

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Primer período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 8-10 de febrero de 2000

## INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa

*Para examen*



Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.1/2000/5/1**  
15 diciembre 1999  
ORIGINAL: INGLÉS

## RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DE URGENCIA AMÉRICA CENTRAL 6079.00

Ayuda alimentaria de urgencia para  
los hogares damnificados por el  
huracán *Mitch*

### RESUMEN

Gracias a las reservas de alimentos existentes en el país, sobre todo procedentes de proyectos de desarrollo, y a la presencia de un pequeño grupo de personal todavía desplegado en la región, el PMA pudo responder con rapidez y eficacia a la situación de urgencia aguda ocasionada por el huracán *Mitch*. Como continuación a una serie de operaciones de urgencia (OU) precedentes financiadas con cargo a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI), la operación regional de urgencia América Central 6079.00 ha respaldado, gracias a la generosa financiación de los donantes, las necesidades de alimentos de 1.125.000 personas en cuatro países. El PMA envió o contrató sobre el terreno a personal adicional y buscó asociados para entregar los alimentos y posteriormente elaborar un programa de alimentos por trabajo (APT) que no sólo permitiera seguir suministrando alimentos a las personas afectadas, sino también respaldar la reconstrucción y rehabilitación de los bienes dañados.

Cada oficina en el país modificó la operación regional para adaptarla a sus necesidades y posibilidades concretas. La calidad mostrada por las organizaciones asociadas fue de vital importancia para conseguir que los arreglos logísticos y las actividades de APT funcionaran debidamente. Gracias a este tipo de actividades se crearon un número considerable de bienes materiales. En el marco de la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) América Central 6089.00 aprobada después de la OU América Central 6079.00, debería ser posible incluir actividades orientadas a crear bienes sociales a largo plazo. El PMA colaboró con otros organismos para ayudar desde el punto de vista sanitario a las personas afectadas. La gestión de la logística de los alimentos realizada por el PMA fue eficiente y eficaz, y fue ventajoso contar con una oficina regional descentralizada en la zona ya que facilitó la comunicación, los viajes, la evaluación y la toma de decisiones.

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\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)).

## 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 de la Oficina de Evaluación (OEDE):                      A. Wilkinson                      tel.: 066513-2029

Oficial de Evaluación (OEDE):                      A. de Kock                      tel.: 066513-2981

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2645).



---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
APT	(modalidad de) alimentos por trabajo
CAD	Costos de apoyo directo
c.i.f.	costo, seguro y flete
COMPAS	Sistema de seguimiento de productos del PMA
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
MMS	Mezcla de maíz y soja
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PBIDA	Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TIAM	Transporte interno, almacenamiento y manipulación
UE	Unión Europea
UNDMT	Grupo de las Naciones Unidas encargado de la gestión de las actividades de socorro en caso de desastre
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VNU	Voluntario de las Naciones Unidas



---

## FINALIDAD DE LA MISIÓN

1. En febrero de 1999, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) organizó una misión conjunta de las Naciones Unidas para la respuesta en caso de desastre y la recuperación en América Central, en la que participaron el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Sin embargo, aunque el Programa Mundial de Alimentos (PMA) es uno de los actores principales en el suministro de socorro en casos de catástrofe a los países damnificados, desgraciadamente se le informó de la misión demasiado tarde, cuando ya no era posible incluir debidamente su participación. No obstante, la Oficina Regional del PMA y la Sede del PMA en Roma acordaron que debía llevarse a cabo una evaluación de la actuación del Programa en respuesta al huracán *Mitch*. En la presente evaluación se examinan los logros conseguidos en el ámbito de la operación regional de urgencia América Central 6079.00 y se ofrecen orientaciones para la ejecución de la OPSR posterior, América Central 6089.00, de dos años de duración.
2. De la evaluación de esta operación regional se extraerán experiencias sobre las estrategias, la coordinación, las oportunidades, las limitaciones y restricciones relacionadas con la planificación, la ejecución y la gestión de la ayuda alimentaria de urgencia del PMA a nivel regional.

---

## METODOLOGÍA

3. Durante julio y agosto de 1999, el PMA envió una misión compuesta por cuatro personas (el jefe de grupo, un socioeconomista, un especialista en logística y un especialista en salud pública/nutricionista) al terreno. El jefe del equipo celebró consultas en la Sede del PMA antes de partir en misión.
4. Durante seis semanas, tres de los miembros de la misión visitaron Guatemala (una semana), El Salvador (una semana), Honduras (dos semanas) y Nicaragua (dos semanas). El especialista en salud pública/nutricionista visitó solamente Honduras y Nicaragua, que eran los dos países más gravemente afectados.
5. La misión se reunió con personal del PMA que trabajaba en la oficina regional descentralizada, la oficina del polo, las oficinas en los países, las suboficinas y sobre el terreno. En cada país, la misión también mantuvo encuentros con personal de los departamentos gubernamentales competentes y con una selección de organizaciones asociadas, entre las que se contaron organismos de las Naciones Unidas y algunos donantes. En ocasiones, la misión trabajó como una única unidad, pero con frecuencia se dividió para encontrarse con especialistas que conocían bien la situación, o bien para investigar las actividades que se ejecutaban sobre el terreno y entrevistar a beneficiarios, no beneficiarios y representantes de las comunidades beneficiarias (por ejemplo los alcaldes, los grupos de mujeres y las cooperativas).



## ANTECEDENTES DE LA EMERGENCIA

6. La operación de urgencia se realizó en una zona muy propensa a las catástrofes. Los cuatro países de América Central especialmente afectados por el huracán *Mitch* a menudo sufren los efectos de los riesgos naturales, por lo general en forma de terremotos y erupciones volcánicas. Son habituales sucesos tales como la sequía ocasionada por El Niño en 1997/98. Desde 1950, 13 huracanes importantes se han abatido sobre América Central. Además, los cuatro países han sufrido los efectos de conflictos internos en los últimos tiempos.
7. El *Mitch* fue uno de los huracanes/tormentas tropicales más fuertes que han arrasado la región en los últimos 200 años. Azotó primero a la isla de Guanaja, el 28 de octubre de 1998, para adentrarse en Honduras el 29 de octubre y seguir girando en arco hacia el sur y el oeste, abandonando Guatemala el 1° de noviembre. Las lluvias torrenciales devastaron gran parte de la región, provocaron el desbordamiento de ríos, el desprendimiento de tierras y la destrucción de caminos, puentes, viviendas, posesiones, suministros de alimentos, animales, cosechas y el sistema de abastecimiento de agua potable. En ciertas partes de Guatemala y Honduras la ley y el orden público se vieron seriamente amenazados. Tanto las zonas rurales como las urbanas resultaron afectadas por igual.
8. Las lluvias torrenciales ocasionaron terribles daños materiales, pero el impacto en las personas varió en función de las circunstancias político-económicas de cada uno. Los pobres fueron los más afectados, hasta niveles desproporcionados, al vivir en los entornos más peligrosos, por ejemplo las zonas bajas fácilmente inundables o los distritos expuestos a deslizamientos de tierras de los centros urbanos, tales como Tegucigalpa, o bien en emplazamientos empobrecidos situados en tierras altas muy escarpadas a lo largo de toda la región. Al no tener acceso a las fincas de las tierras bajas, muy productivas, debido a un sistema de propiedad de la tierra concentrado, estas personas se ven obligadas a sobrevivir en pequeñas parcelas agrícolas cuya tierra se erosiona fácilmente y que serían más adecuadas como tierra forestal. Algunos grupos indígenas que viven en las zonas orientales más remotas de Honduras y Nicaragua permanecieron aislados sin que la ayuda pudiera llegar hasta ellos durante semanas.
9. La respuesta de los gobiernos puso de manifiesto una falta de preparación. La población local llevó a cabo gran parte de las intervenciones inmediatas y la misión quedó impresionada por la eficacia de la respuesta de la sociedad civil en general. Las fuerzas militares nacionales e internacionales desempeñaron un papel importante en la respuesta inmediata, gracias a la aportación de sistemas de comunicaciones, mano de obra, aviones y helicópteros.

### Recomendaciones:

El PMA debería seguir apoyando las capacidades de los gobiernos locales y centrales y de la sociedad civil para planificar la actuación en casos de urgencia o intervenir rápidamente. Uno de los aspectos clave para la planificación en caso de catástrofe es la elaboración de sistemas flexibles para la toma de decisiones capaces de responder a peligros imprevistos.

El PMA debería tomar la iniciativa para garantizar su participación plena y puntual en los exámenes y las evaluaciones de situaciones de urgencia realizados por diversos organismos.



---

## OPERACIONES QUE RECIBEN ASISTENCIA ALIMENTARIA

### Fase I:

10. Las operaciones de alimentos del PMA comenzaron en Nicaragua antes del huracán, el 26 de octubre, fecha en que tuvo lugar la primera distribución. En el plazo de dos días, el PMA estaba coordinando la gestión de materiales transportados por vía aérea en nombre de una serie de organismos. En esta primera fase, la política del PMA fue suministrar alimentos a todos aquellos que parecían necesitarlos. Los directores del PMA en Honduras, Nicaragua y Guatemala, los países más gravemente afectados, pudieron aplicar dicha política gracias a las operaciones de urgencia financiadas con cargo a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI).

### Fase II:

11. Para preparar la OU América Central 6079.00 se utilizaron las estimaciones de alimentos y otras necesidades realizadas por los gobiernos. Se concibió como respuesta regional para suministrar una ración completa de emergencia de 2.100 kcal que compensara la pérdida de alimentos, cultivos y oportunidades de ingresos. El PMA suministró alimentos a 600.000 víctimas del huracán en Honduras, 400.000 en Nicaragua, 65.000 en Guatemala, y 60.000 en El Salvador. La ayuda se orientó a las provincias más gravemente damnificadas. Aunque en la operación regional no se especificaba que el objetivo de la modalidad de ejecución era la transición a las actividades de alimentos por trabajo, de hecho se convirtió en la meta de cada uno de los países y se incorporó en las Cartas de Entendimiento firmadas con los gobiernos.

### Fase III:

12. Hacia mediados de noviembre de 1998, la Oficina Regional estaba elaborando la OPSR América Central 6089.00 que, en un principio, iba a tener una duración de mayo de 1999 a mayo de 2001.

---

## PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

### Preparación y respuesta inmediata

13. El PMA pudo actuar inmediatamente ante la situación de emergencia provocada por el *Mitch*. En Nicaragua, por ejemplo, en espera de que su gobierno hiciera un llamamiento oficial, desde el 26 de octubre se estaban entregando alimentos. Estas intervenciones pudieron hacerse con rapidez gracias a cuatro factores: 1) la existencia de cerca de 14.000 toneladas de alimentos del PMA en la región (5.166 toneladas en Honduras; 3.500 en Nicaragua; 2.355 en El Salvador; y 2.769 en Guatemala); 2) como consecuencia de los proyectos de desarrollo y las operaciones de urgencia en curso, el PMA ya contaba con oficinas sobre el terreno dotadas de personal profesional, entre otros supervisores; ya se habían establecido relaciones de trabajo con gobiernos y otros organismos; un sistema de comunicación parcialmente eficaz y medios de transporte; 3) el PMA coordinó en seguida con otros organismos y envió personal a los lugares afectados; y 4) al contar con un Director Regional con base en la región damnificada fue posible tomar decisiones en un plazo de tiempo relativamente breve.



14. Al ocurrir la emergencia del *Mitch*, el PMA estaba realizando dos operaciones de urgencia relacionadas con la sequía provocada por El Niño: la operación regional de urgencia América Central 5949.00 y la OU Nicaragua 6039.00. Además el PMA tenía en curso de ejecución ocho proyectos de desarrollo, a saber: Honduras 5691.00 y 5609.00; Nicaragua 4515.00 y 4571.00; Guatemala 5279.00 y 2704.00; y El Salvador 3886.01 y 4508.00. De acuerdo con los respectivos gobiernos, se pusieron a disposición reservas de estas operaciones y proyectos. El personal del PMA desempeñó una función clave en la gestión de los propios alimentos, así como los de otros organismos, en los aeropuertos.
15. Una vez elaborada la OU, el PMA empezó a reforzar la dotación de personal transfiriendo funcionarios adicionales a la región; organizando visitas breves o extensas de personal especializado (como especialistas en logística, comunicaciones o análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV)), así como visitas del personal de la Oficina Regional al país; reasignando personal de las oficinas en los países; y contratando a voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y a personal local.

**Recomendaciones:**

El PMA debería tener la posibilidad de acceder a una gama apropiada de alimentos, en cualquier momento, a fin de poder aliviar situaciones de hambre/hambruna durante un período de una semana. Esto puede entrañar una reconsideración del nivel de apoyo a los proyectos de desarrollo a través del Modelo de Asignación de Recursos, dada la vital importancia de poder tomar prestadas reservas en el país destinadas al desarrollo para hacer frente inmediatamente a situaciones de catástrofe. Concretamente, esta reconsideración debería tener en cuenta el apoyo en materia de desarrollo que se ha de prestar a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), como los de América Central, que excepcionalmente pueden experimentar catástrofes naturales. Esta propuesta debería contrastarse con las oportunidades de respuesta que ofrecen las OU financiadas con cargo a la CRI, combinadas con posibilidades de compras locales.

El PMA, como miembro del Grupo de las Naciones Unidas encargado de la gestión de las actividades de socorro en caso de desastre (UNDMT), debería tratar de respaldar aún más la capacidad del gobierno o de la sociedad civil para responder a futuros peligros mediante la financiación de ACV, sistemas de alerta temprana y la facilitación de sistemas de respuesta en casos de emergencia basados en el lugar.

Como parte de las actividades de desarrollo, deberían respaldarse las dependencias de ACV, lo que permitiría utilizar sus conclusiones en una planificación para imprevistos flexible antes de que tuviera lugar la emergencia.

El PMA, junto con otros organismos de las Naciones Unidas, debería crear y mantener regularmente una lista regional de personal debidamente cualificado (como supervisores reconocidos) que pueda contactarse rápidamente en caso de emergencia.



## Evaluación inicial de las necesidades alimentarias

16. La evaluación inicial del PMA de las necesidades de alimentarias se basó en las estimaciones del gobierno en cuanto a viviendas y cultivos dañados, y la reducción de las oportunidades de empleo. El conocimiento que el PMA tenía de las condiciones sobre el terreno y las evaluaciones rápidas sirvieron para complementar dicha información. Posteriormente el PMA, tanto por sí mismo como a través de sus asociados, trató permanentemente de verificar los casos de déficit o duplicación de suministros. De esa manera, las oficinas del PMA en el país pudieron orientar mejor la ayuda a los más necesitados y, en el caso de Honduras, reducir notablemente las cifras iniciales de beneficiarios.

## Coordinación con otros organismos

17. La coordinación durante la fase aguda de la emergencia se benefició de la existencia de relaciones oficiales y de trabajo ya establecidas, en parte gracias a los proyectos de desarrollo ejecutados con otros organismos de las Naciones Unidas; los gobiernos centrales y locales; las organizaciones no gubernamentales (ONG); y los donantes, como por ejemplo la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Unión Europea (UE). Esas asociaciones permitieron adoptar decisiones de manera rápida y facilitaron las evaluaciones conjuntas. El 28 de octubre, por ejemplo, el PMA, el PNUD y el UNICEF se reunieron en el norte de Honduras para identificar y evaluar los problemas, enumerar los recursos disponibles y asignar responsabilidades. En esta relación informal, el PMA facilitó los alimentos y el UNICEF agua potable para emergencias y fondos para el transporte y la manipulación de los alimentos, a fin de poder actuar con rapidez.
18. Posteriormente, pero aún así en una fecha tan temprana como el 6 de noviembre, se firmaron Cartas de Entendimiento Detalladas con los gobiernos y con numerosos asociados en la ejecución, que debían ocuparse de la logística y de la realización de actividades de APT. Entre los asociados había organismos de los gobiernos central y locales; municipios; y grupos de la sociedad civil, como las ONG, organismos religiosos y asociaciones de comercio. En algunos casos, las responsabilidades de los asociados estaban mal definidas y fue necesario reelaborarlas, por ejemplo, en lo que se refiere al pago del transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM).

### **Recomendación:**

La limitada capacidad de coordinación de los gobiernos obliga a los demás organismos a asumir la responsabilidad de estas actividades. Los logros obtenidos durante las intervenciones para mitigar los efectos del huracán *Mitch* deberían consolidarse mediante reuniones regulares de los grupos de seguridad alimentaria, normalmente presididos por los directores del PMA en el país. Las enseñanzas extraídas de la labor de coordinación, los éxitos y los fracasos obtenidos deberían incorporarse en la documentación para la ejecución de operaciones en futuras emergencias, por ejemplo, detallando las obligaciones mutuas de los asociados.



## Efectos de la descentralización en la región

19. Pese a los rasgos distintivos, los problemas específicos en relación con la historia reciente de cada país y la gran variedad de grupos étnicos, los países de la región comparten una serie de características. Por ejemplo, están expuestos a una gama de peligros comunes derivados de entornos ambientales parecidos, como son las tierras escarpadas vulnerables desde el punto de vista ecológico y una pobreza estructural muy difundida. En consecuencia, una operación regional de urgencia adaptada a las necesidades concretas de cada país resultaba adecuada. En ese sentido, el PMA difiere del enfoque de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la región.
20. Algunas de las ventajas de tener una operación regional y una oficina regional son las siguientes: la capacidad de tomar decisiones de un Director Regional y un equipo que conocen íntimamente los lugares, las situaciones, las poblaciones, los problemas, las posibilidades y las amenazas; la utilización eficaz y eficiente de los escasos recursos humanos, con bajos costos de viajes y comunicaciones; la posibilidad de que el personal de la oficina regional de cada país realice visitas frecuentes; las economías de escala en la compra de equipo; la facilidad para intercambiar tanto personal y recursos como ideas sobre las mejores prácticas dentro de la región; la posibilidad de efectuar compras regionales; y la disponibilidad de una cuenta bancaria regional que permita efectuar compras y transferencias de manera rápida.
21. En todos los casos anteriores, la posibilidad de adoptar decisiones estratégicas en la región ha resultado ventajosa. El hecho de presentar los acontecimientos relacionados con el huracán *Mitch* como una catástrofe a nivel regional tuvo una ventaja adicional que no se había previsto, en cuanto a la movilización de fondos, en particular para los países menos afectados. No obstante, la ejecución y planificación más detallada de los programas debe realizarse a nivel de país, debido a la necesidad de trabajar en coordinación con los gobiernos nacionales y las instituciones locales.

### Recomendaciones:

El PMA debería debatir la posibilidad de centralizar de manera rentable las actividades y las funciones en el ámbito de la región, compartir experiencias mediante visitas de un país a otro, y centrar la atención en los temas mencionados en otras partes de este informe.

En el marco de los sistemas de información del PMA, las operaciones regionales de urgencia deberían poder identificarse como tal, a fin de evitar confusión en cuanto a las responsabilidades por país, como en el caso de la OU América Central 6079.00.

## Consecuencias derivadas de los préstamos tomados de proyectos de desarrollo

22. Sólo gracias a las reservas disponibles en el país a las que el PMA tuvo acceso, tras especificar por escrito que se reembolsaría a los gobiernos, pudo el Programa actuar con rapidez. Para mayo de 1999 ya se estaban devolviendo los préstamos a El Salvador, pero seguía quedando pendiente una deuda de 385 toneladas de arroz, 69 de legumbres secas y 61 de pescado en conserva. A esas alturas los proyectos de desarrollo empezaban a notar las consecuencias. Es significativo que del compromiso originario de alimentos para la OU América Central 6079.00 sólo se recibiera en El Salvador el 40%. Afortunadamente, se pudieron transferir, 1.590 toneladas de la OU América Central 5949.00 (El Niño), con lo que se cubrió el 68% del compromiso original. En Guatemala se había devuelto el 60% de



los préstamos para febrero. No obstante, un problema ha sido que los beneficiarios del proyecto de desarrollo Guatemala 5279.00 han tenido que trabajar sin recibir ningún pago. Honduras devolvió un préstamo de 326 toneladas de frijoles a Guatemala en enero de 1999. No queda claro qué cantidad del préstamo de las reservas existentes en Honduras se ha devuelto ya, pero el reembolso depende de la capacidad de absorción según se van poniendo en marcha los proyectos de desarrollo retrasados por el huracán *Mitch*. En Nicaragua, se había devuelto el 86% del préstamo en el momento de la misión y el saldo restante se está desembolsando en la actualidad. En este caso, los proyectos de desarrollo no se han visto perjudicados.

23. En ocasiones, al no haber sido reembolsados los préstamos tomados de proyectos de desarrollo, algunos programas a largo plazo se han visto afectados. Es preciso que se devuelvan dichos préstamos ya que las actividades de desarrollo que se realizan en América Central abordan la situación crónica de lo que puede convertirse en una situación de urgencia si no se le da el apoyo adecuado.

#### **Recomendaciones:**

Cuando en cualquier tipo de emergencia se recurre a existencias para operaciones de urgencia, la devolución de los préstamos a los proyectos de desarrollo o a las fuentes de donde procedan debe ser una prioridad. De lo contrario, puede reducirse el valor de dichas existencias en el país como reservas estratégicas y ponerse en peligro la integridad de los programas de desarrollo.

El PMA debería analizar los éxitos y fracasos durante la OU, y asegurar que se envíen los materiales y el equipo necesarios antes de seguir adelante con la OPSR América Central 6089.00.

#### **Comunicaciones**

24. Los sistemas de comunicaciones son de vital importancia para la logística, la coordinación de actividades y la seguridad del personal. Los problemas más graves de comunicación se plantearon en la fase inicial cuando era esencial reunir información adecuada para la planificación. La comunicación posterior resultó más fácil, aunque ciertas partes de la costa Atlántica de Honduras y Nicaragua dispusieron de muy pocos medios de telecomunicación. En las fases iniciales, se compraron teléfonos móviles en el marco de la OU Honduras. Para la planificación regional con la sede del PMA en Roma y las oficinas en los países se recurrió a sesiones semanales de teleconferencias de hasta una hora de duración. Más recientemente, el Sistema de seguimiento de productos del PMA (COMPAS) se ha instalado en Honduras hasta el nivel de suboficina y pronto llegará a otros países. Durante la emergencia, se instaló en Nicaragua y en Honduras un sistema de comunicaciones en lugares remotos sobre el terreno que incluía instalaciones de alta frecuencia, muy alta frecuencia y correo electrónico en oficinas y vehículos, cuyo valor para el sistema de las Naciones Unidas en América Central, en su conjunto, quedó ampliamente demostrado. Puesto que es seguro que la región experimentará emergencias de envergadura en el futuro, resultaría valioso contar con un sistema móvil de comunicación sobre el terreno, fidedigno y de amplio alcance, especialmente necesario durante las fases agudas de futuras emergencias, cuando se realizan las evaluaciones y es de vital importancia contar con informaciones precisas.



**Recomendación:**

Sería valioso contar con un sistema de comunicación en lugares remotos sobre el terreno para futuras emergencias, en particular aquellas que puedan iniciar de repente. El sistema una vez establecido debería mantenerse y ampliarse a Guatemala y El Salvador.

**SEGURIDAD**

25. Los cuatro países registraron graves problemas de seguridad tanto en las zonas urbanas como rurales. El personal del PMA ha sufrido asaltos a mano armada, secuestros y robos de vehículos. Recientemente ha dado comienzo la capacitación del personal en temas de seguridad y se están aplicando en toda la región procedimientos normalizados de seguridad. Un problema adicional es que durante las inundaciones provocadas por el huracán *Mitch* en Nicaragua fueron arrastradas minas terrestres enterradas.

**NUTRICIÓN Y SALUD PÚBLICA****Efectos del huracán *Mitch* en la salud y la nutrición de las poblaciones de Honduras y Nicaragua**

26. Incluso antes del Huracán, la situación de salud y nutrición de la población de los cuatro países era deficiente. Por ejemplo, el 39% de los niños menores de cinco años de edad de Honduras y el 25% de Nicaragua sufrían de malnutrición crónica, mientras que el 90% de la población rural de Honduras y el 78% de la de Nicaragua disponía de suministros de agua insalubre. En Nicaragua, el 86% de la población rural no tenía acceso a letrinas, cifra que en el caso de Honduras ascendía al 82%.

27. Los efectos directos del huracán *Mitch* sobre la salud se pueden resumir como sigue:

	Honduras	Nicaragua
Muertos	5 657	3 405
Heridos	8 058	287
Desaparecidos	12 225	1 000
Daños a instalaciones de salud (%)	14,6	12

28. Durante un período de seis meses después del huracán *Mitch*, se registró una mayor incidencia de infecciones agudas de las vías respiratorias superiores, diarrea aguda, malaria, leptospirosis y leishmaniasis. Es probable que el aumento de la leptospirosis y leishmaniasis sea debido a un cambio de las condiciones ambientales. Hay pruebas de un ligero aumento tanto de la malnutrición crónica como de la aguda.

**Calidad nutricional de la ayuda alimentaria**

29. Se proporcionó ayuda alimentaria a los grupos vulnerables, a las personas acogidas en refugios y a las que participaban en actividades de APT. Desde el punto de vista cultural, las raciones suministradas eran aceptables, aunque ciertos productos, como el pescado en



conserva, no eran muy conocidos. Grupos concretos, como los Misquitos de la costa caribeña de Honduras y Nicaragua, no estaban familiarizados con el maíz, la mezcla de maíz y soja (MMS) y las arvejas partidas. El valor calórico de la ración era adecuado y se hizo lo posible por compensar los artículos alimentarios que escaseaban.

30. En un principio, durante la fase aguda de la emergencia, las limitaciones logísticas obstaculizaron el suministro de alimentos, por lo que ciertos grupos a los que era difícil acceder o que habían pasado desapercibidos no tuvieron acceso a los alimentos. Posteriormente, el PMA suministró alimentos a todas las personas que, a primera vista, resultaban necesitadas: 600.000 víctimas del huracán en Honduras y 400.000 en Nicaragua. La ración siguió siendo constante en la medida de lo posible, pero el número de beneficiarios en Honduras se redujo según se fueron comprobando las listas, mientras que en Nicaragua se utilizaron censos para ajustar más la distribución a los más necesitados. El PMA, tanto por sus propios medios como por conducto de sus asociados, dedicó muchas energías a verificar que las raciones llegaran a las personas necesitadas.

### ***Intervenciones complementarias***

31. Aunque el PMA normalmente no lleva a cabo intervenciones de salud, las oficinas en los países coordinaron con organizaciones asociadas, tales como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los arreglos necesarios para el suministro de agua potable, la construcción de letrinas y la provisión de servicios de salud tanto a las personas en refugios como a las que tomaban parte en proyectos de construcción de viviendas en régimen de APT. En ambos casos, estas actividades se complementaron con alimentos del PMA. Se suministró agua salubre (normalmente clorada). En los refugios se llevó a cabo un programa de vacunación por conducto de los dispensarios de salud. En los proyectos de viviendas en régimen de APT, los rendimientos variaron en función de que los asociados hubieran facilitado oportunamente suministros completos de agua, letrinas y recolección de desechos.
32. Las conclusiones respecto a la nutrición y la salud que se deducen de todo ello son que el PMA reaccionó con rapidez y de manera adecuada, y ayudó a los gobiernos a lograr la seguridad alimentaria poniendo en práctica un programa de salud/alimentación bien coordinado, coherente y satisfactorio sin encontrar grandes problemas de salud o nutrición. En algunos asentamientos, sin embargo, todavía son necesarios servicios adecuados de agua potable/saneamiento/recogida de desechos.



**Recomendaciones:**

El PMA debería fomentar, por medio de asociaciones, el apoyo a la capacitación del personal en temas de salud, sobre todo en lo relativo a la nutrición.

Además de las actuales medidas de coordinación con el sistema de las Naciones Unidas y los organismos nacionales, y en previsión de futuras emergencias, el PMA debería establecer alianzas estratégicas con organismos regionales, tales como el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, así como con institutos de tecnología agrícola, para abordar con más eficacia los temas de la salud, la nutrición y la seguridad alimentaria.

El PMA debería alentar el seguimiento del estado nutricional a través de las escuelas, y registrar la altura de los niños al entrar en la escuela (estatura para la edad).

Junto con otros organismos de salud y nutrición de toda la región, el PMA debería seguir investigando las deficiencias de micronutrientes y la producción de alimentos enriquecidos.

El PMA debería alentar la realización de evaluaciones nutricionales rápidas y hacer uso de los resultados derivados de éstas durante las situaciones de emergencia.

---

## LOGÍSTICA DE LA AYUDA ALIMENTARIA

### Eficiencia y eficacia de los arreglos para la entrega de alimentos

33. Los dos puertos con almacenes conexos visitados por la misión (Corinto y San Lorenzo) funcionaban bien, tenían un tiempo de despacho breve, y disponían de arreglos de trabajo adecuados con las autoridades aduaneras, en parte gracias a la ayuda del personal experimentado del PMA. Los almacenes funcionaban bien y la manipulación, el almacenamiento y el registro de los productos eran adecuados. El transporte interior desde los puntos de entrega en el interior del país se contrataba mediante un proceso de licitación entre proveedores de servicios reconocidos. Había ciertos retrasos en el pago de este tipo de transporte debido a la incertidumbre sobre el TIAM (véase el párrafo 37). En Nicaragua y Guatemala, algunos beneficiarios se lamentaron de que ciertos asociados en la ejecución les habían cobrado por la entrega final. Tal actuación no era apropiada y el PMA la rectificó posteriormente.
34. No cabe duda de que tanto la eficacia como la eficiencia de la entrega mejoró durante la OU al asignarse más supervisores y al ir adquiriendo éstos más experiencia. Algunos supervisores de Nicaragua, que disponían de motocicletas, conseguían presenciar dos, o en casos excepcionales hasta tres, distribuciones en un solo día.
35. Las entrevistas con los beneficiarios pusieron de manifiesto que asociaban la entrega de alimentos con el PMA incluso si en un caso el gobierno trató de utilizar alimentos del PMA para apuntarse tantos políticos, a lo que el PMA se opuso con firmeza. Algunos beneficiarios señalaron que la ración de alimentos era demasiado pequeña y otros, aunque no todos, consideraban que algunos de los artículos alimentarios, sobre todo las arvejas partidas y el pescado en conserva, no eran de su gusto. El PMA trató de enseñarles a utilizar los alimentos que les resultaban desconocidos recurriendo, por ejemplo, a estudiantes de nutrición de Guatemala.



### **Compras locales**

36. En el párrafo 13 se destacaba la importancia de las existencias en el país al principio de la emergencia. También cabe mencionar que, a partir del momento en que dio comienzo la OU se efectuaron compras locales. El PMA Guatemala compró maíz en el sudoeste de México, mientras que el PMA Honduras tomó prestados frijoles de Guatemala. En Nicaragua, el PMA compró localmente 4.698 toneladas a través de unas 15 transacciones que incluyeron maíz, arroz, harina, aceite y frijoles. Todas las oficinas en los países estaban a favor de las compras locales porque así se ayudaba a la recuperación de la producción local, pero algunas de las compras no llegaron a concluirse debido a que los vendedores inflaron los precios. Además, se dieron otros problemas prácticos porque los precios locales, que ya suelen ser más altos que los precios normalizados del mercado mundial, tendieron a subir más al aumentar la demanda. La compra de productos durante una emergencia puede resultar difícil debido al ciclo de los cultivos y también a que en ese momento a menudo no se sabe con certeza la proporción de las contribuciones de los donantes que se hará en efectivo.

#### **Recomendación:**

Pese a las múltiples dificultades para efectuar compras locales, es aconsejable tantear el mercado local.

### **Transporte interno, almacenamiento y manipulación y costos de apoyo directo**

37. Tanto el TIAM como los costos de apoyo directo (CAD) originaron algunos problemas en la OU América Central 6079.00. Algunos donantes estaban dispuestos a sufragar el TIAM para las OU a la tarifa de 70 dólares EE UU por tonelada. De hecho, los costos reales variaron enormemente, llegando a superar los 250 dólares EE UU por tonelada en el caso de entregas a zonas inaccesibles, tales como las costas atlánticas de Honduras y Nicaragua (debido a la modalidad mixta de transporte y a cargamentos muy pequeños). Además, estas zonas inaccesibles resultaban poco atractivas como entornos de trabajo, por lo que fue necesario animar a los asociados reembolsando los costos efectivos. Hubo cierta confusión entre los asociados en cuanto a cuáles costos eran reembolsables (derechos portuarios, alquiler de transporte y costos de almacenamiento, por ejemplo) y cuáles no (por ejemplo, costos de viajes, seguimiento y evaluación y costos de oficina). Se decidió que en la matriz de costos El Salvador y Guatemala tendrían un costo base inferior al de los países más afectados, con la intención de que los gobiernos interesados sufragaran los costos de TIAM.
38. Los donantes estuvieron menos dispuestos a cubrir los CAD y sólo se sufragaron alrededor de la mitad de los CAD en cuestión. La reducción más notable se produjo en los artículos no alimentarios, con el resultado de que se suministraron muy pocas herramientas. Como consecuencia de ello, en algunos programas de APT se hizo hincapié en actividades que no necesitaban dichos insumos, como por ejemplo, la limpieza y el desbroce de terrenos. Además, no todas las ONG disponían de fondos suficientes para poder suministrar herramientas. Es más, si las existencias de la OU que no se hayan distribuido se transfieren a la OPSR, éstas no irán acompañadas de CAD.



**Recomendaciones:**

Deberían aclararse por escrito las disposiciones que rigen la cobertura de TIAM por parte de las organizaciones asociadas.

Debería exhortarse a los donantes, como se acordó en principio, a que sufraguen todos los costos de apoyo directo.

**Actividades de alimentos por trabajo**

39. Al cabo de cuatro meses, las actividades de APT habían pasado a ser la modalidad habitual para la distribución de ayuda alimentaria y a partir de enero se estaban realizando activamente en todos los países. Este tipo de actividades fueron bien recibidas y solicitadas por los gobiernos centrales, los gobiernos locales, los asociados en la ejecución y los mismos interesados. Más de 50 organismos principales, entre otros organismos de las Naciones Unidas y gubernamentales, ONG internacionales y locales, supervisaron una amplia gama de actividades de APT. En Nicaragua se aplicó un modelo “flexible” para ampliar la participación a aquellas personas, sobre todo mujeres, que tenían otro tipo de obligaciones, como el cuidado de los niños o la preparación de alimentos, que podían impedirles participar en las unidades habituales de cuatro horas de trabajo. La modalidad “flexible” de APT permitía trabajar a todo el mundo cuando habían cumplido con sus otros compromisos.
40. En Guatemala, las actividades de APT en el marco de la OU América Central 6079.00 se percibieron como “un puente para seguir adelante con el desarrollo”. Si bien se trató de seleccionar a organismos dotados de los conocimientos adecuados y capaces de suministrar artículos no alimentarios; en ocasiones, la escasez de conocimientos y equipo de los organismos restringieron las actividades de algunas comunidades. Los programas en curso se acogieron a la modalidad de APT.
41. Los bienes materiales, como viviendas nuevas o reconstruidas y sistemas de suministro de agua potable, están ayudando a mejorar las condiciones de vida de algunas de las víctimas del huracán. Por ejemplo, familias que antes vivían en inmuebles colectivos viven ahora en su propia casa. La rehabilitación y el mantenimiento del medio ambiente han contribuido a mantener los medios de subsistencia. Los bienes humanos, como son conocimientos que se pueden transferir y estructuras comunitarias fortalecidas, son beneficios que perduran, tanto en las intervenciones de urgencia como en el desarrollo a largo plazo. Después de una catástrofe, las actividades de APT ayudan a reconstruir los medios de subsistencia pero también a rehabilitar a las personas después del trauma. La realización de actividades de APT de manera flexible puede ayudar a incorporar necesidades y oportunidades diversas en el marco de estas actividades.
42. Muchas comunidades se dedicaron a la reparación o construcción de viviendas en régimen de APT. No cabe duda de que si se quiere que las personas dejen los refugios son necesarias más viviendas. La misión señaló, sin embargo, que las diferencias en cuanto a la calidad de las viviendas proporcionadas variaba enormemente en función, sobre todo, de los organismos asociados. Es palpable la diferencia entre un edificio de estructura básica con una sola habitación, cuyo costo es de 500 dólares EE UU; y un edificio de múltiples habitaciones con electricidad, cocina, suministro directo de agua potable y sistemas de eliminación de aguas residuales, cuyo costo es de 4.000 dólares EE UU. Se aconseja al PMA, en su calidad de participante, que examine los siguientes aspectos: la seguridad con respecto a peligros futuros (ubicación); la salud (si se dispone de agua salubre y



saneamientos); la propiedad (si las mujeres tienen derechos); el proceso de asignación (transparente); y la ubicación con respecto a las posibilidades de sustento.

43. La misión ha prestado particular atención a los temas de la vivienda porque pudo apreciar las grandes diferencias de calidad y las circunstancias en las que se facilitaba esta inversión. El mismo problema general existe en todos los programas realizados con asociados en la ejecución, sobre todo si se tiene en cuenta la diferencia en cuanto a competencias y solidez de financiación de otras fuentes. Para hacer las cosas todavía más complicadas, puede que organismos al margen del PMA estén realizando programas similares en las mismas zonas pero conforme a estándares diferentes. En estos últimos casos, la uniformidad y el control de calidad dependerán de la solidez, competencia y amplio sentido de la responsabilidad de los organismos asociados con el PMA.
44. El problema de la vivienda es particularmente acuciante en Tegucigalpa y en otras grandes ciudades donde muchas casas resultaron destrozadas durante el huracán *Mitch*. En estos lugares, muchas personas siguen viviendo en casas temporales o en refugios especiales construidos para la ocasión. A menudo, las casas nuevas se construyen lejos de los lugares de trabajo, por lo que las personas no desean abandonar los refugios y, en cualquier caso, el ritmo de construcción es muy lento. En consecuencia, es poco probable que los refugios se vacíen durante la OPSR o se reinstale adecuadamente a las personas en otros lugares.

#### **Recomendaciones:**

El PMA debería acordar con los asociados una manera de actuar, con el fin de determinar los estándares aceptables de construcción de viviendas u otras inversiones en el marco de las actividades de APT. El PMA tiene la influencia necesaria y la obligación moral de intervenir, dado que apoya estas inversiones a través de las actividades de APT.

El PMA debería someter a seguimiento las actividades de los organismos y entablar un diálogo y un debate sobre los posibles modos de actuación de los asociados durante situaciones que no sean de emergencia, a fin de estar en grado de identificar rápidamente quiénes son los asociados más sólidos y las actividades específicas cuando se presenten las emergencias.

Las opciones estratégicas en el marco de programas de APT dentro de las OPSR deberán:

a) tomar en cuenta los marcos nacionales de desarrollo a fin de apoyarlos y no perjudicarlos; b) lograr la sostenibilidad alentando el mantenimiento (las cuestiones de la propiedad y la responsabilidad); c) procurar enérgicamente que las mujeres participen; d) hacer hincapié en la producción, el alivio de la pobreza y el acceso a los más afectados; y e) seguir centrándose en los pequeños productores.

El PMA debería respaldar la aplicación de las recomendaciones del documento publicado en 1999 con el título de "Habilitación para el desarrollo", tratando de lograr que los programas de APT sean sostenibles.

El PMA debería poner el acento y su apoyo en el desarrollo de bienes humanos y materiales en situaciones de emergencia.

El PMA debería estudiar la posibilidad de ampliar la modalidad de actividades de APT "flexibles" para permitir que más mujeres se beneficien de ellas.

El PMA debería buscar otros organismos a quienes traspasar la responsabilidad de realojar a las personas desplazadas en el medio urbano cuando termine la OPSR.



### Calidad del envasado

45. En general, la calidad del envasado fue buena aunque algunas latas de pescado tuvieron que desecharse porque habían sufrido daños, algunos envases de cartón que contenían arroz partido y ciertos contenedores de plástico de cinco galones de capacidad, conseguidos en el lugar para guardar aceite, se rompieron y dañaron otros productos. No obstante, por lo general el número de sacos de cereales dañados fue pequeño.

### Pérdidas post-c.i.f.

46. En cada país, las pérdidas post-c.i.f. (costo, seguro y flete) se mantuvieron dentro de unos límites aceptables, aunque no fue posible calibrar la situación durante la fase aguda de la emergencia, cuando el control sobre la distribución era más débil, se recurrió a un gran número de agentes para la entrega y se contrató a personal con poca experiencia logística. En conjunto, las tasas de pérdidas fueron inferiores al 0,1% en Honduras; 0,47% en Nicaragua; menos del 0,25% en Guatemala; y del 0,03% en El Salvador.

---

## ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DEL PROGRAMA DEL PMA

### Género

47. La mayoría de los funcionarios del PMA eran conscientes de los Compromisos relativos a la Mujer asumidos por la Organización. En las Cartas de Entendimiento se subrayaba que los alimentos debían distribuirse preferentemente a mujeres. Sin embargo, varios miembros del personal no estaban seguros de la validez de una respuesta con una perspectiva de género durante una situación de emergencia aguda. Por otro lado, cabe considerar que el huracán *Mitch* afectó de manera diferente a hombres y mujeres, dados los diversos grados de vulnerabilidad existentes antes del suceso. Aunque había coordinadores en temas de género a nivel de país y regional, sus conocimientos sobre el tema variaban en cada caso. En la programación de la OU no participó ningún asesor en temas de género si bien el PMA sensibilizó al respecto a los supervisores sobre el terreno, por ejemplo en El Salvador. Se reunieron algunos datos desglosados por sexos.

48. En los refugios, las mujeres asumieron las funciones tradicionales de la limpieza, la cocina y el cuidado de la familia. En Nicaragua, hay ejemplos de que algunos hombres asumieron papeles no tradicionales como el de preparar la comida. Al mismo tiempo, algunas mujeres participaron en actividades de reconstrucción de viviendas.

49. Las mujeres que participaron en las actividades “flexibles” de APT tuvieron mayor control del tiempo para desempeñar sus múltiples funciones, aunque podría haberse hecho más para apoyar a las mujeres a reponer las oportunidades de generación de ingresos. En su conjunto, las actividades de APT favorecieron a los hombres en el sentido de que les permitió encontrar empleo temporal.

50. El desglose por sexos del personal profesional del PMA, los coordinadores y supervisores varió en función de los países. En Nicaragua, por ejemplo, el 64% de todo el personal profesional que participó en la OU fueron mujeres. En Choluteca (Honduras) se observó que la presencia de una mujer que ostentara la autoridad fue considerada por ciertas mujeres como una ayuda para facilitar la comunicación e hizo que fuera más fácil buscar apoyo.

<b>Recomendaciones:</b>
-------------------------



El PMA debería revisar la dotación de recursos humanos a fin de cumplir sus “Compromisos relativos a la Mujer” y, a nivel regional, un miembro del personal/consultor debería supervisar los logros conseguidos a ese respecto.

El PMA debería procurar colaborar con organismos que cuenten con gran experiencia en temas de género y que dispongan de asesores en estos temas (por ejemplo, CIDA Honduras; USAID Nicaragua) de esta manera, el PMA aprovecharía esa experiencia para ofrecer soluciones y la oportunidad de incorporar la dimensión de género en las actividades.

El PMA debería estudiar objetivos concretos de inversión para mujeres en el marco de la OPSR, por ejemplo, facilitando su participación en las actividades de APT.

### **Selección**

51. Los primeros días de la emergencia, los gobiernos respectivos identificaron las zonas geográficas necesitadas. En ese contexto, el PMA trató de verificar las listas de beneficiarios conforme a las necesidades, reconociendo que los más pobres sufrían tanto por disponer de sistemas de subsistencia menos resistentes como por vivir en lugares más peligrosos. La pérdida de viviendas se aceptó como un sustituto para representar la pérdida de alimentos y de las bases de sustento, así como la pérdida de tierras. Asimismo, el PMA reconoció el significado de la pérdida de trabajos en la producción de alimentos y la agricultura de exportación, y adoptó decisiones pragmáticas para asegurar la rehabilitación de algunas de estas actividades. Desde enero de 1999 entre los grupos seleccionados se incluían aquéllos que todavía residían en refugios, los grupos vulnerables y los grupos que se habían acogido a las actividades de APT. La selección se afinó revisando constantemente las listas de beneficiarios.
52. De hecho, la capacidad del PMA para realizar la selección estuvo limitada por los siguientes factores: la dependencia de la competencia, la capacidad y la honradez de los organismos asociados; la dificultad de hacer una selección entre tantos pobres; la vaguedad de las definiciones de beneficiarios; y los escasos asociados potenciales en zonas difíciles como la costa atlántica. Hasta las últimas fases no se dio demasiada prioridad a las comunidades de estas zonas remotas, fuera cuales fueren sus necesidades. Desde un punto de vista pragmático habría sido muy difícil actuar diversamente.

### **Recomendaciones:**

El PMA debería definir criterios de selección explícitos para utilización interna y para sus asociados, teniendo en cuenta las necesidades de los grupos que tienden a quedar excluidos y los imprevistos en cada emergencia.

El PMA debería realizar evaluaciones conjuntas con los organismos asociados en cuanto a la necesidad de la selección y la evaluación de la misma.

### **Beneficiarios**

53. El objeto de las actividades de APT era ampliar al máximo la participación de los beneficiarios, si bien en muchos casos se trató de una cuestión de autoselección. Por lo que parece, algunos organismos asociados sólo ven a los beneficiarios desde el punto de vista instrumental, es decir, más como mano de obra que como responsables de adoptar decisiones, por lo que los constructores de viviendas no tenían ninguna influencia en la estructura y el diseño de las mismas. En muchos casos, se sobreentendía que



posteriormente podrían adaptarla a sus necesidades ampliando la estructura, posibilidad por la que muchos ya habían optado. Análogamente, en los programas de protección ambiental, los beneficiarios pudieron seleccionar los cultivos que deseaban cosechar y las especies de árbol que querían comprar, aunque fueron los organismos asociados quienes decidieron la gama de posibilidades entre las que elegir.

54. En El Salvador, los supervisores actuaron como puntos de acceso para los beneficiarios. Los supervisores tomaron conciencia de las opiniones de los beneficiarios porque se aseguraron de que éstas se tuvieran en cuenta en las listas de comprobación.

**Recomendación:**

Hace falta tiempo y una formación específica para debatir con los beneficiarios sus necesidades y percepciones. El PMA debería examinar la posibilidad de emplear a un antropólogo social para estudiar las percepciones que los beneficiarios tienen de la ayuda y las necesidades de urgencia, particularmente entre grupos como los Misquitos aunque sin limitarse a éstos. Sería aconsejable entrar en contacto con los grupos remotos o inaccesibles con esta finalidad durante los períodos “normales”, en lugar de hacerlo durante una situación de urgencia.

**Seguimiento y evaluación**

55. El seguimiento y la evaluación son muy importantes para aumentar la eficacia y eficiencia de la intervención. Los supervisores, a todos los efectos los ojos, los oídos y la voz del Programa, influyen en la calidad de la actuación del PMA y sobre todo en la opinión que el beneficiario se crea de éste. A partir de diciembre se empezaron a contratar supervisores y a impartirles formación, aunque algunos fueran traspasados de programas en curso y oficinas locales ya establecidas (lo que fue una gran ventaja). Trabajar con supervisores de la contraparte en paralelo desde las mismas oficinas, como ocurrió en Nicaragua, resultó una práctica ventajosa, rentable y con posibilidades de repetirse. Los supervisores dedicaron mucho tiempo (justamente) a comprobar las listas de beneficiarios, lo que les permitió adquirir un amplio conocimiento de la comunidad. En El Salvador, los supervisores redactaron breves informes diarios de sus actividades lo que ha aportado a los principales responsables de la toma de decisiones una imagen muy valiosa en tiempo real de las condiciones de trabajo.
56. Por el contrario, los informes semanales, llenos de datos cuantitativos, requerían un tiempo considerable. Los datos cualitativos oportunos pueden afinar el rendimiento del programa si, como fue el caso de Nicaragua, se hacen las preguntas adecuadas, que son aquéllas que ofrecen información sobre temas de género, las necesidades de los beneficiarios y sus percepciones, y las características locales.
57. Al igual que la selección, el seguimiento depende de la calidad de los organismos asociados. La misión acogió con agrado el reciente nombramiento de un consultor respaldado por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) en la oficina de Honduras, responsable del seguimiento y la evaluación y de los aspectos sociales de la OPSR.

**Recomendaciones:**

El PMA debería sistematizar la experiencia acumulada sobre seguimiento y evaluación con el fin de elaborar un manual operacional sencillo para futuras operaciones de urgencia.



Deberían elaborarse directrices, para uso interno y para los asociados, en las que se especificaran la información cualitativa y cuantitativa necesaria sobre seguimiento y evaluación.

El PMA debería seguir utilizando el seguimiento y la evaluación como una contribución importante para la elaboración de una cultura institucional de la reflexión y como herramienta de gestión.

---

## ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

58. Es posible organizar y llevar a cabo actividades de APT a escala muy grande inmediatamente después de la fase aguda de una emergencia. Sin embargo, para que éstas sean plenamente eficaces, es preciso establecer asociaciones que provean de asistencia técnica y artículos no alimentarios, a fin de que los bienes creados sean sostenibles.
59. Los peligros naturales, que son consustanciales a la vida cotidiana en América Central, deben tenerse en cuenta en los proyectos de desarrollo mediante planes para imprevistos eficaces. Para la elaboración de estos planes puede ser muy valioso el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad, que debería formar parte de las actividades normales de desarrollo en lugar de aplicarse solamente en casos de emergencia.

---

## CONCLUSIONES

60. La utilización de las oficinas y los polos regionales al formular y apoyar programas del PMA tienen muchas ventajas significativas, aunque sea preciso organizar la entrega por conducto de los sistemas nacionales. Los arreglos para contingencias y el rápido envío de los recursos y el personal del PMA disponible contribuyeron a la eficacia de la intervención. Si bien se reconfirmó el valor de las existencias de alimentos disponibles en el país en la fase aguda de la emergencia, es preciso hallar una solución para reembolsar rápidamente los préstamos y evitar que se ponga en peligro los proyectos de desarrollo. Además, al tomar prestadas existencias y alimentos de proyectos de desarrollo, que en tres de los países afectados no disponían de TIAM, surgieron problemas para utilizar esos recursos en situaciones de urgencia. La financiación para cubrir los costos de apoyo directo fue demasiado baja lo que originó limitaciones en la ejecución de la OU América Central 6079.00. Las visitas de los donantes al terreno pueden ser muy eficaces para asegurar el apoyo constante y bien informado a las operaciones del PMA.
61. En el marco de la OU América Central 6079.00 se ha llevado a cabo uno de los mayores programas de APT en los tres meses que siguieron a la catástrofe natural. Al ser uno de los principales suministradores de socorro en casos de catástrofes, el PMA tiene el poder de asegurar mayores oportunidades para realizar actividades responsables desde el punto de vista social después de la catástrofe en el ámbito de los programas de APT de la OU. Los alimentos del PMA, junto con la asistencia técnica y los artículos no alimentarios facilitados por las organizaciones asociadas competentes, pueden tener efectos sinérgicos muy eficaces en la creación de bienes. La sociedad civil y los militares jugaron un papel importante en la fase aguda de la emergencia al poner a disposición sus capacidades. Un factor de crucial importancia es identificar asociados eficientes y eficaces en la emergencia y seguir comprobando sus cualidades durante la misma. La entrega oportuna de ayuda alimentaria de urgencia constituyó una contribución valiosa para mantener la estabilidad



social tras la secuelas del huracán *Mitch*.

