

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 17-19 de mayo de 2000

## INFORMES DE EVALUACIÓN

### Tema 3 del programa

### Para examen



Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/2000/3/5**  
31 marzo 2000  
ORIGINAL: INGLÉS

# INFORME RESUMIDO DE EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DE URGENCIA REGIONAL EN KOSOVO 6040.00

## Asistencia alimentaria a los kosovares desplazados en el interior de las fronteras y refugiados en la República Federativa de Yugoslavia, Albania y la ex República Yugoslava de Macedonia

Duración	Trece meses
Fecha de evaluación	23 de octubre - 14 de noviembre de 1999
Fecha de aprobación	3 de noviembre de 1998
Fecha de la primera distribución	1º de septiembre de 1998
Fecha oficial de terminación	2 de diciembre de 1999

### Costo (dólares EE UU)

Costo total para el PMA	99.449.881
Costo total de los alimentos	47.216.726

## RESUMEN

El informe trata de la operación del PMA en Kosovo durante el período decisivo que va de septiembre de 1998 a julio de 1999. Describe la asistencia prestada por el PMA en tres etapas: de septiembre de 1998 a marzo de 1999, período en que el PMA se centró en las personas desplazadas en sus propias fronteras y otros grupos vulnerables dentro de Kosovo; de marzo a mediados de junio de 1999, cuando se prestó asistencia en gran escala a los refugiados en Albania, la ex República Yugoslava de Macedonia y Montenegro; por último, de mediados de junio a julio de 1999, período caracterizado por el rápido regreso de los refugiados y las personas desplazadas en el interior de las fronteras.

Se han identificado varias cuestiones claves para esta operación y se han formulado recomendaciones para intervenciones futuras de índole semejante. La principal de éstas se refiere a la planificación para imprevistos, en la que se sugiere que el Programa establezca un marco de alerta temprana, preparación e intervención para hacer frente a emergencias en rápida evolución. Además, se deberá examinar el empleo eficaz en la operación en Kosovo de la tecnología de telecomunicaciones e información del PMA y las conclusiones de tal examen deben utilizarse para aumentar la capacidad de respuesta rápida del Programa.

Con respecto a la dotación de personal, se recomienda que la experiencia acumulada en la operación en Kosovo se utilice para preparar un sistema veloz de movilización del personal. Otras recomendaciones se refieren a los beneficios conseguidos gracias al mejoramiento de las estrategias del PMA en cuanto organización de vanguardia encargada de la coordinación de los alimentos y las políticas de ayuda alimentaria en situaciones de urgencia, y a las posibilidades de mejorar la coordinación con las fuerzas militares en situaciones de urgencia complejas.

## 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, Oficina de Evaluación (OEDE): Sr. A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Oficial Principal de Evaluación, OEDE: Sr. R. Huss tel.: 066513-2358

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2645).



---

## SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AFOR	Fuerza militar albanesa
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COMPAS	Sistema de seguimiento de productos (PMA)
CRM	Cruz Roja Macedonia
CRS	Servicios Católicos de Socorro
GGE	Grupo de gestión de la emergencia
IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
KFOR	Fuerza Multinacional para Kosovo
MCI	<i>Mercy Corps International</i>
OACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OEDE	Oficina de Evaluación (PMA)
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OU	Operación de urgencia
TC/IT	Tecnología de telecomunicaciones e informaciones
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



## INTRODUCCIÓN

1. En noviembre de 1998 se aprobó la operación de urgencia (OU) Kosovo 6040.00 “Asistencia alimentaria a los kosovares desplazados internamente y refugiados en la República Federativa de Yugoslavia, Albania y la ex República Yugoslava de Macedonia”. Once revisiones posteriores extendieron el alcance de la operación.
2. En 1999, el PMA decidió realizar una evaluación de la operación. La misión, además de evaluar los logros del programa, debía identificar los elementos de la operación del PMA que podían tener un interés especial, y proporcionar orientaciones para la futura asistencia de urgencia.
3. La ejecución de la evaluación estuvo a cargo de un consultor externo que contó con el apoyo de la Oficina de Evaluación (OEDE). La labor incluyó un examen de los informes y tres semanas de trabajo sobre el terreno en Albania, la ex República Yugoslava de Macedonia y Kosovo. A las oficinas del PMA en los países se les envió con anticipación un cuestionario estructurado para garantizar las aportaciones del personal sobre el terreno y de las demás partes interesadas.
4. La misión de evaluación estableció contacto con muchos de los principales agentes participantes y entrevistó a más de 60 especialistas de diferentes organizaciones, entre ellas el PMA, la OACNUR, ONG, donantes y organizaciones gubernamentales. En Kosovo se llevaron a cabo intensivas entrevistas de grupos con los beneficiarios anteriores. En la ex República Yugoslava de Macedonia y Albania se entrevistaron a otros grupos de beneficiarios. Durante las visitas de campamentos, centros colectivos, almacenes y puntos de distribución, se realizaron entrevistas con representantes de varias organizaciones

## CONSIDERACIONES GENERALES

5. La OU 6040.00 abarcó un conjunto de actividades ejecutadas en el contexto de la crisis de Kosovo hasta junio de 1999. El enfoque adoptado consistía en integrar la asistencia suministrada en las OU 6040.00 y 5142 en un único programa. En julio de 1999, el PMA dio otro paso adelante al unificar todas las actividades realizadas en el territorio en una sola operación, la OU 6136. A continuación, se actualizó el documento de proyecto de la OU 6040.00 mediante revisiones presupuestarias. Junto con otros proveedores de alimentos, el PMA atendió las necesidades alimentarias básicas de refugiados, personas desplazadas en el interior de las fronteras y grupos vulnerables en diferentes zonas geográficas del sur de los Balcanes afectado por la crisis.
6. Tras la aprobación de la OU 6040.00 original, el programa hizo frente a un cambio radical de las circunstancias, y se tuvieron que efectuar revisiones a fin de ajustar la operación a la evolución acelerada de la situación. Aunque la mayoría de las revisiones se refiere a los procedimientos financieros, las transferencias de alimentos y la sustitución de productos básicos, se efectuaron tres importantes aumentos en las estimaciones de las necesidades totales de alimentos y se concedieron dos prórrogas, como consecuencia de importantes cambios políticos/militares y de los recursos suministrados por los donantes.
7. La respuesta a los llamamientos fue muy positiva. Ya en octubre de 1999 el valor de las donaciones a la OU 6040.00 había alcanzado los 88 millones de dólares EE UU, correspondientes a 99.730 toneladas de alimentos. Alemania, la Comisión Europea, Italia,



Japón, los Países Bajos, Noruega el Reino Unido y los Estados Unidos fueron los principales donantes. Además, nuevos donantes como Croacia también suministraron dinero en efectivo o productos alimentarios.

8. La generosa respuesta era una indicación de las preocupaciones humanitarias de la comunidad internacional. Mostraba también un firme interés político por hallar una solución al conflicto. Tal vez el temor de que el conflicto pudiera extenderse a otros países de la región la haya acentuado. Los estados europeos afectados por la afluencia de emigrantes de origen albanés tenían particular interés por la situación. El decidido apoyo prestado al PMA puede interpretarse como una demostración de la confianza de la comunidad internacional en la capacidad del PMA de intervenir con prontitud y eficacia en la crisis.
9. La meta general de la OU 6040.00 era impedir que los grupos étnicos desplazados que intentaban huir de la violencia que se había desatado en Kosovo padecieran hambre y malnutrición. Esta meta se logró, como lo documentan varios informes. En las zonas con mayor concentración de refugiados, como en Kukes en Albania, el nivel nutricional nunca llegó a situarse por debajo de las normas aceptadas. En zonas donde no había refugiados se han señalado tasas de mortalidad más elevadas.
10. Los resultados pueden atribuirse al suministro más o menos oportuno y adecuado de alimentos al grupo beneficiario por parte del PMA y otros proveedores. Sin embargo, al igual que en otras importantes crisis de este índole, los refugiados y las personas desplazadas en el interior de las fronteras también se encargaron de asegurar su propia supervivencia y bienestar, en especial durante las primeras semanas de la crisis. La misión comprobó que, además de la asistencia externa recibida, los mecanismos de supervivencia de que disponían los grupos afectados habían desempeñado un papel decisivo en la lucha contra el hambre y la malnutrición. Estos mecanismos consistían en:
  - a) los refugiados, las personas desplazadas en el interior de las fronteras y los demás grupos vulnerables disponía de planes propios para hacer frente a situaciones de emergencia, así como de existencias alimentarias de reserva y recursos para superar períodos de alejamiento de sus hogares; y
  - b) los integrantes de las familias extensas, dentro y fuera de Kosovo, prestaron una generosa ayuda. El suministro de alimentos y abrigo, así como las remesas del exterior, ayudaron a los refugiados y las personas desplazadas en el interior de las fronteras a superar las “rachas secas” del suministro de la ayuda externa.
11. Las entrevistas con los anteriores grupos beneficiarios de la OU 6040.00 confirmaron que no se registró una escasez general de alimentos. Casi todos los beneficiarios anteriores calificaron la ayuda alimentaria recibida como buena y adecuada.
12. Aunque se mantuvo inalterado el objetivo general del programa, es decir impedir que los grupos étnicos desplazados que huían de la violencia en Kosovo padecieran hambre y malnutrición, los objetivos específicos, las condiciones operativas y los tipos de grupos beneficiarios se modificaron. En realidad, como se mencionó más arriba, el programa abarcó tres períodos distintos.

### **Primera etapa**

13. La primera etapa abarcó el período que va de septiembre de 1998 a marzo de 1999. Las operaciones del PMA se centraron en las personas desplazadas en el interior de Kosovo, a las que prestaron el apoyo necesario. El principal grupo beneficiario fue la población de origen albanés, que como consecuencia de la violencia había tenido que abandonar sus



hogares y buscar abrigo y apoyo en otros lugares. También se prestó asistencia a las familias huéspedes que carecían de alimentos suficientes. En esta fase no se necesitaron sino limitadas cantidades de alimentos fuera de Kosovo, esto es, en Albania, Montenegro y la ex República Yugoslava de Macedonia. El costo total para el PMA se estimó en alrededor de 20 millones de dólares EE UU. Las necesidades iniciales de personal se cubrieron principalmente a través de la operación de urgencia en curso en la ex Yugoslavia.

14. El objetivo era prevenir el hambre y la malnutrición al interior del grupo beneficiario compuesto de 42.000 personas e impedir nuevos desplazamientos. El plan también preveía organizar una red de seguridad invernal para los dos meses de enero y febrero de 1999.
15. El PMA fue uno de los varios proveedores de alimentos en Kosovo. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), los Servicios Católicos de Socorro y la Mercy Corps International (MCI) tenían sus propios canales de distribución. Aunque de septiembre a octubre de 1998 la asistencia del PMA no superaba el 10% del total de los alimentos distribuidos, su participación aumentó a 25% en febrero de 1999 con la distribución de cantidades considerables de alimentos. La Sociedad de la Madre Teresa desempeñó un papel importante al llevar la ayuda a los grupos beneficiarios y distribuir entre ellos los alimentos.
16. De septiembre a diciembre de 1998, el Programa tropezó con dificultades para llegar a los grupos beneficiarios en Kosovo. Puertos mal equipados, engorrosas formalidades aduaneras y carreteras en mal estado de conservación crearon problemas a las unidades logísticas del PMA y a los asociados en la ejecución. Las existencias invernales para dos meses no se distribuyeron. No se logró el segundo objetivo de impedir nuevos desplazamiento, y era imposible lograrlo porque las personas se desplazaban bajo la amenaza de los fusiles.
17. El hecho de que no se registraran escaseces graves de alimentos, a pesar de las dificultades para el suministro de la ayuda alimentaria a los grupos beneficiarios de la población, puede atribuirse a los mecanismos de supervivencia antes mencionados. Puede suponerse sin temor a equivocarse que en los primeros días de la crisis todavía se podía recurrir con relativa facilidad a tales medios y que éstos proporcionaron las reservas necesarias hasta que la asistencia externa no se puso en marcha. Cuando llegaron, los alimentos del PMA y de otras instituciones contribuyeron a reponer las existencias alimentarias familiares.
18. En este período, Kosovo polarizó la atención. Las operaciones en Albania aumentaban lentamente, y en Montenegro y la ex República Yugoslava de Macedonia no se necesitaban más que cantidades limitadas de alimentos para prestar asistencia a un pequeño número de refugiados y personas desplazadas en el interior de las fronteras.

### **Segunda etapa**

19. La segunda etapa de la OU 6040.00 abarca el período trágico de tres meses, que va de marzo a finales de junio de 1999, y se relaciona con la situación de los refugiados o personas desplazadas en el interior de las fronteras en Albania, Montenegro y la ex República Yugoslava de Macedonia. A comienzos de junio de 1999, alrededor de 750.000 personas se habían refugiado en los países vecinos, 150.000 habían tenido que desplazarse por fuerza a otras partes de Serbia y Montenegro, y 600.000 habían abandonado sus hogares aunque permanecían al interior de las provincias. En total, los desplazamientos habían afectado a alrededor de 1,5 millones de personas.



20. A esta etapa corresponde la mayor parte de la asistencia suministrada en el marco de la OU 6040.00. Se trata de un período caracterizado por el éxodo veloz y repentino de un gran número de refugiados de Kosovo y su posterior retorno espontáneo, siempre en un período de tiempo muy breve. En esta etapa, el PMA tuvo que afrontar con decisión los retos que la logística, la movilización de personal calificado, las políticas alimentarias y la coordinación le planteaban.
21. Como consecuencia de la revisión del presupuesto, en este período el programa alcanzó su nivel máximo de actividad, con asignaciones totales de casi 90 millones de dólares EE UU. La meta global consistía en suministrar alimentos a 950.000 refugiados, personas desplazadas en el interior de las fronteras y otras personas vulnerables perjudicados por el conflicto.
22. El objetivo general seguía siendo el mismo de la etapa anterior. Los nuevos grupos de beneficiarios eran los refugiados instalados en campamentos y centros colectivos, aquellos alojados en casas privadas, las familias huéspedes que necesitaban ayuda y otros grupos vulnerables.
23. La distribución de los alimentos a los diferentes grupos beneficiarios se hizo más complicada. Varios donantes bilaterales y otros proveedores de ayuda también suministraron alimentos a través de otros canales. En ese entonces, el PMA era el principal proveedor de alimentos y pasó a ser el coordinador de este sector. Para la distribución final de alimentos, el PMA concertó un acuerdo con la OACNUR y varias ONG internacionales que se encargaron, la mayoría de las veces, de la distribución final a los grupos beneficiarios.
24. Después de la intervención de la OTAN, se produjo una afluencia interrumpida de refugiados hacia Albania, que inicialmente se situó en unas 30.000 llegadas diarias. A finales de junio, habían llegado alrededor de 460.000 refugiados. La fuerte afluencia hizo aumentar en más de 12% la población del país. Al igual que en otras zonas, la mayoría de los refugiados encontró alojamiento en casas privadas y sólo un número reducido de ellos se instaló en campamentos y centros colectivos. En el caso de Albania, casi dos tercios del total permaneció en casas de familias huéspedes o apartamentos alquilados. Este hecho confirma la conclusión de la misión de que las personas damnificadas a menudo disponían de algunos recursos propios y que, por tanto, no dependían completamente de la ayuda externa.
25. Otros refugiados fueron instalados en centros colectivos o campamentos. Unas 83.000 personas hallaron refugio en campamentos de tiendas, montados y administrados por varias organizaciones bilaterales e internacionales. La OTAN y otras tropas también participaron en la construcción, la gestión y el mantenimiento de los campamentos. Éstos estaban dotados de servicios sanitarios, comunitarios y de distribución de agua básicos, y, algunas veces, de centros escolares. Dos tercios de todos los refugiados en los campamentos de tiendas se concentraron en Kukes (31.000), Durrës (13.000) y Tirana (13.000), y el tercio restante se dispersó en otras provincias.
26. Al final de esta etapa, casi todos los refugiados regresaron espontáneamente a Kosovo, con un mínimo apoyo logístico externo. Estos desplazamientos pueden considerarse como unos de los más sorprendentes de la historia de los movimientos de refugiados. En este caso, el PMA había definido una clara estrategia de supresión de la ayuda. Cuando el número de refugiados disminuyera y se situara por debajo del nivel mínimo de 5.000 personas, la responsabilidad de los alimentos pasaría de las manos del Programa a las de la OACNUR. Sin embargo, en la práctica, esta transferencia no se llevó a cabo más que en Albania, y sólo a partir de agosto de 1999.



27. A finales de marzo de 1999, la OACNUR estimó que hasta 65.000 personas habían abandonado Kosovo para instalarse en la ex República Yugoslava de Macedonia. Los refugiados siguieron llegando a este país hasta comienzos de junio, momento en que se estima que totalizaron 254.100 personas. La mayoría de ellos se alojó en casas de familias huéspedes, pero algunos lo hicieron en campamentos. La distribución de alimentos a los refugiados alojados en las casas de familias huéspedes se llevó a cabo por conducto de la Cruz Roja Macedonia (CRM) en coordinación con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC).
28. A mediados de junio, se habían establecido ocho campamentos de refugiados y un noveno se hallaba en construcción. Además, se había establecido un centro colectivo. Se distribuyeron las raciones básicas del PMA y las ONG suministraron los alimentos complementarios. Algunos de los campamentos carecían de instalaciones para cocinar y se tuvo que recurrir a las raciones listas para el consumo del PMA.
29. El 12 de junio, no bien las tropas de la Fuerza Multinacional para Kosovo (KFOR) entraron en Kosovo, los refugiados comenzaron a regresar. Los campamentos iniciaron a cerrar y las existencias alimentarias se transfirieron. En julio, habían cerrado cuatro campamentos. Las existencias remanentes fueron transportadas a Skopje con 5.000 toneladas enviadas a Kosovo a finales de septiembre. Muchas ONG siguieron a los refugiados hasta Kosovo. Seis ONG permanecieron en la ex República Yugoslava de Macedonia junto con tres organizaciones de la Cruz Roja.
30. Como los kosovares abandonaron el lugar, se produjo una nueva afluencia de refugiados, concretamente gitanos y serbios procedentes de Kosovo y habitantes de origen albanés de Serbia meridional. Durante toda la crisis, el PMA se había encargado de la ayuda alimentaria para los refugiados y los Servicios Católicos de Socorro habían administrado la asistencia para las familias huéspedes.
31. Montenegro hospedó a unas 34.000 personas desplazadas en el interior de las fronteras antes que la OTAN comenzaran su ofensiva. Esta cifra se elevó a 83.000 durante la ofensiva aérea. A semejanza de lo ocurrido con los refugiados en Albania y la ex República Yugoslava de Macedonia, las personas desplazadas en el interior de las fronteras de Montenegro comenzaron a regresar cuando las tropas de la KFOR entraron en Kosovo. En muy poco tiempo, alrededor de 43.000 personas desplazadas en el interior de las fronteras regresaron a Kosovo. Al mismo tiempo, muchos serbios y gitanos que vivían en Kosovo se sintieron amenazados y abandonaron el territorio. A finales de junio, más de 20.000 serbios y gitanos habían llegado a Montenegro.

### **Tercera etapa**

32. Los sucesos cambiaron rápidamente a partir del 10 de junio, cuando el Gobierno de la República Federativa de Yugoslavia y la OTAN llegaron a un acuerdo técnico militar. Poco después, los agentes humanitarios y los convoyes con suministros de socorro de las Naciones Unidas entraron en Kosovo. A este respecto, el Programa contó con el valioso apoyo del sector de las ONG para limpiar las zonas de los almacenes y oficinas del PMA de minas y otros artefactos sin estallar. Este trabajo fue sumamente importante porque el Programa pudo organizar sus operaciones rápidamente.
33. La tercera etapa abarca los últimos quince días de junio y los primeros días de julio, el breve período de tiempo en que la mayoría de los refugiados y personas desplazadas en el interior de las fronteras regresó a Kosovo. Durante las dos primeras semanas de este desplazamiento, más de 415.000 refugiados kosovares regresaron utilizando sus propios medios y otros mediante la organización de servicios de transporte colectivo desde los





campamentos. A finales de julio, el número total de repatriados ascendía a alrededor de 700.000 personas. Esta etapa también comprende la liquidación y la eliminación gradual de las actividades, sobre todo en Albania y la ex República Yugoslava de Macedonia.

34. Aunque el objetivo general se mantuvo inalterado, hubo un cambio importante en los objetivos inmediatos. La intención era suministrar, en el momento de la partida, la mayor cantidad posible de alimentos a los refugiados que regresaban con objeto de acumular existencias en Kosovo para ayudar a los repatriados, y en cierto modo a las personas que habían permanecido en el lugar, a reponerse y reconstruir sus vidas. En esta etapa, el PMA disponía de un plan para imprevistos para el regreso a Kosovo de un importante número de personas, y de los recursos necesarios para llevar adelante el plan.

## PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES

35. A la misión se la había encargado que identificara varias cuestiones consideradas de vital importancia para el buen éxito de la operación que pudiesen servir de orientación para prestar asistencia en situaciones semejantes en el futuro. Vale la pena hacer notar que, mientras se desarrollaba la operación, la Oficina Regional del PMA y algunas unidades de la sede que se ocupaban de la intervención ya habían comenzado a evaluar las lecciones que se podían sacar de esta experiencia.
36. Las opiniones relativas a las enseñanzas que pueden extraerse de la OU 6040.00 no coinciden siempre. Mientras que la mayoría de los participantes más importantes entrevistados por la misión se mostraron en general bastante entusiasmados por el modo en que el PMA había afrontado la operación, algunos sostuvieron que esta labor recaía dentro del mandato normal del PMA y que a menudo el Programa se había ocupado de situaciones de urgencia más importantes y complejas que la operación en Kosovo. La evaluación ha intentado resumir las impresiones recibidas sobre algunas cuestiones trascendentales.

### Planificación para imprevistos y estrategias de supresión de la ayuda

37. La crisis de los refugiados de marzo de 1999 cogió desprevenido al PMA, al igual que a otras organizaciones. No obstante, el Programa pudo responder a la situación de urgencia. Aunque las cantidades disponibles inicialmente no bastaban para satisfacer plenamente las necesidades, en especial en Albania y la ex República Yugoslava de Macedonia, el PMA disponía de cierta cantidad de alimentos para distribuir y, en general, tenía la capacidad para hacerlo. El problema surgió a causa de la rápida expansión de la operación y la velocidad con que cambió la situación.
38. El PMA había trabajado en la región de los Balcanes desde 1992. La planificación para hacer frente al aumento de las necesidades de alimentos en el contexto de la crisis de Kosovo comenzó en 1998. En ese momento, se estimó que las necesidades eran más apremiantes al interior de Kosovo. A comienzos de 1998 se realizó una misión conjunta PMA/FAO de evaluación de las necesidades alimentarias y se hicieron llamamientos para el suministro de ayuda.
39. Cuando casi un millón de personas abandonaron Kosovo en apenas un par de semanas, el PMA, a través de una respuesta dinámica y cuantiosos esfuerzos, pudo reaccionar adecuadamente. Mediante el desvío de los recursos alimentarios destinados inicialmente a las personas desplazadas en el interior de las fronteras de Kosovo que se hallaban en tramitación, la movilización de acuerdos de contingencia para obtener apoyo logístico y



equipo, y el destacamento inmediato de personal con experiencia del PMA procedente de todas partes del mundo, la Organización pudo hacer frente a la crisis y cumplir su papel de coordinador de la ayuda alimentaria.

40. En lo que se refiere al regreso a Kosovo, los planes fueron mucho más detallados. La planificación fue sin duda más fácil, porque ya se conocían las condiciones y los grupos beneficiarios. Los únicos factores desconocidos eran las fechas del retorno y la velocidad con que éste se llevaría a cabo. El personal superior del PMA sobre el terreno tenía en ese entonces la ventaja de que conocía la firme determinación de los refugiados de regresar a Kosovo inmediatamente después de que hubiesen terminado los bombardeos. Esto ocurría mientras gran parte de la comunidad internacional dudaba aún si apoyar activamente el retorno debido a preocupaciones de carácter logístico y al temor a las minas. La decisión de la administración de apoyar el regreso espontáneo con distribuciones de alimentos en gran escala en los puntos fronterizos también contribuyó a que se dispusiese de suministros alimentarios en Kosovo en un momento crítico.
41. El recurso a arreglos especiales durante las primeras fases indica que el PMA todavía no ha establecido mecanismos de alerta temprana, preparación y respuesta para hacer frente a situaciones de urgencia. El establecimiento de un marco para estos mecanismos permitirá intervenir toda vez que se presenten tales situaciones. La Oficina Regional en su evaluación ha propuesto la elaboración de un modelo estándar para la planificación en casos de urgencia. Otras recomendaciones propuestas se refieren al establecimiento de existencias alimentarias de reserva ya listas para el transporte aéreo y la disponibilidad de suministros estratégicos de materiales indispensables, como material logísticos, equipo de comunicaciones, material de oficina y equipos de seguridad. Estas recomendaciones cuentan con el respaldo decidido de la misión.
42. Los servicios al alcance del PMA, como el COMPAS, también deben utilizarse como un poderoso instrumento de planificación para imprevistos a fin de identificar la disponibilidad, dentro de las fronteras, de excedentes alimentarios que puedan canalizarse rápidamente hacia las zonas de emergencia.
43. Los planes para imprevistos deben revisarse y actualizarse continuamente. Se han de examinar la posibilidad de coordinar estos esfuerzos con los de otras importantes organizaciones participantes, como la OACNUR y el UNICEF, en particular en relación con situaciones de urgencia más complejas.
44. La misión comprobó que se reconocía la capacidad del PMA para evaluar debidamente la situación alimentaria y diseñar estrategias bien definidas de supresión de la ayuda. Además, estas estrategias crean vínculos con las actividades de desarrollo posteriores. Se recomienda continuar con estos esfuerzos porque preparan el camino hacia el desarrollo sostenible y facilitan a los donantes información general sobre las necesidades futuras. Las evaluaciones conjuntas PMA/FAO de la situación alimentaria y nutricional a comienzos de una operación de urgencia deben ser un ejercicio normal. Los resultados han de compartirse con los donantes, los asociados en la ejecución y las demás organizaciones participantes a inicios de la intervención con objeto de reforzar la estrategia común.

### **Dotación de personal en puestos decisivos**

45. Una de las decisiones fundamentales adoptadas por la administración del PMA fue el destacamento de miembros con experiencia del personal superior. Otras organizaciones no pudieron hacer lo mismo. La experiencia adquirida en esta rápida movilización de personal se ha examinado ampliamente dentro del PMA, y la Oficina Regional en Pristina ha



formulado varias recomendaciones y sugerencias en un documento de trabajo sobre las “lecciones aprendidas”.

46. Las consideraciones relativas al personal son importantes en la preparación de una política destinada a hacer frente a situaciones de urgencia. Las condiciones y circunstancias de estas situaciones suelen diferir considerablemente y a menudo resulta difícil aplicar mecanismos planificados de antemano. Las situaciones de urgencia exigen plena capacidad de gestión en el lugar para poder adoptar sin tardanza las medidas indispensables. Las operaciones exigen personal calificado y con experiencia, en especial durante las fases iniciales, y, a diferencia de lo que ocurre con los proyectos de desarrollo, por lo general no se dispone de tiempo para ofrecer capacitación durante el desarrollo de las actividades. Se propone que el enfoque escogido para la operación en Kosovo se utilice como base para realizar un estudio encaminado a elaborar un sistema de movilización rápida de personal para el Programa.

### **Coordinación de asuntos humanitarios y militares**

47. La colaboración con la OTAN fue decisiva para la operación humanitaria. Los militares resultaron particularmente indispensable para la construcción inmediata de campamentos y centros de refugiados; además, proporcionaron un apoyo valioso a la logística de los alimentos y el suministro de raciones de emergencia. El PMA negoció con buenos resultados varios arreglos logísticos con la OTAN.
48. La cooperación entre las organizaciones humanitarias y los militares no es una idea nueva. En el caso de la crisis de Kosovo, se puede afirmar que la intensidad y la magnitud de la colaboración alcanzaron nuevos niveles. Aunque se logró una buena colaboración, los militares no siempre apreciaron plenamente los principios operativos de las organizaciones humanitarias. El mejoramiento de esta cooperación sigue siendo un reto y exigirá la adaptación de los procedimientos por ambas partes. El PMA puede examinar varias medidas a fin de mejorar en adelante esta relación, tales como la introducción de actividades de capacitación en materia de enlace con los militares y sensibilizar al personal del PMA acerca del tipo de asistencia que los militares pueden brindar, principalmente con respecto a asuntos como la seguridad, la vivienda, los diferentes aspectos logísticos y las comunicaciones.
49. El establecimiento de un Grupo de gestión de la emergencia (GGE) en Albania fue un ejemplo de colaboración eficaz entre los diferentes agentes que participaron en la crisis. Al GGE, dirigido por el Gobierno de Albania, se le confió la tarea de facilitar información y apoyo administrativo a la comunidad humanitaria, incluidas las organizaciones internacionales, las ONG y también la Fuerza militar albanesa (AFOR). Se ha reconocido la valiosa función que el GGE ha desempeñado como centro de coordinación durante la crisis. En el seno del grupo se constituyeron diferentes servicios encargados de distintos sectores —como vivienda, logística, salud, y alimentación— para coordinar los aportes, y el PMA se hizo cargo del servicio de la alimentación. Se recomienda la utilización de este modelo, adaptado a las condiciones locales, en las situaciones de urgencia que se presenten en el futuro.

### **Coordinación y ayuda alimentaria**

50. El Programa participó en una variedad de mecanismos de coordinación entre organismos en todos los niveles. En Albania, el PMA se hizo cargo de la coordinación de los alimentos al interior del Grupo de gestión de la emergencia. En la ex República Yugoslava de Macedonia, el Programa no tardó en asumir el papel de coordinador de los alimentos, y



además recibió y distribuyó aquéllos que no eran del PMA. Cooperó con la OTAN y organizó reuniones semanales para la coordinación alimentaria.

51. Los canales fraccionados de distribución de alimentos utilizados por los donantes y las condiciones impuestas por éstos complicaron en cierto modo la coordinación y el establecimiento de una política alimentaria común. Se tomaron iniciativas para organizar una estrategia integrada con objeto de desalentar a los donantes de utilizar canales de distribución fraccionados e imponer sus propias condiciones. Mientras duró la crisis de Kosovo, el PMA fue uno de los principales proveedores de alimentos, y a partir de marzo de 1999 su participación en el suministro alimentario total superó el 50%. El PMA presidió reuniones ordinarias de coordinación y dirigió las discusiones sobre la política alimentaria. En general, sus recomendaciones merecieron respeto, aunque no siempre todos los proveedores las siguieron.
52. Se propone que el Programa continúe mejorando sus estrategias como organización de vanguardia encargada de la coordinación de los alimentos y las políticas alimentarias en situaciones de urgencia y siga basando sus propias intervenciones en evaluaciones profesionales de la situación alimentaria y nutricional, realizadas con la participación de organizaciones especializadas de las Naciones Unidas y otras instituciones. Los planes deben incluir estrategias de supresión gradual de la ayuda que han de desarrollarse en las fases iniciales y compartirse con los asociados sobre el terreno. La estrategia de supresión ha de indicar, si fuere necesario, la vinculación entre ayuda de urgencia y desarrollo sostenible.
53. Sería ilusorio esperar que los principales donantes entreguen toda su ayuda alimentaria de urgencia al PMA. Sin embargo, no se necesita administrar toda la ayuda alimentaria para poder cumplir satisfactoriamente las funciones de coordinación y formulación de políticas. Los requisitos mínimos son:
  - a) el PMA administra directamente una cantidad suficiente de suministros alimentarios y de equipos para imprevistos para poder reaccionar prontamente en una situación de emergencia;.
  - b) el PMA elabora estrategias para intervenciones de urgencia, incluidas las estrategias de supresión gradual de la ayuda. El enfoque deben preocuparse más por la calidad y competencia técnicas que por la cantidad de alimentos donada; y
  - c) la cantidad total de alimentos administrada por el PMA debe tener un volumen decisivo, suficiente para constituir un ejemplo para otros participantes y para obtener el respeto necesario para las recomendaciones normativas.

### **Apoyo político y condiciones infraestructurales**

54. La situación política y las condiciones infraestructurales influyeron considerablemente en la evolución de las operaciones. En Albania, el Gobierno y la población proporcionaron apoyo político, pero la deficiente infraestructura entorpeció la distribución de alimentos. Por otro lado, en la ex República Yugoslava de Macedonia la infraestructura y la economía local facilitaron las operaciones, pero la situación política era menos favorable. En Albania, los refugiados tenían casi plena libertad para desplazarse, mientras que en la ex República Yugoslava de Macedonia tales desplazamientos eran objeto de control porque el Gobierno temía que la permanencia prolongada de la población de origen albanés pudiera alterar el frágil equilibrio étnico existente.
55. En Montenegro, la situación política tampoco era fácil, porque Montenegro era una provincia de la República Federativa de Yugoslavia. A pesar de algunas dificultades, las



autoridades de Montenegro adoptaron una actitud positiva hacia las personas desplazadas en el interior de las fronteras y el PMA.

### **Sistema de correo electrónico sobre el terreno**

56. El personal de tecnología de telecomunicaciones e información del PMA (TC/IT) prestó un apoyo muy importante a la operación. En los primeros días de la operación se consiguió instalar una red de radio que utiliza ondas de alta frecuencia y frecuencia muy alta, el llamado Sistema de correo electrónico sobre el terreno, sistemas telefónicos celulares terrestres, y vía satélite, y una red de ordenadores.
57. Al parecer, el PMA consiguió que su sistema de telecomunicaciones funcionara antes que el de los demás participantes. Se trata de un hecho fundamental en cuanto las comunicaciones representan un elemento de vital importancia en todas las operaciones de urgencia. Se recomienda que el PMA inicie un examen de la experiencia del TC/IT en la operación en Kosovo y utilice sus resultados para aumentar su capacidad de respuesta inmediata.

### **Alimentos que no necesitaban cocinarse**

58. La carencia de instalaciones para que los refugiados y las personas desplazadas en el interior de las fronteras pudiesen cocinar los alimentos fue uno de los principales problemas que se plantearon en la segunda etapa. Como consecuencia, se tuvo que suministrar alimentos que no necesitaban cocinarse. Esta estrategia dio buenos resultados en general. En especial, la distribución de pan y de carne o pescado en conserva resultó ser una solución plenamente satisfactoria desde los puntos de vista de la aceptabilidad y el valor nutricional. La estrategia hizo innecesaria la distribución en gran escala de utensilios de cocina. Este hecho fue particularmente importante en la ex República Yugoslava de Macedonia, donde el Gobierno se mostraba poco dispuesto a aceptar cualquier cosa que prolongara la permanencia de los refugiados. Evidentemente, la carencia de instalaciones para cocinar habría afectado a la composición de las existencias alimentarias de reserva examinadas en la sección dedicada a Planificación para imprevistos y estrategias de supresión gradual de la ayuda.

### **Pan**

59. La preparación de panes fue un elemento sumamente importante en la estrategia alimentaria del PMA. Cuando se estableció el sistema, cada refugiado en Albania y la ex República Yugoslava de Macedonia recibía una ración diaria de 0,5 kilogramos de pan fresco. El sistema utilizado en la ex República Yugoslava de Macedonia era muy sencillo. Se basaba en el establecimiento de contratos con un número reducido de grandes panaderías que todas las mañanas entregaban el pan tierno en determinados puntos de distribución. El principio consistía en cambiar el pan por la harina de trigo del PMA. En Albania, la producción y distribución de pan fue un poco más complicada. Además de las pocas panaderías móviles donadas, había más de 100 pequeñas panaderías en todo el país que preparaban el pan. Los contratos eran semejantes a los utilizados en la ex República Yugoslava de Macedonia. A veces, con objeto de cubrir los costos de distribución, se agregaba un complemento en efectivo a la harina.
60. Se puede afirmar que en general los grupos de beneficiarios recibieron el pan. Sin embargo, esto no excluye casos y circunstancias específicos en se produjeron escaseces u otros inconvenientes. No se observaron mayores restricciones o deficiencias con respecto a



los arreglos con las panaderías locales, mientras que las panaderías móviles tropezaron con algunos problemas durante el período inicial.

### **Medios de comunicación y oficiales de información del PMA**

61. Durante toda la operación se realizó una intensa cobertura informativa, sobre todo en la segunda y la tercera etapa. En términos generales, se puede llegar a la conclusión de que los medios de información trataron los aspectos relativos a la protección de los refugiados de manera más bien crítica, mientras que informaron de manera mucho más positiva sobre las cuestiones relativas a la ayuda alimentaria. El PMA gozó de gran publicidad en lo referente a sus actividades, lo que probablemente tuvo un poderoso efecto positivo en la recolección de fondos. La movilización de oficiales de información del PMA permitió que el Programa presentara sus opiniones y explicara sus actividades. Sin duda estos arreglos contribuyeron considerablemente a la cobertura positiva de las operaciones del PMA. El Programa debe continuar movilizando sus oficiales de información en situaciones de urgencia y además incluir orientaciones sobre las relaciones con los medios de información en los programas ordinarios de capacitación del personal.

