

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 13 - 14 de mayo de 1999

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del programa



Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/99/3/2

7 abril 1999

ORIGINAL: FRANCÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN FINAL DE LA OPR MALÍ 5804.00

Asistencia alimentaria prolongada en favor de los refugiados malienses, las poblaciones repatriadas, las personas desplazadas en el interior del país y las personas afectadas por el conflicto en el norte de Malí

Fecha de aprobación del proyecto	26 de marzo de 1997
Fecha de la firma del plan de operaciones	2 de julio de 1997
Fecha de la primera distribución	Diciembre de 1997
Duración del proyecto	18 meses
Fecha oficial de terminación	Junio de 1999
Fecha de evaluación	Noviembre de 1998
Composición de la misión	FAO/WFP ¹

Costo (dólares EE.UU.)

Costo total para el PMA	14 000 610
Costo total de los alimentos	6 401 406

En noviembre de 1998, un dólar EE.UU. equivalía a 560 francos CFA.

¹La misión estaba compuesta por un economista (jefe de misión, FAO), un especialista en seguridad alimentaria (FAO), un sociólogo (consultor, FAO), y un especialista en logística (PMA). El informe completo está disponible a petición, en francés solamente.

RESUMEN

Los recursos se han utilizado esencialmente para operaciones de rehabilitación y desarrollo. La ayuda directa para la repatriación empezó con los recursos no utilizados del proyecto Malí 2231.04. La operación para situaciones prolongadas de refugiados (OPR) Malí 5804 es en definitiva una prolongación del proyecto de desarrollo rural Malí 2231.04. Comparativamente, se comprueba un progreso notable en la gestión y en la llegada de la ayuda alimentaria a sus destinatarios. Las acciones realizadas corresponden a la misión y a los objetivos fundamentales de desarrollo del PMA. Responden a los problemas de seguridad alimentaria, desarrollan el potencial de recursos naturales, y construyen infraestructuras productivas y sociales que imprimen duración al desarrollo regional. No obstante, la multiplicidad de peticiones de asistencia ha provocado una atomización de las acciones que desborda la capacidad de apoyo técnico y limita gravemente la programación y el seguimiento de las operaciones.

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).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

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

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

Director de la Oficina de Evaluación: A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Oficial de evaluación: S. Green tel.: 066513-2032

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



LA OPR MALÍ 5804.00 Y SU CONTEXTO DE INTERVENCIÓN

Orígenes y objetivos de la OPR Malí 5804.00

1. En los primeros años noventa, Malí septentrional fue escenario de enfrentamientos armados entre fuerzas gubernamentales y facciones rebeldes. Estos combates dieron lugar a importantes desplazamientos de poblaciones civiles. Se calcula en 150 000 el número de malienses refugiados en Mauritania, Argelia, Níger y Burkina Faso. A estos refugiados se han añadido 50 000 personas, tanto nómadas como sedentarias, desplazadas en el interior de Malí por causa de los combates y de la inseguridad. Por último, otro grupo, calculado en 100 000 personas, se ha visto afectado por el conflicto sin poder huir mientras que sus bienes productivos y sociales sufrían graves daños o quedaban destruidos.
2. El PMA preparó un proyecto regional de operación prolongada en favor de los refugiados malienses, de las poblaciones repatriadas, de las personas desplazadas en el interior del país y de las personas afectadas por el conflicto en el norte de Malí (OPR Malí 5804.00) cuyo objetivo global era facilitar la repatriación de los refugiados, la reinstalación y la reinserción de los repatriados internos en su región de origen (Mopti, Gao, Kidal, Tombuctú). Los objetivos inmediatos eran: i) responder a las necesidades alimentarias a corto plazo de los repatriados durante la fase de reinstalación; ii) mejorar las condiciones de seguridad alimentaria en las zonas de reinstalación mediante trabajos colectivos — “alimentos por trabajo” (APT)— y el desarrollo de calificaciones —“alimentos por capacitación” (APC); iii) aumentar las disponibilidades alimentarias de las personas más vulnerables que viven en zonas con déficit alimentario estructural y que, además de no ser aptas para los programas de APT, no se han beneficiado de las distribuciones gratuitas realizadas por la Reserva Nacional de Seguridad Alimentaria.

Seguridad alimentaria y nutrición

3. Los últimos años han puesto de manifiesto que, salvo contratiempo climático grave, Malí puede ser autosuficiente en productos alimentarios básicos. Son estos esencialmente cereales que constituyen el 90 por ciento de la ración alimentaria. Pese al retorno a balances cerealistas globalmente equilibrados, subsisten problemas importantes. Las causas generales de inseguridad alimentaria han de vincularse a la extrema pobreza, a la parálisis económica y a la muy fuerte dependencia de los sistemas de producción respecto de los azares climáticos.
4. La inseguridad alimentaria se traduce, en particular, en: i) la frecuencia de la malnutrición, en especial entre los grupos de riesgo; ii) la existencia constante de zonas agrícolas con una producción normalmente deficitaria, a las que se añaden regiones en situación precaria en las que el déficit alimentario es frecuente, en especial las regiones del norte; iii) la gran dificultad para dar salida a los excedentes comercializables; iv) el débil progreso de la diversificación de las raciones alimentarias, con excepción de los grupos urbanos favorecidos y de las zonas rurales regularmente exportadoras de productos agrícolas.
5. Entre las poblaciones presentes en las regiones del norte, los campesinos que practican la agricultura de secano, los agricultores de regadíos y de tierras inundables no integrados en



los grandes proyectos planificados, los que se dedican total o parcialmente al pastoreo, son vulnerables en grados diversos y viven regularmente en condiciones de inseguridad alimentaria.

Contexto social

6. Las condiciones precarias de vida en el norte de Malí, agravadas por un crecimiento regular de la población, por la sequía recurrente (1972–1984) y por la lejanía de estas regiones respecto de los centros nacionales de decisión, pueden explicar el estallido del conflicto armado de 1990. Esta rebelión tiene también su origen en que los jóvenes han puesto en tela de juicio la sociedad tuareg tradicional fuertemente jerarquizada y en el sentimiento de una marginación política de las regiones del norte y de su abandono desde el punto de vista del desarrollo.
7. Las tres regiones del norte (Mopti no se considera “norte”) son áridas, pero dos de ellas (Tombuctú y Gao) son atravesadas por el río Níger, cuyo valle ofrece posibilidades para intensificar y afianzar los sistemas agropastorales. Los sistemas locales de producción en las regiones del norte se basan en la agricultura (arroz, plantas forrajeras, horticultura), la ganadería y la pesca, y se concentran sobre todo en dos zonas agroecológicas distintas: la zona inundada a lo largo del eje fluvial (delta del Níger en Mopti) donde se concentra igualmente la base de la población y de los cultivos, y la zona no inundada, regada por lluvias estacionales, dedicada preferentemente a la cría de ganado.

EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN : CONSTATAIONES Y CONCLUSIONES

Apreciación global

8. La OPR Malí 5804.00 abarca las tres regiones del norte y Mopti en el Malí central, y sus recursos se han utilizado esencialmente (84 por ciento) para operaciones de rehabilitación y desarrollo, ya que la parte prevista para ayuda directa a la repatriación se redujo en virtud del retorno anticipado y sin incitación de numerosos refugiados¹. La OPR Malí 5804.00 puede interpretarse pues como una prolongación del antiguo proyecto de desarrollo rural Malí 2231.04 que concentraba sus actividades en estas regiones. La ejecución de la OPR se ha aprovechado para mejorar notablemente la eficacia de la asistencia alimentaria para el desarrollo de estas regiones sacudidas por el conflicto, introduciendo modalidades de cogestión entre la parte gubernamental (Dirección Nacional de Proyectos del PMA (DNPP), dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Aguas) y la Oficina del PMA en Malí. Los esfuerzos realizados para una mejor selección de las actividades y de los beneficiarios, así como para un mejor seguimiento de las operaciones, han dado resultados demostrativos. Los adelantos conciernen en especial a la descentralización y la mayor responsabilización de las secciones regionales del PMA en la programación y la gestión de los recursos, la aplicación de una nueva forma de cálculo de las raciones más conforme con el volumen de los trabajos realizados, la identificación sistemática de todos los microproyectos receptores de asistencia, y un seguimiento más riguroso en el transporte de

¹ Se distribuyó tan sólo el 70 por ciento de las asignaciones previstas para la repatriación. No obstante, la repatriación y la instalación de refugiados han sido objeto de una asistencia anterior del PMA en el marco del proyecto Malí 2231.04—“Desarrollo rural” (1 551 toneladas de alimentos distribuidas).

los alimentos hasta los lugares de utilización de la ayuda alimentaria. Estos notables progresos se han conseguido gracias a los medios humanos y materiales disponibles en el marco de una OPR que se traducen en un refuerzo del personal para las operaciones y la logística. Estos adelantos deberían repetirse *mutatis mutandis* en la ejecución del programa del país, muchos de cuyos componentes están presentes en la OPR Malí 5804.00.

9. Las actividades de rehabilitación y desarrollo realizadas en el marco de la OPR constituyen la base de la asistencia (sistemas de riego comunitarios, presas, pozos, reforestación, fijación de dunas, huertos) y responden a la misión y a los objetivos fundamentales de las actividades de desarrollo del PMA. En conjunto, gracias a ellas se ha hecho frente a los problemas de seguridad alimentaria a nivel familiar mediante el desarrollo del potencial de recursos naturales para el aumento de la producción agrícola; se han proseguido los esfuerzos de carácter urgente para vincular la rehabilitación y el desarrollo; y se ha construido infraestructura productiva y social que ha hecho duradero el desarrollo regional.
10. El apoyo al desarrollo de los recursos humanos mediante la ayuda para la capacitación y la ayuda enfocada a los grupos vulnerables, aun siendo relativamente limitado, no deja de ser una utilización justificada de la ayuda alimentaria en el contexto de indicadores sociales muy preocupantes y de un elevado nivel de inseguridad alimentaria.
11. La ayuda alimentaria se utiliza con más eficiencia en el marco de proyectos que disponen de medios financieros y de asistencia técnica, y se ha hecho una investigación sistemática para asociar la ayuda alimentaria a tales proyectos. Pese a los resultados obtenidos, la parte de los recursos destinados a las operaciones llamadas “Iniciativas de base”, sin unas características técnicas claramente definidas, constituye todavía una fracción relativamente importante —alrededor del 35 por ciento— y se traduce en una multiplicidad de solicitudes que es difícil estudiar y seguir correctamente. En total, a pesar de los esfuerzos de estructuración realizados, las actividades de APT siguen caracterizándose por su falta de cohesión y los responsables del PMA y de la DNPP adoptan una actitud demasiado pasiva en cuanto a las acciones que hay que seguir. Esto no favorece la programación ni la reflexión necesarias sobre la estrategia de acción para un determinado sector de intervención y debilita la posición del PMA como verdadero interlocutor y copartícipe de las operaciones de desarrollo.

Pertinencia de los objetivos y resultados obtenidos

Objetivos globales

12. Tal como estaba concebida la OPR, apuntaba preferentemente a los lugares de reinstalación de repatriados (los antiguos refugiados debían constituir el 50 por ciento de todos los beneficiarios de actividades de APT). No se ha llevado un registro, en la realización del proyecto, que clasifique a los beneficiarios según su condición de antiguos refugiados, pero parece evidente que la proporción de repatriados a los que se ha aplicado el proyecto es inferior a las previsiones. La razón principal es la limitada capacidad de absorción de los lugares de repatriación. Además, pensando en después del conflicto, la ayuda no podía concentrarse en un sector de la población y el enfoque adoptado, totalmente justificado, ha sido contribuir al desarrollo regional como base de reconciliación y de integración.
13. La operación preveía asignar el 53 por ciento de los alimentos a las actividades de APT. Estos objetivos de distribución se desbordaron ampliamente en proporción con la duración



del proyecto (véase el cuadro del anexo). Sin embargo, la importancia relativa de las actividades de desarrollo en la OPR responde más a las circunstancias que a una opción deliberada. En efecto, cuando la OPR empezó en diciembre de 1997, ya había tenido lugar una gran parte del movimiento de repatriación. Se disponía pues de un volumen importante de alimentos para la rúbrica de desarrollo, y esto en un período relativamente breve correspondiente a una intervención de urgencia. Se puso gran empeño en aclarar y mejorar los procedimientos de identificación de los microproyectos y, en general, en la organización y la gestión de las operaciones. La utilización de un volumen importante de alimentos disponibles en el breve período de la operación de urgencia se tradujo, sin embargo, en una falta de planificación de las actividades y en un seguimiento difícil.

14. El objetivo inicial de la rúbrica de desarrollo (que incluía APT y APC) era mejorar las condiciones de *seguridad alimentaria* en las *zonas de reinstalación* favoreciendo las actividades de producción agrícola y las de cría de animales. Los objetivos y actividades correspondientes no estaban suficientemente definidos en el documento de proyecto y han abarcado un amplio abanico de intervenciones: educación, salud comunitaria, regadío, actividades generadoras de ingresos, medio ambiente, cría de ganado. La multiplicación de los objetivos tuvo como consecuencia un cierto desperdigamiento de las actividades, característica de los proyectos con objetivos múltiples. Esta dispersión ha dificultado la planificación y la programación de las actividades, lo que sin embargo es necesario para la debida eficacia. Dispersión y diversidad de las intervenciones han contribuido a entorpecer la gestión de la OPR, han dificultado el seguimiento y han elevado los costos de la logística.

Producción agrícola

15. Las operaciones de APT más importantes han tenido lugar en el sector de la construcción o rehabilitación de obras hidráulicas para la agricultura. Los proyectos de regadío controlado o semicontrolado para el aprovechamiento del río y de su delta interior (sistemas de riego comunitarios, ordenación de charcas y lagos) constituyen la gran mayoría de las intervenciones. Para estas obras, la ayuda en régimen de APT se proporcionó en general en el marco de proyectos beneficiarios de una asistencia exterior que garantizaba así el apoyo adecuado. Los principales beneficios obtenidos son el aumento de los rendimientos de producción alimentaria (arroz principalmente) y la seguridad de los suministros alimentarios (la producción se consume en su práctica totalidad). La segunda categoría de intervenciones es el aprovechamiento de las tierras bajas mediante la reparación de presas o diques, que afecta a zonas alejadas del río. Estas actividades han permitido iniciar una producción alimentaria para el consumo que antes era imposible o muy aleatoria. Para las poblaciones beneficiarias, estas obras constituyen inversiones fundamentales para mejorar su seguridad alimentaria. Estas actividades contribuyen a mantener a las poblaciones en el lugar, pero no reciben suficiente apoyo.
16. Las visitas sobre el terreno y los debates con los beneficiarios y sus representantes han permitido acotar los problemas que se suelen plantear: i) las obras de riego requieren un apoyo técnico que, si falta, hace arriesgada la inversión; ii) la viabilidad económica de las inversiones se considera poco o nada en la selección de los microproyectos; iii) resulta necesario apoyo técnico complementario para ciertas poblaciones, en especial las poblaciones en proceso de sedentarización, pues éstas no siempre conocen o dominan las técnicas de cultivo.

Medio ambiente

17. El tipo de actividades apoyadas mediante APT son la reforestación, la fijación biológica y mecánica de dunas, y el establecimiento de terraplenes en líneas de nivel. Todas ellas responden a los objetivos de protección de tierras cultivables y regeneración de suelos. Estas actividades ecológicas, reconocidas como eficaces si se llevan a cabo debidamente, son cruciales para el desarrollo sostenible de las regiones del norte en las que la progresión del desierto y el empobrecimiento de los suelos constituyen los principales enemigos del desarrollo. Sin embargo, los apoyos en APT en este sector han sido relativamente parciales y, en consecuencia, sus efectos han sido limitados. Además, la eficacia de ciertas operaciones no siempre se ha logrado, por falta de apoyo técnico. En cuanto a las reforestaciones, la selección de especies plantadas no siempre corresponde a las exigencias de los suelos ni a las necesidades de las poblaciones. La ordenación de los espacios reforestados adolece a veces de falta de definición.

Ganadería

18. La ganadería es la actividad dominante de las regiones a las que se extiende la OPR, y el pastoreo era la forma de vida de la mayor parte de los refugiados antes de su exilio. La degradación de los pastizales debido a la combinación de sequías acumuladas y de presión excesiva sobre los pastos ha conducido a un proceso de sedentarización. Son pocas las actividades que permiten promover la ganadería y se adaptan a un apoyo mediante APT. La regeneración de los pastos (trasplante o siembra a lo largo del río), la construcción de puestos de vacunación y de mataderos, así como de abrevaderos, son actividades apoyadas en el marco de la OPR. Pese al impacto potencial importante de estas actividades, en especial en lo que se refiere a la regeneración de pastizales (*bourgoutières*), las operaciones realizadas han sido de pequeña envergadura, ya que las poblaciones dan prioridad a las actividades vinculadas a la sedentarización y es difícil movilizar a unos pueblos de tradición pastoril en torno a actividades de interés colectivo.

Infraestructuras sociales

19. Gran parte de las actividades en este sector se ha realizado en colaboración con la OACNUR en el marco de la rehabilitación de los lugares de repatriación. Un pozo o fuente, un centro de salud y una escuela se consideraban como elementos esenciales para la viabilidad de los lugares. Son sobre todo las actividades de construcción y rehabilitación de pozos las que han absorbido los recursos de APT. Se han acondicionado así unos 200 lugares. Han surgido problemas técnicos de ejecución, atribuibles a la difícil naturaleza del terreno, a la falta de infraestructuras y a la capacidad limitada de los participantes en la ejecución.

La función de la ayuda alimentaria

Ayuda alimentaria y APT

20. La ayuda alimentaria desempeña un papel evidente de incitación y facilitación, sobre todo en los trabajos con alta participación de mano de obra como son la ordenación de sistemas de regadío y en especial los proyectos que reciben poca o ninguna ayuda exterior. Para los trabajos de inversión, la ayuda alimentaria constituye un apoyo básico sin el cual es difícil movilizar a la comunidad. El valor de la ración familiar se establece por término medio en torno a 650 francos CFA en el medio rural y equivale al 65 por ciento del jornal



de un trabajador agrícola estacional. Dado el débil costo de oportunidad del trabajo, que es reflejo de las escasas posibilidades de empleo en las zonas de intervención del proyecto, la ayuda del PMA representa así una transferencia de ingresos sustancial para las poblaciones beneficiarias.

21. El cálculo del número de raciones alimentarias distribuidas se basa en normas técnicas de trabajo según cada tipo de actividad, pero es independiente del número de participantes. La organización de la distribución se deja a la entera responsabilidad de las comunidades. Sin una supervisión y una encuesta específica a este respecto, es difícil establecer la relación entre cantidad de alimentos y trabajo realizado por beneficiario. Algunas comunidades han favorecido la participación del número máximo de individuos de la comunidad. Es difícil pues, en general, estimar el impacto nutricional y la transferencia de ingresos *per capita* a que equivalen los alimentos. Obsérvese que la OPR se estableció después de la campaña agrícola muy mala de 1997/1998 cuyos efectos padecieron gravemente gran parte de las poblaciones de las regiones cubiertas por el proyecto. En este contexto, los beneficiarios de APT vieron en la ayuda alimentaria una contribución importante que mejoraba su seguridad alimentaria a corto plazo.

Ayuda alimentaria y APC

22. En el documento del proyecto tan sólo se evocan las actividades de capacitación y no se define verdaderamente ninguna estrategia de intervención. Sólo 114 toneladas de alimentos se distribuyeron en concepto de APC, lo que equivale al 1,5 por ciento del total de alimentos distribuidos. Se han apoyado actividades de capacitación en los sectores de alfabetización, sanidad, higiene y agricultura, siendo las mujeres las beneficiarias casi exclusivas. Estas actividades suelen disponer de pocos medios auxiliares y la ayuda alimentaria desempeña un importante papel de estímulo. En el marco de las actividades de APC, se han apoyado también “encuentros intercomunitarios”. Organizados por la OACNUR, estos encuentros tienen por objeto favorecer el diálogo para la consolidación de la paz. Se ha tomado la decisión de dejar de prestar asistencia a este tipo de reuniones cuya amplitud creciente desborda los medios y las posibilidades de la intervención.

Ayuda alimentaria y distribución gratuita de alimentos (DGA)

23. El objetivo de este componente era elevar durante la temporada de escasez la disponibilidad de alimentos de las personas más vulnerables que viven en las zonas con déficit alimentario estructural y que, además de no ser aptos para las operaciones de APT, no se benefician de las distribuciones generales realizadas por la Reserva Nacional de Seguridad Alimentaria. De las 1 000 toneladas asignadas a este componente, sólo se han distribuido el 18 por ciento. Este bajo porcentaje puede tal vez explicarse en parte por la falta de una definición clara de los grupos destinatarios. En la práctica, ha resultado difícil aplicar el objetivo definido en el documento del proyecto sin superponer estas intervenciones a un mecanismo existente y de eficacia reconocida que propone, según los casos, distribuciones gratuitas (casos raros y como último recurso) y ventas subvencionadas.
24. Manteniendo la orientación hacia grupos vulnerables, este componente se ha utilizado para responder a solicitudes diversas y específicas: comedores escolares (raciones completas o complementos de raciones), alimentación en orfanatos y centros de minusválidos, complemento de raciones en centros de nutrición apoyados por otros organismos asociados, operaciones de socorro. La ayuda alimentaria constituye una

aportación nutricional esencial para estos beneficiarios. En efecto, en la mayor parte de los casos (minusválidos, orfelinatos) no hay posibilidad ni disponibilidad de sustitutivo alguno. Las operaciones realizadas en esta rúbrica movilizan volúmenes pequeños cuyo impacto a corto plazo entre los beneficiarios es sustancial.

Los beneficiarios

25. Las poblaciones beneficiarias del proyecto se reparten en las cuatro regiones del norte que abarcan por sí solas dos tercios del territorio nacional. La mayoría de la población pertenece a las etnias songhoy (esencialmente “gentes del río” y agricultores), peuls (agricultores y ganaderos), y tuareg y moros (esencialmente pastores y a menudo nómadas).
26. Las actividades beneficiarias de la asistencia del proyecto no han tropezado con problemas particulares en cuanto a la determinación de los beneficiarios, en la medida en que las poblaciones tienen condiciones socioeconómicas relativamente homogéneas y en que se ha optado por una intervención para el conjunto de las comunidades de estas regiones y no tan sólo para los antiguos refugiados, aun cuando estos últimos hayan recibido una atención particular. El nuevo sistema adoptado de distribución de alimentos (véanse los párrafos 32 a 36) garantiza mejor la llegada a los beneficiarios del proyecto. Estos beneficiarios han sido enumerados en cada proyecto para cada tipo de actividad y en cada región de intervención de la OPR (véase el cuadro del anexo).
27. En el proceso de elaboración de solicitudes para la asistencia alimentaria, la participación de los beneficiarios es real. El movimiento asociativo, aunque poco estructurado, es activo y las solicitudes son a menudo elaboradas por los propios beneficiarios. El personal administrativo, en general, no hace sino ayudarles en sus gestiones. Los niveles de decisión de los beneficiarios en cuanto a las opciones, a la programación y a la organización de las actividades son función de grupos de interés específicos: comunidades aldeanas y facciones (formas de agrupación de familias que constituyen la base social y territorial de la organización de las poblaciones tuareg). Los objetivos cuantitativos contenidos en el documento del proyecto sobre la parte de asistencia que debe beneficiar específicamente a las mujeres resultan poco realistas en atención a la naturaleza de los trabajos emprendidos, en los que la participación femenina no es sino minoritaria.
28. Los criterios de selección de los proyectos y la exigencia de participación financiera de los beneficiarios apuntan hacia una apropiación correcta de las obras por las poblaciones. En general se respetan las medidas necesarias para asegurar la perduración: la iniciativa debe venir de las poblaciones y debe corresponder a necesidades reales de la comunidad; la participación de los beneficiarios debe ser real, incluida la aportación de fondos propios; el compromiso y las disposiciones adoptadas por las poblaciones deben estar bien definidos para asegurar el mantenimiento de las obras y las modalidades de conservación.

Ciclo del proyecto, seguimiento y evaluación

29. Para dar transparencia y mejorar la gestión de las actividades de desarrollo, se han elaborado procedimientos de selección de solicitudes, de seguimiento y de evaluación de los microproyectos. Estos procedimientos se definen en torno al ciclo del microproyecto y comprenden las etapas siguientes: i) selección de solicitudes según ciertos criterios; ii) misión de identificación conjunta PMA/DNPP con el otro organismo participante en la ejecución; iii) aprobación de microproyectos y firmas de contratos; iv) suministro de alimentos; v) misión de seguimiento conjunta PMA/DNPP; vi) informe final de actividad



del otro organismo participante en la ejecución; vii) misión de evaluación conjunta PMA/DNPP. Por su claridad y sencillez, estos procedimientos constituyen un modelo de gestión de las actividades de APT. Una nota técnica titulada “Guía práctica para uso de los organismos colaboradores del PMA” define las modalidades generales de intervención del PMA en el marco de la OPR. Los criterios principales son: la no asistencia a proyectos individuales, la no distribución retroactiva de alimentos, la prioridad de proyectos situados en zonas de inseguridad alimentaria y la prioridad de proyectos con buenos cuadros de personal.

30. Las oficinas regionales del PMA han tenido que concentrarse en la identificación de microproyectos, dejando poco o insuficiente espacio para las actividades de seguimiento y evaluación. Algunos aspectos importantes como la viabilidad financiera de los microproyectos productivos se excluyen sistemáticamente. Aun cuando las visitas sobre el terreno combinen generalmente diversos tipos de misiones (identificación, pero también seguimiento), se da prioridad a la identificación, sobre todo en atención al volumen importante de alimentos disponibles para las actividades de APT. El seguimiento y la evaluación son difíciles por las distancias considerables que hay que recorrer con infraestructuras viarias casi inexistentes. Finalmente, un enfoque “a la carta” ha dado paso a la multiplicación de solicitudes para microproyectos. La falta de seguimiento de las realizaciones se compensa en ciertos casos con la presencia de organismos asociados.
31. La OPR Malí 5804.00 ha sido utilizado para promover un sistema informático de gestión y de información llamado “JULIA”. Este sistema, tras un tiempo de rodaje, será un instrumento eficiente que podría exportarse a otras oficinas nacionales del PMA. Permite en especial recoger el conjunto de las informaciones de un proyecto, planificar la distribución de alimentos, apuntar a las zonas de identificación de los proyectos, conocer los movimientos anteriores de los alimentos, y constituye un instrumento para la planificación de las actividades.

Logística

32. De diciembre de 1997 a octubre de 1998, se distribuyeron 7 655 toneladas de alimentos, lo que equivale al 58 por ciento de las cantidades asignadas. A mitad del período, el ritmo de distribución de alimentos está globalmente en conformidad con el volumen y la duración previstos de la operación. Cabe destacar que el 46 por ciento de los cereales distribuidos se ha adquirido localmente. El PMA es responsable del transporte de los alimentos hasta los lugares de distribución. Los almacenes en las regiones, alquilados o prestados por el Gobierno, son administrados por personal empleado por el Gobierno. Los movimientos de alimentos en los almacenes deben tener la aprobación conjunta del encargado de la oficina del PMA y del coordinador de la DNPP. El proyecto Malí 2231.04 funcionaba de otro modo, ya que la logística era entera responsabilidad del Gobierno, incluido el transporte secundario (almacenes-beneficiarios).
33. El sistema instaurado al comienzo de esta operación ha permitido: i) un seguimiento mejor de los alimentos hasta los beneficiarios; ii) una ejecución más rápida del transporte; iii) una buena coordinación de las llegadas —o compras— de alimentos mediante una buena gestión de la capacidad de almacenaje. El sistema de informes, el tratamiento de la información y los suministros planificados en función de las necesidades han eliminado los agotamientos de reservas, incluso en las regiones de difícil acceso.
34. Se ha mejorado así notablemente la gestión de los alimentos. En todo momento se conocen las cantidades y el estado de los alimentos, el almacenaje respeta las normas de

calidad reconocidas y los procedimientos en vigor han eliminado las salidas no controladas.. Las pérdidas en los almacenes no pasan del 0,4 por ciento y las pérdidas de manipulación y transporte quedan a cargo del transportista. Los documentos de gestión prescritos en los almacenes y el levantamiento del inventario al final de cada mes han permitido una fácil supervisión.

35. La disponibilidad de información escrita en todos los niveles de la cadena logística y la difusión pública (por radio) de los suministros han aumentado la eficacia de la operación. Los mandatarios de los beneficiarios controlan los suministros. Gracias al contrato del proyecto, el organismo asociado o los beneficiarios conocen la cantidad y la naturaleza de los alimentos que esperan recibir; todos los documentos de salida y de transporte de alimentos se refieren a un número único de proyecto.
36. La OACNUR ha jugado un papel prioritario en la asignación de alimentos destinados a la reinstalación. A la mayor brevedad, se ha dispuesto de alimentos para las actividades de repatriación y reinstalación de la OACNUR, la cual ha asumido los costos de transporte desde los puntos de entrega en el interior del país (PEIP) hasta los lugares de distribución. Las relaciones logísticas del PMA con los otros organismos asociados no siempre se definen previamente. Del transporte pueden encargarse el PMA o el otro organismo. Hasta la fecha, la OACNUR y los otros organismos asociados han cubierto el 52 por ciento del costo de transporte en las regiones, pero con la retirada de la OACNUR debería aumentar la parte del PMA. El TIAM (transporte interno, almacenamiento y manipulación) previsto para la operación es de 57 dólares por tonelada y ha resultado ser suficiente. No obstante, para la segunda parte de la operación, al terminar el mandato de la OACNUR, la realización de actividades vinculadas al desarrollo (terminadas las repatriaciones) y la multiplicación de los microproyectos implican costos logísticos más importantes. Parece pues necesario emprender ahora un estudio detallado de la estructura del TIAM con miras a una modificación eventual.

RECOMENDACIONES

De la urgencia al desarrollo

37. Se recomienda proseguir las investigaciones para asociar la acción del PMA a proyectos organizados por otras entidades (ONG, gobiernos, cooperación bilateral e internacional) que garanticen un apoyo técnico y una aportación financiera adecuados. No obstante, las actividades no cubiertas por proyectos seguirán constituyendo durante mucho tiempo un volumen demasiado importante de las solicitudes que habrán de tramitar las oficinas regionales del PMA y la DNPP. Se recomienda además realizar un esfuerzo para reagrupar las solicitudes y estructurarlas en torno a temas técnicos. Para ello existen ONG locales eficientes y de tamaño suficiente con las que las oficinas auxiliares podrían entrar en contacto para que actuaran como intermediarias apadrinando y supervisando asociaciones locales, lo que permitiría al PMA multiplicar sus medios con miras a un enfoque más sistemático para la consecución de objetivos de intensificación de la producción agrícola y de protección de los recursos naturales. De este modo, las oficinas regionales podrían planificar mejor las intervenciones, teniendo en cuenta por ejemplo los calendarios de cultivos, y adoptar una mejor posición como verdaderos instrumentos de desarrollo cuidando de que las modalidades de intervención y la selección de beneficiarios sean acordes a su razón de ser.



38. En el contexto agroecológico del norte de Malí, las inversiones productivas deben ir acompañadas obligatoriamente de medidas de protección del medio ambiente. Cuando tienen cierta envergadura y se conducen bien, las actividades de regeneración de los suelos y protección de tierras cultivables han mostrado su eficacia. Además, dichas actividades deberán influir sobre la seguridad alimentaria. Con miras a la estructuración en torno a temas técnicos comunes, se recomienda concentrar las actividades de APT en: i) la valorización del río Níger (aprovechamiento de los sistemas de riego comunitarios, trabajos de conducción de aguas para riego semicontrolado, horticultura, regeneración de pastizales); ii) los trabajos de conservación de las aguas y del suelo (presas) para los cultivos de secano; iii) las actividades de regeneración de suelos y protección de tierras de cultivo (reforestación y fijación de dunas).
39. Se recomienda que las actividades de desarrollo sigan una programación anual. Teniendo en cuenta la naturaleza de los apoyos y los calendarios agrícolas en las diferentes regiones cubiertas por el proyecto, puede concebirse una programación reservando un período a la identificación de los proyectos y otro a la ejecución y al seguimiento de las realizaciones. Se definiría así conjuntamente un calendario del ciclo del proyecto para cada región. La planificación y la programación de las actividades permitirían una mejor selección de las prioridades y una mejor gestión de las asignaciones de alimentos a los PEIP y a los lugares del proyecto, con repercusiones positivas sobre los costos logísticos.
40. Los recursos técnicos del Gobierno disponibles sobre el terreno deberían utilizarse mejor. Se recomienda que los servicios técnicos regionales de los ministerios se apliquen directamente al seguimiento de los proyectos. Los agentes de los servicios técnicos deberían poder participar en las misiones realizadas por las oficinas del PMA para la identificación, el seguimiento y la evaluación de los microproyectos. Deberían identificarse personas competentes y definirse las modalidades del tipo de colaboración para cada región.
41. En colaboración con los servicios técnicos, se recomienda concretar y ultimar la lista de criterios específicos para la identificación y la selección de los microproyectos. Deben elaborarse e integrarse en la lista criterios de viabilidad económica y financiera, así como criterios medioambientales. Para acentuar la intervención del PMA en beneficio de las mujeres, se recomienda explorar las ideas de proyectos y definir ejes de intervención para el PMA en favor de actividades generadoras de ingresos emprendidas tradicionalmente por mujeres, incluida la conveniencia de monetarizar la ayuda alimentaria para la financiación de operaciones de microcrédito.
42. En vista de la poca utilización de la DGA, se recomienda reducir la asignación correspondiente. Debería hacerse un inventario de las posibles intervenciones destinadas a grupos vulnerables y que no reciban ninguna ayuda, como minusválidos y huérfanos. A partir de este inventario, podría definirse una programación para la utilización de los fondos destinados a este componente hasta el fin de la operación. Se aconseja mantener una parte de los fondos asignados a este componente para pequeñas intervenciones de urgencia.

Gestión

43. Las disposiciones contenidas en la carta de entendimiento firmada entre el Gobierno de la República de Malí y el PMA en Bamako, en junio de 1997, han resultado ser pertinentes y deben mantenerse. Se hace referencia en particular a las modalidades de ejecución del proyecto, a la responsabilidad del PMA en el transporte de los productos de los almacenes a los PEIP de Tombuctú, Mopti, Gao y Kidal, a la responsabilidad de la DNPP en la

recepción y el almacenaje de los productos del PMA en sus almacenes regionales, y a la responsabilidad del PMA en el transporte ulterior de los alimentos y su distribución. Deberían continuar los esfuerzos iniciados para reforzar el seguimiento y la evaluación. Se recomienda además que el protocolo firmado en el marco de la OPR Malí constituya la letra y el espíritu de la concepción de los planes de operaciones necesarios para la ejecución del programa en el país.

44. La observancia de estas disposiciones requiere que se mantenga, y aun se refuerce, la capacidad de intervención de las oficinas regionales del PMA de Mopti, Tombuctú, Gao y Kidal, sin las cuales las intervenciones del PMA en las provincias del norte de Malí serían ineficaces. La ejecución del programa en el país está expuesta a un descenso de los medios de apoyo y de personal (costos indirectos) de que se ha beneficiado la OPR. Se recomienda continuar los esfuerzos ya realizados para obtener financiaciones exteriores de apoyo.
45. En la medida en que se disponga de recursos en efectivo, se recomienda que el PMA siga adquiriendo de manera prioritaria productos alimentarios en el mercado local según las disposiciones y los privilegios vigentes hoy en el país. Es probable que en el momento previsto para el cierre de la OPR (junio de 1999) haya todavía recursos disponibles para la operación. Se recomienda que se puedan utilizar esos recursos más allá de esa fecha para facilitar una transición adecuada al programa en el país. Ello permitiría consolidar los adelantos en cuanto a una mejor gestión de las actividades de APT, planificar mejor las operaciones, moderar el ritmo de las identificaciones de proyectos y dejar tiempo para el seguimiento y la evaluación.

Logística

46. Se recomienda continuar montando el sistema logístico según los principios establecidos al comienzo de la operación. El personal participante tiene ya un conocimiento básico de la logística y de los principios operacionales del PMA, y puede contribuir a mejorarlos. Los procedimientos y los documentos no se limitan a la utilización en el marco de la OPR Malí 5804.00, sino que se han creado de manera que sean adaptables a otros proyectos de desarrollo del PMA. Se recomienda gestionar los proyectos futuros conforme a las mismas modalidades. Los países de la subregión donde tiene lugar la operación del PMA podrían inspirarse en el sistema instaurado en Malí.
47. Habida cuenta del actual contexto económico del país, el PMA debería seguir asumiendo la mayor parte de los gastos logísticos. En cuanto al transporte de aprovisionamiento de los PEIP, se recomienda mantener el principio de transporte comercial. En cuanto al transporte a los proyectos, se recomienda seguir con las tres modalidades de transporte en vigor: i) transporte comercial organizado, efectuado y financiado por el PMA; ii) transporte organizado, efectuado y financiado por el organismo asociado; iii) transporte organizado y efectuado por el organismo asociado con la contribución financiera del PMA. La opción entre estas modalidades dependerá de la capacidad logística y financiera de los organismos asociados.
48. Ello no obstante, el PMA debería estar en condiciones de conocer por anticipado la capacidad logística de los potenciales organismos asociados. Se recomienda por lo tanto incluir en el plan de operaciones un análisis de la capacidad logística de los organismos asociados y de las responsabilidades respectivas de las partes. El sistema logístico será además más eficaz con una mejor planificación de las operaciones de desarrollo. Una vez establecido íntegramente el sistema logístico, no debería ser ya necesaria la presencia de un experto internacional en logística. El responsable de la oficina de coordinación de Mopti



tendría la responsabilidad general de la logística, y las tareas operacionales podrían ser delegadas.

ANEXO



**DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS Y BENEFICIARIOS POR UTILIZACIÓN Y POR REGIÓN
DICIEMBRE DE 1997–SEPTIEMBRE DE 1998**

	APT		APC		DGA		Prima de reinstalación		Toneladas	%	Total	
	Toneladas	Beneficiarios	Toneladas	Beneficiarios	Toneladas	Beneficiarios	Toneladas	Beneficiarios			Beneficiarios	%
Mopti	637,473	31 168 4,193	753	91,792	5 597 145,986	3 805 879,444	12	41 323	18			
Gao/Kidal	2 701,00	77 495 84,794	21 946 71,771	11 513 665,767	18 415	3 523,4	46	129 369	58			
Tombuctú	2 800,10	28 588 25,402	12 877 15,771	947	412,059	10 217	3 253,4	42	52 629	24		
Total	6 138,70	137 251 114,389	35 576 179,334	18 057	1 223,81	32 437	7 656,2		223 321			
Porcentaje	80	61	1	16	2	8	16	15	100	100	100	100