

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 7-11 de junio de 2010**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 7 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.A/2010/7-E**

26 abril 2010

ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPSR TIMOR-LESTE 103881**

**Asistencia a las poblaciones vulnerables**

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

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Directora, OE\*: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación: Sr. M. Denis Tel.: 066513-3492

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

\* Oficina de Evaluación.

## RESUMEN

En Timor-Leste, la disponibilidad de alimentos depende de la importación de arroz. En 2007, el 50% de los niños menores de 5 años sufría insuficiencia ponderal, la mitad de la población vivía en la pobreza y el ingreso medio anual per cápita era de 358 dólares EE.UU. El capital humano está escasamente desarrollado y hay pocas personas con un nivel de educación suficiente para trabajar para el Gobierno o para el PMA.

En la evaluación se concluyó que la operación prolongada de socorro y recuperación 103881 (de septiembre de 2008 a agosto de 2010) era pertinente en buena medida para Timor-Leste, un Estado frágil que se está recuperando de un conflicto y avanza hacia el desarrollo, donde la desnutrición crónica debida a unas condiciones deficientes en materia de salud, educación, agua, saneamiento y régimen alimenticio afecta a la mitad de la población. La orientación de la ayuda era adecuada, ya que se centraba en los grupos vulnerables —víctimas de fenómenos meteorológicos extremos, personas desplazadas internamente que regresaban a sus lugares de origen, lactantes, mujeres embarazadas y madres lactantes y niños en edad de asistir a la escuela primaria— y en las zonas vulnerables.

Los objetivos se ajustaban a las políticas del PMA, a las intervenciones de los asociados, a las prioridades gubernamentales y a la necesidad de fomentar la capacidad del Gobierno mientras se siga disponiendo de recursos procedentes del petróleo. El PMA fomentó la concienciación y la capacidad del Gobierno para planificar y ejecutar programas basados en alimentos como parte de una estrategia de seguridad alimentaria.

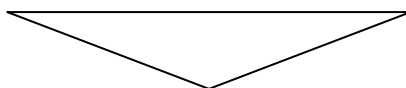
En 2008, en parte gracias a la disponibilidad de existencias remanentes, la operación en general fue capaz de cumplir los objetivos de suministrar alimentos y llegar a los beneficiarios, pero, por razones fuera del control del PMA, se demoró el reasentamiento de las personas desplazadas internamente. Los programas de alimentación escolar y de salud y nutrición maternoinfantil superaron los objetivos, pero el programa de alimentos para la creación de activos entregó menos alimentos y llegó a menos beneficiarios de lo que se había previsto; en 2009 estuvo suspendido durante siete meses. La reserva estratégica del PMA permitió responder con rapidez a dos situaciones de emergencia en 2009, un año en que el déficit de alimentos llegó a ser problemático.

Las situaciones de escasez de alimentos, el elevado costo de las operaciones de logística, la limitada capacidad humana, la competencia con otros organismos para conseguir personal, la necesidad de importar servicios y equipo y el reducido número de socios no gubernamentales redujo la eficacia de la operación e hizo aumentar sus costos. Cuestiones fuera del control del PMA, como la prolongada cadena de suministro, las demoras en el cierre de los campamentos de personas desplazadas internamente y el retraso en las entregas de alimentos afectaron al calendario de actividades, pero a mediados de 2009 el PMA pudo asignar prioridad al desarrollo de la capacidad del Gobierno para gestionar la seguridad alimentaria, en coordinación con otros organismos.

En la evaluación se constató que las repercusiones fueron mayoritariamente positivas o neutras, aunque es difícil separar el impacto de la operación de la recuperación resultante de la mejora de las condiciones de seguridad y la situación económica. La operación apoyó el fomento de la capacidad gubernamental y aumentó el nivel de conciencia del Gobierno sobre la importancia de la nutrición y la seguridad alimentaria; en el componente de alimentos para la creación de activos las comunidades participaron en los procesos de planificación y ejecución.

En la evaluación se formularon 10 recomendaciones relativas a las operaciones, las actividades de promoción, el desarrollo de la capacidad, las operaciones de logística, el seguimiento y evaluación y la estrategia de transferencia de las actividades.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la OPSR Timor-Leste 103881: Asistencia a las poblaciones vulnerables” (WFP/EB.A/2010/7-E) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2010/7-E/Add.1 y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2010 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.

## ANTECEDENTES

### Contexto

1. En Timor-Leste la disponibilidad de alimentos sigue dependiendo de la importación de un volumen importante de arroz<sup>1</sup> porque la producción del país es inferior a las necesidades. En 2007, el 50% de los niños menores de 5 años sufría insuficiencia ponderal, la mitad de la población vivía en la pobreza y el ingreso medio anual per cápita era de 358 dólares EE.UU. Las situaciones de escasez de alimentos que se produjeron en 2007 hicieron aumentar la inseguridad alimentaria. El capital humano está escasamente desarrollado y hay pocas personas con un nivel de educación suficiente como para poder formar parte de la administración pública o del personal de organismos como el PMA. El transporte es lento y caro y casi siempre hay que utilizar carreteras sin pavimentar.
2. No obstante, hay signos de recuperación: la mayoría de las 150.000 personas desplazadas internamente (PDI) —una sexta parte de la población— que huyeron de los disturbios en 2006 se ha reasentado, y se han cerrado todos los campamentos de PDI. La situación de seguridad ha mejorado. El crecimiento económico va en aumento a medida que lo hace el gasto gubernamental gracias al Fondo del Petróleo, que cuenta con 5.000 millones de dólares en divisas, aunque el Fondo Monetario Internacional (FMI) insiste en que los fondos se retiren en cuantías que permitan mantener el patrimonio para las generaciones futuras<sup>2</sup>. El Gobierno ha utilizado el Fondo del Petróleo para acelerar el desarrollo, pero es posible que el petróleo se agote en diez años, de modo que hay poco tiempo para generar una fuente alternativa de desarrollo económico sostenible, que tenga entre sus componentes la seguridad alimentaria.
3. La recuperación económica y la mejora de la situación de seguridad posibilitan la transición a la estabilidad y al desarrollo. El Gobierno está creando capacidad para gestionar el cambio, pero la presentación anual de las prioridades nacionales se realiza con arreglo a un marco de planificación limitado. El PMA apoya al Gobierno en la creación de sistemas de respuesta ante emergencias. En 2009 el Gobierno determinó que la seguridad alimentaria era la máxima prioridad nacional. El Gobierno y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) para 2009-2013 asignan prioridad a la salud y la educación. Entre los documentos del PMA pertinentes para esta cuestión figuran el documento de 2009 titulado “*Framework for Partnership, Capacity Development and Hand-Over*” (Marco para el establecimiento de asociaciones, el fomento de la capacidad y el traspaso de responsabilidades), el Plan Estratégico para 2008-2013 y el Enfoque de mejora de la nutrición de 2009.

### Descripción de la operación

4. Las actividades del PMA en el territorio que ahora es Timor-Leste se iniciaron en 1999 en el marco de las operaciones de emergencia (OEM) 6175 y 6177 para responder a los efectos del conflicto posterior al referéndum de 1999. La OEM 103170 de 2003-2004 se ejecutó después de las sequías ocasionadas por *la Niña*. A partir de 2005, año en que se abrió la oficina en el país, la máxima atención se dirigió a formular un enfoque de redes de protección social por medio de la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR)

<sup>1</sup> En 2008 aproximadamente la mitad del arroz que se consumió era importado.

<sup>2</sup> FMI, 2009. Informe sobre el país Núm. 09/219 Timor-Leste. Washington, D.C.

103880 para 2005-2007. El apoyo del PMA al programa de comidas escolares se inició en 2005.

### Aspectos principales de la operación

5. En el marco de la OPSR estaba previsto distribuir 30.263 toneladas de alimentos entre el 1º de septiembre de 2008 y el 31 de agosto de 2010 por un costo total de 36,0 millones de dólares; esta cuantía se aumentó hasta 38,9 millones mediante dos revisiones presupuestarias. En septiembre de 2009 estaba financiado el 38% de la OPSR 103881. Las actividades previstas, ordenadas según los alimentos suministrados, eran las siguientes:
  - comidas escolares diarias: apoyo para establecer un programa nacional de comidas escolares gratuitas, mejorar las cocinas de las escuelas e impartir capacitación a los encargados de cocinar. En el marco del programa de comidas escolares estaba previsto suministrar alimentos a media mañana a entre 124.000 y 146.000 escolares, pero se acabó alimentando a 225.000 escolares;
  - salud y nutrición maternoinfantiles (SNMI): apoyo nutricional para niños de 6 a 23 meses, niños malnutridos de 24 a 59 meses y mujeres embarazadas o lactantes malnutridas; el número de beneficiarios previstos se situaba entre 51.600 y 64.000;
  - apoyo para actividades de alimentos por trabajo (APT) y de alimentos para la creación de activos (ACA) con el fin de rehabilitar y crear nuevos activos rurales y rehabilitar caminos rurales; la mitad de estos activos serían asignados a mujeres;
  - un paquete de ayuda para facilitar la reintegración de 40.000 PDI en 2008; el donante había estimado que regresarían 30.000 personas y la asistencia se limitó a ese número;
  - formulación de planes para imprevistos y establecimiento de una provisión de 550 toneladas de reserva de emergencia, y
  - fomento de la capacidad del personal del PMA y del Gobierno para responder a las necesidades relacionadas con los alimentos.
6. Los objetivos específicos eran:
  - aumentar la capacidad de las comunidades para atender las necesidades de alimentos mediante actividades de APT o ACA;
  - mejorar la situación nutricional y la atención de salud de las personas vulnerables;
  - aumentar la matrícula en la escuela primaria y ampliar la capacidad de atención;
  - mejorar la capacidad del Gobierno en materia de seguridad alimentaria;
  - apoyar la formulación de un programa nacional de comidas en las escolares;
  - mantener una reserva para imprevistos, y
  - apoyar el reasentamiento de las PDI.

### Aspectos de la evaluación

7. El equipo estaba formado por cuatro personas con conocimientos especializados en materia de medios de subsistencia e intervenciones de emergencia, nutrición, logística y alimentación escolar; se utilizaron técnicas de evaluación estándar (véase el informe de evaluación completo)<sup>3</sup>. Antes de la misión, el trabajo teórico y las sesiones informativas permitieron conocer el contexto y planificar respuestas en relación con otros interesados y

<sup>3</sup> Los informes de evaluación completos se pueden consultar en <http://www.wfp.org/about/evaluation/list>

actividades de otro tipo. En septiembre de 2009 se realizaron visitas a Dili y a los distritos de Oecussi, Baucau y Bobonaro, en las que se examinaron actividades representativas y se entrevistó a beneficiarios e interesados; no fue posible entrevistar a personas que habían estado desplazadas en el interior del país ni a beneficiarios de la asistencia de socorro. Aunque las escuelas estaban cerradas, fue posible entrevistar a maestros y padres e inspeccionar algunas escuelas; algunos informantes gubernamentales no estuvieron disponibles para ser entrevistados. El examen de la información sobre el terreno hizo que se modificaran algunas percepciones basadas en los estudios teóricos.

## RESULTADOS MÁS IMPORTANTES

### Diseño de la operación: relevancia e idoneidad

#### ⇒ *Objetivos*

8. El objetivo a corto plazo de la OPSR 103881 es mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición gracias a actividades con asistencia alimentaria; la mejora a largo plazo de la seguridad alimentaria y la nutrición se logrará ayudando a establecer sistemas nacionales.

#### ⇒ *Coherencia de los objetivos con las actividades del PMA*

9. La OPSR 103881 se basó en la experiencia adquirida con la OPSR 103880 y en la mejora de los ámbitos de la seguridad y la recuperación. Es coherente con los objetivos del Gobierno y los del UNDAF. Se utilizó la información obtenida en el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2006 y en la misión de evaluación de cultivos y suministros de alimentos de 2007 que realizaron el PMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

10. El diseño se ajusta a los Objetivos Estratégicos del PMA, pero en él no se tuvo en cuenta lo siguiente<sup>4</sup>:

- el reparto de los costos unitarios con los ministerios para crear conciencia sobre los gastos de funcionamiento;
- la formulación de disposiciones claras para el traspaso de las actividades;
- la orientación de la ayuda con arreglo a criterios geográficos y la atención a los aspectos locales en el diseño de los programas de comidas escolares;
- las consideraciones ambientales, como utilizar cocinas que requieran poco combustible y evitar el empleo de frijoles, ya que requieren una cocción prolongada, y
- la atención a la participación de la comunidad.

#### ⇒ *Coherencia de los objetivos con las actividades de otras entidades*

11. Las intervenciones del PMA favorecen los efectos previstos por el UNDAF para los programas en los países y el cumplimiento de las directrices del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) de 2005. El PMA codirige el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria, que entraña colaborar con el Gobierno para mejorar la seguridad alimentaria a corto y largo plazo. El PMA actúa fuera de ese módulo para atender situaciones de emergencia que el Gobierno no puede resolver, pero utiliza los módulos para mejorar la capacidad del Gobierno de hacer frente a situaciones de

<sup>4</sup> A diferencia de lo que ocurre en países donde se están ejecutando programas desde hace mucho tiempo, Timor-Leste no se ha beneficiado de ajustes en la programación; la OPSR se está ejecutando en una fase inicial del fomento de la capacidad del personal del PMA y del Gobierno.

emergencia por sí mismo. En el Cuadro 1 se expone la relación entre los objetivos del Gobierno y los de la OPSR.

<b>CUADRO 1: COHERENCIA DE LOS OBJETIVOS DEL GOBIERNO Y LOS OBJETIVOS DE LA OPSR</b>	
<b>Políticas y objetivos del Gobierno</b>	<b>Relación con los objetivos +de la OPSR</b>
En el primer Plan de desarrollo (2002) se asignó prioridad a la salud y la educación; la seguridad alimentaria y la nutrición no se trataron con detalle en ese momento.	La OPSR 103881 es coherente con la importancia que el Gobierno asigna a la salud y la educación, ya que en esas esferas la seguridad alimentaria y la nutrición son cuestiones fundamentales.
En la política sobre seguridad alimentaria nacional de 2005 se afirma: "...la inseguridad alimentaria de Timor-Leste ha sido una de las principales preocupaciones del primer Gobierno"; en ella también se observa la falta de un marco normativo y se pone de relieve el hecho de que las instituciones anteriores a la independencia han dejado de existir.	Las actividades de promoción del PMA tienen como objetivo poner de relieve la importancia del marco normativo y de las cuestiones institucionales; sus actividades de fomento de la capacidad apoyan la reforma de la gestión estatal, particularmente en la formulación de un marco normativo y la gestión de las instituciones encargadas de la seguridad alimentaria.
El Plan estratégico de 2005 para lograr que para 2015 los alumnos finalizaran los estudios primarios ponía de relieve la importancia de que los gastos conexos fueran asequibles, ya que los alimentos son el principal gasto de los hogares; en este sentido el programa de comidas escolares es un incentivo para que se finalicen esos estudios.	El programa de comidas en las escuelas primarias es la actividad basada en los alimentos de mayor volumen. En 2009 el PMA aceptó la responsabilidad de suministrar alimentos a todas las escuelas primarias.
En el Plan estratégico para el sector de la salud (2008-2012) formulado en 2005 se incluyen las cuestiones de SNMI, y en él se observa que el 18% de los niños de edades comprendidas entre los 12 y los 23 meses sufren emaciación; con arreglo a los criterios del Proyecto Esfera, cuando la proporción supera el 10% se trata de una situación de emergencia nutricional.	La actividad en materia de SNMI es una importante intervención basada en alimentos que presta apoyo a madres malnutridas y a niños menores de 5 años; también es un incentivo para que se acuda a los centros de salud.
En la Estrategia de recuperación nacional de 2007 el Gobierno asignó prioridad al reasentamiento de las PDI.	En 2008 y 2009 la OPSR 103881 apoyó el reasentamiento y la reintegración de las PDI.
Una cuestión a la que se presta atención en el programa de desarrollo del Gobierno es la reforma de la gestión estatal, asignando una importancia especial al fomento de los recursos humanos <sup>5</sup> .	El objetivo 5 de la OPSR 103881 es mejorar las estructuras del Gobierno y la capacidad de éste para ejecutar programas, tal como figura en la carta de entendimiento de marzo de 2009.
En 2009 el Gobierno señaló que la seguridad alimentaria era su máxima prioridad nacional.	La seguridad alimentaria es una cuestión fundamental de la OPSR 103881; el objetivo es fomentar las instituciones y la capacidad gubernamentales.
La publicación del Plan nacional de desarrollo (2008-2012) hará que se preste más atención a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad <sup>6</sup> .	El nombre de la OPSR 103881 es "Asistencia a las poblaciones vulnerables". Se creará una reserva de emergencia; las actividades de ACA van dirigidas a aumentar la producción.

Fuente: documentos de políticas gubernamentales y documentación de la OPSR.

<sup>5</sup> UNDAF (2008), pág. 11.

<sup>6</sup> UNDAF (2008).



⇒ *Diseño del proyecto*

12. En el marco lógico inicial se seguían las recomendaciones contenidas en el examen de la OPSR 103880<sup>7</sup> pero ese marco fue enmendado en febrero de 2009 para que se ajustara a los nuevos Objetivos Estratégicos del PMA; también se elaboró un plan modificado de seguimiento y evaluación (SyE). En el marco revisado, los indicadores de las realizaciones son más completos y precisos, si bien la capacidad de los encargados de realizar el seguimiento y el tiempo necesario para la investigación podrían limitar su valor; se entiende que, pese a que no se midieron, esos indicadores se utilizaron en el informe normalizado del proyecto de 2009.

⇒ *Pertinencia e idoneidad*

13. Las seis actividades de la OPSR eran adecuadas a las necesidades de distintas formas y en diferentes grados.
- Las actividades de planificación para imprevistos con el Gobierno y la creación de una reserva para imprevistos en febrero y marzo de 2009 estaban bien justificadas en vista de las recientes situaciones de emergencia alimentaria.
  - Los paquetes de retorno para las personas desplazadas que regresaban a sus lugares de origen facilitaron el reasentamiento y la recuperación de su autosuficiencia.
  - En las iniciativas de APT y ACA, que estaban dirigidas a personas nutricionalmente vulnerables de los distritos donde había inseguridad alimentaria, se asignaba una importancia especial a la creación de activos.
  - El objetivo de las actividades de alimentación escolar era apoyar la asistencia a la escuela y los resultados de aprendizaje, que son factores necesarios para el desarrollo de los recursos humanos de cara al futuro.
  - La desnutrición crónica está generalizada; la alimentación suplementaria es adecuada para las mujeres embarazadas y las madres lactantes y para los niños de edades comprendidas entre 6 y 23 meses, pero es poco probable que tenga algún efecto en la situación nutricional de los niños desnutridos de edades comprendidas entre los 24 y los 59 meses.
  - El Gobierno tiene poco tiempo para fomentar su capacidad de gestión de la seguridad alimentaria, de modo que el PMA actuó acertadamente al ayudar a desarrollar los sistemas pertinentes, establecer redes de protección social y mejorar la capacidad en materia de logística, planificación y gestión, y fomentar la elaboración de alimentos a nivel local.

⇒ *Resultados y procesos de ejecución: elementos de eficiencia*

14. En 2008 el PMA entregó el 91% del volumen de alimentos previsto y llegó a 259.971 beneficiarios, un número de personas algo superior al previsto. Sin embargo, en 2009 las dificultades de abastecimiento, las interrupciones en la cadena de suministro y las peticiones adicionales del Gobierno hicieron que fuera más difícil satisfacer las demandas: a mediados de 2009 había entregado el 24% del volumen de alimentos previsto y se había llegado al 71% de los beneficiarios previstos.

<sup>7</sup> Evaluación de la oficina en el país de la OPSR en Timor-Leste: “Inversión en el futuro de la población”, noviembre de 2007.

15. En 2008 no se necesitó asistencia de socorro de emergencia. No obstante, a petición del Gobierno, para responder a la inseguridad alimentaria y a las inundaciones sufridas durante febrero y marzo de 2009, 21.565 beneficiarios de ocho distritos recibieron arroz y legumbres secas de la reserva estratégica de 220 toneladas establecida por el PMA. Los beneficiarios participaron en actividades de APT para evitar la dependencia y al mismo tiempo reparar los daños; la ración que se entregaba cubría el 40% de las necesidades de alimentos de un mes, mientras que el objetivo se había situado en el 62%.
16. En 2008 el plan consistía en suministrar raciones para el reasentamiento a 40.000 PDI que regresaban a sus lugares de origen, pero el donante aportó recursos para 30.000 personas, de modo que se alcanzó al 73% de los beneficiarios previstos; en 2009 se ofrecieron suministros a 30.665 beneficiarios. En 2008 las entregas representaron el 27% del objetivo previsto en el documento de la OPSR; en 2009 representaron el 28%. Estas cifras reflejan el hecho de que los alimentos se suministraron con retraso y de forma limitada y que sólo llegaron a 30.000 beneficiarios. Con el fin de reducir el resentimiento de algunas personas que consideraban que el paquete de ayuda para el reasentamiento que ofrecía el Gobierno era excesivamente generoso, se entregaron algunas raciones a personas vulnerables que no eran de las que regresaban.
17. Las actividades de ACA de 2008, que se realizaron trabajando con las comunidades, cumplieron el 94% de sus objetivos y llegaron al 55% de los beneficiarios previstos. No obstante, hubo que suspenderlas durante siete meses en 2009, debido a que no se disponía de recursos. Por este motivo, en septiembre de 2009 sólo se había llegado al 16% de los 50.000 beneficiarios seleccionados y sólo se habían ejecutado 103 de las 333 actividades previstas. La participación de las mujeres es limitada y existe riesgo de nepotismo en el sistema controlado a nivel local.
18. Atendiendo a las solicitudes del Gobierno en materia de SNMI, el PMA abastece al 51% de los servicios de salud y en 2009 llegó a cubrir el 90% de los beneficiarios previstos, aunque no todas las entregas fueron para centros de SNMI. El nivel de cobertura de los beneficiarios que reúnen los requisitos varía según los distritos; el porcentaje de servicios de salud abastecidos por el PMA puede variar entre el 0% y el 100% según el distrito. El PMA abastece a centros situados tanto en distritos con seguridad alimentaria como en distritos aquejados de inseguridad alimentaria; así, sin embargo, mejora la seguridad alimentaria en todo el país, además de ser políticamente esencial que no se perciba que el PMA favorece algún lugar del país en particular. Dado que sería más eficiente empaquetar la mezcla de maíz y soja (MMS), en 2008 el PMA puso en marcha la creación de una instalación para producirla.
19. Inicialmente el programa de comidas escolares estaba previsto para seis distritos, pero en abril de 2009 el Gobierno pidió al PMA que cubriera los siete distritos restantes; actualmente el programa suministra un refrigerio de media mañana en 1.010 escuelas primarias. No obstante, no hubo un aumento proporcional del número de toneladas de alimentos, de modo que la ración se redujo del 30% al 20% de la ingesta diaria recomendada. En algunas escuelas el almacenamiento no es adecuado, pero el PMA impartió capacitación a los gestores a fin de reducir las pérdidas. Hubo algunas interrupciones de los suministros y cierto nivel de absentismo de los cocineros a sueldo del Gobierno.

20. El PMA ha fomentado la capacidad de los asociados gubernamentales en todos los componentes. El PMA introdujo un sistema de seguimiento interinstitucional de la seguridad alimentaria que se ha convertido en un módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria a nivel nacional con aportaciones de otros organismos. A principios de 2009 el PMA también asumió la codirección del módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria para formular enfoques unificados en los organismos de asistencia y en el Gobierno.
21. En Timor-Leste hay muchos problemas de transporte. El almacén de Dili está bien gestionado pero está saturado. Muchos caminos no están pavimentados, el transporte en camiones pequeños es caro y cuando el tiempo es lluvioso los puntos de distribución final pueden ser inaccesibles, en cuyo caso se necesitan porteadores, que son relativamente caros. Ha habido interrupciones en la cadena de suministro de productos.
22. El sistema de seguimiento se diseñó con los indicadores adecuados, pero hay que reunir datos de 1.500 lugares distintos y, a pesar de la capacitación impartida por el PMA, el nivel insuficiente de educación de algunos encargados del seguimiento limita su competencia.
23. El PMA mantiene relaciones de colaboración con cuatro ministerios y está fomentando la capacidad de los mismos. Colabora con asociados de las Naciones Unidas, pero ha sido difícil encontrar organizaciones no gubernamentales (ONG) con las que asociarse. De los 76 miembros del personal del PMA 14 son de nivel internacional, incluidos seis voluntarios de las Naciones Unidas; la dependencia del personal internacional demuestra la escasez de candidatos adecuados del país, y hay que instruir de forma directa y continua al personal del Gobierno y del PMA.
24. La OPSR 103881 registra un déficit del 62,5%; en septiembre de 2009 se había desembolsado el 84% de los recursos disponibles. Desde que se llevó a cabo la misión de evaluación ha habido otras donaciones, pero incluso con los 600.000 dólares de la Cuenta de respuesta inmediata (CRI) no será posible mantener las actividades a partir de marzo o abril de 2010. La financiación para el fomento de la capacidad y las oficinas es difícil de obtener porque se trata de cuestiones no relacionadas directamente con los alimentos.

⇒ *Resultados*

25. En 2008 no se utilizó la reserva de emergencia, pero en febrero de 2009 se recurrió a ella para suministrar urgentemente alimentos solicitados por el Ministerio de Seguridad Social a fin de efectuar distribuciones generales de alimentos en siete distritos, y en marzo y abril de 2009 también se utilizó para atender la solicitud del Ministerio de que se entregaran alimentos a las víctimas de las inundaciones de Oecussi, una entrega que se realizó mediante actividades de APT para evitar la dependencia. La reserva estratégica de 220 toneladas fue suficiente en estas ocasiones, y permitiría realizar una distribución inicial útil en una situación de emergencia importante.
26. Las iniciativas de apoyo para el retorno y el reasentamiento de PDI se realizaron de forma parcial: se tendría que haber distribuido raciones de arroz y frijoles después de que las personas desplazadas se hubieran reasentado, pero los productos llegaron tarde y se distribuyeron separadamente. No todas las PDI regresaron a sus lugares de origen y no fue posible identificarlas a todas, de modo que la ración de frijoles también se entregó a la población afectada por la inseguridad alimentaria de las zonas de acogida de los desplazados que regresaban.
27. Las actividades de ACA incrementaron la capacidad de las comunidades que recibieron la ayuda para atender sus necesidades de alimentos gracias a la creación de activos productivos y suministraron alimentos a los distritos afectados por la inseguridad

alimentaria. No obstante, la construcción de caminos secundarios, que fue la actividad predominante en 2009, contrasta con la importancia que se asignó en 2008 a las actividades de riego y rehabilitación de tierras, que apoyaban directamente la producción de alimentos. Sería deseable diversificar los tipos de actividades que se realizan, aunque algunas de ellas, como las relacionadas con el riego, requieren conocimientos técnicos que hacen necesaria la participación de las pocas ONG que operan en el país.

28. El Ministerio de Salud, otros organismos de las Naciones Unidas y las ONG consideran que los alimentos del PMA son un incentivo importante para que las mujeres embarazadas y las madres lactantes acudan más a los centros de salud; los datos reunidos en 2006 y 2008 confirman este hecho. Los profesionales de la salud informan de que aumentó la circunferencia braquial medio-superior de las mujeres, aunque no hay datos de investigación que lo confirmen. Es poco probable que los niños de edades comprendidas entre los 23 y los 59 meses se beneficien demasiado de las raciones de MMS para llevar a casa, que se comparten dentro de las familias. Los grupos de discusión informaron de que a menudo la MMS estaba contaminada por gorgojos, por lo que era rechazada y se desperdiciaba. El elemento del programa relativo a la educación sobre la salud, que haría aumentar su eficacia, no se ha ejecutado.
29. En opinión de los maestros, los padres y el personal del Ministerio de Educación, el programa de comidas escolares cumplió el objetivo de la OPSR de mejorar los niveles de matrícula y asistencia y de ampliar la capacidad de atención y la retención, pero no hay datos de investigación que lo confirmen. Muchos niños dejaron de asistir a la escuela cuando se interrumpieron los suministros, de modo que es necesario que el suministro sea ininterrumpido. Para mejorar los resultados del aprendizaje se necesitan otras medidas que no son competencia del PMA y que requieren el fortalecimiento de las instituciones del Ministerio de Educación.
30. La labor del PMA de fomento de la capacidad del Gobierno para la gestión de la seguridad alimentaria a corto y largo plazo estuvo compuesta por diversas iniciativas. Las dependencias de seguimiento de la seguridad alimentaria y el Sistema Nacional de Información sobre la Seguridad Alimentaria se inscriben en ministerios. A principios de 2010 está previsto que se inicie la producción local de una mezcla de maíz y arroz, soja, aceite y azúcar enriquecidos con micronutrientes en paquetes de tres kilos para el programa de SNMI. La iniciativa de entrega de efectivo y de cupones está en una fase de formulación temprana.
31. La sostenibilidad de los programas basados en alimentos depende de que el Gobierno esté dispuesto a aceptar la responsabilidad, así como de la fortaleza de los sistemas establecidos.

⇒ *Cuestiones intersectoriales*

32. El PMA establece normas relativas a la participación de las mujeres en las actividades de ACA, de los comités de alimentos y en la recepción de los alimentos, y desglosa los datos por género, pero en la evaluación se observó que la participación de las mujeres solía ser limitada, si bien las mujeres desempeñaban una función importante en las actividades de SNMI. No hay pruebas de que las niñas padezcan la desnutrición que los niños, pero en Timor-Leste las muchachas adolescentes pueden quedar embarazadas después de casarse cuando todavía son muy jóvenes, lo que afecta a su crecimiento y desarrollo y les impide alcanzar todo su potencial en la vida adulta.
33. La OPSR 103881 apoyó el proceso de transición hacia la recuperación de las actividades relacionadas con la situación de emergencia, las actividades de SNMI, el programa de

comidas escolares y las actividades de ACA; estas últimas tienen el objetivo de promover la recuperación durante los plazos trimestrales de los proyectos. La labor de fomento de la capacidad gubernamental en materia de gestión de la seguridad alimentaria es un elemento cada vez más importante y está vinculado con los programas basados en alimentos.

34. La falta de ONG asociadas, las limitaciones de la financiación y los problemas que conlleva trabajar con el Gobierno hacen que sea necesario establecer firmes relaciones de asociación con otras instituciones de las Naciones Unidas. El módulo de acción agrupada en materia de seguridad alimentaria y otros sistemas interinstitucionales son elementos valiosos en este contexto y también refuerzan las relaciones de asociación con el Gobierno. El PMA ha establecido una asociación con Timor Global para la producción de alimentos compuestos enriquecidos.
35. El PMA es uno de los organismos que pueden alertar cuando se producen situaciones de emergencia alimentaria. Por lo que se refiere al programa de comidas escolares y a las actividades de SNMI, el PMA está promoviendo ante el Gobierno la necesidad de mejorar las políticas y sistemas a nivel central de conseguir una mejor ejecución.
36. Algunas actividades de ACA, como las de plantación de árboles y de protección contra la erosión, sirven para crear, mantener y recuperar entornos. No obstante, se avanzó poco en la introducción de cocinas económicas de energía solar o de combustible, a pesar de que el Gobierno y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) instalaron placas solares en los centros salud. El PMA tiene la intención de utilizar fondos fiduciarios del Brasil para aparatos de cocina que consuman poco combustible, lo cual contribuiría a reducir la deforestación.

---

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Valoración global

37. La evaluación concluyó que la OPSR 103881 era en gran medida pertinente para Timor-Leste, un país que se está recuperando de un conflicto y avanza hacia el desarrollo. Timor-Leste es un Estado frágil donde las intervenciones en materia de seguridad alimentaria deben responder a situaciones de emergencia agudas, pero donde la desnutrición crónica debida a unas condiciones deficientes en materia de salud, educación, agua y saneamiento y régimen alimenticio afecta a la mitad de la población. La selección de beneficiarios fue adecuada, ya que se centró en los grupos vulnerables —víctimas de catástrofes naturales, PDI que regresaban a sus lugares de origen, lactantes, mujeres embarazadas y madres lactantes en las actividades de SNMI, niños en edad de asistir a la escuela primaria en el programa de comidas escolares— y aldeas vulnerables.
38. Los objetivos se ajustaban a las políticas del PMA, a las intervenciones de sus asociados, a las prioridades gubernamentales y a la necesidad de fomentar con rapidez la capacidad del gobierno mientras se siga disponiendo de recursos procedentes del petróleo. El PMA prestó apoyo a la estrategia del Gobierno en materia de seguridad alimentaria y promovió la concienciación y la capacidad del Gobierno en materia de planificación y ejecución de programas basados en alimentos.
39. En 2008 el reasentamiento de las PDI se demoró por razones fuera del control del PMA, pero en general la OPSR 103881 cumplió sus objetivos de suministrar alimentos y llegar a los beneficiarios, en parte gracias a que se disponía de existencias remanentes. El programa de comidas escolares y el programa de SNMI superaron los objetivos previstos; el programa de ACA casi cumplió su objetivo en cuanto a las actividades, pero entregó menos alimentos y llegó a menos beneficiarios de lo planeado.

40. A mediados de 2009 finalizó el reasentamiento de las PDI, que se había demorado. La reserva estratégica del PMA permitió que se respondiera rápidamente ante dos situaciones de emergencia de carácter secundario que tuvieron lugar en 2009, y durante las cuales el déficit de alimentos fue cada vez más problemático. A mediados de 2009 las entregas de alimentos habían sido considerablemente inferiores a las previstas, aunque los objetivos en cuanto al número de beneficiarios se estaban alcanzando en todos los programas excepto en el de ACA, que tuvo que suspenderse durante siete meses, hasta julio de 2009, debido a la falta de alimentos.
41. Los factores que restringieron la eficiencia de la operación y elevaron su costo fueron la escasez de alimentos, los costos de logística, la capacidad humana limitada, la competencia con otros organismos para conseguir personal, la necesidad de importar servicios y equipo y el reducido número de ONG asociadas. Cuestiones fuera del control del PMA, como la prolongada cadena de suministro de alimentos, las demoras en las entregas de éstos y el cierre de los campamentos de PDI, afectaron al calendario de actividades. En el anexo 5E del informe de evaluación completo figuran propuestas para aumentar la eficiencia de la logística. A pesar de las limitaciones de recursos que podrían impedir que se finalizara la OPSR, a mediados de 2009 el PMA pudo asignar prioridad al fomento de la capacidad del Gobierno para gestionar la seguridad alimentaria, en coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas.
42. En la evaluación se constató que las repercusiones fueron positivas o neutras en todas las esferas del programa, aunque es difícil distinguir entre los efectos de las actividades de la OPSR y la recuperación resultante de la mejora de la situación de seguridad y de las condiciones económicas. La operación apoyó el fomento de la capacidad gubernamental y fomentó la conciencia del Gobierno sobre la importancia de la nutrición y la seguridad alimentaria. Las actividades de ACA, aunque se redujeron de forma considerable, hicieron participar directamente a las comunidades en las actividades de planificación y ejecución.
43. La sostenibilidad de los resultados de la OPSR 103881 depende de la ejecución de las actividades que realiza el PMA, que es correcta, y de su incorporación a los sistemas gubernamentales y locales. Por lo que se refiere a las actividades de SNMI y al programa de comidas escolares, preocupa el hecho de que la capacidad institucional no esté suficientemente desarrollada para llevar a cabo los planes del Gobierno. No obstante, el mantenimiento de la actual situación favorable del entorno socioeconómico y de seguridad del país influirá en los logros a largo plazo de la OPSR 103881.

### **Elementos clave para el futuro**

44. La oficina en el país de Timor-Leste se enfrenta a una crisis de recursos que, según el pronóstico de octubre de 2009 del equipo de evaluación, alcanzaría un nivel crítico al final del año y pondría en peligro la capacidad del PMA de seguir adelante con los programas. El programa de comidas escolares está especialmente amenazado, y su fracaso sería un problema político grave para el Gobierno. Para que la estrategia de traspaso de responsabilidades tenga resultados positivos el Gobierno deberá aceptar plenamente la responsabilidad por la seguridad alimentaria; pero actualmente su capacidad es insuficiente. Los donantes tienen que ser plenamente conscientes de los riesgos que supondría para Timor-Leste un empeoramiento importante de la situación en materia de seguridad alimentaria.
45. La capacidad necesaria para ello no puede desarrollarse completamente en el marco de la OPSR 103881. El PMA quizá contemple la posibilidad de formular otra OPSR centrada en crear, en el marco del Gobierno, las estructuras y los conocimientos especializados necesarios para la gestión de la seguridad alimentaria. Se necesita financiación dedicada

específicamente al fomento de la capacidad; a medida que mejoren las capacidades, el PMA podría ir traspasando cada vez más responsabilidades, sin dejar de prestar asistencia en relación con los problemas que fueran surgiendo, posiblemente hasta después de la próxima OPSR. Las intervenciones basadas en los alimentos deben continuar mientras se establecen los programas en el marco del Gobierno, particularmente el programa de comidas escolares.

46. El argumento a favor de llevar a cabo otra OPSR en lugar de ejecutar un programa en el país o un proyecto de desarrollo es que Timor-Leste sigue siendo un Estado frágil afectado por situaciones de emergencia en mayor o menor escala a las que hay que responder. En el marco de la OPSR sería adecuado un nuevo componente ampliado de recuperación en el que el fomento de la capacidad fuera la actividad más importante; el programa de comidas escolares y las actividades de SNMI podrían apoyar la seguridad alimentaria, aunque con una reducción gradual de las necesidades de alimentos. Probablemente sería aconsejable pasar a un proyecto de desarrollo cuando hayan transcurrido dos años.
47. El apoyo a la capacidad gubernamental pasará a ser más importante a medida que se acerque el momento del traspaso al Gobierno de las actividades del PMA basadas en alimentos. Para apoyar esta transición todavía es necesario seguir fomentando la capacidad en el PMA. También habría que apoyar los planes de fomento de la capacidad en las actividades de SNMI y en el programa de comidas escolares.
48. La logística sigue siendo una esfera problemática. En el momento de la misión, el almacén de Dili estaba saturado<sup>8</sup>: los productos apilados llegaban a una altura peligrosa y existía el riesgo de infestación cruzada, lo cual exigiría costosos tratamientos de control de plagas. El transporte es caro. El sistema de puntos de distribución alternativos hace que haya menos control de la información sobre las entregas, y el transporte mediante porteadores es inaceptablemente caro. El PMA tiene que averiguar cuál es el estado de todo el sistema de logística, tanto para sus propios fines como para poder asesorar al Gobierno. Sería aconsejable establecer un equipo de logística en el Gobierno antes de traspasar las responsabilidades<sup>9</sup>.
49. El diseño del sistema de SyE es adecuado, pero se observaron deficiencias en la capacidad de los encargados del seguimiento para llevar a cabo su labor en tan gran escala, dado que hay más de 1.500 lugares donde hacer el seguimiento.
50. El PMA tuvo dificultades para ampliar el programa de comidas escolares, y el Ministerio de Educación sobrestima su propia capacidad de gestión del programa. El PMA tiene que formular cuanto antes estrategias de traspaso de las responsabilidades, que abarquen apoyo técnico para el programa de comidas escolares y capacitación para el personal del Ministerio. Actualmente el programa de comidas escolares está excesivamente centralizado, y todavía se tiene que poner a prueba el plan del Ministerio de realizar las adquisiciones a nivel local y crear agrupaciones de escuelas.
51. El proyecto con Timor Global para producir alimentos compuestos enriquecidos debería contribuir a mejorar el componente de nutrición del programa de SNMI, lo cual podría lograrse teniendo en cuenta las propuestas que figuran en el anexo 5G del informe de evaluación completo.

---

<sup>8</sup> Esto se debió en parte al prolongado período de vacaciones del año escolar. El PMA no deseaba establecer por adelantado depósitos en las escuelas debido a que con ello aumentaría el riesgo de que los alimentos se deterioraran.

<sup>9</sup> El PMA se centró en mejorar la capacidad de logística de diversos ministerios, ya que no se deseaba asignar el control de la coordinación general de la logística a un solo ministerio.

52. Los programas de ACA tuvieron algunos resultados satisfactorios, pero el PMA deberá colaborar con las comunidades y las autoridades locales para encontrar proyectos que valgan la pena. Esto requerirá conocimientos técnicos. Las comunidades valoran los activos que son sostenibles.

## Recomendaciones

53. El equipo de evaluación formuló 10 recomendaciones; las tres primeras se refieren a cuestiones prioritarias. Convendría que la oficina en el país, con apoyo del despacho regional y de la Sede en caso necesario, aplicara las siguientes recomendaciones:
54. **Recomendación 1:** seguir abogando ante los donantes y el Gobierno para obtener fondos para la OPSR 103881: el nivel actual de recursos es insuficiente para finalizar esa operación y el Gobierno todavía carece de la capacidad para asumir la responsabilidad en materia de seguridad alimentaria;
55. **Recomendación 2:** mantener la presencia del PMA con otra OPSR que se centre en mejorar el fomento de la capacidad gubernamental en materia de gestión de la seguridad alimentaria y la nutrición, y estudiar formas de apoyar al Gobierno en cuestiones de seguridad alimentaria a largo plazo; habría que suministrar algún tipo de financiación para apoyar el fomento de la capacidad; mientras no mejore la capacidad deberían continuar los programas basados en alimentos;
56. **Recomendación 3:** mejorar la cadena de suministro: i) desarrollando la capacidad de almacenamiento en las suboficinas de los puntos de entrega en el interior del país; ii) organizando con anticipación las entregas en los puntos de entrega finales; iii) mejorando el almacenamiento en las escuelas y en los centros de SNMI; iv) abandonando los puntos de distribución alternativos, y v) contratando directamente a los transportistas de Oecussi<sup>10</sup>;
57. **Recomendación 4:** hacer un inventario de la estructura actual de logística y proponer mejoras al respecto;
58. **Recomendación 5:** apoyar la creación de un equipo gubernamental de logística, que podría ser de carácter interministerial o estar enmarcado en el Ministerio de Seguridad Social;
59. **Recomendación 6:** mejorar, mediante capacitación adicional, la capacidad de los encargados del seguimiento de todos los programas basados en alimentos;
60. **Recomendación 7:** formular estrategias para la transferencia de responsabilidades del programa de comidas escolares y aumentar la capacidad técnica de la oficina en el país para seguir fomentando la capacidad del Ministerio de Educación, lo que abarcaría suministrar apoyo mediante conocimientos actualizados sobre el programa de comidas escolares;
61. **Recomendación 8:** apoyar la fase experimental del plan del Ministerio de Educación consistente en adquirir a nivel local los alimentos para el programa de comidas escolares y, si es factible, apoyar la ampliación del plan de compras a nivel local hasta convertirlo en una estrategia nacional;

---

<sup>10</sup> El Anexo 5E del informe completo contiene información detallada sobre estas recomendaciones.



62. **Recomendación 9:** alinear las actividades de SNMI con las medidas propuestas en el Anexo 5G del informe de evaluación completo, y abandonar el programa de comidas escolares para niños de edades comprendidas entre los 24 y los 59 meses<sup>11</sup>, y
63. **Recomendación 10:** abogar ante las comunidades y las autoridades locales para que aumente el número de proyectos que mejoren directamente la producción de activos que se consideren valiosos para garantizar su mantenimiento, y buscar asistencia técnica para la ejecución.

---

<sup>11</sup> En el Anexo 5G del informe completo siete de las recomendaciones se sitúan en el contexto de Timor-Leste.

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
APT	alimentos por trabajo
CRI	Cuenta de respuesta inmediata
DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
MMS	mezcla de maíz y soja
OEM	operación de emergencia
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	personas desplazadas internamente
SNMI	salud y nutrición maternoinfantiles
SyE	seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia