

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 20-23 de febrero de 2006

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2006/7-D
13 enero 2006
ORIGINAL: INGLÉS

EVALUACIÓN CONJUNTA ACNUR/PMA DE LOS PROYECTOS PILOTO DE DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS

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.

Director, OEDE: Sr. K. Tuinenburg Tel.: 066513-2252

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

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



RESUMEN

El PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados han trabajado en conjunto durante muchos años para prestar asistencia humanitaria a refugiados y personas desplazadas. Dicha colaboración fue fortalecida por el Memorando de Entendimiento firmado en julio de 2002, con arreglo al cual ambos organismos acordaron que el PMA se encargara, con carácter experimental y a su propio costo, del programa de distribución de alimentos en Kenya, Pakistán, Sierra Leona, Uganda y Zambia. En este acuerdo se previó evaluar los proyectos piloto después de un año de aplicación.

Para llevar a cabo la evaluación de los proyectos, ambos organismos decidieron seleccionar dos consultores y proveer los fondos necesarios. Además, convinieron en una metodología de evaluación; elaboraron un mandato centrado en los costos y la logística, la gestión y la coordinación, así como las perspectivas de los beneficiarios y su protección. Sobre esta base, los consultores elaboraron un marco general de evaluación, y utilizaron el mismo formato de presentación de informes en los cinco países. En los estudios de casos, efectuados a lo largo de un año, se presentaban reseñas sobre la situación de cada país y se resumían los principales resultados obtenidos.

Se trataba de evaluar la eficacia de los nuevos mecanismos de distribución de alimentos. Las constataciones estaban destinadas a: i) informar a los responsables de la formulación de políticas de ambas organizaciones; ii) facilitar las decisiones futuras sobre el posible traspaso al PMA de la responsabilidad de la distribución de alimentos al PMA en un mayor número de países; y iii) rendir cuentas a las Juntas de ambos organismos.

El presente informe resumido sigue el mismo formato de los estudios de casos y del informe recapitulativo completo de cada país; destaca las tendencias, las experiencias adquiridas y las mejores prácticas observadas en los estudios de casos por país.

Con arreglo al proyecto piloto para la distribución de alimentos, el PMA asumió de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados la responsabilidad de la distribución de alimentos en los campamentos de refugiados y asentamientos. Se introdujeron modificaciones con el objetivo de mejorar el sistema de entrega de alimentos.

El proyecto piloto permitió simplificar la logística e integrar todos los aspectos de la distribución de alimentos, desde el puerto hasta los beneficiarios. A pesar de que resultó difícil medir el ahorro general para cada estudio de casos, la transferencia estimada de costos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados al PMA fue de entre 8 y 26 dólares EE.UU. por tonelada, según el país.

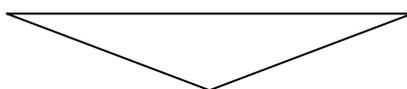


El PMA procuró trabajar con los asociados en la ejecución contratados, antes del proyecto piloto, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Si bien en algunos casos las autoridades gubernamentales no conocían el Memorando de Entendimiento revisado, los representantes de los cinco países respaldaron el proyecto piloto.

Entre los refugiados no ha cambiado la percepción de que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sea el principal organismo responsable de su protección. El Gobierno, los refugiados y los asociados en la ejecución consideraron valiosa la sólida presencia del PMA sobre el terreno. La ejecución del proyecto piloto permitió al PMA, como organismo de las Naciones Unidas de ayuda alimentaria, asumir la plena responsabilidad en todas las actividades relacionadas con la alimentación.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el PMA examinarán los resultados de la presente evaluación en la próxima reunión de alto nivel, prevista para comienzos de 2006.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento “Evaluación conjunta ACNUR/PMA de los proyectos piloto de distribución de alimentos” (WFP/EB.1/2006/7-D), e insta a que se adopten medidas conforme a los resultados obtenidos, teniendo en cuenta las observaciones formuladas durante el debate.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento de decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



INTRODUCCIÓN

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es el principal organismo mundial que proporciona protección y asistencia a los refugiados; el PMA es la organización de las Naciones Unidas encargada de la ayuda alimentaria. Estos dos organismos han colaborado juntos durante muchos años en la prestación de asistencia humanitaria, incluida la ayuda alimentaria, a los refugiados. El ACNUR y el PMA han suscrito memorandos de entendimiento en 1985, 1994, 1997 y 2002.
2. En el Memorando de Entendimiento más reciente uno de los cambios más importantes fue un acuerdo por el cual el PMA convino en encargarse, con carácter experimental y a su propio costo, de la distribución de alimentos, incluido el transporte secundario desde los puntos de entrega en el interior del país (PEIP) hasta los puntos de distribución final (PDF) en las cinco operaciones en el país. Anteriormente, el ACNUR y sus asociados en la ejecución habían transportado y distribuido alimentos en campamentos y asentamientos.
3. Los organismos, conforme al proyecto piloto, convinieron en que después de un año de actividades se evaluara el proyecto en cada país. Se realizó una misión conjunta para evaluar la distribución de alimentos con objeto de analizar las experiencias adquiridas y las mejores prácticas, y de preparar estudios de casos.
4. Para llevar a cabo la misión de evaluación se seleccionó a dos consultores y se suministraron los fondos necesarios. Se partió de las sesiones de información del PMA en Roma y las reuniones con el ACNUR en Ginebra, celebradas del 6 al 9 de julio de 2004. La misión viajó al Pakistán en julio de 2004, a Sierra Leona en octubre, a Uganda en noviembre, a Zambia en mayo de 2005 y a Kenya en junio.
5. El mandato y la metodología elaborada para la evaluación definen, a rasgos generales, el contenido y el modelo de presentación de los estudios de casos. Durante la misión al Pakistán se crearon instrumentos para el acopio de datos, la formulación de cuestionarios y la realización de entrevistas a los participantes del lugar, que se emplearon en los demás estudios de casos. En cada estudio se resumió la situación antes y después de la ejecución del proyecto piloto, y se determinaron los temas comunes y las características individuales de los países participantes.

SECCIÓN I: COSTOS Y LOGÍSTICA

Introducción

6. El proceso de distribución de alimentos incluía tres componentes: i) la gestión de los alimentos en los PEIP; ii) el transporte secundario desde los PEIP hasta los PDF; y iii) la distribución de los alimentos a los refugiados. En la presente sección se examinan las repercusiones del proyecto piloto sobre cada componente y se miden las consecuencias para el ACNUR, el PMA y los asociados en la ejecución.



Selección de los asociados en la ejecución para la gestión y distribución de alimentos

7. El proyecto piloto representó una buena oportunidad para revisar la forma de designación de los asociados en la ejecución para la gestión y distribución de alimentos. El ACNUR y el PMA procuraron simplificar e integrar la distribución de alimentos, pero la consecución de dicho objetivo no fue idéntica en los cinco países.
8. Anteriormente, el ACNUR y el PMA procuraban que los asociados en la gestión y la distribución de alimentos fueran los mismos. Esta medida no se aplicó en todos los campamentos de refugiados, pero desde el comienzo del proyecto piloto el PMA examinó la situación y procuró reducir el número de asociados en cuatro de los cinco países. En Kenya, donde el PMA era el único encargado de la gestión de los alimentos, la situación no tuvo cambios durante el proyecto piloto. No surgieron conflictos de interés porque un único asociado se encargó tanto de la gestión como de la distribución de los alimentos.
9. El PMA mantuvo la gestión de los alimentos en los PEIP y PDF en los campamentos de la Provincia Fronteriza Noroccidental del Pakistán y en los campamentos de Dadaab y Kakuma en Kenya. En Zambia, el PMA contrató al asociado responsable de la distribución para que estuviera a cargo, además, de la gestión de los alimentos a partir del 1º de julio de 2005.
10. En algunos campamentos, había una mayor integración cuando el asociado en la ejecución nombrado por el PMA para la gestión y la distribución de los alimentos era, a su vez, el director designado por el ACNUR para ese campamento.

Organización de la distribución de los alimentos antes y después del proyecto piloto

11. En los cinco países, el proyecto piloto fue visto como una buena oportunidad para revisar el proyecto de distribución de los alimentos. Mejorar la calidad del servicio que se prestaba a los refugiados fue el principal objetivo; el segundo fue aumentar la rendición de cuentas gracias a un seguimiento y una presentación de informes mejorados. En cuatro de los cinco países, el PMA examinó la situación de la distribución de alimentos en los campamentos de refugiados para obtener información de referencia antes de emprender el proyecto piloto; dicho examen se centró en la logística.
12. El proyecto piloto no influyó en el suministro de alimentos del PMA desde el punto de origen hasta los PEIP; fue necesario adaptar el transporte secundario desde los PEIP hasta los PDF a la nueva situación, y volver a evaluar y adecuar la distribución de los alimentos en los PDF.
13. Todos los países, excepto Uganda, adoptaron el sistema de medición individual de las raciones, por el cual la distribución de los alimentos se organiza teniendo en cuenta el número de integrantes de la familia. En Uganda se prefirió utilizar un sistema de distribución por grupos, suponiendo que así se estimularía la participación de los refugiados, ya que estos campamentos están divididos en grupos que se encargan de redistribuir los alimentos a las familias.
14. Se hizo hincapié en la identificación de los beneficiarios, para lo cual cada país tenía un método distinto. Se unificó el control de las cantidades distribuidas a los beneficiarios, en parte gracias a la introducción de balanzas modernas. Cerca de los centros de distribución se realizó un control, en forma aleatoria, de las cantidades distribuidas; esto se hizo como mínimo a 1 de cada 10 beneficiarios. En el marco del proyecto piloto se llevaron a cabo



actividades mensuales de seguimiento de la canasta de alimentos y un seguimiento trimestral después de la distribución.

15. La mayor presencia de los funcionarios del PMA durante la distribución de los alimentos permitió aumentar el relieve público de la Organización. En la mayoría de los campamentos, una mejor organización de la distribución de alimentos llevó a reducir el ciclo de distribución y el tiempo de recolección por persona. El seguimiento del suministro de alimentos y los sistemas de presentación de informes no sufrieron modificaciones.

Organización del transporte secundario

16. El ACNUR y el PMA emplearon distintos sistemas para el transporte secundario.¹ El ACNUR consideraba que este tipo de transporte era uno de los servicios de transporte de baja densidad y corta distancia que debía suministrar junto con su asociado en la ejecución, con arreglo a la gestión de los campamentos. El costo de este transporte no se había calculado por separado respecto de las otras actividades de transporte y en muchos casos no pudieron determinarse los costos exactos. Basándose en su experiencia en el transporte de alta densidad y grandes distancias cuyas tarifas se cobraban por tonelada transportada, el PMA organizó finalmente el transporte secundario de manera diferente en cada país. En muchos casos, el medio de transporte estuvo determinado por el costo final.
17. Si bien las opciones elegidas por el PMA en los cinco países tenían su adecuada justificación, la calidad de los servicios era distinta según el país.

Acuerdos contractuales entre el ACNUR, el PMA, los asociados en la ejecución y los gobiernos

18. Fue preciso reexaminar los acuerdos contractuales entre los principales interesados: el ACNUR, el PMA, los asociados en la ejecución y los gobiernos. Los nuevos contratos negociados por el ACNUR y las oficinas del PMA en los países con sus asociados, a veces muy amplios y a menudo bien redactados, contaron con la competencia profesional local pero aparentemente con poca orientación de sus respectivas sedes. Como resultado de ello, estos contratos fueron diferentes de un país a otro, incluso para servicios análogos.
19. Antes de la entrada en vigor del proyecto piloto, la distribución de los alimentos formaba parte de los acuerdos generales sobre atención y servicios entre el ACNUR y los asociados en la ejecución contratados como directores de campamentos; los contratos tenían 12 meses de vigencia, de enero a diciembre. La remuneración por la distribución de los alimentos estaba basada en el presupuesto y se incluía en los otros servicios brindados en los campamentos, lo que dificultaba determinar el costo exacto de la distribución de los alimentos. En general, el ACNUR hacía exámenes de mitad de período y autorizaba las revisiones del presupuesto. Por otra parte, el PMA efectuaba reembolsos por tonelada cuando la gestión de los alimentos en los PEIP se contrataba a un asociado en la ejecución. La excepción fue el Pakistán, a cuyo asociado se reembolsó sobre la base de la cantidad convenida con el PMA.²

¹ El transporte secundario consiste en el transporte de la ayuda alimentaria desde los PEIP hasta los almacenes o centros de los PDF en los campamentos de refugiados.

² Una directiva del Departamento de operaciones del PMA estipula que el reembolso debe efectuarse conforme al presupuesto aprobado y no conforme al costo por tonelada de los alimentos.



20. Los acuerdos entre el ACNUR y sus asociados en la ejecución siguen un modelo relativamente estándar, habiéndose utilizado a lo largo de muchos años. Las oficinas en los países deben uniformizar sus contratos y modelos de informes con los asociados en la ejecución. No obstante, el PMA ha definido un acuerdo estándar para las operaciones sobre el terreno con las organizaciones no gubernamentales (ONG). Tras amplias consultas con las principales ONG asociadas con el PMA, se ha distribuido en el terreno la versión revisada de este acuerdo, en aplicación de una directiva reciente del Departamento de Operaciones (OD).³

Evaluación del costo del proyecto piloto para el ACNUR y el PMA

21. En la distribución de alimentos hay tres componentes principales de costo: i) la gestión de los alimentos en los PEIP; ii) el transporte secundario; y iii) la distribución de los alimentos a los beneficiarios en los PDF o en sus inmediaciones. En virtud del proyecto piloto, el segundo y el tercer componentes serían responsabilidad del PMA, lo que implicó una modificación en los costos que anteriormente sufragaba el ACNUR. Ello significó un ahorro para el ACNUR y un gasto adicional para el PMA. El proyecto piloto proporcionó oportunidades para racionalizar las operaciones y limitar los costos de los tres componentes.
22. Antes del proyecto piloto, el ACNUR tenía poca información sobre el transporte secundario y los costos de distribución; el PMA conocía mejor que el ACNUR los costos de funcionamiento de un PEIP. El proyecto piloto dio al PMA la oportunidad de negociar un contrato de servicio para los PEIP y PDF con asociados en la ejecución, reduciendo de ese modo la cantidad que desembolsaba el PMA en concepto de gastos generales relacionados con los mismos. Análogamente, el PMA estuvo en condiciones de elegir el servicio de transporte secundario que tuviera la mejor relación costo-servicio; las tarifas se calculaban por lo general con arreglo al volumen, por ello en el proyecto piloto el cálculo de los costos fue más preciso.
23. Los costos combinados de la gestión de alimentos en los PEIP y la distribución final en los PDF variaban de 12 dólares por tonelada en el Pakistán a 25 dólares en Zambia.⁴ Alrededor de un 35% de los costos estaban relacionados con los PEIP; el 65% restante correspondía a los PDF, por lo que en el proyecto piloto, el PMA debió pagar costos adicionales por los PDF de entre 6 y 21 dólares por tonelada.
24. Al sumarse los costos correspondientes al transporte secundario y a los PDF, el PMA debió pagar costos adicionales, desde 8 dólares por tonelada en el Pakistán hasta 26,25 dólares en Zambia. Partiendo de la base del volumen de la ayuda alimentaria distribuida en 2003 y 2004 en los cinco proyectos piloto, el costo directo adicional promedio fue de 15,61 dólares por tonelada para las 149.492 toneladas distribuidas, alrededor de 2.300.000 dólares en los cinco países del proyecto piloto a lo largo de 12 meses.

³ Directiva OD/2004/02 del 7 de mayo de 2004.

⁴ Tras examinar una versión preliminar del presente informe, la oficina del PMA en Zambia ha señalado que la lejanía de los campamentos y las difíciles condiciones operacionales aumentan los costos del transporte interno, en particular en el campamento de refugiados de Ukwimi, cuyo número de población es bajo y los costos de entrega por tonelada son comparativamente elevados.



25. En lo que respecta al transporte secundario⁵, no fue posible hacer comparaciones de costos que resultaran significativas, dado que las condiciones operacionales eran distintas en todos los países. En Sierra Leona, el costo promedio de transporte de larga distancia pudo reducirse —de 86 dólares por tonelada en 2003 a 66 dólares por tonelada en 2004— gracias a una reorganización del transporte en septiembre de 2004, y al haber eliminado la necesidad de un transporte secundario.
26. Esta tarifa media no incluye algunos costos indirectos que sufraga el PMA, que no eran evidentes en primera instancia porque figuraban en las partidas presupuestarias “costos de apoyo directo” (CAD) y “otros costos operacionales directos”, o estaban comprendidos en el presupuesto general de la oficina en el país. El verdadero costo adicional que pagaba el PMA en realidad se aproximaba a los 18 dólares por tonelada.
27. Un aumento en los gastos para el PMA debería representar un ahorro para el ACNUR, y figurar como tal en su presupuesto. Pero así no sucedió: se entiende que los ahorros para el ACNUR se reasignaron a otras líneas presupuestarias para hacer frente a aumentos de gastos o para abordar otras limitaciones presupuestarias. Los costos adicionales para el PMA figuran en cierta medida en el desglose de los gastos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM), pero no son exactos porque otros costos y subproyectos pueden influir en el cálculo de los TTAM.
28. En general, el costo combinado del transporte secundario y la distribución final de alimentos permaneció inalterado o disminuyó ligeramente porque fue posible mejorar el sistema de distribución. Dicho costo aumentó para el PMA pero disminuyó para el ACNUR, con lo cual ambos organismos pudieron comprender mejor las estructuras de costo de los tres componentes de la distribución de alimentos.

Registro y reconfirmación de los refugiados

29. A efectos de una planificación eficaz de la distribución de alimentos es necesario disponer de cifras precisas sobre el número de los beneficiarios. Se espera que el ACNUR mantenga actualizada su base de datos general y organice la emisión y reemplazo de los cupones para alimentos, con o sin la asistencia del gobierno anfitrión. El proyecto piloto no modificó la situación. Al asumir la responsabilidad de la distribución de los productos, el PMA se preocupó de poder disponer de cifras exactas sobre la población de refugiados en los campamentos y de cupones para alimentos legibles, que no pudieran modificarse.

Personal

30. El proyecto piloto no modificó el número de miembros del personal del ACNUR, el PMA o los asociados en la ejecución. Al personal del ACNUR que quedó sin puesto de trabajo a raíz de la transferencia de las actividades al PMA se le asignaron nuevas tareas para compensar la reducción de personal ocasionadas por problemas de financiación. El número de funcionarios del PMA y de los asociados en la ejecución casi no experimentó modificaciones, por ello el efecto que tuvo el proyecto piloto en los gastos de personal es despreciable. El PMA y el ACNUR se esforzaron por aumentar su presencia en los campamentos durante la distribución de alimentos, pero en Uganda no contaron con el personal suficiente para cumplir dicha obligación.

⁵ “Transporte secundario”, o “transporte posterior a los PEIP”, según figura en los presupuestos del PMA.



SECCIÓN II: GESTIÓN Y COORDINACIÓN

Introducción

31. Para realizar el proyecto piloto fue necesario contar con una buena coordinación y planificación entre el ACNUR y el PMA, así como con los asociados en la ejecución, los gobiernos y los beneficiarios. Entre los documentos utilizados se incluían el Memorando de Entendimiento general revisado, de julio de 2002, entre el ACNUR y el PMA (en el cual se proponía el proyecto piloto pero no se indicaban a los países participantes), los planes de trabajo anuales preparados en la oficina en el país y sobre el terreno, y los acuerdos con los asociados.

Coordinación entre el ACNUR, el PMA y los asociados en la ejecución

32. La selección de los países que participarían en el proyecto piloto variaba en función de varios factores: desde las decisiones adoptadas en las sedes hasta la colaboración entre los directores de las oficinas en los países de ambos organismos.
33. La comunicación entre las sedes de los organismos y las oficinas en los países no siempre fue tan fluida como podría haber sido. Hubo poco o ningún contacto entre los países participantes en el proyecto piloto; estos contactos, en cambio, habrían podido resultar muy útiles, por ejemplo, a nivel de las enseñanzas extraídas de la experiencia adquirida.
34. La mayoría de los países elaboraron planes de trabajo comunes en los países o sobre el terreno. Las reuniones bilaterales, programáticas y entre organismos fueron similares en todos los países y sirvieron para presentar y examinar la marcha del proyecto piloto. Los organismos de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución participaron en misiones de evaluación conjuntas anuales, las cuales les permitieron obtener información valiosa sobre la situación alimentaria en los campamentos de refugiados.
35. El registro de los refugiados, tarea que siguió correspondiendo al ACNUR y los gobiernos, fue crucial para el PMA y los asociados en la ejecución, debido a que, para distribuir los alimentos, era necesario disponer de cifras exactas. El grado de participación del Gobierno era distinto en los cinco países. Los cupones para alimentos emitidos por el ACNUR eran elementos importantes de las actividades de registro y distribución de alimentos; el PMA, el ACNUR, los gobiernos y los asociados en la ejecución deben seguir colaborando para mejorar el sistema de registro y la emisión de los cupones para alimentos.

Coordinación con los gobiernos

36. El ACNUR y el PMA forjaron acuerdos jurídicos con los gobiernos de los países participantes en el proyecto piloto; en Kenya, se redactó un acuerdo tripartito; en los otros países, las cartas de entendimiento bilaterales incluían la asistencia alimentaria para los refugiados.
37. Los funcionarios gubernamentales participaron en reuniones de coordinación entre organismos, en las que se informaba sobre el proyecto piloto. No obstante, muchos desconocían el Memorando de Entendimiento entre el ACNUR y el PMA. Un examen conjunto del proyecto piloto podría facilitar la comunicación y el entendimiento entre los organismos de las Naciones Unidas y los gobiernos.



Coordinación con los asociados en la ejecución

38. A través de las reuniones de coordinación entre organismos también se informó a los asociados en la ejecución sobre el proyecto piloto. El PMA procuró utilizar los mismos asociados que el ACNUR en la distribución de alimentos. La utilización de los mismos asociados para la gestión de los campamentos y la distribución de alimentos fue la opción más eficaz y rentable. El ACNUR suscribió acuerdos tripartitos con los asociados y los gobiernos, acompañados de presupuestos para las distintas actividades.
39. A juicio de la mayoría de los asociados, la mayor presencia del PMA sobre el terreno es un resultado positivo.

Coordinación con los beneficiarios

40. Las reuniones sobre la coordinación de los campamentos y la distribución de alimentos, que se celebraban por lo menos una vez al mes, sirvieron para diseminar información sobre los proyectos piloto y la transferencia de las actividades de distribución de alimentos del ACNUR al PMA. Los representantes de los refugiados se encargaron de transmitir la información, pero los resultados fueron diferentes de un campamento a otro y de un país a otro.
41. El ACNUR y los gobiernos elaboraron mandatos generales para los comités de refugiados en la mayoría de los países. No obstante, sería preciso consolidarlos y, para ello, tendrían que volver a examinarse periódicamente junto con las poblaciones de los campamentos, en particular después de una elección o un cambio de personal.
42. Es menester continuar en todos los países las campañas de sensibilización e información sobre la distribución de alimentos y las funciones y responsabilidades de los organismos de las Naciones Unidas, los asociados en la ejecución, los gobiernos y los comités de refugiados.

Seguimiento

43. Al comienzo del proyecto piloto, el PMA contrató o redistribuyó personal para lograr un seguimiento más amplio de la distribución de los alimentos. En algunos países del proyecto piloto se señaló que lo ideal sería que hubiera una ONG aparte para el seguimiento de la distribución de alimentos, pero no todas las oficinas en los países estuvieron de acuerdo con esta propuesta.⁶
44. En la mayoría de los países se había afianzado un seguimiento posterior a la distribución, trimestral, que realizaban el ACNUR, el PMA y los asociados en la ejecución.
45. El ACNUR y sus asociados encargados de la esfera de la salud efectuaron encuestas anuales sobre nutrición en todos los países del proyecto piloto, en las cuales participaron el PMA y los asociados responsables de la distribución de los alimentos.
46. Las misiones conjuntas de evaluación emprendidas en Uganda y Zambia fueron particularmente útiles para determinar el nivel de seguridad alimentaria de los refugiados

⁶ La oficina del PMA en Kenya, por ejemplo, mantiene la responsabilidad primordial de las actividades de seguimiento, en tanto que emplea a ONG para efectuar inspecciones al azar que implican al 10% de las personas que recogen los alimentos.



que se habían eliminado de las listas de beneficiarios sobre la base de la disponibilidad de tierras, dos cosechas buenas y la autosuficiencia alimentaria.

Presentación de informes

47. Ambos organismos de las Naciones Unidas exigieron que se utilizara su propio sistema de presentación de informes, en virtud de los acuerdos bilaterales suscritos con los asociados. Cada uno elaboró modelos estándar de presentación de informes, algunos de los cuales, por ejemplo los modelos utilizados por el PMA en Zambia, siguieron perfeccionándose durante el proyecto piloto.
48. Dado que el ACNUR y el PMA tienen distintas obligaciones con los donantes, y los asociados en la ejecución deben rendir cuentas acerca de la financiación que reciben, los organismos han de examinar y simplificar sus requisitos en materia de presentación de informes.

Capacitación y fomento de la capacidad

49. En el Memorando de Entendimiento revisado, la capacitación y el fomento de la capacidad están comprendidos en las actividades conjuntas, incluido el fortalecimiento de la capacidad de los refugiados para gestionar sus propios asuntos en los campamentos.
50. Durante el proyecto piloto el ACNUR impartió capacitación sobre protección al PMA, así como a los asociados en la ejecución y los funcionarios de los gobiernos de los cinco países. En la mayoría de los países se pidió una formación continua en materia de protección y procedimientos básicos de presentación de informes.
51. Durante el proyecto piloto el PMA capacitó al personal de las entidades asociadas logística, mantenimiento de depósitos, temática de género, seguimiento y evaluación (SyE). En Zambia, el elevado movimiento de personal de los asociados en la ejecución fue motivo de preocupación para el PMA, dado que la reiteración de la capacitación suponía unos costos considerables.
52. Sería conveniente continuar los seminarios de sensibilización organizados conjuntamente por el PMA y el ACNUR en algunos países, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y asociados interesados, sobre la temática de género, la violencia sexual y de género, y el VIH/SIDA.
53. El ACNUR y el PMA organizaron conjuntamente seminarios regionales, en Accra y El Cairo, sobre algunos aspectos del Memorando de Entendimiento revisado, para sensibilizar a los gobiernos y los asociados en la ejecución. En 2005, se celebró un seminario regional en Dar es Salam con el propósito de capacitar al personal y los asociados en la realización de misiones conjuntas de evaluación, de conformidad con las nuevas directrices; se incluyeron en el seminario sesiones sobre el Memorando de Entendimiento. Si se prosigue con el proyecto piloto o se introduce en otros países, convendría realizar seminarios análogos en otras regiones. Estos podrían incluir un análisis de los planes de trabajo conjuntos, los mandatos y otros documentos pertinentes para las actividades del ACNUR y el PMA y las distribuciones de alimentos de carácter experimental.



SECCIÓN III: BENEFICIARIOS Y PROTECCIÓN

Introducción

54. Se alentó a los refugiados en los cinco países del proyecto a que participaran en la distribución de alimentos. Para ello, era fundamental la información que estas personas pudieran aportar a la evaluación. En el Pakistán se elaboró un cuestionario estándar que se utilizó en toda la misión; se completaron 271 cuestionarios que abarcaban 39 campamentos y asentamientos.

Participación y percepción de los beneficiarios

55. Si bien en los campamentos parecería haber un entendimiento general acerca de las funciones y responsabilidades respectivas de los organismos de las Naciones Unidas y sus asociados, convendría continuar con sesiones de información sobre la función de los organismos, los asociados en la ejecución y los gobiernos, en particular después de elecciones o cambios en la composición de los comités de refugiados.
56. Con la realización del proyecto piloto no ha cambiado la percepción entre los refugiados de que el ACNUR sea el principal organismo responsable de su protección.
57. El ACNUR, el PMA, los gobiernos y los asociados deberían colaborar con los refugiados para definir los mandatos de los comités de refugiados, y estos mandatos deberían revisarse periódicamente y compartirse entre campamentos y países. De ser posible, convendría organizar intercambios entre los refugiados para darles la oportunidad de observar y comparar las mejores prácticas y experiencia adquirida en diferentes campamentos y países.

Protección y entrega de alimentos

58. La mayoría de los refugiados entrevistados conocían la ración básica, pero a veces existían confusiones entre el número de cucharadas y el peso de la ración. La norma era una distribución mensual y quincenal. Varios de los entrevistados comentaron que la ración no era suficiente para 15 a 30 días, especialmente en el caso de las personas solteras o las familias pequeñas.
59. Los retrasos y problemas en la entrega de los suministros no estaban forzosamente relacionados con la aplicación del proyecto piloto, pero sin embargo aumentaban los riesgos para los refugiados porque a menudo éstos debían dejar sus campamentos para complementar sus raciones. Los retrasos representaban una carga adicional para los refugiados, lo cual en algunos países derivó en problemas de protección, en particular para los hogares encabezados por mujeres
60. Según el país, la cultura y la organización del campamento, se prestó atención especial a la distribución de alimentos para los individuos muy vulnerables; para ellos, los problemas relativos a la protección eran mínimos. Entre los ejemplos de asistencia especial para personas vulnerables se encuentran la distribución de alimentos por separado o zonas de distribución diferentes, la asistencia especial de dirigentes de campamentos o comités de alimentación y apoyo de los servicios comunitarios. En muchas de las respuestas se indicó que los amigos o parientes ayudaban a las personas vulnerables a llevar sus alimentos al hogar.



61. En Uganda y en Zambia, se suprimió de la lista de beneficiarios a algunos refugiados debido a que los gobiernos anfitriones les habían proporcionado tierras agrícolas. Los refugiados que ya no recibían raciones no plantearon mayores problemas, pero los gobiernos pertinentes y los dos organismos de las Naciones Unidas deberían continuar supervisando esta población, en particular durante la sequía en curso y las malas cosechas en algunos países. Sin embargo, esto no recae en el ámbito del proyecto piloto.

Identificación, cupones para alimentos y registro

62. El registro de los refugiados y los cupones para alimentos varían según el país y dentro del país. También varía el papel de los gobiernos, pero en general se considera que el ACNUR está a cargo del registro y de los cupones para alimentos, y que debe mantener al tanto al PMA y sus asociados acerca de las necesidades de la población en cuanto a la distribución de alimentos.
63. Los cupones para alimentos son indispensables para obtener las raciones. El ACNUR tomó la iniciativa de volver a emitirlos y darles valor. Sin embargo, en Zambia el PMA estudió la posibilidad de emitir sus propios cupones “internos” que deberían mantenerse en los lugares de distribución.⁷
64. Los refugiados se quejaban de que el registro de los recién nacidos demorara mucho y de que algunos integrantes de familias, o grupos étnicos como los somalíes en Kenya, quedaran excluidos de los cupones para alimentos. Nadie planteó el problema de suprimir de la lista de beneficiarios a las personas fallecidas.
65. El registro de los refugiados y la emisión de los cupones son responsabilidad del ACNUR y de los gobiernos. En virtud del proyecto piloto, el PMA exigió que se proporcionaran cifras más precisas sobre la población beneficiaria para la distribución de los alimentos. El ACNUR y el PMA deberían seguir colaborando para resolver los problemas de registro y los que plantea la emisión de los cupones para alimentos.

Cuestiones de género

66. Los documentos principales elaborados con arreglo al proyecto piloto son el Memorando de Entendimiento y las cartas de entendimiento entre los gobiernos, el PMA y el ACNUR. En consonancia con los Compromisos ampliados relativos a la mujer, ambos organismos han respaldado el papel de la mujer refugiada, en particular en lo que hace a la distribución de alimentos. En los nuevos registros y confirmaciones figuran los nombres de ambos jefes de hogar y cónyuges; marido y mujer son ambos beneficiarios de los cupones para alimentos. El ACNUR y el PMA alentaron a la mujer a ser el principal beneficiario de la ayuda alimentaria

⁷ Conforme a una respuesta de la oficina del PMA en Zambia a una versión preliminar del presente informe, se examinó con el ACNUR, el Gobierno y los asociados en la ejecución la cuestión de los cupones para alimentos emitidos por el PMA. El cupón se concibió para registrar la información proporcionada por el ACNUR, el Gobierno y las tarjetas de identificación de refugiados. No reemplaza a esta última, que es el documento básico de protección del titular. El cupón para alimentos servirá para que los asociados en la ejecución tengan un mayor control de la distribución de alimentos, mejoren su rendición de cuentas al PMA y ayuden a identificar los refugiados que tienen derecho a las raciones de alimentos, a diferencia de las personas que se considera son autosuficientes después de dos cosechas buenas. Si bien el ACNUR no está de acuerdo con este sistema, considera que incluir datos personales en una tarjeta de beneficiario puede tener, para el titular, implicaciones en materia de protección.



67. El PMA y el ACNUR hicieron grandes esfuerzos por contratar a un mayor número de mujeres para puestos de responsabilidad en la dirección de los campamentos y la distribución de alimentos. Las mujeres muy rara vez presidían los comités de refugiados, pero a menudo actuaban como adjuntas o asistentes.
68. El PMA aporta productos alimenticios básicos para alentar a la mujer a tomar parte en la educación, en cuestiones de género, desarrollo, planificación familiar, y formación en salud y nutrición.

Capacitación y fomento de la capacidad

69. El ACNUR y el PMA y sus asociados respaldaron el fortalecimiento de la capacidad de los refugiados por medio de actividades de capacitación en los cinco países; esto incluye la elaboración de los mandatos de las estructuras administrativas de los refugiados, por ejemplo los comités de alimentación. El PMA, el ACNUR, los gobiernos y los asociados en la ejecución deberían organizar seminarios para revisar las funciones y responsabilidades de estos comités; la formación en seguimiento y presentación de informes debe ser continua y repetirse siempre que haya un cambio en la composición de los comités de alimentación o una elección.
70. En el transcurso del proyecto piloto, el ACNUR organizó seminarios periódicos sobre protección en la mayoría de los países, con participantes del PMA, los gobiernos, los refugiados, las comunidades hospedantes y los asociados. Sería conveniente repetir estos seminarios anualmente.
71. Ambos organismos de las Naciones Unidas deberían seguir colaborando entre sí y con otros asociados para respaldar la capacitación en cuestiones interdisciplinarias, como la temática de género, la violencia sexual y de género, el VIH/SIDA y las evaluaciones conjuntas.
72. Ambos organismos, con el ACNUR a la cabeza, podrían participar en campañas de sensibilización e información sobre la repatriación, que podrían incluir seminarios sobre minas antipersonales para los refugiados repatriados.



ANEXO: CUADRO RESUMIDO DE LOS CINCO PROYECTOS PILOTO DE DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS

País	Pakistán	Sierra Leona	Uganda	Zambia	Kenya
Participante en el proyecto piloto desde	1º de enero de 2003 a mediados de 2004	1º de marzo de 2003	1º de abril de 2003	1º de enero de 2004	1º de abril de 2004
Antes del proyecto piloto	<p>PFNO*: 7 campamentos</p> <p>Baluchistán: 7 campamentos</p> <p>Gestión de alimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En la PFNO, a cargo del PMA. ➤ En Baluchistán, a cargo de los asociados en la ejecución designados por el PMA. <p>Distribución de alimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En la PFNO, 5 asociados en la ejecución. ➤ En Baluchistán, 2 asociados en la ejecución. 	<p>7 campamentos</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 4 organismos de suministro a cargo de toda la cadena de alimentos (CARE, WVI, CRS y el PMA) ➤ CARE, WVI y CRS a cargo de la gestión y distribución de alimentos. ➤ El PMA subcontrató a 2 asociados en la ejecución para la distribución de alimentos. 	<p>11 campamentos</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En los 11 campamentos estuvo encargado de la gestión y distribución de alimentos el mismo asociado en la ejecución. ➤ Se contrataron los servicios de 5 asociados en la ejecución. 	<p>6 campamentos</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En 4 campamentos, un único asociado en la ejecución estuvo a cargo de la gestión y la distribución de alimentos. ➤ En 2 campamentos, el propio PMA estuvo a cargo de la gestión y 2 asociados en la ejecución se encargaron de la distribución. 	<p>2 campamentos</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En 2 PEIP, la gestión estuvo a cargo del PMA. ➤ En 2 PDF, 2 asociados se encargaron de la distribución.
Después del proyecto piloto	<p>PFNO: 7 campamentos</p> <p>Baluchistán: 6 campamentos</p> <p>Gestión de alimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En la PFNO, a cargo del PMA. ➤ En Baluchistán, a cargo de los asociados en la ejecución designados por el PMA. <p>Distribución de alimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En la PFNO, 4 asociados en la ejecución ➤ En Baluchistán: un solo asociado en la ejecución para 6 campamentos. 	<p>8 campamentos</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ El PMA reemplazó las 4 organizaciones encargadas del suministro de alimentos. ➤ Los 8 campamentos contaron con un único asociado en la ejecución encargado de la gestión y la distribución. ➤ Para los 8 campamentos el PMA contrató a 5 asociados en la ejecución. 	<p>11 campamentos</p> <p>Situación inalterada.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En los 11 campamentos un único asociado en la ejecución se encargó de la gestión y distribución de alimentos. ➤ Se contrataron los servicios de 5 asociados en la ejecución, pero sólo 4 siguieron siendo los mismos que antes del PP. 	<p>6 campamentos, más adelante pasaron a ser 5.</p> <p>Situación inalterada.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En 4 campamentos, un único asociado en la ejecución se encargó de la gestión y distribución de alimentos. ➤ En 2 campamentos, el propio PMA estuvo a cargo de la gestión de alimentos y 2 asociados en la ejecución se encargaron de la distribución. 	<p>2 campamentos</p> <p>Situación inalterada.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En 2 PEIP, la gestión de alimentos estuvo a cargo del PMA. ➤ En 2 PDF, 2 asociados se encargaron de la distribución de alimentos.



ANEXO: CUADRO RESUMIDO DE LOS CINCO PROYECTOS PILOTO DE DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS					
País	Pakistán	Sierra Leona	Uganda	Zambia	Kenya
Participante en el proyecto piloto desde	1º de enero de 2003 a mediados de 2004	1º de marzo de 2003	1º de abril de 2003	1º de enero de 2004	1º de abril de 2004
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En la PFNO, la responsabilidad de la gestión de alimentos siguió estando a cargo del PMA. ➤ El PMA trató de reducir el número de asociados en la ejecución. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En 5 campamentos, el asociado en la ejecución encargado de la gestión y distribución de alimentos fue designado también director del campamento por el ACNUR. ➤ Medidas adoptadas para designar director del campamento al asociado en la ejecución encargado de la gestión y la distribución de alimentos. 	<p>En 2005 el número de los asociados en la ejecución pasó de 5 a 4.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El 1º de julio de 2005, el PMA transfirió a sus asociados en la ejecución la responsabilidad de la gestión de alimentos en 2 campamentos. ➤ A partir del 1º de julio de 2005, el mismo asociado en la ejecución estuvo encargado de la gestión y la distribución de alimentos en los 5 campamentos. 	<p>El 1º de julio de 2003 se transfirió de CARE al PMA la responsabilidad de la gestión de alimentos en el PEIP de Dadaab.</p>

*PFNO: Provincia Fronteriza Noroccidental (Pakistán).



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CARE	Cooperativa para la Asistencia y el Socorro a Cualquier Parte del Mundo
CAD	Costos de apoyo directo
CRS	Servicios Católicos de Socorro
OD	Departamento de Operaciones
OEDE	Oficina de Evaluación
ONG	Organización no gubernamental
PDF	Punto de distribución final
PEIP	Punto de entrega en el interior del país
PFNO	Provincia Fronteriza Noroccidental (Pakistán)
SyE	Seguimiento y evaluación
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
WVI	<i>World Vision International</i>

