

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 20 - 23 de octubre de 1997

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/97/5/Add.2

27 agosto 1997

ORIGINAL: INGLÉS

ESTUDIO PROVISIONAL SOBRE LAS NUEVAS CAPACIDADES DEL PMA PARA RESPONDER A LA CRISIS DE LOS GRANDES LAGOS

RESUMEN

Desde un principio el Programa Mundial de Alimentos asignó alta prioridad a su respuesta a la crisis humanitaria de refugiados que se produjo en Rwanda, a mediados de 1994. Pese a estar concebida como proyecto regional, la operación se organizó con criterios tradicionales. Sin embargo, durante los dos años subsiguientes el PMA y la OACNUR iniciaron planes de trabajo conjuntos para mejorar la coordinación de sus actividades de campo. El PMA empuñó en la operación de los Grandes Lagos toda una gama de tecnologías y sistemas innovadores, en sectores como la transmisión de datos por radio y la aplicación de sistemas computadorizados para la gestión de la distribución y el seguimiento de los productos.

Gracias a estas innovaciones y a dichos planes y procedimientos conjuntos, el PMA y el sistema de las Naciones Unidas aumentaron su capacidad para responder en forma rápida y eficaz a las necesidades humanitarias resultantes de conflictos y situaciones de crisis política en rápida evolución, y para hacer frente a los desplazamientos masivos de población que a menudo las acompañan.

Tras la evaluación de varios donantes sobre las etapas iniciales (1994-95) de la operación de los Grandes Lagos, que se publicó en marzo de 1996, y la "Evaluación teórica de la operación de urgencia Rwanda-Burundi" que se presentó a la Junta Ejecutiva en octubre de 1996, este estudio provisional ofrece un panorama general de las innovaciones técnicas y en materia de sistemas que se han introducido en el PMA, así como de los nuevos arreglos de coordinación operacional con los principales organismos de las Naciones Unidas asociados en la ejecución.

De acuerdo con lo convenido entre el PMA, la OACNUR y UNICEF, el próximo paso será la realización, en un futuro cercano, de un ejercicio conjunto de "lecciones aprendidas". La finalidad de éste consistirá en examinar y evaluar la eficacia de la operación de urgencia en los Grandes Lagos, y especialmente las modalidades de la coordinación sobre el terreno entre los tres organismos. El informe de esta actividad conjunta se presentará a la Junta a principios de 1998, y también aportará información para un estudio más amplio sobre la operación en los Grandes Lagos que el Comité Permanente entre Organismos encargará dentro del mismo marco temporal.

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

ANTECEDENTES

1. El estallido de la violencia étnica en Rwanda entre abril y junio de 1994 provocó inmediatamente una crisis regional; en cuestión de días más de 750 000 personas se refugiaron, empujadas por el miedo, en los cuatro países limítrofes (Uganda, Tanzania, Burundi y el Zaire). A éstos debe sumarse el grupo mucho más numeroso (más de dos millones de personas) de personas desplazadas en el interior del país, que también necesitaban ayuda humanitaria.
2. En los meses que siguieron, a medida que las masacres se transformaban en guerra civil y las víctimas en vencedores, eran cada vez más las personas que se desplazaban dentro de Rwanda o bien optaban por pasar la frontera más cercana. Fue así que el número de refugiados en los países vecinos creció hasta superar los dos millones, en un tiempo increíblemente breve.
3. La respuesta inicial del PMA se estructuró de manera bastante tradicional. En Roma se estableció un Grupo de Acción para los Grandes Lagos, presidido por el director regional del Despacho de África Oriental. Se hicieron llamamientos individuales para cada país, que luego se agruparon a efectos del llamamiento urgente emitido por el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) a finales de abril y del posterior llamamiento unificado ordinario emanado en julio. Para el PMA estas medidas no diferían mucho de las adoptadas en las primeras etapas de la crisis regional de Liberia en 1990, o incluso de la sequía sudano-saheliana de 1985.

NUEVAS CAPACIDADES, ARREGLOS DIFERENTES

4. Sin embargo, pronto hubo señales de que la operación de urgencia en la región de los Grandes Lagos marcaría un cambio de tendencia en las actividades del Programa. En agosto de 1994 se estableció, inicialmente en Kigali, una dependencia de coordinación del transporte, con la finalidad de coordinar el transporte terrestre en toda la región. A finales de 1994 se adoptaron medidas para normalizar, tanto en su forma como en su contenido, los informes estadísticos elaborados por las oficinas del PMA en los países de la región.
5. La primera operación regional de urgencia (EMOP) comenzó en enero de 1995. El Despacho de África estableció en Roma una base de datos regional para la gestión de la distribución, a fin de proporcionar información estadística sobre los alimentos financiados, adquiridos y enviados desde la región. Asimismo se estableció una red interinstitucional de comunicaciones (AFRINET) que permitió, mediante aparatos módem para la transmisión por radio en alta frecuencia, enviar mensajes electrónicos y transferir archivos de datos a la mayor parte de los lugares de las actividades en el campo, y conectar esta red, a través de Internet, con otros puntos situados fuera de la región.
6. Sin embargo, a la vez que se iba mejorando el sistema, la situación general de la región sobre el terreno empeoró rápidamente en los primeros meses del año. El siguiente informe parcial del Despacho Regional señalaba que, aunque las necesidades para 1995 se habían notificado a la comunidad de donantes en los últimos meses de 1994, la confirmación de los aportes de alimentos era lenta, y en febrero la operación regional de urgencia se había enfrentado con una grave crisis de la disponibilidad de productos. A este problema se sumaba una considerable escasez de alimentos en los mercados



comerciales de la región, de modo que el PMA debía afrontar tiempos de espera de dos o tres meses para poder obtener alimentos en mercados internacionales como China, pero sin disponer de contribuciones confirmadas para financiar su compra.

7. En marzo, el PMA y la OACNUR emitieron un comunicado conjunto en el que estimaban en 230 millones de dólares¹ el déficit de financiación para lo que quedaba del año. Fue inevitable reducir las raciones destinadas a los refugiados en Tanzania y en gran parte del Zaire oriental; en relación con esto se notificaron incidentes de seguridad en los campos afectados. La situación se agravó aún más en abril, cuando Rwanda cerró su frontera con el Zaire a los envíos de alimentos para dicho país y, al mismo tiempo, la escalada de violencia en Burundi hizo que otras 18 000 personas se refugiaran en Uvira, Zaire.
8. Sin embargo, y puesto que al promediar el año se hacía cada vez más evidente la tendencia de la operación en los Grandes Lagos a acusar pequeñas crisis y situaciones de escasez de alimentos, el PMA y varios de los donantes más importantes llegaron a la misma conclusión: era prudente establecer en la región unas existencias reguladoras, especialmente de cereales, que pudieran usarse para responder a corto plazo a los estallidos de violencia y los desplazamientos de población.
9. En Roma, la Dirección de Transporte y Logística (OTL) adaptó un sistema computadorizado de seguimiento de los productos que se había utilizado anteriormente en Mozambique, y lo instaló en la región en agosto de 1995 como parte integrante de la Dependencia de coordinación del transporte. A partir de ese momento las estaciones de trabajo en toda la región pudieron contar con una disponibilidad progresivamente mayor de información "en tiempo real" sobre las corrientes de productos que se desplazaban dentro de la región.
10. A mediados de 1996 la operación en la región de los Grandes Lagos representaba uno de los más vastos, y, con todas sus innovaciones, sin duda el más sofisticado programa de urgencia que hubiera ejecutado el PMA. Sin embargo, bajo dos aspectos seguía pareciéndose considerablemente a sus predecesores:
 - a) la coordinación local entre el PMA y la OACNUR, los dos organismos principales de ejecución de las Naciones Unidas, era un proceso establecido especialmente para esta situación que planteaba, si no conflictos, sin duda ciertas dificultades; y
 - b) tanto en el PMA como en sus organismos asociados, las decisiones operacionales esenciales se seguían tomando en las respectivas sedes centrales.

Sin embargo, como veremos más adelante esta situación estaba destinada a modificarse en poco tiempo.

CÓMO SE APLICA EN GOMA EL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL PMA Y LA OACNUR

11. El primer acuerdo básico sobre la cooperación entre los dos organismos principales del sistema de ayuda de urgencia de las Naciones Unidas se negoció en 1990-91 y se firmó en 1992. Cuando comenzó la operación en los Grandes Lagos estaba en vigor una revisión

¹ Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares de los Estados Unidos.



- del acuerdo original aprobada en 1994, que abarcaba, entre otras cosas, la planificación y evaluación de las necesidades, la movilización y elaboración de alimentos y la entrega y distribución de los mismos, así como la provisión de los recursos necesarios, el seguimiento y la presentación de informes, y la coordinación de las actividades.
12. En las secciones referentes a la coordinación, ambos organismos se comprometían a:
 - a) intercambiar información a nivel de campo;
 - b) establecer mecanismos de coordinación de la ayuda alimentaria sobre el terreno;
 - c) colaborar en la labor de información pública;
 - d) intercambiar información sobre el desarrollo de las capacidades de respuesta a situaciones de emergencia; y
 - e) realizar cursos de capacitación y evaluaciones conjuntas.
 13. No obstante, a pesar del Memorando de Entendimiento y en parte, quizás, a causa de las condiciones sumamente difíciles en que se realizaban las actividades, en la operación de urgencia en los Grandes Lagos hubo problemas de coordinación. En marzo de 1996 la Evaluación conjunta de la ayuda de urgencia a Rwanda, más conocida como "estudio multidonantes" señalaba que: la actuación del PMA y la OACNUR, los dos organismos principales del sistema humanitario de las Naciones Unidas, es determinante para la respuesta global. Y aunque muchos aspectos de tal actuación han producido en el equipo de evaluación una impresión muy favorable, en la relación entre ambos organismos se observan tensiones improductivas, que se relacionan con la división entre ambos de la cadena general de suministro y distribución de las raciones. Si bien entre las dos organizaciones se firmó un detallado Memorando de Entendimiento, tales tensiones siguen existiendo y probablemente están destinadas a continuar, puesto que cada una considera los mismos problemas desde una perspectiva diferente y a causa de la dificultad que comporta repartir una función tan crítica entre los dos organismos principales.
 14. El estudio multidonantes añadía que la Oficina del DAH de las Naciones Unidas para la situación de emergencia en Rwanda (UNREO), situada en Kigali, siendo una dependencia pequeña establecida especialmente para esta situación y con un mandato de coordinación limitado a Rwanda, simplemente no estaba en condiciones de resolver los problemas que surgían entre dos organismos tan grandes, cuyas operaciones en la región se entrelazaban abarcando el territorio de cinco países.
 15. El personal de campo de los dos organismos destacado en la región de los Grandes Lagos también había observado otros aspectos operativos en los que había desacuerdos, por ejemplo la contabilización del número de refugiados y personas desplazadas, la notificación de las distribuciones y la rendición de cuentas en general.
 16. Sin embargo, como incluso el estudio multidonantes destacaría en sus conclusiones y recomendaciones, el personal del PMA y de la OACNUR en la región estaba haciendo lo posible por aplicar a su colaboración sobre el terreno tanto la letra como el espíritu del Memorando de Entendimiento. En enero de 1996 se firmó el primer Plan de Trabajo Conjunto del PMA y la OACNUR en Goma, que comprendía, entre otros aspectos, la identificación de las necesidades, la distribución, el seguimiento, la cesta de alimentos, la notificación, la logística, los asociados en la ejecución, el número de refugiados y personas desplazadas, la alimentación especial, la repatriación y rehabilitación y los mecanismos de coordinación. A este acuerdo siguieron, durante el mismo año, dos planes de trabajo actualizados. Se negociaron documentos similares para la cooperación local en Bukavu y Bujumbura.



EL "PROCESO DE CAMBIO" Y UNA NUEVA ESTRUCTURACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL PMA SOBRE EL TERRENO

17. En esa época en el PMA se estaban introduciendo reformas internas que tendrían efectos trascendentes en todos los aspectos de las operaciones de los Grandes Lagos, inclusive, aunque no solamente, la cooperación entre organismos. A principios de 1996 la Directora Ejecutiva empeñó globalmente al Programa en una serie de cambios institucionales ("una nueva estructura orgánica"). Y aunque el hecho de que algunos de los cambios más importantes comenzaran a aplicarse justamente en la operación de los Grandes Lagos obedeció en gran parte a una coincidencia temporal, no por eso fue menos significativo el efecto producido por dichos cambios.
18. En julio de 1996 la Directora Ejecutiva publicó el documento "Preparar al PMA para el futuro: una organización que nos permita cumplir con nuestro mandato", cuyo tema central era el de "mantener el trabajo de campo en el centro de nuestra atención". En el documento se indicaba que la autoridad, los recursos y los funcionarios superiores debían desplazarse al campo y agruparse en "polos" o estructuras subregionales (con la excepción de los programas en los países de alcance más amplio).
19. Los polos estarían encabezados por directores regionales, a los que se conferirían competencias de supervisión respecto de los directores de las oficinas en los países que integraran el polo. Por consiguiente, las iniciativas operacionales específicas deberían nacer en el campo y no en la Sede. El documento establecía una vinculación específica entre estos arreglos y la capacidad del Programa de hacer frente a las situaciones de urgencia complejas que se desarrollaban rápidamente: los polos o estructuras subregionales están concebidos para que sean flexibles y dinámicos, a fin de que nos permitan responder en forma rápida pero coordinada a situaciones de urgencia complejas. Para ello nos cercioraremos de que la "cobertura" geográfica de nuestra estructura de campo corresponda a la de la crisis, y sea suficientemente flexible como para poder modificarse fácilmente si la situación se modifica o la urgencia disminuye.
20. La primera estructura de este tipo que se instituyó fue el polo de los Grandes Lagos, con sede en Kampala. En agosto se designó un director regional, que asumió sus funciones en Kampala en septiembre.
21. Durante el mes siguiente estalló la guerra civil en Kivu meridional, en el este del Zaire. Esta situación representaba una prueba temprana y difícil para la nueva estructura organizativa, pero el PMA estaba demasiado comprometido con su proceso de cambio como para volver atrás; así pues, la guerra no hizo más que acelerar las innovaciones operacionales que se estaban introduciendo en el Programa. El próximo objetivo sería la logística.

UN PROGRAMA QUE VA SIGUIENDO A LOS REFUGIADOS EN SU HUIDA DE LA GUERRA

22. La guerra que terminaría por provocar el cambio de gobierno en el Zaire comenzó muy cerca de los campos de refugiados de Goma, Bukavu y Uvira, en las provincias de Kivu septentrional y meridional. A finales de octubre y principios de noviembre de 1996, mientras en la provincia los combates se extendían de sur a norte, en los campos de refugiados la situación de seguridad se derrumbó, y cientos de miles de personas simplemente desaparecieron. Fue necesario evacuar en aviones al personal de socorro no



- indispensable, y más tarde a todo el personal restante; los organismos establecieron de común acuerdo que fuera el PMA quien se encargara de esta operación.
23. Puesto que resultaba prácticamente imposible acceder a las zonas circundantes, en muchos casos fue difícil determinar con exactitud adónde se habían desplazado los refugiados, por más que en este sentido la fuerza multinacional prestó una ayuda sumamente valiosa. En los días y semanas que siguieron unos pocos refugiados volvieron a entrar en Rwanda, y resultó cada vez más claro que un número importante había huido hacia occidente en dirección a Kindu y Kisangani, localidades situadas en una zona completamente inaccesible para los organismos de socorro. Además, la mayor parte de ellos eran hutu y aparentemente evitaban lo más posible entrar en contacto con los rebeldes de la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo-Zaire (ADFL), integrada por contingentes de soldados tutsi procedentes de Rwanda, el Zaire y Uganda.
 24. Entre mediados de noviembre y finales de diciembre, más de un millón de refugiados regresaron a Rwanda desde el Zaire y Tanzania; de esta manera el número de personas que requerían asistencia en Rwanda se cuadruplicó, elevándose a más de 1,7 millones. A fin de proporcionar alimentos para esta repatriación repentina y espontánea, el PMA trasladó equipos de comunicaciones de sus existencias logísticas estratégicas para África, establecidas en Nairobi, y llevó rápidamente a la zona más de 70 camiones que se encontraban en Pakistán, Bosnia y Etiopía.
 25. Pero donde se concentró la atención de los medios de información internacionales fue en la desaparición de medio millón de refugiados en el Zaire oriental. Cuando a finales de diciembre fue posible comenzar a localizarlos, los medios comenzaron a ocuparse también de la comunidad de ayuda de urgencia internacional (y derechos humanos). Alrededor de 170 000 refugiados fueron encontrados en pequeñas aldeas y pueblos en la selva, en Tingi Tingi, Amisi y Shabunda. Exhaustos y hambrientos, iban huyendo de las fuerzas del ADFL que avanzaban hacia el oeste.
 26. Esta situación extraordinaria exigía una respuesta igualmente extraordinaria del sistema de ayuda de urgencia de las Naciones Unidas en la región. Mientras se preparaba un "llamamiento urgente" del DAH para financiar las nuevas operaciones, el PMA ya seleccionaba las futuras bases donde concentrar los alimentos que habían de enviarse al Zaire oriental tanto por carretera como por ferrocarril y por vía aérea. Sin embargo, a fin de evitar problemas como los señalados en el estudio multidonantes, era preciso establecer un principio organizador básico para la futura operación logística mixta.

EL PRIMER CENTRO CONJUNTO DE LOGÍSTICA DE LAS NACIONES UNIDAS

27. En realidad, hacía años que se advertía claramente la necesidad de una estructura que permitiera coordinar la gestión de las actividades de logística de las Naciones Unidas en situaciones de urgencia complejas relacionadas con conflictos armados. El DAH, a través de las actividades de su Dependencia de defensa militar y civil, ya había señalado este aspecto en numerosas reuniones, informes, ejercicios de lecciones aprendidas, etc. de las Naciones Unidas, pero no había tenido la influencia necesaria para concretar la creación de tal estructura. Por consiguiente, en cada operación de urgencia importante y compleja de las Naciones Unidas era necesario volver a crear un sistema logístico y un mecanismo de coordinación, por lo general en condiciones apremiantes y en un clima político cargado.



28. En todo caso, hacia finales del otoño de 1996 resultó claro para todas las partes interesadas que la situación de emergencia en los Grandes Lagos estaba por entrar en una nueva fase crítica, en un teatro de operaciones completamente diferente. Como ocurre casi siempre, existían posibilidades de conflicto entre los mandatos de las organizaciones participantes: el de la OACNUR para administrar las actividades relacionadas con los refugiados, y el del PMA de proporcionar los recursos necesarios y ocuparse del envío y la manipulación de los productos para alimentar a las víctimas del conflicto y, en el marco del acuerdo de base, entre el PMA y la OACNUR, a las personas que suscitaban la preocupación de la OACNUR.
29. Se podría haber pensado que esta vez iba a ocurrir lo mismo de siempre, y sin embargo la actuación conjunta del sistema fue impresionante. Bajo los auspicios del coordinador de la asistencia humanitaria del DAH, el PMA, la OACNUR y UNICEF acordaron, en noviembre, establecer en Kampala un Centro conjunto de logística de las Naciones Unidas (UNJLC), que se ocuparía de la gestión global de las operaciones de logística en toda la región. El PMA, con su director regional en Kampala, desempeñaría las funciones de secretaría para este arreglo, sin perjuicio de otros posibles arreglos futuros. El Consejo de Seguridad acababa de dar su aprobación a una fuerza multinacional para el Zaire oriental; el UNJLC constituiría un punto de enlace único para la gestión de los aspectos de logística militares y civiles.
30. Pero los refugiados en el Zaire se encontraban del otro lado de una línea de combate que iba avanzando. Para poder alimentarlos, protegerlos y, llegado el momento, repatriarlos, se decidió establecer la base de las operaciones aéreas más allá del frente y de las zonas donde se concentraban los refugiados: en Kisangani, localidad situada a unos 500 kilómetros de Goma hacia el noroeste, en una de las zonas forestales más espesas y menos pobladas de África central. En sus últimas etapas la operación aérea se realizó con un apremio considerable, ya que en marzo el comandante del ADFL había declarado que sus soldados darían a las Naciones Unidas exactamente 60 días para repatriar a todos los refugiados que se hallaban en el Zaire oriental.
31. Dos centros logísticos secundarios (primero Kisangani y más tarde Mbandaka) se designaron "MOVCON" (centros de control del movimiento). Al igual que el UNJLC de Kampala, se establecieron mediante directrices escritas concertadas entre los principales participantes: PMA, OACNUR y UNICEF. Un comité se encargaría localmente de la gestión de los MOVCON, y cada uno de los dos organismos principales, el PMA y la OACNUR, tendría funciones concertadas en cada lugar. Todos los equipos de transporte (incluidos los de la Cruz Roja y los de las ONG) se pusieron en común a fin de darles luego el destino que conviniera.
32. En Kinsangani se decidió que el PMA se ocuparía del transporte aéreo y por ferrocarril, mientras que la OACNUR, que disponía de una flota de camiones, organizaría y administraría los envíos por carretera y por vía fluvial. Sin embargo, más tarde en Mbandaka se estableció un arreglo diferente. Cuando comenzaron a llegar los refugiados el PMA ya había establecido existencias locales de alimentos, de modo que las necesidades de transporte se relacionaban sobre todo con la repatriación de los refugiados, que debían regresar a Rwanda por vía aérea. Por consiguiente, esta vez la OACNUR coordinó todos los aspectos logísticos utilizando principalmente aviones del PMA.
33. La idea del MOVCON se concretaba, de hecho, en una tienda donde se coordinaban arreglos de logística sumamente transitorios, establecidos para un momento determinado y para una situación particular. Una vez completada la operación local la tienda se



- desmontaría, y el personal interesado regresaría a su lugar de trabajo habitual o, con mayor probabilidad, se trasladaría al próximo MOVCON.
34. Quedaba entendido entre las partes que no se estaba sentando precedente alguno. En la próxima situación se establecerían arreglos nuevos y se asignarían nuevas funciones. Actualmente se halla en estudio (o ya ha comenzado) el establecimiento de MOVCON para Kigoma en Tanzania, para Shabunda, para Brazzaville, y para Bangui, en la República Centroafricana. El Servicio de Logística del PMA (OTL) ha efectuado evaluaciones sobre logística y elaborado planes de imprevistos para todos los emplazamientos mencionados.
 35. Las tiendas MOVCON de Kisangani y Mbandaka ya han desaparecido. El MOVCON de Kisangani duró unas ocho semanas; el de Mbandaka unas cuatro. Los alimentos y otros artículos de socorro se enviaron por vía aérea, principalmente desde Entebbe, y también por avión se transportaron los refugiados a Kigali. Aunque en las fases iniciales se verificó algún desacuerdo en cuanto a las respectivas funciones, el PMA y la OACNUR lograron realizar el trabajo con eficacia y rapidez. En poco más de cuarenta días se logró repatriar por vía aérea a más de 41 000 refugiados desde Kisangani, y a más de 7 000 desde Mbandaka.
 36. Los organismos participantes ya han examinado las innovaciones y los problemas operacionales de estas primeras experiencias, en el curso de tres reuniones regionales sobre logística preparadas y celebradas por OTL. Asimismo OTL desempeñó funciones de guía para la elaboración de los procedimientos operativos normalizados relativos al establecimiento de los UNJLC, conjuntamente con la OACNUR y UNICEF. OTL ha redactado el texto de un acuerdo similar que guiará la creación de los MOVCON futuros, texto que actualmente tienen en examen los organismos de las Naciones Unidas asociados a la ejecución.
 37. Los tres organismos principales de las Naciones Unidas encargados de las operaciones de urgencia (OACNUR, UNICEF y PMA) abordaron en forma conjunta el espinoso problema de la "distribución de responsabilidades" planteado en el estudio multidonantes sobre Rwanda; formularon una posible solución, la experimentaron sobre el terreno en las sucesivas operaciones en los Grandes Lagos, estudiaron los resultados, y utilizaron la experiencia adquirida para elaborar procedimientos concertados que guiarán los arreglos de logística en las futuras operaciones de urgencia complejas de las Naciones Unidas.

APOYO A LAS COMUNICACIONES, EN UN MOMENTO OPORTUNO

38. Tal como se ha indicado anteriormente, a finales de 1995 el PMA recibió una contribución sustancial para el establecimiento de AFRINET, una red de comunicaciones destinada a proporcionar una capacidad segura de comunicación a los centros operacionales del PMA sobre el terreno: bases logísticas, centros de coordinación del socorro, oficinas de campo y oficinas en los países, especialmente en el Cuerno de África y la región circundante. En un principio se decidió centrar las actividades del proyecto en la región de los Grandes Lagos, donde las operaciones eran más vastas y existían comunicaciones deficientes.
39. El momento era particularmente propicio: aproximadamente un año antes de la delegación de competencias en las dependencias de campo y del establecimiento de las operaciones logísticas conjuntas y su puesta a prueba en el Zaire oriental, un verdadero "desierto" desde el punto de vista de las comunicaciones. El éxito de ambas iniciativas



prácticamente dependería de la disponibilidad de comunicaciones seguras y rápidas, sobre todo en el ámbito regional.

40. La evacuación del personal que trabajaba en las provincias de Kivu septentrional y Kivu meridional, cuando se produjo el estallido de la guerra, demostró qué importante era, también en otro plano, disponer de un apoyo adecuado en materia de telecomunicaciones. En determinado momento de la evacuación de Goma, en Kampala/Entebbe los aviones ya estaban listos para ir a buscar a los funcionarios, pero no tenían forma de localizarlos o comunicarse con ellos a fin de concertar los arreglos pertinentes. Gracias a un "intercambio de frecuencias" con la red de radio de la OACNUR en Goma, la central de radio del PMA en Kampala consiguió localizar a los funcionarios, que se habían refugiado en el complejo de la OACNUR en Goma, pero ya era demasiado tarde para enviar los aviones a esta última localidad. Por consiguiente, la evacuación tuvo que efectuarse por carretera hasta Kigali, y sólo desde allí en aviones.
41. Gracias a aparatos de radios de alta frecuencia, 350 usuarios del PMA en la región pueden hacer llegar su voz, así como mensajes de correo electrónico, al centro de Kampala, a través de centros secundarios situados en Kigali, Bujumbura y Dar es Salaam. Cada día se envían aproximadamente 1 500 mensajes de correo electrónico, mediante sistemas capaces de transmitir textos y todo tipo de material adjunto (en Excel, Word, e incluso imágenes digitales). Las conexiones con puntos situados fuera de la red regional se realizan a través de Internet. Los gastos de funcionamiento corresponden al acceso a Internet y a las pocas líneas terrestres utilizadas, especialmente para la comunicación con Tanzania y Kigali, y representan una fracción muy pequeña de los costos que supondría utilizar sistemas tradicionales como el teléfono Inmarsat, que funciona a través de satélite.
42. Si bien la infraestructura de comunicaciones con que cuenta la OACNUR en la región es muy diferente de la del PMA, ya que responde a sus principios organizadores particulares y utiliza un sistema de radio de onda corta con central en Ginebra, ambas organizaciones se han prestado asistencia recíproca de muchas maneras, compartiendo continuamente su personal, su competencia técnica y sus aparatos. El PMA ofreció a sus asociados en la ejecución el acceso a su red de comunicaciones. UNICEF y Oxfam convinieron en añadir varias estaciones a la red, cosa que, según los casos, ya han hecho o harán dentro de poco. USAID y Médecins sans Frontières también manifestaron su interés. El establecimiento de una red única de comunicaciones era uno de los objetivos enunciados en el documento original del proyecto AFRINET.
43. A diferencia de las tiendas MOVCON, las actividades de telecomunicaciones establecidas por el PMA en el marco de la operación de urgencia de los Grandes Lagos no están pensadas para que se las cierre y se las traslade a otro sitio una vez finalizada la emergencia; o por lo menos, no con todas ocurrirá esto. Involuntariamente el Programa brindó capacitación y facilitó la mayor parte del personal clave para una empresa comercial denominada BUSHNET, que facilita una conexión con Internet a las empresas comerciales que están haciendo de Uganda una economía "tigre" dentro del contexto africano. La Dependencia de Apoyo Técnico del PMA en la región también proporciona asistencia técnica periódica al Uganda Connectivity Project, que proporciona a las ONG ugandesas conexiones de correo electrónico en alta frecuencia.



UNA DISTRIBUCIÓN TRANSPARENTE EN TODAS SUS ETAPAS

44. Si es verdad que la excepción confirma la regla, podemos decir que el sistema de gestión de la distribución utilizado por el Despacho de África (OSA), que se coordina desde Roma, confirma lo acertado de la idea de regionalizar las operaciones de campo del PMA.
45. En enero de 1995, meses después del primer gran éxodo de rwandeses, OSA formuló la primera operación regional de urgencia para los Grandes Lagos; en ese momento se decidió establecer una base de datos regional computadorizada destinada a la gestión de los aspectos complejos del suministro de recursos y el envío de alimentos para la operación más vasta del Programa, que abarcaría cinco países y utilizaría cuatro puertos a fin de atender a las necesidades de un número de beneficiarios variable, tal como se ha explicado anteriormente.
46. El sistema utiliza el programa informático Excel para orientar la provisión de recursos, programar los envíos, y asignar y reasignar las contribuciones de alimentos, en una labor de gestión permanente de alcance regional. Se efectúan proyecciones de las necesidades con 10 ó 12 meses de antelación, y los resultados se cotejan con las cantidades de alimentos que ya se encuentran en la cadena de distribución o para los cuales se están proporcionando recursos. Gracias a ello es posible dirigirse a los donantes con pedidos concretos, por ejemplo "se necesitan dos mil toneladas de legumbres, para su entrega en Dar es Salaam el próximo mes de febrero a fin de que puedan usarse en los campos de refugiados de Kigoma, tal como se pidió en el Llamamiento Unificado."
47. Por más que se sigue discutiendo si esta función debe o no trasladarse a Kampala, la opinión dominante hasta ahora ha sido que las funciones relacionadas con la movilización de los recursos, las adquisiciones, los envíos y los aspectos logísticos deben centralizarse en Roma, al igual que los contactos para la obtención de recursos (es decir, con los donantes). Con respecto a esto último, el hecho de que los donantes sigan adoptando en las respectivas sedes centrales, y no sobre el terreno o en el ámbito regional, las decisiones relativas a sus contribuciones, ha tenido un peso considerable, si no determinante, en este debate.
48. Está previsto que en Kampala (y, con el tiempo, también en otras oficinas del polo), un administrador especializado se hará responsable de los alimentos que llegan al puerto. Actualmente se utiliza el sistema de control y seguimiento de la ayuda alimentaria para el seguimiento y la gestión de los alimentos desde el puerto hasta los puntos de distribución. Ya se ha dotado a veintidós emplazamientos en la región de los Grandes Lagos del software necesario para este sistema, y otras lo recibirán en el futuro. Cuando se instaló por primera vez, a mediados de 1995, fue éste el primer sistema de seguimiento de los productos a nivel regional. Fuera de la región de los Grandes Lagos, el PMA dispone de sistemas de este tipo en otros siete proyectos de urgencia en África occidental.
49. UNICEF tiene un sistema de seguimiento basado en el software Oracle para su almacén central en Copenhague, y tiene intención de desarrollar el año próximo un sistema de seguimiento de los productos sobre el terreno, posiblemente con la asistencia del PMA. La OACNUR dispone de un sistema de seguimiento de los productos en el campo, que sin embargo no cumple funciones de gestión de la distribución. En los próximos meses introducirá en Ginebra, Nairobi y Sarajevo un sistema ampliado (SIMS) que sí realizará estas funciones. Sin embargo, tanto la OACNUR como UNICEF tendrán que desarrollar la infraestructura de telecomunicaciones y la red informática local para poder obtener



información en tiempo real sobre la ubicación de los productos, así como la tecnología de información.

50. Los tres organismos están de acuerdo en que la posibilidad de que cada uno conozca la situación de la cadena de distribución de productos de los otros, si ya resulta útil en las principales operaciones de urgencia, se vuelve esencial en operaciones como las del Zaire oriental, donde las actividades de logística se llevan a cabo de manera conjunta. El primer paso que se dará en esta dirección será un intercambio de capacitación, a fin de que los administradores de datos de cada organismo conozcan los sistemas de los demás organismos. Hasta el momento los principales foros en los que se abordan estas cuestiones son los talleres regionales sobre logística, sistemas de seguimiento de los productos y cooperación técnica relacionada con la tecnología de la información, que el PMA organiza para la región de los Grandes Lagos.

UN ADELANTO IMPORTANTE

51. El rasgo más saliente de las numerosas innovaciones técnicas, administrativas y programáticas introducidas en el programa de urgencia del PMA para los Grandes Lagos es su carácter sumamente interdependiente y, en cierto sentido, su gran fragilidad. El compromiso del Programa de delegar competencias en las dependencias de campo facilitó la adopción de decisiones sobre los arreglos relacionados con el UNJLC y los MOVCON. La eficacia del sistema de seguimiento de los productos, e incluso la aplicación de todo el concepto de regionalización, dependerán en gran medida de la red informática local que la Dependencia de apoyo técnico haya logrado establecer y mantener.
52. Cabe mencionar que hubo una buena dosis de suerte en cuanto al momento en que se aplicaron estas innovaciones y se adquirieron estas capacidades nuevas o perfeccionadas. El concepto de "proceso de cambio" relacionado con la regionalización estaba elaborado y listo para su experimentación sobre el terreno poco antes de que se produjera la repatriación masiva espontánea en el Zaire oriental. Los fondos para AFRINET, así como el director del proyecto, se encontraron en su lugar justo a tiempo como para apoyar la creación de servicios logísticos conjuntos y la introducción en la región del sistema de seguimiento de los productos. Estas coincidencias simplemente se produjeron así, sin que ningún director o grupo de acción las programara.
53. En la práctica muchas de las innovaciones surgieron en el campo, donde los problemas son más palpables, las respuestas parecen estar al alcance de la mano, y el tiempo representa un elemento crítico. En cierto sentido parece haber sido útil que el problema de la coordinación se fraccionara en sus aspectos locales, más manejables y a menudo de índole técnica. ¿Es posible que los encargados de logística, los tecnólogos de la información, los oficiales de programas y los encargados del seguimiento de los productos obtengan buenos resultados allí donde los negociadores sólo han logrado un éxito parcial? Es exactamente esto lo que aparentemente está ocurriendo en los Grandes Lagos. La operación ha representado, en muchos sentidos, un adelanto significativo para el sistema internacional de ayuda de urgencia del PMA y para el de las Naciones Unidas en su conjunto.



EL PRÓXIMO PASO: UN EJERCICIO CONJUNTO DE LECCIONES APRENDIDAS

54. Una vez ultimado este estudio provisional, la Oficina de Evaluación del PMA ha propuesto a la OACNUR y a UNICEF que los tres organismos realicen un ejercicio conjunto de lecciones aprendidas, para examinar y evaluar la eficacia de las modalidades de coordinación operacional adoptadas en los Grandes Lagos. La OACNUR ha estado de acuerdo con este enfoque, mientras que UNICEF lo está examinando actualmente. El informe resultante de esta actividad debería presentarse, de ser posible en forma conjunta, al primero o al segundo período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva de 1998. De acuerdo con lo convenido con el DAH, dicho informe también constituirá un aporte para el ejercicio más amplio de lecciones aprendidas en los Grandes Lagos que el DAH está organizando a petición del Comité Permanente entre Organismos.



