

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 9-11 de febrero de 2009

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2009/7-B
22 enero 2009
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DE EMERGENCIA 10700.0 Y LA OPERACIÓN DE EMERGENCIA DE RESPUESTA INMEDIATA 10695.0 RELATIVAS A NICARAGUA

**Intervención del PMA a raíz del huracán
Félix**

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Directora, OEDE*: Sra. C. Heider tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación, OEDE: Sr. M. Denis tel.: 066513-3492

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

* Oficina de Evaluación.



RESUMEN

Después de que el 4 de septiembre de 2007 el huracán Félix azotara la Región Autónoma del Atlántico Norte, en Nicaragua, el PMA dio inicio a: i) la operación de emergencia de respuesta inmediata 10695.0, para prestar asistencia a 38.000 damnificados, y ii) la operación de emergencia 10700.0, con el fin de efectuar distribuciones generales de alimentos para 80.000 personas, proporcionar alimentación suplementaria a 35.000 mujeres y niños menores de 5 años y realizar actividades de alimentos por trabajo para 55.000 personas. Las operaciones contaron con el 90% de los recursos financieros necesarios.

Inicialmente se tomaron prestadas 1.202 toneladas de alimentos del programa en el país 10044.0 y de la operación prolongada de socorro y recuperación 10212.0; más tarde el PMA tuvo que importar los alimentos porque su adquisición local resultaba muy costosa. Tras una evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias, realizada en marzo de 2008, la operación de emergencia 10700.0 se prorrogó hasta el 30 de noviembre de 2008 sin costo adicional alguno.

La operación de emergencia 10700.0 se diseñó teniendo debidamente en cuenta la ubicación remota de la intervención y la especificidad de las poblaciones indígenas beneficiarias, y adaptando las actividades a sus estrategias de subsistencia y prioridades. La operación se ajustó a las políticas y prioridades del PMA, los donantes y el Gobierno. El PMA realizó las distribuciones generales de alimentos con gran rapidez; las comunidades participaron en la orientación y distribución de la ayuda y utilizaron las distribuciones de alimentos y las actividades de alimentos por trabajo para promover la recuperación. La asistencia alimentaria destinada a grupos vulnerables resultó menos apropiada porque para distribuir la ayuda se utilizaron centros de salud maternoinfantil en lugar de estructuras comunitarias.

Sin embargo, a causa de retrasos en las entregas y de problemas a la hora de hallar asociados cooperantes, hubo un lapso de dos meses entre las distribuciones generales de alimentos y las actividades de alimentos por trabajo. Por conducto de sus asociados, el PMA prestó apoyo a diversas actividades de alimentos por trabajo gracias a las cuales se restablecieron los activos comunitarios e individuales, aunque los resultados no fueron tan buenos en lo que se refiere a apoyar la seguridad alimentaria en los lugares donde los beneficiarios asignaron la prioridad a la vivienda. No fue posible determinar el impacto de las actividades en el estado nutricional de los beneficiarios.

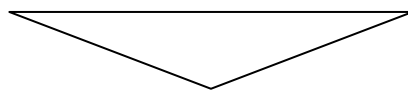
Las actividades de preparación ante emergencias durante los cuatro días posteriores a la alerta dada por la Sede de que se preveía el paso de un huracán se basaron en los fundamentos de la planificación ordinaria y los programas en curso. Debido en parte a la labor de promoción del PMA, la operación de emergencia se puso en marcha rápidamente, a pesar de los problemas de logística y los gastos, y el Programa dio respuestas innovadoras a los desafíos logísticos. La intervención se vio reforzada por la cesión temporal de cinco funcionarios de Panamá y Roma, y por la capacitación impartida en materia de evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias. De haber contado con mejores indicadores de la seguridad alimentaria, la eficiencia habría sido mayor.

El impacto en las distintas esferas fue en general positivo: la cohesión comunitaria se mantuvo y hubo mejoras en la vivienda, la situación de las mujeres, el abastecimiento de agua y el saneamiento, así como en la asistencia a los centros de salud. Se logró una cierta diversificación en la agricultura. No hubo signos de marginación o de dependencia de la ayuda. Gracias a la asistencia del PMA los beneficiarios tuvieron menos necesidad de adquirir alimentos.

Es probable que con la operación de emergencia 10700.0 la nutrición y la seguridad alimentaria hayan mejorado. Las asociaciones son más sólidas, la infraestructura ha mejorado y se ha desarrollado la capacidad local. Las comunidades, que demostraron tener capacidad de resistencia y ser autosuficientes, utilizaron la ayuda alimentaria para apoyar la recuperación. Sin embargo, los problemas crónicos relacionados con la inseguridad alimentaria requieren soluciones a más largo plazo que permitan abordar las causas de la malnutrición.

Se han formulado 19 recomendaciones relativas a las esferas de la preparación, el diseño de la intervención, las evaluaciones, el marco lógico, el seguimiento, las asociaciones y la ejecución del programa.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la operación de emergencia 10700.0 y la operación de emergencia de respuesta inmediata 10695.0 relativas a Nicaragua” (WFP/EB.1/2009/7-B) y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las cuestiones planteadas por la Junta durante sus debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2009 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.

ANTECEDENTES

Contexto

1. El 4 de septiembre de 2007 el huracán Félix, de categoría 5, azotó la costa de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), una de las más pobres de Nicaragua, afectó a 185.000 personas y provocó daños en hogares y explotaciones agrícolas; la actividad pesquera se vio afectada por el poder destructivo de las olas y el aumento del nivel del mar. Nicaragua es un país de bajos ingresos y con déficit de alimentos en el que se producen huracanes, erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones, infestaciones de plagas y sequías; la RAAN es una región aislada y subdesarrollada aquejada de graves problemas logísticos. La intervención emprendida a raíz del huracán Félix puede servir de base para las intervenciones que se organicen ante otras catástrofes en la región.

Descripción de la operación

⇒ *Asistencia anterior*

2. Cuando se produjo el huracán, el programa en el país (PP) 10044.0 del PMA se estaba ejecutando para mejorar el estado nutricional de mujeres y niños vulnerables, aliviar el hambre a corto plazo, aumentar la matrícula y la asistencia en la escuela primaria y reducir la vulnerabilidad a las catástrofes. En 2007 la RAAN estaba incluida en la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) de alcance regional 10212.0. Anteriormente, se había prestado asistencia a Nicaragua en el marco de la operación de emergencia (OEM) 6079.00, realizada para hacer frente a los efectos del huracán Mitch.

⇒ *Objetivos y características principales*

3. El PMA planificó la OEM Nicaragua 10695.0 financiada con cargo a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI) (OEM/CRI) para prestar ayuda a 38.000 víctimas del huracán Félix, durante tres meses, con 410 toneladas de alimentos a un costo para el PMA de 500.000 dólares EE.UU.: debían distribuirse raciones individuales durante 20 días, utilizando las existencias que ya se encontraban en la RAAN. Según lo previsto, después de la OEM/CRI debía ejecutarse la OEM 10700.0, consistente en distribuciones generales de alimentos para 80.000 personas y en un programa de alimentación suplementaria para 35.000 beneficiarios destinado a estabilizar su estado nutricional, prestando especial atención a las mujeres y los niños menores de 5 años; las actividades de alimentos por trabajo (APT) permitirían a 55.000 personas conservar sus activos y restablecer los medios de subsistencia y las infraestructuras comunitarias.

⇒ *Presupuesto*

4. En el presupuesto de la OEM 10700.0 se preveía la distribución de 8.647 toneladas de alimentos en el marco de:
 - i) distribuciones generales de alimentos: 4.032 toneladas (46% del presupuesto);
 - ii) actividades de APT: 3.780 toneladas (44%); y
 - iii) un programa de alimentación suplementaria: 835 toneladas (10%).

Al 28 de mayo de 2008, la operación disponía del 90% de los recursos necesarios. El presupuesto figura en el Cuadro 1.



CUADRO 1: PRESUPUESTO DE LA OEM 10700.0 (dólares)	
Costos operacionales directos	8 646 991
Costos de apoyo directo	925 617
Costos de apoyo indirecto	670 083
Costo total para el PMA	10 242 691

⇒ *Recursos*

5. Los recursos asignados inicialmente a la OEM/CRI 10695.0 y la OEM 10700.0 consistían en arroz, maíz, arvejas amarillas partidas, aceite vegetal enriquecido con micronutrientes y mezcla de maíz y soja (MMS), productos que ya se hallaban en el país para el PP 10044.0, la OPSR 10212.0 y la OPSR 10444.0; en un primer momento, para la OEM 10700.0 se tomaron prestadas 1.202 toneladas de estos productos mientras que, posteriormente, se recurrió a la importación porque la adquisición local resultaba muy costosa.

⇒ *Calendario*

6. La OEM/CRI 10695.0 comenzó antes de que transcurriera una semana desde el huracán y duró hasta el 1° de octubre de 2007, cuando se sustituyó por la OEM 10700.0, que se ejecutó durante nueve meses en cinco municipalidades en asociación con el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) y organizaciones comunitarias.
7. La fase de socorro de la OEM 10700.0 duró hasta enero de 2008 y consistió en distribuciones generales de alimentos, destinados principalmente a las mujeres. En febrero de 2008 la operación entró en la fase de recuperación con un programa de alimentación suplementaria y actividades de APT seleccionadas con la participación de las comunidades y ejecutadas junto con el MAGFOR. En un primer momento se había previsto que la fase de recuperación durara hasta el 30 de junio de 2008, pero tras una evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias (ESAE), realizada en marzo, se aconsejó prorrogarla; así pues la operación se amplió durante cinco meses, hasta el 30 de noviembre de 2008, sin costo adicional alguno.

Características de la evaluación

8. La misión de evaluación tuvo lugar del 6 al 23 de septiembre de 2007. El equipo encargado de la evaluación estaba formado por dos hombres, especialistas en intervenciones de emergencia y logística, y una mujer, experta en nutrición y seguridad alimentaria. Sus objetivos eran los siguientes: i) evaluar en qué medida se habían alcanzado los objetivos de la OEM y lo eficaces que habían sido los medios empleados, y dar cuenta de los gastos a las partes interesadas, y ii) extraer enseñanzas, formular recomendaciones y poner de relieve las buenas prácticas.
9. En Managua, el equipo entrevistó al personal de la oficina en el país y a miembros de organismos gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas, donantes y organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas. En la RAAN, entrevistó al personal de la oficina del PMA sobre el terreno y a exponentes de los organismos públicos locales y los asociados cooperantes. Se efectuaron visitas a Puerto Cabezas y Waspan, las



principales localidades afectadas, a tres centros de salud y a cinco comunidades representativas de los distintos medios de subsistencia, entornos y ámbitos socioculturales; el equipo se dividió para entrevistar a los dirigentes comunitarios y los beneficiarios, así como para examinar determinados aspectos de los programas. El equipo de evaluación confía en que ha logrado establecer los hechos e interpretarlos de manera correcta.

ASPECTOS DESTACADOS DE LAS REALIZACIONES

Diseño operacional: pertinencia e idoneidad

⇒ *Objetivos*

10. La OEM/CRI 10695.0 estaba destinada a suministrar ayuda alimentaria a 38.000 personas durante 90 días. Con la OEM 10700.0 se pretendía proporcionar asistencia alimentaria inmediata, evitar el deterioro del estado nutricional —especialmente entre las mujeres gestantes y madres lactantes y los niños menores de 5 años— y preservar y restablecer los medios de subsistencia y los activos comunitarios mediante actividades de APT.

⇒ *Coherencia interna*

11. La formulación de estas operaciones, que están en consonancia con los Objetivos Estratégicos 1 y 2 establecidos por el PMA en el anterior Plan Estratégico para 2006-2009¹, se basó en la evaluación exhaustiva de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad realizada en 2005 y en la primera ESAE que se llevó a cabo, así como en el PP 10044.0 y la OPSR 10212.0, que se estaban ejecutando en aquel momento.
12. Durante las OEM, en la RAAN se suspendió la OPSR 10212.0 por los motivos siguientes: i) la amenaza repentina a la seguridad alimentaria necesitaba una respuesta rápida; ii) las comunicaciones se habían visto gravemente perturbadas, y iii) los donantes estaban dispuestos a respaldar una OEM, mientras que el apoyo prestado a la OPSR era escaso.

⇒ *Coherencia externa*

13. Para determinar las zonas en las que se distribuirían los alimentos, el PMA se coordinó con el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) y con la administración de la RAAN. Desempeñó asimismo una función importante en el llamamiento urgente y dirigió la evaluación de las necesidades. La OEM 10700.0 estuvo en consonancia con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y con la evaluación común del país realizada por las Naciones Unidas en 2000, y actuó en apoyo del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

⇒ *Diseño del proyecto*

14. El proyecto se diseñó en la oficina en el país y se revisó en la Sede y en el despacho regional; además, este último cedió temporalmente a tres miembros de su personal. Algunas aportaciones importantes fueron las siguientes: i) la evaluación exhaustiva de la

¹ Objetivo Estratégico 1: Salvar vidas en situaciones de crisis; Objetivo Estratégico 2: Proteger los medios de subsistencia en situaciones de crisis y aumentar la capacidad de resistencia a las crisis.



seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2005 y las dos evaluaciones de la seguridad alimentaria en emergencias, la primera para el diseño inicial y las otras dos cuando habían transcurrido seis meses, y ii) el conocimiento que tenía el PMA del contexto y sus vínculos con las autoridades gubernamentales de la RAAN, las comunidades y los individuos.

15. Los alimentos proporcionados en las distribuciones generales previstas y las raciones suministradas en régimen de APT cumplían las normas internacionales en lo relativo al contenido de proteínas y materia grasa; la MMS estaba enriquecida con micronutrientes. Las raciones eran suficientes cuando los cuatro productos alimenticios de que constaban se suministraban juntos.
16. El objetivo relativo a la seguridad alimentaria se formuló correctamente: contemplaba el uso de indicadores que podían recopilarse haciendo un seguimiento de los hogares y comunidades y permitían determinar el modo en que los alimentos suministrados en régimen de APT complementaban las actividades de recuperación de otros organismos. Además, dicho objetivo incluía aspectos —como la preservación de los activos, el restablecimiento de los medios de subsistencia y la restauración de la infraestructura comunitaria— que daban la posibilidad al PMA de emprender actividades estudiando cada caso por separado y negociando con los asociados cooperantes, en lugar de intervenir de manera prescriptiva. Esta flexibilidad resultó beneficiosa debido a la variedad de asociados cooperantes implicados, en particular allí donde las comunidades eran el principal asociado.
17. El marco lógico abordaba los Objetivos Estratégicos 1 y 2, pero presentaba limitaciones en lo relativo a los indicadores utilizados, que permitían realizar un seguimiento superficial de las cuestiones logísticas en lugar de centrarse en los efectos y productos.
18. En los riesgos y supuestos no se tuvieron en cuenta factores de los que el personal del PMA era consciente gracias a su labor en el PP y la OPSR, como por ejemplo la elevada probabilidad de que el mal tiempo afectara a la logística, la producción de alimentos, la seguridad alimentaria y la nutrición, y de que frenara el ritmo de recuperación durante la OEM.

⇒ *Idoneidad*

19. El PMA intervino ante el huracán realizando rápidamente distribuciones generales de alimentos y, tras las actividades de socorro selectivas basadas en las necesidades, pasó a la fase de recuperación. Ese modo de proceder fue adecuado en vista de la situación de inseguridad alimentaria crónica, el hecho de que las comunidades empujaban hacia la realización de intervenciones colectivas y la capacidad del PMA para tener acceso a las zonas remotas. El Programa demostró flexibilidad al aumentar la cobertura de la asistencia aun reduciendo las raciones. En la selección de los destinatarios de los servicios de salud materno-infantil (SMI) para grupos vulnerables se dio preferencia a quienes corrían un riesgo nutricional mayor.

Productos y ejecución: elementos de eficiencia

⇒ *Nivel de los productos*

20. El PMA prestó servicios a 262 comunidades en ocho municipalidades. Además, se hizo cargo de algunas comunidades a las que el SINAPRED no podía llegar: al final, el PMA se encargó del 60% de las comunidades, y el SINAPRED del 40%.



21. El PMA llevó a cabo los componentes de distribución general de alimentos y actividades de APT por medio de intervenciones comunitarias, mientras que el programa de alimentación suplementaria para grupos vulnerables se ejecutó a través de centros de salud.
22. Las raciones proporcionadas en el marco de las distribuciones generales de alimentos suministraban entre 1.534 y 1.887 kilocalorías por persona y día a entre 70.562 y 98.649 beneficiarios durante 60 días, mientras que las cifras previstas eran 2.131 kilocalorías por persona y día a 80.000 beneficiarios a lo largo de 90 días. En tres distribuciones generales de alimentos el PMA consiguió entregar los suministros ordinarios y, aunque se produjo un déficit del 53,7% por beneficiario en comparación con el suministro previsto, las comunidades pudieron tener acceso a otros alimentos.
23. En el marco de la OEM 10700.0 se preveía realizar dos programas de APT, el primero destinado a 55.000 beneficiarios y el segundo a 20.000 beneficiarios. Ambos programas tendrían una duración de 90 días y proporcionarían 2.131 kilocalorías por persona y día. La asistencia efectivamente prestada consistió en el suministro de raciones a 62.385 beneficiarios durante 90 días, a razón de 1.339 kilocalorías por persona y día, y a 42.375 personas durante 75 días, a razón de 1.665 kilocalorías por persona y día. Se produjo un déficit del 36.9% por persona, pero el número efectivo de las personas a las que se prestó asistencia superó lo previsto.
24. El programa de alimentación suplementaria se había planificado para 35.000 personas durante 90 días, a razón de 1.063 kilocalorías por persona y día. En realidad, sus beneficiarios fueron 6.764 durante 90 días, a razón de entre 1.050 y 1.177 kilocalorías por persona y día. El déficit por persona fue de alrededor del 3%, pero en el total de 10.138 beneficiarios notificados probablemente había personas contabilizadas dos veces. De las 835 toneladas de alimentos previstas para el programa de alimentación suplementaria sólo resultaron necesarias 242 toneladas, es decir, el 29%. Los beneficiarios fueron mujeres gestantes, madres lactantes y niños menores de 3 años, con lo que se dio continuidad a la modalidad utilizada en la OPSR, pero su número se vio limitado a quienes podían acudir a los 17 centros de salud que se utilizaron para el programa de alimentación suplementaria. Por ese motivo los beneficiarios no fueron necesariamente las personas más vulnerables. Cuando no se podía disponer de MMS, ésta se sustituyó por arvejas amarillas partidas, una cantidad adicional de aceite y arroz.

⇒ *Mecanismos de ejecución*

25. La selección geográfica se centró en las zonas más afectadas. El PMA abarcó las comunidades menos accesibles, a las que el SINAPRED no podía llegar. Para organizar las distribuciones los comités comunitarios utilizaron las listas censales, con la supervisión del MAGFOR.
26. La dependencia encargada de la logística estableció itinerarios bien concebidos para el transporte hasta los puntos de distribución. Las compañías de transporte se contrataron mediante procedimientos de licitación pública, con arreglo a las condiciones previstas por el PMA. Siempre que lo considerara oportuno el PMA utilizó el transporte marítimo y fluvial y dispuso lo necesario para que las comunidades costeras recogieran los alimentos en Puerto Cabezas con sus propias embarcaciones, reduciendo notablemente de ese modo los costos de transporte a cargo del Programa.
27. El seguimiento se centró en las cuestiones logísticas y las actividades de APT de los asociados. No se elaboraron formularios de seguimiento relativos a la nutrición y la seguridad alimentaria, pero gracias a la evaluación exhaustiva de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2005 y a las ESAE se dispuso de información acerca de la situación existente. No se recopilaron datos sobre los indicadores nutricionales relativos a las



mujeres participantes en el programa de alimentación suplementaria, ni los centros de salud analizaron la información sobre el estado nutricional de los niños o examinaron los vínculos entre la nutrición y la seguridad alimentaria. Ello se debió a la limitada capacidad del Ministerio de Acción Social.

⇒ *Disposiciones institucionales externas*

28. El PMA, las comunidades y el MAGFOR realizaron las distribuciones generales de alimentos y las actividades de APT porque en la RAAN había pocas ONG que pudieran ser asociadas en la ejecución. Los dirigentes comunitarios basaron los programas en criterios de equidad y responsabilidad colectiva; las comunidades no distinguieron, de hecho, entre las raciones proporcionadas en el marco de las distribuciones generales de alimentos y las de las actividades de APT. Además, el PMA recurrió a 36 asociados cooperantes, con inclusión de ONG y centros de atención de salud. El PMA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) coordinaron el suministro de los alimentos suplementarios.

⇒ *Costo y financiación de la operación*

29. Los donantes financiaron el 91% de la cifra solicitada en el llamamiento; el 74% de los alimentos se compró en el exterior debido a los elevados precios en los mercados nicaragüenses. En comparación con lo que se había presupuestado, el precio del arroz aumentó un 18%, la MMS un 3%, el aceite vegetal un 18% y las arvejas amarillas partidas un 21%.
30. Considerando los gastos de almacenamiento de los alimentos en Corinto, el transporte y las cinco distribuciones efectuadas, el costo de la ayuda alimentaria proporcionada fue de entre 38 y 49 centavos de dólar por persona y día.

Resultados

⇒ *Eficacia*

31. En el marco de la OEM/CRI 10695.0 se consiguió proporcionar una ayuda alimentaria suficiente a las personas gravemente afectadas, inmediatamente después del huracán Félix.
32. La OEM 10700.0 se planificó para prestar asistencia a 80.000 de las 185.000 personas afectadas por el huracán; el SINAPRED se hizo cargo de los demás. En respuesta a una petición del Gobierno, el PMA redujo la ración de las distribuciones generales de alimentos con el fin de ampliar la cobertura a 98.000 personas, con lo cual se contribuyó a mantener el estado nutricional de la población. Es posible que los alimentos suplementarios para mujeres gestantes, madres lactantes y niños menores de 5 años se hayan suministrado a tan sólo el 10% de los 35.000 beneficiarios previstos, lo que probablemente es índice de que las necesidades se sobreestimaron. La alimentación suplementaria se suministró a los niños menores de 3 años, en lugar de a los de menos de 5 años.
33. Aunque comenzaron lentamente y registraron déficit en las entregas, las actividades de APT contribuyeron a la recuperación al apoyar el restablecimiento de los medios de subsistencia y la reconstrucción de la infraestructura, y resultaron adecuadas al contexto. Algunas comunidades, que dieron prioridad a la vivienda, tuvieron que dedicar más tiempo de lo previsto a los trabajos de reconstrucción, lo que redujo el tiempo disponible para las actividades de recuperación agrícola. En las comunidades predominó en general una sensación de normalidad y progreso.



⇒ *Impacto*

34. El impacto fue, por lo general, positivo. Los alimentos del PMA contribuyeron a dar estabilidad a las poblaciones y se redujo el flujo migratorio hacia las ciudades. Se mantuvieron las estructuras comunitarias de apoyo y se detectaron algunos cambios positivos en los asentamientos: mejoras en las viviendas y los métodos de construcción, así como en el abastecimiento de agua y el saneamiento, una mayor asistencia a los centros de SMI y un cierto grado de diversificación de la agricultura. La OEM había contribuido a que las comunidades fueran más sensibles al riesgo de nuevas catástrofes.

⇒ *Sostenibilidad*

35. Para el programa de alimentación suplementaria y la labor de APT el PMA se inspiró en las actividades que se estaban realizando en el marco de la OPSR 10212.0, con lo que se propició la continuidad y se facilitó la transición a la OEM 10700.0 y viceversa. A fin de alcanzar los objetivos de la OEM 10700.0 fue necesaria una prórroga, debido a que hasta la cosecha de diciembre de 2008 el restablecimiento de la producción agrícola habría sido poco sólido y a que en la RAAN la inseguridad alimentaria y la malnutrición eran la norma, como demuestra la evaluación exhaustiva de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad realizada en 2005.
36. Se prevé que las actividades de APT tengan efectos duraderos gracias a la infraestructura que dejan a su paso: aplicando el principio conocido como “reconstruir mejor” las viviendas son más resistentes a los huracanes y las nuevas casas no necesitarán reparaciones o sustituciones durante un decenio. Los conocimientos especializados adquiridos se aplicarán en las futuras actividades de construcción de viviendas, de modo que se dispondrá de más tiempo para las labores agrícolas. Gracias a las innovaciones en las prácticas agrícolas, como el hecho de sembrar más maíz y plantar más árboles frutales, será posible vender la producción excedentaria, mientras la seguridad alimentaria tal vez mejore gracias a la diversificación de los cultivos en nuevos huertos situados cerca de los asentamientos.
37. La alimentación suplementaria animó a las madres a acudir a los centros de salud para vigilar el crecimiento de sus hijos y recibir atención nutricional y médica. La mejora del estado nutricional entre las mujeres y los niños menores de 3 años contribuirá a mejorar el estado de salud de la población en general.

Cuestiones intersectoriales

38. A excepción del director en el país, los puestos superiores de la oficina en el país están ocupados por mujeres. En las estructuras administrativas de la RAAN, sin embargo, las mujeres ocupan puestos subalternos. El PMA determinó que fueran mujeres quienes realizaran normalmente las entregas de alimentos, en particular mujeres embarazadas y madres lactantes, y apoyó a las mujeres en la gestión de los alimentos y las cuestiones nutricionales.
39. De acuerdo con los principios de programación del PMA, en el diseño de la OEM 10700.0 se dio gran importancia a la transición a las actividades de recuperación, al tiempo que se garantizaba que los grupos vulnerables siguieran recibiendo ayuda de socorro. Mediante las actividades de APT se hicieron progresos en los aspectos siguientes: i) reconstrucción de viviendas; ii) restablecimiento de las fuentes de agua potable; iii) mejoras en el saneamiento, y iv) producción de alimentos como medio de subsistencia.
40. En las complicadas condiciones imperantes en la RAAN, las dificultades con que tropezó la intervención sólo podían superarse entablando asociaciones eficaces. Habida



cuenta de que había pocas ONG asociadas, el PMA mantuvo su sólida relación con el MAGFOR y estableció asociaciones con las comunidades.

41. Gracias a la capacitación impartida a los encargados de la ESAE realizada en marzo de 2008, se consiguieron resultados satisfactorios y se desarrolló la capacidad del Gobierno para evaluar las necesidades de alimentos. A través de las actividades de APT se respaldó el uso de técnicas de construcción mejoradas y los conocimientos especializados comunitarios.
42. La información proveniente del PMA puso en alerta al Gobierno, los medios de comunicación y los donantes acerca de la necesidad de organizar una OEM que contara con la financiación suficiente; además, el Programa contribuyó a realizar el llamamiento urgente y a que el Gobierno centrara su atención en los alimentos. Uno de los efectos de fortalecer la capacidad de respuesta a las emergencias en el seno del Gobierno fue el aumento de la sensibilización sobre los problemas relacionados con los alimentos.
43. En la OEM/CRI 10695.0 y la OEM 10700.0 se abordaron las políticas de protección social del PMA relativas a lo siguiente: i) permitir que los niños pequeños, las mujeres gestantes y las madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales; ii) mitigar los efectos de las catástrofes naturales; iii) responder a las calamidades repentinas; iv) orientar la ayuda a los grupos vulnerables, y v) proteger los intereses de las mujeres mediante actividades que tengan en cuenta las cuestiones de género.
44. La sustitución de árboles y la limpieza de los destrozos causados por la tormenta en el marco de las actividades de APT contribuyeron a la rehabilitación ambiental. Las viviendas mejoradas serán más resistentes a huracanes futuros. La población local se ha vuelto más consciente del riesgo de huracanes, lo que es importante para fomentar intervenciones comunitarias frente a una catástrofe.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evaluación general

⇒ *Pertinencia e idoneidad*

45. El diseño fue apropiado para hacer frente a las necesidades de una población rural afectada por una catástrofe imprevista, se ajustó a los medios de subsistencia y las prioridades de los beneficiarios y respondió a las políticas y prioridades del PMA, los donantes y el Gobierno. El PMA comenzó las distribuciones generales de alimentos inmediatamente, en un momento en que había una necesidad acuciante. Las comunidades participaron en la orientación y la distribución de la ayuda alimentaria, y utilizaron las distribuciones generales de alimentos y las actividades de APT para apoyar la recuperación. La asistencia alimentaria a grupos vulnerables resultó menos adecuada porque se utilizaron los centros de SMI para distribuir los alimentos, dejando de lado las estructuras comunitarias; aun así, sirvió para revitalizar los centros de salud y, por lo tanto, contribuyó a mejorar la nutrición.

⇒ *Eficacia*

46. La rapidez con que se intervino permitió el suministro inmediato de alimentos, pero el período de dos meses transcurrido entre las distribuciones generales de alimentos y las actividades de APT fue un hecho lamentable. El PMA respaldó diversas actividades en régimen de APT, pero cuando algunos beneficiarios expresaron su preferencia por la



vivienda se obtuvieron resultados menos satisfactorios en el logro de la seguridad alimentaria. Mediante las actividades de APT se restablecieron los activos comunitarios e individuales, y las comunidades utilizaron de forma eficaz los alimentos para apoyar la recuperación; el impacto en la esfera nutricional no pudo cuantificarse. La medida en que se habían alcanzado los objetivos relativos a la seguridad alimentaria pudo evaluarse gracias a indicadores mensurables de los resultados, pero no se realizó un seguimiento de los mismos.

⇒ *Eficiencia*

47. La preparación en caso de emergencia durante los cuatro días siguientes a la alerta se basó en los fundamentos de la planificación ordinaria. Debido en parte a la eficaz labor de promoción, la OEM 10700.0 estuvo bien financiada y se puso en marcha rápidamente; la dependencia de logística se encargó de transportar los alimentos con rapidez a pesar de los problemas que tuvo que afrontar. A pesar del elevado costo del transporte, el PMA halló respuestas innovadoras para los problemas de logística. La cesión temporal de cinco funcionarios y la capacitación impartida a los encargados de realizar las ESAE contribuyeron a mejorar la respuesta dada por la oficina en el país. La eficiencia habría aumentado si los indicadores de la seguridad alimentaria hubiesen sido mejores. Los retrasos en la puesta en marcha y en la elaboración de las actividades de APT y del programa de alimentación suplementaria se debieron con toda probabilidad a los problemas registrados en la búsqueda de asociados cooperantes adecuados.

⇒ *Impacto*

48. El impacto en las distintas esferas en general fue positivo: la cohesión comunitaria se mantuvo y en los asentamientos se experimentaron mejoras en cuanto a la vivienda, los sistemas de abastecimiento de agua, el saneamiento y la asistencia a los centros de SMI. Se logró un cierto grado de diversificación de la agricultura y de mejora de la condición de las mujeres. Nada indica que la ayuda alimentaria haya dado lugar a fenómenos de marginación o de dependencia de los beneficiarios; por lo contrario, gracias a ella los beneficiarios han podido reducir la proporción de ingresos que destinaban a la compra de productos locales costosos.

⇒ *Sostenibilidad de los resultados o grado de interrelación de los procesos*

49. Es probable que mediante la OEM la nutrición y la seguridad alimentaria mejoren. Las asociaciones se vieron reforzadas, las infraestructuras mejoraron y la capacidad local se fortaleció: todo ello resultará valioso en emergencias futuras y cuando se haya traspasado la responsabilidad de las intervenciones del PMA. Las comunidades demostraron tener capacidad de resistencia y ser autosuficientes, y utilizaron eficazmente la ayuda alimentaria. Ahora bien, los problemas crónicos relacionados con la inseguridad alimentaria requieren soluciones a largo plazo para hacer frente a las causas de la malnutrición.

Cuestiones de cara al futuro

⇒ *Preparación*

50. En la RAAN la inseguridad alimentaria y la malnutrición son crónicas. El PMA dispone de recursos limitados para la OPSR 10212.0 y tiene pocos asociados y, aun así, debe dar respuesta a problemas crónicos y estar preparado para afrontar las emergencias. Hay que



diseñar indicadores de seguimiento diferentes para que puedan utilizarse en situaciones de emergencia.

51. La planificación para imprevistos podría beneficiarse del conocimiento que tiene el PMA del contexto de intervención y de las relaciones entabladas en el marco de los programas ordinarios con el fin de mejorar la preparación ante situaciones de emergencia; gracias a las evaluaciones exhaustivas de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad se podría disponer de información sobre las necesidades y las oportunidades que sirva de fundamento para planificar las OEM. Otros países podrían beneficiarse de este tipo de evaluaciones y de las ESAE que se realicen en zonas inaccesibles expuestas a calamidades por lo que se refiere a la actualización de los planes para imprevistos. Quizá sea conveniente realizar evaluaciones exhaustivas de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad en todos los países donde el PMA interviene (véase la recomendación 1).

⇒ *Promoción*

52. Una labor de promoción oportuna y bien respaldada ayudó a la oficina en el país a movilizar fondos. Las ESAE fueron de gran valor para el Gobierno y los organismos de asistencia humanitaria. El PMA podría estudiar la manera de divulgar la información de esas evaluaciones con mayor rapidez y amplitud (véase la recomendación 4).

⇒ *Diseño de la intervención*

53. Las ESAE ofrecieron una valiosa instantánea de las circunstancias cambiantes por las que atravesó la emergencia. Hay que conservar la capacidad de realizar esas evaluaciones e incorporarlas en otros programas del PMA con el fin de realizar el seguimiento de las tendencias; también pueden utilizarse como base de referencia en situaciones tales como emergencias crónicas y crisis extremas. Las ESAE se basaron en los datos de referencia de las evaluaciones exhaustivas de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad y en ellas se utilizaron algunas de las mismas variables para determinar las tendencias (véanse las recomendaciones 2, 3, 9 y 18).

⇒ *Marco lógico*

54. El marco lógico contenía indicadores poco precisos y una evaluación de los riesgos inadecuada. La capacidad de elaborar marcos lógicos para las OEM no puede aplazarse hasta cuando se produzca la próxima emergencia. Los indicadores tienen que adecuarse a las emergencias y, al mismo tiempo, guardar relación con los indicadores utilizados en condiciones normales, de modo que no sean completamente inéditos. Se necesitan indicadores para la nutrición y la seguridad alimentaria en situaciones de emergencia (véanse las recomendaciones 4, 5, 6, 7, 8 y 9).

⇒ *Ejecución*

55. En algunos casos los beneficiarios dieron la prioridad a la reconstrucción de sus hogares en lugar que a la recuperación de la agricultura, de modo que la producción de alimentos se restableció lentamente. El PMA tiene que encontrar asociados para el restablecimiento de la producción de alimentos y, cuando elabore intervenciones de APT, debe prever qué efectos tendrán las prioridades expresadas por las comunidades.
56. En la OEM 10700.0, el PMA optó por suministrar menos alimentos a un mayor número de personas, lo que, dadas las circunstancias, resultó ser la decisión más adecuada. Se trató de elegir entre cobertura de la ayuda y calidad de la nutrición, y entre objetivos nutricionales y objetivos relativos a la seguridad alimentaria. Esto plantea la cuestión de si



las OEM a corto plazo pueden objetivamente tener el impacto nutricional que se pretende tengan en los objetivos de los proyectos.

⇒ *Seguimiento*

57. Algunos indicadores del marco lógico fueron imprecisos e inadecuados. La oficina en el país debe garantizar que: i) los indicadores se ajusten a las circunstancias de la emergencia; ii) los supervisores sean competentes en el uso de los indicadores; iii) los asociados en el seguimiento conozcan las normas del PMA al respecto y en materia de elaboración de informes; iv) los indicadores relativos a la SMI estén en consonancia con las actividades de los asociados cooperantes, y v) los informes destinados a los asociados se entreguen a tiempo.
58. En el diseño de la OEM 10700.0 podría haberse usado con mayor provecho el enfoque de seguimiento más estructurado que se utilizaba para las actividades de la OPSR y el PP. Ahora el PMA podría facilitar formularios de seguimiento normalizados y asegurarse de que el seguimiento no se limite a las actividades de elaboración de informes sino que incluya el análisis de la información a efectos de la adopción de decisión (véanse las recomendaciones 9, 10, 11, 12 y 13).

⇒ *Asociaciones*

59. La consolidada relación con el MAGFOR, que permitió al PMA reaccionar con rapidez ante el huracán Félix, ha beneficiado a ambas partes y debería desarrollarse realizando el seguimiento de las actividades de los programas y la evolución de la situación. El PMA necesita otros asociados cooperantes en circunstancias normales y de emergencia.
60. El PMA y el UNICEF se ocupan de los efectos nutricionales; el UNICEF es el organismo principal de las Naciones Unidas en lo que a la nutrición se refiere. Ambos intervinieron en la RAAN a raíz del huracán Félix, pero adoptando prácticas operacionales distintas. Es importante que los organismos coordinen su labor para que los servicios que presten se ajusten a los mismos principios (véanse las recomendaciones 14 y 15).

⇒ *Estrategia de retirada*

61. El mecanismo de las OEM permite realizar prórrogas, que tienen que estar justificadas: cabe la posibilidad, por ejemplo, de que se necesite más tiempo para finalizar las actividades, o bien de que la evolución de las circunstancias dé lugar a nuevas necesidades. En la OEM 10700.0, la evolución de las circunstancias y el retraso en la ejecución hicieron que fuera necesaria una prórroga (véanse las recomendaciones 18 y 19).

Recomendaciones

62. Se han formulado 19 recomendaciones (Rec.); las que tienen mayor prioridad figuran en **negrita**.

⇒ *Preparación*

63. La oficina en el país debería:

Rec. 1: **mantener y mejorar su grado de preparación en situaciones de emergencia aprovechando la experiencia adquirida en las OEM 10695.0 y 10700.0; junto con el MAGFOR, debería realizar un examen posterior a la intervención de las realizaciones del PMA y del asociado cooperante lo antes posible después de que la OEM 10700.0 haya finalizado y en él**



deberían intervenir, de ser posible, el despacho regional y los asociados cooperantes; el examen debería utilizarse para perfeccionar el plan para imprevistos y servir de fundamento en la planificación de las actividades posteriores a la OEM.

⇒ *Diseño de la intervención*

64. La oficina en el país debería:

- Rec. 2: **mantener la calidad de las ESAE iniciales impartiendo capacitación antes de que se produzca una emergencia, y la calidad de las evaluaciones posteriores impartiendo una capacitación similar a la que se proporcionó para la segunda ESAE;**
- Rec. 3: seguir promoviendo la participación del MAGFOR en las ESAE y estudiando la posibilidad de realizar esas evaluaciones con la participación de múltiples organismos, y
- Rec. 4: elaborar una estrategia de comunicación, que prevea la divulgación rápida de los resultados de las ESAE para respaldar la labor de promoción, servir de fundamento para la labor de otros organismos y evitar la duplicación de actividades; con este fin podrían utilizarse redes formales e informales.

⇒ *Marco lógico*

65. La oficina en el país debería:

- Rec. 5: contemplar la participación selectiva de los asociados cooperantes, y en especial del MAGFOR, en la elaboración de los marcos lógicos;
- Rec. 6: **establecer un vínculo entre el diseño de los sistemas de seguimiento y elaboración de informes y la preparación de los marcos lógicos, teniendo presentes las capacidades de los encargados de la ejecución y el seguimiento, y fortaleciéndolas, cuando proceda, con este fin;**
- Rec. 7: **evaluar detenidamente el riesgo de catástrofes, prestando atención a la probabilidad, la urgencia y la posible gravedad, y clasificar luego los riesgos por orden de prioridad;**
- Rec. 8: **colaborar con la Dirección de Diseño y Apoyo a los Programas (OMX) en la elaboración de indicadores de la nutrición y la seguridad alimentaria destinados a intervenciones a corto plazo (o bien, de no ser posible, en la elaboración de métodos en los que se utilicen indicadores sustitutos, como encuestas sobre el consumo de alimentos o entrevistas en los hogares), y**
- Rec. 9: revisar el marco lógico a la luz de las constataciones de las ESAE, el seguimiento ordinario de la seguridad alimentaria y la nutrición, otros factores de riesgo contextuales y la información facilitada acerca de la labor de otros agentes.

Ejecución

⇒ Seguimiento

66. La oficina en el país debería:

- Rec. 10: **considerar la posibilidad de hacer un seguimiento más minucioso de unos pocos puestos de vigilancia que sean representativos de los medios de subsistencia, los entornos y las estructuras sociales, con el fin de identificar las fuentes de alimentos ajenas al PMA; de ese modo debería obtenerse información sobre la magnitud de la recuperación que se sumaría a los datos logrados mediante el seguimiento ordinario (para ello el método utilizado en la segunda ESAE puede constituir un modelo); si se tuviera presente la estacionalidad, los puestos de vigilancia podrían ser objeto de seguimiento en el marco del PP y la OPSR;**
- Rec. 11: negociar el diseño del sistema de seguimiento con los asociados antes de que se produzca una emergencia, manteniendo en lo posible la compatibilidad con las actividades de la OPSR y el PP;
- Rec. 12: asegurarse de que el seguimiento guarde mayor relación con los efectos;
- Rec. 13: asignar prioridad al seguimiento de los precios de mercado, habida cuenta de que el 67% de las compras de alimentos se efectúan en los mercados, y
- Rec. 14: garantizar que la calidad de los productos de las actividades de APT sea objeto de seguimiento, y que esas actividades sirvan de apoyo a toda la gama de intervenciones de recuperación.

⇒ Asociaciones

67. La oficina en el país debería:

- Rec. 15: seguir tratando de establecer asociaciones a más largo plazo para mejorar las intervenciones de la OEM y la OPSR, y
- Rec. 16: **respaldar el desarrollo institucional del MAGFOR impartiendo capacitación en materia de seguimiento, con inclusión de un sistema y una base de datos de seguimiento y evaluación informatizados que permitan recopilar datos cronológicos.**

⇒ Ejecución de los programas

68. La oficina en el país debería:

- Rec. 17: integrar los aspectos estacionales de la seguridad alimentaria en las intervenciones, por ejemplo, planificando estrategias de traspaso de las OEM en conexión con las cosechas para aumentar las probabilidades de recuperación;
- Rec. 18: asegurarse de que en las OEM se trate, en lo posible, de mantener las modalidades aplicadas en las actividades anteriores a la emergencia para garantizar la continuidad, y
- Rec. 19: registrar los motivos aducidos para variar la cobertura de las distribuciones, por ejemplo, la modificación de las OEM por medio de prórrogas.

ANEXO

Mapa de Nicaragua: Intervención del PMA a raíz del huracán Félix



Este mapa ha sido elaborado por el Servicio de Análisis de la Seguridad Alimentaria (OMXF) del PMA y puede descargarse en la siguiente dirección: <http://vam.wfp.org/vamsie>. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que ésta contiene no entrañan, por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
ESAE	Evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MMS	Mezcla de maíz y soja
OEM	Operación de emergencia
OMX	Dirección de Apoyo a los programas
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PP	Programa en el país
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
SMI	Salud maternoinfantil
SINAPRED	Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres
UNDAF	Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia