

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 8-12 de junio de 2009

OTROS ASUNTOS

Tema 15 del programa

*Para información**

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/2009/15-B
3 junio 2009
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RELATIVO A LA VISITA SOBRE EL TERRENO DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA EJECUTIVA DEL PMA A BURKINA FASO

* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan expresamente antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición por considerar que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.

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

Secretaria de la Junta Ejecutiva: Sra. C. von Roehl Tel.: 066513-2603

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



AGRADECIMIENTOS

1. El equipo de la Junta Ejecutiva desea agradecer al equipo del PMA en Burkina Faso, encabezado por la Sra. Anna Lisa Conte, Directora en el País, por la calurosa acogida que le brindó en el país. Los preparativos de la visita exigieron una gran labor y atención, y la oficina en el país atendió todas nuestras necesidades. Apreciamos mucho la competencia profesional del equipo en el país y la pasión demostrada por su labor, amén de su amable hospitalidad. Hacemos llegar también nuestra más sincera gratitud a la Subsecretaria de la Junta Ejecutiva, Sra. Evelyne Togbe, y al personal del PMA en Burkina Faso por la organización de la visita de la Junta.
2. Expresamos nuestro especial agradecimiento al Presidente de Burkina Faso, Blaise Compaoré, por haber recibido a los representantes de la Junta. También hacemos extensivo nuestro agradecimiento a los Ministros de Agricultura, Educación, y Asuntos Sociales y Solidaridad Nacional, que se reunieron con nosotros, así como a los altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Regional. Fueron evidentes el firme compromiso político de parte del Gobierno de Burkina Faso con respecto a la erradicación del hambre y el logro de la seguridad alimentaria, y su reconocimiento por la labor del PMA. Los miembros de la Junta se beneficiaron enormemente del diálogo abierto y constructivo con los oficiales gubernamentales sobre las actividades del PMA en el país. Los asociados del Programa y los beneficiarios de los proyectos, que se reunieron con nosotros y compartieron sus experiencias, hicieron memorable esta visita para todos.

INTRODUCCIÓN

3. Algunos miembros de la Junta Ejecutiva representantes del Canadá, Kuwait, la Federación de Rusia, el Sudán y la Comisión Europea, acompañados por la Subsecretaria de la Junta Ejecutiva, visitaron Burkina Faso del 23 al 29 de marzo de 2009. El equipo permaneció tres días en la capital de Burkina Faso, Uagadugú, y un día y medio en Ouahigouya, en el norte, donde visitó los proyectos en esa zona. El programa de la misión preveía reuniones con representantes del Gobierno de Burkina Faso, entre ellos el Presidente y ministros de los sectores clave, los asociados del PMA, el equipo de las Naciones Unidas en el país y los beneficiarios de los proyectos. El equipo visitó una amplia variedad de proyectos, incluido el proyecto piloto relacionado con la Iniciativa “Compras en aras del progreso”, el proyecto de cupones para alimentos en zonas urbanas, los proyectos de nutrición, un proyecto de alimentos por trabajo (APT) y proyectos de alfabetización de adultos.
4. El propósito de la visita a Burkina Faso era:
 - i) examinar la armonización de las actividades del PMA en el país con los planes y programas nacionales, y el grado de cooperación con los asociados locales;
 - ii) observar la coordinación entre los ministerios nacionales con respecto a los asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y el hambre, y la respuesta del Gobierno al aumento de los precios de los alimentos y a la crisis alimentaria;
 - iii) observar la coordinación en el ámbito nacional entre el PMA y las organizaciones de las Naciones Unidas, especialmente los organismos con sede en Roma;
 - iv) observar el impacto de la crisis financiera y económica en la situación de la seguridad alimentaria en el país;



- v) observar la eficacia de las operaciones del PMA en el país;
 - vi) llegar a una comprensión de la logística y el transporte a nivel nacional, y
 - vii) facilitar información para la evaluación del programa en el país y contribuir a acrecentar su coherencia con la operación de emergencia (OEM) en curso, puesta en marcha en respuesta a la contracción de la actividad económica y a la subida de los precios de los alimentos.
5. Se eligió a Burkina Faso para esta visita por diferentes motivos, en particular debido a la crisis alimentaria que experimenta el país. Burkina Faso, que es un país menos adelantado, se enfrenta actualmente con el aumento de los precios de los alimentos que, asociado a la crisis económica, amenaza las iniciativas nacionales de reducción de la pobreza. Los niveles de desnutrición y carencia de micronutrientes son elevados, y el país tiene una de las tasas de instrucción y alfabetización más bajas del mundo. El programa del PMA en Burkina Faso es innovador. Además de los proyectos de alimentación escolar y de APT, Burkina Faso es un país piloto en el marco de la Iniciativa “Compras en aras del progreso” y se ha elegido para realizar el primer programa del PMA de cupones para alimentos en África. Debido al alto grado de estabilidad política y la ausencia de conflictos y catástrofes naturales, la comunidad internacional a menudo no presta la debida atención a los problemas con los que se enfrenta este país, que tienen su origen en la carencia de alimentos nutritivos de bajo costo.

CONTEXTO

6. Burkina Faso es uno de los países más pobres y vulnerables del mundo, y hace frente a situaciones de inseguridad alimentaria y malnutrición crónicas. Más del 45% de la población vive por debajo de la línea de pobreza. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008¹, ocupa el lugar 176° de 177 países debido a los siguientes motivos:
- i) la prevalencia de la desnutrición y la carencia de micronutrientes en Burkina Faso han empeorado ;
 - ii) el 99% de los niños menores de 5 años sufre de anemia;
 - iii) la desnutrición aguda (emaciación) ha aumentado del 13% al 18,6%;
 - iv) la prevalencia del retraso del crecimiento y la insuficiencia ponderal ha aumentado del 30% al 39%;
 - v) la tasa bruta de mortalidad entre los niños menores de 2 años es de 1,27/1000 por día;
 - vi) la salud materna se ha deteriorado y ha ocasionado un aumento de la insuficiencia ponderal entre las mujeres, que ha pasado del 15% al 21%;
 - vii) el 13% de las mujeres embarazadas sufre de anemia, lo que da lugar a un elevado número de niños con bajo peso al nacer, y
 - viii) casi dos de cada 10 niños mueren antes de cumplir los cinco años de edad.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008: La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Nueva York.



7. Burkina Faso afronta muchos desafíos en sus esfuerzos por erradicar la pobreza y lograr la seguridad alimentaria, entre ellos:
 - i) la falta de recursos financieros;
 - ii) el limitado acceso a mercados internos, regionales e internacionales;
 - iii) la vulnerabilidad a sequías recurrentes;
 - iv) el acceso limitado a alimentos y agua, semillas mejoradas, fertilizantes orgánicos y equipo agrícola;
 - v) un sistema de protección social aún en sus primeras fases de desarrollo;
 - vi) los problemas logísticos que se derivan del hecho de ser un país sin litoral, y que determinan un aumento de los precios y dificultades de transporte;
 - vii) el descenso de los ingresos de las exportaciones de alimentos y de productos alimenticios producidos por los pequeños agricultores, y
 - viii) el rápido crecimiento de la población, estimado en un 3,2% anual.

CONSTATAIONES Y OBSERVACIONES

8. Las operaciones del PMA en Burkina Faso tienen prioridades bien establecidas y se centran en las personas más vulnerables. La importancia atribuida a la alimentación escolar y la alfabetización de adultos se debe a los bajos niveles de educación y alfabetización del país. Aunque las operaciones del PMA no cuentan con una financiación suficiente, se están ejecutando debidamente y están dando resultados satisfactorios. Los asociados y los beneficiarios de los proyectos parecen participar con entusiasmo en los proyectos y se muestran, en gran parte, muy satisfechos.
9. En varias ocasiones, el equipo observó que existían muy buenas relaciones entre el PMA y el Gobierno de Burkina Faso, los asociados y los beneficiarios. El Gobierno aprecia claramente el papel del PMA y está satisfecho con la labor que el Programa lleva a cabo en el país. Los asociados de otras organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado han tenido experiencias de trabajo positivas con el PMA.
10. El equipo observó el impacto de la crisis de los precios de los alimentos y los combustibles en Burkina Faso, ocasionada por el alza que indudablemente seguía teniendo repercusiones importantes en el país. Eran manifiestos el carácter extremo de la pobreza y las tasas elevadas de hambre y malnutrición entre los grupos vulnerables (mujeres y niños). Es lamentable que, al no registrarse ningún conflicto o catástrofe natural, la comunidad internacional no conozca la situación de emergencia que experimenta Burkina Faso.
11. Burkina Faso no es un país piloto del programa “Una ONU”, y el equipo observó que el principio “Unidos en la acción” de las Naciones Unidas estaba aún lejos de ser una realidad. Durante su reunión con las organizaciones de las Naciones Unidas, el equipo formuló preguntas acerca de la participación del PMA en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y, más en general, acerca de la coordinación sobre el terreno de las Naciones Unidas. Para los participantes no era claro cómo el PMA se acoplaba al UNDAF, dado que, a veces, muchos de ellos consideraban al PMA sólo como un organismo encargado de operaciones de emergencia y no como un asociado en la transición hacia el desarrollo. Algunos representantes de las organizaciones de las Naciones Unidas hicieron notar justamente que las modalidades presupuestarias y de



financiación peculiares del PMA a menudo le impedían participar en la programación conjunta con otras organizaciones de las Naciones Unidas.

12. El equipo observó que los tres organismos con sede en Roma mantenían un cierto nivel de cooperación en Burkina Faso, aunque esta cooperación podía mejorarse. El equipo se reunió con personal de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y visitó un proyecto que la FAO ejecutaba con el PMA; fue evidente que entre las dos organizaciones existía un buen grado de coordinación, planificación y ejecución del proyecto, así como de intercambio de información. El equipo estimó que gran parte de los méritos de dicha coordinación se debían al PMA. Se tuvo la impresión de que la falta de personal de la FAO y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en Burkina Faso dificultaba una colaboración más estrecha entre las tres organizaciones.
13. El equipo quedó impresionado por los proyectos de nutrición visitados. Se trataba de proyectos destinados a las poblaciones más vulnerables del país, especialmente a los niños, las mujeres embarazadas y lactantes y las mujeres afectadas por el VIH/SIDA. La ejecución de esos proyectos estaba bien organizada, y la distribución de alimentos se vinculaba con las intervenciones sanitarias, tales como las vacunaciones y la distribución de mosquiteros, lo que aumentaba el impacto positivo general de los proyectos. El equipo manifestó su preocupación porque las raciones alimentarias individuales distribuidas a las madres infectadas por el VIH parecían ser insuficientes. Algunas de las madres con las que se habló, explicaron que siempre compartían sus raciones con el resto de la familia.
14. Se tuvo la impresión de que algunas actividades de los proyectos, tales como la distribución de alimentos a las madres infectadas por el VIH y las actividades de APT, eran iniciativas específicas del PMA, aisladas de todo mecanismo o política nacionales. El grado de apropiación de los proyectos por parte de las autoridades nacionales o locales no siempre resultaba suficientemente claro. Es importante que el Gobierno de Burkina Faso desempeñe en todo momento una función directiva.
15. El programa de cupones para alimentos, que se está realizando en zonas urbanas y semiurbanas aledañas a Uagadugú, es el primero en experimentarse en África. El equipo visitó el centro de distribución de cupones y algunas de las tiendas locales en que era posible canjearlos con suministros alimentarios. El equipo observó que el programa se había establecido rápidamente, en respuesta a la crisis alimentaria, y que parecía estar bien planificado y funcionar satisfactoriamente. Hay que decir en su honor, que el PMA había realizado varias encuestas y evaluaciones preliminares para determinar la viabilidad del programa de cupones para alimentos, y que había vigilado por reducir al mínimo las posibilidades de fraude o de uso indebido de los cupones. El Ministerio de Asuntos Sociales del Gobierno participaba activamente en el proyecto, y el Ministro realizaba sus propias misiones de seguimiento para comprobar la eficacia de las actividades. Los beneficiarios entendieron el modo en que funcionaba el programa y se mostraron satisfechos por la manera en que se estaba aplicando. Varios beneficiarios hicieron notar que el programa podía mejorarse si se permitía una mayor flexibilidad para comprar productos diferentes, como el arroz. Algunos de ellos también expresaron el deseo de que se distribuyeran raciones más abundantes. La instalación del puesto de distribución de los cupones para alimentos en un centro de salud permitió realizar las vacunaciones y prestar otros servicios sanitarios, lo que aumentó los beneficios del programa de cupones para alimentos. El equipo observó que la estrategia de traspaso de responsabilidades relativa al programa de cupones para alimentos —que implicaba que el Gobierno se encargara del programa y lo incorporara en una red de seguridad social— no era del todo clara y era demasiado optimista en cuanto a sus expectativas. Basándose en lo que ha podido observar el equipo sobre el terreno, el Ministerio de Asuntos Sociales todavía no está en condiciones



de asumir la dirección del proyecto, y el programa de seguridad social, que el Banco Mundial está encabezando, se halla aún en su etapa inicial.

16. La Iniciativa “Compras en aras del progreso” en Burkina Faso tiene grandes posibilidades de aumentar las compras locales de alimentos y, de esta manera, ofrecer a los productores agrícolas locales los recursos que tanto necesitan. El equipo se reunió con las asociaciones de agricultores que recién habían cumplido con sus contratos de suministro de alimentos al PMA. Los agricultores apreciaban las iniciativas de compra local del PMA y estaban satisfechos hasta la fecha de la ejecución del proyecto. Se sentían muy orgullosos de ayudar a las personas necesitadas de su país y consideraban que el proyecto era benéfico para toda la comunidad y no sólo para ellos. A medida que el proyecto se desarrolle, el PMA debería poder establecer vínculos con el programa de cupones para alimentos y los programas de alimentación escolar. Para ello, se requerirán contribuciones para las operaciones del PMA en Burkina Faso, a fin de proporcionar los recursos necesarios para la compra de alimentos en el marco de la Iniciativa “Compras en aras del progreso”. El limitado acceso de los agricultores al crédito; la falta de semillas, maquinaria y equipo; y las deficiencias detectadas en el almacenamiento de los alimentos y la gestión de las existencias podrían constituir un obstáculo.
17. El equipo observó en varios casos que la carencia de fondos o la imposibilidad de predecir su disponibilidad limitaban la capacidad del PMA para atender las necesidades en Burkina Faso. Los miembros del equipo estaban preocupados por la posibilidad de que los déficit de financiación pusieran en peligro los resultados previstos de algunas operaciones.
18. Los problemas logísticos en Burkina Faso son mucho más graves de lo que se preveía. El PMA tiene más de 2.000 lugares de distribución en el país y despacha la mayor parte de los alimentos en pequeñas cantidades, por lo cual el costo de envío de los alimentos es superior al previsto.

RECOMENDACIONES

19. El Gobierno debe:
 - i) aplicar medidas selectivas de apoyo alimentario y nutricional, establecer redes de protección social, y atribuir prioridad al programa destinado a las madres, los lactantes y los niños;
 - ii) reforzar la capacidad de las autoridades locales, las ONG, el sector privado y las asociaciones de agricultores y hacer que participen directamente en el diálogo nacional sobre cuestiones de seguridad alimentaria, para crear una responsabilidad colectiva entre todas las partes en la esfera de la alimentación y la agricultura;
 - iii) formular una estrategia eficaz de movilización de recursos para polarizar la atención de la comunidad de donantes, incluso a través del PMA, y aumentar las inversiones en medidas contra el hambre y la malnutrición crónicas y en favor del desarrollo agrícola, teniendo en cuenta que la agricultura representa el 36% del producto interno bruto;
 - iv) atribuir a la seguridad alimentaria y la erradicación del hambre la máxima prioridad, y tener en cuenta los vínculos entre alimentación y agricultura y las políticas relativas a las esferas financiera, comercial, monetaria, sanitaria, educativa, social y laboral;
 - v) hacer que el PMA colabore con el Ministerio de Agricultura en la elaboración de su plan de previsión de cosechas, y



- vi) trabajar con el PMA para garantizar que la estrategia de traspaso de responsabilidades a las autoridades nacionales esté bien integrada en el diseño de las intervenciones del PMA, como por ejemplo en el caso del programa de cupones para alimentos.

20. El PMA debe:

- i) seguir dando prioridad a los grupos de población más pobres y vulnerables: niños malnutridos, mujeres embarazadas y lactantes y personas infectadas por el VIH. En este contexto, es fundamental fortalecer el componente de evaluación de las necesidades. Además, el PMA debe centrar sus actividades en las esferas en las que claramente garantice un valor añadido, tales como la distribución de alimentos y el aumento del acceso a los mismos;
- ii) vincular las actividades en el país con el Plan Estratégico del PMA y el Marco de resultados estratégicos. A este respecto, han de perfeccionarse los enfoques de gestión basada en los resultados y debe prestarse una atención especial a los efectos previstos;
- iii) en cuanto al proyecto “Compras en aras del progreso”, continuar organizando cursos de capacitación para los agricultores locales sobre calidad y normas alimentarias, entre otros temas, y alentar a las asociaciones de agricultores a destinar parte de los ingresos recibidos del proyecto “Compras en aras del progreso” al aumento de la productividad, mediante nueva maquinaria, equipo y semillas, entre otras cosas;
- iv) reforzar las asociaciones con la FAO, el FIDA, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras organizaciones de las Naciones Unidas para facilitar la transición de la ayuda humanitaria de emergencia a la asistencia para el desarrollo. A este respecto, pueden ser útiles unas estrategias de traspaso de responsabilidades adecuadas y bien definidas, y
- v) en lo que se refiere al programa de cupones para alimentos, considerar la transición gradual de una distribución de cupones no sujeta a condiciones específicas a una distribución sujeta a condiciones, como por ejemplo la distribución de “cupones para alimentos por trabajo” o “cupones para alimentos en pro de la salud”, subordinada a vacunaciones o controles médicos periódicos. La distribución de cupones no sujeta a condiciones debe considerarse solamente una medida temporal. En el caso de que el programa de cupones para alimentos se prorrogue hasta después de la OEM en curso, la estrategia de traspaso de responsabilidades deberá revisarse con criterios más realistas para tener en cuenta los desafíos que plantea el traspaso a corto plazo de un proyecto de este tipo.

21. La Junta Ejecutiva debe:

- i) tratar de asegurar una financiación más previsible y sostenible para las operaciones del PMA en Burkina Faso, a fin de garantizar la sostenibilidad de las actividades;
- ii) atribuir elevada prioridad al fomento de la capacidad de todas las partes en todas las intervenciones, y
- iii) considerar la situación actual en el país como una situación de emergencia.



ORGANIZACIÓN DE LA MISIÓN

22. Las visitas de los miembros de la Junta son una manera útil de entender cómo trabaja el PMA sobre el terreno y de observar concretamente muchas de las cuestiones examinadas en las reuniones de la Junta. Para contribuir a que estas visitas sean lo más fructíferas posible, el equipo desea dar a conocer algunas enseñanzas extraídas durante su visita a Burkina Faso.
23. En primer lugar, el equipo no pudo visitar ningún proyecto de alimentación escolar, que era el programa principal del PMA en Burkina Faso, porque las escuelas estaban cerradas por vacaciones en el período en que se realizó la misión. Esto ha sido particularmente lamentable a la luz del próximo examen de la nueva política de alimentación escolar que la Junta realizará dentro de algunos meses. Sería conveniente elegir mejor las fechas de las misiones futuras para que el equipo pudiera visitar los principales proyectos y programas del PMA en el país y no sólo los más recientes e innovadores.
24. En segundo lugar, el equipo se habría beneficiado de un enfoque más estructurado de algunas de las visitas de los proyectos. A los miembros de la Junta se les ofreció un panorama de las operaciones generales del PMA en Burkina Faso, pero también habría resultado útil una breve presentación de cada proyecto antes de la visita, en la que se les informara sucintamente sobre los objetivos y los resultados previstos de cada uno de ellos, el papel del PMA, los asociados del Programa y sus funciones, los beneficiarios, etc. Al carecer de esta información, los miembros de la Junta a veces tuvieron dificultades para entender lo que veían y para entablar un diálogo bien fundado con los asociados y los beneficiarios de los proyectos.
25. En tercer lugar, la traducción e interpretación no fueron siempre uniformes, lo que no permitió que todos tuvieran el mismo nivel de comprensión de los proyectos que visitaban. No se tenía que recurrir necesariamente a servicios de interpretación profesionales, pero la traducción podría haber sido más coherente y rigurosa. El problema del idioma representó a menudo un obstáculo para los intercambios interactivos con las autoridades nacionales y los beneficiarios.
26. Por último, dado que en la mayoría de las operaciones del PMA las autoridades locales deben tener un cierto grado de participación para garantizar la eficacia de la ejecución, habría sido interesante reunirse con algunas de ellas para intercambiar opiniones sobre el papel del PMA y conocer sus impresiones acerca de las diferentes iniciativas de este último.

CONCLUSIONES

27. El equipo está muy agradecido por los esfuerzos desplegados por el personal del PMA, tanto en Roma como en Burkina Faso, para organizar una misión tan interesante y variada. Los miembros de la Junta dejaron Burkina Faso con un conocimiento profundo de la magnitud y la índole de la crisis de la seguridad alimentaria en el país y de los desafíos que se planteaban para atender las necesidades alimentarias y nutricionales de la población. Además, aprendieron mucho acerca del modo en que el PMA trabajaba sobre el terreno para afrontar una amplia variedad de necesidades en circunstancias difíciles. Se debe elogiar al PMA y al Gobierno de Burkina Faso por su determinación de hacer frente a la inseguridad alimentaria y la malnutrición crónicas en el país y por su voluntad de experimentar enfoques innovadores, tales como los programas de “Compras en aras del progreso” y de cupones para alimentos.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
OEM	Operación de emergencia
ONG	Organización no gubernamental
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia