

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 21-25 de octubre de 2002**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 6 del programa**

***Para examen***

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.3/2002/6/10**

12 septiembre 2002

ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LAS OPERACIONES PROLONGADAS DE SOCORRO Y RECUPERACIÓN 6077.00 Y 6077.01 — REGIÓN DE LOS GRANDES LAGOS**

**Ayuda alimentaria para el socorro y la  
recuperación en la región de los Grandes Lagos**

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, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Oficina de Evaluación y Seguimiento (OEDE):	Sr. K. Tuinenburg	tel.: 066513-2252
-------------------------------------------------------	-------------------	-------------------

Oficial de Evaluación, OEDE:	Sr. S. Green	tel.: 066513-2908
------------------------------	--------------	-------------------

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



# Resumen

Desde 1995, gracias a varias operaciones de urgencia (OU) regionales y dos fases de una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR), el PMA aportó a la región de los Grandes Lagos un total de más de 1.000 millones de dólares EE UU. En términos presupuestarios, la operación en los Grandes Lagos es actualmente la OPSR de mayor envergadura del PMA. La fase actual de ampliación de la OPSR, de 18 meses de duración, abarca cuatro países (Burundi, Rwanda, Uganda y la República Unida de Tanzania), y presta asistencia a una cantidad estimada de 1.120.000 beneficiarios, con un presupuesto aprobado de 167 millones de dólares.

En general, la OPSR ha contribuido a mantener un estado nutricional favorable entre los beneficiarios seleccionados de sus componentes de alimentación de socorro y situaciones prolongadas de refugiados. A finales de 2000, sin embargo, ciertos problemas de suministros y de entrega de alimentos han causado en determinadas ocasiones aumentos transitorios en los índices de malnutrición de las poblaciones asistidas por la OPSR. Además, en general el acceso restringido a varias partes de Burundi ha limitado la posibilidad de llegar a las poblaciones en situación de riesgo nutricional.

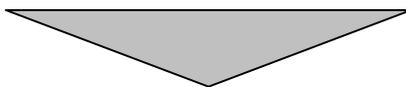
La estrategia de recuperación de la OPSR suponía una transición rápida y ordenada de la distribución de ayuda de socorro a un mayor apoyo a los programas de recuperación. Un enfoque que no se ajustaba a la realidad pues en un ámbito desfavorable y dotado de recursos limitados, la OPSR ha tenido que seguir dando prioridad a las actividades de socorro, a expensas de sus objetivos de recuperación. El aumento de las contribuciones asignadas a determinados países ha impedido en general que se reasignaran fondos a las actividades de recuperación, incluso cuando no podían distribuirse las existencias para las actividades de socorro.

El enfoque regional procura mejorar la preparación en casos de catástrofe y dar flexibilidad para afrontar situaciones de crisis imprevistas. Aunque la deficiente dotación de recursos (incluida una falta de aportes a la reserva regional para imprevistos durante la primera fase de la OPSR, 6077.00) tendía a limitar los logros de este objetivo, en definitiva la evaluación propicia que se siga aplicando dicho enfoque, que es el más adecuado para un entorno regional tan complejo e imprevisible, mejora la flexibilidad y facilita la planificación anticipada a través de la gestión de la logística y la distribución de los alimentos a nivel regional. Además, el apoyo técnico regional ha resultado útil para oficinas en el país más pequeñas.

La evaluación ha formulado varias recomendaciones encaminadas a fortalecer los procedimientos regionales relacionados con la ejecución de la OPSR, incluido el fortalecimiento de los sistemas regionales de rendición de informes, un seguimiento cualitativo de los resultados posterior a la distribución y el refuerzo a nivel regional del apoyo técnico a las oficinas en los países.



# Proyecto de decisión



La Junta toma nota de las recomendaciones contenidas en el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2002/6/10) y de las decisiones adoptadas hasta el momento, según lo indicado en el documento de información conexo (WFP/EB.3/2002/INF/20), y propicia su ulterior aplicación, teniendo en cuenta las consideraciones formuladas por los representantes.



## ÁMBITO Y MÉTODO DE LA EVALUACIÓN

1. Entre el 23 de febrero y el 28 de marzo de 2002, un equipo<sup>1</sup> de evaluación visitó la región de los Grandes Lagos con la finalidad de evaluar la OPSR regional desde su comienzo hasta el presente.
2. Los objetivos de la evaluación fueron evaluar la pertinencia, la idoneidad, la eficacia y la eficiencia de la asistencia del PMA a la región de los Grandes Lagos. Además, procuró aportar información y recomendaciones para la formulación de la siguiente fase de la OPSR, con objeto de comprender mejor la utilidad de la categoría de la OPSR y el enfoque regional.
3. El equipo empleó una serie de métodos, entre ellos el análisis del contenido de los documentos del programa y de su informe de género, entrevistas con informantes clave utilizando cuestionarios estructurados para la triangulación de datos, y listas de verificación de las visitas a los lugares.
4. El equipo hizo visitas a la oficina en el país y visitas de campo en cada uno de los cuatro países y se entrevistó con el personal de la oficina en el país y asociados en la ejecución para conocer sus puntos de vista y sus experiencias. En Kampala se celebró un seminario con los directores de las oficinas en el país y el personal del despacho para ayudar a concretar los resultados iniciales de la evaluación y llegar a un consenso sobre asuntos complementarios clave referentes a la siguiente fase.

## RESPUESTA GENERAL DEL PMA A LA CRISIS DE LOS GRANDES LAGOS

5. Al comienzo de la crisis política y social de la región, que acompañó la escalada de la guerra civil en Burundi en 1993 y el genocidio en Rwanda un año después, el PMA prestó asistencia de urgencia a los refugiados según la situación particular de cada país. No obstante, en abril de 1995 se comenzó a elaborar un mecanismo regional para las operaciones de urgencia. Éste se basó en la aceptación creciente de que, al estar los beneficiarios afectados por un único conflicto regional, un enfoque regional ofrecía un canal más neutral para proporcionar ayuda alimentaria en un ámbito con tanta carga política. Como consta en un documento de la OU de 1997, en una región cargada de tensiones étnicas, mantener la imparcialidad en el suministro de la asistencia alimentaria debe ser algo fundamental en la estrategia del programa en la región.
6. En enero de 1999, la Junta Ejecutiva aprobó la primera OPSR regional, por un período de dos años y con un presupuesto de 269 millones de dólares EE UU. En febrero de 2001, se aprobó una ampliación, por un período de 18 meses, con un presupuesto total de 167 millones de dólares. La actual ampliación llega hasta enero de 2003 y brinda asistencia a 1.120.000 personas en cuatro países (Burundi, Rwanda, Uganda y la República Unida de Tanzania).

---

<sup>1</sup> La misión estuvo compuesta de un Oficial de Evaluación del PMA y director del equipo, un socioeconomista (consultor), un nutricionista (consultor) y un geógrafo y especialista en medio ambiente (consultor). El informe completo de la misión puede obtenerse en inglés.



## ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN

7. La estrategia de recuperación de la OPSR cuenta con dos elementos principales:
  - La supresión gradual de las distribuciones gratuitas, para pasar a enfoques más selectivos, incluidas las actividades de recuperación con ayuda alimentaria; y
  - una estrategia de salida a corto plazo de un año o menos para las actividades de recuperación.
8. La recuperación en los Grandes Lagos no es un proceso sencillo. La OPSR funciona en un mosaico de microambientes muy complejo, o una combinación de marcos subnacionales dentro de los cuales surgen de repente oportunidades de recuperación, pero muy pronto se vuelve a las actividades de socorro. Los diferentes marcos de política nacional relacionados con las actividades de recuperación, la necesidad de acuerdos complejos con los asociados en la ejecución, el carácter imprevisible de las condiciones de seguridad, incluida una plétora de reglamentos de las Naciones Unidas y del Gobierno: todo ello impone fuertes restricciones al traslado del personal y complica el panorama global de recuperación. Este entorno complejo de las operaciones hace que la región de los Grandes Lagos se preste magníficamente para experimentar en ella el enfoque regional.
9. La OPSR de los Grandes Lagos fue concebida como un instrumento flexible. Sin embargo, en tiempos de escasez de recursos, se ha dado más prioridad a los componentes de alimentación de socorro y situaciones prolongadas de refugiados que al componente de recuperación, lo que ha perjudicado los objetivos básicos de recuperación de la OPSR. Esto sucede sobre todo en Rwanda, cuyas actividades de recuperación con asistencia alimentaria han entrado en franca decadencia. Cuando la OPSR vuelva a las actividades de socorro, será muy importante evitar que dichas actividades se vengán abajo.
10. La estrategia de salida de la OPSR previó actividades de recuperación que tendrían “corta duración, con objetivos que se pueden lograr en menos de un año”, y después de dicho período, cualquier otra inversión necesaria se manejaría a través de otros organismos o en el marco de proyectos de desarrollo con asistencia del PMA. Dada la compleja naturaleza de la crisis, ésta era una visión demasiado optimista; la realidad indica que es necesario contar con plazos más largos que los propuestos para las primeras dos OPSR, que eran de 24 y 18 meses, respectivamente. No está claro exactamente qué plazos se necesitarían, pero para que la OPSR aparezca como un auténtico paso hacia la recuperación debe tener la flexibilidad necesaria para apoyarla en zonas más asentadas, aun cuando en otras partes continuara habiendo riesgos e incertidumbre.
11. Los intentos de pasar de actividades de recuperación a la categoría regular de actividades de desarrollo del PMA no han tenido mucho éxito. La falta general de recursos del PMA para el desarrollo no permitiría que se realizaran de inmediato importantes actividades de recuperación, como lo demuestra el caso de Rwanda. No obstante, en Uganda se han conseguido ciertos resultados al darse preferencia a enfoques más selectivos, mediante la reducción gradual de las raciones para los refugiados, tomando como base el grado de autosuficiencia.



### Recomendaciones

- Formular una nueva OPSR regional, que entre en vigor a partir de febrero de 2003, tomando como base el máximo plazo permitido de tres años.
- Examinar las Directrices para la formulación de una OPSR, emanadas en 1999, teniendo en cuenta las distintas experiencias realizadas en los países de la aplicación de dichas directrices y de esta categoría de programa para abordar las fases de transición de las actividades de socorro a las de recuperación, especialmente en operaciones regionales complejas.

## EFICACIA DE LA OPSR: LOGROS Y RESULTADOS

12. Los objetivos de la OPSR se reformularon una vez para la fase de ampliación, y una segunda vez en el reciente análisis del marco lógico. Más allá del lenguaje a menudo diferente de las revisiones, los objetivos principales son tres.

### Objetivo 1: satisfacer las necesidades nutricionales y mantener resultados nutricionales favorables para los grupos seleccionados

#### ⇒ *Distribuciones generales a los refugiados*

13. En todos los campamentos de refugiados, en general la OPSR ha logrado mantener niveles de nutrición satisfactorios, dentro de los límites aceptables internacionalmente. Pese a los problemas de distribución en la República Unida de Tanzania, la prevalencia de la malnutrición es menor en los campamentos de refugiados asistidos por la OPSR que entre la población del país.
14. Debido a problemas relacionados con la dotación de recursos y a dificultades en la distribución de alimentos, la OPSR no siempre ha podido proporcionar raciones generales completas. A raíz de una interrupción de la distribución<sup>2</sup>, a partir de julio de 2000 se comenzaron a reducir las raciones en los campamentos de refugiados de Tanzania. En cinco meses disminuyeron un 40% (principalmente las legumbres). Las kilocalorías, que en agosto-septiembre de 2000 habían descendido a alrededor de 60%, en diciembre de 2000 aumentaron a 75% y sólo en diciembre de 2001 volvieron al 100%. En el anexo figura una información completa, mes a mes, de las reducciones de las raciones en los campamentos de Tanzania, desde enero de 1999 hasta diciembre de 2001.
15. A falta de un sistema de seguimiento que controlara los datos mensuales relativos a la nutrición<sup>3</sup>, resulta difícil evaluar debidamente los efectos inmediatos que tienen las reducciones de las raciones en el estado nutricional de los refugiados de los campamentos. Sin embargo, conforme a las encuestas de nutrición que se hacen en todos ellos dos veces al año, para diciembre de 2000 los índices generales de malnutrición aguda en los

<sup>2</sup> Esta interrupción del suministro de alimentos se debió a varios factores convergentes relacionados con los recursos, la gestión y el suministro, entre ellos el desvío de un embarque en alta mar a una nueva operación de urgencia en otra región.

<sup>3</sup> Conforme al Memorando de entendimiento (ME) que existió entre el PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de ese entonces, la responsabilidad de establecer y poner en marcha un sistema de seguimiento nutricional recayó sobre esta Oficina.



campamentos de Tanzania se habían duplicado con respecto a las cifras de julio de 2000, es decir a un 7,4%.

16. La misión también manifestó interés en que el peso en relación con la estatura no fuera el único índice del estado nutricional en situaciones prolongadas de refugiados, sino que se añadieran otras medidas para mantener un seguimiento regular.

### ⇒ **Alimentación complementaria en centros de alimentación selectiva**

17. En general, la OPSR ha logrado mantener el estado nutricional dentro de niveles aceptables en niños de edades comprendidas entre 6 y 59 meses que viven en campamentos de refugiados y entre las personas desplazadas en el interior del país (PDI) de Burundi y Rwanda. No obstante, en algunas encuestas de nutrición realizadas en Rwanda y Uganda, la malnutrición aguda general entre los niños de 6 a 29 meses parece ser casi el doble de la del grupo de mayor edad<sup>4</sup>. Dichos índices son mayores que el límite normal de 10% que se emplea como punto de referencia internacional para ir terminando progresivamente los programas de alimentación selectiva. En atención a esta información, se tomó acertadamente la decisión de orientar los programas de alimentación selectiva en Rwanda sólo a niños menores de tres años. Existe, sin embargo, la tendencia a que el estado nutricional sufra una recaída después de que se suspende la ayuda.

### ⇒ **Distribuciones selectivas de alimentos a grupos vulnerables (sólo Burundi y Rwanda)**

18. En el caso de las distribuciones selectivas de alimentos a grupos y hogares vulnerables ha resultado más difícil mejorar la situación nutricional. Si bien los programas de alimentación complementaria y terapéutica han continuado cuando se interrumpía la distribución o escaseaban los alimentos, las distribuciones selectivas a otros grupos vulnerables suele disminuir.
19. En Burundi, debido a la interrupción de la distribución en julio de 2001, se tuvo que hacer una pequeña reducción (menos del 20%) de la ración. En circunstancias normales esto no hubiera representado un gran problema, pero como ocurrió durante un brote de paludismo, las tasas de malnutrición aumentaron mucho, según informes de los asociados en la ejecución. Todo sistema de seguimiento debería contener datos acerca de la mortalidad y la morbilidad.

### **Objetivo 2: apoyar las oportunidades de recuperación y la creación de activos**

20. El complejo entorno regional no es del todo propicio para una programación eficaz de actividades de recuperación en gran escala. Entre los factores limitantes que identificó la misión de evaluación se encuentran las políticas nacionales que no favorecen algunas actividades de recuperación, tales como promover la autosuficiencia entre los refugiados en la República Unida de Tanzania. Además, en el transcurso de la OPSR, las restricciones impuestas tanto por las Naciones Unidas como por el Gobierno por razones de seguridad han seguido limitando seriamente las oportunidades para programas distintos del suministro inmediato de ayuda de socorro (p. ej. en Burundi y Rwanda). Otro factor ha sido la resistencia de algunos funcionarios del PMA a trabajar en lugares difíciles e inciertos como son los de una gran parte de la región de los Grandes Lagos. Ante estas limitaciones, los resultados obtenidos en el marco del componente de recuperación han disminuido considerablemente. Durante un período de cinco meses, la oficina del PMA en

<sup>4</sup> Peso en relación con la estatura DE<-2.



Rwanda tuvo que dejar de aprobar nuevas intervenciones en la modalidad de alimentos por trabajo (APT).

21. Muchas de las actividades de recuperación que observó la misión en Rwanda presentan una tendencia desproporcionada a favor de mejorar la infraestructura rural, sin que se hubiera manifestado una intención firme de crear activos duraderos para los beneficiarios. En uno de los lugares visitados, aunque la calidad técnica de la labor era bastante buena, parecía que los trabajadores —en su mayoría mujeres— habían conseguido sólo beneficios a corto plazo, principalmente a través de las raciones de alimentos. A la hora de reorientar los aspectos de recuperación de la siguiente OPSR, habrá que hacer hincapié en la generación de beneficios duraderos y sostenibles para los beneficiarios.
22. También hubo preocupación por la sostenibilidad de los resultados nutricionales logrados dentro de los otros componentes de la OPSR, problema que debe ser abordado en el marco de una iniciativa más amplia destinada a lograr vínculos importantes con las actividades de recuperación. Dada la probabilidad de que muchos de los niños que ya no se benefician de los programas de alimentación selectiva de la OPSR sufran una recaída, una vez que terminan la escuela habrá que tratar de vincularlos con otros programas a más largo plazo. En Rwanda ya se han emprendido ciertas iniciativas positivas en este sentido.
23. La rígida clasificación de las actividades de la OPSR (exclusivamente de socorro o exclusivamente de recuperación) a veces oculta los aspectos ambivalentes de muchas actividades. Un ejemplo muy claro es el de la distribución de raciones efectuada en el marco del programa de protección de semillas en Burundi, que se lleva a cabo conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y CARE (Cooperativa para la Asistencia y el Socorro a Cualquier Parte del Mundo). Dicho programa no sólo presta una ayuda de socorro a corto plazo sino que se basa también en el supuesto de que al recibir ayuda alimentaria los beneficiarios estarán menos dispuestos a vender las semillas distribuidas en el marco de un programa conexo de la FAO. Desde mediados de 1999 hasta finales de 2000, la distribución de alimentos para la OPSR de Burundi se hizo principalmente por conducto de este programa.

### **Objetivo 3: mejorar la preparación en casos de catástrofe para afrontar situaciones de crisis imprevistas, tanto naturales como provocadas por el hombre**

24. Ha resultado difícil responder a situaciones de crisis repentinas e imprevistas en el ámbito de la OPSR regional, y ha habido problemas de movilización de recursos que han obstaculizado la capacidad de la OPSR para satisfacer incluso las necesidades de socorro previstas. Para apoyar las actividades de preparación en casos de catástrofe, la primera OPSR incluía una reserva para imprevistos de 20.000 toneladas de alimentos, pero dada la falta de compromisos de recursos por parte de los donantes se quitó dicha reserva de la actual fase de ampliación. Según conversaciones mantenidas con representantes de los donantes, puede que dicha falta de apoyo a la reserva no refleje necesariamente una negativa a apoyar las reservas para imprevistos en sí, sino más bien una falta de conocimiento de cómo se emplearían y manejarían esas reservas. Es posible que el PMA deba promover mejor esta opción.
25. En el marco del enfoque regional, el sistema por el que “los alimentos se distribuyen una vez que la población se ha desplazado” (en el caso de desplazamientos masivos y repentinos), y la flexibilidad inherente para reasignar los recursos entre los países, estaban pensados para mejorar la preparación en casos de catástrofe. Los resultados mediocres en cuanto a dotación de recursos obtenidos en la fase inicial suscitaron una marcada oposición a aprovechar la OPSR regional como la vía principal para responder a nuevas catástrofes y



a otras necesidades de socorro. Algunos representantes de los donantes que se reunieron con la misión de evaluación han opinado que la OPSR regional debería tener la flexibilidad para cubrir todos los imprevistos mediante revisiones del presupuesto. Opinaron, además, que habría que evitar la utilización frecuente de operaciones de urgencia, dado que esto afectaba a la coherencia del programa a nivel nacional y planteaba problemas de transparencia. En la práctica, sin embargo, la mayoría de las oficinas en los países realizan programas de socorro y recuperación con bastante independencia respecto de una fuente de recursos propiamente dicha, y ven bien la mayor flexibilidad que se desprende del hecho de disponer de recursos de varias fuentes. Dadas estas circunstancias, sería muy conveniente reservar las operaciones de urgencia para emergencias imprevistas. También podría estudiarse la posibilidad de revisar el presupuesto de la OPSR, especialmente en el caso de emergencias de menor escala.

26. Durante algunos años se ha llevado a cabo con mayor o menor éxito la planificación para imprevistos basada en supuestos. Este tipo de planificación se ha realizado en determinados países en colaboración con asociados importantes como el ACNUR. A nivel regional, se han realizado planificaciones de gran envergadura y de larga duración basados en supuestos que nunca han sucedido. Por otra parte, la planificación para países concretos parece haber resultado más útil para la formulación de respuestas eficaces y puntuales a situaciones en rápida evolución<sup>5</sup>.

### Recomendaciones

- Evaluar mejor los efectos nutricionales de la reducción de las raciones, estudiar la posibilidad de instituir programas regulares de seguimiento y promoción del crecimiento a través de asociados o puestos de vigilancia (puestos de muestra que se eligen como representativos de una región o población mayor), que podrían llegar a ser centros de alerta temprana.
- Estudiar la posibilidad de emplear indicadores de retraso del crecimiento para seguir de cerca la nutrición infantil en situaciones más prolongadas.
- Iniciar un examen independiente de los beneficios duraderos que van adquiriendo los participantes de las actividades de APT en planes relativos a la infraestructura rural.
- En todos los países en que se llevan a cabo programas de alimentación selectiva, las madres de los niños que egresan de las escuelas deberían ser orientadas a actividades basadas en la recuperación, siempre y cuando éstas no signifiquen una carga inadmisibles para dichas mujeres.

## CUESTIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN

### Aspectos regionales

27. El aspecto regional de la OPSR sigue siendo objeto de continuos debates. Algunos funcionarios del PMA de la región consideran que gracias al enfoque regional se ha podido brindar más apoyo y dotar de más recursos a operaciones nacionales que lo que se habría

<sup>5</sup> La misión tomó conocimiento de que el ejercicio de planificación para imprevistos realizado en la República Unida de Tanzania de 1999 había sido útil para la formulación de una respuesta más rápida y eficaz a la llegada de refugiados.



logrado de otra manera. Otros no lo ven así y consideran más bien que el enfoque regional ya no es pertinente y que constituye un nivel de gestión que está de más, y que a la vez es costoso y poco transparente.

28. Conforme a los resultados de la evaluación, en la OPSR no estaban claras para el personal del PMA las funciones y responsabilidades para la adopción de decisiones a nivel regional en lo que respecta a la planificación estratégica, la asignación de recursos y la cadena de distribución. Se informó de que a veces se habían adoptado decisiones importantes en materia de gestión con retraso o sin la debida aprobación. Además, los Directores en los países han debido competir entre sí por los escasos recursos alimentarios, los costos de apoyo directo (CAD) y las contribuciones no asignadas. Durante un tiempo, uno de los Directores se desempeñó como director regional de la OPSR, lo que planteaba problemas de posibles conflictos de interés entre las dos funciones. La rendición de cuentas a nivel regional es más complicada debido al gran número de oficinas que intervienen.
29. Sin embargo, la misión de evaluación opina que en general un enfoque regional sigue siendo la opción más conveniente. Los principales factores que respaldan la continuación del enfoque regional son los siguientes:
  - en el complejo entorno regional, contribuye a facilitar la planificación anticipada a través de la gestión regional de los aspectos logísticos y de la distribución de alimentos;
  - presta apoyo adicional a países más pequeños gracias a la dedicación de un equipo básico de funcionarios y mediante la movilización de recursos a través de fronteras;
  - es de carácter más neutral, lo que permite que la operación sea vista como no perteneciente a ningún entorno nacional específico; y
  - reconoce la cercanía de todas las zonas afectadas, que comprenden dos países muy pequeños y una superficie de sólo 400 km de diámetro, mucho menor que varios estados y zonas de conflicto donde se ejecutan otras OPSR.

### ⇒ **Apoyo a la gestión regional**

30. Hasta diciembre de 2001, la OPSR había contado con el apoyo de un sistema de funcionarios regionales de la Dependencia de Apoyo de los Grandes Lagos en Kampala que realizaba visitas periódicas a las operaciones nacionales para brindar apoyo adicional. Sin embargo, en el momento en que se desarrolló la misión todos los antiguos funcionarios de aquella dependencia habían sido destinados al nuevo Despacho Regional para África Oriental y Meridional (ODK) en Kampala, que entonces tenía a su cargo toda esa región africana. El personal que antes había dedicado la mayor parte de su tiempo a la OPSR ya no lo podía continuar haciendo, lo que creó transitoriamente una situación difícil en la que se ha debido restringir considerablemente el apoyo diario a la OPSR. Para seguir obteniendo los beneficios de un enfoque regional es necesario abordar este asunto.



### ⇒ **Gestión regional de los aspectos logísticos y de la distribución de los alimentos**

31. La gestión regional de los aspectos logísticos y de la distribución de los alimentos fortalece la planificación anticipada y la preparación previa en caso de catástrofes. El uso de flotas exclusivas ha facilitado en gran medida la entrega de los alimentos allí donde no existe transporte comercial o no está a disposición. Por ejemplo, la flota de camiones Hino ha resultado muy útil para superar la falta de servicio de transporte comercial disponible en Burundi. También se ha puesto a disposición la flota regional de camiones Bedford en numerosas ocasiones para potenciar el transporte privado ante situaciones de emergencia repentinas, como la de la reciente erupción volcánica en Goma.
32. La gestión regional de la distribución de los alimentos ha aprovechado los préstamos entre naciones, las reasignaciones de fondos y las adquisiciones locales como forma de paliar los problemas de entrega. No obstante, la asignación de contribuciones por parte de los donantes limita la flexibilidad. Por ejemplo, en la primera fase de la OPSR, sólo se reasignó el 1,1% del total del volumen contribuido, en tanto que el 18% se movilizó mediante préstamos entre los países. En la fase de ampliación, las cifras correspondientes de marzo de 2002 fueron de 1,8% y 19%, respectivamente.
33. Hasta hace poco no había procedimientos establecidos para la adopción de decisiones sobre la cadena de suministro de alimentos, y era necesario fortalecer la coordinación entre la gestión regional de la cadena y los procesos de programación a nivel de cada país. También han causado problemas las alertas sobre inminentes interrupciones a la cadena. La gran interrupción del año 2000, por ejemplo, no apareció en el documento sobre recursos del PMA (las “Páginas Amarillas”)<sup>6</sup> con suficiente antelación para que se tomaran las medidas correctivas del caso.
34. Es probable que la descentralización del despacho de Roma a Kampala a finales de 2001 fortalezca la gestión regional de la cadena de distribución. Desde enero de 2002, se han empleado informes normalizados sobre el suministro de alimentos para mejorar las alertas tempranas sobre interrupciones previstas.

### ⇒ **Seguimiento y presentación de informes regionales**

35. En el presente, no hay un informe regional unificado y periódico para la OPSR que siga de cerca los insumos y productos por país y por componente. Cada país adopta un enfoque ligeramente diferente, por lo cual a la misión le resultó difícil obtener datos coherentes y comparables de las oficinas nacionales.
36. Se ha elaborado un marco lógico para la OPSR que identifica algunos indicadores de resultados. También se han creado matrices de planificación y nuevos formatos de presentación de informes; sin embargo, hasta el momento, la iniciativa no parece haber tenido un impacto considerable en las actividades diarias de seguimiento, que se realizan a nivel nacional y de suboficinas. Sin duda, se necesita más tiempo para efectuar cambios de fondo.
37. En la actualidad, los sistemas de seguimiento no están muy bien vinculados con las modificaciones y actividades complementarias del programa en curso. Hay una urgente

---

<sup>6</sup> El documento, que produce periódicamente el Servicio de Programación (ODP) en la Sede del PMA, nos da un panorama general de las necesidades de recursos del PMA para sus actividades mundiales. Se emplea, entre otras cosas, como instrumento para la movilización de recursos. El título oficial del documento es: *Estimated Food Needs and Shortfalls for WFP Operations and Projects* (Estimación de las necesidades y los déficit de alimentos para las operaciones y proyectos del PMA).



necesidad de simplificar las actividades de presentación de informes, en los que se haga hincapié en el análisis y la síntesis de informaciones más limitadas y cualitativas sobre los resultados, en lugar de acopiar y compilar grandes cantidades de información. Es menester simplificar el sistema de seguimiento y centrarse en un número limitado de indicadores que puedan seguirse y analizarse en tiempo real.

### ⇒ **Cobertura, evaluación y selección de los beneficiarios**

38. Cuando el entorno de las operaciones y la falta de recursos no han sido factores limitantes, en general la OPSR ha logrado modificar sus métodos de selección de los beneficiarios para adaptarse a las distintas necesidades. Las políticas oficiales desempeñan un papel importante en lo que se refiere a la capacidad de la operación para llegar a los beneficiarios previstos. Por un lado, los gobiernos de Rwanda y Uganda han colaborado estrechamente con el PMA y los asociados en la ejecución para pasar de una situación de socorro a una de autosuficiencia, recuperación y desarrollo. Uganda representa un buen ejemplo de cómo el PMA y los asociados en la ejecución pueden ir reduciendo gradualmente las raciones, disminuyendo de esa manera su dependencia de los recursos del PMA. En Rwanda, se han realizado considerables esfuerzos para emprender programas de alimentos por trabajo, creación de activos, capacitación y educación, aunque no siempre se contaba con los recursos necesarios. Además, la oficina en el país y sus asociados llegaron acertadamente a la conclusión de que era necesario que en las actividades de alimentación complementaria asistidas por el PMA se diera prioridad a los niños pequeños.
39. En el otro extremo de la política, la situación de Burundi en materia de seguridad y las restricciones impuestas por las Naciones Unidas a raíz de ella han creado importantes obstáculos para lograr enfoques más selectivos. En Burundi, los problemas de acceso han limitado la capacidad de la OPSR para dirigir y entregar sistemáticamente alimentos a las zonas más afectadas por la inseguridad alimentaria y en situación de riesgo nutricional.

### ⇒ **Idoneidad de las raciones de alimentos**

40. Debido a la escasez de recursos, la OPSR no ha podido aportar sistemáticamente raciones en las cantidades necesarias; el aumento de las tasas de malnutrición comprobado después de la reducción de las raciones subraya la gran dependencia que muchos refugiados tienen de la ayuda alimentaria. La compra de maíz blanco, frijoles y otros alimentos en Uganda se ha hecho en el momento oportuno para mitigar los efectos de las interrupciones del suministro de alimentos en ese país y en otras partes de la región.
41. Evidentemente, las compras de alimentos en los propios países ofrecen a los refugiados la posibilidad de adquirir sus productos preferidos, y también ayudan a la economía local. Este es, en particular, el caso de la República Unida de Tanzania, dado que las compras en el país pueden mejorar las relaciones con la comunidad local en las zonas en las que están los refugiados.



### Recomendaciones

- Volver a evaluar las necesidades regionales en materia de apoyo a la dotación de personal, que deberán financiarse con cargo a los costos de apoyo directo (CAD) de la siguiente OPSR, a fin de reducir el porcentaje de los CAD asignado al despacho regional. Podría optarse por compartir los gastos entre los 16 países de la ODK o por un sistema de pago de honorarios.
- Esclarecer los procedimientos relativos a la adopción de decisiones en materia de gestión regional en la siguiente OPSR, sobre todo para las situaciones en las que los recursos alimentarios no pueden satisfacer todas las distribuciones previstas.
- Durante la presente fase de la OPSR, reactivar un informe regional que se centre en insumos y productos, adaptando posiblemente las nuevas Directrices y formato para los informes de la oficina en el país.
- Seguir adaptando gradualmente los sistemas de seguimiento, de modo que estén más en consonancia con el marco lógico, con miras a conseguir una información más cualitativa sobre los resultados.

## ASOCIACIONES Y COORDINACIÓN

### Asociaciones

42. La OPSR ha utilizado eficazmente las asociaciones y los procesos de coordinación. En Burundi, gracias a un número limitado de acuerdos de asociación, la operación ha podido seguir funcionando en una situación en la cual las Naciones Unidas imponen limitaciones estrictas al acceso del personal del PMA a zonas inseguras. Lo cual hace que la OPSR debe depender de la capacidad y voluntad de ONG internacionales de envergadura (CARE y Visión Mundial Internacional) para aceptar la responsabilidad de realizar programas en entornos inseguros.

### Coordinación

43. Se ha logrado una coordinación eficaz gracias a relaciones oficiales y oficiosas, y a través de mecanismos tales como planes de trabajo conjuntos, debates estratégicos con la Naciones Unidas y los gobiernos, y reuniones periódicas en las suboficinas. Todo lo cual se realiza más fácilmente en los ambientes más seguros de Rwanda y la República Unida de Tanzania, pero incluso en Burundi el PMA participa en el Comité sobre ayuda alimentaria.
44. La transición de la modalidad de OU a la de OPSR ha tenido consecuencias en la participación del PMA en el procedimiento de llamamientos unificados regional. Un problema es que este procedimiento regional comprende las necesidades de la República Democrática del Congo (RDC), en tanto que la reciente OPSR no incluía a la RDC. Además, dado que el marco de la OPSR exige al PMA plazos mayores para planificar las necesidades de recursos, en los últimos años el PMA ha optado por anexar el total de las necesidades de la OPSR regional al procedimiento de llamamientos unificados, en lugar de presentar por separado las necesidades de un año. El ACNUR ha adoptado un enfoque parecido. Dos entidades asociadas a las Naciones Unidas han expresado a la misión su preocupación al respecto, sosteniendo que esta práctica hacía perder credibilidad a los mecanismos de financiación del procedimiento de llamamientos unificados.



## DOTACIÓN DE RECURSOS PARA LA OPSR<sup>7</sup>

### Contribuciones

45. En las OU regionales, que se desarrollaron desde mayo de 1996 hasta diciembre de 1999, la dotación de recursos era a menudo superior al 100% de las necesidades totales. En cambio, en la primera fase de esta OPSR los niveles bajaron significativamente. La OPSR inicial (6077.00) pudo cubrir sólo el 75% del volumen de alimentos necesarios y un 67% de sus necesidades en efectivo. Los problemas relacionados con la gestión de la distribución agravaron la situación general del suministro de alimentos sobre el terreno. Sin embargo, desde el comienzo de la fase de ampliación (6077.01/10062.0) parece haber mejorado la ejecución a corto plazo, dado que se comprometió el 42% del volumen de productos necesario y el 45% de las necesidades de efectivo en los primeros seis meses del inicio de la ampliación.

### Seguridad de los compromisos a largo plazo

46. Hay muy pocos indicios que hagan pensar en un aumento de los compromisos de los donantes a la OPSR a largo plazo, dado que la mayoría de los donantes siguen prometiendo fondos anualmente. Si bien tendría sentido desde el punto de vista de la sostenibilidad del programa, los directivos no se han mostrado dispuestos a adoptar plazos mayores para la OPSR, por temor a que el aumento de los costos totales pudiera disuadir a los donantes de hacer promesas. A nivel de política, muchos donantes están interesados en crear sinergias entre las actividades de socorro, recuperación y desarrollo. Sin embargo, ellos tienen sus propias definiciones y fuentes de financiación que no coinciden necesariamente con las categorías de programas del PMA.

### Flexibilidad para movilizar fondos y otros recursos

47. Al final de la primera fase, se había asignado a la OPSR regional un 63% del total de las contribuciones. Este nivel refleja las políticas nacionales y las prioridades de los principales donantes y no pareciera estar vinculada con el carácter regional de la OPSR. La situación parece haber mejorado un poco en la presente fase de ampliación, ya que en abril de 2002 se había asignado un 56% de las contribuciones.

48. La asignación por parte de los donantes limita la flexibilidad prevista del proceso de reasignación de los productos. Un buen ejemplo de sus consecuencias para una programación eficaz sucedió entre noviembre de 2000 y junio de 2001, cuando Rwanda experimentó una abrupta interrupción de su cadena de distribución. Aunque otros países, como Burundi, contaban con existencias disponibles —dado que en algunas zonas no se podía hacer la distribución por la situación de inseguridad— Rwanda no pudo pedirle a Burundi un préstamo entre naciones, ya que en ese entonces no existían promesas para Rwanda en la OPSR regional. Posteriormente, hubo que reducir en gran medida las actividades de APT en Rwanda, y muchos de los nuevos proyectos posibles nunca fueron aprobados.

49. La flexibilidad total para movilizar los recursos de la OPSR entre las actividades de socorro y las de recuperación disminuye cuando los recursos y el suministro de alimentos son limitados. En tal caso, es probable que sea necesario seguir dando prioridad a las

<sup>7</sup> Como figura en el documento “De la crisis a la recuperación” (WFP/EB.A/98/4-A), la movilización de recursos debe medirse en función del grado en que las OPSR hayan conseguido de los donantes compromisos financieros a largo plazo.



actividades de socorro. En efecto, las consecuencias negativas para las actividades de recuperación puede que se agraven en una operación regional en la cual las oportunidades de recuperación más limitadas deben competir en un cuadro regional mucho más amplio de necesidades de socorro inestables e imprevisibles.

### Recomendaciones

- Intensificar o diversificar las estrategias de dotación de recursos, con miras a obtener contribuciones en efectivo o en especie no asignadas. Habrá que alentar a los donantes a que, no bien se haya aprobado una operación, efectúen sus promesas por anticipado y puntualmente, teniendo cuenta los plazos de los envíos y entregas.
- Fortalecer una perspectiva de dotación de recursos a largo plazo, ampliando el plazo de la OPSR siguiente a 36 meses.
- Fortalecer la planificación anticipada, previendo mejor de qué manera podría utilizarse la OPSR para responder a necesidades de socorro imprevistas (debidas a situaciones de crisis naturales y provocadas por el hombre), incluyendo en lo posible la creación de una reserva de alimentos para imprevistos administrada por el PMA.

## CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL PMA RELATIVOS A LA MUJER

50. El PMA ha obtenido resultados muy satisfactorios en cuanto a incluir a mujeres en las instancias decisorias, tales como los comités de gestión y distribución de alimentos, y en las actividades de distribución de alimentos a PDI y refugiados. Las visitas de campo también han confirmado que hay una buena comprensión de las cuestiones de género entre el personal del PMA y los asociados en la ejecución a nivel nacional y sobre el terreno. Ciertas cuestiones de género parecen haber sido abordadas en los programas de APT: las mujeres a menudo tiene participación plena o dirigen grupos y están encargadas de llevar registros y recibir los alimentos. No obstante, no siempre quedó claro de qué manera se benefician a largo plazo de los activos de seguridad alimentaria que se están creando.
51. Para consolidar estos logros, hay que procurar que no se abrume a las mujeres con responsabilidades y actividades relacionadas con la distribución, el transporte y la recolección de alimentos. Las actividades futuras para promover la equidad de género deben incluir a los hombres, centrarse más en fortalecer y mantener las familias y promover y consolidar la participación y los logros de las mujeres, ayudando al mismo tiempo a los hombres a adecuarse a sus nuevas circunstancias y a conservar aspectos importantes de su papel tradicional en la sociedad.

### Recomendación

- Para estimular la participación sostenida de las mujeres en actividades de creación de activos y reducir el volumen de trabajo en el hogar, el PMA deberá estudiar la posibilidad de trabajar con asociados en la ejecución para introducir guarderías en los lugares en los que se desarrollan actividades de APT o en la comunidad, y proporcionar alimentos tanto a los que cuidan de los niños como a los niños.



## IMPACTO AMBIENTAL

52. Los problemas ambientales han sido tenidos en cuenta en la formulación de la OPSR, y se han obtenido algunos resultados positivos. Se han hecho ajustes a la cesta de alimentos que tienen en cuenta la cantidad de combustible y agua necesarios para la preparación de los alimentos. Por ejemplo, se agregaron frijoles y cereales molidos de cocción rápida que se producen en el país.
53. Algunas actividades de recuperación, apoyadas mediante la modalidad de APT, han contribuido asimismo al mantenimiento y recuperación del medio ambiente. La misión observó que hacía muchos años se habían construido terrazas empleando la misma tecnología, que resultaron duraderas y productivas. Se han elaborado proyectos de plantaciones de árboles en el oeste de Tanzania utilizando especies autóctonas y permitiendo a los participantes elegir de entre una selección de árboles estimados por sus frutos o como forraje. Se han puesto en marcha proyectos semejantes en Rwanda, con el apoyo del PMA, en los que la formación de terrazas protege la tierra de la erosión y la recuperación de zonas pantanosas contribuye a la seguridad alimentaria.



## ANEXO

**CUANTÍA DE LA RACIÓN Y EQUIVALENTES EN KILOCALORÍAS DISTRIBUIDAS EN LOS CAMPAMENTOS DE TANZANÍA EN EL MARCO DE LA OPSR REGIONAL 1999–2001**

**CUADRO 1: 1999**

Mes	Cereales (%)	Legumbres (%)	Mezcla maíz y soja (%)	Aceite vegetal (%)	Sal (%)	Ración aprobada (kcal)	Kcal distribuidas	Kcal (%)
Enero	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 093/1 953	1 953,00	100,00
Febrero	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 093/1 953	2 023,00	100,00
Marzo	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 116,00	100,00
Abril	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 053,76	100,00
Mayo	100,00	80,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	1 956,05	98,24
Junio	80,00	80,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	1 736,00	88,88
Julio	50,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	1 448,50	74,17
Agosto	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 073,23	99,00
Septiembre	100,00	100,00	100,00	100,00	50,00	2 166/1 991	2 119,12	97,84
Octubre	100,00	100,00	100,00	100,00	50,00	2 166/1 991	2 166,00	100,00
Noviembre	100,00	100,00	100,00	100,00	50,00	2 166/1 991	2 100,38	100,00
Diciembre	100,00	100,00	60,00	100,00	80,00	2 166/1 991	2 042,66	94,28
<b>Promedio anual</b>	<b>94,17</b>	<b>96,67</b>	<b>96,67</b>	<b>100,00</b>	<b>85,83</b>	<b>2 166/1 991</b>	<b>1 982,31</b>	<b>96,03</b>

*Nota:* Ración aprobada: 2.166 kilocalorías con maíz en grano, 1.991 kilocalorías con harina de maíz. Para los casos que se distribuyeron maíz en grano y harina de maíz, la cantidad de kilocalorías prevista se calcula haciendo el promedio.



## ANEXO (cont.)

**CUANTÍA DE LA RACIÓN Y EQUIVALENTES EN KILOCALORÍAS DISTRIBUIDAS EN LOS  
CAMPAMENTOS DE TANZANÍA EN EL MARCO DE LA OPSR REGIONAL 1999–2001**

**CUADRO 2: 2000**

Mes	Cereales (%)	Legumbres (%)	Mezcla maíz y soja (%)	Aceite vegetal (%)	Sal (%)	Ración aprobada (kcal)	Kcal distribuidas	Kcal (%)
Enero	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 077,99	99,98
Febrero	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 061,50	99,18
Marzo	100,00	100,00	50,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 027,01	97,52
Abril	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 061,25	99,17
Mayo	100,00	80,00	100,00	60,00	100,00	2 166/1 991	2 014,80	93,00
Junio	100,00	100,00	100,00	50,00	100,00	2 166/1 991	2 077,50	95,91
Julio	80,00	55,00	80,00	50,00	80,00	2 166/1 991	1 579,20	72,91
Agosto	60,00	60,00	60,00	50,00	60,00	2 166/1 991	1 281,90	59,18
Septiembre	60,00	60,00	67,50	50,00	60,00	2 166/1 991	1 287,98	59,46
Octubre	60,00	75,00	80,00	72,50	75,00	2 166/1 991	1 412,43	65,21
Noviembre	60,00	80,00	80,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 445,80	66,75
Diciembre	68,00	80,00	80,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 516,62	72,97
<b>Promedio anual</b>	<b>82,33</b>	<b>82,50</b>	<b>83,13</b>	<b>74,38</b>	<b>86,25</b>	<b>2 166/1 991</b>	<b>1 737,00</b>	<b>81,77</b>

*Nota:* Ración aprobada: 2.166 kilocalorías con maíz en grano, 1.991 kilocalorías con harina de maíz. Para los casos que se distribuyeron maíz en grano y harina de maíz, la cantidad de kilocalorías prevista se calcula haciendo el promedio.



## ANEXO (cont.)

**CUANTÍA DE LA RACIÓN Y EQUIVALENTES EN KILOCALORÍAS DISTRIBUIDAS EN LOS  
CAMPAMENTOS DE TANZANÍA EN EL MARCO DE LA OPSR REGIONAL 1999–2001**

**CUADRO 3: 2001**

Mes	Cereales (%)	Legumbres (%)	Mezcla maíz y soja (%)	Aceite vegetal (%)	Sal (%)	Ración aprobada (kcal)	Kcal distribuidas	Kcal (%)
enero	80,00	80,00	80,00	60,00	80,00	2 166/1 991	1 572,43	75,65
febrero	80,00	80,00	80,00	60,00	80,00	2 166/1 991	1 662,60	79,99
marzo	80,00	80,00	80,00	70,00	80,00	2 166/1 991	1 680,30	80,84
abril	82,00	80,00	65,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 746,30	80,62
mayo	85,00	80,00	56,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 768,11	81,63
junio	89,00	80,00	80,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 774,80	85,39
julio	85,00	80,00	80,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 714,24	82,47
agosto	100,00	100,00	80,00	80,00	80,00	2 032/1 857	1 878,70	96,62
septiembre	100,00	100,00	80,00	80,00	80,00	2 032/1 857	1 791,20	96,46
octubre	100,00	100,00	80,00	80,00	80,00	2 032/1 857	1 881,83	96,78
noviembre	100,00	100,00	96,00	96,00	96,00	2 032/1 857	1 861,34	95,72
diciembre	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 032/1 857	1 857,00	100,00
<b>Promedio anual</b>	<b>90,08</b>	<b>88,33</b>	<b>79,75</b>	<b>78,83</b>	<b>83,00</b>	<b>2 166/1 991</b>	<b>1 765,74</b>	<b>87,68</b>

*Nota:* Ración aprobada: 2.166 kcal con maíz en grano, 1.991 kcal con harina de maíz. Para los casos que se distribuyeron maíz en grano y harina de maíz, la cantidad de kilocalorías prevista se calcula haciendo el promedio.



---

## SIGLAS EMPLEADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
CAD	Costo de apoyo directo
CARE	Cooperativa para la Asistencia y el Socorro a Cualquier Parte del Mundo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ME	Memorando de entendimiento
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ODK	Despacho Regional para África Oriental y Meridional
ODP	Servicio de Programación
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PDI	Persona desplazada en el interior del país
RDC	República Democrática del Congo

