya fundamentalmente en la complementariedad entre las intervenciones de algunos de sus asociados y las propias. Por ejemplo, los beneficios de la ayuda alimentaria pueden resultar escasos si falta el agua o si las condiciones sanitarias son inadecuadas.
96. Por esta razón, el PMA debe trabajar en estrecha colaboración con sus asociados a fin de diseñar respuestas integrales para atender las necesidades de los beneficiarios, lo cual generalmente deberá comprender una amplia gama de actividades. En algunas de estas actividades, el Programa tendrá una clara ventaja comparativa, mientras que en otras serán otros actores los que se encuentren en mejores condiciones para intervenir.
97. En esta sección se analizan algunos de los componentes de la lucha contra el hambre en los cuales el PMA puede realizar una contribución importante, mientras que la dirección de una acción coordinada queda en manos de otros actores.

A. **Asistencia técnica y asesoramiento sobre políticas a los países y fortalecimiento de las capacidades nacionales**

98. *Actividades del PMA.* Los principales obstáculos para la erradicación del hambre son la integración inadecuada de las cuestiones relacionadas con este problema en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y la falta de capacidades que permitan tomar las medidas necesarias para poner en práctica dichas estrategias. El PMA puede contribuir mucho en ambas esferas.
99. Por una parte, el Programa debe invertir más tiempo y recursos en el aprovechamiento de su propia experiencia sobre el modo de combatir el hambre y fomentar que los gobiernos den mayor prominencia a la lucha

contra el hambre en sus políticas nacionales. Debe procurar que los gobiernos nacionales no consideren que el hambre es simplemente una consecuencia de la pobreza y, así, suponer que ésta desaparezca cuando ese problema se haya solucionado. El hambre debe considerarse más bien como una de las causas de la pobreza y, por tanto, su erradicación se convierte en una condición previa para combatir la pobreza.

100. Por otra parte, el PMA debe procurar diseñar sus proyectos desde el inicio como parte de programas más amplios basados en las necesidades generales, aunque es posible que su ventaja comparativa no cubra algunas de esas necesidades. Los programas deben diseñarse desde el inicio de modo que el traspaso de responsabilidades no presente contratiempos; para ello, ese paso no puede ser una consideración posterior. Es necesario que los asociados participen en este proceso desde el comienzo. El PMA tienen que determinar desde el principio cuál asociado debe asumir la dirección una vez que el Programa se retire. Luego, tiene que analizar las fortalezas y debilidades en relación con ese asociado, así como las carencias en materia de capacidades y conocimientos técnicos que puedan impedir que el asociado tome el relevo. Por último, como resultado de ese análisis, es necesario incorporar una serie de actividades que cuenten con presupuesto y financiación completos y se orienten a solucionar esas carencias mediante iniciativas específicas de transferencia de conocimientos y fortalecimiento de las capacidades.
101. Para que el PMA pueda desempeñar estas dos tareas, tendrá que reconsiderar sus mecanismos de financiación y, probablemente, también analizar qué conocimientos técnicos pueden faltar entre su personal para llevarlas a cabo de modo eficaz.
102. *Función de los otros asociados y actores.* Así como el trabajo en equipo de muchos actores y la aplicación de soluciones al problema del hambre crónica o aguda son fruto de una acción concertada, también lo son las tareas de promoción y fortalecimiento de las capacidades. Hay una larga lista de organismos de las Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales que están en condiciones de hacer aportes importantes en esta área. En cuanto a la labor de fortalecimiento de las capacidades, los gobiernos nacionales son los principales beneficiarios y, por tanto, es imprescindible que el PMA y las otras partes colaboren estrechamente con ellos a fin de comprender cuáles son las necesidades y cuál es el mejor modo de atenderlas.
103. Sería imposible mencionar a todos los actores que participan en esta área, por lo cual en este documento sólo se ofrecen algunos ejemplos. El Banco Mundial sin duda desempeña un papel principal en materia de promoción y fortalecimiento de capacidades con respecto al amplio ámbito de las cuestiones relativas al desarrollo. El PNUD tiene una clara ventaja comparativa para ayudar a los gobiernos a fortalecer la buena gestión

pública. Parte de la labor de la FAO comprende iniciativas de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos en esferas de fundamental importancia para la seguridad alimentaria, tales como la agricultura, la pesca y la actividad forestal.

104. *Fortalezas y debilidades.* El PMA ha comenzado a poner un énfasis cada vez mayor en la labor de fortalecimiento de las capacidades y de participación en el diálogo en torno a las políticas. En el Plan Estratégico para 2004-2007 se incorporó por primera vez el fortalecimiento de las capacidades como prioridad estratégica independiente (Prioridad Estratégica 5, “Ayudar a los gobiernos a establecer y gestionar programas nacionales de ayuda alimentaria”). El Plan Estratégico para 2006-2009 introdujo leves cambios en la redacción, pero mantuvo el énfasis en el trabajo con los principales asociados en la labor de fortalecimiento de las capacidades. En octubre de 2004, el PMA adoptó el marco normativo para la asistencia orientada a dicho aspecto. Desde entonces, el fortalecimiento de las capacidades se ha incorporado como componente de la mayor parte de las operaciones del PMA. Un equipo de evaluación interno realizó recientemente un examen de todos los documentos vinculados a los proyectos aprobados que se encuentran publicados en el sitio Web del Programa. El examen indicó que 113 en un total de 150 operaciones (excepto las que tienen un presupuesto inferior a 1 millón de dólares y las que comenzarán en 2008) incluyen objetivos y actividades de fortalecimiento de las capacidades.
105. No obstante, muchas evaluaciones (por ejemplo, la de la política de habilitación para el desarrollo) han detectado que existen deficiencias en la labor del PMA tanto en materia de asesoramiento sobre políticas como de fortalecimiento de las capacidades, que se han atribuido a la escasez de recursos, entre otros factores. Los mecanismos de financiación actuales que vinculan los fondos al volumen de alimentos pueden dificultar la financiación de actividades que ofrecen un valor agregado y no se relacionan con los alimentos. Dada esta estructura de financiación, no sorprende que el PMA a menudo preste mayor atención al volumen de alimentos que debe entregar en lugar de adoptar una perspectiva más integral sobre lo que se requiere en cada situación. En la versión preliminar del informe inicial de una evaluación del PMA sobre políticas e iniciativas de fortalecimiento de las capacidades, se señalan indicios de algunas otras deficiencias: por ejemplo, la Organización aún no ha logrado establecer un buen conjunto de indicadores en relación con los resultados para medir el impacto en esta esfera.
106. La labor de promoción y el trabajo con las contrapartes a fin de fortalecer las capacidades son tareas que requieren competencias técnicas diferentes. Aunque el personal del PMA sin duda posee las competencias necesarias para actuar con rapidez, eficiencia y eficacia, no todo el personal cuenta con la experiencia relativa a las políticas que se necesita para participar en el

diálogo en torno a las políticas a nivel de los países; además, parte del personal necesitaría recibir capacitación adicional.

B. Instrumentos y cuestiones no relacionados con la ayuda alimentaria

107. *Actividades del PMA.* La ayuda alimentaria, como se define tradicionalmente, no siempre es suficiente como respuesta a los problemas vinculados con el hambre, a veces ni siquiera es la mejor respuesta. Existen otros instrumentos y mecanismos que permiten ofrecer una respuesta adecuada, oportuna y eficaz en cuanto a los costos que pueden complementar e incluso, en algunos casos, remplazar la entrega de alimentos. Por lo tanto, un conjunto de instrumentos óptimo (ya sea del PMA o de otro participante) debe incorporar estos componentes.
108. El PMA ha estado realizando proyectos piloto en dos de estas esferas vinculadas a la ayuda alimentaria: transferencias de efectivo y vales por un lado, y planes de seguros contra catástrofes por el otro. Ha estado trabajando con el Banco Mundial en un plan de seguros para Etiopía, que en efecto transfiere a los mercados de capital internacionales el elevado costo que conllevan las respuestas a las crisis relacionadas con los cultivos. Al mismo tiempo, ha establecido proyectos piloto basados en la transferencia de efectivo en seis países a fin de comprender mejor cuál es la combinación más adecuada de intervenciones basadas en la entrega de alimentos y de efectivo, según el contexto.
109. El PMA se propone seguir experimentando en esas esferas y en otras relacionadas, siempre que sus conocimientos y experiencia en materia de asistencia alimentaria pueda aportar algo. No duplicará esfuerzos cuando otros actores y asociados cuenten con ventajas comparativas que los coloquen en mejores condiciones para dirigir las iniciativas en esas esferas.
110. *Función de los otros asociados y actores.* Otros actores poseen más experiencia y una mayor trayectoria que el PMA en las áreas de los seguros y las transferencias de efectivo, por ejemplo, el Banco Mundial y el FIDA. Estas instituciones sin duda se encuentran a la vanguardia en materia de investigación y desarrollo, dado que cuentan con personal especializado y recursos financieros específicos. El PMA puede contribuir en la fase de diseño de los proyectos que utilizan un mecanismo innovador para abordar el problema del hambre específicamente, pero también en la fase de ejecución, gracias a su conocimiento de las necesidades y medios de subsistencia de las poblaciones pobres que padecen hambre.
111. *Fortalezas y debilidades.* La reflexión sobre los aspectos relativos a las esferas mencionadas ha ido avanzando en el PMA, pero sigue siendo limitada. No obstante, uno de los aspectos positivos es que cuenta con amplios conocimientos y experiencia en temas relacionados con el problema del hambre, lo cual, al combinarse con las competencias técnicas pertinentes en

el marco de mecanismos innovadores, puede ofrecer respuestas óptimas en caso de crisis.

C. Normas y criterios relacionados con el problema del hambre

112. *Actividades del PMA.* Como organismo activo con una larga trayectoria que combina las esferas de la alimentación y la nutrición, el PMA es uno de los principales “clientes” de la labor normativa que realizan los organismos técnicos de las Naciones Unidas, tales como la OMS, la FAO y el UNICEF. No obstante, no se limita simplemente a recibir los beneficios de esa labor. En los últimos años, el aumento de su capacidad técnica le ha permitido trabajar directamente con todos los organismos principales a fin de contribuir al establecimiento de normas en temas tales como los criterios mínimos aplicables a los micronutrientes en las situaciones de emergencia, el uso de alimentos preparados en los casos de malnutrición aguda grave, la nutrición y el VIH/SIDA, y la alimentación infantil. La colaboración activa del PMA con los asociados en dichas cuestiones es fundamental para que sus programas sean eficaces y se basen en los conocimientos científicos de vanguardia. A la inversa, su contribución es de suma importancia para otros organismos a la hora de considerar las necesidades de sus programas sobre el terreno.
113. Con objeto de establecer las normas y criterios pertinentes en relación con los productos alimenticios que utiliza, el PMA se basa en gran medida en la labor de los organismos normativos de las Naciones Unidas. El Codex Alimentarius de la FAO estipula normas mínimas aplicables a los productos que usa el Programa, tales como los alimentos compuestos. La labor de la OMS y la FAO en relación con las necesidades nutricionales de las poblaciones, incluidas las personas afectadas por el VIH/SIDA, también resulta fundamental en la determinación de las raciones que se distribuyen. No obstante, en algunos casos, las necesidades técnicas del PMA son tan específicas que debe recurrir a sus propios recursos técnicos. Por ejemplo, las compañías del sector privado ofrecen continuamente nuevos productos. A fin de poder evaluar si éstos son inocuos para sus beneficiarios y se ajustan a la condiciones de trabajo reales, el PMA debe recurrir con regularidad a grupos de asistencia técnica formados por expertos en los campos de la nutrición y la inocuidad de los alimentos.
114. *Función de los otros asociados y actores.* Además de lo mencionado anteriormente, el establecimiento de normas mínimas para los casos de emergencia y el seguimiento de los resultados de la ayuda humanitaria también constituyen aspectos importantes, que requieren una colaboración activa del PMA con los asociados del sistema de las Naciones Unidas y con las ONG. Dado el creciente interés en el desarrollo de sistemas que permitan asegurar el cumplimiento de normas mínimas, tanto en materia de indicadores operacionales como de resultados sobre el terreno, es vital que el PMA participe activamente en foros internacionales tales como el

módulo de acción agrupada sectorial sobre nutrición y el servicio de seguimiento de la ayuda humanitaria a cargo de la OMS.

115. *Fortalezas y debilidades.* En general, otros organismos (como la OMS, la FAO y el UNICEF) tienen una ventaja comparativa en el campo de las normas y los criterios relativos a la alimentación y la nutrición. El principal aspecto positivo en este campo deriva del conocimiento de las realidades cotidianas que se enfrentan en la ejecución de los programas, así como del interés en asegurar que esos programas tengan la máxima eficacia posible. El PMA utiliza cada vez más esta ventaja con el fin de impulsar a los organismos normativos y las organizaciones interinstitucionales a realizar consultas técnicas sobre temas en los que considera que la orientación existente es inadecuada.
116. Las exigencias vinculadas con la prestación de apoyo técnico a las oficinas en los países cotidianamente, junto con las crecientes exigencias que conlleva la participación del PMA en los foros internacionales como los antes mencionados, en ocasiones ejercen gran presión sobre sus limitadas capacidades en esta esfera. A fin de continuar garantizando la existencia de normas y criterios adecuados para la labor que realiza el PMA y sus asociados, es fundamental que éste cuente con la capacidad técnica y los niveles adecuados de personal técnico que le permitan trabajar con organismos técnicos en el plano mundial.

D. Seguridad alimentaria y producción y mercados agrícolas

117. *Actividades del PMA.* Muchas de las actividades del PMA en las zonas rurales tienen una marcada relación con el desarrollo agrícola. Estas intervenciones ayudan a los hogares y comunidades vulnerables a adoptar medios de subsistencia rural más sostenibles, mejorar la productividad agrícola y evitar una mayor degradación de la base de recursos naturales. Algunos ejemplos son: 1) la conservación y ordenación de los recursos hídricos para reducir las sequías estacionales y la erosión causadas por el exceso de la escorrentía. Esas inversiones (que comprenden intervenciones en la captación y almacenamiento del agua y en los sistemas de riego) son fundamentales a fin de aumentar la producción en las tierras marginales, especialmente en las zonas propensas a las sequías; y 2) la rehabilitación y ordenación de las tierras para convertir tierras marginales y erosionadas en una base de recursos sostenible que permita mejorar los medios de subsistencia (por ejemplo, mediante la construcción de terrazas y la reforestación con especies adecuadas).
118. Estas actividades vinculadas a la producción están muy presentes en la cartera de proyectos del PMA, en particular entre las OPSR. Sin embargo, aunque el Programa puede y está en condiciones de realizar una importante contribución a la productividad agrícola mediante sus programas, debe apoyarse en otros a la hora de abordar el tema de forma

más integral. Las principales esfera donde ejerce una influencia y agrega valor dentro de los sectores agrícolas son las correspondientes al desarrollo de los mercados y el aumento de la demanda, en especial por medio de la adquisición de alimentos en el ámbito local y regional.

119. *Función de los otros asociados y actores.* La FAO es el organismo de las Naciones Unidas cuyo mandato se relaciona concretamente con la producción agrícola y el aumento de la producción. Por lo tanto, el PMA trabaja en estrecha colaboración con este organismo en el diseño y la ejecución de intervenciones vinculadas a la producción. Otros actores importantes en zonas rurales donde predomina la agricultura son los organismos gubernamentales, las ONG y los comerciantes privados. Estos actores ofrecen una gama de bienes y servicios a las comunidades dedicadas a la actividad agrícola.
120. *Fortalezas y debilidades.* Los principales aspectos positivos en este campo se vinculan con el papel del PMA como actor de importancia en los mercados de alimentos. Las adquisiciones del Programa en distintas partes del mundo pueden ayudar a generar una demanda considerable y estable de alimentos básicos cultivados por los agricultores pobres y, de ese modo, contribuir a reducir riesgos y aumentar los incentivos que enfrentan éstos al invertir en tecnologías y prácticas que incrementan la productividad.
121. En general, el PMA no cuenta con la capacidad necesaria para diseñar y ejecutar intervenciones orientadas al aumento de la productividad. Por lo tanto, debería trabajar en estrecha colaboración con organizaciones que tengan dicha capacidad.

E. Temas de salud y saneamiento relacionados con el hambre

122. *Actividades del PMA.* Con objeto de maximizar la capacidad de los programas del PMA para abordar el problema del hambre, salvar vidas y reducir la malnutrición, es importante complementar la ayuda alimentaria con otros recursos tales como agua potable, servicios de salud y saneamiento adecuados. El papel que desempeña el Programa en el suministro directo de dichos recursos se vincula con la prestación del apoyo logístico que soliciten los asociados. No obstante, para comprender cuándo es necesaria la ayuda alimentaria, es fundamental que en el proceso de evaluación se examinen los indicadores relativos a la salud, los recursos hídricos y el saneamiento. Es cada vez más común que el PMA participe en evaluaciones conjuntas con asociados tales como el UNICEF, lo cual da lugar a un diálogo constructivo sobre las necesidades humanitarias sin limitarse a la ayuda alimentaria que proporciona el Programa. Como copresidente del grupo de trabajo sobre evaluación del grupo sectorial del IASC dedicado a los temas de nutrición, el PMA apoyó la idea de elaborar instrumentos de evaluación conjunta con los módulos de acción agrupada dedicados a las esferas de salud y de recursos hídricos, saneamiento e

higiene para facilitar el diálogo sobre las necesidades humanitarias en los casos de emergencia.

123. *Función de los otros asociados y actores.* Asociados tales como los gobiernos nacionales, las ONG y los organismos de las Naciones Unidas (por ejemplo, el UNICEF y la OMS) desempeñan un papel esencial en la prestación de servicios relativos a los recursos hídricos, el saneamiento y la salud. Las evaluaciones en los casos de emergencia, como en Darfur, han demostrado que se puede lograr un impacto muy importante en las tasas de malnutrición y mortalidad en las zonas donde se ofrece un conjunto de medidas completo, que incluya alimentos, agua, saneamiento y salud. Sin embargo, uno de los grandes desafíos que enfrenta el PMA es convencer a otros asociados de orientar sus actividades a las zonas donde trabaja. Lamentablemente, a menudo sucede que la infraestructura necesaria para prestar otros servicios es más deficiente en las mismas zonas donde el hambre es un problema mayor. También sucede con frecuencia que la ayuda alimentaria es el componente que recibe mejores fondos en los llamamientos para fines humanitarios. En algunos casos, el PMA debe colaborar a fin de obtener fondos para las intervenciones de otros organismos con objeto de asegurar que se cuente con los recursos que deben complementar la ayuda alimentaria. Se espera que la puesta en marcha del sistema de módulos de acción agrupada contribuya a que se solucionen esas deficiencias en el futuro.
124. *Fortalezas y debilidades.* Para el sector de la salud es cada vez más claro que la alimentación es un aspecto fundamental, especialmente en el tratamiento de las personas con VIH y de los niños que padecen malnutrición. La ventaja comparativa del PMA en la entrega de alimentos en coordinación con los programas de dicho sector ya es ampliamente reconocida. El Programa generalmente no tiene una ventaja comparativa en las esferas de los recursos hídricos, los servicios de salud y el saneamiento. Su capacidad en materia de evaluación a menudo puede utilizarse con objeto de compensar carencias de información necesaria para impulsar la acción de otros organismos. Aunque la ayuda alimentaria puede tener un importante impacto en las zonas donde faltan otros servicios, su impacto es mayor donde ésta puede ofrecerse junto con la ayuda en las esferas de recursos hídricos, saneamiento y servicios de salud. La evaluación y planificación conjuntas con los asociados son actividades de suma importancia para que el PMA logre maximizar su eficacia. El ejemplo de Darfur ha demostrado el modo en que los organismos pueden complementarse unos a otros eficazmente comenzando el proceso con la realización de evaluaciones conjuntas, que no necesariamente implican la realización de programas conjuntos sino un acuerdo sobre las necesidades humanitarias basado en un conjunto de datos comunes. Se prevé que gracias a la reforma de las Naciones Unidas el PMA contará con más instrumentos que le permitirán superar obstáculos en dicha labor conjunta.

F. Objetivos de la Iniciativa de Educación para Todos (ODM 2, ODM 3 Meta 4)

125. *Actividades del PMA.* La educación, en especial de las niñas y mujeres, es una condición importante en la lucha contra el hambre y permite a las personas adquirir los conocimientos y las competencias necesarias para evitar o mitigar los efectos del hambre. El PMA contribuye con la iniciativa Educación para Todos mediante programas de alimentación escolar, nutrición y salud que abordan los efectos negativos del hambre en la educación. Los programas de alimentación escolar aumentan el acceso a la educación, mejoran los niveles de asistencia a clase y reducen los casos de abandono escolar, particularmente entre las niñas. También ayudan a mejorar los resultados del aprendizaje al apoyar la comprensión y la participación de los alumnos en el aula. Las mejoras en la capacidad de aprendizaje gracias a los programas de alimentación escolar aumentan considerablemente el rendimiento económico de importantes inversiones realizadas por los gobiernos y la comunidad internacional en mejorar la educación primaria en cantidad y calidad. Los programas de alimentación escolar comprenden varios aspectos, por ejemplo, suministro de comidas ricas en micronutrientes en la escuela, distribución de raciones para llevar a casa como transferencia de contribución en especie a las familias y una gama de intervenciones complementarias en materia de nutrición y salud, dependiendo del contexto y las necesidades del lugar. La alimentación escolar es especialmente eficaz en la promoción de la educación para los grupos desfavorecidos y vulnerables, entre ellos las niñas, y puede servir de apoyo a la educación en los casos de emergencia, que son prioridad para esta iniciativa.
126. Muchas veces, después de un conflicto o en situaciones de fragilidad de las instancias gubernamentales, se observa una necesidad urgente de concentrar la labor en la desmovilización y la reinserción. En el caso de los ex niños soldados en particular se necesitan programas de capacitación especiales a fin de restablecer sus vínculos con las comunidades, así como sus competencias y medios de subsistencia.
127. *Función de los otros asociados y actores.* En la iniciativa de Educación para Todos participan diversos interesados, tales como gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones e instituciones académicas. Está a cargo de la UNESCO, que es responsable de la coordinación internacional y el seguimiento de la marcha de las actividades y cuenta con el apoyo de otros cuatro de los coordinadores originales de la iniciativa (el Banco Mundial, el UNICEF, el PNUD y el UNFPA). La UNESCO también realiza tareas de creación de capacidad y desarrollo de políticas en apoyo de la iniciativa de Educación para Todos. El UNICEF cuenta con capacidades específicas para la ejecución de programas de educación sobre el terreno, en particular en situaciones de

fragilidad de las instancias gubernamentales, y se encarga de la dirección del módulo de acción agrupada del IASC en materia de educación (la codirección está a cargo de Save the Children Alliance) y de la Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas (en la cual también participa el PMA). El Banco Mundial alberga la Secretaría de la Iniciativa *Fast Track* en el ámbito de la Educación para Todos, el mecanismo de financiación por varios asociados más importante en relación con el objetivo de desarrollo del Milenio (ODM) 2 en los países de bajos ingresos. Las ONG desempeñan una importante función en la iniciativa de Educación para Todos: defender los intereses de la sociedad civil en los programas de esta iniciativa orientados a la formulación y el apoyo de políticas sobre el terreno, en el mundo y a nivel regional.

128. La parte más importante de la actividad de Educación para Todos tiene lugar a escala nacional. Enfatiza los principios de armonización y eficacia de la ayuda (Declaración de París) y la importancia del liderazgo de los gobiernos nacionales para la preparación y aplicación de políticas integrales de esta iniciativa, dentro del contexto de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Los gobiernos también aportan la mayor parte de la financiación general de la iniciativa.
129. *Fortalezas y debilidades.* El principal aspecto positivo en relación con la iniciativa Educación para Todos es la ejecución de programas de alimentación escolar y la capacidad del PMA para orientar la ayuda a los grupos desfavorecidos en zonas remotas y difíciles donde pocas organizaciones están presentes. El Programa también está en condiciones de actuar como organismo internacional a cargo de las actividades de alimentación escolar y de creación y gestión de conocimientos, establecimiento de redes y promoción con respecto a la alimentación escolar. Además, lleva a cabo las tareas de fomentar el reconocimiento de los efectos del hambre en la educación y señalar a la atención pública las necesidades educativas de los más desfavorecidos, entre ellos, los niños afectados por situaciones de emergencia.
130. El Programa está menos preparado para la labor de asesoramiento sobre políticas y fomento de la capacidad en el área de la educación, aunque existe una fuerte demanda en cuanto a la formulación de políticas nacionales y aumento de la capacidad en relación con la alimentación escolar. Además, no cuenta con los conocimientos y la experiencia necesarios para abordar temas educativos en general (currículo, capacitación docente, libros de texto, etc.) ni para la ejecución de otros tipos de programas en el ámbito de la educación. Según indicó el examen temático de la orientación de la ayuda en las operaciones de socorro, en ocasiones, los programas de alimentación escolar atraen a demasiados alumnos y ello puede causar un deterioro de la calidad de la educación. En dichos casos, el PMA debería fortalecer su colaboración con los gobiernos

nacionales y otros asociados que trabajan en el ámbito de la educación a fin de garantizar la sostenibilidad de las intervenciones.

G. Redes de protección social para las poblaciones pobres que padecen hambre

131. *Actividades del PMA.* Las redes de protección social se refieren a los sistemas nacionales de políticas y programas que brindan protección a la población pobre y vulnerable en los casos de crisis y promueven sus medios de subsistencia y bienestar. Actualmente, el PMA es uno de los principales actores en el apoyo a algunos gobiernos en el diseño y el establecimiento de sistemas nacionales de redes de protección social, por ejemplo, los de Bangladesh, Etiopía, Kenya y Malawi.
132. Sobre la base de su experiencia en diversos países, en el documento sobre políticas elaborado en 2004 se señalan tres situaciones o modelos principales que reflejan la etapa de desarrollo de los sistemas de redes de protección social de los países: i) los que están tomando las primeras medidas para establecer dichos sistemas (por ejemplo, Afganistán); ii) aquellos donde hay iniciativas en marcha para el establecimiento de nuevos programas de redes de seguridad social (por ejemplo, Etiopía); y los que deben mejorar los sistemas establecidos (por ejemplo, Ecuador).
133. En general, las actividades del PMA a favor de las redes de seguridad social comprenden: 1) el análisis de las situaciones de seguridad alimentaria, incluido el VAM, evaluaciones de las necesidades y análisis de mercados de alimentos; 2) la evaluación de las capacidades institucionales y administrativas necesarias para ofrecer transferencias en las redes de protección social de modo eficaz y eficiente en los distritos, en el plano nacional y el regional; 3) la prestación, junto con los asociados, de apoyo técnico en una serie de cuestiones, como la selección de los criterios de selección de beneficiarios, la determinación del tipo de transferencias adecuadas (efectivo, alimentos o combinación de ambos), el diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación, el establecimiento de planes de contingencia, la ampliación de las iniciativas de fomento de las capacidades, la planificación de estrategias de retirada y la determinación de las modalidades de financiación.
134. *Función de los otros asociados y actores.* Los principales actores relacionados con las redes de seguridad social son los gobiernos nacionales, los organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BafD), el Banco Asiático de Desarrollo (BasD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los gobiernos y organismos de los países desarrollados y las ONG. Todos ellos contribuyen al desarrollo de los sistemas de redes de protección social de modo específico, por ejemplo: las Naciones Unidas con análisis de contextos, el Banco Mundial mediante facilidades de financiación, las ONG en la ejecución. En Etiopía, por

ejemplo, el PMA es un asociado principal del Programa de protección social basado en actividades productivas, que es plurianual y asiste mediante transferencias de efectivo y alimentos a 8,3 millones de etíopes que padecen inseguridad alimentaria. Dicho programa es una iniciativa financiada por varios donantes: el Banco Mundial, el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), USAID, el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y otros.

135. *Fortalezas y debilidades.* Como se mencionó anteriormente, el PMA ofrece una amplia gama de servicios en materia de redes de protección social, tales como análisis de contextos (por ejemplo, evaluación de necesidades en casos de emergencia), diseño de redes de seguridad social (por ejemplo, proporcionando criterios de selección de beneficiarios), ejecución (por ejemplo, programas de alimentación escolar, seguros contra los efectos del clima), y evaluación. Las principales fortalezas en este campo se vinculan con el papel que desempeña el Programa en los contextos donde la capacidad es reducida. Cuando las capacidades nacionales mejoran, el PMA puede seguir ofreciendo una serie de servicios técnicos (por ejemplo, VAM), aunque es probable que su ventaja comparativa general disminuya.
136. En general, el PMA no tiene la capacidad necesaria para diseñar y poner en marcha intervenciones tales como transferencias basadas en efectivo en gran escala y concesión de microcréditos.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC	Alimentos para la capacitación
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Costos de apoyo directo
CERF	Fondo central para la acción en casos de emergencia
CIDA	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GCIAI	Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales
IASC	Comité Permanente entre Organismos
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
LACERN	Red de preparación y respuesta ante emergencias para América Latina y el Caribe
MERET	Gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles
NICSP	Normas internacionales de contabilidad del sector público
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCOD	Otros costos operacionales directos
ODM	Objetivo de desarrollo del Milenio
OEM	Operación de emergencia
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	Persona desplazada internamente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SNMI	Salud y nutrición maternoinfantiles
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNJLC	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad