

Tercer período de sesiones
ordinario de la Junta Ejecutiva

Roma, 21-24 de octubre de 1996

INFORMES DE EVALUACIÓN E INFORMES FINALES

Tema 5 a) del programa

PROYECTOS PARA SITUACIONES PROLONGADAS DE
REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS:

RWANDA/BURUNDI

**Evaluación teórica de la operación de urgencia Rwanda-
Burundi**

RESUMEN

Los principios donantes de la operación de socorro Rwanda-Burundi ya realizaron una evaluación exhaustiva de la respuesta a esta crisis sin precedentes; por lo tanto, el objetivo de la evaluación teórica de la Oficina de Evaluación (OEDE) no era tanto emular el esfuerzo de los donantes o hacer conjeturas sobre el mismo cuanto emplear el caso de Rwanda-Burundi como ejemplo para examinar el proceso seguido por el PMA para intervenir en situaciones de urgencia complejas. Dicha evaluación llegó a la conclusión de que el PMA había actuado con rapidez y eficacia ante la crisis, lo que confirmaba su capacidad logística para entregar con rapidez grandes cantidades de alimentos. Aunque la elección del enfoque regional se consideró una estrategia acertada, se podrían haber tomado otras medidas para hacer la intervención incluso más eficaz, tales como determinar de antemano una cartera de desarrollo adecuada para un país que se caracteriza por una infraestructura social y económica débiles y que es propenso a conflictos interiores de consecuencias catastróficas; adoptar un enfoque mejor estructurado de la programación y el seguimiento de las operaciones de urgencia a fin de facilitar la comunicación eficaz entre los diversos participantes sobre los objetivos operativos; y prepararse desde el principio de la operación para pasar del socorro al desarrollo, tanto en el país de origen como en el anfitrión.

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/96/5-A/Add.2

19 septiembre 1996

ORIGINAL: INGLÉS

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.

NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario relativas a los métodos de trabajo, los documentos elaborados por la Secretaría para remitirlos a la Junta son concisos y se centran en las decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva tendrán un carácter pragmático, y en ellas se propiciará un mayor diálogo e intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría proseguirá en su empeño por fomentar la aplicación de estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que puedan tener dudas de carácter técnico respecto del presente documento a que se sirvan contactar con el(los) miembro(s) del personal del PMA que se indican en el párrafo inferior, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento ha sido concebido con objeto de facilitar la labor de la Junta a la hora de examinar el documento durante la sesión plenaria.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director de evaluación (OEDE) :	W. Kiene	tel.: 5228-2029
Oficial superior de evaluación:	J. Boisclair	tel.: 5228-2027

En caso de cualquier duda relativa al envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvanse dirigirse al Empleado de documentos (tel.: 5228-2641).

OBJETIVOS Y ALCANCE DEL ESTUDIO

1. En julio de 1994, tuvo lugar una llegada en masa de refugiados rwandeses al vecino país del Zaire. La comunidad internacional estaba poco preparada para hacer frente a una crisis de tales dimensiones y se puso en movimiento rápidamente para salvar las vidas de las miles de personas que huían del país. Esa crisis sin precedentes en la región de Rwanda-Burundi exigía medidas de intervención excepcionales por lo que el PMA movilizó todos sus recursos y capacidades y en cuestión de 48 horas desde la llegada de los refugiados al Zaire pudo realizar la primera distribución de alimentos. Desde entonces, el Programa ha suministrado alimentos a millones de personas desplazadas en Rwanda y Burundi y de refugiados en los países colindantes del Zaire y Tanzania. El esfuerzo desplegado fue enorme. Se pueden sacar muchas conclusiones de esta situación y, dado que es posible que ocurran catástrofes parecidas, es importante asegurarse de que esa experiencia se tenga en cuenta en las intervenciones futuras. En la presente evaluación se abordan, sobre todo, los procedimientos adoptados por el PMA. Sin embargo, algunos de los cambios recomendados sólo podrán aplicarse si los donantes proporcionan los recursos necesarios.
2. Teniendo en cuenta que los donantes acaban de concluir una evaluación exhaustiva, el presente estudio se centra principalmente en las cuestiones de procedimiento relacionadas con la intervención del PMA. El objetivo primordial es, por tanto, determinar si la toma de decisiones estratégica y la planificación de las intervenciones de esta operación de socorro regional se llevaron a cabo con la mayor eficacia y diligencia posibles, y proponer mejoras para hacer frente a futuras situaciones de urgencia complejas, de gran envergadura, que puedan requerir la ayuda del PMA. En este contexto, la evaluación se centra en los aspectos siguientes:
 - a) preparación del PMA para hacer frente a la crisis;
 - b) lógica y coherencia de la intervención del PMA; y
 - c) evolución de la estrategia de ejecución en función del desarrollo de la situación.
3. Las fuentes de información utilizadas para elaborar el presente informe son:
 - a) datos secundarios;
 - b) información recibida del personal del PMA sobre el terreno que ha participado, directa o indirectamente, en la operación en la fase inicial o en una posterior; y
 - c) debates mantenidos con el personal de la Sede que, de alguna manera, tuvo o tiene que ver con la operación.



EXAMEN DE LA OPERACIÓN

Formulación de las operaciones: Estructuración de los objetivos

4. La evaluación teórica reveló que - aunque parecía que todo el mundo sabía en qué consistía el objetivo de la operación - los objetivos no estaban claramente estructurados de manera que sirvieran de pauta en esta situación de urgencia en particular (lo que se puede hacer extensivo a cualquier otra situación de urgencia en general). Además de eso, los objetivos concretos o los indicadores con respecto a los cuales evaluar la realización de la operación desde un punto de vista metodológico aceptable no estaban definidos en ninguna de las Cartas de entendimiento.
5. Sólo a posteriori se consultó al personal del PMA, tanto sobre el campo como en la Sede, y se estudiaron los ficheros disponibles en la Sede con intención de definir los objetivos. Dicha práctica puso de manifiesto que habría sido posible estructurar la planificación, la ejecución y el seguimiento de dicha operación de manera más coherente.

Conclusión

6. Dado que las situaciones de urgencia complejas exigen que haya una gran comunicación entre los diversos participantes, se puede decir que el proceso de toma de decisiones habría sido más acertado si entre todos los coejecutores interesados hubieran establecido desde el principio un modelo de planificación mejor estructurado para la operación, que se hubiera actualizado periódicamente.

Preparación del PMA

7. Una de las conclusiones a la que se llegó en la evaluación de los donantes fue que la intervención habría sido más eficaz si los organismos de la Naciones Unidas hubieran tenido un plan de contingencia para hacer frente al éxodo masivo dentro y fuera de Rwanda en julio de 1994. Para prepararse ante las crisis caben dos posibilidades: o bien se establecen mecanismos para evitarla, lo que en una situación con riesgo de guerra supone poner en marcha las negociaciones políticas y diplomáticas adecuadas pero, también, reforzar los programas de desarrollo que ayuden más directamente a prevenir el conflicto; o bien se fomentan medidas de preparación para intervenir en caso de que estalle la violencia. La pregunta es si el PMA barajó debidamente esas dos posibilidades estratégicas. El análisis que sigue a continuación se divide en dos períodos que corresponden a antes y después del 6 de abril de 1994, fecha en que tuvieron lugar las muertes de los presidentes de Rwanda y Burundi.



Antes del 6 de abril de 1994

8. En el mandato del PMA no se prevé la posibilidad de promover soluciones políticas sino que su función se limita a apoyar los esfuerzos de desarrollo que tengan lugar en un país. En el caso de Rwanda, antes del 6 de abril de 1994, la cartera de desarrollo del PMA para este país ascendía a 23 115 270 dólares¹, repartidos entre tres proyectos en curso y uno en tramitación; además de tener en marcha una operación de urgencia para 350 000 personas desplazadas en el interior del país (PDI) y 50 000 refugiados burundianos.
9. A principios de 1993, las limitaciones de personal de la Oficina en el país impidieron realizar el seguimiento adecuado de los proyectos de desarrollo en curso y preparar nuevos proyectos destinados a aliviar las tensiones crecientes. Al mismo tiempo, se estaba reforzando considerablemente el equipo de logística (que pasó de no existir a tener siete personas entre febrero y octubre de 1993) a fin de hacer frente al número en aumento de refugiados procedentes de Burundi y a las personas desplazadas.

Conclusión

10. Por lo que parece la comunidad internacional estaba mejor preparada para hacer frente a la crisis que para tratar de evitar el estallido. Aunque los recursos destinados a la ayuda alimentaria se utilizaron con fines de desarrollo, no se dirigieron concretamente a objetivos que pudieran prevenir el conflicto.

Después del 6 de abril de 1994

11. Inmediatamente después del 6 de abril, el PMA y las demás organizaciones de las Naciones Unidas (el DAH, el PNUD, la OACNUR, el UNICEF y la OMS) trazaron una estrategia para intervenir ante el recrudecimiento de la crisis de Rwanda.
12. Ya el 14 de abril, la Directora Ejecutiva del PMA, destacó la necesidad de adoptar un enfoque regional para abordar mejor el problema, y pidió a las direcciones competentes que acumularan existencias de reserva en Burundi y Tanzania, enviándolas a través del puerto de Dar-es-Salaam, y transfirieran inmediatamente a Kenya, Burundi y Zaire al personal del PMA evacuado de Rwanda. En ese momento, algunos refugiados de Burundi ya empezaban a cruzar la frontera con el Zaire, y se había constituido en Nairobi un Grupo de las Naciones Unidas para Rwanda encargado de la gestión de las actividades de socorro en caso de desastre.
13. El PMA empezó a acumular reservas en Burundi y Tanzania para poder atender eficazmente a las necesidades cada vez mayores y colaboró con otros organismos de las Naciones Unidas para crear un Grupo avanzado de ayuda humanitaria que había de ir a Rwanda en cuanto se dieran las condiciones de seguridad mínimas. En mayo, fue posible distribuir algunos alimentos en Rwanda gracias a unas operaciones transfronterizas del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Para lograr una mayor eficacia, el CICR y el PMA acordaron distribuirse las tareas relativas a este tipo de operaciones realizadas desde Burundi y Uganda al sur y al norte de Rwanda, respectivamente.
14. El PMA elaboró, asimismo, un plan de contingencia para el caso de que la crisis de Rwanda se intensificara aún más. La mayoría de los recursos de previsión se

¹ Todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.



transportaron a Burundi, Tanzania y Uganda, mientras que sólo una parte limitada de ellos se destinó al Zaire, que luego resultó ser una de las zonas con mayor afluencia de refugiados.

Conclusión

15. A pesar de lo difícil que era predecir la situación, cabe decir que si todos los participantes interesados de la comunidad internacional hubieran realizado un análisis más detenido de la situación sociopolítica se habría podido enviar una mayor cantidad de recursos al Zaire, pese a los obstáculos que habría planteado la deficiente infraestructura logística.

La intervención

Intervención temprana

16. A pesar de la dimensión inaudita de la crisis de Rwanda y la rapidez con que evolucionó, el PMA reaccionó con prontitud y eficacia para atender las necesidades masivas. En Tanzania, se tomó prestado maíz de las existencias gubernamentales con el fin de cubrir las necesidades más inmediatas. En Zaire, la gran afluencia de refugiados a Goma comenzó el 14 de julio y al día siguiente el PMA ya había anunciado la aprobación de una operación de urgencia para 500 000 beneficiarios (el 21 de julio, la cifra aumentó a 1,7 millones de personas - 1,2 millones en Goma y 500 000 en Bukavu y Uvira), el traslado de seis oficiales de logística/situaciones de urgencia a Goma, y la llegada inminente de envíos de alimentos a Dar-es-Salaam y Mombasa. Al cabo de 48 horas de la llegada de los refugiados a Goma, aterrizó el primer envío aéreo del PMA y dieron comienzo dos operaciones transfronterizas de aprovisionamiento desde Uganda, para el norte de Rwanda, y desde Burundi, para el sur del país. Una semana después, llegó al campamento de Katala, fuera de Goma, el primer convoy de camiones con 850 toneladas de alimentos, con lo que se pudo liberar la pista de aterrizaje para otros productos menos voluminosos y reducir los gastos de flete aéreo. La mayoría de los alimentos que llegaron a Goma y Bukavu al principio de la crisis procedía de proyectos de desarrollo y operaciones de socorro del PMA en la región.
17. En Bukavu, el PMA empezó a facilitar alimentos a los refugiados acogidos en los campamentos tres días después de la llegada, que tuvo lugar el 18 de julio. Esto fue posible gracias a que el PMA ya tenía en marcha una pequeña operación en la zona y disponía de algunas existencias de alimentos, una pequeña infraestructura para el almacenamiento y socios para la ejecución. Asimismo, en ese momento el PMA estaba en situación de comprar cereales, frijoles y aceite de palma en el país.

Conclusión

18. El PMA reaccionó con prontitud pero, a juzgar por los registros disponibles, no existía un enfoque interno claro y coherente para programar la intervención. El PMA podría haber estado mejor organizado y anticiparse a la situación, barajando diversos planes en función de posibles hipótesis, en lugar de reaccionar simplemente ante los hechos consumados.



Compaginación de las intervenciones; el enfoque regional

19. En 1994, el 32 por ciento de toda la asistencia de socorro del PMA estuvo dirigido a la operación de los Grandes Lagos, en cuyo ámbito, los alimentos facilitados por el PMA representaron más del 70 por ciento de la cantidad total de alimentos distribuidos.
 -) Enfoque regional
20. Tal como ocurrió durante la operación de urgencia de Burundi en 1991, en la crisis de Rwanda se adoptó el concepto de enfoque regional que se aplicó para: a) los llamamientos de ayuda alimentaria; b) las comunicaciones entre las diversas oficinas del PMA interesadas y los campamentos en el Zaire; c) la utilización de los recursos alimentarios y en efectivo; y d) la logística.
21. Los llamamientos regionales de ayuda alimentaria permitieron que las operaciones fueran más flexibles y las intervenciones más rápidas. Una de las características fundamentales de la estrategia del PMA en la región desde mediados de 1994 ha consistido en que los alimentos siguen a las personas necesitadas incluso a través de las fronteras internacionales. Para ello, la utilización de Tanzania como punto de transbordo de los alimentos para los refugiados fue un elemento clave de esta estrategia.

Conclusión

22. Se puede decir que el enfoque regional ha funcionado. Después de ciertas vacilaciones iniciales, la mayoría de los donantes confirmaron su apoyo a la política del PMA y le otorgaron la flexibilidad necesaria para programar libremente la utilización de sus contribuciones en la región.
 -) Delimitación de atribuciones
23. A fin de lograr la máxima eficacia, era necesario determinar claramente la función de cada uno de los participantes en la operación, lo que llevó cierto tiempo. En el campo, se encontraron algunas dificultades iniciales al no entenderse por igual en cada una de las oficinas en los países el concepto de enfoque regional y fue necesario dejar a la capacidad y creatividad individuales gran parte de las decisiones. En Zaire, al principio, había demasiadas personas tratando de administrar, en pequeña escala y desde lejos, la operación de Goma. Personas sin una visión de conjunto clara de lo que estaba sucediendo sobre el terreno daban instrucciones o consejos directamente al personal, y se tomaban decisiones que parecían contradecir lo que se había debatido y acordado anteriormente. No obstante, fue acertado (por lo que se refiere a la eficacia) decidir que Bukavu y Goma rindieran informe directamente a la Sede ya que al mantener estas operaciones al margen de Kinshasha fue posible tomar decisiones rápidas tan pronto como surgió la necesidad. En momentos críticos, se autorizaron decisiones desde la Sede en menos de 24 horas.
24. Al iniciarse la crisis, se hicieron cargo de la operación regional tres de los despachos regionales: Africa oriental, Africa occidental y Africa austral. Este reparto dificultó el procedimiento. Por ejemplo, el Despacho de Africa oriental no podía tomar prestados productos destinados a los refugiados de Tanzania por que estos recaían bajo la responsabilidad del Despacho de Africa austral en ese momento. Cuando a finales de 1994, se decidió centralizar la operación regional en pleno bajo la responsabilidad del Despacho de Africa oriental mejoraron notablemente la coordinación, las



comunicaciones y los procedimientos de adquisición.

Conclusión

25. Tras algunos problemas y retrasos iniciales, el PMA se las arregló para adaptar la organización y la correspondiente delimitación de atribuciones a las necesidades de la operación.

•) Comunicaciones

26. Las oficinas del PMA en la región de los Grandes Lagos tenían que intercambiar información sobre las actividades realizadas y coordinar las intervenciones, por lo que era importante mejorar las comunicaciones existentes entre ellas. Este proceso llevó tiempo ya que al principio de la operación no se hizo mucho por normalizar el equipo y los materiales utilizados sino que la tarea se dejó completamente a la discreción de cada una de las oficinas en los países. Como consecuencia de ello, las oficinas en los países y los emplazamientos sobre el terreno repartidos por toda la región operaban con códigos y sistemas diversos. Esta deficiencia se corrigió posteriormente. Para solucionar los problemas de comunicación en la región, el PMA tomó la iniciativa de crear una red de telecomunicaciones a todo lo largo y ancho del Cuerno de Africa, dando máxima prioridad a la región de Rwanda-Burundi. El objeto del proyecto AFRINET es permitir comunicaciones normalizadas y fidedignas mediante correo electrónico y telefónico entre las oficinas y suboficinas del PMA, las bases logísticas y los emplazamientos operacionales sobre el terreno más inaccesibles. Dada la estrecha relación existente entre las comunicaciones y el flujo de información logística, la gestión del proyecto AFRINET se confió a la dependencia regional de información (DRI) del PMA en Kampala. Pese a la mejoras señaladas, el PMA tardó todavía más de un año en conseguir que el sistema normalizado de presentación de informes ofreciera información puntual y correcta sobre, por ejemplo, donde se encontraban los alimentos y hacia donde se dirigían en cada momento. La evaluación también confirmó que el sistema para respetar los compromisos relativos al TIAM era inapropiado y que los lentos procedimientos burocráticos no se habían simplificado para agilizar el proceso en una situación de urgencia como la reinante.

Conclusión

27. Aunque al final el sistema regional de comunicaciones e información funcionó satisfactoriamente, si se hubiera contado desde el principio con un plan de contingencia eficaz se habrían evitado retrasos en su ejecución y reducido los costos de creación de mecanismos de coordinación.



Cooperación entre organismos

28. En abril de 1994, se estableció un mecanismo de coordinación entre los organismos de la Naciones Unidas que mantuvo reuniones regionales periódicas en Nairobi. Aunque la cooperación entre los distintos ejecutores mejoró en el curso de la operación, persistieron algunos problemas en cuanto a la coordinación con la OACNUR y las ONG debido a la división de tareas entre el PMA y la OACNUR para atender a las necesidades de alimentación. Conforme a lo estipulado en el Memorando de entendimiento en vigor (desde 1994) entre el PMA y la OACNUR, el PMA es el encargado de lanzar los llamamientos para conseguir los productos básicos, transportar los alimentos hasta los puntos de entrega en el interior del país (PEIP) o los puntos de distribución final y presentar informe a los donantes sobre la utilización de los productos alimenticios facilitados por ellos; por su parte, la OACNUR, que a menudo subcontrata a otros organismos (normalmente ONG) para el proceso de distribución, tiene bajo su responsabilidad la distribución de los alimentos y la supervisión. Algunas ONG se mostraron poco dispuestas a facilitar información al PMA sobre la distribución o a colaborar con sus supervisores. Los donantes parecían desconocer los acuerdos convenidos para la distribución de los alimentos, según se ha confirmado recientemente, cuando uno de los principales donantes ha solicitado del PMA información sobre supuestos problemas relativos a la distribución de productos que no estaban bajo su control y le ha pedido que remedie la situación. El Programa era el responsable de rendir informe sobre los alimentos facilitados pero no en cuanto a su distribución. Sería más eficaz que un sólo organismo fuera responsable de todo el proceso.
29. Los esfuerzos realizados por el PMA para participar más de lleno en el proceso de distribución han permitido mejorar el sistema de distribución y reducir las pérdidas post c.i.f. A petición del PMA, en julio de 1994 se introdujo un sistema más orientado a los receptores, en el que participaban mujeres beneficiarias de Ngara. Su aplicación ha permitido reducir al mínimo las pérdidas y hacer que los hogares reciban una ración más completa. Este sistema de distribución también se introdujo en los campamentos del Zaire a finales de 1994. Los socios del PMA (la OACNUR y las ONG) están ampliando progresivamente dicho sistema a otros lugares y estudiando la manera de lograr una mayor participación de las mujeres en el proceso de distribución. La introducción de los supervisores de la situación de los alimentos del PMA ha aumentado la colaboración entre los que toman parte en la distribución y seguimiento de los alimentos y mejorado el sistema de distribución.
30. La OACNUR sigue encargándose de los asuntos relativos a la repatriación. No se ha invitado al PMA a participar en las reuniones tripartitas celebradas entre los gobiernos de los países de origen y los anfitriones y la OACNUR para examinar los asuntos relacionados con la repatriación. No obstante, el PMA tiene una importante labor de apoyo que desempeñar mediante el suministro de paquetes de alimentos para asegurar que los refugiados tienen suficiente comida una vez que llegan a su destino. En esa operación, como en muchas otras, el PMA ayudó a la repatriación voluntaria mediante el establecimiento de depósitos de existencias en los centros de tránsito en Rwanda en los que repostaron los repatriados de camino a sus ciudades de origen. Con todo, la participación del PMA en la repatriación sólo puede ser eficaz si se realiza en estrecha colaboración con la OACNUR.

Conclusión



31. La división, a veces un poco borrosa, de responsabilidades en cuanto a la ayuda alimentaria a las víctimas de situaciones de urgencia hizo que la administración de los recursos de ayuda alimentaria no siempre fuera tan eficaz como habría podido serlo. Los datos disponibles sugieren que la eficacia mejoró cuando el PMA empezó a participar más de lleno en el proceso de distribución y en las actividades de supervisión conexas.

Rehabilitación/reconstrucción

•) País de origen

32. La transición de las actividades de socorro a las de rehabilitación no es un proceso continuo y el PMA lo sabe. Un claro ejemplo de esto es el caso de Burundi, donde el programa de rehabilitación estaba ya muy avanzado cuando estalló la crisis en abril de 1994. Durante 1994-95, el PMA adoptó una estrategia según la cual prosiguieron las actividades de alimentos por trabajo para el programa de reconstrucción, además de prestarse asistencia a las personas desplazadas en el interior del país y a los refugiados que volvían a Burundi.

33. La primera fase del programa de rehabilitación en Rwanda comenzó en agosto de 1994. Durante 1995, la estrategia del PMA se centró en alcanzar la seguridad alimentaria en los planos central, comunitario y familiar y en fortalecer la capacidad institucional del Gobierno. En ese contexto, facilitó apoyo presupuestario a corto plazo en la forma de suplementos salariales o actividades de alimentos por trabajo para el sector público, y de apoyo a la rehabilitación comunitaria mediante proyectos en pequeña escala y programas de capacitación profesional para grupos de jóvenes. El pago parcial de los sueldos se fue eliminando gradualmente con éxito cuando el Gobierno estuvo en situación de reanudar el pago a los funcionarios. Durante el primer trimestre de 1996, el 68 por ciento del total de alimentos distribuidos en Rwanda estuvo asignado a las actividades de recuperación y rehabilitación. Durante ese período, el PMA apoyó 200 planes diferentes de alimentos por trabajo y de generación de ingresos en los que participaron 78 000 trabajadores con sus correspondientes familias.

Conclusión

34. Se prestó la suficiente atención a los esfuerzos de rehabilitación después de la situación de urgencia en los países de origen y el PMA, con un gran apoyo de los donantes, pasó rápidamente de las actividades de socorro a las de desarrollo.

•) País anfitrión

35. Si bien el PMA había elaborado una estrategia para pasar de la ayuda de socorro a la de desarrollo en el país de origen, no existían disposiciones iniciales para apoyar a los países y poblaciones que hospedaban a los cientos de miles de refugiados. Por lo general, cuando se da una situación de urgencia no está previsto en ningún plan para contingencias el apoyo al gobierno anfitrión y a su población puesto que siempre queda la esperanza de que la situación se normalice rápidamente y los refugiados vuelvan en seguida a sus países de origen. Sin embargo, muy a menudo, en las crisis provocadas por el hombre la realidad es muy distinta, ya que los refugiados necesitan tiempo para adquirir confianza en el nuevo gobierno de sus respectivos países.

36. En la crisis regional de Rwanda-Burundi, la ausencia inicial de una estrategia para apoyar a los países anfitriones ha supuesto que esos países han tenido que pagar un alto



precio por su hospitalidad. En el noroeste de Tanzania, se han ocasionado daños graves al medio ambiente debido a la presencia prolongada de grandes números de refugiados, quienes se han visto obligados a cortar leña para cocinar y coger agua para beber y para las necesidades domésticas. Hubo que esperar hasta finales de 1995 para que el PMA y el Gobierno de Tanzania emprendieran una misión conjunta para formular un programa de asistencia a las poblaciones anfitrionas de Ngara y Karangwe, gravemente afectadas por la gran afluencia de refugiados.

37. La presencia de más de un millón de refugiados en Zaire oriental ha tenido graves repercusiones en el medio ambiente y la población local del norte y el sur de Kivu. En todas las zonas de refugiados se ha producido un fenómeno de deforestación en gran escala y se han ocasionado daños considerables a los parques nacionales de Virunga y Kahuzi-Beiga. Asimismo, dicha presencia ha provocado un drástico aumento del índice de delitos, que van desde pequeños robos a asesinatos de ciudadanos del Zaire. Los frecuentes robos de ganado perpetrados por los refugiados han agotado los bienes de los agricultores de la zona. La FAO prevé que el sector ganadero en Zaire oriental necesitará muchos años para recuperarse.
38. Los mercados y los precios locales también se han visto afectados negativamente por la inmensa población de refugiados. Los precios han fluctuado enormemente en función de la cantidad de alimentos distribuidos en los campamentos. Desde la llegada de los refugiados, los precios de los productos básicos se han hecho prohibitivos para la población local y los sueldos de la mano de obra temporal se han reducido considerablemente, debido a que muchos refugiados están dispuestos a trabajar por mucho menos que la población local.
39. Las Naciones Unidas y los organismos bilaterales están haciendo todo lo posible por remediar algunos de estos problemas, aunque las intervenciones se centran primordialmente en aliviar los daños medioambientales. La ausencia de una estrategia para apoyar a las poblaciones anfitrionas de Tanzania y el Zaire obligará, en el futuro, a aplicar planes de rehabilitación en gran escala para devolver a la población de acogida al nivel de vida de que gozaba antes de la crisis.

Conclusión

40. Las actividades de desarrollo y rehabilitación en los países anfitriones después de una situación de urgencia no se programaron debidamente y se ejecutaron demasiado tarde. La comunidad internacional no prestó la suficiente atención a la carga que suponía para los países anfitriones la llegada de grandes números de refugiados.

LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO

41. Es preciso programar con claridad y gestionar debidamente las operaciones de urgencia. Aunque no siempre sea posible trazar un plan detallado al principio de una situación de urgencia, al cabo de unos días o semanas debería ser posible elaborar y actualizar un modelo de planificación estructurado.
42. Desde la primera fase de una operación de socorro, deberían incluirse siempre en las Cartas de entendimiento los objetivos de las intervenciones del PMA, para que todos los



interesados sepan exactamente lo que el Programa tiene intención de hacer y dichas cartas deberían enmendarse oficialmente siempre que sea necesario.

43. Se recomienda que en las situaciones tensas, como es el caso de Rwanda desde 1990, el PMA dedique una especial atención a su cartera de desarrollo. Los objetivos de estos proyectos deberían estar orientados a prevenir el conflicto, y debería disponerse de suficiente personal debidamente cualificado para hacer frente a la complejidad de la tarea que se tiene entre manos.
44. En situaciones inestables, como la de la región de Rwanda-Burundi, el PMA debería seguir acumulando existencias para imprevistos, que no sólo se emplacen en los lugares que resulten convenientes sino también en las zonas que presentan problemas operacionales y logísticos graves en la actualidad y en las que, según los análisis sociopolíticos, puedan surgir necesidades de gran envergadura.
45. El PMA debe adoptar una actitud dinámica en cuanto a la planificación de las intervenciones en situaciones regionales de urgencia complejas. A fin de lograr la mayor eficacia posible y garantizar una coordinación adecuada, convendría elaborar una estrategia de conjunto desde el principio de la operación y determinar claramente la función de cada uno de los participantes y la división de tareas entre el personal de la Sede y el del campo. Esto entraña especial importancia en el caso de las operaciones regionales que recaen bajo la responsabilidad de más de un Despacho regional de la Sede. En la Sede, todas las responsabilidades deberían concentrarse bajo un único mando desde el principio, a fin de evitar malentendidos en cuanto a las funciones que corresponden a cada uno de los Despachos que participan en la operación.
46. Con objeto de mitigar los efectos negativos de la llegada de refugiados en la población local, deberían programarse y financiarse actividades de protección medioambiental, abastecimiento de agua, caminos secundarios, etc. que den comienzo tan pronto como empiece la llegada de refugiados.
47. Es de vital importancia definir nuevamente las relaciones de trabajo existentes entre el PMA, la OACNUR y las ONG coejecutoras y la responsabilidad de cada una de ellas con respecto a la otra, así como en relación con las diferentes categorías de refugiados. Asimismo, es fundamental que el PMA compruebe la distribución de los alimentos y reformule los sistemas de distribución con fines de transparencia. Además, es necesario tener plenamente en cuenta los factores sociales y los relacionados con la mujer.





ANEXO**RECONSTRUCCIÓN DEL ENFOQUE BÁSICO DEL PMA CON RESPECTO A LA SITUACIÓN SUBREGIONAL DE URGENCIA DE RWANDA/BURUNDI****OBJETIVO GENERAL**

Garantizar la supervivencia del mayor número posible de personas afectadas por la situación y restablecer las condiciones de vida normales

OBJETIVOS A LARGO PLAZO

Ayudar a crear la situación adecuada para restablecer las mejores condiciones sociales y sanitarias posibles para las PDI

Ayudar a crear la situación adecuada para restablecer las mejores condiciones sociales y sanitarias posibles para los refugiados

Ayudar a crear la situación adecuada para restablecer unas condiciones de vida normales para los repatriados

OBJETIVOS INMEDIATOS

Entregar puntualmente los alimentos o la ayuda humanitaria, de manera equitativa

Satisfacer las necesidades humanitarias provisionales

Facilitar la reintegración voluntaria

Si las circunstancias lo permiten, fomentar las actividades de capacitación y desarrollo

Evitar las migraciones en masa en busca de alimentos

Satisfacer las necesidades humanitarias provisionales

Evitar las migraciones en masa en busca de alimentos

Si las circunstancias lo permiten, fomentar las actividades de capacitación y desarrollo

Apoyar la repatriación voluntaria

Entregar puntualmente los alimentos o la ayuda humanitaria, de manera equitativa

Lograr soluciones sostenibles lo antes posible

Ayudar a las personas a conseguir el nivel de autosuficiencia que sea posible

Satisfacer las necesidades humanitarias provisionales

INDICADORES DE LAS REALIZACIONES

Situación de la tramitación

Tiempo empleado para entregar los alimentos a las PDI

Cantidad de alimentos distribuida por persona

Aceptación de la ayuda del PMA por los beneficiarios

Tasas brutas de mortalidad y de mortalidad de menores de cinco años frente a la norma antes de la crisis



Tasa de morbilidad frente a la norma antes de la crisis

Tasa de reintegración voluntaria de las PDI

Número de niños desplazados que frecuentan la escuela o lecciones frente a la norma antes de la crisis

Tasa de asistencia por grupos destinatarios a los cursos de capacitación en cuestiones de desarrollo

Ingresos obtenidos para actividades de desarrollo, cosechas de actividades agrícolas

Desplazamiento de personas en busca de alimentos

Cantidad de alimentos distribuidos por persona

Aceptación de la ayuda del PMA por los beneficiarios

Tasa de morbilidad frente a la norma antes de la crisis

Tasas brutas de mortalidad y de mortalidad de menores de cinco años frente a la norma antes de la crisis

Ingresos obtenidos para actividades de desarrollo, cosechas de actividades agrícolas

Número de niños refugiados que frecuentan la escuela o lecciones frente a la norma antes de la crisis

Tasa de asistencia por grupos destinatarios a los cursos de capacitación en cuestiones de desarrollo

Tasa de reintegración voluntaria de refugiados

Tiempo empleado para entregar los alimentos a los refugiados

Situación de la tramitación de los alimentos

Situación de la tramitación de los alimentos

Puntualidad de las entregas de semillas y otros insumos agrícolas a los repatriados

Cantidad de semillas y demás insumos agrícolas distribuidos por repatriado en función de las necesidades

Porcentaje de repatriados que se beneficia de las distribuciones del PMA

Cantidad de semillas y demás insumos agrícolas distribuidos por repatriado/producto de la cosecha

Porcentaje de repatriados que se beneficia de las distribuciones del PMA

Tasa de asistencia de repatriados a los cursos de capacitación sobre cuestiones de desarrollo

Situación de la tramitación de alimentos

Cantidad de alimentos distribuidos por persona

Aceptación de la asistencia del PMA por los beneficiarios



Puntualidad de las entregas a los beneficiarios
Tasas brutas de mortalidad y de mortalidad de niños menores de cinco años
Tasa de morbilidad frente a los niveles de antes de la crisis

ACTIVIDADES

Encuestas a los grupos de beneficiarios seleccionados
Evaluación de la cesta de alimentos adecuada
Selección de la población necesitada
Distribución de alimentos
Programas de capacitación
Actividades de desarrollo
Facilitación de incentivos a las PDI que les animen a reintegrarse en situaciones favorables
Facilitación de transporte para los repatriados voluntarios

Encuestas a los grupos de beneficiarios seleccionados
Evaluación de la cesta de alimentos adecuada
Selección de la población necesitada
Distribución de alimentos
Programas de capacitación
Actividades de desarrollo
Facilitación de incentivos a los refugiados que les animen a reintegrarse (si la situación lo permite)
Facilitación de transporte para los repatriados voluntarios
En colaboración con la OACNUR y los socios de ejecución, fomento de la organización de comunidades de refugiados que realicen actividades en régimen de autoayuda

Selección de la población vulnerable
Distribución de alimentos
Distribución de semillas y otros insumos agrícolas a fin de devolver la autosuficiencia alimentaria
Programa de capacitación
Actividades de desarrollo
Encuestas a los grupos de beneficiarios seleccionados

