

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 15-17 de mayo de 2002**

## INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del  
programa

*Para examen*

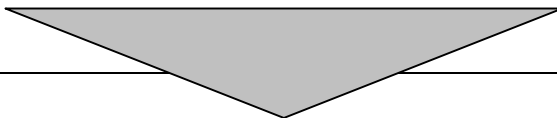


Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/2002/3/1**  
21 marzo 2002  
ORIGINAL: INGLÉS

## INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL PMA EN ANGOLA

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 Seguimiento y Evaluación (OEDE):                      Sr. K. Tuinenburg                      tel.: 066513-2252

Oficial Principal de Evaluación, OEDE:                      Sr. J. Lefevre                      tel.: 066513-2358

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

En septiembre de 2001, durante la visita de la misión de evaluación, la cartera de proyectos en Angola comprendía cuatro operaciones principales:

Tipo	Título	Costo (dólares EE UU)
OPSR 6159.01	Ayuda a las personas afectadas por la guerra	167.671.644
OE 5857.02	Servicio de transporte aéreo de pasajeros	6.333.916
OE 5970.02	Transporte aéreo de artículos no alimentarios	3.672.746
Proyectos de acción rápida 6020.00	Asistencia alimentaria para el programa comunitario para lactantes	5.372.270
Había dos operaciones especiales (OE) autorizadas para las cuales se procuraba financiación:		
OE 5887.02	Remoción de minas a favor del reasentamiento	1.792.067
OE 10027.00	Comunicaciones integradas de voz y datos	883.000

La OPSR 6159.00 inicial que comprendía el período de enero a diciembre se amplió a marzo de 2001. Era fundamentalmente una operación de urgencia: las actividades de recuperación no formaban parte de la estrategia de la OPSR debido a la gran inseguridad e incertidumbre reinantes. La OPSR 6159.01 en curso introduce en la estrategia de la OPSR un concepto de recuperación. El PMA ha logrado elaborar una estrategia de recuperación, pese a que ni el Gobierno ni el sistema de las Naciones Unidas ha definido un marco de recuperación bajo el cual el PMA pudiera trabajar.

La OPSR 6159.01 logró su meta principal de salvar las vidas de personas en peligro de inanición, aportando un flujo continuo y regular de alimentos a las PDI recién llegadas y reasentadas, que de otro modo no hubieran tenido acceso a ayuda alimentaria. Dados los problemas de seguridad y de estructura logística, las dos operaciones especiales desempeñaron un papel decisivo en la entrega de asistencia humanitaria en lugares de difícil acceso, y fueron cruciales para cumplir los objetivos de la OPSR y de los organismos humanitarios.

La estrategia de recuperación sólo abordó parcialmente su meta de promover el regreso y la autosuficiencia de las personas, dado que el reasentamiento sólo era posible en una escala limitada en ciertas zonas. Los sucesos posteriores no corroboraron la premisa de que la guerra civil fuera a disminuir, dado que se caracterizaron por una inestabilidad e inseguridad crecientes.

Para la siguiente etapa de la OPSR quedan tres retos importantes:

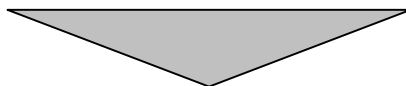
- **Determinar los objetivos del PMA y articular como corresponde las directrices de ejecución de programas.** Aunque habría que darle mayor importancia a las



actividades de recuperación siempre que sea posible, habría que suspender el uso de porcentajes a modo de indicadores de éxito.

- **Articular una estrategia de recuperación flexible y basada en el terreno** con componentes que la identifiquen, tales como alimentos para la creación de activos (ACA), alimentos para la creación de infraestructura (ACI), alimentos para la formación técnica (AFT), alimentos para la capacitación (APC) y alimentos para la educación (APE) para todas las actividades de alimentos por trabajo (APT). La estrategia debería hacer hincapié en los enfoques participativos y la movilización de comunidades y destacar la autosuficiencia lograda a raíz de las actividades de APT orientadas a la recuperación.
- **Elaborar enfoques flexibles para cada provincia** que tengan en cuenta el rápido crecimiento del componente de recuperación, cuando lo permita la situación militar y de seguridad. Si empeora aun más la situación de seguridad y se dificulta la ejecución de los programas de reasentamiento y las actividades de recuperación, habría que volver a centrarse en las actividades para salvar vidas.

## Proyecto de decisión



La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.2/2002/3/1), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.2/2002/INF/6) e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones formuladas durante el debate.



## ÁMBITO Y MÉTODO DE LA EVALUACIÓN

1. La evaluación tuvo como objetivo evaluar la pertinencia, idoneidad, puntualidad, eficiencia y eficacia de la asistencia que el PMA presta en Angola. Procuró proporcionar información y recomendaciones para la formulación de la siguiente fase de la OPSR, para comprender mejor la utilidad de la categoría de la OPSR y rendir cuentas a la Junta Ejecutiva.
2. Un equipo de evaluación compuesto de cinco personas<sup>1</sup> visitó Angola del 20 de septiembre al 11 de octubre de 2001. Gran parte del tiempo que estuvieron sobre el terreno lo dedicaron a entrevistarse con los beneficiarios —tanto en grupos como individualmente— para obtener información directa de las personas que recibían ayuda alimentaria. Entre los métodos utilizados se encuentran:
  - prueba documental;
  - presentación de informes interna;
  - estudios sobre nutrición y morbilidad realizados por los organismos asociados en la ejecución;
  - estudios sintéticos;
  - datos de observación sobre las actividades y condiciones de vida en las provincias de Huila, Malanje, Bie y Benguela; y
  - un cuestionario para donantes y entrevistas con los interesados primarios y secundarios.
3. La misión efectuó gran cantidad de entrevistas al personal del PMA, funcionarios oficiales de contraparte, organizaciones asociadas y donantes. Al final de la misión se celebraron en Luanda dos breves talleres, uno de ellos dedicado al análisis de los puntos positivos y las insuficiencias, las oportunidades y las dificultades. Dichos talleres contaron con la participación del personal del PMA y los directores de base, y el objetivo fue intercambiar información acerca de los resultados de la misión y examinar las recomendaciones consiguientes.

## CONTEXTO DE LA ASISTENCIA DEL PMA A ANGOLA

4. Desde su independencia en 1975, Angola ha pasado por períodos de inseguridad social y guerra y períodos de una relativa, aunque precaria, paz. El PMA ha venido prestando ayuda alimentaria al país desde hace mucho tiempo; solamente en el último decenio aportó casi un millón de toneladas de alimentos por un valor total de 700 millones de dólares EE UU. Entre 1993 y 1995, en plena guerra, el PMA aportó ayuda alimentaria a dos millones de angoleños afectados por el conflicto. Actualmente, se brinda asistencia en un contexto distinto al de la situación de 10 años atrás. Después de un paréntesis de tres años, durante el cual el Gobierno de Angola y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) se propusieron cumplir el Acuerdo de Paz de Lusaka de 1996, en 1998 volvieron

<sup>1</sup> La misión estaba formada por un economista como jefe de equipo (consultor), un economista social (consultor), un oficial superior de evaluación del PMA, un agrónomo (consultor) y un especialista en logística (consultor local).



a estallar los enfrentamientos. En esta última guerra, la UNITA ha cambiado su estrategia a actividades de guerrillas. La seguridad en Angola es siempre relativa; la larga lista de incidentes de seguridad y los perímetros de seguridad cada vez más restringidos ilustran esta situación. Los nuevos enfrentamientos han producido nuevos desplazamientos de la población en gran escala. La población ha recibido importante ayuda del PMA, que proveerá de asistencia alimentaria selectiva a una cantidad estimada de 1.040.000 de PDI recién llegados y repatriados durante 15 meses, de abril de 2001 a junio de 2002. La ayuda alimentaria se estima en 229.652 toneladas.

5. Por razones de seguridad y debido a las disposiciones de seguridad de la Naciones Unidas, el acceso por carretera es muy limitado. Las zonas de acceso son básicamente las principales ciudades, pueblos y centros locales, en cuyo alrededor se ha congregado la población, permaneciendo dentro de perímetros de seguridad establecidos. La mayoría de los viajes y el transporte deben realizarse por aire.

---

## ESTRATEGIA Y CONCEPCIÓN DE LA OPSR

6. La estrategia de la OPSR se articuló por medio de:
  - la distribución general de alimentos a PDI que llegaron después de octubre de 2000 y a personas repatriadas;
  - en centros de alimentación, se proporcionó alimentación complementaria conforme a los planes de protección social y alimentación terapéutica para las personas y familias malnutridas, y en comedores comunitarios para niños menores de 5 años en riesgo de malnutrición; y
  - actividades de APT autoselectivas en regiones con un alto riesgo de malnutrición.
7. A diferencia del programa anterior, que fue una operación de socorro sin una estrategia de recuperación bien elaborada, la OPSR 6159.01 se basa en una estrategia de recuperación de dos vías que consta de programas de protección social y actividades de APT. Se asignó un 40% de los recursos a la distribución general de alimentos, un 30% para las redes de protección social y un 30% para las actividades de APT. Sin embargo, las premisas fueron demasiado optimistas, y el porcentaje de APT logrado con relación a los beneficiarios directos sólo fue de un 6,4% a partir de septiembre de 2001. Al no haber una estrategia de recuperación nacional, la capacidad del PMA de establecer una estrategia es digna de elogio.
8. La misión consideró que los asociados en la ejecución y el personal de campo del PMA habían estado confundiendo las tres categorías, y que la utilización de la red de protección nutricional era cuestionable. La estrategia de recuperación parecía estar centrada en actividades de APT como si fueran un fin en sí mismo, en vez de la autosuficiencia que buscaba promover. La categoría de PDI posterior a octubre de 2000 sirvió de límite, pero estaba basada en factores cronológicos que buscaban reflejar la vulnerabilidad, en lugar de la vulnerabilidad o los factores nutricionales. La misión opinó que esto no siempre reflejaba la vulnerabilidad real, dado que algunas de las PDI llegadas antes también necesitaban asistencia.



9. La misión se encontró con proyectos presentados para las actividades de APT de recuperación que claramente no habían sido definidos mediante técnicas participativas; ejemplo de ello es la reforestación. La oficina en el país está elaborando directrices para las actividades de APT. Habría que hacer hincapié en determinadas actividades, tales como el desarrollo de aptitudes que estimulen la participación de la mujer, en lugar de actividades de uso intensivo de mano de obra, como por ejemplo la reparación de caminos y el desbroce de tierras. Por ejemplo, esto podría aplicarse a enseñar a las mujeres a fabricar y emplear hornos mejorados que ahorran un 50% más de combustible que los hogares de leña.
10. La transición deseada hacia actividades de recuperación aun no ha sido correspondida con un aumento en la cantidad de personal formado y con experiencia para elaborar y llevar a cabo la OPSR, como está previsto en las directrices para la elaboración de OPSR. Las actividades de recuperación son más difíciles y llevan más tiempo que las de distribución de alimentos y, al mismo tiempo, exigen una mayor gestión y supervisión por tonelada distribuida.
11. La misión opinó que una estrategia general del tipo OPSR es adecuada para Angola, pero que cada provincia exige un enfoque un poco distinto. La elaboración de estrategias parciales para las provincias podrían mejorar la cohesión y la coordinación.

#### Recomendaciones:

Habría que examinar las categorías que se utilizan para los beneficiarios del PMA en la OPSR, eligiendo para ello necesidades de emergencia que substituyan a los productos que no se pueden conseguir o la seguridad alimentaria basada en los indicadores del VAM.

La próxima OPSR debería elaborarse utilizando un análisis de marco lógico e incluir indicadores para medir sus logros.

La estrategia de recuperación debería estar centrada en la formación técnica y la creación de activos para las comunidades de PDI. Al emplear unas siglas de identificación que se relacionan con los logros —ACA: activos, AFT: formación técnica, ACI: infraestructura y APE: educación— posiblemente mejorarán las tareas de seguimiento y la presentación de informes.

El personal del PMA, los asociados en la ejecución y los funcionarios oficiales de contraparte deberían recibir formación en técnicas de evaluación rural rápida y evaluación rural participativa.

Para lograr una mejor integración y coordinación de la intervención humanitaria, habría que elaborar, junto con el Gobierno y los asociados en la ejecución, estrategias específicas para las provincias y directrices de ejecución.

12. El período que abarca la OPSR es muy importante. La OPSR en curso tiene una duración de 15 meses, tres más que lo permitido para una OU. La misión juzgó que el tiempo era demasiado breve: el plazo para presentar la siguiente fase es de nueve meses, lo que significa que después de sólo nueve meses de aplicación de la fase actual, la oficina en el país debe prepararse para la siguiente fase. Es importante que la duración de la OPSR coincida con el procedimiento de llamamiento unificado y la armonización planificada de las actividades y programas de los organismos de las Naciones Unidas. Los ciclos de financiación de los donantes, si bien son distintos, son importantes criterios para la planificación de los recursos.



**Recomendación:**

La próxima OPSR debería abarcar un plazo de 30 meses, desde el 1° de julio de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2004.

**LOGROS Y RESULTADOS**

13. La OPSR 6159.01 logró su objetivo primario de salvar las vidas de personas en peligro de inanición, aportando un flujo continuo y regular de alimentos a las PDI recién llegadas y a las personas reasentadas. Esta actividad se llevó a cabo en el país por medio de una red de oficinas del PMA sobre el terreno que abarcaba todas las provincias mediante un complejo sistema de logística para la entrega de alimentos.
14. Por medio de la OPSR, actualmente se brinda ayuda alimentaria a casi 800.000 PDI. Esta cifra es menor que la estimada de 1.040.000, sobre todo debido a las limitaciones en materia de logística y seguridad, y a la precaución con respecto al registro, la reinscripción y la verificación de los beneficiarios.
15. Las dos operaciones especiales, el transporte aéreo de artículos no alimentarios y el servicio de transporte aéreo de pasajeros, fueron elementos cruciales para el éxito de la intervención humanitaria en Angola. El personal del PMA y de los organismos humanitarios utiliza mucho el servicio.
16. En muchos casos, las actividades de recuperación han sido obstaculizadas por la llegada tardía de semillas y herramientas, lo que hace que se pierdan oportunidades en la explotación agrícola y en la ampliación de la distribución general de alimentos. El PMA emplea un enfoque sensato: limitar el período de distribución general de alimentos en vista de otras evaluaciones de vulnerabilidad que permiten adoptar decisiones según se necesite más asistencia debido a las malas cosechas. La misión opinó que en algunos casos podría haberse reducido el período de distribución general de alimentos.

**Recomendación:**

La distribución general de alimentos debería durar hasta la primera cosecha, a menos que el período de llegada o de reasentamiento no sea adecuado, en cuyo caso la distribución debe ampliarse a la segunda cosecha. La continuación de la distribución general de alimentos debería hacerse como caso excepcional y debería ser el resultado de una evaluación participativa rápida de necesidades en la comunidad. Cuando los beneficiarios no puedan satisfacer sus necesidades alimentarias, habría que cubrirlas mediante planes de APT y ACA.

17. Si bien el proyecto de acción rápida ha dado oportunidades de educación preescolar a los niños pobres, el Ministerio de Educación debería esforzarse para que los niños reciban algo más que alimentos gratis y supervisión. Muchos de los centros de educación preescolar visitados por la misión no proporcionaban programas de educación o de salud como se había previsto en un principio. El proyecto de acción rápida podría integrarse en la OPSR conforme a un componente de APE.
18. La OE propuesta para la remoción de minas responde a una verdadera necesidad en Angola: la presencia de minas terrestre es un gran obstáculo para la expansión de las actividades agrícolas y el reasentamiento de la población. Sin embargo, varias ONG especializadas, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones donantes ya están trabajando en la remoción de minas, por lo que la misión no ve la necesidad de incluir esta actividad en la cartera de proyectos del PMA. No obstante, el PMA debería trabajar en la





identificación de prioridades con respecto a la remoción de minas, especialmente en las zonas de reasentamiento.

19. El proyecto de comunicaciones integradas de voz y datos sigue siendo una importante necesidad para los organismos donantes. Habría que intensificar los esfuerzos para conseguir financiación para dicha OE.

---

## EJECUCIÓN Y GESTIÓN

### Dotación de recursos

20. En septiembre de 2001, seis meses después de comenzada la operación de 15 meses, sólo se habían comprometido 52 millones de dólares EE UU, es decir un 32% de los recursos necesarios para la OPSR 6159.01. Sin embargo, existen varias contribuciones pendientes, por lo que se espera que la dotación de recursos sea considerablemente mayor antes de que termine el período de ejecución de la OPSR. La OPSR anterior obtuvo casi un 70% de los recursos necesarios.
21. La categoría de la OPSR no es necesariamente una ventanilla de financiación eficaz para Angola, en la que la viabilidad de emprender actividades de recuperación está sujeta a diversas opiniones entre los donantes. Algunos se concentran exclusivamente en la urgencia; otros en el desarrollo. Por lo tanto, la OPSR es eficaz como mecanismo de financiación, sobre todo para los donantes que financian las actividades de recuperación como parte de su presupuesto. No todos los donantes entrevistados comprendieron enteramente las ventajas de una OPSR sobre una operación de urgencia. No hubo consenso entre los donantes en cuanto a una estrategia común de socorro y recuperación.
22. La OE para los servicios de transporte contó con una buena financiación. Sin embargo, durante la visita de la misión, el proyecto de remoción de minas y las operaciones de comunicaciones integradas de voz y datos aún no habían conseguido la financiación de los donantes.

### Recomendación:

El PMA debería organizar un seminario con la participación de donantes y El Gobierno, para preparar la siguiente OPSR, tener una idea precisa acerca de la capacidad de financiación y flexibilidad de la OPSR y fomentar el consenso entre los donantes y su compromiso en lo que respecta a las actividades futuras en Angola.

### Idoneidad de las raciones de alimentos

23. Los beneficiarios entrevistados opinaron que las raciones de alimentos eran adecuadas siempre y cuando se distribuyeran en su totalidad. Hubo algunas quejas en cuanto a que ciertas variedades de frijoles llevaban demasiado tiempo de cocción, gastándose así más leña. El maíz es el alimento básico de Angola y, en general, la canasta de alimentos mensual que aporta el PMA es adecuada. Los beneficiarios consideraron que las raciones recibidas por las actividades de APT correspondían al trabajo realizado, aunque hay preferencias regionales en cuanto a la dieta, tales como la mandioca en el norte del país. Dichas preferencias se ven reflejadas en la compra en el lugar de, por ejemplo, mandioca, cierta cantidad de maíz, pescado, sal y sorgo. En general, la misión consideró que el PMA respondía bien a los indicadores nutricionales y que adoptaba las medidas del caso cuando era necesario.



24. Hubo interrupciones de la cadena de distribución, por lo que se hizo necesario reducir las entregas. El personal del PMA supo reaccionar bien ante estas dificultades, incluso cuando hubo que adoptar decisiones difíciles en cuanto a los beneficiarios y las raciones. Durante un brote de pelagra<sup>2</sup> en 2000, el PMA adaptó la canasta de alimentos para Kuito y aportó durante varios meses una mezcla de maíz y soja (MMS), azúcar y pescado seco. La oficina estudia la posibilidad de fabricar y enriquecer localmente la harina de maíz con la ayuda del UNICEF. De este modo se abordaría el problema de la pelagra. Ello significaría un costo adicional considerable para la molienda, aunque parece ser la solución más factible a corto plazo. Las estrategias a mediano plazo deberían promover una mayor diversificación de los cultivos, por ejemplo, el maní.

## Eficacia

25. La seguridad es el factor crítico que rige en las operaciones humanitarias en Angola. Sólo un 40% del tonelaje se transporta por carretera y se recurre al transporte aéreo en gran escala para las operaciones de logística, lo que explica su costo elevado.
26. La misión consideró que los insumos se transformaban en productos debidamente, aunque debería ser posible reducir aun más los gastos, especialmente en lo que atañe a la logística. Por ejemplo, la aeronave B-727 es más económica en su funcionamiento y lleva una mayor carga útil que el Hércules L-100 en su altitud autorizada corriente, pero es menos robusto. Dado el deterioro de la pista de aterrizaje de Kuito, se han interrumpido los vuelos del B-727 y se emplea el Hércules L-100, que es más costoso.
27. Las suboficinas utilizan distintas estrategias para mitigar los efectos de las interrupciones de la cadena de distribución, y para asegurar una cobertura mínima. En Kuito, por ejemplo, se garantizaba un aporte mínimo de una ración por familia, registrando por lo menos una persona vulnerable por familia, aun si no había integrantes de las familias que cumplieran los criterios (niños menores de 5 años, mujeres gestantes y madres lactantes, personas discapacitadas y personas mayores de 55 años). Quizás por esta razón ha aumentado el número de personas que poseen tarjetas de beneficiarios en las familias de un solo miembro, lo que ha creado la consiguiente confusión de la categoría de vulnerabilidad.
28. Debido a la situación de la seguridad en Angola, a menudo es imposible distribuir la ayuda alimentaria por medio de un transporte por superficie que resulte rentable. La principal prioridad es garantizar una entrega puntual y adecuada de la ayuda alimentaria. No obstante, la operación de logística actual no siempre potencia al máximo la cantidad distribuida por determinado costo<sup>3</sup>. Los contratos para el transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM) contienen un cláusula para sufragar gastos de los asociados relativos a los proyectos ajenos al transporte, envío y manipulación, pero no hay un criterio que determine el objetivo de este respaldo, por lo que se aplican distintas tarifas al TIAM.

---

<sup>2</sup> Enfermedad no contagiosa causada por la carencia de niacina.

<sup>3</sup> Esto es precisamente así cuando se debe utilizar el transporte aéreo y el mantenimiento de la pista de aterrizaje (como la de Kuito) exige el uso de aeronaves de funcionamiento más costoso.



**Recomendaciones :**

Elaborar una política de TIAM que se base en objetivos bien definidos y examinar en consecuencia los contratos de TIAM ya existentes.

El PMA y los organismos humanitarios deberían recomendar que la reconstrucción de las carreteras y el mantenimiento de las pistas de aterrizaje estén garantizados por el Gobierno. Ambos factores son cruciales para las operaciones humanitarias y para mejorar las rentabilidad.

**Seguridad, acceso y protección**

29. Desde que se reanudaron los enfrentamientos a finales de 1998, se ha extendido la violencia localizada. En regiones que se consideraban seguras ocurren ataques y huidas repentinas; las carreteras están abiertas pero no son seguras. Las poblaciones están menos propensas a quedar aisladas de los recursos, pero es más probable que sucedan desplazamientos repentinos, pérdidas de activos y violaciones de los derechos sociales, económicos y culturales. En esta situación, la labor del PMA posee un importante carácter de protección.
30. Actualmente, las operaciones humanitarias se limitan a las zonas controladas por el Gobierno, es decir los centros urbanos y poblados que tienen perímetros de seguridad limitados. Los organismos de las Naciones Unidas pueden estar presentes en partes del país muy reducidas, aunque son regiones con una gran concentración de población.
31. Hay consideraciones de seguridad que el personal del PMA, sus asociados y beneficiarios deben tener en cuenta. Conforme al decreto del 18 de octubre de 2000, "Normas para el reasentamiento de las PDI", se incluyeron las normas mínimas de operación en la política oficial; actualmente se está elaborando un reglamento para su aplicación. De aplicarse correctamente, las normas mínimas de operación pueden mejorar la protección de los derechos de la población desplazada, dar continuidad a la política del PMA y mejorar la capacidad de resistir las presiones que amenazan a los beneficiarios y el personal.

**Recomendación:**

Las normas mínimas de operación deberían aplicarse al reasentamiento temporal y permanente de las PDI. La observación de dichas normas debería ser un requisito para la participación del PMA; el personal debería tener un criterio definido al que pueda remitirse en casos de que se niegue la ayuda para impedir situaciones que pudieran perjudicar a los beneficiarios.

**Cobertura, evaluación y selección de beneficiarios**

32. La misión consideró que el personal del PMA estaba bien motivado y que lograba una buena cobertura de las regiones accesibles. Sin embargo, el PMA trabaja a capacidad completa, y no puede aumentar su cobertura a menos que se pongan a disposición más recursos.
33. Se realizaron dos tipos de evaluación:
- **A nivel de provincias**, la dependencia de VAM efectuó evaluaciones de vulnerabilidad semestrales. Éstas reflejan el carácter multisectorial de la vulnerabilidad y aportan información acerca de los movimientos de población, cultivos, mercados, nutrición, salud, saneamiento y mecanismos de subsistencia. La información se difunde en un boletín que resulta valioso para los asociados, el



Gobierno y los donantes. Las evaluaciones de VAM sirven para adaptar las raciones de alimentos y el número de beneficiarios; resultan útiles para la planificación, por lo que deben ampliarse. Entre los grupos de la evaluación de la vulnerabilidad por provincias se encuentran intervenciones por parte de asociados que complementan la ayuda alimentaria del PMA. El PMA traza la definición de los beneficiarios, función coordinadora que habría que aprovechar más<sup>4</sup>.

- **A nivel de comunidades**, los asociados han realizado cierta cantidad de evaluaciones en hogares. La Dependencia de VAM no cuenta con los recursos para evaluaciones en hogares o comunidades. Las evaluaciones conjuntas a cargo del personal del PMA, asociados y Gobierno no son parte de un marco definido, pero se podría buscar un sistema. Los supervisores comprueban la ayuda alimentaria de la comunidad, pero no hay directrices de evaluación. Además, el PMA y el personal del organismo asociado en la ejecución no cuentan con la preparación necesaria para utilizar las técnicas de evaluación rural rápida y evaluación rural participativa.
34. El principal elemento de la estrategia de la OPSR era una mejor selección de beneficiarios. Las dos categorías de beneficiarios eran:
- PDI que llegaron después de octubre de 2000; y
  - repatriados que se han asentado.
35. La definición de vulnerabilidad se basó en las PDI que llegaron después de octubre de 2000 en vez de la vulnerabilidad real o factores nutricionales. Si bien esto sirvió de punto de corte, la misión opinó que no se había seleccionado debidamente a todas las personas vulnerables. La misión no estuvo de acuerdo en que las PDI y los repatriados fueran más vulnerables que otras personas; su opinión quedó confirmada en conversaciones con los asociados en la ejecución y en entrevistas con los beneficiarios. Desde el punto de vista operacional, al PMA le resultaría más fácil emplear un sistema de evaluación rápida de indicadores de VAM que diferenciar entre personas desplazadas en el interior del país y residentes. Según la misión, el desplazamiento por sí solo es una buena indicación de vulnerabilidad, dado que la mayor parte de la población ha sido desplazada al menos una vez. Se necesita un instrumento de evaluación rápida para determinar el grado de vulnerabilidad.
36. Es posible que los beneficiarios se desplacen de un campamento a otro para registrarse. Los intentos de verificación han tenido resultados limitados. Por ejemplo, en junio de 2001, el equipo de verificación de Kuito no cartografió grupos de chozas, y las PDI que volvieron a registrarse no recibieron nuevas tarjetas de racionamiento. Es posible hacer más esfuerzos para mejorar el proceso de verificación.

### Recomendaciones:

La selección de beneficiarios debería basarse en la vulnerabilidad a la seguridad alimentaria según lo definen los indicadores de VAM.

Para realizar la selección a nivel de comunidades, la Dependencia de VAM debería elaborar un medio de evaluación que se base en los indicadores de vulnerabilidad; éste debería comprender la economía del hogar y las técnicas de evaluación rural rápida y análisis de datos nutricionales y epidemiológicos. Los instrumentos de evaluación rural rápida deberían ser elaborados y aplicados por equipos móviles encargados del seguimiento de programas. Esto exige un cambio en la asignación de recursos humanos, y

<sup>4</sup> Esto está vinculado a un enfoque integrado que recurre a la utilización de ONG importantes.



hacer hincapié en la formación y en la asignación de nuevas tareas a los supervisores de la ayuda alimentaria.

### Seguimiento y rendición de informes

37. A falta de un marco lógico, el actual sistema de seguimiento funciona de manera aislada: está centrado en los insumos, los productos y la distribución de alimentos. No se ha llevado a cabo la formación planificada sobre el seguimiento sensible a las cuestiones de género, y la mayoría de los supervisores de ayuda alimentaria carece de los conocimientos prácticos para realizar un seguimiento cualitativo posterior a la distribución. Ciertas ONG especializadas, tales como *Médecins sans frontières* (MSF), llevan a cabo estudios sobre nutrición en ciertas regiones, pero no se realizan sistemáticamente. Los estudios sobre nutrición han resultado útiles para adaptar las raciones de ayuda alimentaria y para reconocer casos de malnutrición crítica.
38. Los informes parciales del PMA son en su mayoría cuantitativos; proporcionan muy poca información acerca de los logros cualitativos. La presentación de informes por parte de los asociados en la ejecución es floja, cuantitativa y cualitativamente hablando. Algunos de los informes que examinó la misión eran regulares y no contenían un control de calidad y medidas complementarias por parte del personal de la suboficina del PMA. Esto puede deberse a la cantidad de los asociados en la ejecución y a que casi no cuentan con suficiente personal de seguimiento.
39. Hay posibilidades de emplear los expertos en VAM para elaborar más sistemas de seguimiento orientados hacia los resultados. Actualmente existe un supervisor de VAM en la mayoría de las suboficinas, y la dependencia de VAM ha creado un sistema a nivel de provincias para seguir de cerca los supuestos, que ha resultado útil como herramienta de gestión.

#### Recomendación:

Los sistemas de SyE deberían basarse en un proceso de planificación de marco lógico que determine supuestos, criterios e indicadores de ejecución y prever el desarrollo de un seguimiento y evaluación dinámicos. Se necesita un seguimiento cualitativo más sistemático por parte de los administradores de la ayuda alimentaria, especialmente del seguimiento posterior a la distribución a nivel comunitario.

### Asociados en la ejecución

40. El PMA ha iniciado proyectos con más de 200 ONG nacionales e internacionales. Con tal variedad de asociados en la ejecución, se llega indefectiblemente a resultados que varían de acuerdo a las aptitudes y la experiencia de cada uno. La distribución general de alimentos, la distribución y la presentación de informes ha sido despareja. En algunos casos, se entregaron a caciques cargamentos enteros de alimentos que estaban destinados a comunidades, violando así los procedimientos de distribución directa del PMA.

#### Recomendaciones:

Debería haber un enfoque común de las directrices y procedimientos de distribución general de alimentos de todos los asociados del PMA en la ejecución.

El PMA debería utilizar el concepto de ONG principal para reducir la cantidad de actividades que debe seguir de cerca.



41. La transición hacia una mayor actividad de recuperación requiere una competencia en gestión y aptitudes técnicas diferentes de las que se emplean en la distribución general de alimentos. Muy pocos asociados en la ejecución poseen las dotes de participación y de movilización de comunidades imprescindibles para lograr buenos resultados; esto limita la cantidad de actividades de recuperación de APT que se pueden emprender. La entrega tardía de artículos no alimentarios también constituye un factor limitante.

#### Recomendaciones:

Habría que realizar talleres de formación sobre APT para el personal del Ministerio de Educación y los asociados del PMA en las actividades de recuperación destacados en las provincias.

Al seleccionar los asociados en la ejecución para las actividades de recuperación, habría que fijar criterios para las dotes de participación y la capacidad de complementar las actividades con artículos no alimentarios.

#### Gestión

42. El PMA está más centrado en hacer llegar alimentos a los distritos para la distribución que en lograr objetivos de seguridad alimentaria a largo plazo, y aun no ha desarrollado una capacidad operacional de recuperación. Tal capacidad es crucial para lograr una transición hacia las actividades de recuperación, lo que exige mayores conocimientos técnicos, planificación, seguimiento y evaluación, supervisión y formación que en la distribución general de alimentos. El gran movimiento del personal refleja el carácter de urgencia que impulsa las operaciones. El personal internacional suele permanecer en el puesto menos de dos años, y no existe un procedimiento oficial de traspaso de cargos. Solamente una mínima parte de los oficiales de programas que trabajan en Luanda son angoleños. El personal actual cuenta con mucha experiencia en operaciones de urgencia, pero la programación mejoraría, en particular la transición a actividades de recuperación, si se contara con una mezcla de personas con conocimientos prácticos en situaciones de emergencia y de especialistas en desarrollo. Las oportunidades para aprender se limitan a contactos oficiosos entre las suboficinas. De contarse con una mayor comunicación entre las suboficinas y la oficina principal en lo que respecta a enfoques y técnicas, se podrían lograr mejoras substanciales y hacer sentir al personal de las suboficinas que son parte de un equipo en la tarea diaria de la ejecución. En marzo de 2000 se celebró en la oficina central y en las provincias un seminario sobre la OPSR que resultó una excelente iniciativa.
43. Tras un retiro celebrado en febrero de 2001 se han logrado avances con respecto a la descentralización, lo que debería reflejarse en mandatos y atribuciones claras para las suboficinas. Dadas las distintas situaciones por las que pasan las provincias, la estrategia de la OPSR debería adaptarse según el lugar y transferir a las suboficinas la mayor capacidad posible de decisión.

#### Recomendación:

La oficina en el país debería procurar contratar personal internacional por mayor tiempo y, por lo menos, durante el tiempo que dure la próxima OPSR. Debería contratar más personal calificado del país con objeto de reducir el gran movimiento de personal y mejorar la memoria institucional.



## ASUNTOS DE COORDINACIÓN

### Gobierno

44. En octubre de 2001, el Gobierno aportó a la OPSR en curso la cantidad sin precedentes de 3 millones de dólares EE UU para la compra de productos en el país. La subvención del combustible y exoneración de los derechos de aterrizaje y estacionamiento para las operaciones aéreas ahorrarán al PMA unos 40 millones de dólares adicionales. Aun así, en vista del gasto insuficiente en los sectores sociales<sup>5</sup>, se necesita un mayor compromiso por parte del Gobierno para atender las necesidades de la población. El Programa Nacional de Emergencia para la Asistencia Humanitaria (PNEAH) debería vincularse con el procedimiento de llamamiento unificado, dirigido por las Naciones Unidas, para lograr una coordinación sin contratiempos y evitar la repetición innecesaria de esfuerzos.
45. El Ministerio de Educación ha logrado considerables mejoras en sus vínculos con el PMA, que se dice actúa más como un asociado, emprendiendo misiones conjuntas y visitas de campo con la mayor frecuencia posible. Dicho Ministerio no siempre acepta la operación del PMA en cuanto a la seguridad y el acceso; desearía que se proporcionara más ayuda alimentaria en zonas remotas donde está asentada la población de PDI.

#### Recomendación:

Habría que alentar al Gobierno a acrecentar su participación en la asistencia humanitaria y su compromiso con el sector social. Para ello se requiere una mayor dotación de recursos financieros y humanos, dentro de un enfoque de creación de capacidad centrado en la formación en técnicas de evaluación rural participativa, evaluación rural rápida y alimentos por trabajo.

### Coordinación e integración entre organismos

46. En los últimos dos años se han creado subgrupos técnicos que se reúnen regularmente y funcionan con eficacia. Esta medida permite que ministerios, el PMA, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG examinen problemas técnicos y adopten medidas. Actualmente, los organismos humanitarios cuentan con mecanismos de coordinación a nivel central y provincial.
47. En lo que respecta a la integración, el PMA ha estado trabajando con programas de ayuda alimentaria, pero no ha ampliado sus operaciones como parte de un enfoque integrado de asistencia humanitaria. Se puede lograr una integración bastante más significativa con donantes y asociados que emprendan actividades complementarias. Para abordar dicha situación se está planificando una Estrategia de asistencia común de las Naciones Unidas (UNCAS).

#### Recomendación:

Habría que forjar asociaciones de integración con la FAO, la Asociación de organizaciones no gubernamentales europeas para la ayuda alimentaria y de emergencia (EURONAIID) y el Parlamento Europeo, aplicando el concepto de ONG principal. Deben buscarse sinergias con los asociados en la ejecución que atiendan todas las necesidades.

<sup>5</sup> Fondo Monetario Internacional, febrero de 2001.



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

48. Aun no se ha logrado una plena conformidad con los Compromisos del PMA relativos a la mujer; hay una urgente necesidad de abordar las cuestiones de género en todas las actividades y niveles de programación.
49. Los asociados en la ejecución que fueron entrevistados por la misión no tenían experiencia con los criterios del PMA en materia de género. La información desglosada por sexos recogida sobre el terreno no se verifica ni es analizada, y no se envía a la base de datos de Luanda para ser ingresada. La distribución de alimentos no está dirigida a la mujer, aunque en las distribuciones de alimentos observadas por la misión, la mayoría de los beneficiarios esperando en la cola eran mujeres. Dado el carácter de urgencia del programa, el PMA y sus asociados invierten muy poco en la movilización y organización de la comunidad; en consecuencia, no se atienden los desequilibrios en la proporción entre hombres y mujeres, la equidad de género y las necesidades especiales de las familias encabezadas por mujeres. Las estadísticas muestran que las mujeres aportan considerable mano de obra en las actividades de APT; de haber más actividades de este tipo, posiblemente habría oportunidades especiales para las mujeres, tales como programas de alfabetización, desarrollo de aptitudes y actividades para generar ingresos.
50. Aun no se llevado a cabo un curso de capacitación planificado para el personal y los asociados sobre el análisis basado en el género y el seguimiento cualitativo sensible a las cuestiones de género, lo que hasta cierto punto explica la situación actual.

### Recomendación:

La oficina en el país debería procurar que las cuestiones relativas al género estuvieran reflejadas en todos los niveles y tipos de programación, directrices y memorandos de acuerdo con los asociados; y que todo el personal y los asociados comprendieran el fundamento de la integración de la mujer en la sociedad.

## REPERCUSIONES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

51. El documento de la OPSR no contiene la sección sobre el impacto ambiental que pautan las directrices para las OPSR y las directrices del estudio del medio ambiente del PMA de 1999. Por lo tanto, en la formulación y ejecución las cuestiones de medio ambiente no desempeñan un papel importante, salvo en un número limitado de actividades de reforestación. Dada la deforestación generalizada y al ser la producción de carbón y leña uno de los medios de subsistencia de las PDI y la población asentada, la futura OPSR deberá tener en cuenta el impacto ambiental y las medidas de mitigación.

### Recomendación:

El PMA debería tratar de reducir al máximo el impacto ambiental causado por los continuos desplazamientos en el interior del país, e incluir en la OPSR cuestiones ambientales y actividades de concientización ambiental.





## SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	Alimentos para la creación de activos
ACI	Alimentos para la creación de infraestructura
AFT	Alimentos para la formación técnica
APC	Alimentos para la capacitación
APE	Alimentos para la educación
APT	Alimentos por trabajo
EURONAIID	Asociación de organizaciones no gubernamentales europeas para la ayuda alimentaria y de emergencia
MMS	Mezcla de maíz y soja
MSF	<i>Médecins sans frontières</i>
OE	Operaciones especiales
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	Persona desplazada en el interior del propio país
PNEAH	Programa Nacional de Emergencia para la Asistencia Humanitaria
SyE	Seguimiento y evaluación
TIAM	transporte interno, almacenamiento y manipulación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITA	Unión Naciones para la Independencia Total de Angola
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

