

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 18 - 21 de mayo de 1998

ASUNTOS DE POLÍTICAS

Tema 4 del programa

DE LA CRISIS A LA RECUPERACIÓN



Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/98/4-A

17 febrero 2000

ORIGINAL: INGLÉS

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Jefa, SPP:	D. Spearman	tel.: 6513-2601
Asesora superior:	D.Hines	tel.: 6513-2233

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 6513-2641).



INTRODUCCIÓN

1. La recuperación de las crisis originadas tanto por fenómenos naturales como por el hombre seguirá representando uno de los principales desafíos a los que habrán de hacer frente los organismos humanitarios y de desarrollo en las próximas décadas. Desde 1980, más de 50 países se han visto enfrentados a graves conflictos de larga duración, muchos de los cuales siguen todavía en curso. En la actualidad, alrededor de 35 millones de personas se hallan desplazadas en 30 países de ingresos medianos o bajos. Unido al desplazamiento de la población y a la exposición de ésta a la violencia se da un empobrecimiento de las estructuras sociales y del capital humano, así como un deterioro de las viviendas, las escuelas, los servicios sanitarios y la infraestructura en general; y disminuye también la capacidad productiva. La magnitud de las crisis se pone de manifiesto en el perfil de los beneficiarios del PMA. En 1996, el PMA prestó asistencia a 16 millones de personas desplazadas, 4,5 millones de refugiados y 4,1 millones de damnificados por catástrofes naturales, tales como terremotos, inundaciones y sequías, lo que representa aproximadamente cuatro millones de personas más que los 20,7 millones que se benefician de proyectos de desarrollo.
2. La comunidad internacional ha respondido a la proliferación de estas crisis con una amplia gama de medidas de socorro, de mantenimiento de la paz, de rehabilitación, de mitigación de los efectos de las catástrofes y de desarrollo; además de haber seguido estudiando nuevos mecanismos de coordinación. Como consecuencia, la orientación de la ayuda se ha alejado del desarrollo para pasar a centrarse en los necesitados de asistencia de socorro. Por ejemplo, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) dedicada al socorro, que había sido del dos por ciento en 1989, aumentó a aproximadamente el diez por ciento en 1994 (Banco Mundial, 1997). Dicho cambio ha sido muy importante para el PMA que de dedicar, en 1989, el 70 por ciento de sus recursos al desarrollo y el 30 por ciento al socorro pasó, en 1996, a orientar el 70 por ciento de su asistencia a las necesidades de socorro. Se estima que el costo total de la asistencia de socorro prestada a Rwanda durante tres meses de conflicto equivale a más de un decenio de AOD (Banco Mundial, 1997).
3. La amplia experiencia del PMA en situaciones prolongadas o complejas de urgencia ha puesto de manifiesto que las intervenciones de socorro tradicionales, en las cuales la crisis se considera básicamente un suceso anómalo de poca duración que difiere del desarrollo, a menudo distan mucho de ser la manera más adecuada de hacer frente a las necesidades reales de las personas que están tratando de estabilizar y asegurar su sustento en una situación de conflicto. Las actividades de desarrollo para apoyar acciones humanitarias pueden ayudar a prevenir un mayor deterioro de las estructuras sociales y económicas, sentar los cimientos de la recuperación y la reconciliación, y ayudar a evitar nuevas emergencias provocadas por conflictos.
4. La experiencia adquirida en situaciones de urgencia desencadenadas por fenómenos naturales, tales como terremotos o sequías, también ha puesto de manifiesto que, en este tipo de crisis, no suele tratarse de intervenciones únicas de corta duración. Dado que las crisis provocadas por fenómenos naturales y por la degradación de los recursos repercuten tanto en el consumo inmediato de alimentos como en su producción a largo plazo, son necesarios enfoques con una perspectiva también a largo plazo e intervenciones que incorporen medidas para la prevención, la preparación y la alerta temprana.
5. La labor realizada por el PMA en situaciones de recuperación está directamente relacionada con el Compromiso Quinto del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la



Alimentación, en concreto, los objetivos 5.4 b) y c), en los que se pide que se refuercen los vínculos entre las operaciones de socorro y los programas de desarrollo, por una parte, y se favorezca, por la otra, la transición del socorro al desarrollo, pasando por la recuperación.

6. Según el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) de las Naciones Unidas es preciso que las intervenciones abarquen tanto el socorro como el desarrollo, así como elaborar estrategias que combinen de la mejor manera posible programas de socorro y de desarrollo. El doble mandato del PMA de proporcionar asistencia tanto para socorro como para fines de desarrollo lo sitúa en una posición privilegiada para prestar, en colaboración con otros asociados, ayuda que conduzca de la crisis a la recuperación. A través de sus operaciones, el PMA colabora con la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y, en el marco de sus actividades, facilita a las poblaciones vulnerables el acceso a los alimentos.
7. El presente documento tiene por objeto reseñar una serie de asuntos operacionales y de políticas a los que el PMA debe hacer frente al apoyar la transición de la crisis a la recuperación. En él se destaca la necesidad de formular una estrategia de recuperación para ayudar a salvar las diferencias entre las operaciones de socorro y los programas de desarrollo. Asimismo se analizan las medidas necesarias para lograr una transición más suave a la recuperación, en cuanto, por ejemplo, a la dotación de personal necesaria, a los mecanismos de financiación, y a los sistemas de evaluación, de diseño y de seguimiento. Para terminar, se formulan una serie de recomendaciones.

LECCIONES APRENDIDAS

8. En la labor preparatoria del presente documento se examinaron: la documentación actual sobre socorro humanitario, en especial aquellos asuntos relacionados con el vínculo entre el socorro y el desarrollo; y las políticas y estrategias de rehabilitación, entre otras las aplicadas por la Comisión de las Comunidades Europeas, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD/OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH), ahora la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (OACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y el Banco Mundial.
9. En el citado examen se destacó que la idea de unir el socorro al desarrollo era interesante, pero también que su puesta en práctica tropezaba con una serie de obstáculos, entre los que cabía destacar los siguientes: el conflicto, a menudo inherente, entre la perspectiva a corto plazo del socorro y el enfoque a largo plazo del desarrollo; la coordinación sobre el terreno, la relación entre las organizaciones de carácter humanitario y las de desarrollo y la necesidad de elaborar estrategias que combinen ambos aspectos; la tendencia a aplazar excesivamente la iniciación de actividades de desarrollo; la imposibilidad de prever la asistencia necesaria para el socorro de un año para otro; y la dificultad de conseguir financiación para las actividades de rehabilitación, reconstrucción y recuperación.
10. Además, en dos iniciativas recientes del Programa se resumieron una serie de lecciones aprendidas por el PMA en la asistencia que vino prestando durante más de 20 años a las poblaciones afectadas por las crisis:



- a) las misiones enviadas a Angola, Camboya, Mozambique y el Sudán para que examinaran las cuestiones relacionadas con la recuperación en operaciones de emergencia complejas;
 - b) una serie de estudios monográficos nacionales, en los cuales se examinaron los programas de desarrollo, transición y socorro: Etiopía, Guatemala, Kenya, Malí y Pakistán.
11. En las misiones participaron la FAO, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).
 12. Las enseñanzas más importantes que se desprendieron del examen documental y la amplia experiencia práctica del PMA en el ámbito de la recuperación y la rehabilitación son las seis que se indican a continuación.

Lección 1. La recuperación es esporádica, irregular y compleja

13. El carácter irregular y esporádico de las emergencias plantea diversos desafíos para las personas, las comunidades, los gobiernos locales y los donantes al tratar de pasar del socorro a la recuperación. La transición a enfoques más centrados en el desarrollo será irregular, y oscilará entre el socorro y la recuperación, y la recuperación y el desarrollo, en función de la seguridad y estabilidad de la zona afectada y las necesidades inmediatas de los grupos damnificados. Tanto en las emergencias complejas (Rwanda y Angola, por ejemplo) como en las “crónicas” (por ejemplo Afganistán y el Sudán) se tiende a combinar el socorro, la recuperación y el desarrollo hasta tal punto que no se sabe dónde termina la emergencia y dónde empieza el desarrollo.

Los acontecimientos ocurridos en Angola durante los últimos decenios ponen de manifiesto que la transición del socorro al desarrollo es un proceso más bien pendular que continuo...Los períodos intermitentes de paz relativa hicieron posible emprender, a empujones, actividades de rehabilitación, con mas éxito en unas zonas que en otras. Estudio monográfico- Rehabilitación del PMA en Angola, 1997

Lección 2. Es preciso elaborar una estrategia que integre enfoques orientados al desarrollo en el socorro y la recuperación.

14. El socorro y el desarrollo no son dos fases nítidas, desvinculadas entre sí. El suministro de artículos básicos de socorro (alimentos, vacunas, agua y cobijo) ha salvado millones de vidas, pero los programas de socorro pueden conseguir mejores resultados si se formula una estrategia a largo plazo que incorpore enfoques orientados al desarrollo. Esta es la conclusión a la que han llegado no sólo el PMA sino también sus asociados. Además, es importante introducir, desde una fase temprana de la crisis, enfoques y actividades orientados al desarrollo, aunque todavía no esté en marcha el proceso de planificación estratégica.



En un examen realizado por la OACNUR de su programa de reintegración en Mozambique se afirmaba lo siguiente: el impacto, la sostenibilidad y la eficacia en función de los costos de la operación de la OACNUR podrían haber sido mayores de haberse adoptado una serie de medidas. Por lo que se refiere a la planificación del programa, en el examen se sostenía que la estrategia de reintegración debía haberse formulado antes, prestando mayor atención a establecer relaciones con otros organismos dedicados al desarrollo a largo plazo.¹

Lección 3. La planificación anticipada es una parte importante de las operaciones logísticas

15. Es importante evaluar rápidamente la infraestructura de transporte antes de que den comienzo las operaciones de alimentos del PMA, a fin de determinar el volumen de recursos que es preciso movilizar con fines logísticos, así como para identificar los puntos débiles de la cadena de distribución de la ayuda alimentaria.

La operación en el Cáucaso puso de manifiesto que la planificación anticipada y el establecimiento de mecanismos de coordinación permitía que el flujo de la ayuda alimentaria fuera menos irregular y costoso, y reducía las pérdidas, asegurando así mayores posibilidades de obtener la confianza y el apoyo de los donantes. Informe resumido de evaluación, EB.2/97/5/Add.4.

Lección 4. Las intervenciones orientadas a situaciones concretas son las que mejor funcionan

16. Los enfoques de recuperación producen mejores resultados cuando se trata de solucionar problemas persistentes relativos al consumo de alimentos en una situación concreta una vez terminada la emergencia inicial; cuando se han adaptado para satisfacer las necesidades alimentarias, tanto inmediatas como a largo plazo, de las mujeres y los hombres seleccionados; y cuando tienen en cuenta cierto grado de flexibilidad. Algunos de los programas de recuperación que mejores resultados han dado incorporaban enfoques como los siguientes: la colaboración y asociación con instituciones locales; consultas con la población local sobre sus opiniones y necesidades; participación de la comunidad en la planificación, aplicación y seguimiento de las actividades; y la compaginación de las actividades con programas ya en curso.

Durante el proceso de transición del socorro a la recuperación en la operación de Camboya se aplicaron enfoques concretos para cada situación que se distanciaban rápidamente de la distribución general de alimentos, incorporaban a los grupos seleccionados en los proyectos de alimentos por trabajo y trataban de hacer coincidir las necesidades del grupo seleccionado con las actividades previstas. Estudio monográfico del PMA relativo a Camboya, 1996

Lección 5. Es preciso adoptar determinados niveles de recuperación

17. Las intervenciones de recuperación pueden sentar los cimientos del desarrollo futuro. Dichas actividades podrían basarse en enfoques orientados al desarrollo, pero las expectativas, las normas y las repercusiones habrán de ser más modestas durante la recuperación. Es preciso que los conceptos de programación para el desarrollo, generalmente aceptados, (sostenibilidad, rendimiento de la inversión, riesgo, normas técnicas, retirada gradual de la ayuda, capacidad institucional para hacerse cargo de las actividades, y los criterios de seguimiento y evaluación) se ajusten a las condiciones de la crisis y de la recuperación en cada lugar concreto. Puede que un camino rural construido

¹ Rebuilding a War-torn Society - A Review of the UNHCR Reintegration Programme for Mozambican Returnees, OACNUR, julio de 1996.



durante una situación de recuperación sea menos sofisticado que el construido como parte de un proyecto de desarrollo de caminos rurales que cuente con un componente de apoyo técnico más importante. No obstante, ese camino puede ayudar a cubrir las necesidades inmediatas de una comunidad y sentar la base para construir una carretera mejor en un futuro.

En el Sudán, el PMA ayudó a reconstruir las escuelas que habían sido destruidas, utilizando los materiales locales que los mismos padres de alumnos pudieran conseguir. Desde el principio se comprendió que, dada la calidad de los materiales, lo más probable fuera que los edificios duraran como máximo cinco años y pudieran deteriorarse durante futuros ataques. Los padres aceptaron dichas limitaciones como parte del proceso de reconstrucción de las vidas de sus hijos en una situación de guerra. Estudio monográfico- Actividades de rehabilitación del PMA en el Sudán, 1997

Lección 6. Los mecanismos de financiación deben facilitar la recuperación

18. Es sabido que cuando las comunidades de que se trata en las actividades de socorro y desarrollo no logran coordinar debidamente la planificación y movilización de recursos se producen deficiencias, retrasos y, también, duplicación de esfuerzos. Además, las actividades de recuperación se sufragan a menudo mediante mecanismos de financiación a corto plazo -por lo general de 12 meses de duración aproximadamente- que favorecen proyectos cuyos resultados se perciben de inmediato, y que son sencillos desde el punto de vista administrativo y técnico. En el ámbito de dichos mecanismos hay menos margen para intervenciones con potencial para crear capacidad.

La cuestión de la financiación es muy importante en el contexto de la rehabilitación en el Sudán. Las ONG tratan de ampliar el margen de aquello que los donantes consideran aceptable a fin de aplicar estrategias contra la sequía más flexibles, creativas y con efectos a más largo plazo.¹

APROVECHAR LAS ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS : RETOS OPERACIONALES

Recuperación : Restablecer los medios de subsistencia

19. En una situación de socorro, el mandato del PMA es salvar vidas. Una vez alcanzada esa meta, el siguiente objetivo de un programa de recuperación que recibe asistencia alimentaria del PMA es ayudar a las personas a restablecer sus medios de subsistencia para que puedan satisfacer sus necesidades de alimentos, tanto inmediatas como a largo plazo.
20. Las actividades de recuperación no sólo encierran potencial para restablecer la situación precedente a la crisis, lo que, de hecho, tampoco es aconsejable ya que fue dicha situación la que condujo al estallido de la guerra o a la sequía, sino que pueden contribuir al proceso de transformar situaciones frágiles e inseguras en otras duraderas y estables mediante actividades que permitan:
- a) satisfacer las necesidades alimentarias de las personas más vulnerables mediante la asistencia selectiva;
 - b) tratar los casos de malnutrición grave en madres y niños;
 - c) restaurar la autosuficiencia y restablecer los mecanismos de supervivencia;

¹ Harvey, Paul. Care, Rehabilitation and Greater Horn Project: Rehabilitation in Sudan. IDS, 1997.



- d) restablecer la cohesión social y la capacidad humana, aprovechando las importantes contribuciones de las mujeres a estos procesos;
 - e) fomentar un mejor acceso a los alimentos mediante el fortalecimiento de los sistemas locales de comercialización y distribución de alimentos;
 - f) restablecer o crear capacidad productiva e infraestructura física de las cuales se puedan beneficiar directamente los grupos seleccionados, subsanar las limitaciones de las familias para lograr la seguridad alimentaria (concretamente las limitaciones laborales y de energía), y facilitar los ingresos y el tiempo necesarios para nuevas actividades de desarrollo.
21. En la medida de lo posible, la recuperación aprovecha los logros de la asistencia humanitaria, conservando o mejorando las capacidades locales, y evitando que se deterioren notablemente los servicios prestados a la población. Por ejemplo, en los campamentos para las personas desplazadas en el interior del país (PDI), el acceso a los alimentos y los servicios sanitarios es adecuado. Lo mismo debería ocurrir durante el proceso de reasentamiento. Al mismo tiempo, la recuperación tiene por objeto reducir cualesquiera efectos negativos de la ayuda alimentaria. Se debería tratar de eliminar progresivamente aquellas medidas que tengan efectos perturbadores (por ejemplo, que creen dependencia de los insumos de socorro) estableciendo para ello mecanismos de autogestión y pago, y suprimiendo la función de sustituto económico que pueden tener la ayuda y los organismos.

En los períodos de crisis, como son las sequías, durante los cuales el Gobierno de Etiopía recibe grandes cantidades de ayuda de socorro, la asistencia se canaliza a las zonas siniestradas; las actividades de desarrollo se amplían de acuerdo a los planes previstos a fin de dar empleo al mayor número posible de personas damnificadas que estén en condiciones de realizar actividades de alimentos por trabajo. Siguen realizándose actividades de desarrollo encaminadas a evitar futuras catástrofes, gracias a las cuales se previene la hambruna y el hambre, se vincula el socorro al desarrollo, y se evita la dependencia de la distribución gratuita de alimentos. Estudio monográfico del PMA relativo a Etiopía, 1997

¿Dónde empieza la recuperación y dónde termina?

22. No hay un momento preciso que marque la transición de una intervención de urgencia a otra de recuperación. La recuperación no es un proceso ordenado en forma sucesiva sino que, más bien, se superpone en parte tanto a la asistencia de urgencia como a la de desarrollo, debido a lo siguiente:
- a) **Las necesidades complejas que acompañan a las emergencias y a las guerras.** Las situaciones de conflicto se caracterizan por las numerosas muertes provocadas por la guerra, el derrumbe de la infraestructura social y física, el hecho de que muchas personas se vean abocadas a abandonar la producción, y las grandes oleadas de refugiados y personas desplazadas. Por lo tanto, los diversos grupos tendrán necesidades dispares y precisarán de modos diferentes de asistencia. Hay que tratar de hacer que se satisfagan las necesidades especiales.
 - b) **La superposición parcial entre las situaciones de socorro y las de desarrollo.** Las necesidades de las personas asoladas por los efectos de las crisis, ya sean éstas naturales o provocadas por el hombre, son muy parecidas a las de aquellas personas que viven en la pobreza absoluta, en zonas limítrofes o adyacentes. Tal es el caso de las mujeres pobres, cuyas necesidades coinciden con las de las mujeres inmersas en una crisis.



23. Prolongar durante demasiado tiempo una fase de mero socorro puede perturbar las estructuras económicas y sociales, entorpecer el proceso de reconstrucción y retrasar la reaparición de sistemas locales de suministro de alimentos. Es importante sincronizar debidamente el paso a una fase de recuperación a fin de:
- evitar que se cree dependencia, tomando las medidas oportunas según vaya disminuyendo la necesidad de alimentos gratuitos y aumentando el grado de autosuficiencia de las personas;
 - asegurar que se selecciona a las personas más vulnerables y que más urgentemente necesitan los alimentos;
 - ayudar a las personas a restablecer sus medios de subsistencia y a satisfacer sus necesidades alimentarias; y
 - prevenir las crisis futuras o mitigar sus efectos, y mejorar la capacidad de la población para hacerles frente.
24. Las condiciones siguientes señalan cuándo es oportuno que el PMA emprenda actividades de recuperación:
- La asistencia alimentaria también puede atender a otras necesidades.** Una vez calmada la crisis inmediata de alimentos, puede que éstos últimos ya no se necesiten solamente con fines de supervivencia. Según vayan recuperándose la seguridad y la estabilidad política, y sea más fácil acceder a los grupos necesitados, la distribución generalizada de alimentos gratuitos podrá ir sustituyéndose paulatinamente por ayuda selectiva a determinados grupos. En Camboya, por ejemplo, las actividades respaldadas por alimentos contribuyeron a aumentar la productividad de la mano de obra y animaron a las personas a desarrollar su capacidad para cubrir sus propias necesidades alimentarias, además de satisfacer las necesidades críticas de alimentos.
 - La aparición de diversos grupos destinatarios con necesidades distintas.** La inseguridad alimentaria está cada vez más relacionada con grupos destinatarios concretos que siguen sin estar en situación de recurrir a las estrategias de supervivencia que existían antes de la crisis. Son precisos nuevos mecanismos para poder satisfacer sus necesidades. Por ejemplo, en el Sudán el PMA ideó un tipo de asistencia a medida de las personas que no podían recurrir a los mecanismos tradicionales de supervivencia: las madres y sus hijos recibieron alimentación complementaria; el PMA ayudó a los agricultores a reemprender sus actividades agrícolas uniendo a la entrega de alimentos la distribución de semillas y aperos; y en una tercera región el PMA ayudó a asegurar el acceso a los alimentos fortaleciendo los mercados.
 - Una disminución del volumen de asistencia alimentaria necesaria, combinado con una mejor selección.** Para lograr alcanzar a las personas damnificadas y poder satisfacer sus necesidades variables, es preciso proceder a una selección más minuciosa y a la evaluación técnica de las actividades.
 - Un regreso parcial a una economía monetaria.**
 - Menor dependencia de la distribución externa de alimentos y de las estructuras de gestión.** Durante la fase de recuperación la necesidad de estructuras de socorro disminuye y poco a poco va dando paso a la administración local y a estructuras comunitarias reorganizadas.
 - Un ambiente de trabajo seguro.**



g) **Apoyo de los donantes para la recuperación y el desarrollo.**

UNA RESPUESTA ESTRATÉGICA

Una estrategia de recuperación

25. El enfoque tradicional de la recuperación se ha basado desde siempre en herramientas y prácticas tomadas de la planificación para casos de urgencia, que por su propia naturaleza llevan consigo una perspectiva a corto plazo. No se ha hecho lo suficiente por crear, desde las primeras fases, vínculos eficaces con el desarrollo. Resulta de vital importancia que se incorporen objetivos relativos al desarrollo y a la recuperación en el trazado de las operaciones de socorro, desde una fase muy temprana, para evitar que la fase de socorro entorpezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo o cree dependencia. Una estrategia de recuperación dará al PMA el grado de flexibilidad suficiente para actuar en situaciones cambiantes y satisfacer las necesidades de desarrollo en el contexto de situaciones prolongadas de socorro y de recuperación. Sería necesario examinar dicha estrategia con regularidad y actualizarla cada año en función de las circunstancias reinantes.
26. Una estrategia de recuperación, que incluya actividades programáticas y una propuesta de financiación, emulará, desde el punto de vista del desarrollo, al perfil de la estrategia en el país y el programa en el país. La estrategia de recuperación podrá aportar las razones que justifican la intervención en situaciones prolongadas de socorro y de recuperación; determinar cuándo es adecuada la ayuda alimentaria y dónde puede utilizarse con eficiencia y eficacia para asegurar un consumo apropiado de alimentos; identificar las intervenciones en la esfera de la recuperación que puedan promover un enfoque centrado en las personas y que tengan en cuenta las cuestiones de género, conforme al mandato del Programa; y determinar los asociados con quienes se puede trabajar y los mecanismos de coordinación y creación de capacidad. La propuesta de financiación abarcará un máximo de tres años. Tanto las estrategias de recuperación como las de desarrollo podrán formar parte de las actividades del PMA en un país en particular. Sin embargo, en ocasiones se darán circunstancias en ciertos países que hagan apropiada una intervención orientada sólo a la recuperación o, por el contrario, solamente al desarrollo. Es probable que en Bosnia y Herzegovina el PMA pase directamente de una recuperación temprana a la retirada gradual, mientras que en Mozambique lo haga de la recuperación a un programa de desarrollo. En el cuadro 1 figuran los componentes esenciales que constituirían una estrategia de recuperación del PMA.
27. Durante la preparación de la estrategia de recuperación hay que tener en cuenta dos consideraciones importantes: la planificación de un programa de recuperación o desarrollo más exhaustivo, y la encaminada al cese o reducción de las iniciativas de socorro. Una estrategia de recuperación debería evaluar la probabilidad de que vuelva a estallar la violencia, la pérdida de apoyo internacional, las necesidades siempre nuevas de los grupos destinatarios, la idoneidad constante de la ayuda alimentaria y de las actividades en curso, y los riesgos. Los enfoques de intervención deberían llevar consigo mecanismos que permitieran reducir las operaciones y la infraestructura de las organizaciones asociadas al pasar del socorro a la recuperación. Análogamente, los donantes deberán tener cuidado de no dar lugar a intereses creados en materia de ayuda de socorro.



CUADRO 1 - ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN DEL PMA

Análisis de la situación - Las oficinas del PMA en los países habrán de ir adquiriendo conocimientos sobre:

El contexto político, económico, social, de seguridad y ambiental de la situación; las funciones y relaciones de género; y la estabilidad comercial

La función potencial de la ayuda alimentaria

Los grupos destinatarios y sus respectivas necesidades

Los asociados en la ejecución y sus ventajas comparativas

Los efectos a largo plazo de las estrategias de socorro a corto plazo

Los problemas demográficos, económicos y ambientales derivados de desplazamientos de población en gran escala

Evaluación de riesgos - Las oficinas del PMA en los países deberían evaluar:

La probabilidad de tropezar con obstáculos o contratiempos y la capacidad de los beneficiarios para recuperarse de las pérdidas

La situación en cuanto a seguridad y los posibles efectos de las intervenciones propuestas desde el punto de vista de las mujeres y los hombres beneficiarios y de los trabajadores encargados de la ayuda

Las intervenciones que puedan ayudar a superar las tensiones y facilitar la recuperación y la reconciliación

Respuesta del programa - Las oficinas del PMA en los países deberían determinar:

Las prioridades y los objetivos inmediatos y a largo plazo del programa

Cómo puede la ayuda alimentaria contribuir a alcanzar dichos objetivos

Actividades experimentales y en pequeña escala, que tengan en cuenta las necesidades y capacidades de las mujeres, fáciles de realizar y que puedan convertirse en intervenciones en mayor escala

Los asociados, y evaluar su capacidad

Los programas, desde los puntos de vista del género y de la creación de capacidad

Los mecanismos de financiación apropiados

Indicadores de los resultados - Las oficinas del PMA en los países deberían determinar cuáles son los elementos que podrían influir en los resultados de la estrategia, por ejemplo:

La capacidad de mujeres y hombres para determinar cuáles son sus necesidades y para satisfacerlas

La integración de las necesidades inmediatas y a largo plazo

La capacidad para hacer llegar alimentos a quienes los necesitan

La capacidad para sufragar los costos ordinarios

Los mecanismos de coordinación entre los organismos, las autoridades y las ONG

La participación de los beneficiarios y el reparto de los beneficios entre hombres y mujeres

La formulación de una estrategia viable de cese de la ayuda

Coordinación

28. En tiempos de conflicto, la necesidad de adoptar estrategias y enfoques comunes es especialmente importante. Sin embargo, no siempre es fácil lograr una coordinación que incluya los objetivos a largo plazo, debido al gran número de organismos humanitarios y de desarrollo que participan en algunas operaciones y a la falta de participantes en el desarrollo, en otras. El Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones (CCCPO) ha determinado la necesidad de ampliar el número de asociados participantes, incorporando, entre otros, a las instituciones de Bretton Woods, los donantes bilaterales y multilaterales y las ONG, así como a los organismos humanitarios y de desarrollo de las Naciones Unidas (ACC, 4/11/1997).

29. El PMA se ha comprometido a colaborar con otros asociados y apoya firmemente la coordinación tanto en el país como en el seno de la comunidad internacional. Por lo que se refiere a la recuperación y al desarrollo, el PMA tratará de mejorar la coordinación en cuanto a la planificación y la asignación de recursos apoyándose en los mecanismos interinstitucionales, tales como el Marco Estratégico Común de las Naciones Unidas y el



Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). En el gráfico 1 se expresa la relación entre la asistencia del PMA destinada a la recuperación y al desarrollo y otros procesos estratégicos de las Naciones Unidas.

30. La noción de un Marco Estratégico Común de las Naciones Unidas es un punto de partida útil para abordar los múltiples problemas y retos inherentes a un programa de recuperación, así como el vínculo entre el socorro y el desarrollo, y la fijación de prioridades en una fase temprana del proceso. En el mejor de los casos, un enfoque común también permitirá a los organismos multilaterales incorporar de manera más integrada y completa en sus actividades de recuperación el objetivo de la reconciliación.
31. El PMA participa, con sus aportaciones, en la elaboración y aplicación del Marco Estratégico Común de las Naciones Unidas. Durante la elaboración de una estrategia de recuperación, el PMA se cerciorará de que se establece un nexo entre las iniciativas de otras organizaciones y el apoyo que el PMA preste a la recuperación. Dicho tipo de coordinación fomentará una utilización más eficaz y eficiente de los recursos existentes y mejorará la colaboración entre las autoridades de los países destinatarios y los asociados. Además, el PMA participará intensamente en las consultas entre organismos con objeto de ampliar el alcance del procedimiento de llamamiento unificado.
32. En el caso de que no exista un Marco Estratégico Común de las Naciones Unidas, el PMA podrá contribuir a sentar la base para establecerlo elaborando por su parte una estrategia de recuperación. En la elaboración de su estrategia, el PMA aprovechará al máximo los mecanismos existentes y, entre otros, los sistemas de coordinadores humanitarios y residentes de las Naciones Unidas.
33. El PMA cooperará con otros organismos asociados de las Naciones Unidas (FAO, FIDA, OIT, UNICEF, PNUD, etc.) y con los donantes para establecer acuerdos de colaboración, en virtud de los cuales dichos organismos ayudarán al PMA a apoyar y ejecutar proyectos de ayuda alimentaria bien orientados y adecuados desde el punto de vista técnico. No obstante, el PMA no hará concesiones en cuanto al objetivo de satisfacer las necesidades alimentarias de las personas más pobres, que se estipula en su mandato, a fin de poder colaborar con los asociados disponibles en zonas que no estén expuestas a inseguridad alimentaria.



Diagrama 1
Elementos de la asistencia en el país



Selección

34. La utilización eficaz y eficiente de los recursos en situaciones prolongadas de urgencia y de recuperación está directamente relacionada con la selección. La dificultad reside en distinguir cuáles son las familias que salen adelante con muy poca, o prácticamente ninguna, asistencia sin pasar por alto a las más necesitadas. Para ello, habrá que hacer frente a los problemas de acceso, inseguridad e información poco fidedigna, así como a las limitaciones financieras y logísticas. Puede que el PMA no logre llegar a todas las personas que necesitan alimentos. Sin embargo, las oficinas en los países participarán en las evaluaciones de las necesidades con objeto de determinar cuáles son los grupos de población que necesitan asistencia alimentaria, durante cuánto tiempo, qué tipo de ayuda precisan, y cuántos alimentos, en cada caso. Con dicha información, los planificadores podrán establecer mejor cuándo conviene pasar de la distribución general de alimentos a la selectiva, si hay que reducir el tamaño de las raciones, o reorientar cada año la ayuda a los grupos más necesitados.

Las entrevistas mantenidas con mujeres y hombre refugiados procedentes de Mauritania, y las comunidades de Malí que los hospedaban, pusieron de relieve las diferencias entre las necesidades y preferencias de hombres y mujeres, así como entre aquellas de los refugiados y de los residentes. Entre las peticiones de las mujeres refugiadas destacaba el deseo de realizar actividades que las formasen en un oficio y les proporcionasen trabajo, tales como la fabricación de jabón o el comercio en pequeña escala. Por su parte, los hombres refugiados indicaron que lo más importante para ellos eran las actividades de apoyo a la agricultura y la cría de animales, así como las que generaban oportunidades de empleo. La población residente destacó la necesidad de crear bienes más duraderos, concretamente sistemas de riego e infraestructura comunitaria. Estas diferencias revelan que es preciso identificar a los grupos destinatarios, y realizar un análisis de los problemas y una evaluación de las necesidades, teniendo en cuenta el sexo de los beneficiarios, antes de decidir cuáles son las actividades que van a recibir apoyo mediante ayuda alimentaria. Estudio monográfico del PMA relativo a Malí, 1996

35. Interpretar correctamente las diferencias regionales y locales en cuanto a vulnerabilidad, con el fin de seleccionar a las comunidades y a los grupos vulnerables adecuados, es una tarea ardua pero imprescindible. El hecho de que haya diferencias claras entre los grupos de población -por lo que se refiere a los riesgos a los que se enfrentan, sus estrategias para



sobrevivir y sus necesidades relativas- resalta la importancia de adoptar métodos de selección que permitan distinguir entre zonas geográficas y, en ocasiones, familias concretas.

36. La experiencia del PMA en las situaciones de crisis ha puesto de manifiesto la eficacia de elaborar conjuntos mínimos de datos y un enfoque de selección en tres planos en el que no sólo se definan las zonas geográficas expuestas a inseguridad alimentaria, sino también las comunidades y las familias.
- a) **Plano regional:** Evaluaciones de la vulnerabilidad en curso, como la que llevan a cabo la FAO y el PMA sobre los cultivos, utilizando los datos secundarios disponibles, el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (ACV) del PMA, y las encuestas integradas sobre la economía alimentaria familiar, para determinar las zonas geográficas de vulnerabilidad, por ejemplo, en los distritos;
 - b) **Plano comunitario:** Técnicas de selección más localizadas, por ejemplo, la apreciación rural rápida (ARR) y la apreciación rural participativa (ARP), para averiguar cuáles son las comunidades vulnerables. Estas metodologías de evaluación sientan la base para determinar las aldeas en los distritos seleccionados, suministrar información detallada sobre la disponibilidad y el consumo de alimentos, las estrategias de supervivencia y las causas de la inseguridad alimentaria;
 - c) **Plano familiar:** Enfoques comunitarios, basados en las estructuras sociales existentes, para averiguar cuáles son las personas más vulnerables y ayudar en la distribución de alimentos. Las organizaciones de mujeres y los comités comunitarios de socorro son mecanismos eficaces para determinar cuáles son los hogares más vulnerables y las causas de la inseguridad alimentaria.
37. Incluso utilizando métodos y procedimientos de selección simplificados, es necesario mantener al personal al día y disponer de una gran parte de su tiempo para realizar esta tarea. Será preciso evaluar la eficacia y eficiencia de la selección en función de los costos a fin de determinar en qué medida hay que aplicar la selección en las diferentes etapas de cada una de las intervenciones de recuperación.

Creación de capacidad

38. El PMA reconoce que es necesario aumentar la capacidad local y utilizarla a todos los niveles: contrapartes del gobierno y de la autoridad nacional, ONG, comunidades beneficiarias y los propios beneficiarios. La creación de capacidad es un componente esencial de los programas de recuperación que permite al PMA reducir la vulnerabilidad, reforzar los mecanismos de supervivencia, y fomentar la función administrativa de las comunidades. Para ello hace falta tiempo, capacitación, recursos y un enfoque coordinado con visión de futuro. La creación de capacidad podría incorporarse al procedimiento de llamamiento unificado, y la evaluación de la capacidad debería complementar el examen de la vulnerabilidad.

Gobiernos y autoridades nacionales

39. A menudo uno de los principales problemas para concertar asociaciones viables con los gobiernos es su limitada capacidad financiera y técnica. Por lo tanto, para realizar actividades de recuperación suele ser necesario reforzar en cierta medida la capacidad del gobierno, a fin de ponerlo en condiciones de llevar a cabo actividades de desarrollo y recuperación en una fase más tardía.



40. Si la capacidad es insuficiente y los recursos escasos, por lo general tiene poco sentido crear departamentos gubernamentales de socorro paralelos para hacer frente a las emergencias. El PMA determinará cuál es la capacidad mínima necesaria para poder realizar las operaciones de ayuda alimentaria y satisfacer las necesidades, según sus posibilidades. Una estrategia de recuperación especificará el apoyo que es necesario prestar a las organizaciones asociadas.

Organizaciones no gubernamentales (ONG)

41. La transición del socorro a la recuperación a menudo conlleva un cambio de socios en la ejecución, por lo general de ONG internacionales a ONG locales. Para lograr la participación de las ONG son necesarios otros tipos de acuerdos, como, por ejemplo, acuerdos tripartitos de ejecución, o la colaboración con las estructuras comunitarias y la administración local. Se debería alentar a las ONG internacionales a establecer colaboraciones con organizaciones locales, con el objetivo de conseguir crear capacidad sobre una base más amplia. El PMA y las ONG internacionales deben prestar asistencia a las ONG locales para crear capacidad que apoye las actividades de ayuda alimentaria.

Los beneficiarios y su participación

42. Las limitaciones típicas de las situaciones de urgencia o de las sociedades que acaban de salir de una guerra -es decir, la ausencia de dirigentes políticos legítimos, administraciones gubernamentales eficaces e instituciones intermediarias- hacen del enfoque del PMA, caracterizado por centrarse en las personas, un método muy apropiado en las situaciones de recuperación. La participación de los beneficiarios es una condición indispensable para realizar, con éxito, las actividades de recuperación. Mediante los enfoques participativos, el PMA puede emprender actividades de desarrollo que permitan a la comunidad organizarse mejor para llevar adelante la recuperación económica, social y material.
43. Uno de los elementos clave en la transición de la asistencia de socorro a actividades más dirigidas al desarrollo consiste en hacer que sean los propios beneficiarios quienes determinen cuáles son sus necesidades básicas, entiendan cuáles son sus limitaciones para satisfacer dichas necesidades, y traten de buscar sus propias soluciones al problema. Los comités comunitarios que reciben el apoyo del PMA han puesto de manifiesto que tanto mujeres como hombres pueden participar en la distribución de alimentos y en la selección de las personas más vulnerables, incluso durante las intervenciones de socorro.
44. Según se vaya estabilizando la situación, los beneficiarios podrán participar más activamente en la organización, la gestión y demás cometidos, lo que fomentará un sentimiento de identificación con la actividad y con los bienes creados. Además, es de vital importancia que, en la medida de lo posible, las personas hagan alguna aportación a la actividad, por lo general con su trabajo. A medida que discurren las diferentes fases del proceso de recuperación, se va haciendo más patente la manera en que los beneficiarios pueden participar con aportaciones propias.



En el sector meridional de la Operación Supervivencia en el Sudán, la distribución de la ayuda alimentaria de socorro se realiza por conducto de los comités comunitarios de socorro, que están compuestos por siete mujeres y seis hombres. Además de mejorar la selección, los comités han ayudado a potenciar la función de la mujer en el proceso de adopción de decisiones dentro de la aldea. De las conclusiones preliminares se deduce que la participación de los beneficiarios, especialmente las mujeres, ha dado resultados positivos y recibe el apoyo de todas las partes interesadas, entre otros los jefes de aldea, quienes antes eran los únicos encargados y responsables de la distribución de los alimentos. Estudio monográfico- Actividades de rehabilitación del PMA en el Sudán, 1997.

45. Cabe añadir, además, que una intervención única es insuficiente para crear en las aldeas las estructuras que hagan posible administrar y reproducir las actividades y los bienes, y volver a repetir la experiencia. Si en el contexto de una operación de recuperación se aplican enfoques participativos, será preciso adoptar, al principio del proceso, un enfoque de desarrollo comunitario más integrado y con una perspectiva de planificación a más largo plazo.

Mecanismos de supervivencia y creación de capacidad

46. Para poder ayudar debidamente a las poblaciones afectadas por la crisis es de vital importancia saber cómo hacen frente a dicha situación esas personas. Las operaciones de socorro y recuperación mal concebidas pueden debilitar los mecanismos de supervivencia existentes. Es más, una mala comprensión de dichos mecanismos puede dar pie a una utilización inadecuada de la asistencia. El PMA y las demás organizaciones humanitarias y de desarrollo deben ser conscientes del potencial de las comunidades locales para hacer frente a la crisis. Una serie de estudios han demostrado que apoyando los mecanismos de supervivencia de las comunidades, a veces poco evidentes pero siempre eficaces, se consigue que la población se ayude a sí misma, y ese es uno de los medios más eficaces para superar el hambre.¹ La creación de capacidad y el apoyo a los mecanismos de supervivencia son dos elementos relacionados entre sí de gran importancia para toda estrategia de recuperación.

47. Las estrategias de recuperación pueden desempeñar una función esencial en cuanto a:
- a) aumentar y reforzar la capacidad local, haciendo que las comunidades participen en la definición de sus prioridades y se hagan cargo de actividades que generen beneficios a largo plazo;
 - b) restablecer las formas autóctonas de seguridad social y mecanismos de supervivencia, por ejemplo, en el caso de los hogares encabezados por mujeres, sin miembros suficientes que aporten ingresos, que necesitan apoyo especial (capital inicial y organización de grupos de autogestión).

Personal del PMA

48. La experiencia del PMA y de sus organismos asociados ha puesto de relieve la necesidad de introducir una planificación más orientada al desarrollo, en una fase temprana de la emergencia, a fin de poder elaborar un enfoque estratégico, coherente y dinámico, que se aplique a la programación para la recuperación. La mayoría de los organismos, incluido el PMA, todavía no movilizan la capacidad necesaria para realizar este tipo de planificación con suficiente prontitud. A menudo, las exigencias acuciantes inherentes a la gestión de las

¹ Lautze, Sue and Dr. John Hammock. *Coping with Crisis; Coping with Aid*. 1996.



situaciones de urgencia no permiten al personal distanciarse lo bastante para adoptar un enfoque estratégico a más largo plazo.

49. Una solución con miras al futuro podría ser que, apenas comenzada la emergencia, se destacase personal encargado de planificar la recuperación, que serían personas capaces de elaborar estrategias de recuperación, y programar y ejecutar más actividades orientadas al desarrollo según se presentara la ocasión. La cuestión es saber qué tipo de capacidad es necesaria para poder aprovechar tales oportunidades, y desarrollarla.
50. Puede que en la transición hacia la recuperación sea preciso adoptar algunas medidas como las que siguen: destacar, con carácter temporal y ya al comienzo de la emergencia, personal adicional con amplia experiencia; contratar a más personal local; incorporar gradualmente a personal de transición según se vaya yendo el personal para emergencias; y capacitar al personal existente a fin de que pueda realizar tareas de seguimiento y evaluación más orientadas al desarrollo. El personal de los programas de recuperación deberá ser capaz de trabajar tanto en situaciones de socorro como de desarrollo, y estar capacitado para realizar la transición del socorro a la recuperación.
51. El volumen de alimentos suministrado no deberá ser directamente proporcional a la dotación de personal, puesto que no existe una relación directa entre dicho volumen y el personal necesario para que se use con eficacia en diversas situaciones. Los enfoques centrados en el desarrollo, las evaluaciones rápidas intensivas y el seguimiento incrementan los costos de la operación. En ocasiones, esto se compensa con una reducción de los costos totales al pasar de la distribución general a un tipo de asistencia más selectiva. En otros casos, los costos dependen más de lo fácil que resulte llegar a la zona que del personal necesario.

Actividades orientadas a la recuperación

52. En el cuadro 2 se resumen las actividades que cuentan con mayores probabilidades de adaptarse a las situaciones de recuperación. Entre ellas cabe destacar las siguientes:
 - a) el empleo mediante actividades de alimentos por trabajo que beneficien directamente a las poblaciones seleccionadas y restablezcan la seguridad alimentaria;
 - b) apoyo para restablecer la capacidad de producción y aumentar la producción de alimentos en los hogares. Las actividades tendrán que estar encaminadas a reactivar los mecanismos de supervivencia, generar ingresos, y restablecer la capacidad de producción, gracias a la cual las familias consiguen tener acceso a medios básicos de producción;
 - c) programas nutricionales suplementarios;
 - d) apoyo a los mercados mediante la compra local de productos, la participación del sector privado en el transporte y la entrega de alimentos, los puntos de salida comerciales-sociales y las actividades comunitarias, tales como pequeñas empresas tanto para hombres como para mujeres;
 - e) ofrecer posibilidades de educación y capacitación profesional a la población;
 - f) mantener una capacidad de intervención en situaciones de urgencia para hacer frente a contratiempos;
 - g) actividades de mitigación de los efectos de las catástrofes, para reducir el impacto de las catástrofes naturales durante los períodos de conflicto.



CUADRO 2 - ACTIVIDADES DE AYUDA ALIMENTARIA PARA LA RECUPERACIÓN

Recuperación temprana		Recuperación tardía
Distribución selectiva de alimentos gratuitos	Distribución de alimentos gratuitos a grupos vulnerables seleccionados	Alimentación suplementaria
Alimentación suplementaria	Alimentación suplementaria	Actividades de reducción de riesgos y prevención de catástrofes
Actividades para asegurar las necesidades básicas: alimentos, cobijo, agua	Apoyo a las estrategias de supervivencia	Capacitación: alimentación en instituciones
	Actividades que necesitan pocos insumos y de bajo riesgo en apoyo de estrategias de supervivencia	Rehabilitación de escuelas
	ganadería/forraje, bancos de cereales/semillas, estanques	Alimentos por trabajo: agricultura, ganadería/pastos, agrosilvicultura, caminos
	Capacitación básica	Actividades agrícolas en apoyo de la seguridad alimentaria
	Apoyo a los mercados	Apoyo a los mercados

Hacer que la calidad del programa sea adecuada

53. Durante las situaciones de recuperación las oficinas en los países y sus asociados en la ejecución se enfrentan a un auténtico dilema al tener que reaccionar rápidamente ante las necesidades de los grupos seleccionados y garantizar, al mismo tiempo, la debida calidad técnica de las actividades del proyecto. Si no se comprueba que una actividad está bien concebida y que su realización es viable, no se pondrá suficiente cuidado al identificar a los participantes, al establecer la relación entre los alimentos distribuidos y las normas de trabajo, o al asegurar que el costo y el diseño de la actividad se ajustan a la situación local. Además, según va avanzando la recuperación, el PMA suele adoptar un papel cada vez más indirecto en la ejecución y delegar más en la contraparte local, cuya capacidad de ejecución puede variar enormemente.
54. Como parte de la estrategia de recuperación, la oficina en el país colaborará con los especialistas locales para modificar o elaborar normas concretas adaptadas a la situación, que hagan que las actividades correspondan a las necesidades específicas de los beneficiarios y faciliten el seguimiento. Dichas normas deberán ajustarse a la medida en que sean necesarias unas actividades que requieran pocos insumos y entrañen pocos riesgos, un diseño fácil y unas actividades en pequeña escala que se puedan realizar rápidamente. En circunstancias especiales, el PMA apoyará el mantenimiento de los bienes restablecidos o creados durante las fases iniciales del proceso de recuperación. Concretamente, la oficina en el país fomentará:
- a) la participación de la comunidad y de los asociados en la ejecución en un examen de viabilidad de los diseños de las actividades propuestas;
 - b) mecanismos rápidos y fáciles para evaluar la viabilidad y supervisar los avances de la actividad que recibe asistencia alimentaria;
 - c) mecanismos para recabar contribuciones de las comunidades y los asociados, en confirmación de sus compromisos;



- d) normas técnicas adecuadas, en colaboración con los especialistas locales y los organismos asociados;
- e) capacitación para notificar a los asociados directrices concretas sobre las normas técnicas adecuadas, en las que se haga especial hincapié en el diseño y los materiales necesarios para adaptarse a las diversas situaciones; y
- f) criterios para la selección de los asociados en la ejecución, y medios para evaluar su capacidad técnica.

Sostenibilidad

55. Habida cuenta de que la recuperación es una etapa intermedia durante la cual se satisfacen necesidades transitorias, será prácticamente imposible aplicar criterios de desarrollo normalizados para lograr la sostenibilidad. La sostenibilidad en el ámbito de la recuperación tiene que ver con tres aspectos principales:

- a) la importancia básica de restablecer la autosuficiencia de los grupos afectados, y ayudar a mujeres y hombres a reconstruir sus medios de subsistencia y hacerse más independientes y fuertes ante futuras crisis;
- b) la necesidad de prepararse para hacer frente a obstáculos y contratiempos en ciertas situaciones, con el fin de que los insumos necesarios para reducir los riesgos sean los mínimos; y
- c) el hecho de que el proceso para lograr la sostenibilidad en el ámbito de la recuperación es gradual. Las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad se incorporarán paulatinamente, y comprenderán aspectos sociales, económicos, técnicos y ambientales, según proceda. La sostenibilidad social es una de las preocupaciones básicas que más temprano aparecen en el proceso de transición, ya que es precisamente el fortalecimiento de las estructuras sociales lo que permitirá que las personas salgan de la crisis y la superen.

Seguimiento y evaluación

56. Según se vaya pasando de la fase crítica de emergencia al proceso de recuperación, el seguimiento y la evaluación se irán centrando en otros aspectos. La prioridad será establecer sistemas básicos de información que ayuden a mejorar la selección, y a determinar la idoneidad de las raciones durante el curso de una operación de recuperación.

57. Para entender las nuevas necesidades de los beneficiarios y saber cuándo se debe empezar a modificar la distribución de alimentos, deberá disponerse de abundante información que respalde la elaboración y aplicación de estrategias para reducir el volumen de alimentos entregados, y permita pasar de una distribución general de alimentos a otra selectiva. Para ello, es esencial establecer un punto de referencia y supervisar sistemáticamente el impacto de la ración de alimentos, así como cualesquiera cambios ocurridos en el estado nutricional de las poblaciones afectadas por la crisis.

58. Según se vaya adoptando la distribución selectiva durante la fase de transición y se vaya dedicando más atención a la creación de capacidad, las actividades productivas y el apoyo a las estrategias de supervivencia, los datos sobre los efectos nutricionales directos darán paso a información sobre las estrategias de supervivencia, los efectos de la asistencia sobre la seguridad alimentaria familiar y la constatación de que las personas que reciben raciones del PMA sean los beneficiarios previstos. Para ello es necesario tener información suficiente



sobre los mecanismos de supervivencia, el estado nutricional y el consumo de alimentos, los suministros locales de alimentos, y los mecanismos para la fijación de precios.

59. Durante la recuperación, es preciso supervisar de cerca las actividades para garantizar la calidad técnica, la utilidad de los bienes creados, y que sean los beneficiarios previstos quienes se benefician de los bienes en cuestión. La utilidad y las repercusiones de una intervención no dependen necesariamente de que una actividad se haya ultimado o no.
60. Sin embargo, en las situaciones de recuperación la supervisión es limitada debido a una serie de razones prácticas: la breve duración del proyecto, la falta de seguridad, el poco tiempo de aviso y las prioridades imprevistas. Esos factores repercuten en la calidad de la supervisión de una situación de recuperación y hacen preciso ajustar el diseño de los sistemas de seguimiento y evaluación. Como mínimo, el PMA debería ser capaz de responder a las siguientes preguntas: cuáles son los grupos que se están beneficiando de la asistencia alimentaria, cómo se benefician de ella, y qué diferencias han marcado los alimentos en la vida de las mujeres, niños y hombres beneficiarios.
61. Para responder a dichas cuestiones hace falta un control más a fondo durante la recuperación que durante la crisis aguda. A fin de reducir los costos, se hará todo lo posible por realizar actividades conjuntas de seguimiento y evaluación con otros organismos de las Naciones Unidas, donantes, y asociados en la ejecución; y por emplear fuentes secundarias de información cuando puedan resultar útiles. Sin embargo, la realidad sigue siendo que consideraciones de orden financiero y de seguridad pueden impedir que el seguimiento sea suficientemente exhaustivo.

FINANCIACIÓN PARA LA RECUPERACIÓN

62. Las actividades de recuperación suelen financiarse con cargo a las operaciones de urgencia (OU) y a las operaciones o proyectos para situaciones prolongadas de refugiados y personas desplazadas (OPR), lo que plantea ciertos inconvenientes:
 - a) la financiación a corto plazo - por lo general de 12 meses de duración, o menos, en cada caso- suele dar pie a proyectos de acción rápida cuyo alcance para lograr resultados a largo plazo, por ejemplo la posibilidad de crear capacidad, es limitado;
 - b) los arreglos presupuestarios de algunos donantes les obligan a financiar actividades tanto de socorro como de recuperación con cargo a los fondos destinados al socorro;
 - c) la falta de flexibilidad para aprovechar posibilidades de recuperación según vayan surgiendo; y
 - d) el hecho de que la financiación a corto plazo suponga una carga adicional para las organizaciones asociadas por lo que se refiere la redacción y presentación de propuestas.
63. Consciente de dichas limitaciones, la Junta Ejecutiva recomendó que se realizara un examen de los procedimientos, con objeto de simplificar las consecuencias financieras de las actividades de recuperación del PMA (tercer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva, 1996). Además, el año pasado, el Grupo de trabajo sobre conflictos, paz y cooperación para el desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) examinó, entre otras cosas, la necesidad de aplicar modalidades novedosas de asignación de recursos para la asistencia después del conflicto. También ha sido éste uno de los temas de preocupación del

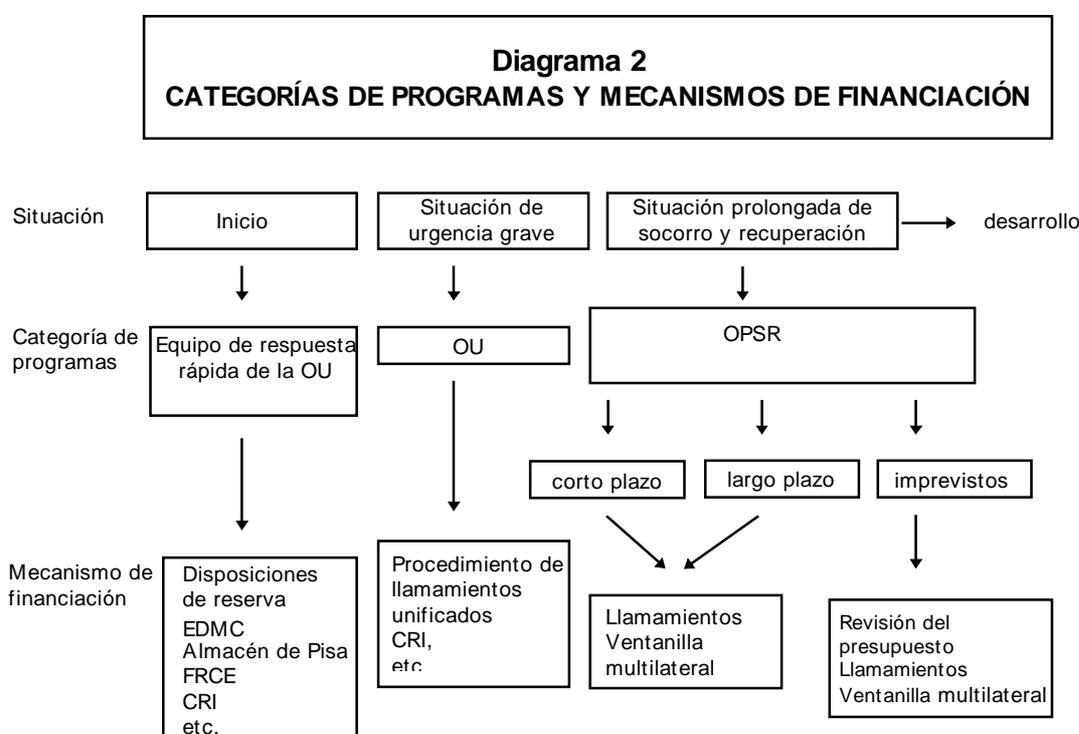


Secretario General de las Naciones Unidas durante su primer año de mandato, quien declaró que el procedimiento de llamamientos interinstitucionales unificados debía ampliarse a fin de que fuera posible idear un mecanismo transitorio que facilitara un proceso de recuperación más integrado y global. En su informe de julio de 1997, *“Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”*, el Secretario General afirma que “...Debido a que el objetivo de las actividades humanitarias siempre debe ser la búsqueda de soluciones duraderas, los llamamientos unificados incluirán llamamientos en favor de actividades de rehabilitación y reconstrucción, según corresponda, sobre la base de la información que aportará el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo...”.

64. El PMA necesita unos mecanismos de financiación que le permitan asegurar unos compromisos de financiación a largo plazo para la recuperación y programar de manera más concreta la asistencia en situaciones específicas. Por lo tanto, se propone que en lo sucesivo la categoría de programas correspondiente a operaciones de urgencia se utilice para atender solamente a las necesidades más apremiantes provocadas por situaciones de urgencia y que su duración no supere los dos años, salvo en circunstancias excepcionales. Durante la fase de urgencia la oficina en el país empezará a elaborar una perspectiva a más largo plazo, incluso si no se cuenta todavía con una estrategia de recuperación, para aprovechar las posibles oportunidades de recuperación.
65. La experiencia de las oficinas en los países ha puesto de manifiesto que, desde un punto de vista realista, a menudo se necesitan alrededor de seis meses para poner en marcha la operación, y otros seis meses para que se estabilice la situación, lo que coincide con los 12 meses que actualmente se asignan a la duración de la OU. Durante los seis meses siguientes, se formularía la estrategia de recuperación con objeto de empezar a aplicarla, a más tardar, al finalizar un plazo de dos años. Si las circunstancias lo permiten, el PMA tratará de reducir el período necesario para preparar y poner en marcha la estrategia de recuperación y acortar, de ese modo, el plazo de duración de la OU.
66. Tan pronto como fuera posible, la operación debería convertirse en una operación para situaciones prolongadas de socorro y de recuperación, con enfoques y actividades orientados a la recuperación cuando se diera tal posibilidad. De esa manera, es muy probable que una operación terminara comprendiendo una mezcla de actividades de socorro y recuperación. Al introducir desde el principio enfoques orientados al futuro, el PMA podría satisfacer, simultáneamente, tanto las necesidades inherentes a una situación concreta de socorro como las que se presentasen durante la recuperación.
67. La estrategia de recuperación se prepararía dentro del plazo de 18 meses de duración de la OU, e incorporaría las actividades del programa previstas y una propuesta de financiación que comprendería fondos suficientes para artículos no alimentarios. Tanto la estrategia como las actividades del programa conexas y la financiación propuesta abarcarían un período de tres años, y se expondrían en un documento que se presentaría a la Junta Ejecutiva para su aprobación. El programa de recuperación daría comienzo inmediatamente después de que terminara la OU en curso. La financiación se facilitaría con cargo a una OPR revisada.
68. Se propone que la actual categoría de programas conocida como OPR pase a denominarse OPSR (operación para situaciones prolongadas de socorro y recuperación) y se convierta en la categoría de programas que el PMA utilizaría habitualmente para atender a las necesidades derivadas de esas situaciones. La OPSR sería el mecanismo mediante el cual se movilizarían fondos para sufragar las actividades del programa de socorro y recuperación, según se describieran en la estrategia de recuperación. La oficina en el país se encargaría de examinar y ajustar periódicamente las actividades del programa para reflejar



las necesidades y prioridades del momento. El Director en el país tendría las facultades necesarias para transferir recursos de una actividad o zona a otra, conforme a lo especificado en la estrategia de recuperación y en el programa de actividades. Se establecería un mecanismo para imprevistos, con el fin de hacer frente a los posibles obstáculos y contratiempos, así como a las nuevas situaciones de urgencia o catástrofes que pudieran presentarse, que se financiaría mediante una revisión presupuestaria utilizando el mismo nivel de delegación de facultades que se aplica a los programas en los países y a los proyectos de desarrollo. En el caso de que volviera a declararse una situación de urgencia grave en gran escala, y no bastase con reasignar recursos dentro de los fondos del programa o los reservados para imprevistos, el Director en el país trataría de recabar recursos de socorro adicionales mediante el mecanismo de la OU. En el diagrama 2 se presentan las modificaciones mencionadas.



69. La estrategia de recuperación de tres años de duración permitirá al PMA, los asociados y los donantes establecer una base sobre la que realizar asignaciones dirigidas a una estrategia para situaciones prolongadas de socorro y recuperación en función de las exigencias de sus respectivos mecanismos de financiación. Los donantes podrán seguir financiando sus asignaciones para la estrategia de recuperación con arreglo a las exigencias de sus respectivos mecanismos de financiación.
70. El suministro de los necesarios artículos no alimentarios, con inclusión del apoyo técnico, es una de las principales preocupaciones del PMA en la transición de las actividades de socorro a las de recuperación. Durante el examen de las políticas de recursos y financiación a largo plazo (previsto provisionalmente para el período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva de 1998) se debatirán las diversas posibilidades de financiación, si bien dichos artículos deberían financiarse con cargo a los costos de apoyo directo. No



obstante, *en circunstancias excepcionales*, se podrá optar por la monetización y, conforme a la política sobre monetización del PMA (1997), en el caso de las situaciones de recuperación se aplicará cierto grado de flexibilidad, dado su carácter transitorio y su complejidad. Por ejemplo, cabría optar por la monetización por razones de seguridad, o bien cuando el objetivo sea restablecer las estructuras de mercado.

OTROS ASUNTOS

Desactivación de minas

71. El PMA seguirá prestando especial atención a las personas cuyas vidas han sido destrozadas por las minas, y que se enfrentan a la colosal tarea de tratar de sobrevivir en zonas infestadas de minas. El PMA participará en los debates interinstitucionales sobre desactivación de minas que estén directamente relacionados con el ámbito de su mandato y de sus operaciones. Asimismo, respaldará al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en virtud del apartado de su mandato que se refiere a la colaboración, y ayudará a determinar qué insumos se necesitan para llevar a cabo la remoción de minas en situaciones de urgencia y operaciones humanitarias, desde el punto de vista del transporte de alimentos, el almacenamiento y la distribución. El PMA colaborará también con el PNUD y ONG, tales como Halo Trust, MAG y COFRAS, en aspectos concretos relacionados con la creación de capacidad local, la sensibilización de la comunidad, y el apoyo a las comunidades afectadas para que puedan salir adelante.
72. La participación del PMA en las actividades de desactivación de minas se limitará a lo siguiente:
- a) ayudar en la remoción de minas cuando, debido a la presencia de éstas, sea imposible hacer llegar los alimentos a los beneficiarios seleccionados, y no se disponga de otras fuentes de financiación;
 - b) ayudar a las comunidades directamente amenazadas por la presencia de minas a manifestar cuáles son sus necesidades y preocupaciones a ese respecto e interceder por ellas, siempre que se trate de situaciones que afecten a la operación alimentaria;
 - c) utilizar los alimentos como apoyo a actividades comunitarias directamente relacionadas con los programas de desactivación de minas, y en aquellos casos en los que la ayuda alimentaria sea un recurso de intervención adecuado, por ejemplo, en el restablecimiento de terrenos agrícolas en las zonas limpias de minas.

Desmovilización

73. Los programas de desmovilización y reintegración son operaciones complejas que el PMA solamente apoyará en el contexto de procesos nacionales de reconciliación, y que ejecutará como parte de la estrategia del sistema de las Naciones Unidas. En el ámbito de una estrategia de las Naciones Unidas, se deberá realizar un análisis pormenorizado para asegurar que la ayuda alimentaria constituye un insumo adecuado y contribuirá a la reintegración a largo plazo de los ex combatientes y sus familias. La ayuda alimentaria se suministrará como uno de los recursos complementarios. En el contexto de los programas de desmovilización y reintegración, el PMA:
- a) no estorbará la satisfacción de las necesidades de supervivencia de las poblaciones vulnerables ni entorpecerá los esfuerzos humanitarios de urgencia;



- b) participará en procesos de paz coordinados y dignos de crédito que incorporen componentes de desmovilización, reasentamiento, reinserción y recuperación;
 - c) hará lo posible por facilitar apoyo a más largo plazo, que se prolongue hasta después del conflicto, para ayudar a reinsertar a los ex combatientes. La asistencia del PMA es especialmente apta para programas de reinserción cuyo objetivo sea atender a las necesidades de consumo de alimentos de los ex soldados recientemente reinsertados y sus familiares.
74. No se beneficiará de la asistencia del PMA el personal armado, en ninguna de las fases de desmovilización o reintegración. Sin embargo, el PMA podrá prestar asistencia a programas de intercambio de armas, en aquellos casos concretos en los cuales los alimentos resulten ser un elemento idóneo para utilizar en un programa integrado de desmovilización.

Medio ambiente

75. Los programas de socorro pueden influir a corto y largo plazo en el medio ambiente si la programación no lleva consigo medidas para prevenir y mitigar los posibles efectos en esa esfera. Prueba de ello son los casos de Rwanda, Liberia, Tanzania y Kenya, donde el impacto ambiental producido por los refugiados, las personas desplazadas y las afectadas por las crisis, cuya supervivencia depende de los recursos naturales, puede tener repercusiones negativas sobre todos los interesados, incluidas las poblaciones huésped. Los países y comunidades huéspedes son ahora más conscientes de las posibles pérdidas económicas debidas a los daños ambientales causados por situaciones de crisis, y están pidiendo cada vez más ayuda para rehabilitar las zonas amenazadas.
76. Resulta más rentable tratar de paliar los efectos negativos sobre el medio ambiente al principio de las operaciones de socorro y recuperación que recurrir a intervenciones para reducir el daño ocasionado. El PMA concebirá intervenciones de recuperación, que incorporen actividades de gestión comunitaria de los recursos naturales, como mecanismos para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas afectadas por la inseguridad alimentaria y abordar, a la vez, el problema de la degradación ambiental. El Programa también seguirá tratando de facilitar cereales elaborados y demás productos que requieran menos preparación.

La afluencia de refugiados se deja notar en los mercados locales. Aunque puede que una parte de la población local salga beneficiada, los más desfavorecidos suelen ser los más perjudicados, debido a que la demanda de los refugiados hace subir el precio del combustible. La despoblación forestal, la degradación de tierras, y el agotamiento de los recursos hídricos traen consigo una serie de consecuencias económicas para la población local. Directrices ambientales de la OACNUR, 1996.

77. La estrategia de recuperación tendrá en cuenta las preocupaciones ambientales como sigue:
- a) examinando los aspectos que puedan determinar el ahorro de energía al evaluar la composición de la ración de alimentos, por ejemplo, el tiempo de cocción de los productos suministrados;
 - b) colaborando con otros organismos para aplicar una serie de principios ambientales básicos antes de decidir dónde emplazar los campamentos de refugiados y PDI;



- c) tomando en consideración los posibles efectos ambientales al determinar las actividades sectoriales;
- d) apoyando la rehabilitación ambiental, cuando sea necesario.

RECOMENDACIONES

78. Por lo tanto, se recomienda lo siguiente:

- a) La categoría de programas correspondiente a operaciones de urgencia se utilizará para cubrir solamente las necesidades más apremiantes provocadas por situaciones de urgencia graves, y únicamente en circunstancias excepcionales tendrá una duración superior a dos años. Se trazará una estrategia de recuperación dentro del plazo de 18 meses de duración de la OU. Si se presenta la ocasión, sea cuando fuere, el PMA empezará a introducir enfoques y actividades de recuperación, incluso antes de que se haya formulado una estrategia de recuperación.
- b) El apoyo que el PMA preste durante situaciones prolongadas de socorro y recuperación de la crisis se guiará por lo establecido en la estrategia de recuperación, la cual sentará las bases para actuar en dicho tipo de situaciones, determinará la función de la ayuda alimentaria y su justificación, así como las zonas y los grupos seleccionados, y especificará las modalidades de asistencia.

79. En la estrategia de recuperación se propondrán actividades para el programa y se formulará también una propuesta de financiación, que comprenderá fondos suficientes para artículos no alimentarios y para la preparación de la estrategia de recuperación. Ésta abarcará un período de tres años y se presentará a la Junta Ejecutiva para su aprobación. Las actividades darán comienzo inmediatamente después de que termine la OU en curso y la disponibilidad de recursos.

80. Se propone que la actual categoría de programas conocida como OPR pase a denominarse OPSR (operación para situaciones prolongadas de socorro y recuperación) y se convierta en la categoría de programas que el PMA utilice para atender a las necesidades derivadas de esas situaciones. La OPSR será el mecanismo mediante el cual se financiarán las actividades programáticas de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación, elaboradas en la estrategia de recuperación.

81. La OPSR incorporará un mecanismo para imprevistos con el fin de hacer frente a los posibles obstáculos y contratiempos, y a nuevas situaciones de urgencia o catástrofes que puedan presentarse. Dicho mecanismo se financiará mediante una revisión presupuestaria utilizando el mismo nivel de delegación de facultades que se aplica a los programas en los países y a los proyectos de desarrollo.

82. El PMA trabajará en consulta con sus asociados y, por conducto de los mecanismos interinstitucionales, dará su respaldo y participación a la formulación y aplicación del Marco Estratégico Común de las Naciones Unidas, en los casos en que se haya formulado un Marco Estratégico; apoyará el proceso del UNDAF y participará activamente en las consultas entre organismos con objeto de ampliar el alcance del procedimiento de llamamiento unificado. La estrategia de recuperación del PMA estará relacionada con dichos procesos en la medida de lo posible. Además, las oficinas en los países participarán, junto con sus asociados, en las evaluaciones de las necesidades con objeto de determinar cuáles son los grupos de población que necesitan asistencia alimentaria, durante cuánto tiempo, qué tipo de ayuda precisan, y cuántos alimentos, en cada caso.



83. La participación del PMA en las actividades de desactivación de minas se limitará a lo siguiente: ayudar en la remoción de minas cuando las operaciones de alimentación humanitaria resulten entorpecidas debido a la presencia de éstas y sea imposible hacer llegar los alimentos a los beneficiarios seleccionados, y además no se disponga de otras fuentes de financiación; y utilizar los alimentos como apoyo a actividades comunitarias directamente relacionadas con los programas de desactivación de minas, y en aquellos casos en los que la ayuda alimentaria sea un recurso de intervención adecuado.
84. Los procesos de desmovilización en los países que salen de un conflicto se concebirán y aplicarán como parte de la estrategia del sistema de las Naciones Unidas. No se beneficiará de la asistencia del PMA el personal armado, en ninguna de las fases de desmovilización o reintegración. El PMA podrá prestar asistencia a programas de intercambio de armas, en aquellos casos concretos en los cuales los alimentos resulten ser un elemento idóneo para utilizar en un programa integrado de desmovilización.
85. Una vez que la Junta Ejecutiva haya aprobado las presentes recomendaciones, se empezarán a elaborar directrices operacionales para programar y aplicar una estrategia de recuperación y una intervención programática.

