

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 23-27 de febrero de 2004

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/2004/4-A

28 enero 2004

ORIGINAL: INGLÉS

EVALUACIONES DE LAS NECESIDADES DE URGENCIA

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 de la Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas (PSP): Sr. S. Samkange tel.: 066513-2767

Jefe, Dependencia de Evaluación de las Necesidades de Emergencia (OEN): Sr. W. Herbinger tel.: 066513-3123

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



RESUMEN

En las situaciones de urgencia, el PMA tiene la responsabilidad de determinar si es necesario proporcionar asistencia externa para satisfacer las necesidades alimentarias inmediatas y si la ayuda alimentaria es la forma adecuada de asistencia. El PMA y sus asociados evalúan también qué otras intervenciones son necesarias para favorecer la consecución de los objetivos de seguridad alimentaria. Es difícil obtener estimaciones precisas de las necesidades de urgencia en situaciones de crisis, porque se dispone de escasos datos fiables, el acceso a las poblaciones afectadas es limitado y deben realizarse estimaciones rápidas. El PMA está procurando mejorar su capacidad de evaluación de las necesidades en situaciones de urgencia.

Los resultados de las evaluaciones de las necesidades de urgencia constituyen la base para el diseño de las operaciones de socorro y deben, por consiguiente, ser exactos y creíbles. El cuestionamiento reciente de la fiabilidad y la objetividad de las prácticas de evaluación de las necesidades de urgencia han impulsado al PMA a intensificar su proceso de revisión de estas prácticas.

El presente documento hace hincapié en el compromiso constante del PMA de mejorar sus evaluaciones de las necesidades, describe la realización de estas evaluaciones en situaciones de urgencia, examina las enseñanzas extraídas y apunta a las siguientes medidas para mejorarlas: i) perfeccionar los métodos de evaluación de las necesidades; ii) mejorar la integración del análisis y cartografía de la vulnerabilidad en las evaluaciones de las necesidades de urgencia; iii) reforzar la capacidad de análisis de mercado; iv) aumentar la capacitación del personal; v) fortalecer las asociaciones para la evaluación de las necesidades; vi) mejorar la transparencia sobre las técnicas utilizadas y los resultados obtenidos; y vii) aclarar la responsabilidad de las evaluaciones en el seno del PMA.

El presente documento se remite a la Junta para su examen. Se proporcionará información actualizada cuando sea necesario.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta: i) toma nota de la información que contiene el documento WFP/EB.1/2004/4-A acerca del fortalecimiento de las evaluaciones de las necesidades de urgencia, y ii) agradecería recibir información actualizada sobre el asunto, cuando proceda.

* 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.



ANTECEDENTES

1. En las situaciones de urgencia, el PMA tiene la obligación de determinar si se necesita asistencia alimentaria externa para evitar la pérdida de vidas humanas o para proteger los medios de subsistencia. Esto se logra mediante evaluaciones de las necesidades de urgencia que, por consiguiente, deben ser puntuales y exactas. En los casos en que se necesita asistencia alimentaria y es adecuada la ayuda alimentaria, las evaluaciones de las necesidades de urgencia deben determinar la función de la ayuda alimentaria, especificar el número y la ubicación de las personas con inseguridad alimentaria y el tipo y la cantidad de asistencia alimentaria necesaria, y proporcionar una orientación inicial sobre las opciones de intervención y de selección de beneficiarios.
2. La evaluación exacta de las necesidades alimentarias es esencial para el diseño de una respuesta; no deben subestimarse, para no mantener a las personas en situación de riesgo, ni tampoco sobrestimarse para no malgastar los escasos recursos. Cada año, el PMA realiza o participa en más de 100 misiones formales de evaluación de las necesidades de urgencia.
3. Estudios recientes han indicado la necesidad de mejorar las evaluaciones de las necesidades de asistencia humanitaria, incluidas las del PMA, y recomiendan que los organismos presten mayor atención a estas evaluaciones y tomen medidas para mejorar la calidad y la comparabilidad de sus análisis.¹ Se han planteado inquietudes sobre la posibilidad de que en las evaluaciones del PMA se hayan sobrestimado en algunos casos las necesidades de ayuda alimentaria y no se hayan examinado de forma adecuada las opciones de intervenciones no alimentarias para hacer frente a la inseguridad alimentaria.² En ocasiones, se han puesto en duda la credibilidad y la objetividad de determinadas evaluaciones de las necesidades, lo que preocupa especialmente al PMA y a los donantes porque los resultados de las evaluaciones se utilizan para respaldar las solicitudes de fondos.
4. El presente documento describe la realización por el PMA de las evaluaciones de las necesidades en situaciones de urgencia, examina las enseñanzas extraídas y esboza las medidas en curso y propuestas para mejorar la calidad y la utilidad de sus evaluaciones.

EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES

¿Qué necesidades se evalúan?

5. Las evaluaciones de las necesidades de urgencia estiman los riesgos para las vidas y los medios de subsistencia de las personas producidos por los cambios en el acceso a los alimentos que ocasionan las crisis. La primera cuestión es si se necesita asistencia alimentaria externa. Si se necesita asistencia externa y la ayuda alimentaria es adecuada, se evalúa el alcance de la intervención mediante la estimación de la capacidad de las personas

¹ Véase: i) Darcy, J. y Hofmann, C.A. 2003. *According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector*. Informe N° 15 del Grupo de Políticas Humanitarias, Londres; ii) Comité Interinstitucional Permanente, 2002. *Report of the IASC review of the CAP*; y iii) D. Bassiouni, 2002. *Strengthening the CAP as a tool for strategic planning and coordination*.

² PMA, 2003. *Report on the proceedings of the WFP-Partner Consultation on Emergency Needs Assessments: Food* (Informe sobre las actas de la consulta entre el PMA y sus asociados sobre las evaluaciones de las necesidades de urgencia: alimentos), Roma.



para satisfacer sus necesidades alimentarias más esenciales con los recursos de los hogares o nacionales. Esta estimación se basa en el análisis de la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia, en el que se tienen en cuenta la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos, así como la exposición a los riesgos. De la evaluación de las necesidades se obtienen estimaciones del número de personas afectadas, el grado de necesidad basado en las necesidades de consumo de las personas y su capacidad de obtener alimentos por sus propios medios, así como la duración esperada de la asistencia.

6. Las evaluaciones de las necesidades de urgencia deben informar sobre:
 - la magnitud y extensión geográfica de la crisis, así como el número de personas afectadas;
 - el déficit alimentario, con respecto a las necesidades nutricionales mínimas, al que se enfrentan las personas;
 - las diferencias entre hombres, mujeres y niños en términos de vulnerabilidad, capacidades, sistemas de subsistencia y necesidades de alimentos, artículos no alimentarios y cuidados;
 - las capacidades de supervivencia de los hogares, medidas en términos de la facultad de producir alimentos o de obtenerlos mediante compra o trueque, por medio de sistemas de apoyo social o por otros medios;
 - la capacidad del país para abordar la crisis;
 - la medida en que pueden satisfacerse las necesidades alimentarias mediante intervenciones de mercado, programas de protección social u otros medios; y
 - el plazo en el que puede esperarse que los medios de subsistencia vuelvan a la normalidad.
7. La exactitud es mucho mayor si se dispone de información anterior a la situación de crisis sobre estadísticas demográficas, medios de subsistencia, estado nutricional y vulnerabilidad a la crisis, ya que esta información sirve como referencia para medir los efectos de un choque y determinar los grupos que deben recibir atención prioritaria. En Eritrea, por ejemplo, la evaluación del PMA de las necesidades de los hogares, realizada por personal de análisis y cartografía de la vulnerabilidad y asociados del PMA, fue extremadamente valiosa e impulsó al Gobierno a solicitar la asistencia del PMA para la elaboración de su estrategia de seguridad alimentaria.

Tipos de evaluaciones y asociados

8. No existe un único método para medir la inseguridad alimentaria que sea adecuado para todas las situaciones y plazos; la mayoría de los organismos, donantes y organizaciones no gubernamentales (ONG) han elaborado métodos propios. Algunas evaluaciones se basan más en datos cuantitativos, mientras que otras incluyen también datos cualitativos. Algunas incluyen entrevistas en los hogares, si lo permite el tiempo y el presupuesto; otras se basan en entrevistas con informantes clave y grupos de discusión. Algunas se realizan de forma interna, por personal sobre el terreno; en otras participan expertos externos, en parte para aumentar la objetividad.
9. Los diferentes tipos de misiones de evaluación requieren diferentes enfoques y presentan retos técnicos y limitaciones específicos. Por lo general, se engloban en una de las siguientes cuatro categorías.
 - **Misiones de evaluación rápida.** Estas misiones, habitualmente dirigidas por el PMA, tienen por objeto determinar las necesidades de forma inmediata en una situación de



crisis. Las realizan expertos del PMA sobre el terreno y pueden incluir a ONG asociadas. La oficina en el país organiza la evaluación y se asegura de que se realice de forma puntual y de que sus resultados respondan directamente a las necesidades operacionales del PMA. La evaluación inicial normalmente se perfecciona mediante estudios de la vulnerabilidad más pormenorizados, como estudios de referencia sobre los medios de subsistencia y sistemas de seguimiento de la seguridad alimentaria, cuyo objeto es obtener información para la selección de beneficiarios y la programación.

- **Misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos.** Habitualmente, las realizan únicamente representantes de la FAO y el PMA, aunque pueden participar en calidad de observadores asociados interesados. Se trata de misiones externas que se llevan a cabo por solicitud del gobierno beneficiario. Se estudian los dos aspectos fundamentales siguientes:
 - ◊ un análisis macroeconómico del efecto de una crisis en la hoja de balance de alimentos nacional, en el que se compara la producción alimentaria con los niveles de consumo anteriores a la crisis; y
 - ◊ un análisis a escala microeconómica de las personas que requieren ayuda alimentaria y de los lugares en que se encuentran, basado en los ingresos y la utilización de los alimentos, así como en su disponibilidad.

El PMA está colaborando con la FAO para perfeccionar el proceso y mejorar, por ejemplo, las estimaciones de las necesidades de importación y de las relaciones entre los déficit alimentarios nacionales y los de los hogares.

- **Misiones de evaluación conjuntas.** Este tipo de misiones evalúa situaciones de refugiados y, por lo general, cuentan con la participación de expertos internos y externos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del PMA, así como de representantes de donantes y ONG. Una cuestión importante es la medición de los posibles grados de autosuficiencia de los refugiados y los dos organismos están adoptando medidas destinadas a resolverla.
 - **Evaluaciones interinstitucionales.** La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas dirige las evaluaciones interinstitucionales de las Naciones Unidas, con frecuencia en apoyo del Plan de Acción Común Humanitaria y del procedimiento de llamamientos unificados; las evaluaciones generalmente se programan de forma coincidente con el llamamiento unificado anual.
10. Es especialmente importante comprender que las evaluaciones de las necesidades de urgencia no consisten únicamente en misiones, sino que conllevan tareas destinadas a asegurar que las oficinas del PMA en los países sean capaces de mantener un seguimiento de las necesidades en el ámbito de su función básica, saber quiénes pasan hambre, por qué pasan hambre y dónde están, y asegurar que los análisis de la vulnerabilidad se integren en los mecanismos de evaluación de las necesidades.

ALGUNAS ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

11. La evaluación de las necesidades de urgencia es una labor compleja que requiere un equilibrio de esfuerzos para obtener datos suficientes con la rapidez suficiente para poner en marcha una respuesta orientada adecuada. Es particularmente difícil obtener datos en



situaciones de conflicto, en las que el acceso a las poblaciones afectadas puede estar restringido o en las que tal vez ya no se disponga estadísticas gubernamentales fiables.³ El PMA ha estado analizando, con carácter prioritario, sus métodos de evaluación de las necesidades, con objeto de extraer enseñanzas y mejorar la calidad, utilidad, transparencia y credibilidad de sus evaluaciones.

Resultados de los procesos de evaluación y examen

12. El PMA ha examinado recientemente estudios internos y externos relativos a la evaluación de las necesidades de asistencia humanitaria, que incluyen los siguientes:
 - catorce informes de la Oficina de Evaluación sobre operaciones de urgencia (OU) y operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) presentados entre los años 2000 y 2003;
 - evaluaciones de operaciones del PMA en el Afganistán, Eritrea, Serbia y Tanzania financiadas por la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO);
 - un examen técnico del proceso de misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos; y
 - el examen de los procesos operativos realizado por el PMA.
13. Estos análisis han puesto de manifiesto problemas importantes y han destacado la necesidad de mejorar en determinados aspectos. Se han extraído varias conclusiones y enseñanzas importantes.
 - Es necesario mejorar significativamente los métodos de evaluación.
 - Deben mejorarse los procedimientos y enfoques técnicos de las misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos.
 - En ocasiones, las evaluaciones se han visto perjudicadas por la falta de conocimientos locales suficientes, en particular sobre los mercados locales y regionales y sobre la intensidad del comercio transfronterizo informal.
 - La exactitud de las evaluaciones es mucho mayor si se dispone de información anterior a la situación de crisis sobre estadísticas demográficas, medios de subsistencia, estado nutricional y vulnerabilidad a la crisis.
 - Es necesario prestar mayor atención a los retos que plantea el hecho de trabajar en situaciones políticamente complejas o volátiles; las evaluaciones deben estar aisladas de las presiones políticas.
 - Las estimaciones de los medios de subsistencia de las personas desplazadas en el interior del país (PDI) y de la población dedicada al pastoreo en lugares remotos fueron particularmente poco fiables.
 - Con frecuencia, se han realizado evaluaciones nutricionales y de seguridad alimentaria de forma independiente, lo que dificulta la identificación de las causas alimentarias y no alimentarias de la malnutrición.
 - La evaluación debe considerarse como una responsabilidad continua de la oficina en el país; la reevaluación sistemática de las necesidades es, por consiguiente, esencial para informar y ajustar la programación.

³ WFP/EB.3/99/4/3. "Estudio temático sobre los problemas habituales encontrados al facilitar asistencia alimentaria en situaciones de urgencia complejas".



- Es necesario mejorar las aptitudes y la capacidad de evaluación de las necesidades del personal del PMA, sus asociados, las ONG y los gobiernos.
- En ocasiones, la falta de fondos ha reducido la capacidad del PMA de realizar evaluaciones puntuales, exactas y completas.
- La financiación de la evaluación de las necesidades debe ser independiente de la realización posterior de un llamamiento.

Cuestiones técnicas y metodológicas

14. Las técnicas y métodos de evaluación de las necesidades de urgencia del PMA continúan evolucionando y mejorando. Se trata de un reto que es objeto de una evolución constante, porque no existe un método consensuado universalmente para la realización de evaluaciones de la seguridad alimentaria en situaciones de urgencia. Los métodos y enfoques varían en función de si una crisis constituye una situación de urgencia de aparición lenta o repentina, una catástrofe natural o una situación de crisis ocasionada por la actividad humana, y de si se trata de una evaluación inicial rápida o de una evaluación en profundidad.
15. El PMA está tratando de resolver varios retos técnicos y metodológicos importantes pendientes. Una de las principales dificultades es que los métodos actuales de evaluación de las necesidades de urgencia no se han adaptado aún a la naturaleza cambiante de algunas situaciones de urgencia como las derivadas de crisis de naturaleza frecuentemente recurrente o semipermanente, el efecto del VIH/SIDA y la cada vez mayor prevalencia de crisis ocasionadas por el hombre. Otros asuntos difíciles pero importantes se refieren a la inseguridad alimentaria de naturaleza crónica en lugar de transitoria y a los mecanismos de subsistencia sociales y de los hogares.
16. **Crisis semipermanentes.** En algunos países, las crisis alimentarias son acontecimientos “normales, de bajo riesgo”, cada vez más recurrentes y que, con el tiempo, hacen peligrar las vidas y los medios de subsistencia de los hogares más frágiles, mientras que los acontecimientos «anormales, de alto riesgo», son menos habituales. En países en los que grupos numerosos de personas sobreviven en condiciones extremas, una serie de cosechas deficientes puede ocasionar necesidades alimentarias masivas sin apenas advertencia previa; estas crisis alimentarias no constituyen un acontecimiento sino un proceso. En estas situaciones, las evaluaciones de las necesidades de urgencia no pueden determinar fácilmente la función adecuada que deben desempeñar las operaciones de urgencia.
17. **VIH/SIDA.** La evaluación de las necesidades de urgencia debe adaptarse al nuevo entorno determinado por la dinámica del VIH/SIDA, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de los hogares y la sociedad, factores que apenas empiezan a comprenderse. Existen cuatro limitaciones principales que dificultan la evaluación del VIH/SIDA en situaciones de conflicto y de catástrofes naturales:
 - i) en la mayoría de los países, las personas no saben si son o no seropositivos, por lo que resulta difícil identificar los hogares cuya vulnerabilidad está afectada por el VIH/SIDA;
 - ii) algunos de los hogares más afectados se desintegran cuando mueren los adultos, lo que dificulta especialmente la recolección de datos sobre los hogares;
 - iii) los indicadores utilizados actualmente para identificar a los hogares afectados por el VIH son indicadores sustitutivos y pueden, por consiguiente, no ser indicadores fiables del VIH; y



- iv) es extremadamente difícil extrapolar a toda una región conclusiones obtenidas en una parte de la misma, porque el VIH afecta a las familias y a las comunidades de formas muy diferentes.

También cabe destacar que en las zonas urbanas se está recogiendo poca información, por lo cual es muy poco lo que se sabe acerca de la capacidad de subsistencia de los hogares urbanos. El PMA ha ayudado a promover nuevos enfoques de evaluación que están siendo ensayados en el África meridional, pero aún queda considerable trabajo de diseño, ensayos y análisis por realizar.

18. **Misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos.** El examen por el PMA del proceso de las misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos puso de manifiesto dos deficiencias técnicas: i) las evaluaciones se centran únicamente en la disponibilidad y no estudian adecuadamente el acceso a los alimentos o la utilización de los mismos, y ii) las hojas de balance de cereales no reflejan de forma exacta la disponibilidad de alimentos porque no tienen en cuenta fuentes de alimentos como el ganado, el pescado o los cultivos de raíz. En algunos casos, se han enviado misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos a zonas afectadas por catástrofes ocasionadas por el hombre, como conflictos civiles, para las que estas evaluaciones son manifiestamente inadecuadas.
19. **Crisis económicas.** Las crisis económicas que afectan a la seguridad alimentaria están habitualmente relacionadas con situaciones estructurales determinadas por las políticas gubernamentales en materia de agricultura, comercio y empleo. Los descensos pronunciados de los ingresos ocasionados por el colapso económico pueden afectar a un segmento más amplio de la población y durante más tiempo que las catástrofes naturales, que afectan principalmente a la producción agrícola de los agricultores rurales de subsistencia. Estas situaciones requieren, por consiguiente, un análisis mucho más amplio de las condiciones de mercado, los términos comerciales y los efectos de las políticas en el empleo, los sueldos y la seguridad alimentaria. Los efectos de las catástrofes naturales, en la mayoría de los casos, disminuyen con el tiempo, mientras que es difícil predecir la duración de una crisis económica o determinar si las condiciones están mejorando; es particularmente problemático predecir los precios futuros de los alimentos básicos en condiciones económicas inestables con mercados rurales volátiles.
20. **Inseguridad alimentaria crónica o transitoria.** Cada vez hay más situaciones para las que se solicitan fondos de urgencia que tienen una raíz crónica, lo que nubla la distinción entre las poblaciones con inseguridad alimentaria crónica y las afectadas por inseguridad alimentaria transitoria. Existe inseguridad alimentaria crónica cuando los hogares son incapaces, en una situación normal, de satisfacer sus necesidades alimentarias, ya sea porque carecen de ingresos, tierras o activos productivos suficientes o porque presentan tasas de dependencia altas, sufren enfermedades crónicas o se enfrentan a barreras sociales. La inseguridad alimentaria transitoria afecta a hogares que en situaciones normales son capaces de satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas, pero que no logran hacerlo tras una crisis. Las situaciones crónicas deben abordarse mediante programas de desarrollo a largo plazo, pero con frecuencia estos programas no bastan para solucionar los graves problemas existentes, ya que están dotados de fondos insuficientes. Frecuentemente, las evaluaciones de las necesidades de urgencia no permiten distinguir entre la inseguridad alimentaria crónica y la transitoria, ni determinar si una situación requiere una intervención de urgencia o medidas a más largo plazo.
21. **Estrategias de subsistencia y mecanismos de supervivencia.** Conocer la gran variedad de estrategias de subsistencia y de mecanismos de supervivencia utilizados en situaciones de crisis es una labor difícil y larga, a pesar de los avances en los métodos de medición de



la inseguridad alimentaria. La obtención de información exacta requiere análisis concienzudos de la economía alimentaria y los medios de subsistencia, para los que se precisa recopilar información detallada de una muestra de hogares estadísticamente válida. Esta labor es más fácil cuando existen pocos medios de subsistencia posibles, como en el caso de los refugiados o las poblaciones desplazadas en el interior del país en campamentos cerrados, que permiten, en consecuencia, realizar evaluaciones más fiables de las necesidades. Por el contrario, es particularmente difícil obtener estimaciones exactas de las capacidades de supervivencia de los hogares cuando los hogares y medios de subsistencia son diversos o están en constante evolución y cuando las capacidades de supervivencia se ven afectadas por factores culturales y sociales cambiantes y por factores objetivos como el acceso al mercado y la disponibilidad.

22. **Sensibilidad temporal.** Debe ponerse el máximo empeño en evaluar las necesidades de forma profesional y creíble, pero siempre existirá un conflicto entre la calidad de la evaluación, su puntualidad y los recursos necesarios para llevarla a cabo. Por consiguiente, las evaluaciones de las necesidades de urgencia tendrán habitualmente un componente subjetivo significativo, particularmente cuando se trata de la respuesta inicial a una situación de urgencia, lo que pone de relieve la necesidad de evaluaciones realizadas con puntualidad.

Capacidades del personal

23. El PMA y sus asociados necesitan claramente mejorar sus aptitudes y capacidades de evaluación de las necesidades de urgencia. El PMA confía en gran medida en la experiencia interna para asegurar la rápida ejecución y pronta evaluación de los resultados de las misiones de evaluación, particularmente en los momentos iniciales de situaciones de urgencia. Hasta que se creó, en febrero de 2003, la Dependencia de Evaluación de las Necesidades de Urgencia, integrada en el Departamento de Operaciones (OD), no existía un coordinador encargado de proporcionar orientación normativa sobre evaluación de las necesidades de urgencia ni una estrategia adecuada para reforzar las capacidades del personal en estas materias.
24. Mediante una encuesta realizada en 2002 entre 150 empleados del PMA con experiencia en evaluación de las necesidades de urgencia se midió la capacidad de utilización de los instrumentos analíticos y estadísticos pertinentes del personal y se obtuvieron los siguientes resultados importantes.
 - La capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia en un país determinado generalmente es función del tamaño de la oficina en el país, y existe una disponibilidad desigual en las oficinas locales de personal capacitado para la evaluación de las necesidades.
 - La mayoría de los empleados encuestados eran capaces de realizar análisis de la seguridad alimentaria y vulnerabilidad y de los datos secundarios, pero pocos eran capaces de organizar encuestas nutricionales.
 - La experiencia práctica y aptitudes en técnicas de muestreo, manejo de programas informáticos de análisis de datos y métodos estadísticos son escasas; la mayoría de los empleados son capaces de realizar entrevistas en los hogares o de celebrar reuniones de grupos de discusión, pero pocos tienen experiencia en muestreo por hogares.
 - Si la oficina en el país dispone de un funcionario encargado del análisis de la vulnerabilidad, la evaluación de las necesidades de urgencia puede aprovechar los datos de referencia de los análisis de la vulnerabilidad y sobre seguridad alimentaria; en caso contrario, es difícil obtener estos importantes datos de referencia.



- El personal del PMA dispone actualmente de experiencia escasa en análisis de mercado, que requiere la recogida y el procesamiento de numerosos datos y el seguimiento rutinario de los indicadores de mercado.

Transparencia

25. Los usuarios de las evaluaciones de las necesidades del PMA tienen derecho a conocer las hipótesis y las variables principales en los que se basan y el margen de error potencial. La falta de enfoques y métodos normalizados⁴ puede dar lugar a desacuerdos sobre la validez de los resultados de las evaluaciones de las necesidades de urgencia, particularmente si no se ha consultado a los asociados en una etapa temprana del diseño técnico. La facilidad y eficacia con que los asociados pueden compartir y comprender la información técnica depende en cierta medida de si pueden participar en la misión de evaluación de las necesidades de urgencia.
26. También es necesario asegurar la integridad, independencia y objetividad de las evaluaciones, para evitar que se vean influidas de forma impropia por intereses o puntos de vista individuales. Las evaluaciones realizadas por los organismos de las Naciones Unidas se reconocen como uno de los mecanismos principales de comprobación independiente de las estimaciones de las necesidades de ayuda alimentaria realizadas por los gobiernos.⁵ Por consiguiente, los donantes y los beneficiarios tienen un gran interés en proteger la integridad de estas evaluaciones. El PMA continúa experimentando con mecanismos que fomentan la transparencia sin poner en riesgo la calidad, como el uso en el África meridional de comités nacionales de evaluación de la vulnerabilidad compuestos por contrapartes del gobierno, representantes de organismos multilaterales y de donantes, y ONG.
27. Para aumentar la transparencia, también es importante la rendición de informes. Se elaboran informes formales en el caso de las misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos y las misiones de evaluación conjuntas, pero no existe una práctica establecida para otros casos. Los informes se ponen a disposición de las partes interesadas y son utilizados por las oficinas en los países y los despachos regionales para la elaboración de propuestas de OU u OPSR.
28. El PMA ha extraído enseñanzas valiosas en materia de transparencia; deben mejorarse varios aspectos, como los siguientes.
 - Se necesita transparencia sobre los resultados y métodos de las evaluaciones de las necesidades y un mayor diálogo con los asociados en cuestiones como el control de la calidad.
 - El hecho de consultar a los asociados sobre la planificación de las evaluaciones puede aumentar la comprensión y mejorar la fiabilidad de las estimaciones.
 - La participación de los asociados en las evaluaciones debe ser sistemática.
 - Deben celebrarse reuniones informativas con los asociados antes de que una misión salga del país.

⁴ Aunque el PMA apoyó la elaboración y la reciente actualización del manual del Proyecto Sphere, los criterios propuestos son orientativos y no son aplicables en todas las situaciones de urgencia.

⁵ S. Lautze *et al.* 2003. *Risk and vulnerability in Ethiopia: learning from the past, responding to the present, preparing for the future – executive summary*. USAID, Washington D.C., EE.UU.



- Las oficinas del PMA en los países deben documentar de forma más completa la incorporación de las recomendaciones de las evaluaciones en las decisiones relativas a los programas.

FORTALECIMIENTO DE LAS EVALUACIONES DEL PMA DE LAS NECESIDADES DE URGENCIA

29. En febrero de 2003, se creó en el Departamento de Operaciones la Dependencia de Evaluación de las Necesidades de Urgencia, responsable de la prestación de apoyo y orientación, en materia de evaluaciones de las necesidades, en el terreno y en la Sede, y de la colaboración con los asociados y los donantes. La Dependencia ha sido la responsable en el PMA de mejorar la calidad, utilidad, transparencia y credibilidad de las evaluaciones de las necesidades de urgencia. No tiene presencia en el terreno y, por lo tanto, colabora con los funcionarios de análisis de la vulnerabilidad y con otros empleados de evaluación sobre el terreno en la ejecución y perfeccionamiento de las evaluaciones de las necesidades de urgencia.
30. El PMA está adoptando medidas importantes para fortalecer las evaluaciones de las necesidades de urgencia, entre las cuales: i) perfeccionamiento de los métodos de evaluación; ii) integración más eficaz del análisis y cartografía de la vulnerabilidad; iii) mejora de la capacidad de realización de análisis de mercado; iv) aumento de la capacitación del personal; v) fortalecimiento de las asociaciones para la evaluación de las necesidades; vi) mejora de la transparencia de las técnicas y los resultados; y vii) aclaración de las responsabilidades en materia de evaluación en el seno del PMA.

Perfeccionamiento de los métodos de evaluación

31. Un objetivo fundamental de la Dependencia de Evaluación de las Necesidades de Urgencia es mejorar las técnicas y métodos de evaluación de las necesidades de urgencia. Las labores de la Dependencia se han caracterizado por la colaboración continua con las oficinas sobre el terreno, las dependencias de la Sede, los asociados y los donantes. Se citan como ejemplo: i) una consulta interna en noviembre de 2002 para evaluar los instrumentos y directrices existentes, estudiar las capacidades del personal y determinar las necesidades de capacitación; y ii) dos reuniones interinstitucionales con asociados y donantes, una en marzo de 2003 para identificar los problemas técnicos no resueltos, y otra en octubre de 2003 para elaborar criterios de orientación relativos a estas cuestiones para su inclusión en una versión actualizada de las directrices.
32. Estas consultas generaron un consenso sobre criterios técnicos, incluida la información mínima que debe recogerse para facilitar la comparabilidad de los resultados, y sobre un modelo nuevo para las evaluaciones de las necesidades de urgencia que incluye los siguientes aspectos:
 - refuerzo de las relaciones con los asociados mediante consultas en una fase temprana de la etapa de planificación, y una mayor participación en las misiones, cuando proceda;
 - mayor transparencia y comparabilidad;
 - atención a la seguridad alimentaria en lugar de únicamente a las necesidades de ayuda alimentaria; esto conlleva una evaluación sistemática de los mercados, las causas no alimentarias de inseguridad alimentaria, y el acceso y utilización de los alimentos;



- mayor atención a la nutrición, incluida la necesidad de obtener datos mejores y acuerdos nuevos a fin de mejorar las asociaciones para la evaluación y vigilancia en materia de nutrición;
 - mayor uso de datos secundarios e información de referencia anterior a la crisis, obtenida preferiblemente con anterioridad a la misión, con el fin de comprender el contexto de la situación de crisis;
 - mejores técnicas de muestreo y creación de un conjunto mínimo de datos para aumentar la coherencia y el rigor en la recogida de datos primarios; y
 - más seguimiento rutinario, mediante evaluaciones iterativas de las necesidades de urgencia y misiones de seguimiento para reevaluar las necesidades y ajustar los programas en función de los resultados.
33. Se prestará atención prioritaria al fortalecimiento de la credibilidad y el rigor de los resultados de las evaluaciones. Por ejemplo, el uso de criterios normalizados y de un conjunto mínimo de datos mejorará la calidad y la coherencia de las evaluaciones de las necesidades de urgencia. Los informes de evaluación subsiguientes deberán indicar claramente las hipótesis en las que se basa la evaluación, el método utilizado, los grados de confianza estadísticos y los posibles sesgos o limitaciones.
34. La actividad está en curso; se han hecho progresos sustantivos en la incorporación a la práctica mejorada de algunas de estas modificaciones técnicas y metodológicas, en particular las siguientes.
- Se están elaborando, en colaboración con el personal sobre el terreno, directrices provisionales sobre evaluación de las necesidades de urgencia para las oficinas en los países, que se ensayarán durante el año 2004 y se finalizarán en el 2005.
 - Se están elaborando, con consultas a asociados y ONG, directrices actualizadas para las misiones conjuntas del ACNUR y el PMA de evaluación de la situación de refugiados, que abordan, específicamente, formas de evaluar la autosuficiencia.
 - En 2003, se comenzó a trabajar con la FAO en la actualización de las directrices sobre las misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos, que se habían actualizado por última vez en 1996.⁶ Se prevé que este proceso dará lugar a unas nuevas directrices conjuntas, al final del año 2005.

Mayor integración del análisis y cartografía de la vulnerabilidad

35. El PMA necesita asegurar una disponibilidad más sistemática del análisis de la vulnerabilidad y su integración más completa en el método de evaluación de las necesidades de urgencia, lo que mejoraría significativamente su puntualidad y fiabilidad. En los países de alto riesgo, deben obtenerse de forma sistemática con anterioridad a las crisis datos sobre la disponibilidad de los alimentos, el acceso a los mismos, su utilización y los riesgos derivados. Debe también concederse prioridad a la recolección rutinaria por el personal de análisis de la vulnerabilidad de datos de referencia sobre seguridad alimentaria y vulnerabilidad en todos los países en los que existan operaciones de socorro en curso; la información de referencia mejorada debe complementarse mediante sistemas de vigilancia de la evolución de la seguridad alimentaria a la que dieron lugar las crisis y las intervenciones de ayuda. Un ejemplo es el del Proyecto de armonización de las metodologías de evaluación de la vulnerabilidad en el Sahel, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por medio del cual el PMA,

⁶ FAO/GIEWS. 1996. *Directrices para las misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos*.



los principales donantes, las ONG y las instituciones regionales han elaborado sistemas para la realización de evaluaciones de la seguridad alimentaria en situaciones de urgencia y para el seguimiento de la vulnerabilidad.

36. En algunos países, el PMA ya ha recopilado esta información de referencia, o dispone de información similar procedente de otras fuentes. Sin embargo, en otros países, muchos de los cuales se enfrentan a situaciones de urgencia recurrentes, no existe información ni conocimientos suficientes sobre la vulnerabilidad; con más recursos, en los próximos 24 meses podría recopilarse información pertinente para determinados países sobre los que se dispone de información particularmente escasa.

Mejora de los análisis de mercado

37. Debe mejorarse el análisis de las cuestiones de mercado en el contexto de las evaluaciones de las necesidades de urgencia y para las operaciones del PMA en general. Las evaluaciones de las necesidades de urgencia deben al menos analizar la capacidad de los flujos comerciales del sector privado para contrarrestar los déficits productivos al comienzo de una crisis y si la ayuda alimentaria externa distorsionaría los mercados debido a efectos desincentivadores en los productores y comerciantes. Las evaluaciones deben, por consiguiente, incluir información sobre la estructura y rendimiento del mercado y la demanda efectiva de alimentos. Se necesita comprender bien las posibles limitaciones estructurales internas que afectan al funcionamiento del mercado, como las infraestructuras de transportes y la capacidad de transferir los posibles excesos de producción de una zona a otra. Lo ideal sería que las oficinas en los países recogieran de forma sistemática información de referencia sobre los mercados para su utilización por las misiones de evaluación de las necesidades de urgencia. Durante una respuesta a una situación de urgencia, deben vigilarse de forma periódica los precios de los alimentos básicos para evitar trastornos en los mercados y detectar los problemas de seguridad alimentaria cuando comienzan a surgir.
38. Se creará en la Dirección de Estrategia, Políticas y Apoyo a los Programas una dependencia de análisis económico, con objeto de mejorar la capacidad del PMA de analizar cuestiones de mercado. Dicha dependencia proporcionará al personal sobre el terreno y en la Sede orientación y análisis en materia de políticas económicas, así como apoyo técnico al Departamento de Operaciones, incluida la prestación de asesoramiento para mejorar las evaluaciones de las necesidades de urgencia. Se deberán establecer mecanismos para obtener información de mercado e impartir capacitación a los empleados sin imponer cargas adicionales al personal sobre el terreno sobrecargado de responsabilidades, ya que la recogida y análisis de grandes cantidades de datos económicos puede suponer un tiempo y unos costos considerables.

Mayor capacitación

39. El PMA cuenta actualmente con una capacidad interna insuficiente para satisfacer las demandas puntuales máximas de evaluaciones de las necesidades de urgencia, y se apoya en gran medida en asociados y consultores. Es necesario reforzar las aptitudes técnicas requeridas para acometer los análisis de los medios de subsistencia, de la vulnerabilidad y de mercado, así como para utilizar los datos sobre nutrición.
40. Se ha incluido en las actividades del PMA de capacitación para la respuesta ante situaciones de urgencia un módulo sobre técnicas de evaluación de las necesidades, con el fin de familiarizar al personal con los conceptos básicos; hasta noviembre de 2003, habían recibido el curso 174 empleados del PMA. Se celebraron varios talleres de capacitación regionales destinadas a incrementar la capacidad del personal.



41. En el período 2004-2005 se pondrá en marcha una estrategia de capacitación para aumentar las competencias del personal, que incluirá actividades de capacitación en aptitudes básicas para los funcionarios de las oficinas en los países y los despachos regionales y capacitación especializada para los empleados que dirigen misiones de evaluación de las necesidades de urgencia.

Fortalecimiento de las asociaciones

42. El PMA tiene el compromiso de mejorar la colaboración de ámbito local con asociados gubernamentales y ONG. Esto implica: i) el fortalecimiento de la capacidad de los principales asociados; ii) unas relaciones de trabajo más estrechas con las redes nacionales y regionales de evaluación de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad; y iii) el posible aumento del uso de expertos nacionales en misiones de evaluación de las necesidades de urgencia. El PMA estudiará también formas de apoyar el fortalecimiento de la capacidad del personal de los asociados en el ámbito local.
43. El PMA colabora con la FAO en la mejora de las misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos y en otros asuntos. El PMA y el UNICEF están colaborando en esferas que incluyen las posibles formas de recopilar datos útiles sobre nutrición y de mantener sistemas de vigilancia en materia de nutrición. El PMA podría estudiar también la incorporación a sus acuerdos con ONG asociadas en la ejecución de requisitos sobre la recopilación de datos de nutrición o, en caso necesario, la obtención de datos propios. El PMA y el ACNUR siguen colaborando en mejorar la exactitud de las evaluaciones relativas a los refugiados y las PDI. Asimismo, el PMA continuará trabajando con otros asociados institucionales internacionales con el fin de fortalecer las prácticas de evaluación de las necesidades de urgencia.
44. El Comité Permanente entre Organismos (IASC) tiene el compromiso de encontrar formas de mejorar la coordinación de las evaluaciones sectoriales y de determinar las necesidades prioritarias en los documentos del procedimiento de llamamientos unificados y el Plan de Acción Común Humanitaria. El PMA continuará contribuyendo a las labores de desarrollo de un marco de evaluación unificado que permita sintetizar los resultados de organismos individuales y facilitar una respuesta más integral a las crisis alimentarias que combine intervenciones alimentarias y de otra índole.

Rendición de cuentas

45. Los directores regionales y los directores en los países son los principales responsables de asegurar que las evaluaciones de las necesidades alimentarias sean adecuadas. El PMA estudiará las medidas necesarias para asegurar que se reconozca efectivamente esta función descentralizada y que quede reflejada en el proceso de evaluación de las necesidades.

SEGUIMIENTO

46. El PMA seguirá trabajando para mejorar la calidad, utilidad, credibilidad y transparencia de sus evaluaciones de las necesidades de urgencia. Se proporcionará a la Junta información adicional, según sea necesario.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ECHO	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
IASC	Comité Permanente entre Organismos
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OD	Departamento de Operaciones
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PDI	Persona desplazada en el interior de su propio país
PSP	Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

