

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 20 - 23 de octubre de 1997

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/97/5/Add.5

22 septiembre 1997

ORIGINAL: INGLÉS

PROYECTO ANGOLA 5602

Actividades de socorro y operaciones posteriores a la situación de urgencia en Angola: una evaluación conjunta¹ PMA/ONG/FICR

Costo total para el PMA	49,2 millones de dólares
Fecha de aprobación por el CPA	Noviembre de 1995
Duración del proyecto	Doce meses
Fecha de la primera distribución	Febrero de 1996
Fecha oficial de terminación	Febrero de 1997
Fecha de evaluación	Octubre/noviembre de 1996

Todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.

¹ Un equipo mixto PMA/ONG/IFRC visitó el país del 28 de octubre al 15 de noviembre de 1996. El equipo estaba compuesto por un representante (funcionario) de la sede del Action Internationale contre la Faim (ACF), París; un representante (consultor con base en Addis Abeba) de CARE, EE.UU.; un representante (consultor con base en Benguela, Angola) de la German Agro Action (GAA); un representante (funcionario) de la sede de la FICR, Ginebra; y un representante de la Oficina de Evaluación del PMA, Roma, como jefe de equipo. Además, el equipo contó con el apoyo resuelto de numerosas ONG sobre el terreno en Angola, y de la oficina y las oficinas auxiliares del PMA en el país, que también contribuyeron con la logística.

RESUMEN

La evaluación confirmó la opinión muy difundida de que las operaciones de socorro y posteriores al socorro, realizadas en Angola con el apoyo del PMA y las ONG asociadas, han tenido buenos resultados. Sin duda, la cooperación generalmente eficaz entre el PMA y sus asociados fue un factor importante en el logro de tales resultados. En conjunto, el PMA y las ONG han expresado su satisfacción por la cooperación recíproca. La evaluación, que se centró principalmente en el proceso de cooperación, comprobó que la definición generalmente clara y la comprensión común de las funciones correspondientes al PMA y las ONG fueron un importante factor positivo. En especial, ello fue así en la fase de urgencia, cuando la interdependencia y complementariedad de las virtudes individuales podían determinarse con facilidad. En cambio, en la fase de transición a la rehabilitación, el tipo y la intensidad de la cooperación han sido objeto de algunos cambios; las cuestiones principales se relacionan con la mayor complejidad de las actividades, la índole y el calendario diferentes de las intervenciones, y la dotación de recursos. Entre las esferas en las que es deseable una mayor armonización de enfoques y criterios figuran la evaluación de las necesidades, la selección y el seguimiento, y la planificación sistemática de las intervenciones a corto y largo plazo. La misión señaló recomendaciones y lecciones que podían repetirse en operaciones semejantes en cualquier otro lugar. Algunas de ellas ya se han aplicado (como la intensificación de los análisis sobre cuestiones relativas a la seguridad alimentaria, el mejoramiento de la selección, la planificación de las intervenciones y la normalización de los indicadores de seguimiento). Aparte los factores exclusivos de la situación de Angola (como el apoyo del personal del PMA a las ONG, dado que el director del PMA en el país también es el jefe de la Coordinación de la Ayuda Alimentaria (Unidade de Coordenação para Assistência Humanitária - UCAH), las lecciones de carácter más genérico se refieren a la claridad en la determinación de las funciones correspondientes al PMA y las ONG; la incorporación temprana de las ONG en la planificación estratégica; y la necesidad de reforzar la capacidad (del Gobierno y las ONG nacionales) a fin de lograr la sostenibilidad de las intervenciones. Se consideró que la evaluación conjunta había sido útil. Sin embargo, se llegó a la conclusión de que las futuras evaluaciones debían centrarse particularmente en las repercusiones de la cooperación entre el PMA y las ONG.

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

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

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

Director, OEDE:	W. Kiene	tel.: 6513-2029
Oficial superior de evaluación:	B. Henze	tel.: 6513-2033

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



ANTECEDENTES

1. En respuesta al sufrimiento humano y la devastación causados por muchos años de guerra civil en Angola, el PMA, al igual que sus asociados, proporciona ayuda alimentaria de socorro en el marco de varias operaciones de urgencia (OU) y operaciones para situaciones prolongadas de personas desplazadas (OPPD) desde 1989/90. La complejidad de la situación y la magnitud de la urgencia han exigido la coordinación y cooperación estrechas entre todos los organismos dispensadores de ayuda alimentaria.
2. Desde el principio, el PMA, los asociados de la comunidad de organizaciones no gubernamentales (ONG), y la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), uno de los más importantes colaboradores en la distribución alimentaria del PMA, han establecido estrechas relaciones, aunque la intensidad y el tipo de relación han cambiado con el variar de las circunstancias. Las vinculaciones de trabajo se mantuvieron sólidas durante el período relativamente estable de 1992, hasta que volvió a estallar la guerra y la mayoría de las organizaciones humanitarias abandonaron el país. El PMA (junto con algunos asociados de la comunidad de ONG, entre ellos la German Agro Action (GAA)) permaneció en Angola, estableció una capacidad logística y una presencia sólidas en todo el país, y se vinculó con asociados, como las ONG nacionales. En 1993, las ONG internacionales regresaron a Angola y reanudaron sus lazos de colaboración con el PMA, sobre todo teniendo en cuenta su capacidad logística.
3. Cuando se firmó el acuerdo de paz de Lusaka en 1994, las perspectivas para una paz duradera parecían mejorar y se pensaba que era posible modificar sustancialmente la orientación de la ayuda alimentaria del PMA y las ONG (de las actividades de socorro a las de rehabilitación). Los cambios producidos en el entorno normativo también favorecieron una mayor presencia de las ONG y el aumento del número de ONG asociadas con las que el PMA colaboraba.¹
4. Al igual que con Angola, en el último año la cooperación entre el PMA y las ONG se ha intensificado en todo el mundo, en particular en lo que se refiere a las operaciones de socorro complejas. Conscientes de que el PMA y las ONG tienen virtudes y funciones específicas que pueden complementarse y reforzar las actividades de socorro y desarrollo, el PMA y varias ONG han suscrito Memorandos de Entendimiento (ME)² para facilitar la cooperación.
5. Además, para intensificar ulteriormente la cooperación, el PMA, las partes interesadas de la comunidad de ONG y la FICR han establecido un mecanismo de consulta regular y sistemática a fin de ofrecer un foro para compartir informaciones. En las dos primeras reuniones (en 1995 y 1996, respectivamente), se señaló que el seguimiento y la evaluación de la ayuda en las operaciones de urgencia eran una importante esfera de interés común, habida cuenta de las presiones a que hacían frente las organizaciones para acrecentar la transparencia y mejorar las intervenciones futuras.

¹ En la época de la misión, se comprobó que el PMA cooperaba con 42 ONG internacionales y 104 nacionales en más de 1 000 intervenciones

² En la época de la misión, se comprobó que colaboraban con el PMA, los Servicios Católicos de Socorro (SCS) (enero de 1995); CARE EE.UU., SFC, World Vision International y CARE Canadá (16 y 17 de julio de 1996, respectivamente); y GAA (septiembre de 1996).



6. Se decidió emprender una evaluación conjunta de las operaciones de socorro. Se eligió a Angola porque a) se había tratado de una operación compleja que ofrecía una amplia variedad de experiencias, dado los numerosos acuerdos PMA/ONG; b) incluía elementos de socorro y rehabilitación; y c) se le había considerado un ejemplo positivo de cooperación lograda entre el PMA y las ONG, y como tal contenía lecciones aplicables a cualquier otro lugar.

FINALIDAD Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

7. En consonancia con el acuerdo logrado en el foro PMA/ONG, la evaluación conjunta tenía por finalidad principal examinar las virtudes y deficiencias de los mecanismos de colaboración PMA/ONG en varias fases de la operación, y extraer lecciones que en adelante pudieran ser pertinentes a la cooperación en situaciones de socorro y posteriores al socorro en cualquier parte del mundo. Había que establecer una distinción entre los aspectos que fuesen específicos a la situación de Angola y los que fuesen genéricos y pudiesen repetirse. En conjunto, la evaluación debía centrarse más en el proceso de cooperación PMA/ONG que en las repercusiones de la operación misma.
8. Además, la actividad conjunta contribuiría a mejorar la comprensión de los procedimientos, metodologías y limitaciones relativos a la evaluación de las operaciones de socorro y posteriores al socorro, en particular en el período de transición.
9. Se identificaron varias cuestiones principales¹:
 - a) Las funciones y responsabilidades correspondientes del PMA, las ONG (nacionales e internacionales) y el Gobierno, incluida la cuestión de la sustitución de las responsabilidades del Gobierno por parte de las ONG, en particular en el marco de las actividades de rehabilitación.
 - b) El papel de los ME y otros acuerdos contractuales –¿ han ofrecido marcos útiles para reforzar la cooperación?
 - c) Evaluación de las necesidades y selección de beneficiarios –¿ se han armonizados los métodos aplicados? ¿hay complementariedad y coordinación entre estas actividades? ¿se emplean criterios de selección armonizados?
 - d) Seguimiento, rendición de informes y evaluación –¿hay una interpretación y normas comunes con respecto a la índole y el alcance de dichas tareas? ¿qué tipos de indicadores y metodologías se emplean?

¹ Tratándose de la primera experiencia oficial de evaluación conjunta PMA/ONG, las atribuciones fueron objeto de algunas modificaciones durante la actividad. Además de haber sido comentadas por las sedes de algunas ONG, en las atribuciones se tuvieron en cuenta las cuestiones (por ejemplo, aportaciones y servicios del PMA) determinadas en un enfoque participativo con las ONG e instituciones de la FICR asociadas y otras cuestiones identificadas en talleres/mesas redondas celebradas en Luanda y a nivel provincial.



RESULTADOS Y CONCLUSIONES PRINCIPALES¹

Contexto de la cooperación PMA/ONG

10. Dadas sus limitadas capacidades de intervención durante la situación de urgencia y teniendo en cuenta el período de transición, el Gobierno aceptó con agrado los estrechos lazos de colaboración con el PMA y las ONG asociadas. De hecho, las ONG que habían suscrito acuerdos con el Ministerio de Asuntos Sociales (MINARS), o este mismo ministerio, ejecutaron las actividades que recibieron la asistencia del PMA. El MINARS, aparte la impresión de que aún era posible mejorar la coordinación de las actividades de ayuda, expresó su satisfacción por la cooperación recibida. Se hizo alusión a una presencia dispar de las ONG en el territorio nacional² (algunas zonas como Benguela estaban “superpobladas”, mientras que otras estaban “mal atendidas”), a la necesidad de redistribuir las tareas entre las ONG, y a cierta falta de información sobre las actividades de las ONG. No obstante, con el pasar de los años, el Gobierno, junto con la UCAH, se ha encargado cada vez más de la coordinación de los programas de ayuda humanitaria por conducto del Grupo de Coordinación de la Asistencia Humanitaria (en el que también participa el PMA). El Gobierno, la União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), los donantes y las ONG principales participaron en reuniones del Grupo Nacional de Coordinación de la Ayuda Alimentaria organizadas y presididas por el PMA.
11. Desde la época de creación de la UCAH en 1993, la cooperación entre el PMA y las ONG debe verse también en el contexto de la colaboración general entre los organismos de las Naciones Unidas y las ONG, sobre la cual se había llegado a un acuerdo bajo los auspicios de la UCAH. En virtud del acuerdo general, las capacidades logísticas y técnicas de los organismos de las Naciones Unidas debían combinarse con los conocimientos técnicos del personal sobre el terreno de las ONG angoleñas e internacionales³ por lo que las responsabilidades se distribuyeron en consecuencia. El hecho de que se invitara al PMA, en cuanto principal organismo en Angola, a apoyar a un funcionario del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (DAH) para que fuera el director de la UCAH, ciertamente contribuyó a lograr un entendimiento con respecto a las cuestiones relativas a la ayuda alimentaria y fortaleció la cooperación entre el PMA y las ONG asociadas.

Evaluación de las necesidades y selección de los beneficiarios

12. Se han emprendido con regularidad misiones conjuntas de evaluación de las cosechas y las necesidades de ayuda alimentaria (PMA/FAO/organismos de las Naciones Unidas/donantes/ONG), al parecer con consecuencias benéficas, pues han infundido confianza en los donantes y garantizado la dotación de recursos. Diversas ONG, a veces a pedido del

¹ Los resultados y conclusiones se basan en el análisis de la documentación; las conversaciones con las ONG internacionales y nacionales a nivel central y provincial; las conversaciones con los beneficiarios de las intervenciones conjuntas de ayuda alimentaria PMA/ONG durante los viajes sobre el terreno a nueve de las 18 provincias del país; los contactos con el PMA, la UCAH, el UNICEF, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la OACNUR y otros organismos de las Naciones Unidas; los contactos con la USAID y la CEE; y los contactos con el Gobierno y la UNITA a nivel central y provincial.

² Esta preocupación tal vez se haya planteado en relación con la asistencia en las zonas controladas por el Gobierno y la UNITA, a pesar del hecho de que la UNITA ha recibido relativamente poca ayuda.

³ T. Lanzer, Infome sobre el DAH (1995)



PMA o el Gobierno, han realizado misiones de evaluación de la seguridad alimentaria y la situación nutricional. El PMA también se esforzó por reunir indicadores antropométricos por zonas, con objeto de seguir los niveles de malnutrición. Sin embargo, ha resultado difícil lograr una visión general que permita introducir ajustes en la operación o fijar un orden de prioridades en caso de problemas de suministro de alimentos.

13. El PMA y las ONG han efectuado pocas evaluaciones conjuntas de este tipo. Además, como el Gobierno no siempre fue parte interesada, a veces cuestionó los resultados de las evaluaciones. El intercambio de información y la armonización de los diferentes enfoques relativos a las evaluaciones de las necesidades, en particular en el período de transición, fueron limitados. Mientras que varios asociados insisten en realizar evaluaciones de las necesidades basándose en indicadores antropométricos (lo que resulta satisfactorio en la fase de urgencia), otros incorporan metodologías complementarias relacionadas con la seguridad alimentaria y los indicadores socioeconómicos (lo que resulta apropiado en la fase de rehabilitación). Tal vez la falta de concentración se relacione con el hecho de que el PMA y algunas ONG asociadas tienen ideas diferentes sobre la función y las potencialidades de la ayuda alimentaria, lo que a su vez influye en sus preferencias con respecto a la distribución de la ayuda alimentaria: distribución libre de alimentos (DLA), alimentación de grupos vulnerables (AGV) o alimentos por trabajo (APT).
14. La misión observó que las intervenciones de ayuda alimentaria y los tipos de actividad seleccionadas no se basaban necesariamente en evaluaciones sistemáticas y coordinadas de las necesidades. Esta situación, aunque podía ser consecuencia de una flexibilidad normalmente deseable para reaccionar con prontitud a las cambiantes necesidades y oportunidades en el período de transición del socorro a la rehabilitación, no contribuyó a emprender y reforzar un proceso de actividades sostenibles para hacer frente a las necesidades a largo plazo de la población.
15. La división regional en zonas del Gobierno y zonas de la UNITA a menudo ha obstaculizado la selección de los beneficiarios y la ejecución de las actividades de socorro y rehabilitación. Sin embargo, la superación de estas dificultades ha sido uno de los provechosos ejemplos de la cooperación entre el PMA y las ONG: la UNITA ha respetado al PMA como una organización internacional justa e imparcial y el PMA ha mantenido buenas relaciones de trabajo con la UNITA. Este hecho ha enseñado el camino a varias ONG asociadas en la ejecución¹ para trabajar o llevar a cabo actividades en las zonas bajo dominio de la UNITA.
16. El PMA y las ONG no han adoptado criterios de selección completamente uniformes, ni han consignado con claridad tales criterios en los acuerdos correspondientes. Mientras que la selección evidentemente resultó más fácil en la fase de urgencia (sobre la base de los indicadores antropométricos), se hizo más difícil en el período de la rehabilitación, cuando tenían que aplicarse indicadores socioeconómicos. Sin embargo, se diría que algunas ONG que participan en numerosas pequeñas actividades de APT carecen de capacidad para efectuar una selección eficaz (y tampoco ven la necesidad de hacerlo en una situación de urgencia general). Juzgan más conveniente dejar que la comunidad elija a los beneficiarios. Dada la dificultad para determinar a los grupos vulnerables, parece que se han utilizado criterios muy diferentes para su selección. Deben hacerse mayores esfuerzos para promover una interpretación común del concepto de vulnerabilidad.

¹ Otras, como la GAA/Benguela, fueron capaces por sí solas de establecer relaciones adecuadas con la UNITA.



17. A medida que mejora la seguridad alimentaria de la población (inicialmente en las zonas controladas por el Gobierno), la cuestión de la selección se hace más importante. Varias ONG han solicitado la organización de talleres conjuntos PMA/ONG para tratar cuestiones de interés común como la selección de los beneficiarios y la vigilancia nutricional.

Planificación de las intervenciones

18. Consciente de las ventajas relativas de las ONG experimentadas, que por lo general tienen un conocimiento profundo de las zonas geográficas, el PMA ha atendido gran parte de las propuestas presentadas por las ONG cuando dichas propuestas concordaban con su mandato y estrategia. A su vez, las ONG han elaborado sus propuestas basándose en las evaluaciones realizadas por ellas mismas o en los pedidos del Gobierno o la UNITA. Al parecer las comunidades no han participado mucho en la determinación de sus propias prioridades. La misión observó el empleo de diferentes enfoques para la utilización de la ayuda alimentaria, incluso cuando se trataba de la misma zona geográfica de intervención y las poblaciones tenían necesidades semejantes. Algunas ONG consideran a las actividades de APT como un valioso medio para promover la participación de la población en las actividades de interés común; otras insisten en la participación comunitaria sin remuneración alguna. La adopción de una u otra estrategia depende de si las ONG consideran la ayuda alimentaria un instrumento para el desarrollo o un medio apropiado exclusivamente para prestar socorro en situaciones de urgencia. Además, puede suceder que las ONG competentes sólo en situaciones de urgencia no comprendan si en una zona determinada es posible cambiar la orientación de la ayuda hacia las actividades de rehabilitación.
19. Dado que las operaciones para situaciones prolongadas de personas desplazadas (OPPD) se financian por un año de duración, el PMA asigna productos alimentarios a las ONG que colaboran en los proyectos sólo por un período de tres meses, con posibilidad de ampliarlo por otros tres meses. Esta situación no sólo ha dificultado la previsibilidad de las aportaciones alimentarias y, por consiguiente, la programación, sino que al parecer ha representado un problema para varias ONG. La cuestión se vuelve más grave en la fase de rehabilitación, cuando se necesita elaborar estrategias y planes a largo plazo. Las ONG reconocen la necesidad de que se les mantenga informadas sobre la estrategia a largo plazo del PMA, estrategia que evidentemente tiene que tener en cuenta la situación aún incierta en el país y la situación de los recursos del PMA. El PMA, en consulta con sus asociados, ha comenzado a trabajar sobre el Perfil de la estrategia en el país (PEP). En cambio, las ONG no siempre mantienen informado al PMA sobre sus planes y estrategias a largo plazo.

Selección de los asociados

20. Dado que el PMA ha establecido lazos de colaboración con un número creciente de ONG, en particular para llevar a cabo la distribución y el seguimiento en el marco de las actividades de rehabilitación, la cuestión de la selección de asociados eficaces con conocimientos técnicos adecuados ha adquirido aún mayor importancia. Se reconoce que no todas las ONG que han participado provechosamente en las actividades de socorro reúnen las condiciones para identificar y ejecutar igualmente actividades de rehabilitación y de desarrollo. Aunque el PMA ha aplicado criterios básicos en la selección de los organismos asociados en la ejecución, como por ejemplo, capacidad de seguimiento, experiencia, competencia técnica, capacidad logística y localización geográfica demostradas, no siempre parece haberlo hecho de modo sistemático y riguroso. Más bien, se ha dejado guiar por el tipo de intervención propuesta por las ONG, siempre que fuera compatible con su mandato y la estrategia de acción. Esta actitud resulta comprensible si se



tienen en cuenta la abrumadora necesidad de asistencia, la limitada capacidad de ejecución del Gobierno y las limitaciones propias del PMA. El problema de seleccionar a los asociados más convenientes se hace más apremiante cuando se trata de la cooperación (básicamente deseable) con las ONG nacionales. A pesar de sus limitaciones en recursos humanos y financieros, el PMA ha establecido lazos de colaboración con las ONG nacionales para la realización de varias actividades, como el apoyo a los comedores escolares y la rehabilitación de la infraestructura social.

21. Otro factor que interviene en la selección de los organismos asociados en la ejecución es la necesidad, y al mismo tiempo la dificultad de que la mayor parte de las ONG trabajen en las zonas controladas por la UNITA: en la época de la misión, sólo el 20 por ciento de la ayuda alimentaria se ha asignado a las zonas bajo dominio de la UNITA.

Arreglos contractuales

22. Aunque el PMA ha suscrito acuerdos de colaboración con varias ONG para la realización de operaciones de urgencia, la misión no pudo determinar si éstos influyeron en las relaciones entre los asociados. Además, en las provincias, sólo unas cuantas de estas ONG tenían conocimiento de la existencia de tales acuerdos. Para las ONG han tenido más importancia los acuerdos oficiales de proyectos, que se suscriben para todo el país en Luanda o bien con mayor frecuencia, en las provincias y que se refieren a una actividad determinada.
23. Algunas ONG acogerían con beneplácito la concertación de ME a nivel nacional como acuerdos generales que no sólo determinen con claridad las responsabilidades de cada asociado en la realización de las actividades conjuntas, sino que además hagan frente a las cuestiones macroeconómicas o estratégicas. Se trata de una idea interesante porque reconoce las potencialidades que ofrecen tales acuerdos para reforzar el entendimiento común entre los asociados.
24. Se plantearon algunos problemas relacionados con el transporte terrestre, el almacenamiento y la manipulación (TTAM) debido a un conocimiento insuficiente de los procedimientos. Por lo general, en los contratos se determinan los costos del TTAM, las tasas de reembolso y los artículos. Sin embargo, algunas ONG tienen la impresión de que en los contratos falta claridad y que no siempre se ha tratado de modo equitativo a todas las ONG. En realidad, se les ha tratado de manera diversa, incluso en la misma zona. En el caso de las zonas aisladas, las subvenciones al transporte no siempre cubrieron los costos reales del transporte de alquiler. También se hizo mención a algunas preocupaciones con respecto al retraso de los reembolsos por el PMA. A la larga, la cuestión del TTAM ha llevado a algunas ONG, entre ellas CARE EE.UU., a apartarse de los acuerdos con el PMA, especialmente una vez superada la apremiante situación de urgencia, y recurrir a otros proveedores de ayuda alimentaria. Sin embargo, para algunas ONG que necesitaban efectivo para otros artículos que no fueran alimentarios, la financiación y dotación de recursos adquirieron importancia en el período de transición.
25. Las críticas que algunas ONG han dirigido al PMA por el elevado precio de sus servicios logísticos no son del todo correctas: las ONG en general no han hallado sus propios acuerdos más baratos, dado que el PMA maneja volúmenes más grandes y por tanto tiene mayor poder de negociación.
26. En otra nota, se reconoce que los acuerdos en materia de TTAM, asociados a la carencia de otros fondos, resultan en particular poco ventajosos para las ONG nacionales, dado que no pueden recurrir a los donantes internacionales ni disponen de recursos humanos y



financieros suficientes. Por otro lado, es importante que las ONG, en particular las internacionales, dividan dichos costos con el PMA en el contexto de una verdadera asociación, por oposición a una mera relación contractual. Se diría que a veces las ONG esperan demasiado del PMA en cuanto a aportaciones y servicios.

Seguimiento y evaluación (SyE)

27. El seguimiento y la rendición de informes, junto con la distribución de alimentos, son responsabilidades básicas de las ONG que colaboran en la ejecución de los proyectos. En general, el seguimiento se limita a las cantidades de alimentos distribuidas y la verificación de las listas de los beneficiarios. Se ha hecho muy poco para someter a seguimiento las repercusiones de la ayuda alimentaria sobre los beneficiarios, y el PMA tampoco ha insistido sobre esta cuestión ni ha previsto su inclusión en los formularios de rendición de informes y los contratos.
28. Sin embargo, se han desplegado algunos esfuerzos por seguir las repercusiones sobre la producción de un proyecto de promoción de semillas y aperos (en el que se distribuyen raciones alimentarias para evitar que los agricultores consuman las semillas que se les suministran) y los efectos finales de la ayuda alimentaria sobre los precios de mercado (Save the Children Fund (SCF), Reino Unido). El PMA y algunas ONG también han llegado a un acuerdo para el seguimiento constante de la situación nutricional. Además, el SCF Reino Unido ha llevado a cabo el seguimiento final de las raciones sin cocinar en los puestos sanitarios con objeto de evaluar sus repercusiones sobre la malnutrición.
29. En conjunto, debido a que se han dejado a la iniciativa de las ONG que colaboran en la ejecución, los enfoques relativos al seguimiento y la evaluación difieren bastante entre sí, y podrían beneficiarse con la adopción de directrices normalizadas y de un acuerdo sobre los indicadores que han de seguirse. Esta situación probablemente se debe a la ausencia de objetivos claramente declarados en el período en que se formuló la intervención inicial de urgencia.
30. Aunque el PMA y las ONG están de acuerdo con respecto a la necesidad de evaluar las intervenciones de socorro y posteriores al socorro, no se ha definido con claridad qué tipo de repercusiones ha de evaluarse. La utilización de las tasas de malnutrición como indicadores para la evaluación de las repercusiones de una determinada operación ha sido el enfoque más difundido para justificar la intervención de ayuda alimentaria o ajustar la composición de las raciones. Este enfoque metodológico proviene de la fase de urgencia y se ha mantenido en la de rehabilitación. Aunque la insistencia en el seguimiento de las tasas de malnutrición y mortalidad es pertinente en los casos de máxima urgencia, lo es menos en la fase de rehabilitación. Además, no facilita una comprensión total del contexto en el que la malnutrición se desarrolla, ni contribuye a vislumbrar un tipo de intervención distinto de la ayuda alimentaria que pueda resultar más apropiado.
31. No se efectúa un seguimiento sistemático del desempeño de las ONG ni del cumplimiento de los contratos por parte de ellas. El seguimiento se deja principalmente a la iniciativa del personal del PMA y se reduce a breves visitas de los lugares de intervención del proyecto para garantizar que las actividades emprendidas correspondan a las notificadas. A veces, el seguimiento por el personal del PMA se ha considerado como un injerencia en los programas administrados por algunas ONG, lo que revela una falta de entendimiento de los lazos de colaboración.



FUNCIONES ESPECÍFICAS DEL PMA CON RESPECTO A LOS ASOCIADOS

Insumos alimentarios del PMA

32. El suministro oportuno y regular de alimentos es una de las responsabilidades más importantes del PMA ante sus asociados. Al mismo tiempo, la buena reputación del PMA es un razón importante para que las ONG se unan al Programa a fin de ampliar sus bases de acción y hacerse conocer mejor por los beneficiarios, las comunidades y las autoridades. A la inversa, los problemas que afectan al PMA menoscaban la credibilidad de las ONG.
33. En conjunto, las ONG han informado al equipo de evaluación de que se hallaban satisfechas con el desempeño del PMA, pese a las dificultades ocasionales de distribución y transporte. Éstas últimas también pueden deberse al hecho de que las ONG a veces no informan con suficiente anticipación al PMA sobre sus programas. Se han producido algunos problemas esporádicos relacionados con la falta de determinados productos básicos, la calidad y/o el envasado. A pesar de los esfuerzos de coordinación del PMA, las diferentes ONG no siempre han respetado la normalización de las raciones para intervenciones semejantes. Estos problemas pueden deberse a la carencia de directrices, pero también a los diferentes conceptos y estrategias de cada unas de las ONG. Sin embargo, las diferencias en la composición de las raciones pueden plantear problemas a las ONG que trabajan en las mismas zonas geográficas.

Coordinación de la ayuda alimentaria

34. La función del PMA de coordinar las cuestiones relativas a la ayuda alimentaria mediante reuniones a nivel central y provincial (informes sobre la situación, planes de distribución mensual, etc.) es un hecho bien aceptado y en general apreciado por sus asociados, el Gobierno y la UNITA. La función del PMA en la coordinación de la ayuda alimentaria abarca otras cuestiones, como la información sobre el acceso a determinadas zonas y la seguridad que éstas ofrecen y las negociaciones (fuera de las reuniones oficiales) con la UNITA (a veces en representación de las ONG) para prestar apoyo a las intervenciones de ayuda alimentaria en las zonas bajo su dominio.
35. El intercambio de información coordinado por el PMA contribuye a lograr una visión general de la situación alimentaria de la población. Sin embargo, se trata de visión incompleta debido principalmente a las frecuentes ausencias de los representantes de la UNITA en las reuniones provinciales, y la insuficiente coordinación de la ayuda alimentaria a nivel nacional y provincial entre los proveedores de alimentos (el PMA, la Unión Europea y la USAID).
36. Varias ONG verían con agrado que las funciones del PMA se extendieran a las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria en las fases de transición y rehabilitación. Sin embargo, una función coordinadora cada vez mayor del PMA y la creciente participación de las ONG internacionales en la ejecución de las operaciones pueden obstaculizar la asunción de mayores responsabilidades por parte del Gobierno.

Servicios de transporte aéreo

37. Los servicios aéreos de pasajeros y carga facilitados por el PMA a las ONG han tenido una importancia fundamental en la fase de urgencia, y siguen siendo muy apreciados debido a las dificultades de acceso a varias zonas por razones de inseguridad (minas, bandidos). Al mismo tiempo, cuando surgieron complicaciones, las ONG que colaboraban



en la ejecución de las actividades se mostraron muy críticas y sensibles. Se expresaron preocupaciones con respecto a la falta de flexibilidad en el transporte de insumos no alimentarios vitales, como el material para la desactivación de minas; los cambios no anunciados de horarios y la preferencia dada a ciertos pasajeros con respecto a otros, a pesar de la confirmación de la reserva y la cancelación de vuelos. Estos problemas son importantes para las ONG, dado que incluso contratiempos menores con los servicios del PMA pueden afectar a la ejecución de sus programas y mermar la confianza depositada en ellas.

COOPERACIÓN PMA/ONG EN CUESTIONES ESTRATÉGICAS

38. A medida que la orientación de la ayuda se desplaza de la fase de socorro a la de rehabilitación, la calidad e intensidad de la cooperación entre el PMA y las ONG pueden variar; disminuyen las intervenciones orientadas a operaciones de acción rápida, en las que la evidente complementariedad de los asociados contribuye al fortalecimiento de sus respectivas capacidades; las ventajas de la cooperación no son tan seguras y deben volver a evaluarse; varias ONG han encontrado más conveniente trabajar directamente con sus donantes; el número de ONG con diferentes calificaciones técnicas aumenta, lo que modifica la índole de la función coordinadora del PMA y la hace más compleja; y, por último, la función de la ayuda alimentaria cambia, pasando de una distribución libre de alimentos a una asistencia selectiva y en régimen de APT.
39. Al mismo tiempo, en sus esfuerzos por lograr la sostenibilidad, el PMA y las ONG asociadas (así como la comunidad de donantes) deben examinar las cuestiones relativas a la creación de capacidades en el Gobierno y las ONG locales. El PMA y varias ONG internacionales (GAA, SCF Reino Unido, CARE) lo han intentado algunas veces pero no siempre con buenos resultados. Ello se debe, entre otras cosas, al aumento de las ONG nacionales que a menudo carecen de competencia y muestran mayor interés por conseguir un acceso fácil a las financiaciones. No obstante, a veces los limitados recursos financieros han impedido que las ONG nacionales, incluso las más serias, participen en mayor grado y adquieran conocimientos técnicos en el proceso. Mediante un fondo financiado por Suecia, destinado específicamente a proyectos ejecutados por ONG nacionales, se ha enfrentado en cierta medida el problema. Al inicio, el mecanismo relegaba un tanto a las ONG nacionales, dado que no podían tener acceso a los fondos si una ONG internacional no supervisaba sus actividades. La selección de ONG nacionales prometedoras también ha resultado difícil, a causa de algunas dificultades institucionales para aplicar los procedimientos relativos a la constitución de ONG nacionales y las normas de conducta.



LECCIONES APRENDIDAS¹

Cuestiones operacionales

40. Para promover un enfoque más sistemático y coordinado, los contratos entre el PMA y las ONG deben facilitar detalles sobre el modo en que se determinaron las necesidades, e incluir indicadores para el seguimiento de la marcha de las actividades y la evaluación de las repercusiones. Las evaluaciones y los indicadores deben recopilarse a nivel provincial y central y ponerse a disposición de los asociados interesados. Cuando sea posible, el PMA deberá reunir los resultados de los estudios sobre la seguridad alimentaria y la ayuda alimentaria. Para facilitar el seguimiento y la evaluación de las repercusiones, tienen que fijarse claramente los objetivos de todas las intervenciones de ayuda alimentaria.
41. El PMA y las ONG deben acordar los criterios para la selección de los beneficiarios, que deberán precisarse a nivel provincial y especificarse con mayor claridad en los contratos. Al mismo tiempo, el PMA y las ONG, valiéndose de técnicas como las de apreciación rural rápida (ARR), deben tratar que los criterios de selección (y los tipos de intervención de ayuda alimentaria) se basen en un conocimiento más preciso de las condiciones socioeconómicas de las poblaciones beneficiarias. En lo posible, el PMA deberá examinar la posibilidad de ofrecer servicios de capacitación con miras a la creación de una capacidad local.
42. Para mejorar el entendimiento y la transparencia, los contratos entre el PMA y las ONG asociadas deberán facilitar una información clara y detallada sobre las partidas de gastos reembolsables relativas al TTAM, y los procedimientos y calendarios de reembolso.
43. El PMA debe proseguir sus esfuerzos por garantizar una mayor normalización de las raciones destinadas al mismo tipo de actividades. Para contribuir a la transparencia, tienen que establecerse directrices y normas comunes en esta esfera, acordadas a nivel central por el PMA y las ONG asociadas. Estas directrices y normas deben tener en cuenta la composición de las raciones para las actividades de APT (algunas ONG asociadas utilizan raciones más abundantes para los trabajadores cualificados por oposición a los no cualificados), y las cuestiones relativas a la conveniencia o menos de financiar los costos ordinarios con las raciones de alimentos. Se ha comprobado que algunas ONG proporcionaban alimentos por trabajo, en lugar de remuneraciones, al personal educativo y sanitario.
44. La información sobre las cuestiones relativas a la ayuda alimentaria suministrada por el PMA (por ejemplo, informes sobre la situación, planes de distribución mensual, etc.) es muy valiosa. Las ONG asociadas deben garantizar que su personal tenga acceso a este tipo de información en las provincias.
45. El PMA ha contribuido a la coordinación de las cuestiones relativas a la ayuda alimentaria a nivel central y provincial. Sin embargo, en el período de transición a la rehabilitación, el Gobierno debe encargarse en mayor grado de estas cuestiones, por

¹ Desde la evaluación, se han aplicado algunas de las recomendaciones y lecciones aprendidas que se presentan en este documento, en particular la necesidad de efectuar un examen minucioso de las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y mejorar la selección de los beneficiarios (por ejemplo, la oficina del PMA en el país dispone ahora de una Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad); un enfoque más sistemático de la planificación de las actividades (se ha aprobado un PEP); y la elaboración de indicadores de seguimiento más generales y normalizados.



ejemplo, estableciendo una serie de reuniones del Comité de Coordinación de la Ayuda Alimentaria.

46. En cuanto a los servicios de transporte aéreo facilitados por el PMA, sería deseable un mejoramiento por lo que se refiere al anuncio anticipado de los cambios de horario.

Lecciones generales en cuanto a políticas y estrategias

47. Algunos factores contribuyeron de modo importante al éxito de la operación de Angola, como la actitud abierta y de colaboración del director o directores del PMA en el país con respecto a las ONG y la flexibilidad de comportamiento. El hecho de que el director del PMA en el país fuese al mismo tiempo el director de la UCAH también tuvo repercusiones positivas en las relaciones entre el PMA y las ONG. Sin embargo, estos factores han sido exclusivos del caso de Angola y no pueden repetirse con facilidad. En cambio, hay otras lecciones aprendidas de la operación en Angola que tienen una índole más genérica y deben tenerse en cuenta en situaciones de urgencia y posteriores a la urgencia análogas.

48. Estas lecciones se refieren principalmente a lo siguiente:

- a) Las funciones y responsabilidades del PMA y las ONG, y sus relaciones, se determinaron conjuntamente desde el comienzo de la operación. Desde la época de creación de la UCAH, las ONG han participado activamente en la formulación de estrategias en el contexto de la preparación de llamamientos interinstitucionales unificados. Esta participación no sólo ha aumentado la confianza en la operación por parte de los donantes, sino que además ha dado a las ONG un sentido de copropiedad.
- b) Las ONG y el PMA han visto con claridad las ventajas comparativas de sus diferentes funciones y actividades conjuntas, en particular en el momento culminante de la situación de urgencia. Esto ha sido una condición importante para una provechosa cooperación entre los asociados. En los períodos de transición del socorro a la rehabilitación, cuando la índole de la cooperación PMA/ONG puede modificarse (sobre todo debido a cierta presión ejercida por los donantes sobre las ONG para que utilicen directamente los alimentos y fondos que ellos les ofrecen), es muy importante que el PMA y las ONG celebren consultas periódicas sobre la modificación de las estrategias y del modo de percibir las funciones.
- c) El reconocimiento por los asociados de la solidez de la presencia y la capacidad logística del PMA demuestra que el Programa a menudo reúne las condiciones necesarias para desempeñar el papel de organismo de primera línea entre los organismos de las Naciones Unidas y debe estar preparado para asumir las responsabilidades correspondientes cuando es el organismo con mayor presencia sobre el terreno (es especial, en la primera fase de una situación de urgencia). Ello puede suponer el desempeño de funciones que a primera vista no forman parte necesariamente del mandato del PMA, como la de intermediario entre las facciones en guerra en lo que se refiere a las cuestiones relativas a los alimentos u otros asuntos humanitarios.
- d) La mayoría de las ONG están de acuerdo en que el PMA, en particular durante la fase de transición y después de ella, puede y debe cumplir una función coordinadora más amplia con respecto a las cuestiones relacionadas directamente con la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria. Las actividades de cartografía de la vulnerabilidad organizadas por el PMA pueden desempeñar una función importante a este respecto.



- e) No bien sea posible orientar la ayuda hacia la rehabilitación, el PMA y las ONG asociadas deberán examinar la posibilidad de establecer acuerdos para proyectos a largo plazo (de seis meses a un año - consignados en los contratos), en consonancia con sus esfuerzos de planificación estratégica a largo plazo. Ello debido a que: los contratos a corto plazo no dejan tiempo para una planificación a largo plazo; la sincronización de las aportaciones a largo plazo mejora la sinergia; y los contratos a largo plazo son provechosos para pasar de las intervenciones especiales a enfoques más sistemáticos.
- f) Debe elaborarse a nivel central y revisarse a nivel provincial una lista de comprobación de las necesidades mínimas para la selección (proceso de “precalificación”). Dicha lista debe prestar particular atención a los criterios relativos a la capacidad logística (el tipo y volumen de las actividades) y la calidad de los mecanismos de control interno. Otro aspecto que ha de tenerse en cuenta es la capacidad y voluntad de los posibles asociados de trabajar en las zonas más necesitadas (por ejemplo, no exclusivamente en las zonas controladas por el Gobierno). Por lo que se refiere a la transición y rehabilitación, deben considerarse criterios importantes la capacidad y competencia de los asociados para llevar a cabo actividades de rehabilitación y desarrollo (que comprenden cuestiones como la formulación y sostenibilidad de los proyectos).
- g) A medida que las operaciones pasen del socorro a la rehabilitación, el PMA tendrá que hacer frente a una situación en la que varias ONG carecerán de experiencia en materia de rehabilitación o dejarán de estar a disposición como asociadas. La situación exigirá que el PMA ofrezca servicios de capacitación a las ONG nacionales en diferentes materias, entre ellas logística y administración. Sin embargo, el PMA y las ONG internacionales han de tener cuidado en no crear “sus propias ONG nacionales”. La legitimidad y sostenibilidad de dichas ONG podrían cuestionarse en el caso de que éstas se estableciesen fundamentalmente para atender a la necesidad relativamente transitoria del PMA y las ONG internacionales de contar con organizaciones de contraparte, sin una inclinación ni perspectivas auténticas de desempeñar un papel a largo plazo en la sociedad civil del país.
- h) Como lo ha demostrado el caso de Angola, una mayor participación del PMA, en particular en la esfera de la coordinación, y de las ONG en la ejecución del proyecto, puede conllevar el riesgo de que el PMA y las ONG “sustituyan” a los gobiernos, y los desanime a asumir sus obligaciones frente a la población, en particular durante la fase de rehabilitación. Esta situación también plantea algunos interrogantes en relación con la sostenibilidad de las actividades del PMA y las ONG, y la creación de capacidad. Debe encontrarse un equilibrio entre una asistencia justificada y una asistencia excesiva. La situación ha de seguirse con mucha atención. Se ha de incluir al Gobierno en el proceso de planificación y coordinación lo más pronto posible (por ejemplo, haciéndole participar activamente en las actividades de coordinación de la ayuda alimentaria).
- i) Finalmente, la evaluación conjunta PMA/ONG ha sido una experiencia útil dado que los miembros de la misión han tenido la oportunidad de reunir opiniones complementarias pero también divergentes del PMA y las ONG asociadas, en particular de las organizaciones respectivas que ellos representan. Aunque la misión encontró justificado que la evaluación se centrara principalmente en el proceso de cooperación, consideró que en adelante, para reforzar la experiencia adquirida, las



evaluaciones deberían insistir en el examen de las repercusiones de la cooperación entre el PMA y las ONG.

