

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 11-14 de febrero de 2002

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/2002/5/4

20 diciembre 2001

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPSR SOMALIA 6073.00

**Ayuda alimentaria para socorro y
recuperación en Somalia**

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, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director en funciones, Oficina de Evaluación (OEDE):	Sr. J. Lefevre	tel.: 066513-2358
--	----------------	-------------------

Oficial de Evaluación, OEDE:	Sr. R. Sirois	tel.: 066513-2223
------------------------------	---------------	-------------------

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

El funcionamiento de la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) ha sido en general satisfactorio, aunque para el socorro se han utilizado más recursos que los previstos originalmente. Se trata de una aplicación legítima de su mecanismo intrínseco de flexibilidad para reorientar los recursos de un sector a otro. Ha habido numerosos proyectos, en su mayor parte en pequeña escala y de breve duración, lo cual puede haber representado un mayor gravamen para el personal de campo en cuanto a las tareas de seguimiento.

La falta de asociados en la ejecución sólidos ha constituido un grave problema y ha hecho necesario establecer una forma directa de administración de los programas y de relaciones con el Gobierno y las comunidades locales para los proyectos de rehabilitación, recuperación y apoyo a las instituciones sociales. En el norte, por lo menos, ya es hora de buscar oportunidades para actividades a más largo plazo que incluyan formas de colaboración con los departamentos inexpertos del Gobierno y actividades destinadas a los pastores pobres.

Los problemas logísticos se han solucionado de manera satisfactoria, en gran parte gracias a los agentes somalíes, en virtud de un sistema de depósito de garantías y mediante una mayor competencia entre ellos, lo que ha permitido reducir los costos.

Proyecto de decisión

La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.1/2002/5/4), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.1/2002/INF/11), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las observaciones formuladas durante el debate.



ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

1. La presente evaluación, que empezó hace dos años durante la primera fase trienal de la OPSR, abarcó distintas cuestiones y se centró en la política y las directrices establecidas inicialmente por el PMA para las OPSR en general¹, así como en el documento del proyecto relativo a la OPSR Somalia². La OPSR relativa a Somalia suscita especial interés por su flexibilidad en la realización tanto de actividades de urgencia como de proyectos de recuperación, según requiera la situación; por la función adecuada que desempeña la ayuda alimentaria en actividades que no son de urgencia; y por su capacidad para atender a los desafíos logísticos y sufragar los costos que conllevan los problemas de seguridad de carácter local.
2. La misión tuvo lugar del 2 al 23 de julio de 2001. Se informó al jefe del equipo acerca de la situación en la sede de Roma antes de que, el 4 de julio, se reuniera con el segundo miembro de la misión, un consultor experto en logística de la oficina en Somalia, situada en Nairobi. Han acompañado a la misión durante toda la visita sobre el terreno también dos funcionarios superiores, a saber, el Director en el País Adjunto y el Coordinador de Programas.
3. Se informó de manera adecuada a la misión en Nairobi y Somalia, con informes preparados específicamente y otro material procedente de las cinco zonas de operaciones permanentes: región noroccidental (Hargeisa), región nororiental (Bossaso), Benadir (Mogadishu), el Bajo Shebelle (Merka) y Bay-Bakool (Baidowa). Del 29 de octubre al 2 de noviembre de 2000, la oficina en el país celebró una reunión interna para examinar los avances de la OPSR hasta la fecha, lo que llevó a la preparación de un importante documento escrito de carácter autocrítico, que resultó de gran utilidad para la misión.
4. El viaje a Somalia duró del 7 al 14 de Julio, ya que se había abreviado por las condiciones de inseguridad que prevalecían en uno de los tres emplazamientos que estaba previsto visitar. Sin embargo, la misión visitó dos de las regiones más grandes donde se ejecutaban las actividades del PMA: Bay-Bakool en el sur, y la región noroccidental. Cuando se efectuó la visita no se hallaba en curso ninguna actividad de urgencia. Sin embargo, la misión asistió a un grave malogro de las cosechas en la principal zona de producción de sorgo (Bay-Bakool), y examinó la evaluación de las necesidades de socorro de urgencia para los últimos meses del año 2001.

PANORAMA GENERAL DE LA OPSR

5. En el documento del proyecto parecían estar vinculados dos factores que amenazaban la inseguridad alimentaria, ya que las sequías periódicas y las malas cosechas estaban exacerbadas por la inseguridad civil que reducía la capacidad de la población para aplicar los mecanismos de supervivencia que ésta solía utilizar en épocas de escasez. La estrategia central de la OPSR consistía en invertir en actividades de recuperación, habida cuenta, tal como se afirma en el documento del proyecto, “de la situación de emergencia de algunas

¹ Tal como se afirma en los documentos “De la crisis a la recuperación” (WFP/EB.A/98/4-A) y *Protracted Relief and Recovery Operations: Guidelines for the Preparation of a PRRO* (Operaciones prolongadas de socorro y recuperación: directrices para la preparación de una OPSR) (PMA, febrero de 1999).

² WFP/EB.1/99/7-A/3, 22/12/1998.



zonas relativamente pacíficas en Somalia, y de la notable determinación de las comunidades rurales para restablecer un sentido de normalidad en su vida y hacerse cargo de su propia recuperación y rehabilitación comunitaria”.

6. Para este fin, estaba previsto que en el curso del período de tres años, el 51% de toda la ayuda alimentaria se destinase a la rehabilitación y la recuperación (de aquí en adelante denominadas “recuperación”), el 30% al socorro y el 19% al apoyo de las instituciones sociales. La OPSR alcanzará así un total anual de 1.320.000 beneficiarios, una cifra apenas inferior a la mitad de quienes se beneficiarán de manera indirecta. Esta cobertura representa el 21% de la población nacional de 6,2 millones de habitantes, en el año 2000³. Durante los tres años, la OPSR para Somalia costará al PMA poco menos de 55,5 millones de dólares EE UU y, según se prevé, se distribuirán 63.104 toneladas de productos alimenticios.
7. En cuanto a los beneficiarios, el 70% se hallaba en Somalia meridional y estaba concentrado en especial en las zonas ribereñas⁴ de Bay-Bakool y Shebelle, y el 30% en las regiones septentrionales. En el sur vive, en conjunto, el 60% de la población rural nacional, frente al 32% del norte y el 8% de la región central⁵. El norte, que se considera junto con la zona central, difiere del sur de Somalia por dos aspectos principales. En primer lugar, en los últimos 10 años esta zona ha sido más pacífica que la meridional. En segundo lugar, la peculiaridad principal de la población del norte es que el 89% de la población rural está constituida por pastores. Frente a ello, los pastores constituyen el 57% de la población rural de todo el país. Si bien el sur hospeda al 43% de los pastores del país, es la principal región agrícola donde reside el 80% de los agricultores del país, ya sean productores agropecuarios o bien agricultores sedentarios, quienes forman el 57% de la población rural de la región meridional. Bay-Bakool representa el lugar de procedencia de alrededor del 80% del sorgo nacional, que es el principal cereal que se produce en el país.
8. Sin embargo, desde el comienzo, la mayor parte de los beneficiarios del PMA eran probablemente habitantes del sur que practicaban la agricultura. En el documento del proyecto se afirma que la inseguridad de los suministros alimentarios, causada por la sequía, las inundaciones y la guerra, estaba “generalizada entre los agricultores y productores agropecuarios en pequeñas escala, los trabajadores agrícolas estacionales y la población urbana pobre”. No obstante, es notorio que los pastores sufren escasez de alimentos hacia el final de la temporada seca. En cuanto al sector del socorro, además de las personas afectadas por las malas cosechas, los beneficiarios han sido las personas desplazadas en el interior de su propio país (PDI), como por ejemplo las mujeres jefas de familia, las personas mayores y viudas que no tienen un apoyo suficiente del clan o la familia, y las personas ancianas y discapacitadas de la población urbana pobre. Otros beneficiarios de la ayuda alimentaria en el ámbito del sector de la recuperación debían ser nuevamente las mujeres jefas de familia y los repatriados de los campamentos de refugiados. Además, en el sector de apoyo a las instituciones sociales tenía que prestarse asistencia a los niños e infantes malnutridos y a las embarazadas y madres lactantes, a través de los centros de salud materno-infantil (SMI); los niños de los orfanatos; los alumnos de primaria durante los períodos de escasez; y los pacientes internados en hospitales para el tratamiento de la tuberculosis.

³ Tal como se indica en la sección del Informe sobre Desarrollo Humano de 2001 del PNUD relativa a Somalia.

⁴ Hasta 1999, la ayuda alimentaria destinada al extremo sur/suroeste de las zonas ribereñas del país procedía en gran parte de la USAID y estaba administrada por CARE.

⁵ Estas cifras proporcionales y las siguientes se calculan a partir de estimaciones de la población por grupos de economía alimentaria, realizadas por la Dependencia de Evaluación de la Seguridad Alimentaria para Somalia.



9. La atención que se otorga a las estrategias en materia de género, destinadas a sensibilizar al respecto a las comunidades e incorporar la temática de género en todas las actividades del proceso de desarrollo, debía extenderse a los proyectos de recuperación y apoyo social, dado que en las anteriores distribuciones de socorro en caso de sequía la asistencia se había dirigido con resultados satisfactorios a las mujeres. La ejecución de los proyectos tenía que llevarse a cabo en asociación con las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA OPSR

Equilibrio entre el socorro y los otros sectores

10. La OPSR se realizó esencialmente de conformidad con las líneas generales anteriormente indicadas, pero las circunstancias obligaron a readaptarlas. Sin embargo, la proyección trienal original de la división de los recursos entre los tres sectores de actividades tenía carácter indicativo más bien que vinculante, porque de otra manera la flexibilidad de la OPSR se habría visto comprometida desde el comienzo.
11. Cuando comenzó la OPSR, a mediados de 1999, por una serie de factores la mayor parte de las actividades tenían carácter de socorro. Las escasas lluvias de la estación *Gu*, que es la principal, dieron lugar a una mala cosecha de secano; los conflictos y la sequía provocaron movimientos de población; y la devaluación de la moneda, la prohibición de exportar ganado a los principales mercados sauditas y países del Golfo, y el cierre de la frontera con Kenya produjeron nuevas tensiones en la economía. Las distribuciones de socorro se efectuaron hasta el mes de marzo de 2000 y prosiguieron en parte también más tarde en la región noroccidental. No obstante, durante los primeros 22 meses de la OPSR, el sector del socorro absorbió el 42% de todos los alimentos distribuidos, frente al 30% proyectado para el período de 36 meses, mientras que para la recuperación se utilizó el 40% de los productos, frente al 51% previsto. En cuanto al apoyo social, éste se mantuvo en el nivel previsto, del 18%.
12. Sin embargo, los puntos porcentuales arriba indicados ocultan notables diferencias entre las esferas de operaciones. En Bay-Bakool, el 53% de la ayuda alimentaria se destinó al socorro, en comparación con el 44% en el noroeste y el 32% en el noreste. En 1999 nuevamente, el 55% de la ayuda alimentaria en el noreste se destinó al socorro, frente al 9% solamente en el año 2000. En contraposición a ello, las cifras relativas al noroeste fueron respectivamente del 39% y del 56%. En Gedo, una zona temporal de operaciones en el extremo suroeste, el 93% se destinó al socorro; en Benadir, el 100% se proporcionó al apoyo social en forma de asistencia a las PDI y los pacientes tuberculosos.
13. Evidentemente, debido a las circunstancias locales, la OPSR ha tenido que intervenir en las diferentes zonas con distintos grados de intensidad. El equipo de seguridad ha reconocido que los resultados difieren de las proyecciones sectoriales. Según se prevé, la operación ha de centrarse en las actividades de recuperación; sin embargo, cuando sea necesario, deberá darse prioridad a las distribuciones de socorro. Desde principios de 2000 en adelante, la OPSR obtuvo resultados cada vez mejores en cuanto a las actividades de recuperación. No obstante, al mes de julio de 2001, se habían identificado los mismos factores de tensión que en julio de 1999, y parecía probable que el socorro volviera a ser un elemento importante en 2001, al menos en el sur.



Evaluación de la vulnerabilidad y selección de los beneficiarios

14. La Dependencia de Evaluación de la Seguridad Alimentaria para Somalia (FSAU), financiada principalmente por la Comisión Europea, sigue facilitando al PMA la información básica y los análisis necesarios para efectuar una selección de los beneficiarios de la ayuda alimentaria que se ajuste a criterios geográficos. Desde enero de 2000, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha pasado a actuar como entidad coordinadora de la FSAU, en lugar del PMA, pero sigue haciéndose especial hincapié en la alerta rápida en relación con las necesidades de urgencia. El PMA depende en gran medida de la FSAU para la determinación de las necesidades de socorro hasta el nivel de distrito y la justificación de los planes de socorro frente a los donantes. Por debajo del nivel de distrito, el PMA tiende a utilizar su propia información local para dirigir la ayuda, mediante distribuciones de socorro, a poblaciones específicas. Asume importancia primaria la calidad de la información que se recibe de los supervisores de campo del PMA.
15. El análisis de las economías alimentarias del país que está aún realizando la FSAU ha proporcionado al PMA y demás organismos una buena base para comprender las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria. El PMA debe utilizar sus propios conocimientos y contactos locales para determinar qué medidas es necesario adoptar en los sectores de la recuperación y el apoyo social. El número de los beneficiarios previstos para estos proyectos depende de las oportunidades que se den sobre el terreno más bien que del hecho de que se preste ayuda al número prescrito de personas necesitadas. Por lo general, la disponibilidad de ayuda alimentaria no parece haber constituido una limitación.
16. En el documento sobre la OPSR, los pastores se consideran al parecer el grupo que tiene los medios de subsistencia menos vulnerables entre la población rural al ser productores, consumidores y comerciantes del producto más valorado del país, es decir, el ganado. Sin embargo, se les ha incluido en las distribuciones de socorro y en algunas actividades de alimentos por trabajo. La prohibición de exportar ganado, emanada por segunda vez en el curso de tres años, junto con algunos casos locales de sequía, ha dado lugar en el norte a una nueva iniciativa de socorro de modesto alcance, a principios de 2001; pero en su conjunto los pastores no han representado los beneficiarios principales del PMA. Para el equipo de evaluación es importante el hecho de que puede ser muy difícil alcanzar a los nómadas para fines de evaluación o asistencia. Sin embargo, éstos se hallan en su mayor parte dentro del país, en especial en el norte, y el equipo opina que no han recibido de hecho la atención que merecen.

Recomendación

Debe recabarse mayor información sobre la condición de los pastores más pobres por conducto de la FSAU y de otras entidades, y ha de tomarse en consideración la viabilidad de la asistencia que se les presta a través del proyecto.

17. En cuanto a otros aspectos, el equipo de evaluación no estuvo de acuerdo con el criterio inicial de excluir el aceite comestible de la ración de urgencia y reducir así el valor calórico de la ración desde las acostumbradas 2.100 kilocalorías hasta las 1.950 kilocalorías. Tal como se afirma en el documento del proyecto, esta decisión se ha tomado ante todo sobre la base de que “en Somalia la grasa está disponible a partir de tres fuentes: el ganado, el



sésamo producido localmente y el aceite importado”. Sin embargo, esto no resuelve el problema de la accesibilidad y disponibilidad de estos productos para las personas pobres, incluidos los pastores, en un año que sea excepcionalmente negativo. Al fin y al cabo, no se sugiere ninguna reducción análoga en la ración de cereales que se distribuye en las zonas agrícolas. Uno de los argumentos más convincentes del PMA es que debido a su valor elevado, el transporte y la distribución del aceite plantean un riesgo inaceptable para la seguridad. Por otro lado, aún tiene que reajustarse el valor calórico de la ración.

Recomendación

Si se acepta que por motivos de seguridad todavía no se vuelva a distribuir el aceite, la ración deberá contener algún otro producto que permita llegar hasta 2.100 kilocalorías. Si no fuera demasiado caro y no representara un riesgo para la seguridad, podría incluirse el azúcar que sin duda alguna sería muy apreciado. Otra posibilidad sería la de aumentar la ración de cereales o leguminosas.

18. El PMA trata de actuar en consonancia con el principio de dirigir la ayuda a las personas más pobres y desfavorecidas. Para ello necesita consultar a las autoridades locales y las personas más ancianas de la comunidad para determinar quién debe recibir las raciones de socorro, o poner en marcha proyectos de recuperación y de apoyo a las instituciones sociales. Se registra cierta tendencia a redistribuir dentro de la comunidad las raciones de socorro entregadas.
19. Un estudio sobre la selección de los beneficiarios de las distribuciones de alimentos de urgencia en Somalia meridional, financiado por el PMA a finales de 2000, ofreció un análisis bien documentado de la situación. No obstante, dicho análisis no pudo determinar si las redes tradicionales ofrecen o no una alternativa concreta a las operaciones en curso en la Somalia de hoy. Según el equipo de evaluación, también era necesario conocer más a fondo la situación en que se hallaban los beneficiarios de varios proyectos de recuperación y apoyo social, así como las modalidades concretas del proceso de selección.

Recomendación

Los fondos restantes del estudio sobre las distribuciones de alimentos podrían invertirse de manera útil en la recopilación de información más detallada sobre los beneficiarios de algunos proyectos, así como en la realización de estudios monográficos para un mejor seguimiento posterior a las distribuciones.

Cuestiones relacionadas con la recuperación

20. El concepto de OPSR abarca no sólo el socorro y la recuperación sino también la ayuda para el desarrollo, incluidas la prevención de catástrofes y la mitigación de sus efectos. En Somalia, el diseño del proyecto se ha centrado en la transición del socorro a la recuperación, habida cuenta de las amenazas que gravan sobre las zonas destinatarias. Se trata de la falta de un gobierno en el sur y de los “gobiernos” aún rudimentarios que están al poder en el norte; la prevalencia de repatriados que acaban de regresar al país y de PDI; y el legado de perturbación de la vida comunitaria y deterioro o destrucción de la infraestructura en todo el país.



21. Estos factores indican que para reducir de inmediato la vulnerabilidad al hambre y la inseguridad económica ha sido necesario realizar intervenciones de menor duración. Sin embargo, también han favorecido la realización de proyectos en muy pequeña escala ajustados a los emplazamientos y las comunidades locales, debido a la falta general de un gobierno o entidad que organice las intervenciones.
22. La oficina en el país reconoce que hay cierta tendencia a ejecutar proyectos rápidos que permitan utilizar la ayuda alimentaria, más bien que a elaborar una minuciosa estrategia para la formulación de intervenciones de inspiración y diseño comunitarios que el PMA se proponga realizar cuando haya una situación de mayor estabilidad. Es oportuno que la oficina en el país no sea demasiado autocrítica a este respecto. En el sur, por lo menos, el personal del PMA ha demostrado un considerable espíritu de iniciativa y capacidad de juicio para negociar con las autoridades locales una posición que le permita establecer un contacto relativamente directo con las comunidades.
23. La OPSR ha establecido una amplia gama de actividades de recuperación, a menudo innovadoras, entre las cuales figuran: rehabilitación de carreteras y limpieza de canales; excavación de pozos y desentarquinamiento de cuencas de captación del agua; lucha contra la erosión y repoblación forestal; desbroce de tierras e insumos para la rehabilitación agrícola; horticultura y producción de incienso; apoyo a la formación artesanal en el medio rural y urbano; y construcción de viviendas tradicionales para las PDI y los repatriados recién asentados.
24. En el norte, el mantenimiento de la estabilidad política y el establecimiento gradual de una presencia más sólida del Gobierno permiten una planificación a más largo plazo, y el PMA ha empezado a tomar en consideración la posibilidad de intervenciones de mayor duración. En la región noroccidental, por ejemplo, el PMA ha dado comienzo a un extraordinario proyecto de alimentos por trabajo destinado al control de la erosión en cárcavas en las tierras agrícolas primarias, que prevé establecer una colaboración técnica con el Ministerio de Agricultura. No debe ni sobrestimarse la capacidad de los departamentos gubernamentales, ni ignorarse la persistente falta de importantes asociados en la ejecución, pero al parecer es posible hacer algún otro avance.

Recomendación

Para el futuro, la oficina en el país deberá elaborar una estrategia de recuperación que tenga en cuenta las diferencias entre el norte y el sur. En el norte el PMA tendrá que tratar de obtener una mayor participación de los ministerios competentes en proyectos agrícolas, ambientales e hídricos, o bien educacionales.

25. Se comprende muy bien por qué faltan oportunidades análogas en el sur. Sin embargo, en la zona del programa de Bay-Bakool ha crecido algo la aún siempre cauta esperanza de lograr mantener la estabilidad política a medida que pasen los meses. Al pensar en una ampliación de la OPSR, tal vez no sea demasiado pronto para examinar los sectores en los que deberá hacerse hincapié en la eventual transición desde microproyectos de carácter extraordinario hacia programas más consolidados, por ejemplo, de agricultura y abastecimiento de agua, así como de obras de rehabilitación sostenibles de caminos y puentes.



Cuestiones relacionadas con las asociaciones y el apoyo a las instituciones sociales

26. La OPSR ha establecido asociaciones eficaces con un limitado número de organismos y ONG internacionales, a saber, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Comité de Coordinación de la Organización para el Servicio Voluntario y OXFAM-Quebec. Sin embargo, resulta evidente de las referencias anteriores que no se ha concretado la colaboración más importante con los organismos asociados prevista en el documento del proyecto. Esto se ha debido a que hay pocos organismos asociados, especialmente en el sur, o bien a que pocos de ellos cuentan con programas que puedan asociarse fácilmente a la ayuda alimentaria. Como consecuencia de ello, en muchas ocasiones el PMA ha tenido de hecho que actuar como si fuese él mismo su propio asociado en la ejecución para las actividades de socorro, y su propia ONG asociada para los proyectos.
27. Si bien han absorbido menos de una quinta parte de la ayuda alimentaria disponible, los proyectos de apoyo a las instituciones sociales abarcan una amplia gama de alimentos: raciones familiares para programas de SMI y alimentación de PDI; y apoyo alimentario a hospitales de carácter general y para tuberculosos, escuelas, orfanatos, proyectos de alfabetización de adultos y capacitación para la concienciación sobre el peligro de las minas. Los proyectos han ayudado de manera constructiva a muchas personas, y en particular a las mujeres.
28. Sin embargo, hay dos problemas asociados a este sector. En primer lugar, se tiende a realizar un gran número de proyectos en muy pequeña escala, cada uno de los cuales tiene que analizarse minuciosamente antes de ponerse en marcha, tras efectuar el seguimiento de los resultados. Ello representa un nuevo gravamen muy pesado para el limitado personal del PMA. En segundo lugar, se trata de un sector en el que los proyectos tienden a permanecer “en curso” por períodos indefinidos, aunque se convengan fechas teóricas de terminación, por ejemplo, hasta cuando un orfanato no encuentre por cuenta propia un apoyo alternativo, o un plan de artesanía no llegue a sostenerse de manera autónoma.

Recomendación

El PMA ha de delimitar la gama de proyectos de apoyo a las instituciones sociales con miras a retirarse gradualmente, con el tiempo, de este sector. Mientras tanto debe hacerse hincapié en los proyectos que tengan mayores probabilidades de llegar a encontrar a un asociado en la ejecución más sólido o de lograr una mayor participación del Gobierno. Por ejemplo, en el sector de la educación, ya sea en la alimentación escolar o en la alfabetización de adultos y los programas de SMI.

Cumplimiento de los Compromisos relativos a la mujer

29. Los oficiales del proyecto se han demostrado profundamente sensibles a las cuestiones de género, incluido el hecho de consultar con las mujeres en la identificación y el diseño de los proyectos. También han manifestado su aprecio por la condición y los gravámenes de la mujer dentro del hogar, y se ha observado que después de la guerra se registra un número creciente de mujeres en las actividades comerciales en pequeña escala y otras actividades generadoras de ingresos de importancia fundamental para el presupuesto familiar. Las estadísticas relativas al producto de la OPSR se han expresado esencialmente con cifras desglosadas por beneficiarios hombres y mujeres, a pesar de las dificultades para recopilar datos precisos.



30. En cuanto a las raciones de socorro, el PMA parece haber introducido con éxito un sistema por el cual las raciones se entregan exclusivamente a las mujeres. La finalidad de esta medida es asegurar que los alimentos lleguen directamente a la esfera familiar donde las mujeres pueden controlar mejor su utilización en el ámbito del hogar. Esta ventaja compensa el gravamen adicional que conlleva para las mujeres hacer la cola en el lugar de distribución, a menudo por muchas horas.
31. Las mujeres, por lo general, constituyen alrededor del 20% de los participantes en las actividades de alimentos por trabajo (APT), lo cual no representa necesariamente un factor de discriminación negativa. En el ámbito de dichas actividades, que suelen consistir en tareas pesadas, a las mujeres se les confían tareas secundarias. Para muchas mujeres la participación en las actividades de APT puede plantear un conflicto, en términos de tiempo, con las necesidades domésticas y en especial con el cuidado de los niños. En algunos proyectos se permite a las mujeres comenzar a trabajar más temprano que los hombres y volver a casa tras trabajar un menor número de horas. Por último, muchos hombres han perdido su principal actividad económica a causa de la guerra, ya sea en el sector ganadero, comercial o agrícola. Esto conlleva una mayor presión sobre ellos que les lleva a viajar lejos de casa y por períodos más largos en busca de empleos ocasionales, lo que repercute en desmedro de sus familias. Es posible que su participación en los proyectos de APT lleve a contrarrestar en pequeña medida esta tendencia.
32. La ayuda se ha dirigido de manera especial, pero no exclusiva, a las mujeres en apoyo de la alfabetización de adultos, la formación artesanal y otros proyectos, con miras a mejorar las actividades comerciales y la empleabilidad. Además, se han desplegado esfuerzos por aprovechar las asociaciones de mujeres o los proyectos cooperativos, a los que se ha propuesto, a cambio de una remuneración adecuada, encargarse de las tareas de manipulación de los alimentos destinados a las actividades de SMI.

Cuestiones de logística y seguridad

33. En el plano logístico, la OPSR ha tenido que enfrentarse con distintos problemas, entre los cuales una infraestructura de transporte damnificada o rudimentaria y varios problemas de seguridad, en especial en el sur, donde los camiones tienen que pasar con frecuencia por territorios controlados por distintas facciones armadas. De hecho, bandidos y saqueadores sacan amplio provecho de la grave situación de inseguridad que reina en la región, agravada por el desorden y la anarquía predominantes.
34. Las entregas de alimentos a Somalia desde Mombasa se subdividen en lotes cada vez más pequeños mediante operaciones de transbordo y operaciones transfronterizas para reducir al mínimo las existencias almacenadas en Somalia. Para las entregas en el interior se utilizan diferentes corredores, según la situación de la seguridad. Casi todos los servicios logísticos, por mar y por tierra fuera de Mombasa y dentro de Somalia, se contratan en condiciones comerciales con los agentes somalíes, con la esperanza de que sus conocimientos y conexiones locales promuevan una entrega segura de los cargamentos de alimentos.
35. El sistema por el cual el contratista del transporte debe depositar primero una garantía está en vigor desde hace varios años. En la OPSR actual este sistema ha dado muy buenos resultados en cuanto a la eliminación de las pérdidas, aunque tiende a limitar la competencia entre los agentes potenciales dado que sólo algunos cuentan con la capacidad financiera necesaria para ofrecer una fianza. El nivel de la fianza se ha reducido recientemente del 100% al 50% del valor c.i.f. (costo, seguro y flete) de las mercancías en su destino final, lo que refleja en parte el hecho de que ha disminuido el nivel de riesgos en el país. En 2000, el PMA hizo un gran esfuerzo por aumentar la competencia y la calidad



de los servicios mediante la identificación de nuevos agentes cualificados, e introdujo una lista final de selección que contribuyó a reducir el número de los contratos otorgados.

Recomendación

Es preciso ahora examinar la posibilidad de reducir aún más la fianza en un 10-20% en las zonas de operaciones relativamente seguras, como por ejemplo Bay-Bakool y la zona transfronteriza fuera de Mandera. Se exhorta a que se realicen nuevos esfuerzos por aumentar la competencia entre los contratistas, en particular en la región nororiental.

36. Los riesgos para la seguridad y las necesidades de mantenimiento extraordinario de los vehículos explican los gastos de transporte relativamente elevados. Sin embargo, es evidente que se han hecho importantes esfuerzos por reducir estos costos. En el año 2000, el PMA consiguió reducir en el 17%, a 228 dólares EE UU por tonelada, el componente de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) del presupuesto de la OPSR. Es de prever que habrá nuevas reducciones en virtud de los nuevos arreglos con los agentes.
37. En el curso de la OPSR también se han reducido considerablemente los plazos de entrega de los alimentos a los puntos de entrega en el interior del país. Esto se ha logrado gracias a los nuevos arreglos contractuales, el establecimiento de un depósito intermedio en Somalia y de unas existencias reguladoras en Baidoa correspondientes como mínimo al 5% de las necesidades, así como a la utilización de una reserva estratégica en Mandera. Tales arreglos permiten hacer frente de manera más flexible a las dificultades relacionadas con la seguridad y las condiciones atmosféricas, así como asignar los recursos a las actividades de socorro o de recuperación, según las necesidades.
38. Hay cierta posibilidad de mejorar el sistema utilizado para que los pedidos coincidan con las necesidades estimadas de distribución a medio plazo, pero en Somalia no es posible pronosticar las necesidades de distribución de alimentos a largo plazo. Evidentemente la presión sobre el personal de logística es mayor o menor según el volumen de los alimentos que se entreguen, que aumenta cuando se efectúan distribuciones de socorro para las cuales se contrata por breves períodos a personal local. Las operaciones logísticas se someten a un seguimiento eficaz y son objeto de una rendición de cuentas satisfactoria, ya que no es muy difícil seguir las expediciones a partir del depósito central. En estos casos parece que se han adoptado medidas adecuadas. Sin embargo, tal vez sea oportuno que se imparta mayor capacitación al personal de logística en materia de operaciones y documentación relacionada con la logística.
39. Aunque los donantes no han estado dispuestos a comprometer recursos por períodos largos, hasta mediados de 2001 las interrupciones en la cadena de distribución no han constituido un problema debido a la disponibilidad de préstamos regionales. Sin embargo, parece ser grave la interrupción prevista para el final de 2001.
40. Las medidas de seguridad que adoptó el PMA para sus mercancías, personal e instalaciones son aparentemente satisfactorias. Además de contribuir a cubrir el costo del sistema de seguridad común de las Naciones Unidas, el PMA ha efectuado una cuantiosa inversión para impartir a su personal basado en Somalia una capacitación especial en materia de seguridad de nivel superior a la formación ordinaria sobre temas de seguridad, así como inversiones en comunicaciones y otros equipos de seguridad.



Asuntos presupuestarios

41. Los fondos de que dispone la OPSR han sido suficientes para satisfacer las necesidades en su conjunto. Sin embargo, esto se ha debido en parte a los fondos traspasados de la operación de urgencia anterior, y la financiación presupuestaria no puede considerarse generosa. Al cabo de dos de los tres años de duración de la OPSR actual, se registra un déficit del 54%, aproximadamente, frente al tonelaje que se preveía asignar, y del 50%, frente a la contribución en efectivo totalizada teniendo en cuenta las revisiones presupuestarias.
42. El presupuesto no está subdividido en componentes sectoriales ni en zonas de operaciones geográficas, lo que permitiría reasignar los fondos entre las distintas líneas de gastos en especial para la contratación de nuevo personal, como por ejemplo de personal nacional en el sur de Somalia. Ha sido posible mantener una gestión suficientemente flexible como para que los recursos en productos y en efectivo se ajustaran a la evolución de las necesidades de los programas.
43. Además de reducir los costos de TTAM, según lo que se indica arriba, el PMA ha hecho notables esfuerzos por reducir el nivel de los costos de apoyo directo. Durante el año 2000, la partida presupuestaria correspondiente se redujo en el 14%, a 177 dólares EE UU por tonelada, sobre todo mediante reducciones en los volúmenes que se estimaban necesarios para el servicio de apoyo aéreo (UNCAS) y los artículos no alimentarios. Otro importante factor para la contención de los costos ha sido el de limitar la asignación de personal: cuando se efectuó la misión, había tres puestos internacionales vacantes. Sin embargo, con el incremento de los programas previsto para el año que viene, se están tomando las medidas necesarias para cubrir dos de los tres puestos vacantes. No obstante, hasta la fecha los gastos de la OPSR han sido inferiores al presupuesto, colocándose en 120 dólares EE UU por tonelada; por esto, tal vez sea posible lograr una nueva reducción de los costos directos.

Asuntos relacionados con el seguimiento y la evaluación

44. El seguimiento y la evaluación (SyE) no se examinaron a fondo en la presente evaluación, por dos motivos: en primer lugar, los sistemas de SyE son actualmente objeto de un minucioso examen por parte del oficial de coordinación de SyE residente. En segundo lugar, el SyE ha sido objeto de una consultoría separada, en septiembre de 2001. El oficial de coordinación está revisando los formatos de los informes presentados, que son demasiado largos, y el uso de algunos indicadores, que el personal de campo del PMA o de sus asociados en la ejecución no siempre consideran pertinentes.
45. En la práctica, el seguimiento a menudo está obstaculizado por el limitado acceso a los lugares del proyecto a causa de las largas distancias y los problemas de seguridad, el poco tiempo a disposición del personal, la escasa capacidad de los organismos asociados en la ejecución, la participación de las autoridades locales en la selección de los beneficiarios, y la presión para que las distribuciones de alimentos de socorro sean rápidas por motivos logísticos y/o de seguridad.
46. Hasta la fecha el seguimiento realizado en el ámbito de la OPSR ha sido mucho más eficaz en cuanto a la rendición de informes sobre el producto cuantitativo que en la indicación de los efectos o del impacto, lo cual no es inusual en los programas del PMA. Además, la información sobre los proyectos de recuperación y de apoyo social ha tenido carácter más bien oficioso. Una vez que se hayan revisado los sistemas de SyE, será necesario impartir capacitación tanto al personal de campo del PMA como al de sus asociados en la ejecución.



Recomendación

Es necesario prestar mayor atención a la identificación de indicadores oficiales que se apliquen al comienzo y la terminación de los proyectos, así como a la presentación de informes con datos en general de carácter cualitativo.

CONCLUSIONES GENERALES Y ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

47. En conjunto, la OPSR ha hecho frente con éxito a situaciones difíciles. Las soluciones se han derivado en cierta medida de la experiencia adquirida anteriormente en las operaciones de urgencia. Sin embargo, el personal del PMA ha demostrado poseer espíritu de iniciativa y capacidad de juicio para negociar un camino común junto con las estructuras del poder local y más allá de las mismas a fin de permitir una gran variedad de actividades, organizadas con frecuencia a nivel comunitario.
48. La ventaja de la OPSR de permitir tanto la continuidad como la flexibilidad se ha destacado en los primeros dos años de operaciones. Al requerimiento inicial de asistencia de socorro siguió una mejora pronunciada de la seguridad alimentaria después de unas lluvias abundantes y un largo período durante el cual pudieron desarrollarse los proyectos de recuperación y apoyo a las instituciones sociales. La continuidad de la presencia sobre el terreno promovió una ordenada planificación de las nuevas distribuciones de socorro en el sur para el final de 2001. Sin embargo, en el marco de una OPSR sólo puede aprovecharse la flexibilidad si se concretan unas asignaciones de alimentos adecuadas. A este propósito queda por determinar si más tarde durante el año van a plantearse nuevas dificultades al tener que gestionar la asistencia de socorro, al mismo tiempo que los proyectos de apoyo social en curso y los proyectos de recuperación efectivos o planificados.
49. Ha sido más difícil de lo previsto encontrar asociados en la ejecución sólidos y el personal de campo ha tenido que esmerarse en sumo grado por administrar los proyectos, incluso a breve plazo, directamente con las comunidades. De manera análoga, el personal de campo también ha experimentado algunas dificultades para conseguir realizar un seguimiento adecuado. La oficina en el país ha reconocido los problemas que plantea la ejecución de operaciones basadas en el suministro de alimentos y no en las necesidades de los proyectos, pero aún no ha encontrado una solución adecuada. Incluso entre el propio personal del PMA se establece una distinción entre el suministro de alimentos a las personas necesitadas y la ejecución de los proyectos. Los dos objetivos parecen haber coexistido sin muchos inconvenientes en los proyectos de breve duración, que hasta ahora han caracterizado el sector de la recuperación. Sin embargo, a medida que la mayor estabilidad permite realizar proyectos a más largo plazo, en especial en el norte, es posible que se produzca cierto conflicto entre la necesidad de llevar a cabo debidamente las actividades, junto con los ministerios y las comunidades interesados, y la necesidad y expectativa de la población de recibir un volumen considerable de alimentos.
50. Esta cuestión pone de relieve la creciente diferencia entre el sur y el norte, en el ámbito de la misma OPSR, en cuanto a circunstancias y potenciales operaciones, si bien estas diferencias geográficas pueden tenerse en la debida cuenta gracias a la flexibilidad de la propia OPSR. De manera más específica, se van restableciendo condiciones de normalidad, al menos en el noroeste, una región que se halla en el segundo decenio de relativa paz política aunque la comunidad internacional no ha reconocido su gobierno. A medida que



avanza la recuperación económica y social, si bien este proceso repercute sobre todo en pro del medio urbano, se plantearán nuevas cuestiones acerca de cuál podrá ser la función más adecuada de la ayuda alimentaria.

51. Es probable que a causa de las sequías periódicas seguirán siendo necesarias intervenciones de alimentación de socorro, pero mientras tanto, ¿qué tipo de proyectos de ayuda alimentaria se justifica? La abundancia de microproyectos de breve duración, a menudo innovadores, ha contribuido de alguna manera a la recuperación después de una guerra que ha provocado destrucción en los planos social y material. Sin embargo, en una determinada fase los beneficiarios potenciales de los proyectos deben dejar de ser “repatriados” o de alguna manera víctimas de un episodio terrible de su historia nacional para convertirse en una población que, si bien a menudo en condiciones de pobreza, vive en una economía que en condiciones normales no experimenta déficit de alimentos graves. En el caso de gran parte del país, esta situación dependerá de la disponibilidad en el mercado de productos cereales básicos. Al parecer es posible que en gran parte del territorio nacional, desde la región central hacia el norte, esta fase pueda alcanzarse durante el período de la ampliación prevista de la OPSR, lo cual tendrá que reflejarse en el diseño de la misma quizás haciendo hincapié en proyectos de recuperación más completos o más largos.



SIGLAS EMPLEADAS EN ESTE DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
CARE	Cooperativa para la Asistencia y el Socorro a Cualquier Parte del Mundo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FSAU	Dependencia de Evaluación de la Seguridad Alimentaria para Somalia
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	Persona desplazada en el interior de su propio país
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SMI	Salud maternoinfantil
SyE	Seguimiento y evaluación
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNCAS	Servicios Aéreos Comunes de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

