

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



**Consulta oficiosa**

**12 de marzo de 2020**

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

## Metodología del examen de mitad de período

1. El examen se ha llevado a cabo siguiendo las orientaciones de la Subdirectora Ejecutiva al cargo del Departamento de Elaboración de Programas y Políticas y en estrecha colaboración con las direcciones pertinentes del PMA. El núcleo del examen lo constituyó un estudio de la documentación publicada durante la aplicación del Plan Estratégico, en torno a los tres aspectos siguientes:
  - Análisis centrado en el PMA: el objetivo era ofrecer observaciones de carácter general con respecto a las realizaciones del PMA en la puesta en práctica del Plan Estratégico, en particular a través de los diversos instrumentos y reformas internas introducidos en virtud de la hoja de ruta integrada. En esta faceta del examen se extrajeron datos e información de un examen interno de los planes estratégicos para los países (PEP) y PEP provisionales de primera generación llevado a cabo por la Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo, así como de informes de auditoría, evaluaciones de los PEP piloto y una evaluación de los cinco PEP de primera generación<sup>1</sup>. Asimismo, se utilizaron datos de los informes anuales de las realizaciones presentados en 2018 y 2019 con el fin de valorar la contribución de las oficinas en los países al logro de los Objetivos Estratégicos del PMA.
  - Análisis centrado en el sistema de las Naciones Unidas: la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2018 una resolución sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo con el fin de adaptarlo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Con solo 10 años por delante para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, en septiembre de 2019 el Secretario General de las Naciones Unidas instó a todos los sectores de la sociedad a movilizarse en el marco en un decenio de acción. En el examen de mitad de período se ha analizado el grado de coherencia del Plan Estratégico del PMA para 2017-2021 (en lo sucesivo “Plan Estratégico”) con los objetivos generales de la reforma de las Naciones Unidas y la orientación estratégica de los organismos con sede en Roma (OSR) y otros organismos de las Naciones Unidas, buscando evaluar si el Plan Estratégico ha creado las sinergias intersectoriales necesarias para obtener resultados transformativos.
  - Tendencias mundiales: el mundo cambia con rapidez, y varios problemas amenazan la consecución de la Agenda 2030. El número absoluto de personas subalimentadas en el mundo ha ido aumentando poco a poco en los últimos años a resultas de varios fenómenos interconectados. En el examen se ha evaluado cómo han afectado estos problemas a la orientación estratégica del PMA y a la consecución de la Agenda 2030.
2. El material procedente del estudio de la documentación mencionado en el párrafo 1 se contextualizó y amplió por medio de entrevistas a personal de categoría superior del PMA en las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede. El equipo encargado del examen también mantuvo conversaciones con asociados externos, entre ellos asociados cooperantes, organismos de las Naciones Unidas, donantes y las listas electorales de la Junta Ejecutiva, para conocer sus puntos de vista con respecto a los tres aspectos del examen.

---

<sup>1</sup> Los PEP para la República Democrática del Congo, Timor-Leste, el Camerún, Bangladesh e Indonesia.

3. A lo largo del examen de mitad de período, el equipo recibió aportaciones estratégicas y técnicas de un grupo de referencia interno específico.

## Contexto mundial actual

4. En 2015, la comunidad internacional adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con el fin de garantizar un futuro mejor para todos y cumplir la promesa de no dejar a nadie atrás. Cuatro años después, aunque se han hecho progresos en varios ámbitos, la rapidez y la magnitud de los cambios siguen siendo insuficientes para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. El Secretario General de las Naciones Unidas ha instado a todos los sectores de la sociedad a que se movilicen en el marco de un decenio de acción a fin de acelerar la búsqueda de soluciones sostenibles para los mayores problemas que afectan al mundo y generar la transformación necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030.
5. Aunque la prevalencia mundial de la subalimentación se ha estabilizado en una cifra de en torno al 11 %, el número absoluto de personas subalimentadas en el mundo aumentó de 811,7 millones en 2017 a 821,6 millones en 2018, lo que da muestra del inmenso desafío que representa lograr el objetivo del Hambre Cero para 2030. Según un informe de 2019 sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo<sup>2</sup>, la subalimentación ha ido en aumento debido a las tendencias registradas en cuanto al crecimiento demográfico, la desaceleración económica, los conflictos y los fenómenos climáticos extremos.
6. La población mundial está aumentando a razón de 83 millones de personas al año, y el crecimiento más rápido se registra en África y Asia. Se prevé que de aquí a 2030 el número de jóvenes ascenderá a 1.300 millones, con una concentración desproporcionada en los países subsaharianos.
7. Hoy en día el 55 % de la población mundial vive en ciudades, y se prevé que para 2030 el porcentaje se elevará al 60 %. Cada semana se suman a la población urbana mundial unos 1,5 millones de personas. Según las estimaciones, casi el 90 % del crecimiento de la población urbana se producirá en los países africanos y asiáticos, y ello dará lugar a una enorme presión sobre la infraestructura, los servicios, la creación de empleo, el clima y el medio ambiente.
8. La migración es un componente importante de la evolución demográfica en algunos países. En 2019, los migrantes internacionales representaban en torno al 3,5 % de la población mundial, frente al 2,8 % en el año 2000. En números absolutos, en 2019 el número de migrantes internacionales en el mundo se acercaba a los 272 millones, frente a 221 millones en 2010 y 174 millones en el año 2000<sup>3</sup>.
9. La carga de la malnutrición en todo el mundo sigue siendo inaceptablemente elevada y los avances en su reducción, inaceptablemente lentos. La malnutrición tiene un costo económico

---

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), PMA y Organización Mundial de la Salud (OMS). 2019. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Véase: <https://www.wfp.org/publications/2019-state-food-security-and-nutrition-world-sofi-safeguarding-against-economic>.

<sup>3</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. 2019. Tendencias de los contingentes de migrantes internacionales 2019. Véase: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

muy elevado. Se estima que en África y Asia la desnutrición llega a reducir el producto interno bruto (PIB) en un 11 %.

10. Los malos resultados económicos socavan los esfuerzos por erradicar el hambre y la malnutrición en muchos países. En más del 80 % de los que experimentaron un aumento de la subalimentación entre 2011 y 2017 —muchos de ellos países de ingresos medianos—, se produjo igualmente una desaceleración económica<sup>4</sup>. Alrededor del 96 % de las personas aquejadas de inseguridad alimentaria aguda vive en países cuya economía depende en gran medida de las exportaciones de productos básicos.
11. Las perturbaciones económicas hacen que crezca el desempleo y disminuyan los ingresos, lo que dificulta el acceso de las personas pobres a los alimentos y a otros servicios esenciales. En 2018, las perturbaciones económicas afectaron a 33 de los 53 países que experimentaron crisis alimentarias. Casi todos ellos son importadores netos de alimentos.
12. Es necesario adoptar medidas urgentes para elaborar políticas económicas y sociales que protejan a las personas de los efectos de las perturbaciones económicas. Los niveles de deuda insostenibles en situaciones ya frágiles amenazan la capacidad de los países para salir de las crisis<sup>5</sup>. Los niveles de deuda son menores en los mercados emergentes que en las economías más avanzadas, aunque han aumentado rápidamente en los últimos años. En 2019, la relación deuda-PIB mundial alcanzó un máximo histórico del 322 %. El Banco Mundial ha advertido de que esa enorme deuda en el mundo plantea riesgos para la economía mundial.
13. En los últimos años, los informes globales de riesgos publicados por el Foro Económico Mundial también han advertido de que la fragilidad macroeconómica y la desigualdad financiera podrían acrecentar el riesgo de estancamiento económico. El último informe<sup>6</sup> indica que la economía mundial se enfrenta a un mayor riesgo de estancamiento y que el cambio climático está “golpeando más fuerte y más rápidamente de lo esperado”. A finales de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas también advirtió de que, por lo que se refiere al cambio climático, “está a la vista y se nos viene encima” un “punto de no retorno”.
14. En los últimos cinco años, se han registrado récords de altas temperaturas, fenómenos meteorológicos extremos sin precedentes en todos los continentes y desastres naturales más intensos y frecuentes. Las preocupaciones medioambientales<sup>7</sup> dominaron los principales riesgos señalados por la comunidad de múltiples partes interesadas del Foro Económico Mundial en 2020, lo cual refleja la incidencia que el cambio climático puede tener en las dimensiones social, política, económica y humana.

---

<sup>4</sup> FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. 2019. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Véase: <https://www.wfp.org/publications/2019-state-food-security-and-nutrition-world-sofi-safeguarding-against-economic>.

<sup>5</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). 2020. *Global Humanitarian Overview 2020*. Véase: <https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2020-enarfrzh>.

<sup>6</sup> Foro Económico Mundial. 2020. *Global Risks Report 2020*. Véase: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf). Informe resumido en español: *Informe Global de Riesgos 2020. Resumen Ejecutivo*, disponible en la dirección: <https://www.zurich.es/documents/877376/75458023/2020-01+Global+report.pdf/11902ccd-575a-d072-2027-16ece95d089a?t=1580984678260>.

<sup>7</sup> Fracaso en la mitigación y la adaptación al cambio climático; pérdida de biodiversidad y fenómenos meteorológicos extremos.

15. Aunque el cambio climático es un fenómeno global, sus repercusiones negativas no se reparten por igual entre países y grupos sociales. En él influyen el crecimiento demográfico mundial, la mayor demanda de alimentos, agua y energía y las prácticas agrícolas<sup>8</sup>. Por su parte, el cambio climático está amenazando los medios de subsistencia, acrecentando la vulnerabilidad y provocando desplazamientos. Según estimaciones recientes, los desastres relacionados con el cambio climático afectan anualmente a una media de 350 millones de personas<sup>9</sup>. En 2018 volvieron a desplazarse unos 17,2 millones de personas a causa de desastres naturales<sup>10</sup>.
16. El impacto del cambio climático en la agricultura y la seguridad alimentaria en los países en desarrollo debería aún aumentar. En 2017, las crisis alimentarias atribuidas a las perturbaciones de origen climático afectaron a 124 millones de personas en 51 países. De estos, dos terceras partes son países de África. Puesto que el cambio climático está erosionando la resiliencia de la población rural y que en el medio rural no hay otros medios de subsistencia disponibles, la migración del campo a la ciudad se está convirtiendo en uno de los principales impulsores de la urbanización.
17. Según se prevé, para 2030 habrá en el mundo 43 megaciudades, la mayoría de ellas en regiones en desarrollo. La prestación de servicios básicos y el acceso a los mismos, así como las oportunidades de empleo, serán fundamentales para lograr los objetivos de la Agenda 2030. El hecho de no alcanzar los ODS tendría un costo humano, económico, político y ambiental considerable, con consecuencias para la paz y los derechos humanos<sup>11</sup>.
18. El hambre en el mundo guarda una correlación directa con los conflictos y la violencia. En 2018, los conflictos siguieron siendo uno de los factores que más influyeron en las crisis alimentarias y afectaron a unos 74 millones de personas, a dos tercios de ellas en forma de inseguridad alimentaria aguda<sup>12</sup>. A la capacidad de los países para trazar su propio desarrollo económico y social se oponen de forma creciente las perturbaciones externas e internas y los altos niveles de incertidumbre e inestabilidad. Los países en conflicto se enfrentan a desafíos cada vez mayores para encontrar un camino hacia la paz y el desarrollo<sup>13</sup>.
19. Los conflictos muy violentos están causando un inmenso sufrimiento y una enorme necesidad de asistencia humanitaria. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) informó de que en 2019 el número de conflictos muy violentos había aumentado por primera vez en cuatro años. A principios de 2019, más de 70 millones de personas se encontraban en situación de desplazamiento forzoso. Más de 41 millones eran personas desplazadas internamente, lo que llevó al Secretario General de las Naciones Unidas a

---

<sup>8</sup> Secretaría de las Naciones Unidas. 2019. *Efectos a largo plazo de las tendencias actuales en las esferas económica, social y ambiental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General*. Véase: <https://undocs.org/es/E/2019/66>.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Centro de Seguimiento de los Desplazamientos Internos, 2019.

<sup>11</sup> Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB). "Background paper Nov 2019: A Decade of Action to deliver the SDGs". (No disponible en línea.)

<sup>12</sup> FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. 2019. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Véase: <https://www.wfp.org/publications/2019-state-food-security-and-nutrition-world-sofi-safeguarding-against-economic>.

<sup>13</sup> Naciones Unidas. 2019. *Foundational Primer on the 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://unsdg.un.org/SDGPrimer>.

crear un grupo de expertos de alto nivel sobre el desplazamiento interno a fin de atraer la atención de la comunidad internacional sobre el fenómeno y deliberar acerca de soluciones duraderas.

20. Según el informe del índice de paz global<sup>14</sup> de 2019, aunque se ha avanzado algo en la resolución de los conflictos más antiguos<sup>15</sup>, en muchos casos las causas subyacentes de esos conflictos siguen sin abordarse, mientras que, entretanto, han surgido nuevas tensiones. En el informe se indica asimismo que “el cambio climático puede aumentar indirectamente la probabilidad de conflictos violentos en virtud de los efectos que tiene sobre la disponibilidad de recursos, los medios de subsistencia, la seguridad y la migración”. Se dice, en conclusión, que los países muy pacíficos pueden gestionar mejor las perturbaciones provocadas por el clima que los países afectados por los conflictos y la violencia.
21. La paz y la estabilidad también están correlacionadas con el desarrollo económico. La violencia tiene un impacto económico, estimado en un 11,2 % del producto mundial bruto, o sea, 1.853 dólares EE.UU. por persona<sup>16</sup>. El costo económico de la violencia corresponde al 67 % del PIB en el Afganistán, al 47 % en la República Árabe Siria y al 42 % en la República Centroafricana.
22. Según el informe mundial sobre las crisis alimentarias de 2019<sup>17</sup>, en los 10 últimos años el gasto en asistencia humanitaria ha aumentado un 127 %, y el 40 % de los gastos de este tipo se efectuaron para satisfacer necesidades en los sectores de la alimentación y la agricultura. En su conclusión, el informe indica que el camino a seguir radica en “acabar con los conflictos, empoderar a las mujeres, nutrir y educar a los niños, mejorar la infraestructura rural y reforzar las redes de seguridad...”.
23. Estos problemas no pueden abordarse empleando métodos y programas estándar. La Agenda 2030 exige que se adopten estrategias audaces que integren los objetivos humanitarios, de desarrollo, de paz y de estabilidad. Puesto que la innovación y el proceso de transformación sistémica son imprescindibles, ocupan un lugar destacado en la agenda de las actividades relacionadas con el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas.
24. Gracias a los avances tecnológicos, las poblaciones que viven en zonas aisladas ahora pueden acceder a servicios financieros móviles y a electricidad. Los drones se utilizan para entregar los suministros y favorecer una agricultura inteligente. Los dispositivos móviles conectan a 5.000 millones de personas, y las redes sociales se han convertido en una plataforma que facilita el intercambio de ideas y la búsqueda de inspiración frente a los problemas globales.
25. La inclusión financiera y digital es fundamental para reducir la pobreza, crear oportunidades de empleo e incrementar la productividad. En este sentido, la “cuarta revolución industrial” —esto

---

<sup>14</sup> Instituto para la Economía y la Paz. 2019. *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World*. Véase: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf>.

<sup>15</sup> Los surgidos en la pasada década.

<sup>16</sup> Instituto para la Economía y la Paz. 2019. *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World*. Véase: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf>.

<sup>17</sup> Red de información sobre la seguridad alimentaria. 2019 *Global Report on Food Crises: Joint Analysis for Better Decisions*. Véase : [http://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC\\_2019-Full\\_Report.pdf](http://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2019-Full_Report.pdf).

es, la fusión de tecnologías en las esferas física, digital y biológica— resulta sumamente prometedora gracias a medios como la inteligencia artificial<sup>18</sup>.

26. La tecnología digital presenta también un enorme potencial para facilitar la adaptación de los ODS al contexto local, por ejemplo mediante proyectos como el de redes de transporte y electricidad inteligentes, el de gestión de las infraestructuras en función de los riesgos y el de sistemas de seguimiento que conecten a los proveedores de atención sanitaria con los pacientes.
27. Para aprovechar las repercusiones positivas del desarrollo digital y tecnológico y no dejar a nadie atrás, los países necesitan marcos de políticas que apoyen la inclusión económica y social, inversiones en capital humano e infraestructuras y Gobiernos que actúen con visión de futuro y audacia.
28. Con el comienzo del Decenio de Acción para lograr los ODS para 2030 y en reconocimiento a los desafíos que representa movilizar recursos suficientes para el desarrollo sostenible, el período de sesiones de 2020 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas<sup>19</sup> se centrará en la financiación.
29. Dentro de la asistencia para el desarrollo, la principal fuente de financiación es la asistencia oficial. Para cumplir el compromiso de la comunidad internacional de alcanzar los 17 ODS para 2030 se necesita una cuantiosa financiación. Los actuales niveles de inversión internacionales siguen estando por debajo del compromiso del 0,7 % del ingreso nacional bruto<sup>20</sup>. Aunque la cantidad neta de asistencia oficial para el desarrollo aportada por los países pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se duplicó entre 2000 y 2017, los niveles globales de asistencia oficial para el desarrollo se han estancado<sup>21</sup> desde 2016. Por otra parte, la proporción de esa asistencia dirigida a los países menos adelantados ha disminuido un 2,7 % y la dirigida a los países africanos ha disminuido un 4 %.
30. El enfoque del Banco Mundial para aumentar al máximo la financiación para el desarrollo consiste en reunir todas las posibles fuentes de financiación, competencias especializadas y soluciones con el fin de apoyar el crecimiento sostenible de los países en desarrollo. Para ello es necesaria una mayor coordinación entre los sectores público y privado del desarrollo.

## **Colaboración con instituciones externa**

31. La resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo<sup>22</sup> promueve un enfoque de todo el sistema para lograr resultados transformativos que lleven a acabar con las necesidades.

---

<sup>18</sup> Naciones Unidas. 2019. *Foundational Primer on the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Véase: <https://unsdg.un.org/SDGPrimer>.

<sup>19</sup> El tema del período de sesiones de 2020 es “Acciones rápidas y vías transformativas: hacer realidad el decenio de acción y resultados a favor del desarrollo sostenible”.

<sup>20</sup> El porcentaje del ingreso nacional bruto destinado a la asistencia oficial para el desarrollo por los miembros del CAD se mantuvo en aproximadamente el 0,31 % en 2018.

<sup>21</sup> Según datos de la OCDE, en miles de millones de dólares a precios constantes de 2017, empleando el método del descuento de flujos de efectivo. Véase: <http://www.afmeurope.org/analysis-oda-trends-2018/>.

<sup>22</sup> Resolución 72/279 del 31 de mayo de 2018 (A/RES/72/279).

32. La hoja de ruta integrada del PMA se mencionó en el informe de 2018 sobre la financiación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo<sup>23</sup> como ejemplo de buena práctica adoptada como enfoque sistemático del Programa para vincular los planes estratégicos y su Marco de resultados institucionales con los ODS. En el informe se indicaba que la hoja de ruta integrada permitía al PMA combinar con el Plan Estratégico los procesos de gestión de las realizaciones y de presupuestación a nivel nacional.
33. Se ha previsto que el nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible se convierta en el instrumento principal para la planificación y ejecución de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas. Las metas e indicadores nacionales de los ODS son el marco de seguimiento por defecto. Los efectos del Marco de Cooperación deberán ser coherentes y reforzarse mutuamente en todos los marcos de planificación de las Naciones Unidas, incluido el plan de respuesta humanitaria.
34. En una reunión de alto nivel celebrada en febrero de 2019, el CAD aprobó recomendaciones sobre el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz. En ella se señalaba que era fundamental aumentar la coherencia entre los tres ámbitos para reducir las necesidades, los riesgos y las situaciones de vulnerabilidad de las personas, y que era necesario adoptar medidas humanitarias, de desarrollo y de paz complementarias, en particular en las situaciones frágiles y afectadas por conflictos.
35. Según las estimaciones recogidas en el informe de la OCDE de 2018 sobre los estados de fragilidad<sup>24</sup>, si no se actúa con determinación, en 2030 más del 80 % de la población más pobre del mundo vivirá en contextos frágiles. Ya hoy en día, las poblaciones que viven en contextos frágiles son las que “están más atrás”.
36. A pesar de que en 2019 los donantes aportaron una cifra récord de 16.000 millones de dólares en respuesta a llamamientos interinstitucionales, la financiación de la acción humanitaria se ve superada por las necesidades, y cerca del 90 % de la ayuda humanitaria se destina a mitigar los efectos de las crisis prolongadas. Ello hace necesarios enfoques que den prioridad “siempre a la prevención, al desarrollo cuando sea posible y a la acción humanitaria cuando sea necesario”<sup>25</sup>. Los esfuerzos para satisfacer las necesidades humanitarias inmediatas deben ir acompañados de inversiones en desarrollo.
37. El PMA está bien situado para aplicar este enfoque integrado. Su labor principal consiste en salvar vidas en situaciones de emergencia, pero su ventaja comparativa, en la que ha demostrado poseer capacidades y competencias especializadas, va más allá de la aplicación de soluciones a corto plazo. Los PEP abarcan actividades humanitarias, de resiliencia y de desarrollo, dando muestra de la manera en que el PMA contribuye al logro de la Agenda 2030.

---

<sup>23</sup> Naciones Unidas. 2018. *Financing the UN Development System: Opening Doors*. Véase: [https://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2018/09/finacial-instr-report-2018-interactive-pdf\\_pj.pdf](https://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2018/09/finacial-instr-report-2018-interactive-pdf_pj.pdf).

<sup>24</sup> Véase: [https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/OECD%20Highlights%20documents\\_web.pdf](https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/OECD%20Highlights%20documents_web.pdf).

<sup>25</sup> OCDE. 2020. *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*. OECD/LEGAL/5019. Véase: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>. *Recomendación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) sobre el Nexo Acción Humanitaria-Desarrollo-Paz* (traducción publicada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo). Véase: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acción%20Humanitaria/190705%20CAD%20Recomendacion%20NEXO%20AccHumanitDesarrolloPaz-Esp.pdf>



38. La introducción del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible coincide con la terminación de la primera generación de PEP. Las evaluaciones y exámenes en curso de dichos planes están aportando a las oficinas de los países y los despachos regionales material de gran utilidad para el diseño de los nuevos PEP y su armonización con dicho Marco.
39. Las medidas e iniciativas de programación conjuntas introducidas en el marco de las modalidades de trabajo acordadas en el capítulo común se evaluarán en enero de 2021. La complementariedad, los objetivos y ejecución comunes y las asociaciones estratégicas de los organismos son características importantes de la reforma del sistema de las Naciones Unidas, que se persigue a nivel nacional a través de la función de Coordinador Residente y del destacado papel del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.
40. El PMA ha procurado sistemáticamente intensificar la colaboración, la coherencia y la complementariedad entre los respectivos mandatos y entre los sectores de la asistencia humanitaria y para el desarrollo.
41. En un estudio de casos relativo a la colaboración sobre el terreno entre los OSR, realizado en 2019 por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN)<sup>26</sup>, se llegó a la conclusión de que había una colaboración sustancial a nivel nacional y grandes posibilidades de expansión. De cara al futuro, en el estudio se sugirió que era útil especificar cómo debería evolucionar la colaboración entre los OSR. Estos podrían estudiar la manera de armonizar en mayor medida su respectiva planificación estratégica por países en el contexto de la Agenda 2030.
42. A nivel de la Sede, en virtud del memorando de entendimiento firmado en junio de 2018, los tres organismos se comprometieron a colaborar en pos de unos resultados que estuvieran en consonancia con las prioridades establecidas por los países en virtud del ODS 2. Esto dio lugar a varios planes de acción conjuntos a nivel nacional. En el informe de la MOPAN se señalaba que los organismos y donantes podrían facilitar la colaboración armonizando en mayor medida sus procesos operativos y ciclos de planificación.
43. El plan de acción conjunto de los OSR para 2019-2020 apoya la puesta en práctica de los principales compromisos del memorando de entendimiento. A nivel nacional, los tres organismos están trabajando en reforzar la planificación estratégica conjunta en determinados países, lo cual incluye realizar análisis conjuntos de las carencias relacionadas con el hambre y de las soluciones adoptadas para contribuir a la implementación a nivel local del ODS 2 y de la Agenda 2030. En el memorando de entendimiento se reconoce que no existe un modelo único que se ajuste a todos los casos y que los tres organismos pueden tener dificultades para trabajar juntos en determinados contextos.
44. La cooperación de los OSR en la esfera del fomento de la resiliencia no ha dejado de intensificarse en los últimos años. En 2017, realizaron 50 proyectos en 33 países. La colaboración entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el PMA se incrementó en un 26 %; y la existente entre el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el PMA creció un 89 %. Los tres OSR aumentaron su trabajo conjunto en un 92 %. En 2019, mantuvieron acuerdos de colaboración en más de 70 países, de

---

<sup>26</sup> En el estudio de casos se examinaron programas en Bangladesh, Etiopía, Jordania y Madagascar.

los cuales se seleccionaron tres en los que realizar con carácter piloto una labor conjunta de planificación y programación estratégica<sup>27</sup> a fin de establecer una colaboración coherente y eficaz en el contexto de cada Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. La mayor colaboración planteó retos y ofreció oportunidades. Contribuirán a superar estos retos una comunicación periódica frecuente y el centrar la atención en los objetivos comunes.

45. La colaboración entre el PMA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha evolucionado considerablemente. En 2019, los dos organismos acordaron varias medidas para mejorar la eficiencia operacional y facilitar iniciativas de investigación y de aprendizaje a partir de datos empíricos en varias esferas de colaboración<sup>28</sup>. Con objeto de poder salvar más vidas y realizar más economías en términos de tiempo y dinero, ambos organismos se han comprometido a colaborar para mejorar la eficiencia, la calidad y el impacto de los programas.
46. Entre las medidas acordadas figuran las siguientes: promover la utilización de una única cadena de suministro para los programas de nutrición; ejecutar programas experimentales que abarquen la prevención y el tratamiento de la malnutrición a fin de obtener pruebas sobre la eficacia en función de los costos y el impacto, y redefinir las funciones y responsabilidades de cada organismo. También se han señalado medidas de asociación concretas en apoyo del logro de los efectos relacionados con la educación, la salud y la nutrición. En el ámbito de las transferencias de efectivo con fines humanitarios, el PMA y el UNICEF se comprometieron a trabajar conjuntamente dentro de la colaboración más amplia con la OCAH y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Del mismo modo, en lo que se refiere a la protección social, los dos organismos acordaron trabajar juntos para fortalecer los sistemas de redes de seguridad que permitan hacer frente a las perturbaciones, prestar apoyo coordinado a los Gobiernos y ofrecer conjuntamente soluciones a las comunidades. Todas estas medidas requerirán mecanismos de intercambio de datos más eficaces, incluido el uso de conjuntos de datos comunes para asignar recursos.
47. En apoyo de los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial, el Pacto Mundial sobre los Refugiados y la Agenda 2030, el ACNUR y el PMA se han comprometido a aumentar su colaboración. Para lograr una mayor eficiencia y eficacia, algunas esferas señaladas para una mayor colaboración son las de la prestación de asistencia a las poblaciones de refugiados, las transferencias de base monetaria, el intercambio de datos y la interoperabilidad de los sistemas.
48. La labor de colaboración del PMA con el ACNUR se basa en documentos y acuerdos de política conjuntos, como la estrategia conjunta sobre la autosuficiencia, los principios conjuntos para proporcionar la asistencia a los beneficiarios y el memorando de entendimiento mundial entre el PMA y el ACNUR<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Colombia en la región de América Latina y el Caribe, Indonesia en la región de Asia y el Pacífico y el Níger e la región de África.

<sup>28</sup> Concretamente: prevención y tratamiento de la emaciación infantil; programas basados en las escuelas; transferencias de efectivo con fines humanitarios y protección social, e intercambio de datos.

<sup>29</sup> En particular, una declaración de los máximos representantes de la OCAH, el ACNUR, el PMA y el UNICEF sobre la asistencia en forma de efectivo y un anexo correspondiente sobre el efectivo y el intercambio de datos. Véase: <https://reliefweb.int/report/world/statement-principals-ocha-unhcr-wfp-and-unicef-cash-assistance>.

49. En 2019, las dos entidades acordaron poner en marcha un centro conjunto de orientación de la asistencia y excelencia de los programas y con el fin de aprovechar sus respectivas competencias especializadas en apoyo de los enfoques de autosuficiencia en situaciones prolongadas de refugiados, en particular para los más vulnerables. El centro fue puesto en marcha por los máximos representantes de ambas entidades a principios de 2020. Algunas esferas en las que se centra la atención son el análisis del contexto, la orientación de la asistencia y las estrategias, la autosuficiencia de las comunidades, los mecanismos de participación y retroalimentación, y el aprendizaje y el intercambio de conocimientos.
50. En 2018, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoció los claros vínculos entre la inseguridad alimentaria y los conflictos y la importancia de la seguridad alimentaria como elemento fundamental para el desarrollo sostenible de cualquier nación<sup>30</sup>.
51. El PMA ha establecido una asociación con el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) para evaluar los efectos positivos o no deseados de los programas del PMA en las perspectivas de paz. Teniendo en cuenta que el PMA está presente en países afectados por conflictos, fragilidad y violencia, debe perseguirse sistemáticamente cualquier oportunidad de contribuir a la paz.
52. El estudio del SIPRI puso de relieve que el PMA debía tener expresamente en cuenta a lo largo de todo el ciclo de los proyectos los riesgos relacionados con los conflictos y las oportunidades de consolidación de la paz, y ofrecer soluciones en el marco de sus programas que puedan contribuir a abordar las causas de la desigualdad.
53. El PMA sigue copresidiendo el Grupo de Innovaciones Institucionales junto con el ACNUR y trabajando con otras entidades, incluidos los otros OSR, sobre los diversos componentes de la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo<sup>31</sup>. Algunos ejemplos de esta labor son la participación del Programa en el comité directivo operacional del Fondo Conjunto para los ODS de las Naciones Unidas y en la prestación de apoyo técnico y en materia de coordinación a los equipos de las Naciones Unidas en los países. El PMA sigue participando en los debates sobre la financiación de los ODS.

## **Marco conceptual del Plan Estratégico del PMA para 2017-2021**

54. El PMA es el primer organismo que ha armonizado sus planes estratégicos con la Agenda 2030. El Plan Estratégico centra la atención en erradicar el hambre (en relación con el ODS 2) y en entablar asociaciones para alcanzar los ODS (en relación con el ODS 17), lo cual permite al PMA mantener una visión coherente hasta 2030.
55. El Plan Estratégico no solo está alineado con la Agenda 2030, sino que incorpora componentes de los ODS 2 y 17, para cuya selección se tuvieron en cuenta el mandato y la ventaja comparativa del PMA. Por lo tanto, el Plan Estratégico define la función del PMA teniendo en cuenta qué se necesita y qué puede ofrecer el Programa para apoyar la consecución del ODS 2 en países con considerables niveles de inseguridad alimentaria.
56. Como primer Fin Estratégico del PMA, la consecución del ODS 2 es el principal foco de atención del Plan Estratégico, que "encauza el apoyo prestado a la labor de los países para erradicar el

---

<sup>30</sup> Resolución 2417 de 24 de mayo de 2018. Véase: <https://digitallibrary.un.org/record/1627380>.

<sup>31</sup> Concretamente, principio de reconocimiento mutuo; locales comunes y compartidos; mecanismo mundial de servicios de transporte, y centro de reservas en línea para personal humanitario.

hambre entre las personas más pobres y más aquejadas de inseguridad alimentaria". El segundo Fin Estratégico se centra en el ODS 17, y por ello el Plan Estratégico del PMA "orienta su participación en una asociación mundial revitalizada en pos del desarrollo sostenible".

57. Por otra parte, el Plan Estratégico muestra cómo contribuirá la labor del PMA a la consecución de otros diversos ODS, aunque sin olvidar que "los avances en el logro del ODS 2 [...] dependen también de los avances en otros ODS".
58. En las evaluaciones sobre el PMA realizadas por la MOPAN en 2017 y 2018<sup>32</sup> se reconoció que el Programa había realizado importantes esfuerzos para adecuarse a la Agenda 2030 y que había definido una visión clara y cohesionada a largo plazo firmemente anclada en los ODS 2 y 17. Asimismo, en las evaluaciones se consideró que el marco único para hacer un seguimiento de los resultados estratégicos y de gestión constituía una fortaleza del PMA y se elogió su determinación a obtener resultados a nivel de los países.
59. Reconociendo que las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria varían mucho de un país a otro y que también las capacidades y prioridades gubernamentales son diversas, el PMA define sus efectos estratégicos a nivel de cada país. Se trata de un cambio importante y positivo en la arquitectura del marco conceptual del Plan Estratégico. Las oficinas del PMA en los países son ahora responsables de obtener productos que contribuyan a lograr dichos efectos estratégicos. La suma de los resultados globales obtenidos a nivel de los países es la contribución directa del PMA a la consecución de los ODS 2 y 17.
60. Al elegir el ODS 17 como uno de sus Fines Estratégicos, el PMA pone de relieve el papel esencial que desempeñan las asociaciones para lograr los efectos estratégicos previstos en cada país y contribuir a la Agenda 2030. Se ha reconocido ampliamente que el Programa tiene mucho que ofrecer, en particular en contextos de emergencia y de crisis prolongadas. El Fin Estratégico 2 le ha permitido dar a conocer de forma adecuada su importante labor en materia de servicios y plataformas. El enfoque asociativo, como forma de trabajar para abordar los problemas que se confirman como tendencia, le ha permitido emprender nuevas asociaciones de carácter más estratégico, y no solo práctico.
61. Se reconoce, además, que la asociación estratégica es inherente a los mandatos de los OSR y debe utilizarse como medio para lograr una mayor sinergia, eficiencia y eficacia, guiándose por la reforma del sistema de las Naciones Unidas, las prioridades nacionales en materia de desarrollo y un planteamiento proactivo de aprendizaje a través de la experiencia de asociación.
62. En el examen de mitad de período del Plan Estratégico se han observado varios ejemplos prometedores de asociación estratégica en esferas como la innovación, los datos sobre el hambre en tiempo real, el desarrollo humano y los sistemas alimentarios.

---

<sup>32</sup> Véanse: <https://docs.wfp.org/api/documents/45a77ae8719b4b29bbb5660d2c4a6328/download/> y <http://www.mopanonline.org/assessments/wfp2017-18/index.htm>.

### **Recuadro 1 – Asociación para el desarrollo del capital humano**

La inversión en el desarrollo del capital humano es uno de los usos más eficaces y productivos de los recursos que puede hacer un país. Según el Índice de Capital Humano, África desarrolla solo el 40 % de su potencial. Su PIB podría ser 2,5 veces mayor si se alcanzaran los valores de referencia establecidos para la salud y la educación.

La estrategia de alimentación escolar del PMA para 2020-2030 se basa en un enfoque asociativo para fortalecer el capital humano.

En enero de 2020, en el Foro Económico Mundial, los directores ejecutivos del PMA y el UNICEF entablaron una asociación destinada a garantizar que 35 millones de niños que viven en 30 de los países más pobres del mundo se beneficien en las escuelas de un conjunto de intervenciones de salud y nutrición.

El PMA está examinando también sus asociaciones con otras entidades, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la FAO, la Alianza Mundial para la Educación, el Banco Mundial y el fondo “La educación no puede esperar”, con el fin de ampliar las competencias especializadas y las aportaciones a fin de que el enfoque multiasociativo rinda resultados para 2030.

63. En los últimos años, el PMA ha aprovechado las oportunidades de establecimiento de asociaciones público-privadas para mejorar su contribución al logro del ODS 2. Dichas asociaciones se han centrado en los ámbitos reconocidos de especialización del PMA, como la cadena de suministro, el análisis de la seguridad alimentaria y las tecnologías digitales y de la información.

### **Recuadro 2 – Asociación para mejorar los sistemas alimentarios**

La Alianza entre las Explotaciones Agrícolas y el Mercado es un consorcio público-privado formado por seis empresas del sector agroindustrial y entidades que prestan atención a la agricultura, entre ellas el PMA, que se unieron para conseguir que el funcionamiento de los mercados sea más favorable para los pequeños productores. Dicha Alianza ayuda a los agricultores a conseguir información pertinente, inversiones y apoyo para sus diversas actividades, desde la siembra o plantación hasta la venta de la cosecha. Los miembros de la Alianza aportan unos conocimientos y experiencia del sector que, de manera combinada, ofrecen todo un amplio conjunto de soluciones a los agricultores.

En la temporada agrícola de 2018/2019, la Alianza entre las Explotaciones Agrícolas y el Mercado colaboró con éxito con casi 90.000 agricultores en Kenya, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Zambia. Desarrolló una red de centros de servicios agrícolas que sirven como “ventanillas únicas” a través de las cuales los agricultores pueden interactuar con los proveedores de servicios.

Desde 2015, la Alianza ha permitido generar más de 30 millones de dólares en concepto de ingresos de la venta de productos de pequeños agricultores a compradores comerciales. En las transacciones, que representan un incremento importante de las ventas de los pequeños agricultores en los mercados comerciales estructurados, intervinieron más de 65 agentes locales de los sectores público y privado.

### **Recuadro 3 – Asociación sobre la obtención y comunicación en tiempo real de datos sobre el hambre**

A finales de 2018, el PMA y el Grupo Alibaba forjaron una asociación estratégica sobre el uso de tecnología innovadora para contribuir al desarrollo sostenible y lograr el objetivo del Hambre Cero. Desde 2019, el PMA ha estado trabajando con Alibaba Cloud para desarrollar un nuevo sistema mundial de seguimiento del hambre que permite predecir dicho problema casi en tiempo real en los distintos países y continentes.

Alibaba Cloud, unos de los líderes mundiales en computación en nube y análisis de datos, aporta conocimientos técnicos y competencias en inteligencia artificial, gestión de datos e infraestructura tecnológica. El PMA aporta los conocimientos especializados en materia de seguridad alimentaria y análisis nutricionales adquiridos a lo largo de más de 50 años.

El resultado de esta colaboración es un mapa interactivo en directo del hambre en el mundo (*HungerMap LIVE*), que proporciona indicadores clave basados en datos sobre la seguridad alimentaria a partir de datos accesibles a todos y procedentes de diferentes fuentes, PMA incluido. Se utilizan modelos de aprendizaje automático para predecir la seguridad alimentaria en las zonas sobre las que se dispone de poca información. Los datos se muestran en un mapa interactivo de fácil manejo, que se ha convertido en el nuevo sistema de seguimiento del hambre en el mundo del PMA y que permite tomar decisiones fundamentadas y oportunas sobre la asistencia humanitaria, mejorando así el uso de los recursos humanitarios.

64. El Plan Estratégico ofrece un marco de planificación y de organización de las operaciones que permite para mostrar las principales fortalezas y capacidades del PMA en materia de intervención ante crisis y recuperación. Se trata de establecer asociaciones de manera estratégica para facilitar y amplificar la contribución del PMA en la esfera de la acción humanitaria y la labor de desarrollo.
65. Las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo reconocen que su atención debe centrarse principalmente en lograr resultados interrelacionados y transformativos a nivel nacional y promover el proceso de apropiación nacional. Estas prioridades se reflejan en la visión expuesta en el Plan Estratégico y en el enfoque de planificación estratégica por países, confirmando la posición del PMA como uno de los protagonistas del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.
66. Los PEP duran cinco años en los países que tienen una situación estable y un máximo de tres años en aquellos con contextos frágiles. Este nuevo enfoque permite al PMA desarrollar una visión a largo plazo y reflejar plenamente su función a la hora de apoyar las prioridades nacionales para lograr el objetivo del Hambre Cero y hacer el seguimiento de los avances en la obtención de unos efectos estratégicos específicos para cada país.
67. En una evaluación estratégica de los planes estratégicos para los países de carácter piloto<sup>33</sup>, se consideró que el enfoque de planificación estratégica por países era un gran avance, que podía contribuir a fortalecer la labor a largo plazo de fomento de la resiliencia y eliminación de las causas profundas de la vulnerabilidad. Los PEP están sólidamente cimentados en los exámenes estratégicos nacionales del Hambre Cero; este enfoque permite apoyar y fortalecer las capacidades de los países para desarrollar y mantener sus propios sistemas nacionales de asistencia alimentaria, a la vez que prestar asistencia alimentaria cuando sea necesario.

---

<sup>33</sup> PMA. 2018. *Strategic Evaluation of the Pilot Country Strategic Plans* (informe completo solo en inglés) e *Informe resumido de la evaluación estratégica de los planes estratégicos para los países de carácter piloto*. Véase: <https://www.wfp.org/publications/evaluation-country-strategic-plan-pilots-terms-reference>.

68. La línea de mira del marco conceptual del Plan Estratégico agrupa los indicadores de las oficinas en los países para comunicar información sobre la contribución del PMA al logro de sus Objetivos y Fines Estratégicos. El marco conceptual consta de dos Fines Estratégicos, cinco Objetivos Estratégicos y ocho resultados estratégicos, además de 19 categorías de efectos, tres esferas prioritarias, 14 categorías de productos y 13 categorías de actividades.
69. La política del PMA sobre los PEP<sup>34</sup> establece que “[g]uiándose por sus resultados estratégicos y teniendo en cuenta el contexto y las prioridades locales, así como sus propias fortalezas, el PMA respaldará la obtención de una serie de efectos estratégicos correspondientes a cada uno de sus resultados estratégicos contribuyendo así al logro de las metas de los ODS a nivel nacional”. Los efectos estratégicos se determinan a nivel de los países y cada uno tiene una relación directa con un resultado estratégico. Los efectos estratégicos pertenecientes a diferentes esferas prioritarias deben enunciarse separadamente, aunque contribuyan a un mismo resultado estratégico.
70. El PMA ha mejorado la medición de sus programas. En 2018, la Junta Ejecutiva del PMA aprobó un Marco de resultados institucionales revisado<sup>35</sup>, que está respaldado por un sistema de medición de las realizaciones y consta de unos indicadores y unos parámetros formulados para medir la contribución de los programas del PMA a la Agenda 2030.
71. La armonización de las categorías de efectos estratégicos, productos y actividades presentados en el Marco de resultados institucionales es sencilla. A través de la cadena lineal de resultados establecida para los PEP, el PMA pretende agrupar los datos de los diferentes países y demostrar las realizaciones a nivel regional y mundial. Sin embargo, el personal directivo superior que ha participado directamente en la puesta en práctica del Marco de resultados institucionales lo considera complejo<sup>36</sup> y piensa que, pese a que supone una considerable carga de trabajo para las oficinas en los países, aporta muy poco valor añadido. Esta percepción parece estar corroborada por las escasas pruebas sobre la contribución del PMA a la Agenda 2030 disponibles en sus informes anuales de las realizaciones de 2017 y 2018 (véase la sección V, “Ejecución, recursos y resultados”).
72. Habida cuenta de la implantación del Marco de Coordinación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, y puesto que las metas e indicadores de los ODS establecidos a nivel nacional constituyen el marco de seguimiento por defecto, los indicadores de seguimiento y de las realizaciones del PMA deberán ajustarse en mayor medida a las especificaciones del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Esto implica que también habrá que volver a evaluar las herramientas y los sistemas de seguimiento del Programa.
73. Varios países en los que trabaja el PMA han sido de los primeros en adoptar el modelo del Marco de Coordinación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. El equipo encargado del examen de mitad de período entrevistó al personal de varias oficinas en los países<sup>37</sup> para hacerse una idea preliminar sobre los vínculos existentes entre dicho Marco de Coordinación y el proceso de planificación estratégica por países. El PMA ha contribuido al

---

<sup>34</sup> PMA. 2016. *Política en materia de planes estratégicos para los países*. WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037179/download/>.

<sup>35</sup> WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1.

<sup>36</sup> Número de objetivos, resultados, categorías, dimensiones y esferas prioritarias.

<sup>37</sup> Eswatini, República Democrática del Congo y Sierra Leona.



proceso de diseño del Marco de Coordinación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en los países en cuestión participando activamente en talleres técnicos dedicados expresamente al tema, consultas con los Gobiernos y la sociedad civil, y apoyo a estudios como los exámenes estratégicos nacionales del Hambre Cero, los estudios relativos al costo del hambre y de la dieta y el sistema de Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases.

74. Las oficinas del PMA en los países tienen acceso a análisis de la situación a nivel de los países, conocidos como “evaluaciones comunes de los países”, y, por lo tanto, pueden armonizar sus PEP en mayor medida con las estrategias formuladas para los países por otros organismos de las Naciones Unidas. Junto con la FAO, el PMA desempeña un papel importante en los grupos encargados de los resultados relacionados con la seguridad alimentaria, la nutrición, la agricultura y el cambio climático. El PMA y el UNICEF trabajan a la par en el grupo de resultados sobre la protección social. Estas actividades relativas al Marco de Cooperación ofrecen al PMA la oportunidad de reforzar su posición estratégica.

### **Ejecución, recursos y resultados**

75. En 2018, el PMA puso de relieve un problema que se estaba confirmando como tendencia, conforme aumentaba el número de personas aquejadas por el hambre por segundo año consecutivo. Salvar vidas en situaciones de emergencia es la labor fundamental del Programa; sin embargo, su asistencia tiene por objeto reducir e, idealmente, llegar a suprimir la necesidad de asistencia humanitaria. El ODS 2 no se alcanzará a menos que el PMA y sus asociados aborden colectivamente las cuestiones de la asistencia humanitaria y para el desarrollo.

### **Contribución de los programas**

76. Tal como se indica en el Plan Estratégico, “la labor para hacer frente a las emergencias, salvar vidas y preservar los medios de subsistencia seguirá constituyendo la mayor parte de las operaciones del PMA”. En consonancia con esto, el 76 % del trabajo del PMA<sup>38</sup> en 2020 y el 70 % en 2019 se concibió para alcanzar el Fin Estratégico 1 (“Ayudar a los países a alcanzar el objetivo del Hambre Cero”). En el Plan Estratégico también se establece que las operaciones del PMA se centrarán en “los aspectos del desarrollo en los que las intervenciones basadas en alimentos resultan más apropiadas”. En 2020, el 5 % del plan de trabajo del PMA consiste en operaciones para abordar las causas profundas de la inseguridad alimentaria y el 21 % en operaciones destinadas a fomentar la resiliencia de los hogares y las comunidades.
77. Los PEP de primera generación se guiaron por los nuevos Objetivos Estratégicos establecidos en el Plan Estratégico para 2017-2021 y tienen una duración de tres a cinco años. Puesto que el Plan Estratégico está plenamente armonizado con la Agenda 2030 y los PEP reflejan las prioridades nacionales, se suponía que las carteras de proyectos en los países tendrían un carácter transformativo. Sin embargo, si por transformación se entiende una intervención que favorece un cambio importante y sostenible con el cual se contribuye a las prioridades nacionales, lo cierto es que del examen de los documentos relativos a los países se desprende que las oficinas en los países han optado en su mayoría por resultados relativamente poco ambiciosos.

---

<sup>38</sup> Plan de Gestión del PMA para 2020-2022. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000108650/download/>.



78. En el examen se constató que la mayor parte de la labor relacionada con el Fin Estratégico 2 (“Promover las asociaciones para apoyar la implementación de los ODS”) no desarrolla todo su potencial. Pocas oficinas en los países han definido funciones que vayan más allá de la prestación de servicios, las actividades de los módulos de acción agrupada o el desarrollo de las capacidades institucionales en esferas como la nutrición, la alimentación escolar y la preparación para situaciones de emergencia. No cabe duda de que estas actividades son importantes y necesarias, pero tanto la función del PMA como los resultados que se prevé obtener de los PEP no son tan ambiciosos como la visión contemplada en el Fin Estratégico 2. El personal directivo superior entrevistado indicó que tal vez las oficinas en los países no hubieran comprendido plenamente el potencial de las asociaciones para obtener los resultados previstos en el marco del Fin Estratégico 2.
79. Comparando los planes de gestión de 2019 y 2020 se observa una reducción del 37 % en la proporción del programa de trabajo del PMA dedicado al Fin Estratégico 2. Aunque el fortalecimiento de las capacidades (resultado estratégico 5 del PMA) ha aumentado un 62 %, los fondos dedicados al resultado estratégico 8 disminuyeron de 1.244 millones de dólares a 666 millones de dólares. La mayor parte del programa de trabajo del PMA relacionado con el resultado estratégico 8 se concentra en tres operaciones<sup>39</sup>, lo cual demuestra que las oficinas en los países persiguen en gran medida este resultado a través de actividades de prestación de servicios relacionadas con emergencias. Pero el Plan Estratégico es mucho más amplio: el PMA debe “[compartir] conocimientos, competencias especializadas, tecnología y recursos financieros, entre otras cosas, por medio de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular”.
80. En vista de las grandes dificultades que caracterizan los contextos en los que opera el PMA, a veces no es posible o ni siquiera apropiado desempeñar una función transformadora. Con todo, los PEP en los que sí se contemplaba claramente un carácter transformativo correspondían a países diversos en cuanto a nivel de ingresos, estabilidad y situación de emergencia. Esos países presentaban algunos importantes elementos comunes, como el buen funcionamiento de su Gobierno y la existencia de capacidades institucionales y de hojas de ruta claramente definidas para lograr la Agenda 2030.

## Recursos

81. El PMA ha sido testigo de un aumento considerable de la financiación a lo largo de los dos últimos decenios. En 2019 recibió más de 8.000 millones de dólares. Se trató de una cifra récord, que sin embargo solo representó el 82 % del monto necesario para satisfacer las necesidades detectadas. Durante el mismo año, el PMA respondió a ocho emergencias de nivel 3 y a 10 de nivel 2, un nuevo máximo histórico para el Programa. El aumento de la financiación se debe fundamentalmente a las contribuciones dirigidas a las intervenciones ante emergencias de gran escala y amplia resonancia mediática.
82. En 2019 se atendieron el 65 %<sup>40</sup> de las necesidades relacionadas con el Fin Estratégico 1 y el 55 % de las relacionadas con el Fin Estratégico 2. Un análisis de las necesidades previstas y de los ingresos efectivos mostró que habían recibido contribuciones dirigidas solo las actividades

---

<sup>39</sup> Operaciones en la República Democrática del Congo, Turquía y Sudán del Sur.

<sup>40</sup> El porcentaje no tiene en cuenta los 1.900 millones de dólares de contribuciones flexibles recibidos en 2019.

correspondientes a dos resultados estratégicos<sup>41</sup> directamente relacionados con el ODS 17. Dicho esto, las necesidades relativas a los otros dos resultados estratégicos eran mínimas, ya que pocas oficinas en los países les habían otorgado prioridad.

83. La distribución regional de la financiación del PMA ha ido evolucionando, debido a la correlación directa entre el crecimiento de los ingresos y las crisis humanitarias en gran escala. La financiación de la asistencia humanitaria es muy insegura por naturaleza, debido a la variabilidad del entorno de financiación global. Además, los recursos del PMA provienen de un grupo relativamente pequeño de donantes gubernamentales. En 2018, 10 donantes representaron el 87 % de la financiación total. La financiación procedente de fuentes privadas representa solo un pequeño porcentaje de la financiación global del Programa.
84. En las evaluaciones de la MOPAN de 2017 y 2018 se señaló que aún no estaba demostrado que los donantes proporcionarían financiación más flexible a resultados de la mayor vinculación entre el presupuesto del PMA y sus resultados. De hecho, en 2019 alrededor del 80 % de las contribuciones se aportó para fines específicos. Cerca del 78 % de las contribuciones destinadas a fines específicos era para financiar intervenciones ante crisis. El resultado estratégico 1 recibió el 77 % de las contribuciones destinadas a fines específicos.
85. La financiación flexible es fundamental para que el PMA conserve su capacidad para asignar recursos atendiendo a una evaluación de las necesidades y responder a situaciones de necesidad aguda en el momento oportuno. Las restricciones impuestas a la financiación pueden impedir que las oficinas en los países realicen su trabajo con flexibilidad, y, por lo tanto, que sean más eficientes y consigan mejores resultados. El personal directivo superior del PMA opina además que las restricciones impuestas y la falta de previsibilidad de la financiación impiden a las oficinas en los países entablar asociaciones estratégicas.
86. Una auditoría interna de la fase piloto<sup>42</sup> de la hoja de ruta integrada puso de manifiesto que los altos niveles de asignación a fines específicos y la complejidad y escasa flexibilidad de las estructuras presupuestarias de carácter piloto limitaban los esfuerzos del PMA por maximizar la eficacia operacional. La auditoría mostró además que la falta de financiación inicial para las actividades de nuevo diseño daba lugar a que algunas oficinas en los países de los planes piloto adoptaran un enfoque conservador al formular sus PEP, lo cual reducía la capacidad del PMA para emprender la reorientación prevista de sus programas.
87. Tal como puede observarse en el cuadro 1, los fondos se asignan a fines específicos a nivel de las actividades. El personal directivo superior del PMA entrevistado indicó preferir la asignación en condiciones flexibles, a nivel de los PEP o de efectos estratégicos. Ambas opciones proporcionarían a las oficinas en los países flexibilidad suficiente para utilizar los recursos de manera eficiente y eficaz.

---

<sup>41</sup> Resultado estratégico 5 (mayor capacidad de los países) y resultado estratégico 8 (intensificación del apoyo de las asociaciones mundiales).

<sup>42</sup> Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000070797/download/>.

<b>CUADRO 1: ASIGNACIÓN A FINES ESPECÍFICOS DE LAS CONTRIBUCIONES MULTILATERALES DIRIGIDAS DESTINADAS A LOS PEP</b>		
<b>Nivel de asignación de los fondos</b>	<b>Fondos asignados a fines específicos (millones de dólares)</b>	<b>Porcentaje de los fondos asignados a fines específicos dentro del total de las contribuciones multilaterales dirigidas destinadas a los PEP</b>
Nivel de actividades	5 228	70,8
Nivel nacional	1 200	16,2
Nivel de efectos estratégicos	921	12,5
Nivel de resultados estratégicos	35	0,5
<b>Total de las contribuciones multilaterales dirigidas destinadas a los PEP</b>	<b>7 384</b>	<b>100</b>

Fuente de los datos: Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS)

88. Muchos factores contribuyen a esta situación, desde la presión de los contribuyentes para que haya una mayor rendición de cuentas hasta el mayor interés por el uso óptimo de los recursos. No obstante, los propios sistemas y herramientas del PMA (como la cadena de suministro de los programas) favorecen la asignación específica, como también lo hace la práctica habitual del personal y los directivos del PMA de presentar propuestas de financiación para componentes específicos de las actividades de los PEP que carezcan de fondos suficientes.
89. Con la adopción del enfoque de planificación estratégica por países y la planificación plurianual, el PMA intenta atraer más financiación previsible y a largo plazo. La financiación de carácter plurianual es particularmente eficaz para la labor del PMA de fomento de la resiliencia y eliminación de las causas profundas. En la labor humanitaria, la financiación a largo plazo y/o previsible también puede servir para mejorar la eficiencia y la diversidad de la programación, sobre todo en situaciones de crisis prolongadas y recurrentes.
90. Según se muestra en el cuadro 2, solo el 17 % de las contribuciones de 2019 fueron plurianuales. Por otra parte, cerca de un tercio de las contribuciones se recibió durante el último trimestre de 2019. A pesar de los mecanismos de prefinanciación, la provisión de fondos en el momento oportuno sigue planteando un reto importante, ya que, con demasiada frecuencia, las oficinas en los países carecen del dinero necesario para comprar alimentos y establecer reservas preventivas, facilitar los procesos logísticos y ampliar las actividades para conseguir economías de escala<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Fuente: PMA. 2018. Informe Anual de las Realizaciones de 2018. Documento WFP/EB.A/2019/4-A/Rev.2. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104618/download/>.

<b>CUADRO 2: CARACTERÍSTICAS DE LOS FONDOS RECIBIDOS EN 2019</b>		
<b>Características de los fondos</b>	<b>Ingresos en concepto de contribuciones (millones de dólares)</b>	<b>Porcentaje del total de los ingresos en concepto de contribuciones</b>
Total de donaciones plurianuales recibidas en 2019	1 373	17
Donaciones de corta vida (fecha límite de desembolso inferior a seis meses)	353	4
Donaciones proporcionadas en el último trimestre de 2019, que debían utilizarse en 2019	2 435	30
<b>Total de los ingresos en concepto de contribuciones</b>	<b>8 073</b>	<b>100</b>

Fuente de los datos: WINGS

91. Las constataciones preliminares de una evaluación realizada sobre la financiación de la labor del PMA, que está previsto publicar en junio de 2020, indican que la priorización de los recursos para emergencias en gran escala ha reducido la capacidad del Programa para mantener el flujo de recursos para otras actividades, sobre todo las relativas al fomento de la resiliencia y la malnutrición. Dicho esto, el PMA ha estado experimentando con financiación innovadora, especialmente en el ámbito de la financiación de los riesgos climáticos. Además, con el apoyo del Acelerador de Innovaciones del PMA, varias oficinas en los países han invertido en formas innovadoras de trabajar con beneficiarios, como la iniciativa EMPACT, que, en asociación con grandes empresas tecnológicas, va dirigida a fomentar los conocimientos de informática entre los refugiados y las comunidades de acogida, en particular de las mujeres y los jóvenes, y a conectarlos con el microtrabajo en línea.

## Resultados

92. Desde la aprobación del Plan Estratégico y a pesar de un déficit de recursos anual de en torno al 30 %, las realizaciones globales del PMA han sido buenas en relación con el Objetivo Estratégico 1, "Erradicar el hambre preservando el acceso a los alimentos". Las realizaciones relativas al Objetivo Estratégico 2, "Mejorar la nutrición", han sido desiguales, mientras que las correspondientes al trabajo del PMA con los pequeños agricultores, los sistemas alimentarios y la adaptación al cambio climático en el marco del Objetivo Estratégico 3, "Lograr la seguridad alimentaria", han sido buenas, aunque solo por lo que se refiere a los efectos directamente vinculados a actividades del Programa. En otras palabras, el PMA ha hecho progresos, pero no está cumpliendo plenamente las metas establecidas. En 2017 y 2018 las actividades de fomento de la resiliencia se interrumpieron a menudo para responder a necesidades agudas o por falta de financiación.
93. En 2017 y 2018, aun reconociendo que el PMA estaba llevando a cabo una importante labor en el marco del Objetivo Estratégico 4 ("Reforzar los medios de implementación de los ODS"), y del Objetivo Estratégico 5 ("Asociarse para obtener resultados en relación con los ODS"), no había datos suficientes para evaluar las realizaciones.

94. En un informe de auditoría interna de 2018 sobre el seguimiento en el PMA se reconocía que se había realizado una importante labor para ofrecer orientación normativa exhaustiva en consonancia con el Plan Estratégico y con las prioridades de la estrategia institucional del PMA en materia de seguimiento para 2018-2021<sup>44</sup>. La auditoría observó cómo se había reconocido el riesgo de “demostrar las repercusiones sin disponer de pruebas adecuadas” y que desde 2016 se informaba del mismo en el registro central de riesgos del PMA. En el informe también se señalaba que era necesario reevaluar el grado de importancia y las funcionalidades de los sistemas de seguimiento institucional, y si estos eran adecuados para facilitar las actividades de seguimiento en las oficinas en los países y evitar el uso de herramientas *ad hoc* adquiridas localmente.
95. El personal directivo superior del PMA mencionó que la insuficiente orientación sobre los programas y la ausencia de una metodología para hacer estimaciones y presentar informes sobre los beneficiarios indirectos eran grandes obstáculos para definir la contribución del PMA a la Agenda 2030. Para comprender mejor la cuestión, el equipo del examen de mitad de período examinó ocho PEP<sup>45</sup> mediante los cuales el PMA había desempeñado una importante función habilitadora. Se observó que, a pesar de que el Programa contribuía de forma decisiva a que los Gobiernos establecieran y mantuvieran programas eficaces de seguridad alimentaria y redes de seguridad propios, las oficinas en los países no proporcionaban estimaciones del número de personas que se beneficiaban indirectamente del apoyo del PMA, por ejemplo, los niños que recibían comidas escolares o los hogares vulnerables que recibían transferencias monetarias. En los pocos casos en que sí se hicieron estimaciones del número de beneficiarios indirectos, las cifras eran muy superiores a las de los beneficiarios que recibían asistencia directa del PMA.
96. Una evaluación de la cartera de proyectos en Etiopía puso de relieve la dificultad de medir la contribución del PMA cuando, debido a la integración de su labor en programas más amplios dirigidos por el Gobierno nacional y apoyados por otros diversos asociados, este desempeñaba sobre todo una función de apoyo técnico y desarrollo de las capacidades de los sistemas nacionales. Esta dificultad se observó asimismo en 2019 en un examen de los métodos empleados para vincular los recursos con los resultados<sup>46</sup>.
97. En septiembre de 2019, el PMA emitió una nota de orientación sobre la estimación y el recuento de los beneficiarios, definiendo un método interno para hacer recuentos y estimaciones de los beneficiarios directos de las tres principales modalidades de transferencia<sup>47</sup>. Aunque se trata de un gran avance, es insuficiente para lograr la aspiración de vincular los recursos con los resultados y presentar informes sobre las consecuciones del PMA como asociado y no solo como proveedor de servicios.
98. La falta de un sistema de seguimiento fácil de utilizar, el exceso de elaboración del marco de la cadena de resultados, la insuficiente orientación y el desajuste entre los indicadores de los efectos del PMA y los indicadores de los ODS son problemas que han sido planteados por el personal directivo superior del PMA y que, al parecer, está justificado que se hayan señalado.

---

<sup>44</sup> Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000074366/download/>.

<sup>45</sup> Burundi, la India, Indonesia, Kenya, Namibia, el Perú, Rwanda y Tanzania.

<sup>46</sup> TANGO International: “Review of methodologies for linking resources to results”, julio de 2019.

<sup>47</sup> Asistencia en especie, transferencias de base monetaria y labor de fortalecimiento de las capacidades.

99. La insuficiencia del Marco de resultados institucionales para conocer los avances hacia el logro de los ODS y las posibilidades de mejora queda ilustrada por las constataciones de una evaluación conjunta de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el UNICEF, el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo y el Banco Mundial acerca de la igualdad y la inclusión en la educación. La evaluación llegó a la conclusión de que los programas de alimentación escolar tienen un efecto positivo importante en la matriculación en la escuela primaria y que los datos de los programas de alimentación escolar del PMA, junto con los datos del UNICEF sobre resultados educativos, eran los que ofrecían mejores pruebas de resultados con respecto a la meta 5 del ODS 4<sup>48</sup>. Todo esto, aunque desde el punto de vista programático y probatorio resulta muy alentador, también confirma la percepción del personal directivo superior de que los sistemas de seguimiento y rendición de informes del PMA no dan plenamente cuenta de la contribución del Programa a la Agenda 2030.
100. La política sobre los PEP aprobada en 2016 preveía que los diferentes planes fueran objeto de una evaluación cuyo fin era aportar pruebas y enseñanzas en relación con el proceso de adopción de decisiones estratégicas y las realizaciones del PMA a nivel nacional, en particular para el diseño de los PEP posteriores y la rendición de cuentas a las partes interesadas del PMA.
101. En un examen de las constataciones preliminares de cuatro evaluaciones de proyectos de PEP<sup>49</sup> se llegó a la conclusión de que las estrategias para los países examinadas se ajustaban a las políticas y prioridades nacionales y a los respectivos marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD). Aunque los Gobiernos valoraban positivamente la asociación con el PMA y manifestaron que acogerían con satisfacción recursos adicionales con los que apoyar el desarrollo de las capacidades nacionales, las evaluaciones constataron que el Programa debía mejorar la forma en que evaluaba las capacidades y el proceso de apropiación a nivel de los países.
102. En lo que a financiación se refiere, los recursos se destinaron en gran medida a intervenciones de emergencia, mientras que la labor de resiliencia recibió una menor cantidad, con la consiguiente limitación de las capacidades del PMA para desempeñar una función importante en esta esfera. La evaluación de los PEP piloto también determinó que las limitaciones impuestas a la financiación impedían a las oficinas en los países realizar cambios programáticos y emprender programas más ambiciosos. En las entrevistas con personal directivo superior del PMA se destacaron cuestiones similares. El personal directivo señaló que, si bien los PEP se ajustaban a las prioridades nacionales, se diseñaban mediante procesos consultivos inclusivos y se centraban en la obtención de efectos, la forma en que los fondos llegaban al PMA seguía siendo en gran medida la misma.

---

<sup>48</sup> UNESCO. 2019. *Making Evaluation Work for the Achievement of SDG 4 Target 5: Equality and inclusion in Education*. Véase: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370558>.

<sup>49</sup> Proyectos de informes de evaluación de los PEP de Bangladesh, el Camerún, Indonesia y la República Democrática del Congo, que se presentarán a la Junta en su período de sesiones anual de 2020.

## Reforma interna

103. La hoja de ruta integrada, en particular sus componentes relativos a la política sobre los PEP y el nuevo Marco de financiación, figura entre las principales reformas internas adoptadas por el PMA para apoyar la puesta en práctica del Plan Estratégico. Analizar la hoja de ruta integrada excede el alcance del presente examen; en vez de ello, se recurre a las constataciones de la auditoría de la fase piloto de la hoja de ruta integrada, centrada en cuatro países<sup>50</sup>.
104. En la auditoría se llegó a la conclusión de que los países piloto habían desempeñado un papel fundamental en la extracción de enseñanzas, el establecimiento de nuevos procedimientos y herramientas y la determinación de riesgos. También se destacó que el nuevo Marco de financiación había mejorado la transparencia del presupuesto para los países. La hoja de ruta integrada introdujo el enfoque de la “línea de mira”, que constituye una piedra angular del compromiso con la transparencia, ya que tiene como objetivo vincular directamente los recursos con los resultados. Según las constataciones de la auditoría, el enfoque de la línea de mira también ayudó a conocer mejor las actividades realizadas junto con otros organismos de las Naciones Unidas y brindó oportunidades para una mayor complementariedad.
105. En un documento de posición sobre la vinculación de los recursos con los resultados elaborado por el Departamento de Gestión de Recursos del PMA, el enfoque se define como “la capacidad para, de forma clara y transparente, i) apoyar al personal directivo en su esfuerzo por definir las prioridades y gestionar las realizaciones operacionales; ii) demostrar los resultados que consigue el PMA con los fondos disponibles, y iii) demostrar la rendición de cuentas”. La puesta en marcha de un plan de vinculación de los recursos con los resultados sigue siendo una prioridad para el PMA, además de un resultado previsto fundamental con una fecha límite de 2021.
106. En cuanto al diseño de los programas, la auditoría llegó a la conclusión de que los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero y los PEP permitieron al PMA reevaluar sus intervenciones estratégicas y colaborar mejor con sus interlocutores nacionales. Sin embargo, el personal directivo superior del Programa comentó que el marco temporal para la transición previsto en la hoja de ruta integrada representaba un gran reto. A nivel institucional, no había tiempo suficiente para probar y validar nuevos procesos. Se introdujeron ajustes cuando algunas oficinas en los países ya tenían sus PEP y presupuestos de las carteras de proyectos a medio diseñar. Estos problemas hicieron que la atención de las oficinas se desviara de la estrategia para centrarse más en el proceso.
107. La hoja de ruta integrada ofreció la oportunidad de revisar cuestiones de organización preexistentes, como el desajuste entre las estrategias y las estructuras de la fuerza de trabajo. Tras la aprobación de sus PEP, la mayoría de las oficinas en los países emprendieron procesos de reorganización para que las estructuras, cualificaciones y competencias de sus recursos humanos se ajustaran a las necesidades de sus PEP.
108. El programa de trabajo financiado del PMA creció un 31 % entre 2017 y 2019, mientras que su plantilla aumentó un 17 %. Habitualmente, más del 80 % de la fuerza de trabajo del PMA se encuentra en las oficinas en los países. Sin embargo, desde 2010 la proporción de personal

---

<sup>50</sup> Bangladesh, el Camerún, Colombia y el Sudán.

que trabaja en la Sede central, las entidades de la Sede mundial del PMA y los despachos regionales ha ido en aumento, alcanzando un 19 % en 2019.

109. Globalmente, solo el 39 % del personal del PMA, nacional e internacional, tiene contratos de larga duración. Sin embargo, el porcentaje de personal contratado a nivel nacional a largo plazo aumentó entre 2016 y 2019. Por el contrario, el personal internacional a largo plazo disminuyó del 43 % al 37 % durante el mismo período. La mitad de los miembros del personal internacional del PMA trabaja con contratos de consultoría. Sin embargo, en comparación con otros organismos de las Naciones Unidas con una fuerza de trabajo de tamaño similar, la proporción de consultores en el PMA es mucho menor, un 12 % frente al 22 % en el UNICEF y el 21 % en el ACNUR.
110. Desde 2018 se ha avanzado mucho en la consecución de las metas en materia de género entre los empleados nacionales. Sin embargo, la contratación de personal femenino sigue siendo un desafío importante en varios de los países donde trabaja el PMA.

### **Cuestiones transversales**

111. En el examen se analizaron las cuestiones transversales señaladas en el Marco de resultados institucionales: género, protección, rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y asociaciones.
112. Los informes de la MOPAN de 2017 y 2018 indican que el PMA debe realizar una labor más sistemática con respecto a las cuestiones transversales. Ha habido progresos en materia de políticas y herramientas, pero los déficits de recursos humanos y financieros han limitado el logro de cambios transformativos en la esfera de la igualdad de género. Por otra parte, los informes de la MOPAN indican que hay margen para mejorar en las esferas de la protección, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental.

### **Cuestiones de género**

113. Una prioridad fundamental de la Agenda 2030 es apoyar la labor relativa a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. En el Plan Estratégico se hace referencia directa a la integración de ambas cuestiones en la totalidad de la labor y las actividades del PMA.
114. Según una evaluación de la política del PMA en materia de género para 2015-2020, la política está bien fundamentada y diseñada en relación tanto con el mandato del Programa de erradicar el hambre y salvar vidas como con la Agenda 2030 y la reforma del sistema de las Naciones Unidas. La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres siguen siendo una prioridad para el equipo directivo del PMA. El Plan de acción en materia de género ofrece un sólido marco para la incorporación de la perspectiva de género, pero es necesario promoverlo más ampliamente y apoyar mejor la integración de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la programación del PMA.
115. Aunque el PMA ha puesto mucho empeño en disponer del nivel necesario de recursos para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, los déficits de recursos y la insuficiente rendición de cuentas han mermado en algunos casos su capacidad para poner plenamente en práctica su política de género en los despachos regionales y las oficinas en los países.
116. En una evaluación del PEP del Camerún se llegó a la conclusión de que desde 2017 en las actividades del PMA se contempla cada vez más la incorporación de las cuestiones de género



y protección. Se está trabajando para reforzar el enfoque de transformación de las relaciones de género y mejorar la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y los mecanismos de protección. Pese al mecanismo vigente para presentar denuncias, el proceso de tramitación de las mismas suscitó preocupaciones debido a que no había una persona de contacto con la debida capacitación sobre violencia de género.

117. En los países en los que el PMA está llevando a cabo intervenciones de emergencia de nivel 3 coordinadas a nivel central, la evaluación de la política en materia de género arrojó resultados heterogéneos. Por ejemplo, el diseño del PEP para Nigeria favoreció una mayor inversión en las cuestiones relacionadas con el género y los recursos humanos, pero, para que esta sea eficaz, se necesita un mayor sentido de apropiación y una mayor integración con las operaciones. En la República Árabe Siria, la falta de suficientes recursos humanos y financieros y la limitada atención por parte del personal directivo impidieron que la oficina en el país reflejara adecuadamente las aspiraciones de la política y el Plan de acción en materia de género. En la República Democrática del Congo el PMA ha tenido que enfrentarse a los desafíos relacionados con la paridad de género. Sin embargo, en las zonas más estables del país, la oficina en el país pudo ejecutar un programa innovador de resiliencia en colaboración con la FAO, que incluye un importante elemento de empoderamiento de las mujeres dentro del espacio de acción humanitaria, asistencia para el desarrollo y consolidación de la paz.

### **Protección humanitaria**

118. En virtud de su política en materia de protección humanitaria de 2012<sup>51</sup> el PMA se comprometió a diseñar y llevar a cabo actividades de asistencia alimentaria y de fomento de los medios de subsistencia que no acrecienten los riesgos en materia de protección a los que se enfrentan las poblaciones afectadas por crisis. Adoptando una postura activa sobre este compromiso, el PMA ha sido una de las primeras entidades humanitarias de las Naciones Unidas en formalizar sus responsabilidades de protección mediante la adopción de una política explícita. La política defiende el principio de integración de la protección a lo largo del ciclo de programación.
119. En una evaluación de esta política se señaló que el PMA mostraba una gran conciencia a nivel institucional sobre la importancia de evitar la discriminación y prestar apoyo de manera que se respetara la dignidad de los beneficiarios. Gracias a una selección diferenciada de los beneficiarios teniendo en cuenta el sexo, la edad, la condición de discapacidad y la diversidad, los programas del PMA se adaptaron bien a las diversas necesidades y capacidades.
120. En la evaluación se llegó a la conclusión de que se habían logrado resultados positivos en varias esferas, entre ellas la reducción de los riesgos para la seguridad y el mayor respeto hacia los beneficiarios. Además, se han realizado notables avances en el desarrollo de las capacidades internas.
121. Sin embargo, es necesario reavivar el compromiso del personal directivo superior, renovar la colaboración con los principales asociados del PMA y comprender mejor las conexiones entre los resultados transversales y la hoja de ruta integrada, el Plan Estratégico y el Marco de resultados institucionales.

---

<sup>51</sup> "Política del PMA en materia de protección humanitaria" (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

122. En la evaluación se recomendó elaborar una nueva política de protección junto con una nueva estrategia de colaboración con las poblaciones afectadas y los grupos vulnerables. También se recomendó hacer un uso estratégico de las asociaciones para alcanzar los objetivos de protección e integrar consideraciones de protección en la gestión de los riesgos institucionales. Está previsto que la Junta Ejecutiva examine la nueva política de protección en noviembre de 2020.

### **Rendición de cuentas a las poblaciones afectadas**

123. En virtud de la estrategia sobre rendición de cuentas a las poblaciones afectadas de 2017<sup>52</sup> el PMA se compromete a garantizar que en los procesos y las decisiones relacionados con el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas se tengan en cuenta y se reflejen las opiniones de las poblaciones afectadas.
124. Para llevar a la práctica estos compromisos, el PMA facilitará información precisa, oportuna y accesible a las personas afectadas sobre su asistencia; recabará las opiniones de todos los segmentos de las poblaciones afectadas y los invitará a comunicar sus observaciones a lo largo de cada etapa de los ciclos de los proyectos; asimismo, proporcionará medios para que las personas afectadas expongan quejas y hagan comentarios, en condiciones de seguridad y en el respeto de su dignidad, sobre las esferas pertinentes para las operaciones.
125. En ausencia de una evaluación en esta esfera, el examen de mitad de período extrajo información de las evaluaciones de operaciones de emergencia en gran escala en la República Árabe Siria, el norte de Nigeria y la República Democrática del Congo. El elemento común que surgió de estas tres evaluaciones es la dificultad para hallar un equilibrio entre los recursos humanos y financieros disponibles haciendo hincapié en estas importantes cuestiones transversales.
126. En la operación siria, los mecanismos de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas no satisfacían plenamente las preocupaciones, necesidades o expectativas de los beneficiarios, sobre todo en lo que respecta a la comunicación con las poblaciones afectadas. Si bien la asistencia respetó los principios humanitarios internacionales, la enorme magnitud de la intervención a veces comprometió la capacidad del PMA para garantizar la plena neutralidad e independencia operacional en todas las localidades y redujo la línea de mira en cuanto a los beneficiarios.
127. En el norte de Nigeria, pese a los múltiples mecanismos de denuncia y retroalimentación establecidos y a que se detectaron riesgos en la esfera de la protección desde las primeras etapas de la operación, algunos riesgos importantes no se abordaron de manera oportuna. En la evaluación se observó que el PMA tenía dificultades para respetar los principios humanitarios, pero también que a veces era inevitable tener que elegir entre intereses contrapuestos y que, por lo tanto, la toma de decisiones entre los agentes humanitarios debía ser más estratégica y coherente.
128. En la evaluación de las operaciones en la República Democrática del Congo se elogió al PMA por los grandes progresos que había realizado en materia de protección, pero se señalaron bajos niveles de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

---

<sup>52</sup> Véase: <https://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp289878.pdf>.

## **Principios humanitarios**

129. La declaración del PMA sobre los principios humanitarios y el acceso es acorde con sus políticas en materia de género y protección humanitaria. Sin embargo, el nivel de comprensión de los principios humanitarios varía mucho dentro del Programa y es posible que no todo el personal sepa cómo ponerlos en práctica.
130. Según la mayor parte del personal del PMA y de los encuestados externos, el Programa tiene una buena reputación porque presta asistencia en el respeto de la dignidad de las personas afectadas.
131. El personal y los asociados del PMA comprenden claramente en qué consiste la imparcialidad y han demostrado un alto nivel de adhesión a este principio. Sin embargo, se han detectado algunos puntos débiles en materia de imparcialidad debido a la desigual cobertura de las necesidades de asistencia alimentaria. El hecho de que la financiación deba reservarse para fines específicos y no sea flexible ni previsible sigue mermando la capacidad del PMA para ajustar su trabajo, especialmente en contextos vulnerables e inestables. Por otra parte, el depender de fondos no flexibles y, a menudo, de un pequeño número de donantes socava la independencia operacional.
132. En algunas circunstancias, las partes interesadas externas consideran que la estrecha relación con los Gobiernos y el uso de escoltas armados representan un punto débil por lo que se refiere al principio de neutralidad del PMA. Por el contrario, las relaciones cordiales con los Gobiernos a menudo facilitan el acceso a la población que vive en zonas restringidas. Del mismo modo, el disponer de acceso a las zonas de intervención con frecuencia constituye un criterio fundamental para seleccionar organizaciones no gubernamentales (ONG) y proveedores comerciales. Los acuerdos sobre el terreno con las ONG incluyen referencias a la imparcialidad y la neutralidad, pero los contratos con proveedores comerciales no lo hacen.
133. La mayoría de las personas afectadas a las que se encuestó comunicó que había consultado a los miembros de las comunidades y que era posible comunicar las sugerencias y opiniones de estos sobre los programas del PMA. Señalaron asimismo que se disponía de mecanismos para presentar quejas y denuncias y sugerir cambios.
134. Los asociados elogiaron la gran capacidad de evaluación de las necesidades del PMA y el uso de soluciones tecnológicas para asegurar el seguimiento. También destacaron el importante papel del Programa a la hora de facilitar el acceso gracias a su función directiva en el módulo mundial de acción agrupada de logística.

## **Asociaciones**

135. En el Plan Estratégico se establece claramente la voluntad del PMA de establecer asociaciones y su papel fundamental en la contribución al cumplimiento de la Agenda 2030. La estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones para 2014-2017<sup>53</sup> ofrece un marco para la interacción con los principales asociados.
136. En la evaluación de los PEP piloto y en las entrevistas con personal directivo superior del PMA se reiteró la importancia del proceso consultivo en el que se basa el diseño de los PEP, en particular las asociaciones del PMA con los Gobiernos nacionales y los otros OSR para facilitar

---

<sup>53</sup> Véase: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp282074.pdf>.

los exámenes estratégicos nacionales Hambre Cero. Del mismo modo, los procesos de los marcos de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible (y, anteriormente, de los MANUD) también ofrecen buenas oportunidades para ampliar las asociaciones estratégicas.

137. Estas condiciones propicias, el memorando de entendimiento firmado entre los OSR y la colaboración en plena evolución con organismos como el UNICEF y el ACNUR demuestran los progresos realizados por el PMA para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas en la evaluación de la estrategia en materia de asociaciones.
138. Según las evaluaciones de los PEP para el Camerún e Indonesia, el proceso de planificación estratégica por países facilitó la colaboración del PMA con otros organismos de las Naciones Unidas y ONG locales. La participación del PMA en el proceso del MANUD también favoreció la coordinación operacional y se aprovechó para movilizar recursos. El enfoque de planificación estratégica por países ofreció oportunidades para desarrollar relaciones extensas y diversas con interlocutores gubernamentales. No obstante, en las evaluaciones se constató que el PMA podía hacer más para aprovechar todo el potencial de esta red y sus ventajas comparativas en materia de coordinación.
139. Las evaluaciones de los PEP indicaron que el enfoque de planificación estratégica por países estimulaba las asociaciones con el sector privado que, en algunos países, aportaba una proporción considerable de la financiación del PEP. Esto obedece en parte a la necesidad de que el PMA aborde la naturaleza a corto plazo de su financiación como elemento limitador de las asociaciones a largo plazo<sup>54</sup>. La estrategia en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado<sup>55</sup>, aprobada recientemente, va encaminada a transformar la forma en que el PMA trabaja con las empresas y otros agentes, en particular a nivel local, para salvar más vidas y cambiar la vida de un mayor número de personas.
140. El PMA colabora con más de 1.000 ONG y organizaciones de la sociedad civil, la mayoría de ellas de basadas en las comunidades. Sin embargo, se ha determinado que la relación predominantemente contractual entre el PMA y sus asociados limita la oportunidad de crear sinergias. En los últimos años, las consultas anuales con los asociados han adquirido un carácter más estratégico. Durante la consulta anual de 2019, los líderes de ONG asociadas y del PMA debatieron sobre los apremiantes desafíos y oportunidades mundiales que tenía ante sí la comunidad humanitaria y de desarrollo, con el objetivo de determinar prioridades e intereses estratégicos comunes.
141. También se celebró un debate con los asociados sobre el examen de mitad de período del Plan Estratégico para recabar sus opiniones acerca de actividades en las que pudieran aprovecharse las fortalezas complementarias del PMA y las ONG para cambiar la vida de las personas y reducir así las necesidades humanitarias. La mayor parte de los participantes mencionó que hacían falta procesos de diseño de las intervenciones más inclusivos, una mayor previsibilidad de los recursos y enfoques multifacéticos para tender puentes entre las intervenciones humanitarias y las de desarrollo.

---

<sup>54</sup> Constatación de la evaluación de la estrategia institucional en materia de asociaciones. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037628/download/>.

<sup>55</sup> WFP/EB.2/2019/4-A.

## **Sostenibilidad ambiental**

142. Aunque la sostenibilidad ambiental no es una cuestión transversal, en el examen se analizó la política medioambiental del PMA para valorar en qué grado las preocupaciones medioambientales se integraban de manera sistemática en la labor del PMA.
143. La política medioambiental del PMA de 2017<sup>56</sup> describe las formas en que las instalaciones, operaciones y programas del PMA pueden afectar al medio natural. En virtud de ella el PMA se compromete a reducir al mínimo las repercusiones negativas y a promover los efectos positivos.
144. En el último decenio, el presupuesto anual del PMA se ha duplicado y la cifra de personal ha aumentado un tercio. En consonancia con sus compromisos de política, el Programa ha logrado reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de los vehículos en un 14 % y las de los edificios en un 13 % aplicando medidas de eficiencia energética y de uso eficiente del combustible. Las mayores emisiones del PMA en el mundo se registraron en Sudán del Sur, algo que refleja los grandes desafíos operacionales en ese país. Desde mediados de 2018, una mejor planificación del establecimiento de reservas preventivas de alimentos y de las inversiones destinadas a mejorar el estado de las carreteras ha reducido el uso de aeronaves para transportar alimentos en Sudán del Sur, lo que ha redundado en una disminución de las emisiones del 22 %.
145. El PMA se ha destacado como líder en las medidas de todo el sistema de las Naciones Unidas para gestionar las repercusiones ambientales de manera sistemática. Copreside el Grupo de Innovaciones Operacionales, que coordina la reforma de la gestión para garantizar que la labor ambiental de las Naciones Unidas propicie una gestión de los recursos que sea eficiente en función de los costos y se ajuste debidamente a los compromisos asumidos por el sistema de las Naciones Unidas.
146. El PMA está introduciendo un sistema de gestión ambiental basado en la norma ISO 14001 en cinco países. Se dispone de procesos para examinar los proyectos en función de su sostenibilidad ambiental y social en más de 20 países. Desde junio de 2018, un programa del PMA sobre eficiencia energética ha permitido respaldar 47 proyectos en 20 países, lo que se traduce en un ahorro de costos anual estimado de más de 700.000 dólares y en una reducción de las emisiones de CO<sup>2</sup> de más de 2.000 toneladas gracias al uso de sistemas de energía solar e iluminación eficiente.
147. La política medioambiental complementa la política de 2017 del PMA sobre el cambio climático<sup>57</sup>, que ofrece un marco para las actividades que salvan vidas y protegen los medios de subsistencia en el contexto del cambio climático.

## **Constataciones y recomendaciones consolidadas**

*[por añadir]*

---

<sup>56</sup> "Política en materia de medio ambiente" (WFP/EB.1/2017/4-B/Rev.1).

<sup>57</sup> "Política en materia de cambio climático" (WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1).

## **Lista de las siglas utilizadas en el presente documento**

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (de la OCDE)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONG	organización no gubernamental
OSR	organismos con sede en Roma
PEP	plan estratégico para el país
PIB	producto interno bruto
SIPRI	Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA