

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 22-26 de octubre de 2001

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2001/6/5
3 septiembre 2001
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LAS OPERACIONES DE URGENCIA EN TIMOR ORIENTAL

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

Nota para la Junta Ejecutiva

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

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

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

Oficial Superior de Evaluación, OEDE: Sr. J. Lefevre tel.: 066513-2358

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

En general, las operaciones del PMA en Timor Oriental lograron buenos resultados y se caracterizaron por el compromiso y la energía mostrados por el personal del PMA. Hubo un elevado grado de cooperación entre organismos bajo la égida de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), y el Programa fue un asociado dinámico. Aunque no estaba debidamente preparado, el PMA reaccionó con prontitud, incluso comenzando desde “cero” (es decir, no había estado presente ni disponía de una oficina sobre el terreno) en Darwin y Timor Oriental. Los suministros de alimentos básicos para las dos operaciones de urgencia (OU) fueron adecuados, gracias a la pronta obtención en Dili de existencias alimentarias de BULOG, el organismo indonesio encargado de la logística de los alimentos, y a la rápida movilización de recursos alimentarios complementarios. Se estableció una operación logística eficaz y orientada a la prestación de servicios, que los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras instituciones apreciaron. La ayuda alimentaria del PMA logró los objetivos iniciales de salvar vidas y mantener el estado nutricional, y contribuyó a la estabilidad social.

Hubo una sobreestimación inicial de las necesidades alimentarias debido a la falta de datos fiables y a la presión para hacer estimaciones aproximadas para el lanzamiento temprano de un procedimiento de llamamientos unificados. Varios puestos fundamentales del personal internacional permanecieron vacantes o fueron ocupados durante períodos muy breves. Las otras deficiencias se refieren al escaso control inicial de los productos, la ineficaz orientación del socorro, los pocos progresos esenciales realizados en cumplimiento de los Compromisos del PMA relativos a la mujer, el inadecuado seguimiento de las distribuciones finales y los resultados del programa, y los limitados logros para efectuar la transición del socorro a la recuperación.

Si la OU 06177.0 ha de prolongarse hasta finales de 2001, se debería en primer lugar proceder a revisar los objetivos teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la misión, con la ayuda de una nueva evaluación de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, y de las necesidades de socorro y recuperación.

Proyecto de decisión

La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2001/6/5), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.3/2001/INF/15), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones formuladas durante el debate.



INTRODUCCIÓN

1. La evaluación tenía como objetivos examinar los logros de las operaciones de urgencia en Timor Oriental, en especial el grado en que se habían logrado los objetivos previstos, y evaluar la evolución de la programación. El interés principal de la evaluación era la OU 06177.0, que comenzó en noviembre de 1999 y se ha ampliado dos veces, la última hasta mediados de 2001. La evaluación también examinó la OU 6175, que abarcó la respuesta inicial del PMA, y la operación especial (OE) 6178 (apoyo logístico). A finales de 2000, el PMA había recibido casi 40 millones de dólares EE UU para las tres operaciones (el 80% del importe solicitado).
2. Compuesta de cuatro consultores independientes y acompañada inicialmente de un miembro de la Oficina de Evaluación del PMA, la misión transcurrió 25 días en Timor Oriental en febrero de 2001. Después, se dividió en equipos que procedieron a ejecutar el trabajo sobre el terreno y a visitar ocho distritos y todas las suboficinas del PMA.

CONTEXTO

3. Tras la votación sobre la independencia patrocinada por las Naciones Unidas, las milicias armadas fomentaron disturbios. Gran parte de la población se hallaba desplazada en el interior del país, la mayoría de las personas estaban escondidas en las colinas y muchos se habían visto obligados a cruzar la frontera. Las casas, las pertenencias, los bienes productivos y las existencias alimentarias habían sido objeto de saqueo o destrucción. Se desarticulaban la producción agrícola y las actividades económicas lo que produjo un impacto negativo inmediato en la seguridad alimentaria.
4. El rasgo característico de las operaciones en Timor Oriental fue el vacío dejado por la retirada del régimen gobernante y la selecta minoría de profesionales. Dado que el PMA no estaba presente ni disponía de una oficina en el país, los problemas creados por la falta de un régimen administrativo —además del que podían establecer las Naciones Unidas— se agravaron.
5. La situación de urgencia en Timor Oriental era compleja pero, aunque la seguridad fue inicialmente una cuestión dominante, tras la intervención de la Fuerza Internacional para Timor Oriental (INTERFET) se eliminaron en gran parte los persistentes conflictos e intentos por manipular la ayuda alimentaria que caracterizaron a otras operaciones.

PREPARACIÓN E INTERVENCIÓN EN SITUACIONES DE URGENCIA

6. El PMA carecía de un plan de contingencias adecuado para hacer frente a la crisis que estalló en Timor Oriental la primera semana de septiembre de 1999. Una posibilidad que habría debido tenerse en cuenta y preverse en los meses anteriores era que la votación sobre la independencia, auspiciada por las Naciones Unidas, desataría represalias y daría lugar a un considerable desplazamiento de población, y que ello exigiría una intervención de urgencia que no podía recibir apoyo desde el interior de Indonesia. De haberse previsto, el PMA hubiera acudido antes a Darwin.
7. No obstante, el PMA respondió con prontitud, y el 20 de septiembre, el segundo día del despliegue de la INTERFET, envió a dos miembros del personal por avión a Dili. Los dos



miembros tuvieron un buen desempeño en circunstancias muy duras y con un mínimo apoyo externo. Posteriormente, se envió a personal complementario del PMA, que también tuvo una buena actuación, pues durante las semanas siguientes estableció, empezando desde cero, un sistema de comunicaciones, dos suboficinas y capacidad de transporte.

8. El logro más apreciable del PMA en los primeros días de la crisis fue asegurar las existencias de arroz en Dili para comenzar la distribución inmediata. A comienzos de septiembre, el organismo nacional indonesio de logística de los alimentos, BULOG, solicitó al PMA que se hiciese cargo de sus existencias de arroz de Dili, que estaban siendo saqueadas, y volviera a colocar ese arroz en otro lugar de Indonesia. La oficina del PMA en Yakarta facilitó la tarea y, tras negociaciones con las Fuerzas armadas indonesias (TNI), permitió que el primer equipo enviado por el PMA asegurase el suministro de alimentos para la operación inicial (OU 6175). El 24 de septiembre, los asociados en la ejecución del PMA comenzaron las distribuciones en Dili. También comenzaron a ejecutarse de manera limitada operaciones de transporte aéreo con helicópteros fuera de Dili. La escasez inicial de camiones y la necesidad de esperar a la INTERFET para garantizar la seguridad en los distritos fueron las principales limitaciones a las distribuciones del PMA fuera de Dili durante algunas semanas.
9. Al final, el PMA dispuso únicamente de 4.812 toneladas, en lugar de las 6.228 toneladas de existencias alimentarias calculadas inicialmente por el BULOG, sobre las cuales el PMA había basado su reembolso. No se sabe bien el motivo de esta diferencia. Aparentemente, una gran cantidad se envió a la distribución sin tramitarla y, al parecer, una parte fue robada a comienzos de la operación.
10. Los debates preparatorios de la OU 6006¹ para Indonesia con los asociados en la ejecución en Yakarta sentaron las bases para los acuerdos de ejecución de las OU 6175 y 06177.0. En julio de 1999, el PMA se había estado preparando para incluir a Timor Oriental en su OU 6006 y enviar arroz desde Surabaya. Aunque estalló la crisis, el programa pudo confirmar el envío de arroz para la OU 6177 en Timor Oriental. A pesar de ser una medida prudente, no se hubiera debido solicitar la expedición de dicho envío cuando se advirtió que las necesidades alimentarias se habían sobrestimado.
11. La financiación de la OE 6178 precipitó el establecimiento de una infraestructura logística en todo el país con excelentes comunicaciones internas y externas que proporcionaron apoyo a otros organismos de las Naciones Unidas y ONG en Indonesia. El PMA prestó asistencia en el puerto para la descarga de los envíos, y los camiones importados por el PMA fueron el pilar de la flota humanitaria.
12. Los primeros lanzamientos de alimentos desde el aire partiendo de Darwin representaron la respuesta inmediata a las graves necesidades alimentarias. Sin embargo, se interrumpieron porque no había pruebas de que las personas desplazadas en el interior del país (PDI), que se hallaban en las colinas, estuviesen muriéndose de inanición, y el terreno era inadecuado para los lanzamientos. El empleo posterior de helicópteros fue necesario para llevar alimentos a las zonas inaccesibles y transportar las semillas, el personal médico y los equipos de evaluación. Durante la crisis, el PMA también organizó “puentes aéreos” imprescindibles para el transporte de pasajeros y carga entre Darwin, Dili y Kupang.

¹ La respuesta del PMA a la sequía en Indonesia. Las Naciones Unidas y el Gobierno de Indonesia habían impuesto restricciones a la distribución de ayuda de socorro en Timor Oriental en el marco de la OU 6006, que se suprimieron en julio de 1999.



Lecciones

- Las evaluaciones hechas en preparación de una crisis deben transformarse en planes para contingencias y, a medida que evolucione la situación, actualizarse y divulgarse regularmente para que puedan ser útiles en el momento en que estalle la crisis.
- Hace falta más preparación que la habitual para establecer la capacidad necesaria para organizar una OU en países o territorios en que el Programa no tiene una oficina o donde la presencia del PMA es muy débil. En estos casos, una de las principales limitaciones consiste en no tener un programa que sirva de base o personal suficiente con conocimiento directo del país o del territorio objeto de la operación.

Recomendación

- El PMA debe fortalecer su capacidad regional para realizar evaluaciones y planificaciones para situaciones imprevistas.

LOGROS DE LOS OBJETIVOS A CORTO PLAZO

13. La misión llegó a la conclusión de que, a pesar de algunos problemas, el PMA y sus asociados habían reaccionado de manera rápida y adecuada, y contribuido considerablemente a complementar las necesidades de gran parte de la población. En algunos casos, quizá en muchos, el PMA salvó vidas humanas², aunque esto no debe exagerarse dado que las personas evidentemente tenían acceso a algunos alimentos, no obstante su condición de desplazados. El PMA y sus asociados ayudaron a preservar el estado sanitario y nutricional de gran parte de la población, o por lo menos a impedir que empeorase³. El equipo de evaluación no tiene conocimiento de ningún caso de inanición.
14. Junto a la presencia de la INTERFET, las distribuciones de alimentos del PMA también hicieron que las personas abandonaran las colinas⁴ y el PMA desempeñó un papel de vital importancia al prestar asistencia a los refugiados que regresaban.
15. Dado el elevado grado de desplazamiento, la decisión del PMA de comenzar con un programa de alimentación general para luego centrarse en los distritos que habían sufrido mayores perturbaciones fue acertada. Uno de los objetivos del PMA consistía en darles la posibilidad a las PDI que regresaban de concentrar todos sus esfuerzos en la reconstrucción de sus hogares y el restablecimiento de sus medios de subsistencia, liberándolos temporalmente de la necesidad de atender sus necesidades alimentarias cotidianas⁵. Este objetivo se logró en gran parte mediante las distribuciones generales, aunque por un breve período de tiempo y con discretas cantidades de alimentos. La primera ronda de raciones completas se compuso generalmente de arroz o maíz (los frijoles, el aceite, el pescado y la sal se incorporaron después), y se tardó dos meses para llegar al 80% de los beneficiarios. Aunque el tipo y la cantidad de alimentos suministrados en estas raciones se hubieran considerado inadecuados para cualquier persona que no tuviese acceso a otros alimentos, la mayoría de las PDI, como ya se indicó, parecían tener tal acceso.

² El primer objetivo de la OU 6175.

³ Esto se relaciona estrechamente con el segundo objetivo de la OU 6175.

⁴ El tercer objetivo de la OU 6175 consistía en “prevenir la migración en masa”, y el primer objetivo de la 06177.0 era “facilitar el regreso y asentamiento de las personas desplazadas, con especial atención a los hogares encabezados por mujeres”.

⁵ El tercer objetivo de la OU 06177.0.



16. Se debería haber insistido en mayor medida en evaluar de nuevo las necesidades de las PDI y los repatriados en 2000. En especial, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el PMA debieron haber verificado si las necesidades de los repatriados podían cubrirse adecuadamente con los programas existentes. Además, debieron haber efectuado un seguimiento del riesgo de que algunos repatriados quedasen excluidos como consecuencia de su afiliación política declarada. Sin embargo, el PMA suministró raciones complementarias a los repatriados durante tres meses a través de sus asociados en la ejecución en el distrito de Bobonaro.

Recomendación

- Se debe examinar urgentemente con el ACNUR la necesidad de mejorar el seguimiento de los repatriados y la posible necesidad de adoptar un enfoque diferenciado basado en el grado de vulnerabilidad.

ADMINISTRACIÓN DE LOS PRODUCTOS

17. Hubo considerables problemas con la “acumulación” de las llegadas. Los Estados Unidos de América entregaron un grande envío de maíz para la operación. El maíz comenzó a llegar a finales de noviembre, pero debido a la escasa capacidad del puerto y a la prioridad dada por la INTERFET a sus propias necesidades, en el momento en que el envío debía llegar, la oficina en el país estaba tratando todavía de descargar el envío organizado por la oficina de Yakarta. La oficina del PMA en Dili había pedido a la Dirección de Transportes de Roma que retrasara el envío estadounidense, pero ésta se mostró poco dispuesta a hacerlo alegando que, dado que la duración prevista de la OU era sólo de seis meses (hasta el 30 de abril de 2000), se debía proceder a la entrega de los productos. Al final, la mayor parte del suministro de cereales para la operación no llegó hasta mayo/junio de 2000, lo que de nuevo creó problemas para descargarlo. Como consecuencia de ello, los productos se acumularon y a pesar de algunas operaciones de fumigación, se produjo alguna que otra infestación de insectos, lo que no sorprende, habida cuenta de la rigurosidad de las condiciones climáticas. El jefe de la misión estuvo presente en una distribución de alimentos para grupos vulnerables en que el maíz estaba sumamente infestado y por tanto no apto para el consumo. Algunas mezclas de maíz y soja (MMS) tuvieron que retirarse después de la entrega, y algunas existencias de aceite comestible habían superado el tiempo máximo de conservación antes de la terminación de la operación. Además, hay existencias de leguminosas y pescado en conserva que la oficina en el país tiene dificultades de programar.
18. El sistema de seguimiento de productos tuvo un mal comienzo debido a la falta de personal experimentado y a problemas de procedimientos y documentación. Como consecuencia de ello, el registro de las cantidades distribuidas a los beneficiarios no es exacto, problema que no puede rectificarse satisfactoriamente. La pérdida notificada de sólo 185 toneladas de cereales de un total de alrededor de 39.000 toneladas es discutible. El PMA cumplió una función sumamente importante a la hora de almacenar los productos en Dili y otros distritos y, cuando fue necesario, distribuyó contenedores de almacenamiento provisionales. La gestión de los almacenes en Dili y Bacau tropezó con dificultades debido a la falta de trabajadores calificados y la elevada rotación del personal del PMA durante las primeras fases de la operación.



Lecciones

- Las estimaciones revisadas de las necesidades alimentarias debe afrontarse sin dilación alguna, de ser necesario mediante el aplazamiento o supresión de envíos. Los productos en exceso pueden programarse para un período de tiempo más largo, aunque podría resultar difícil administrar los productos y existe el riesgo de que estas operaciones se basen en los suministros existentes.
- En el caso de nuevas situaciones de urgencia en pequeños países con limitadas instalaciones portuarias, el PMA debe mantener una actitud prudente al desviar hacia ellos grandes envíos de cereales.
- Los registros iniciales de los productos desembarcados, almacenados y distribuidos son sumamente importantes para el establecimiento del sistema de seguimiento de productos, y desde un comienzo exigen la atención de un personal experimentado y riguroso.

Recomendaciones

- El PMA debe establecer un mecanismo para reducir prontamente los pedidos de expedición de productos y las asignaciones a las OU en el caso de un sobrestimación de las necesidades alimentarias. Para ello, tendrá que trabajar con los donantes para establecer procedimientos para reprogramar o cancelar las llegadas y desviar los envíos de una operación a otra.
- En los casos en que las instalaciones portuarias (de atraque, almacenamiento y transporte, entre otras) sean una limitación importante, la Dirección de Transportes del PMA debe regularmente mantenerse en estrecho contacto con la oficina en el país y los donantes para espaciar los envíos de manera conveniente y evitar así la acumulación.
- Cuando imperen condiciones climáticas rigurosas y no haya servicios de fumigación, no deben solicitarse más productos de los que pueden utilizarse para evitar el riesgo de un deterioro de los alimentos.
- La oficina en el país debe solicitar la presencia en Timor Oriental de un experto fitosanitario encargado de inspeccionar y evaluar las existencias alimentarias del PMA y presentar los informes correspondientes, y cuando sea necesario, facilitar la capacitación adecuada. Debe demostrarse el valor nutricional restante de los cereales que quedan por fumigar antes de proceder a su distribución.
- La oficina en el país debe establecer un procedimiento claro para examinar las existencias, responder a los informes de infestación, declarar las existencias aptas o no aptas para el consumo humano y eliminar las existencias no aptas.

EVALUACIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA VULNERABILIDAD

19. La evaluación inicial del PMA de las necesidades de urgencia posterior a la votación no fue tan completa como de costumbre debido a la falta de acceso a los datos y la escasez de éstos. Las estimaciones generales se hicieron en gran parte basándose en la información facilitada por las ONG presentes en Darwin. Además, al PMA se le estaba presionando para que facilitara una estimación de las necesidades alimentarias en el marco del Procedimiento de llamamientos unificados de las Naciones Unidas. Si el PMA hubiera tenido un mes más para evaluar las necesidades, la estimación utilizada en la OU y el Procedimiento de llamamientos unificados habría sido mucho más baja.



20. La primera evaluación conjunta FAO-PMA de noviembre de 1999 agravó esta imprecisión al sobrestimar la probabilidad de una reducción de la producción alimentaria. Descartada por la oficina en el país, la estimación fue corregida posteriormente por la evaluación conjunta de abril de 2000 que informó que los efectos de la crisis en la producción habían sido menos pronunciados de lo previsto y que las producciones de maíz y arroz probablemente habían sido “satisfactorias”.
21. El PMA debió haber evaluado, por lo menos una vez más en 2000, la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, en colaboración con sus asociados en la ejecución, para determinar mejor las variaciones en los distritos y entre un distrito y otro, y verificar la eficacia de las actividades de alimentación de grupos vulnerables (AGV) y alimentos por trabajo (APT). Aunque se llevaron a cabo numerosas evaluaciones útiles en las aldeas, a menudo en respuesta a problemas notificados y a propuestas de cambios de programa, estas evaluaciones fueron excesivamente circunstanciales como para facilitar una información adecuada a las decisiones relativas a la programación.
22. La operación se benefició considerablemente del apoyo del oficial de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) en Yakarta, pero el impacto del VAM en la programación fue limitado. Para que el análisis de la vulnerabilidad fuese correcto, tendría que haberse realizado un seguimiento detallado en zonas específicas por parte de un personal adiestrado en el empleo del VAM, pero la Dependencia de VAM de Yakarta no contaba con suficientes recursos humanos y económicos en los momentos críticos, el personal a menudo tenía otras funciones y la rotación era elevada.
23. Además, aunque la capacidad regional de VAM es valiosa, es difícil que esté en condiciones de facilitar apoyo adecuado a una oficina en el país que carece de datos y ejecuta una importante operación en un lugar en que el PMA no ha tenido una oficina ni ha estado presente. Las oficinas en el país necesitan desde el comienzo mismo de una operación capacidad entregada de lleno al VAM.

Lecciones

- La urgencia asociada al proceso del Procedimiento de llamamientos unificados puede dar lugar a una estimación menos exacta de las necesidades alimentarias por parte del PMA. Esto no quiere decir que el PMA deba ignorar dicho Procedimiento, sino que es menester introducir mejoras inmediatas en la capacidad del PMA de realizar evaluaciones rápidas de las necesidades.
- Si se quiere que una OU siga orientando su ayuda correctamente, la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad han de seguir evaluándose periódicamente (para las zonas rurales en consonancia con el ciclo agrícola). Es indispensable un fuerte apoyo VAM para proporcionar al personal del programa información “procesada” sobre la vulnerabilidad.

Recomendaciones

- El PMA ha de examinar la posibilidad de establecer un proceso de dos etapas para facilitar estimaciones iniciales de las necesidades alimentarias. Tal proceso podría consistir en determinar la cantidad que se necesita inmediatamente y, por ejemplo, confirmar o revisar la estimación general al cabo de un mes.
- Las oficinas en el país deben documentar sus respuestas a los pronósticos, análisis y recomendaciones de las evaluaciones conjuntas FAO-PMA.



- La seguridad alimentaria y la vulnerabilidad han de evaluarse por lo menos dos veces más en el primer año de una OU para mejorar la selección geográfica u otros medios de selección y comprobar la eficacia de la programación.

SELECCIÓN

24. El PMA redujo las raciones generales y optó por suministrar medias raciones y disminuir los distritos abarcados. Ante la insistencia de los asociados en la ejecución, el Programa también aceptó limitar la selección geográfica en el interior de los distritos. El enfoque (aunque no necesariamente el calendario) fue acertado.
25. Sin embargo, a partir de marzo de 2000, la AGV pasó a ser el principal mecanismo de selección y se mantuvo durante un año. En opinión de la misión, fue un tiempo demasiado largo⁶. Una vez atenuada la tensión en la mayoría de las comunidades tras la primera cosecha de 2000, probablemente las familias y los clanes habrían recuperado la capacidad de prestar asistencia a las personas vulnerables dentro de sus respectivos grupos, prescindiendo de la actividad de AGV. Es posible que algunos grupos, principalmente los hogares encabezados por mujeres, todavía mostraran *una tendencia* más acusada a la vulnerabilidad, pero la misión expresó reservas con respecto a la necesidad de seleccionar a *todos* los hogares encabezados por mujeres. La acción social para habilitar a la mujer puede ser más eficaz. Sin embargo, esto no limita la necesidad de prestar asistencia a los grupos vulnerables institucionalizados.
26. La transición hacia el empleo de la alimentación de grupos vulnerables como principal mecanismo de selección también resultó limitada por:
 - indicadores no comprobados de la vulnerabilidad, insuficiente información sobre la vulnerabilidad efectiva y falta de participación comunitaria;
 - cifras incompletas y a veces deliberadamente inexactas suministradas por los jefes de las aldeas; y
 - resistencia y/o falta de capacidad por parte de los asociados en la ejecución, que dieron lugar a una ejecución y seguimiento “pocos rigurosos”.
27. La AGV no parece haber dado buenos resultados como mecanismo de selección en la medida en que los dirigentes locales, cuando no se les supervisó, distribuyeron raciones a *toda* la comunidad, y redujeron el valor de la alimentación a grupos vulnerables hasta el extremo que ésta pudo haber tenido pocas repercusiones nutricionales apreciables.
28. En parte debido a la limitada participación de los asociados en la ejecución, se hicieron pocos esfuerzos por orientar la actividad de APT, y la oficina en el país no adoptó ninguna política para hacerlo.

⁶ Las categorías incluidas en la actividad de alimentación de grupos vulnerables fueron hogares encabezados por mujeres, hogares encabezados por personas sin cónyuge con más de cinco hijos, mujeres embarazadas y madres lactantes, minusválidos, incapacitados mentales, huérfanos (de padre y madre) menores de 15 años, ancianos (de más de 55 años), pacientes médicos/enfermos, y orfanatos. En el documento de proyecto de la OU, la alimentación de grupos vulnerables se planificó como un programa de alimentación complementaria más limitado en el contexto de una ración general.



Lecciones

- La ejecución exitosa de programas selectivos exige la participación activa de las comunidades y los grupos interesados, lo cual refuerza las directrices de política del PMA.
- Dadas las dificultades que supuso la AGV, la selección geográfica puede ser a menudo el sistema preferido para la selección, en combinación con mecanismos tradicionales y algunas distribuciones de alimentos de beneficencia por conducto de las redes locales existentes, por ejemplo las iglesias.

Recomendaciones

- El PMA no debe seguir aplicando categorías generales de vulnerabilidad a las distribuciones selectivas en una OU, sin verificar los supuestos de base, entre ellos la presunta incapacidad de las comunidades para prestar asistencia a los grupos afectados.
- En adelante, los programas deben basarse en más evaluaciones de la vulnerabilidad en zonas y períodos específicos para concentrar la asistencia estacional y geográficamente.
- Cuando en una OU se recurre a actividades de APT, éstas deben orientarse a las zonas y/o poblaciones más aquejadas de inseguridad alimentaria, con criterios y mecanismos de ejecución claros.

DISTRIBUCIÓN FINAL

29. Salvo en las fases iniciales de las operaciones, cuando la escasez de camiones y las condiciones de seguridad de los caminos causaron problemas, el transporte, por tierra, mar y aire, a los puntos de entrega en el interior del país (PEIP) estuvo bien administrado. El empleo de barcazas por parte del PMA para descargar grandes cantidades en los PEIP o cerca de ellos dio muy buenos resultados y le valió al Programa el merecido prestigio de “lograr lo que se propone”.
30. La entrega a los puntos de distribución final (PDF) planteó dificultades, en especial durante la temporada seca, pero al parecer los asociados en la ejecución, con la ayuda del PMA, superaron con relativo éxito las dificultades. En general, las distribuciones se llevaron a cabo de manera oportunamente “descentralizada”, gracias a la existencia de un número adecuado de PDF en la mayoría de los distritos. Los asociados en la ejecución generalmente entregaron los registros de las entregas finales al PMA (aunque no siempre de la manera debida). Los componentes del transporte incluidos en los costos del transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) parecen haber sido adecuados para la entrega hasta los PDF. Sin embargo, el empleo de helicópteros para carga pesada para llegar hasta los PDF planteó algunos problemas, debido a la nubosidad.
31. Los jefes de las aldeas no siempre recibieron del PMA o de sus asociados la debida información sobre la justificación de los programas, y cuando la recibieron, no siempre transmitieron la información esencial sobre los proyectos a los beneficiarios. Además, la comunicación sobre decisiones importantes (como la reciente terminación de la alimentación de grupos vulnerables) fue irregular.



Recomendación

- Al comienzo de una OU, el PMA debe adoptar medidas para garantizar que se informe a los beneficiarios previstos sobre la justificación de la operación y el modo en que se ejecutará, con inclusión de detalles como los criterios para poder recibir asistencia, los mecanismos de distribución, los tamaños de las raciones previstas, los calendarios de distribución y la probable duración de la asistencia, entre otros. Esto por lo general exigirá colocar avisos públicos (que incorporen pictogramas para que el mensaje llegue a las personas analfabetas).

SEGUIMIENTO DE LA DISTRIBUCIÓN Y RESULTADOS DE LA OU

32. En 2000, la oficina en el país contrató y capacitó al personal encargado del seguimiento y elaboró formatos, y se hicieron algunos esfuerzos para seguir las distribuciones. Pero los planes de seguimiento no se cumplieron. La oficina en el país sostiene que ello se debió a la limitada capacidad nacional; sin embargo, el principal obstáculo fue que nunca se atribuyó prioridad al seguimiento. Al oficial responsable le asignaron otras tareas, y no se disponía de recursos separados para efectuar visitas sobre el terreno independientes. El seguimiento no fue parte sustancial de la ejecución y tendió a ser esporádico y pasivo. Aunque se recopiló una cantidad considerable de información, ésta no se agrupó, analizó o divulgó de manera sistemática. No se ha hecho ningún intento por verificar las suposiciones y son muy pocos los esfuerzos que se han realizado para contrastar la ejecución con los objetivos generales y específicos. La oficina en el país realmente no está en condiciones de afirmar si algunos programas particulares (como la alimentación de grupos vulnerables) han sido eficaces.
33. Los asociados en la ejecución estaban encargados de verificar la distribución final, pero no realizaron más que un número limitado de controles posteriores a la distribución, lo cual constituye una grave carencia. Se ha afirmado que hubo poca desviación de alimentos entre las aldeas. Quizá sea cierto, si bien la misión comprobó algunas pequeñas desviaciones. Aunque son pocas las reclamaciones notificadas, tampoco se establecieron procedimientos para recibirlas.
34. Un obstáculo importante que impide mejorar la selección y el seguimiento es el costo de hacerlo, y los asociados en la ejecución informaron que los fondos proporcionados a estos efectos en los pagos en concepto de TTAM eran insuficientes.

Lecciones

- Si el seguimiento se limita exclusivamente a los PEIP, el PMA nunca podrá afirmar con seguridad que se han logrado sus objetivos operacionales y se han cumplido sus responsabilidades.
- De no conseguir la participación de las comunidades, el PMA se priva de la posibilidad de establecer medios eficaces y rentables para volver a evaluar las necesidades, perfeccionar la selección y seguir de cerca las distribuciones.

Recomendaciones

- Desde el comienzo de una OU, las oficinas en el país deben contar con personal de seguimiento experimentado. En teoría, dicho personal debería formar una dependencia de seguimiento y evaluación independiente, que coordine sus actividades en estrecho contacto con una dependencia o un punto de coordinación de VAM.



- La administración debe definir mejor las necesidades de información prioritarias, y los datos recopilados han de agruparse y analizarse sistemáticamente en la oficina en el país.
- Se debe prever que los asociados en la ejecución realicen controles posteriores a la distribución mediante la selección al azar de una muestra de PDF cada mes.
- De conformidad con lo estipulado en las directrices publicadas por el Director de la Dirección de Transportes el 15 de diciembre de 1999, los costos actuales de TTAM de los asociados en la ejecución deben revisarse para: i) tener plenamente en cuenta los costos de distribución, y ii) considerar la posibilidad de financiar los costos de selección y seguimiento de los asociados en la ejecución con cargo a otros costos operacionales directos (COD) del PMA.
- El PMA, como cosa corriente y normal, debe establecer procedimientos para la presentación de reclamaciones en las OU.

RETIRADA DE LAS ACTIVIDADES Y CONTRIBUCIÓN A LA RECUPERACIÓN

35. El PMA disponía de las existencias adecuadas para seguir suministrando raciones generales (completas o medias raciones) uno o dos meses más en los distritos y subdistritos más perturbados, y probablemente lo hubiera hecho. La entrega permanente de raciones todavía seguía siendo necesaria, y las raciones permanentes habrían dado al PMA y a sus asociados en la ejecución más tiempo para centrarse en el fomento de programas de recuperación. La selección geográfica hubiera sido un punto de apoyo mejor para las distribuciones selectivas que la alimentación a grupos vulnerables en amplia escala, que se introdujo sin un análisis adecuado.
36. Los esfuerzos del PMA por introducir actividades de APT de manera generalizada tropezaron con la resistencia considerable del Consejo Nacional de Resistencia de Timor (CNRT), que estimaba que a las personas no se les debe pagar por el trabajo comunitario; y de los asociados en la ejecución, que estaban preocupados por su capacidad para ejecutar las actividades de APT de manera eficaz. No obstante, el PMA siguió adelante, como si las actividades de APT fueran un fin en sí mismo, y a menudo administró tales actividades.
37. No obstante, muchos proyectos de APT contribuyeron a la recuperación de la producción agrícola, entre ellos la reconstrucción de los canales de riego dañados y el desbroce de la tierra para el cultivo. Además, posibilitaron la reparación de la infraestructura deteriorada o dañada, entre ellas carreteras, sistemas de abastecimiento de agua y escuelas⁷. Estas obras representaron importantes contribuciones. Sin embargo, los esfuerzos tendieron a ser circunstanciales, y a menudo los proyectos de APT se utilizaron de manera inadecuada, en especial en los primeros meses.
38. El tipo de actividades de APT, y los mecanismos para aprobarlas y administrarlas, mejoraron durante la ejecución de la OU 06177.0. Sin embargo, las actividades carecieron de rigor, no se realizó un análisis de los problemas y no se verificaron debidamente las vinculaciones de tales actividades con la seguridad alimentaria. Además, se supuso erróneamente que la dependencia podía aumentar, incluso en los primeros meses de la crisis, y que se necesitaban actividades de APT para evitar este aumento.

⁷ Prestar asistencia a la reparación de la infraestructura dañada, incluidos los hogares y otras instalaciones, era un objetivo de la OU 06177.0.



39. Un problema fundamental para la aplicación de actividades de APT a la recuperación en Timor Oriental es la falta de materiales y herramientas, asesoramiento técnico y dirigentes comunitarios, que constituye el principal obstáculo para la reparación de la infraestructura y los servicios comunitarios. Las actividades de APT pueden facilitar a los dirigentes la movilización de la comunidad en algunos casos, pero puede dificultar tal movilización una vez retirada la ayuda alimentaria.
40. La falta de flujo de efectivo en la economía fue un problema importante desde el comienzo de la operación, que las actividades de APT no pretendían o podían resolver.
41. El PMA contribuyó considerablemente a la recuperación mediante el programa FAO-PMA de intercambio de semillas (en virtud del cual se cambiaron semillas con cáscara por arroz de socorro), que facilitó el almacenamiento y transporte para el acopio y la redistribución de semillas de arroz. Las semillas de maíz se importaron con la ayuda del PMA, aunque la variedad no era óptima. Había una necesidad general de semillas de leguminosas que no llegó a cubrirse, y una inquietante deficiencia en el suministro de aperos agrícolas esenciales.
42. La conclusión general es que el PMA contribuyó a la recuperación a corto plazo, pero no cumplió del todo la transición a la recuperación. Aunque la alimentación escolar y la asistencia a los maestros fueron iniciativas valiosas, las actividades de urgencia como la de AGV paralizaron al Programa demasiado tiempo, y las actividades de APT fueron circunstanciales y carecieron de rigor. El PMA también pudo desempeñar un papel más importante en el restablecimiento de la autosuficiencia comunitaria a través de la participación de las comunidades en la planificación y la ejecución.

Lección

- La transición del socorro a la recuperación no se cumple simplemente reduciendo gradualmente las distribuciones generales y promoviendo actividades de APT. Exige una reflexión sobre el desarrollo, rigor en el diseño y consulta popular.

Recomendaciones

- La oficina en el país debe ser más rigurosa en el diseño de los futuros proyectos de APT, incluido el análisis de los problemas.
- El PMA debe utilizar el término *dependencia* con mayor cautela; se ha de preparar un breve documento de orientación, en que se examine de qué manera se puede crear o no dependencia en operaciones de alimentos de socorro.
- Cuando la economía local esté estancada por falta de efectivo o transacciones locales, el PMA debe convencer a los donantes y a otras organizaciones a ejecutar proyectos con remuneración en efectivo.

PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DE TIMOR ORIENTAL, INCLUIDAS LAS MUJERES

43. Prácticamente, la población de Timor Oriental no participó en la planificación y el seguimiento de la OU 06177.0. Representantes del CNRT y de otras instituciones asistieron a varias reuniones pero muy pocas veces *participaron* realmente. Sin embargo, últimamente se han establecido lazos de colaboración con la Administración de Transición de Timor Oriental para la planificación de un programa experimental de alimentación escolar.



44. Los jefes de las aldeas desempeñaron un papel fundamental en la ejecución, al dirigir las distribuciones generales, recopilar listas para los planes de alimentación de grupos vulnerables y proponer actividades de APT. Sin embargo, hubiera sido conveniente contar con comités de distribución para promover en mayor grado la identificación con el proyecto mediante la participación de un mayor número de miembros de la comunidad, entre ellos las mujeres y los jóvenes. Esto debe haber cambiado radicalmente en 2000.
45. El Plan de acción sobre temas de género es superficial y defectuoso como instrumento de planificación, y la oficina en el país no realizó suficientes esfuerzos para recopilar datos desglosados por sexo. Sin duda, no se adoptaron medidas sistemáticas para garantizar la igualdad de acceso de las mujeres a la toma de decisiones ni su participación en ella. La mayoría de las veces, los jefes (hombres) de las aldeas se encargaron de las distribuciones, y los maridos, a quienes se consideraba los jefes del hogar, recibían las raciones en representación de la familia. No se realizó ningún seguimiento para determinar el modo en que se administraban las raciones en el interior de las familias. Indudablemente, las mujeres fueron un foco principal de atención de las actividades de AGV, sin embargo, con frecuencia los jefes de las aldeas transformaron las distribuciones de AGV en distribuciones generales.
46. Hacia finales de 2000, algunas suboficinas comenzaron a insistir en la incorporación de las mujeres en los proyectos de APT, y de este modo contribuyeron al cumplimiento de la política del PMA que exige que por lo menos el 25% de los productos/activos creados mediante actividades de APT beneficien directamente a las mujeres y sean controlados por ellas.
47. Algunas suboficinas introdujeron programas de alfabetización para las mujeres, lo cual fue un hecho muy positivo.

Lección

- La participación de la población afectada, incluidas las mujeres, en la formulación, ejecución y seguimiento de los programas no se cumple simplemente porque se trate de una política del PMA; esta meta debe convertirse en una prioridad operacional, recogida en los planes de trabajo detallados de las suboficinas y respaldada por normas y procedimientos.

Recomendaciones

- El PMA ha de atribuir mayor importancia a la participación de las poblaciones afectadas y de sus representantes, incluidas las mujeres, en la toma de decisiones. El Programa debe insistir en el establecimiento de comités de distribución locales, teniendo en cuenta el sexo, la edad, origen étnico y condición socioeconómica para garantizar una justa representación.
- El PMA debe facilitar orientación práctica y capacitación a su personal para garantizar el apoyo a la aplicación de sus políticas en materia de participación.
- La oficina en el país debe seguir adoptando medidas para garantizar la recolección de datos desglosados por sexo. Una vez recopilados, los datos deben analizarse regularmente para ayudar a los dirigentes a cumplir con los Compromisos del PMA relativos a la mujer.
- El PMA debe adoptar medidas para trabajar de manera más estrecha con el naciente Gobierno de Timor Oriental en materia de evaluación, planificación y seguimiento en los planos nacional y distrital.



GESTIÓN Y COORDINACIÓN DEL PROGRAMA

48. El personal del PMA trabajó de manera excepcionalmente dura, y hasta heroica, para atender a la población de Timor Oriental, y las operaciones se dirigieron acertadamente durante la fase de la crisis. Sin embargo, parece que en la programación de la fase de recuperación se registraron algunas “desviaciones”. Uno de los motivos fue el déficit crítico en la dotación de personal desde el comienzo de las operaciones, y el hecho de que algunos puestos permanecieran vacantes. El PMA dependió en sumo grado de los voluntarios internos al Programa, y hubo una elevada rotación de personal. Las nuevas políticas del PMA en materia de recursos humanos deberían facilitar la creación y el mantenimiento de equipos plenamente calificados para las OU⁸.
49. Además, la oficina en el país no siempre pudo facilitar orientación y apoyo a sus suboficinas. Algunos miembros del personal fueron enviados sin una descripción de sus funciones y no recibieron una orientación adecuada. Sólo varios meses después del comienzo de la operación se prepararon e introdujeron directrices operacionales. El PMA no invirtió suficientes recursos en el establecimiento de espacios de oficinas o alojamientos aceptables para el personal sobre el terreno.
50. Aunque relativamente escasos, existían algunos riesgos a la seguridad del personal. En el momento oportuno, la sensibilización a los temas de seguridad cumplió una función destacada, y de octubre de 1999 a marzo de 2000 el PMA y el UNICEF compartieron un oficial de seguridad, en virtud de un acuerdo muy provechoso.
51. Hubo una coordinación excelente entre los agentes humanitarios, y predominó la voluntad general de adoptar una actitud flexible para lograr objetivos comunes. Además, se estableció una buena coordinación entre el personal humanitario y los militares en el interior del país. La OCHA contribuyó de manera importante mediante el establecimiento de grupos de trabajo, y otro tanto hizo el PMA al poner su dependencia de apoyo logístico al servicio de otros organismos. Sin embargo, la coordinación entre las operaciones en Timor Oriental y Occidental no fue óptima, defecto común a otras organizaciones que participaban en la situación de urgencia.

Lecciones

- El enfoque adoptado por el PMA de “prestar servicios” a otros organismos y organizaciones es una solución conveniente y económica para los donantes.
- Cuando resultó claro que la capacidad del personal local representaba un problema, se debieron invertir considerables recursos en la capacitación del personal local.

Recomendaciones

- Las políticas del PMA en materia de recursos humanos deben facilitar el establecimiento y la retención de equipos plenamente calificados para las OU.
- Las OU deben formularse con mayor rigor. Deberían incluir un análisis de problemas, objetivos y resultados subordinados, y una declaración de los supuestos fundamentales de la planificación. El PMA debe hallar el modo de aplicar estas disciplinas del diseño a una situación de urgencia.

⁸ En 2000, el PMA creó una lista de candidatos para la intervención en situaciones de urgencia para poder distribuir personal calificado en un plazo de 24 horas. Junto con otras medidas de preparación, se prevé que esta lista mejore la capacidad del PMA de responder a nuevas situaciones de urgencia.



- Los principales documentos de las OU deben actualizarse regularmente para servir de referencia a la ejecución, el seguimiento, la revisión y la evaluación.
- No se debe enviar al personal sobre el terreno sin una descripción de sus funciones y sin manuales operacionales. Desde el comienzo, se debe asignar a un oficial experimentado para orientar y apoyar al personal de las suboficinas.
- Cuando el PMA opere en ambos lados de una frontera, y surjan problemas, la oficina regional deberá supervisar las dos mitades de la operación y examinar la posibilidad de nombrar un coordinador.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGV	Alimentación de grupos vulnerables
APT	Alimentos por trabajo
BULOG	Organismo nacional indonesio de logística de los alimentos
CNRT	Consejo Nacional de Resistencia de Timor
COD	Costos operacionales directos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INTERFET	Fuerza Internacional para Timor Oriental
MMS	Mezcla de maíz y soja
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OE	Operación especial
ONG	Organización no gubernamental
OU	Operación de urgencia
PDF	Punto de distribución final
PDI	Persona desplazada en el interior del propio país
PEIP	Punto de entrega en el interior del país
TNI	Fuerzas armadas indonesias
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

