

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.1/2002/5/2

21 diciembre 2001

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPSR UGANDA 6176.00

**Asistencia alimentaria selectiva para
los refugiados, las personas
desplazadas en el interior del país y
los grupos vulnerables**

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:	Sra. D. Tymo	tel.: 066513-2566
------------------------------	--------------	-------------------

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 su primer año de ejecución, la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 6176.00 tuvo resultados satisfactorios en cuanto al logro de su objetivo de socorro prolongado: pudo alimentar a una cantidad inesperadamente elevada de refugiados y personas desplazadas en el interior del país (PDI) en un entorno inestable e imprevisible. No obstante, tuvo menos éxito en el logro de sus objetivos de recuperación, debido mayormente a la concentración continuada de las PDI en campamentos. Si bien las actividades de socorro fueron las predominantes en la OPSR 6176.00, se tendió a centrar la atención en el establecimiento de actividades de recuperación. Con todo, deberá prestarse más atención al fortalecimiento de las funciones de socorro básicas, como la comprobación de la cantidad de refugiados y PDI, la mejora de los mecanismos de distribución final y el seguimiento en la fase posterior a la distribución.

La metodología de evaluación de las necesidades alimentarias de urgencia elaborada por la oficina en el país y la oficina regional de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) ha contribuido enormemente, en el año 2000, a realizar evaluaciones de las necesidades alimentarias de las PDI y los refugiados de manera más sistemática, prestando mayor atención a las necesidades programáticas y fomentando una mayor colaboración. La misión alienta a la oficina en el país a seguir desarrollando esta iniciativa tan encomiable.

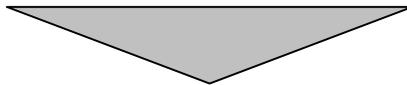
Si bien, en términos generales, las actividades de alimentos para la creación de activos han resultado beneficiosas, algunas no han sido diseñadas debidamente, por depender tanto de la oferta como de las políticas, y por las relativamente pocas orientaciones que se dieron a las oficinas sobre el terreno. La oficina en el país ha reconocido estas fallas y ha detenido las nuevas actividades hasta que se preparen directrices sobre las actividades de alimentos para la creación de activos relativas a Uganda.

Dos de las tareas más difíciles con que se enfrentará en el futuro esta operación se refieren a la estrategia de autosuficiencia de los refugiados y el reasentamiento de las PDI. Si bien las actividades que realiza el PMA en las zonas de acogida de refugiados se vinculan explícitamente con la estrategia de autosuficiencia, este vínculo debe reforzarse. Una insuficiencia de tal estrategia en ese sentido es la falta de claridad sobre las condiciones necesarias para la autosuficiencia. Por lo que respecta al reasentamiento de las PDI, el PMA necesita mostrar dinamismo tanto a escala de distrito como nacional, y apuntar a convenir en un marco de reasentamiento. Aunque puede resultar difícil determinar con exactitud cómo debe abordar el tema el PMA (y qué riesgos debe correr), no hay duda de que el *status quo* no es satisfactorio. Se requiere un firme liderazgo que proceda de dentro del sistema de las Naciones Unidas en Uganda, tanto para promover un examen más urgente del tema del reasentamiento como para coordinar la financiación y asignación de insumos materiales.

Se esperaba que la introducción de la categoría de programa de OPSR condujera a compromisos de financiación a largo plazo. Si bien esto no fue lo que sucedió con la OPSR 6176.00, uno de los puntos positivos programáticos de la categoría de OPSR ha sido otorgar a la oficina del PMA en Uganda la flexibilidad necesaria para traspasar recursos entre los componentes de socorro prolongado y de recuperación, según la situación reinante sobre el terreno. En este sentido, la OPSR constituye un valioso instrumento de programación para atender a las necesidades de socorro en tanto se realizan los preparativos para el reasentamiento de las PDI.



Proyecto de decisión



La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.1/2002/5/2), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.1/2002/INF/9) e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a esas recomendaciones, teniendo en cuenta las observaciones formuladas durante el debate.



ALCANCE Y MÉTODO DE LA EVALUACIÓN

1. Los objetivos de la evaluación eran determinar la importancia, puntualidad, eficiencia y eficacia de la asistencia del PMA en el marco de la OPSR a fines del primer año, y determinar el valor añadido que supone incluir la operación en la categoría programática de las OPSR. Se pidió al equipo de evaluación que se centrara en la estrategia de recuperación y en la realización de las actividades de socorro y recuperación planificadas, la obtención de productos y el logro de las metas y los objetivos establecidos.
2. El equipo de la misión estuvo integrado por cinco personas, entre las que se contaba un miembro del personal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), puesto que una proporción importante de los casos de la OPSR son casos de refugiados. La misión estuvo 25 días en Uganda en los meses de mayo y junio de 2001 y, además de las consultas efectuadas en Kampala, visitó todas las suboficinas del PMA que se ocupan de ejecutar la OPSR. Los métodos empleados incluyen un ejercicio de marco lógico participativo con el personal del PMA, visitas a los emplazamientos, entrevistas a informantes clave y a grupos de discusión con diversas partes interesadas, y un examen de documentos internos.

CONTEXTO DE LA OPSR 6176.00

3. Al 31 de marzo de 2001, los casos de socorro prolongado del PMA comprendían 147.323 refugiados del sur del Sudán y 520.522 PDI. Los refugiados sudaneses empezaron a llegar a Uganda en 1988, huyendo de la guerra y la hambruna; la mayor afluencia se produjo en 1992. En 1994, la asistencia prestada a los refugiados empezó a dirigirse más al asentamiento en la zona que a la atención básica y el mantenimiento. En 1998, el Gobierno de Uganda y el ACNUR pusieron en marcha la estrategia de autosuficiencia, con el fin de lograr una mayor capacidad de autosustento en los refugiados e integrar los servicios prestados a los refugiados con los previstos para los nacionales.
4. Las sublevaciones que ocasionaron desplazamientos internos en los distritos de Gulu y Kitgum comenzaron en 1986, pero los desplazamientos de gran magnitud y la creación de "aldeas protegidas" se produjeron entre 1996 y 1997. La inseguridad en el distrito de Bundibugyo, en el suroeste, se inició con una sublevación en el año 1996; el PMA empezó a centrarse en la recuperación de las PDI a fines de 1997, cuando la situación se volvió menos insegura por cierto tiempo. Los niveles generales de inseguridad alimentaria y pobreza en esos distritos son hoy los mayores de toda Uganda, lo cual demuestra la correlación directa que existe entre los disturbios civiles y las guerras y la lentitud del desarrollo.
5. El factor contextual más significativo que influyó en la orientación de la OPSR 6176.00 fue que, mientras se estaba planificando la operación, había habido algunos meses de relativa calma en los distritos de Gulu y Kitgum, lo cual hizo que el reasentamiento de los casos de PDI pareciera viable.

ESTRATEGIA Y DISEÑO DE LA OPSR

6. A principios de 2000, la OU 5816 (asistencia a las PDI) y la OPS 5623 (asistencia a los refugiados sudaneses) se convirtieron en la OPSR 6176.00. La estrategia de recuperación



de la OPSR afirmaba que habría una transición del socorro a la recuperación, con gran expansión del nivel de recursos para las actividades de alimentos para la creación de activos y para la capacitación a medida que se suspendieran gradualmente las distribuciones generales (en el segundo año habría que haber invertido un máximo de un 80% de recursos en recuperación). No obstante, la estrategia resultó demasiado optimista y se centró demasiado estrechamente en las PDI en el norte, y no proporcionó la orientación adecuada sobre las circunstancias en las que podría tener lugar la transición del socorro a la recuperación. Debido al rebrote de la actividad de los rebeldes a fines de diciembre de 1999, el número de PDI aumentó, y estas personas no pudieron reasentarse como se había previsto. Pese a ello, la OPSR, que se había planificado a mediados de 1999, aprobada por la Junta Ejecutiva en febrero de 2000, y puesta en marcha en abril de 2000, no se modificó de forma que se reflejara esta nueva situación.

7. Las actividades de recuperación del PMA en zonas de acogida de refugiados se llevan a cabo en el marco de la estrategia de autosuficiencia, pero en la práctica es necesario fortalecer el vínculo entre la OPSR y la estrategia de autosuficiencia. El problema tiene que ver con la falta de claridad acerca de las condiciones necesarias para la autosuficiencia. Se reconoce que el acceso a la tierra es un aspecto fundamental, pero se requiere mayor orientación. Además, para facilitar la programación, debe precisarse más la definición de “zona de acogida de refugiados” en la estrategia de autosuficiencia, haciendo referencia directamente a las poblaciones afectadas (p. ej., cuando hay competencia local por los recursos).
8. Por lo que respecta al diseño, el documento de planificación de la OPSR no proporciona una guía para los directores ni un buen fundamento para elaborar planes de trabajo anuales o sistemas de seguimiento. Aunque la oficina en el país ha avanzado significativamente en los últimos tiempos en la elaboración de planes de trabajo basados en las distintas circunstancias reinantes, aún quedan por preparar declaraciones de productos satisfactorios, que proporcionen una base sólida para el seguimiento y la presentación de informes.
9. Pese a estas deficiencias, el PMA en Uganda respondió bien a las mayores necesidades de socorro, afirmando la flexibilidad al poner en práctica la categoría de OPSR. No obstante, a falta de orientaciones claras acerca de las condiciones en las que deben realizarse o interrumpirse las actividades de recuperación, el personal sobre el terreno no estaba seguro de la manera de proceder respecto de las actividades de recuperación planificadas, lo cual provocó ciertas confusiones, especialmente en la programación de las actividades de alimentos para la creación de activos.



Recomendaciones:

La oficina en el país deberá elaborar junto con el ACNUR y la Oficina del Primer Ministro una definición de “zona de acogida de refugiados” que permita al PMA centrar sus intervenciones de recuperación en zonas habitadas por refugiados. Una vez definida, las intervenciones de alimentos para la creación de activos podrán abarcar tanto a los refugiados como a la población de acogida.

Todos los documentos de proyecto de la OPSR deberán incluir una descripción de la operación basada en una jerarquía lógica (la jerarquía de resultados de un marco lógico).

EVALUACIONES Y ESTUDIOS

10. La “arquitectura” para evaluar los déficit de alimentos, la vulnerabilidad y el estado nutricional está más desarrollada respecto de los refugiados que de las PDI. El ACNUR, el Gobierno de Uganda y el PMA llevan a cabo misiones conjuntas de evaluación de las necesidades alimentarias, que abarcan un período de seis meses, y el ACNUR contrata a una organización no gubernamental (ONG) internacional para llevar a cabo estudios sobre nutrición semestrales. No existe equivalente formal para las PDI; los organismos y donantes deben solucionar esta deficiencia.
11. La capacidad de evaluación tanto respecto de las PDI como de los refugiados se ha visto fortalecida por la metodología de evaluación de las necesidades alimentarias de urgencia, elaborada por la oficina en el país y la oficina regional de VAM, en colaboración con la Oficina del Primer Ministro, el ACNUR, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y diversas ONG. Tal metodología es un modelo de economía alimentaria familiar híbrido, que apunta a fomentar la capacidad de evaluación nacional. Para facilitar la programación, es un instrumento valioso que permite determinar los déficit de alimentos, y no debería resultar caro de repetir. Uno de los retos aún pendientes es vincular satisfactoriamente los estudios de la evaluación de las necesidades alimentarias de urgencia y las encuestas sobre nutrición.
12. En la evaluación de las necesidades alimentarias de urgencia de 2000 se recomendaba una selección de acuerdo con la disponibilidad estacional de alimentos en todos los campamentos de PDI. No obstante, esto tan sólo ha tenido una aplicación limitada.



Recomendaciones:

En colaboración con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en Kampala, la oficina del PMA en Uganda deberá recomendar a la Oficina del Primer Ministro la introducción de un proceso de evaluación conjunta de seis meses en las operaciones relacionadas con las PDI, en exactamente los mismos términos que el proceso de evaluación vigente para los refugiados.

La oficina en el país deberá mantener conversaciones con los asociados en la ejecución del PMA y con otras ONG sobre el establecimiento de un seguimiento nutricional más metódico en los campamentos de PDI, que informe las decisiones relativas a las raciones. Esto debe considerarse una función básica para la cual deben asignarse los recursos presupuestarios necesarios.

Para orientar la programación, la oficina regional de VAM y el/la nutricionista regional deberán ayudar a la oficina en el país a determinar la manera de combinar o vincular la evaluación de las necesidades alimentarias de urgencia y las encuestas sobre nutrición, tanto por lo que respecta a la información reunida como a la interpretación de los resultados.

La oficina en el país deberá determinar cuántos estudios de evaluación de las necesidades alimentarias de urgencia relativos a zonas concretas se necesitan (mini-evaluaciones), y cómo pueden administrarse en un año. En el presupuesto correspondiente a la siguiente fase deben asignarse los fondos suficientes para ello.

En consulta con los representantes de las PDI, los oficiales de distrito y los asociados en la ejecución, la oficina en el país deberá aclarar su estrategia respecto a los ajustes estacionales de las raciones. Si se aprueban los ajustes estacionales como una estrategia adecuada, se deberá estudiar detenidamente cómo determinar cuándo aumentar o reducir las raciones durante un ciclo anual, y en qué cantidad.

LOGRO DEL OBJETIVO DE SOCORRO

13. El objetivo del componente de socorro de la OPSR consiste en mantener normas de nutrición y consumo alimentario mínimas entre las poblaciones seleccionadas. Cabe destacar que, durante el primer año de la OPSR, el PMA tuvo que atender a un número mucho mayor de beneficiarios que el previsto, situación que es posible se prolongue en la siguiente fase.

BENEFICIARIOS PREVISTOS FRENTE A BENEFICIARIOS REALES EN EL PRIMER AÑO DE LA OPSR

Beneficiarios	Previsión original	Número máximo en la práctica (junio de 2000)	Cantidad de casos al 31 de junio de 2001
PDI	190 000	573 440	520 522
Refugiados	130 000	158 589	147 323
Total	320 000	732 029	667 845



Idoneidad de las raciones de socorro

14. El volumen de las raciones durante el primer año osciló entre raciones completas (algunos refugiados y muy pocas PDI), “cuartos” de raciones, y raciones de “última fase” para los refugiados, que incluían tan sólo 10 gramos de aceite. El PMA basa estas raciones en la referencia del 100% de 1.818 kilocalorías diarias por persona, que se ha venido utilizando en Uganda por varios años, y no en la referencia de 2.100 kilocalorías introducida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1997.
15. El volumen de las raciones se basa en los déficit de kilocalorías promedio *per capita* de ciertas categorías de campamentos/asentamientos. No se hace selección alguna dentro de los campamentos/asentamientos; de hecho, resultaría problemático hacer una selección debido a dificultades prácticas para diferenciar del resto de la población de campamentos/asentamientos a grupos particulares. Si bien con la evaluación de las necesidades alimentarias de urgencia se estimó que aproximadamente el 30% de la población seleccionada tiene necesidades alimentarias muy importantes (quienes padecen mayor inseguridad alimentaria), el cálculo final a efectos de planificación es el *promedio* de déficit alimentario de cada tipo de campamento/asentamiento. Por consiguiente, quienes sufren más de inseguridad alimentaria reciben tan sólo una parte de lo que necesitan para superar su déficit de alimentos, que es comparativamente mayor. No se sabe cómo logran subsistir en tales circunstancias.
16. Pueden hacerse inferencias positivas sobre la idoneidad del volumen de las raciones y la eficacia de la asistencia del PMA, por cuanto los resultados nutricionales han sido por lo general satisfactorios, aunque la misión recalca que se cuenta con datos relativamente escasos en relación con las PDI. Las peores tasas de nutrición parecen vincularse a prácticas sanitarias y alimentarias, y no a la carencia de alimentos.

Recomendaciones:

La oficina en el país deberá establecer la ración de referencia recomendada por la OMS de 2.100 kilocalorías en la siguiente fase de la OPSR.

La oficina en el país deberá determinar cómo subsisten quienes padecen mayor inseguridad alimentaria, por cuanto las raciones generales no satisfacen el déficit alimentario evaluado (superior a la media). Se deben formular recomendaciones aplicables a la futura programación, tanto por lo que hace a reducir la redistribución negativa como a promover una redistribución social positiva.

Responsabilidades de socorro básicas

17. Aunque hasta la fecha han predominado las actividades de socorro en la OPSR 6176.00, se ha centrado la atención en el establecimiento de actividades de recuperación. Es comprensible dado que el énfasis se pone en lograr una transición; no obstante, esto ha hecho que se prestara menos atención a las tareas fundamentales necesarias para que el PMA cumpliera con su responsabilidad básica de alimentar a los pobres que padecen hambre (esto es, satisfacer las necesidades evaluadas). Es cierto que el PMA también tiene la responsabilidad de ayudar a la recuperación de los refugiados y las PDI, y que el socorro debe orientarse a la recuperación, pero la responsabilidad de socorro es primordial e irreducible. La misión observó deficiencias respecto de la inscripción/comprobación, las distribuciones finales y el seguimiento posterior a las distribuciones.



Inscripción/comprobación

18. Si bien actualmente se está procurando llevar a cabo un censo de refugiados y comprobar los números de PDI, durante el período anterior a la OPSR no se hizo censo alguno de los refugiados sudaneses ni comprobación de las PDI, ni se tomaron medidas para abordar este asunto hasta transcurridos seis meses de ejecución de la OPSR. Se considera comúnmente que los números de refugiados y PDI no son correctos (que están, por lo general, exagerados).

Distribución final

19. Aunque probablemente la mayor parte de las distribuciones efectuadas por los asociados en la ejecución están bien organizadas, las distribuciones en ciertos campamentos no lo están, lo cual provoca peleas por los alimentos, situación que en algunos casos ha resultado peligrosa para los beneficiarios. Además, parecería ser que es muy usual que se midan raciones más pequeñas de lo indicado y que se produzcan otras formas de desvíos menores, lo cual afecta especialmente a los más vulnerables.

Seguimiento posterior a la distribución

20. La oficina en el país reconoce la importancia de que el personal sobre el terreno del PMA regrese a los campamentos/asentamientos para hacer una comprobación aleatoria de la cantidad de alimentos de socorro que ingresan a los hogares y de cómo se utilizan éstos. No obstante, cuando se realizó la evaluación, no se estaba llevando a cabo ese tipo de seguimiento posterior a la distribución debido a los efectos de la presión que se ejerce en las oficinas sobre el terreno. Esto indica que hay que precisar más la prioridad que se da a las tareas, por lo que hace a la capacitación y quizás a una mayor dotación de personal. Además, deben definirse más claramente las responsabilidades de seguimiento del ACNUR y el PMA en el Nilo occidental.



Recomendaciones:

El PMA deberá modificar las directrices sobre OPSR de modo que se requiera una estrategia de socorro y recuperación que permita planificar las responsabilidades básicas del mandato relativas a la satisfacción de las necesidades de socorro alimentario, incluida la elaboración de estrategias que permitan comprobar el número de beneficiarios, asegurándose de que las distribuciones son seguras y equitativas, haciendo un seguimiento de las distribuciones finales y llegando a aquéllos que padecen mayor inseguridad alimentaria.

La oficina en el país deberá incluir en la estrategia de socorro y recuperación de la OPSR un método que permita alcanzar y mantener una estimación razonablemente precisa de la cantidad de beneficiarios.

La oficina en el país deberá seguir fomentando la inscripción de refugiados y la comprobación de los números de PDI, e invirtiendo en ello. La comprobación del número de PDI se llevará a cabo en estrecha colaboración con las autoridades de distrito por medio de comités distritales de gestión de desastres.

La oficina en el país, en colaboración con las autoridades de distrito, los comités de distribución y los asociados en la ejecución (y con el ACNUR, en las zonas de acogida de refugiados), deberá seguir examinando los sistemas de distribución con miras a mejorar su eficacia, especialmente por lo que respecta a la equidad y la seguridad de los beneficiarios.

Como prioridad primordial por lo que respecta al fortalecimiento del seguimiento y la evaluación, la oficina en el país deberá invertir en la capacidad del personal sobre el terreno de llevar a cabo seguimientos posteriores a la distribución.

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE RECUPERACIÓN

21. El objetivo establecido para el componente de recuperación de la OPSR apunta esencialmente a respaldar el reasentamiento de las PDI y la autosuficiencia de los refugiados. Las intervenciones más importantes planificadas son la alimentación escolar, seguida de actividades de alimentos para la creación de activos (para la “rehabilitación”). Se dispuso también lo necesario para brindar alimentación complementaria y terapéutica, para apoyar a las instituciones que ayudan a los grupos vulnerables (como los niños que fueron secuestrados).
22. Las actividades de recuperación previeron asistir a un total de 178.000 beneficiarios (11.259 toneladas) en el primer año. A fines de año, se había asistido a 209.714 beneficiarios (un 118% respecto del objetivo fijado), pero se habían utilizado tan sólo 3.123 toneladas (un 28% en relación con el objetivo fijado). Esto refleja un inicio lento de la alimentación escolar: la participación de alumnos aumentó a un 73% de las previsiones a finales del primer año, pero se utilizó sólo el 27% de los productos básicos previstos. La ampliación prevista del programa de alimentación escolar necesita tener en cuenta la capacidad del distrito y del personal del PMA.
23. Del mismo modo, si bien el número de beneficiarios de las actividades de alimentos para la creación de activos superó en el primer año las previsiones iniciales (esto es, un 137%), la cantidad de alimentos utilizados estuvo muy por debajo del objetivo (un 28%). Al personal sobre el terreno le ha resultado difícil generar actividades de alimentos para la creación de activos destinadas a las poblaciones de PDI o refugiados concentradas en



campamentos y, por lo tanto, se han dedicado principalmente a apoyar proyectos formulados por poblaciones que no son de PDI ni de refugiados (opción cuestionable dados los objetivos que se ha fijado la OPSR). En las zonas de acogida de refugiados es oportuno integrar a la población de acogida en las actividades de alimentos para la creación de activos, pero no centrarse en esa población.

24. Es difícil calcular la eficacia de las intervenciones de recuperación puesto que no se han facilitado puntos de referencia que permitan medir la recuperación o el logro de una autosuficiencia, y en los informes presentados no se han abordado los efectos. Aunque algunas actividades de alimentos para la creación de activos han sido valiosas para los beneficiarios, otras han estado mal concebidas. En general, los proyectos de actividades de alimentos para la creación de activos han dependido del suministro y las políticas, y con frecuencia no han recibido insumos equivalentes de los asociados en la ejecución, lo cual los ha socavado. La oficina en el país reconoce que la manera de abordar el tema ha sido deficiente, y no está emprendiendo nuevas actividades hasta que se finalicen directrices amplias sobre las actividades de alimentos para la creación de activos aplicables a Uganda (en las que se incluyan las actividades de alimentos por trabajo y de alimentos para la capacitación).
25. La oficina en el país realiza compras locales en gran medida, y la iniciativa de apoyo a la agricultura y el comercio (parte del programa en el país) apunta a promover la capacidad de las asociaciones de pequeños agricultores que participan en los procesos de licitación del PMA. Este proyecto ha complementado muy bien la OPSR 6176.00: durante el primer año se adquirieron en Uganda el 33% de los cereales y el 37% de las leguminosas. El apoyo a los mercados mediante compras locales es sin duda una importante actividad de recuperación; a la misión le quedó claro que las autoridades de distrito en las zonas operacionales apoyaban ampliamente la realización de compras locales.
26. El personal del PMA parece tener relaciones de trabajo fluidas y amistosas con las autoridades de distrito, si bien en algunos casos las autoridades consideran que el PMA podría apoyar más la producción agrícola y el desarrollo de la infraestructura. Es necesario incluir las actividades del PMA en los planes de promoción de distrito, para lo cual la misión propone que el personal del PMA celebre consultas detenidas con los concejos de distrito, y mantenga reuniones regulares con las contrapartes gubernamentales y los asociados en la ejecución.



Recomendaciones:

La estrategia de socorro y recuperación para la siguiente fase de la OPSR deberá dar más orientaciones sobre la manera de integrar la recuperación en las intervenciones de socorro, y de determinar cuándo pasar de las actividades de socorro a las de recuperación, conforme a las distintas circunstancias del caso.

La ampliación de la alimentación escolar deberá basarse en: a) una estrategia global en el distrito en cuestión; b) la capacidad del personal de la suboficina de hacer un seguimiento de la intervención; y c) la capacidad del gobierno local de lograr la ampliación de las escuelas. Además, deberán reunirse datos de referencia sobre las escuelas que integran actualmente el plan experimental y sobre las que se añadan a él.

Los principales beneficiarios de las actividades de alimentos para la creación de activos deben ser las PDI y los refugiados, si bien se reconoce que, en el caso de los refugiados, se deberá integrar a la población de acogida en las actividades, de las cuales también deberá obtener beneficios.

El Departamento de Operaciones deberá dar prioridad a la elaboración y distribución de directrices institucionales sobre las actividades de alimentos para la creación de activos.

Las ampliaciones de proyecto de la OPSR 6176.00 deberán indicar claramente el apoyo que se prevé prestar mediante el programa en el país 6100 e incluir una estrategia de compra local, con objetivos realistas por lo que hace a las adquisiciones que se hagan de los agricultores locales en las zonas geográficas abarcadas por la OPSR 6176.00.

Sin dejar de lado los vínculos con las autoridades centrales, la oficina en el país deberá explorar las posibilidades creadas por la descentralización gubernamental en Uganda, y crear vínculos con los distritos conforme a intereses comunes. Deberá también asegurarse de que sus actividades se tienen en cuenta en los planes de promoción del distrito.

GESTIÓN

27. El tema de la seguridad representa una limitación importante de la operación, especialmente en los distritos de Gulu, Kitgum y Bundibugy. Provoca atrasos en las entregas a los campamentos (a veces, de hasta una semana), impide la evaluación y el seguimiento y coloca al personal en situaciones peligrosas. Existen planes de seguridad vigentes, se ha impartido capacitación en temas de seguridad a todo el personal, y los servicios de comunicación y la supervisión de los viajes son excelentes. Sin embargo, la misión vio que, en un vehículo contratado en el que se habían colocado grandes etiquetas con la sigla PMA, se transportaba a soldados en el pueblo de Gulu, lo cual compromete la seguridad del personal.
28. Hay deficiencias en el sistema de seguimiento y presentación de informes, como la falta de puntos de referencia o indicadores para hacer un seguimiento de los efectos. Si bien se genera mucha información cuantitativa, hay poca información cualitativa (incluida información sobre la eficacia de las intervenciones de recuperación). En los informes cuantitativos ni siquiera se hace una comparación entre la actuación y los objetivos establecidos. Es necesario tratar de aplicar la metodología de evaluación de las necesidades



alimentarias de urgencia a la labor de seguimiento, destacando más la acumulación de datos recogidos. Existen otras limitaciones, como la relativamente mala calidad de la información recibida de los asociados en la ejecución, y la falta de normalización.

29. Cabe destacar que a principios de 2001 se nombró a un coordinador de seguimiento y evaluación para la oficina en el país, lo cual refleja un reconocimiento de la necesidad de abordar las deficiencias en materia de seguimiento.
30. El personal de la oficina en el país y de la suboficina ha reconocido como puntos negativos la falta general de experiencia y capacitación en materia de planificación y gestión de las actividades de recuperación. Si bien en el último año parte del personal tuvo ocasión de capacitarse, no se ha hecho suficiente respecto del personal sobre el terreno que se prevé tenga la responsabilidad del seguimiento, o de los asociados en la ejecución y las contrapartes de distrito en apoyo de algunos aspectos operacionales fundamentales de la OPSR (funciones de socorro básicas, planificación y gestión de las actividades de alimentos para la creación de activos y de alimentación escolar, etc.).

Recomendaciones:

La oficina en el país deberá asegurarse de que se respete su enfoque de tolerancia cero respecto al uso de vehículos registrados con las Naciones Unidas (o cualquier otro vehículo que lleve un distintivo o etiqueta de las Naciones Unidas) para el transporte de soldados.

Deberán examinarse y revisarse las obligaciones de seguimiento y presentación de informes enumeradas en el Memorando de Entendimiento entre el PMA y sus asociados en la ejecución en Uganda (incluidas las cartas de entendimiento con la Oficina del Primer Ministro) a fin de: a) normalizar las cláusulas correspondientes; b) aclarar las funciones de seguimiento concretas de cada parte; y c) proporcionar modelos normalizados de informes aplicables a cada tipo de intervención (distribuciones de alimentos generales, alimentación escolar, actividades de alimentos para la creación de activos, etc.).

Deberán examinarse las necesidades de formación de las suboficinas y los asociados en la ejecución cuando se ponga en marcha la siguiente fase de la OPSR, y deberá asegurarse de que el personal tiene los conocimientos necesarios para asumir las responsabilidades de socorro básicas del PMA, así como otras funciones de desarrollo en el marco de una OPSR.

COMPROMISOS RELATIVOS A LA MUJER

31. La OPSR dispone hacer una selección de mujeres, pero el análisis de desventajas y vulnerabilidad no se adapta específicamente al contexto de los campamentos/asentamientos, y no se proponen indicadores cualitativos, que atiendan a los temas de género, para evaluar la actuación más allá de los logros numéricos.
32. Tanto la oficina en el país como los asociados en la ejecución han fomentado que un mayor número de mujeres recojan raciones en nombre de sus familias, si bien los efectos de ello son inciertos. Se ha procurado asimismo ayudar a las mujeres a ejercer más autoridad al estipular la participación en los comités de distribución (un 90% en el distrito de Bundibugyo). Hasta la fecha, no se ha impartido formación en materia de dotes de mando.



33. La OPSR fijó el objetivo de asignar a las mujeres entre el 65 y el 70% de los recursos de recuperación, y por lo menos el 30% de los productos/activos del proyecto creados mediante actividades de alimentos para la creación de activos, pero no queda claro si se han alcanzado tales objetivos. Son pocas las actividades de alimentos para la creación de activos que han tenido debidamente en cuenta los temas relacionados con el género en su proceso de selección y gestión. La oficina en el país es consciente de esta deficiencia y tiene la intención de brindar formación destinada a los asociados en la ejecución. Se ha procurado hacer uso de actividades de alimentos para la capacitación a fin de fomentar un mayor papel de las mujeres.
34. Si bien la oficina en el país reúne una gran cantidad de datos desglosados y pide que los asociados en la ejecución también lo hagan, falta un seguimiento cualitativo de los logros en relación con los Compromisos del PMA relativos a la mujer.

Recomendaciones:

El documento de proyecto correspondiente a la siguiente fase de la OPSR 6176.00 deberá reflejar una estrategia clara de cumplimiento de los Compromisos del PMA relativos a la mujer. Esto también tiene que reflejarse en los planes de trabajo y en los memorandos de entendimiento con los asociados en la ejecución. Deberán elaborarse indicadores de resultados del seguimiento que atiendan a temas de género, de modo que puedan medirse los logros en comparación con los Compromisos relativos a la mujer y el Plan de Acción del PMA sobre Género para Uganda.

La oficina en el país deberá llevar a cabo una encuesta de seguimiento del Estudio de Referencia del PMA sobre Género para Uganda a fin de medir los logros en comparación con los datos de referencia originales en las zonas geográficas y los sectores de interés para la OPSR.

COORDINACIÓN

35. Los mecanismos interorganismos (incluido el Grupo de las Naciones Unidas encargado de la gestión de las actividades de socorro en caso de desastre [UNDMT]) necesitan invertir más en negociaciones con el Gobierno sobre un marco para el reasentamiento de las PDI. La situación de las PDI resulta complicada por cuestiones de seguridad internas y externas, pero tanto el PMA como los demás organismos de las Naciones Unidas deben considerar la situación reinante intolerable: las personas están sufriendo, se están perdiendo oportunidades de recuperación y se corre el riesgo de que el PMA y otros organismos estén desprevenidos cuando les llegue una solicitud para respaldar un plan de reasentamiento (o de “descongestión”) que no beneficie a las PDI.
36. El PMA no puede actuar solo, ya que el reasentamiento supone cuestiones de seguridad, requiere apoyo de las instancias superiores del gobierno central, es un tema que se politiza fácilmente a nivel de distrito y que exige gran respaldo respecto de los artículos no alimentarios. Se requiere una gran capacidad de liderazgo desde dentro del sistema de las Naciones Unidas. La OCHA tiene un mandato para coordinar los esfuerzos de asistencia a las PDI, y se le debe alentar a que coordine la función de promoción, siempre que pueda reforzar su capacidad (con lo cual el PMA seguiría coordinando la labor operacional).



37. La cooperación entre el PMA y el ACNUR es productiva, pero es necesario crear mayores vínculos entre la OPSR y la estrategia de autosuficiencia, y volver a examinar la recomendación de la misión de evaluación conjunta a fin de redactar planes de trabajo anuales conjuntos. El ACNUR se encuentra en medio de un ejercicio que recortará su labor a las “actividades básicas”. Si bien aún no están claros los efectos de ello, el PMA debe estar enterado de las novedades, ya que pueden suponer la retirada del ACNUR de algunas actividades.
38. En el Nilo occidental, el PMA y el ACNUR utilizan con frecuencia el mismo asociado en la ejecución, y tendrán que volver a estudiar acuerdos tripartitos.
39. La oficina en el país considera en general a los asociados en la ejecución en el Nilo occidental competentes y responsables, y las relaciones de trabajo se describen como amistosas y eficaces. En cambio, al principal asociado en la ejecución en los distritos de Gulu y Kitgum le falta al parecer dinamismo; no obstante, la magnitud de la tarea y la inseguridad reinante en tales distritos hacen difícil que el PMA encuentre otra opción.
40. Los problemas de los refugiados y las PDI en el norte de Uganda se relacionan estrechamente con los acontecimientos en el sur del Sudán. La oficina en el país ha trabajado con la Operación Supervivencia en el Sudán a fin de establecer un sistema de intercambio de información que permita que el PMA en Uganda tenga acceso a información sobre seguridad alimentaria del sur del Sudán.



Recomendaciones:

La oficina en el país deberá participar en foros gubernamentales y de donantes en los que se debata sobre temas de reasentamiento, y promover la necesidad de elaborar un marco de reasentamiento en el que participen el Gobierno, los organismos de las Naciones Unidas, los donantes y las ONG. Además, la oficina en el país deberá hacer campaña en el foro correspondiente a fin de que se nombre un coordinador encargado de las PDI (posiblemente un representante de la OCHA).

La formulación de una estrategia de socorro y recuperación para la OPSR 6176.00 deberá incluir un examen detenido del tipo de plan de reasentamiento de PDI que más beneficiaría a las personas y del tipo de plan que el PMA debería promover y respaldar.

De conformidad con las recomendaciones contenidas en el Memorando de Entendimiento entre el ACNUR y el PMA, deberán establecerse sobre el terreno planes de acción conjuntos acordes a la estrategia de autosuficiencia, de modo que se creen lazos más fuertes entre el ACNUR, el PMA, el Gobierno y los asociados en la ejecución.

El PMA y el ACNUR deberán volver a considerar la concertación de acuerdos tripartitos con los asociados en la ejecución en Uganda. Por lo que respecta al seguimiento del estado de nutrición, la oficina en el país deberá considerar el logro de un acuerdo tripartito entre el PMA, el ACNUR y los asociados en la ejecución en el ámbito de la salud, para racionalizar las necesidades de información y establecer mecanismos que aborden los problemas del caso.

La oficina en el país deberá preparar criterios sencillos de selección de los asociados en la ejecución por lo que hace a la distribución general de alimentos, los proyectos de alimentos para la creación de activos, los programas de alimentación suplementaria y terapéutica y la alimentación escolar (incluida una evaluación de su capacidad técnica), y estudiar la posibilidad de prestar ayuda a los asociados en la ejecución existentes a fin de que capaciten a su personal de modo que se mejore el rendimiento de la OPSR.

Tal como recomendó la misión conjunta de evaluación de las necesidades alimentarias del año 2000, el PMA deberá reforzar las relaciones que mantiene con la Operación Supervivencia en el Sudán de modo que se exploren las posibilidades de programación común.

LA OPSR COMO CATEGORÍA DE PROGRAMA

41. La OPSR no contó con suficientes recursos en su inicio; hasta el tercer mes no llegó ningún producto. A fines de 2000, las promesas no se elevaban sino al 37% de lo solicitado, y los recibos a tan sólo el 10%. La mayor parte de los recursos empleados por la OPSR hasta fines de 2000 (más de 33.000 toneladas) procedieron de los remanentes de la operación de urgencia y las operaciones prolongadas de urgencia para refugiados y personas desplazadas precedentes. De no haber contado con tales reservas, la OPSR se habría quedado sin productos. En junio de 2001 se había producido un importante déficit de productos para el año restante de la OPSR. Cuando se introdujo la categoría de programa de OPSR se confiaba en que con ello se logran compromisos de financiación a largo plazo. Pero no fue esto lo que sucedió en el caso de la OPSR 6176.00.



42. La dotación de recursos respecto de los artículos no alimentarios no ha constituido un problema debido a la continua concentración en campamentos de las PDI, y los consiguientes menores gastos en recuperación; sin embargo, los recursos habrían sido insuficientes si se hubiera procedido al reasentamiento.
43. Al unir los casos de refugiados y de PDI en una operación se produjo cierta racionalización de la gestión, una mayor continuidad de personal, algunos ahorros de transporte y una mayor flexibilidad presupuestaria. Uno de los puntos positivos de esta categoría de programa ha sido su flexibilidad, que permitió que la oficina en el país traspasara recursos entre los componentes de socorro prolongado y de recuperación, según la situación reinante sobre el terreno. A este respecto, la OPSR constituye un valioso instrumento de programación para atender a las necesidades de socorro en tanto se prepara el reasentamiento de las PDI.
44. Es necesario que el PMA logre que la flexibilidad potencial y la capacidad de respuesta de la categoría de OPSR corresponda a procedimientos de replanificación y documentación flexibles. No hay duda de que también se corre el riesgo de que al centrarse en la recuperación puedan desatenderse las responsabilidades en materia de socorro, problema que deberá contemplarse.
45. Reina cierto escepticismo acerca del valor añadido de los proyectos de alimentos para la creación de activos que ejecute el PMA y, por tanto, el PMA deberá demostrar su eficacia. Para ello, será necesario hacer una mayor inversión en diseño y dotación de personal, lo cual aumentará el costo de las OPSR. El éxito de los proyectos de alimentos para la creación de activos depende asimismo de que se obtengan los artículos no alimentarios correspondientes. Esto pone de relieve la importancia de la coordinación con otros organismos y organizaciones.



SIGLAS EMPLEADAS EN ESTE DOCUMENTO

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	Persona desplazada en el interior del país
UNDMT	Grupo de las Naciones Unidas encargado de la gestión de las actividades de socorro en caso de desastre
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

