

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 12 - 15 de mayo de 1998

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del programa



Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/98/3/1

24 marzo 1998

ORIGINAL: INGLÉS

EVALUACIÓN CONJUNTA OACNUR/PMA DE LA ASISTENCIA ALIMENTARIA DE URGENCIA PRESTADA A LOS REPATRIADOS, LOS REFUGIADOS, LAS PERSONAS DESPLAZADAS Y DEMÁS POBLACIONES DAMNIFICADAS POR LA GUERRA EN BOSNIA Y HERZEGOVINA

RESUMEN

La operación de asistencia humanitaria en la antigua Yugoslavia fue una de las mayores iniciativas humanitarias que jamás haya emprendido la comunidad internacional. Alcanzó cada año a un promedio de 2,6 millones de personas, la mayoría de ellas en Bosnia y Herzegovina. La misión conjunta de evaluación reconoció el mérito de la OACNUR y del PMA por haber conseguido que, incluso en las condiciones muy difíciles y políticamente complejas de la guerra, la asistencia alimentaria llegara a las personas más necesitadas, evitando el hambre y la malnutrición generalizadas. En todas partes la cooperación y las comunicaciones entre ambos organismos de las Naciones Unidas fueron excelentes, aunque hubo algunas dificultades durante la transferencia de responsabilidad de la OACNUR al PMA, proceso que terminó en enero de 1997. La misión no quedó convencida de la oportunidad de establecer un programa a gran escala para tiempo de paz y alertó contra la percepción de la ayuda alimentaria como una alternativa a un sistema de asistencia social. Se insta apremiantemente a las autoridades nacionales y a los donantes a que tomen las medidas necesarias para crear un sistema efectivo de servicios sociales.

Se consideró que el envío de una misión conjunta (OACNUR-PMA) para evaluar la operación de urgencia y las actividades ulteriores en Bosnia y Herzegovina había sido un ejercicio interesante y provechoso para ambas partes. Es de esperar que se adopte un enfoque análogo para la evaluación de actividades futuras similares.

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 PARA 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 de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

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

Director, OEDE: A. Wilkinson tel.: 6513-2029

Oficial Principal de Evaluación: A. Waeschle tel.: 6513-2027

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 6513-2641).



LA OPERACIÓN

1. Desde el punto de vista de los acuerdos de cooperación entre los dos organismos, la historia de la operación puede dividirse en tres fases:
 - a) Actuación inicial de la OACNUR (1991 a fines de 1992): Durante este período, fue creciendo la presencia en Bosnia y Herzegovina de la OACNUR, que llegó a ser el “organismo director” de la ayuda humanitaria, mientras que el PMA no participaba todavía;
 - b) Operaciones en tiempo de guerra (fines de 1992 a 1995): Durante este período el PMA se encargó de colocar en puntos de entrega en el interior del país (PEIP) fuera de Bosnia y Herzegovina el grueso de los alimentos que distribuía la OACNUR;
 - c) Transición (1995 a 1997): Durante este período se negoció el Acuerdo de Paz de Dayton Peace y cesaron las hostilidades. La gestión de la cadena alimentaria en Bosnia y Herzegovina se traspasó al PMA.
2. La operación de asistencia humanitaria en la antigua Yugoslavia se realizó en un contexto político de gran complejidad y en condiciones que, sobre todo durante la guerra, eran siempre difíciles y a menudo peligrosas. Dado el contexto político y militar inhabitualmente complejo en que tuvo lugar la operación y la preocupación internacional por una crisis de este tipo en Europa, los objetivos usuales de la OACNUR en relación con refugiados y personas desplazadas fueron eclipsados por el empeño en aliviar los sufrimientos y salvar el mayor número posible de vidas. Los alimentos adquiridos y entregados por el PMA y distribuidos por la OACNUR adquirieron una importancia primordial en la consecución de estos objetivos.
3. A partir del mutuo entendimiento entre los organismos, el papel del PMA en el programa de ayuda alimentaria se amplió gradualmente desde mediados de 1993, cuando se abrieron suboficinas en Sarajevo y Zenica, hasta enero de 1997, cuando el PMA asumió la responsabilidad de toda la cadena de ayuda alimentaria, desde la movilización de recursos y la programación de asignaciones hasta la distribución, la supervisión y la información sobre los resultados.
4. Hasta septiembre de 1997 se habían proporcionado a la antigua Yugoslavia unos 710 millones de dólares¹ para más de 1,14 millones de toneladas de alimentos; hasta fines de 1996, se habían beneficiado un promedio de 2,6 millones de personas anualmente, la mayoría de ellas en Bosnia y Herzegovina. En lo más duro del conflicto había alrededor de 1,2 millones de personas desplazadas en el interior (PDI) y 1,4 millones de "afectados por la guerra", es decir personas que carecían de medios de sustento aunque no fueran refugiados ni desplazados. Se calcula que el 80 por ciento de la población de Bosnia y Herzegovina se ha beneficiado en algún momento de la ayuda alimentaria suministrada por el PMA y la OACNUR; en junio de 1997 había todavía unas 800 000 PDI, aunque no todas recibían ayuda alimentaria.

¹ Todos los valores monetarios se expresan en dólares de los Estados Unidos.



NATURALEZA Y FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN

5. La tarea de la misión conjunta de evaluación consistía en evaluar el programa de ayuda alimentaria desde su inicio en 1992 hasta junio de 1997. El propósito de la evaluación era comprobar la pertinencia, la oportunidad, la eficiencia y los efectos de la asistencia alimentaria y servicios conexos proporcionados en virtud de la operación de urgencia (OU) N° 5142 a Bosnia y Herzegovina; y deducir las enseñanzas extraídas para su posible aplicación en situaciones análogas de urgencia y después de ellas.
6. Se Pidió la evaluación para examinar los factores que habían contribuido al éxito de la operación en lo que se refiere a llegar a las personas necesitadas en un contexto de lucha y evitar el hambre y la malnutrición en las personas afectadas por la guerra; asimismo, debían identificarse los factores que habían ejercido una influencia negativa sobre la operación. La evaluación mixta debía emitir un juicio sobre la estrategia y los progresos en su ejecución, para reorientar la ayuda alimentaria en la situación de posguerra.

Cuestiones clave

7. Se identificaron algunas cuestiones clave respecto al ámbito general de la evaluación, a saber: a) la conveniencia y la efectividad de la división de trabajo entre los principales organismos —PMA y OACNUR— y la eficacia de los mecanismos de coordinación; b) la capacidad de responder efectivamente a las necesidades de los beneficiarios, lo que supone determinación de los destinatarios, supervisión, gestión y cuestiones de personal; c) la pertinencia de la ayuda alimentaria en un período de reconstrucción; y d) el futuro de la ayuda alimentaria en Bosnia y Herzegovina.
8. El impacto de la operación conjunta de urgencia sobre la guerra misma ha sido y sigue siendo motivo de controversia, en particular respecto a sus efectos sobre la duración de la guerra, es decir la medida en que la asistencia humanitaria haya prolongado el conflicto.

EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN: RESULTADOS Y CONCLUSIONES

La operación durante la guerra

Cooperación entre la OACNUR y el PMA

9. La cooperación entre ambos organismos fue satisfactoria. No hubo durante la guerra problemas importantes debidos a diferencias de políticas o mala comunicación entre los dos organismos. No obstante, las frecuentes interrupciones de los suministros debidas a las dificultades de movilizar y mantener una respuesta suficiente de los donantes produjo ocasionalmente alguna tensión entre los organismos y dentro de ellos.
10. *Actuación inicial.* Cuando comenzó la desintegración de Yugoslavia a mediados de 1991, la oficina local en Belgrado de la OACNUR vigiló la evolución de la situación. En octubre de 1991 el curso de los acontecimientos y la pertinencia del mandato de la OACNUR en cuanto a movimientos de población habían llevado a las autoridades yugoslavas a solicitar el apoyo de la organización para hacer frente a la crisis. Hubo a continuación una misión conjunta especial de evaluación OACNUR/UNICEF que visitó algunos puntos clave en Serbia, Croacia, Bosnia y Montenegro. La misión recomendó que se montase un programa modesto de asistencia para atender a las necesidades de las



personas desplazadas en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el cual operaría en las zonas de guerra de conformidad con su mandato.

11. Con el hundimiento del Estado Federal de Yugoslavia y el establecimiento de nuevas fronteras, las poblaciones desplazadas en el interior del país pasaron a ser refugiados de hecho o en potencia, lo que reforzó la opinión de los principales representantes de la comunidad internacional de que la OACNUR tenía la competencia especial requerida. En consecuencia, en noviembre de 1991 se amplió el mandato tradicional de la OACNUR hasta abarcar a las personas desplazadas en la antigua Yugoslavia mediante la aplicación del concepto de “buenos oficios”.
12. La cooperación entre organismos se evidenció pronto, cuando la OACNUR, el UNICEF y la OMS lanzaron conjuntamente, el 3 de diciembre de 1991, el primer Llamamiento Conjunto para recaudar unos 24 316 900 dólares. Se pudieron distribuir así artículos básicos de asistencia a las poblaciones desplazadas en Croacia, Eslovenia y Serbia. Tras el estallido de la guerra en Bosnia en abril de 1992, la OACNUR evaluó correctamente las necesidades futuras de financiación y aguzó la percepción de la comunidad internacional respecto a la escala de la crisis con una petición sin precedentes de 165 millones de dólares para cubrir las necesidades humanitarias iniciales en 1992.
13. La operación de puente aéreo a Sarajevo —administrada por la OACNUR en coordinación con la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) y con la participación de unas 20 naciones— llevó un total de 160 677 toneladas de ayuda (alimento y medicamentos, equipo y otros suministros). Además de esta ayuda, el puente aéreo ayudó a evacuar a más de 1 000 personas. Operando inicialmente a partir de Zagreb, Split, Frankfurt y Ancona, y de esta última sólo desde principios de 1995, este puente aéreo duró del 3 de julio de 1992 al 9 de enero de 1996.
14. Hubo ocasionalmente roces y malentendidos entre los personales de la OACNUR y de UNPROFOR. Ello se debió a varios factores, tales como: la discrepancia entre la cultura civil y humanitaria de aquéllos y la cultura militar de éstos; la falta de experiencia previa de trabajo en colaboración; y el hecho de que los papeles de ambas organizaciones cambiaron con el tiempo. Tras empezar apoyando la operación humanitaria, los militares pasaron a desempeñar un papel de asesoramiento y después de mando en materia de seguridad; en algunas circunstancias, a petición de la OACNUR, realizaron en nombre de ésta entregas de alimentos.
15. Tras el llamamiento para financiar la operación humanitaria en abril de 1992 y el comienzo del puente aéreo de Sarajevo en junio del mismo año, se evidenciaron cada vez más la gravedad de la crisis y la escala de la operación, y por consiguiente la necesidad de movilizar la capacidad del PMA como administrador de un socorro alimentario internacional en gran escala. El PMA inició su participación en julio de 1992 después de celebrar consultas con la OACNUR. El PMA participó, en agosto de 1992, en una misión mixta de organismos de las Naciones Unidas y de donantes que evaluó la asistencia humanitaria que necesitaban las seis repúblicas de la antigua Yugoslavia. Las conclusiones de esta misión fueron la base de un llamamiento conjunto en septiembre de 1992, en el cual se declaraba que “...el PMA movilizará recursos de la comunidad internacional y supervisará el suministro de los productos en los puntos de entrega en el interior del país.” En el período de septiembre a diciembre de 1992, la OACNUR y el PMA colaboraron para elevar la participación del PMA hasta que éste asumió la plena responsabilidad de los suministros a los PEIP el 1° de enero de 1993.



16. Al considerar el período inicial de presencia de la OACNUR, la principal cuestión con respecto a la operación conjunta ulterior es la de si el PMA debería haber actuado antes de noviembre de 1992, cuando se asoció al programa humanitario. Aspectos operacionales esenciales del programa alimentario común ulterior quedaron condicionados por el hecho de que la OACNUR había montado sus operaciones y puesto a su personal sobre el terreno antes de la intervención del PMA. El papel de la OACNUR en las actividades de socorro se amplió durante 1992. La OACNUR recibió amplio apoyo internacional para sus actividades en favor de los crecientes números de refugiados y personas desplazadas y afectadas por la guerra. Las cifras de beneficiarios de toda la antigua Yugoslavia crecieron desde 500 000 en diciembre de 1991 a 650 000, un millón, 2,7 millones, para llegar a 3 055 000 en diciembre de 1992.
17. La reticencia inicial del PMA parece haber tenido un buen fundamento: cuando no estaba claro en qué escala se desarrollaría la operación, había fuertes razones para no intervenir en un país europeo de ingresos medios muy ajeno a la orientación habitual del PMA hacia los grupos más pobres y las crisis de seguridad alimentaria en los países de bajos ingresos. La decisión sobre la intervención del PMA se demoró por consiguiente, y sus envíos iniciales no tuvieron lugar hasta noviembre de 1992, cuando las caravanas internacionales de camiones y el puente aéreo estaban ya funcionando gracias a las iniciativas de la OACNUR.
18. **Operaciones en tiempo de guerra.** Durante el período bélico, la división del trabajo entre las dos organizaciones se determinó principalmente por dos hechos. Primero, la responsabilidad del PMA se centró en el suministro de alimentos a los PEIP, que se situaron en todos los casos fuera de Bosnia (inicialmente en Croacia y Yugoslavia, y más tarde en Italia y Alemania para los suministros aéreos). Segundo, la gestión de la cadena de suministros alimentarios en Bosnia siguió siendo de la incumbencia de la OACNUR. Así pues, durante el período de la guerra la operación conjunta se tradujo en una clara división del trabajo con una dimensión geográfica, lo que significó que dentro de Bosnia apenas hubo actividad “conjunta”. Además, dadas las condiciones imperantes en Bosnia, era lógico no duplicar las estructuras administrativas.
19. Este dispositivo tenía ventajas e inconvenientes. A su favor estaba la definición de una clara división del trabajo que dejaba a un solo organismo la responsabilidad de manejar la difícil logística de la entrega de alimentos y otros suministros humanitarios en Bosnia, lo que permitía una mayor eficacia, al menos en principio. Pero generalmente, cuando un organismo realiza actividades de campo, aspira a crear sus propias estructuras de mando y su infraestructura administrativa sobre el terreno, de manera que las actividades conjuntas requieren una cooperación horizontal entre las oficinas locales de los organismos. Aparte de los costos financieros que ello conlleva, en condiciones de guerra en que es evidente la necesidad de reducir al mínimo el personal local, tal proliferación es indeseable.
20. Sin embargo, podrían haberse movilizado los expertos técnicos y la capacidad de los organismos especializados mediante el traslado del personal especializado en comisión de servicio al organismo rector durante el tiempo que durase la actividad de campo. En esta operación, en la que la OACNUR tuvo dificultad para cubrir los puestos con su personal permanente y tuvo necesidad de reclutar fuera del organismo a la mayor parte del personal destacado sobre el terreno, el traslado temporal de personal de otros organismos ni siquiera habría tenido el inconveniente de bloquear oportunidades de empleo para el propio personal de la OACNUR.
21. Otra cuestión relacionada con la división geográfica del trabajo fue origen de dificultades entre los organismos: los gastos realizados por la OACNUR en concepto de transporte



interno, almacenamiento y manipulación (TIAM) y el reembolso ulterior de estos costos a la OACNUR por el PMA. La falta de correspondencia entre los sistemas contables de los organismos ha dado lugar a desacuerdos que, sin embargo, no han mermado la efectividad de las actividades sobre el terreno durante el difícil período bélico ni más tarde. Pero han constituido una fuente de discusión constante, afortunadamente ya resuelta, entre las sedes de ambos organismos.

22. **Traspaso de la gestión en Bosnia.** En 1995-1997 se convino entre ambos organismos un cambio en la división del trabajo que se llevó a cabo. Este cambio culminó cuando el PMA asumió la gestión de toda la cadena de ayuda alimentaria en Bosnia y Herzegovina en enero de 1997. Tras el Acuerdo de Paz de Dayton, cuando ya no había razones imperativas para que la OACNUR siguiera gestionando el programa en Bosnia y Herzegovina, el PMA estaba ansioso por realizar rápidamente el traspaso. Sin embargo, subsiste la impresión de que la cooperación entre ambos organismos tropezó con algunas dificultades en ese período, lo que puede deberse en parte a las dificultades inherentes a la transferencia de una operación en gran escala en un contexto político y militar particularmente complejo. También es posible que refleje los intereses de aquellos que contribuyeron a construir el sistema de gestión de la OACNUR.
23. Un cambio que habría tenido lugar con independencia de la transferencia es la significativa reducción de la afluencia de alimentos a Bosnia en 1996 y 1997. Esta reducción coincidió con la transferencia al PMA, lo que probablemente hizo que le fuese más difícil afirmar su presencia y conseguir la aceptación de las autoridades locales. A pesar de todo, la transferencia se realizó sin grandes dificultades entre los organismos.
24. Tras la transferencia hubo importantes economías, debidas principalmente a la opción total del PMA por el transporte comercial. La OACNUR había proyectado este cambio desde la firma del Acuerdo de Paz de Dayton en diciembre de 1995, pero no lo había realizado por las dificultades de la guerra. Aparte de las notables economías que permitió en la operación humanitaria, el nuevo sistema dio un importante impulso a la economía local. El montaje de una estructura administrativa del PMA en Bosnia y Herzegovina se tradujo en un costo neto para la comunidad internacional sólo durante el breve período durante el que el PMA abrió sus oficinas y las dotó de personal, sin haberse retirado todavía la OACNUR.

La asistencia en tiempo de guerra

25. La operación humanitaria en la antigua Yugoslavia constituye un ejemplo extremo de las dificultades con que tropiezan los organismos humanitarios en situaciones de urgencia en que, pese a la falta de datos fidedignos, es preciso asegurar la supervivencia de las víctimas y satisfacer sus necesidades básicas. Es mérito de la OACNUR y del PMA el haber logrado que los alimentos distribuidos sobre la base de los cálculos iniciales, utilizando los datos rudimentarios disponibles, cubrieran efectivamente las necesidades más urgentes de la población, incluso en muchas zonas aisladas y especialmente desamparadas. Esto se realizó a pesar de las debilidades de los conductos de abastecimiento, incluidos los suministros irregulares e imprevisibles, como pusieron de manifiesto las urgentes y reiteradas peticiones del PMA y de la OACNUR a los donantes. En momentos ulteriores del conflicto, como en otros casos, era más factible individualizar los objetivos, corrigiendo gradualmente niveles localizados de suministro insuficiente o excesivo.
26. La operación mixta consiguió, por consiguiente, que no hubiese hambruna ni malnutrición generalizadas. Sin embargo, en el caso de las poblaciones aisladas de ciudades asediadas, las dificultades de acceso por problemas de seguridad hicieron



problemática la distribución. Cuando se impedía el acceso por tierra, la distribución se hacía por vía aérea, como en las difíciles y algunas veces exitosas operaciones de lanzamiento aéreo: en Srebrenica, Gorazde, Zepa y Bihac. De hecho, parece que fue sólo en Bihac, desde fines de 1994 y durante el año 1995, donde la operación tuvo especial éxito evitando el hambre mediante lanzamientos aéreos. Las dificultades de acceso obligaron también a suministros aéreos durante largos períodos de tiempo, como en el caso de Sarajevo, que se benefició del puente aéreo humanitario más prolongado de la historia, desde el 3 de julio de 1992 hasta el 9 de enero de 1996.

27. Teniendo en cuenta las cantidades de alimentos suministrados, la principal causa del hambre fueron las dificultades de abastecer a las poblaciones asediadas. La misión de evaluación concluyó que podría ponerse más atención en elevar el nivel de alimentación ofreciendo una cesta alimentaria constituida por artículos seleccionados en función de su alto valor nutritivo en relación con su volumen.

Consecuencias no buscadas

28. Algunos comentaristas han opinado que la ayuda humanitaria en Bosnia había contribuido a prolongar el conflicto.
29. Puede argumentarse de dos maneras en favor de la tesis de la prolongación. El primer argumento es el de la “hoja de parra”: que al prestar un apoyo generoso a la ayuda alimentaria, los donantes podían defenderse contra la acusación de inacción en Bosnia, y aplazar así la necesaria intervención militar para poner fin al conflicto. Esta opinión era sustentada al parecer en Sarajevo por algunos líderes que se oponían a la introducción de ayuda alimentaria en las primeras fases de la guerra. No obstante, esta crítica concierne a las prioridades y a la voluntad política de la comunidad internacional, más bien que a la ayuda alimentaria en cuanto tal. Y conviene notar que la ayuda alimentaria es sólo una parte del conjunto de la ayuda humanitaria y para la rehabilitación. No hay pruebas de que la ayuda, incluida la alimentaria, disuadiera a la opinión pública del apoyo a la intervención armada. Además, como la práctica de la asistencia humanitaria determinó una mayor presencia de los medios informativos internacionales —precursora de una eventual intervención decisiva— esta hipótesis tiene poca credibilidad.
30. El otro argumento es que la asistencia humanitaria prolongó la guerra al prestar ayuda material a los combatientes. Por supuesto, la ayuda humanitaria fue necesariamente un apoyo al esfuerzo militar. Aun cuando los suministros humanitarios no se desviasen a los combatientes, la ayuda prestada, incluida (pero no exclusivamente) la ayuda alimentaria, habría permitido desviar hacia el esfuerzo bélico recursos que de otro modo se habrían necesitado para mantener a la población no combatiente. Es posible que, a falta de ayuda alimentaria, el sufrimiento consiguiente hubiese apresurado el final de las hostilidades. Pero ello habría sido a expensas de un mayor sufrimiento de la población no combatiente (incluidos los horrores posibles de una verdadera hambruna) y la solución del conflicto podría haber consistido en la victoria de una de las partes. El conflicto podría haber sido más breve, pero el sufrimiento podría haber sido mayor y el resultado insatisfactorio: un mundo sin Bosnia, dividida ésta entre sus vecinos. No puede sostenerse convincentemente que los riesgos del mayor sufrimiento que habría habido sin apoyo humanitario fuesen justificables por una mejor perspectiva de un final más rápido y satisfactorio del conflicto.
31. Ello no obstante, la ayuda, incluida la alimentaria, tuvo sin duda algunos efectos políticos negativos inevitables. Como el acceso a la distribución de la asistencia estaba controlado por los poderes *in situ*, la negociación con ellos y la aquiescencia a utilizar los conductos controlados por ellos reforzaba inevitablemente su autoridad en cierta medida.



También en algunos casos las autoridades militares cobraban impuestos sobre los alimentos para permitir el paso de los convoyes. En Bosnia, el personal local de la OACNUR se opuso sistemáticamente a los intentos de percibir impuestos sobre los alimentos, siguiendo instrucciones repetidas y específicas en ese sentido. Sin embargo, el personal local fue sometido ocasionalmente a presiones para que abandonara la ayuda, y en ocasiones excepcionales los alimentos fueron incautados, a veces a punta de fusil. Esto forma parte de la realidad de una operación en un contexto bélico e ilustra la tensa situación en que trabajó el personal y el difícil cometido que hubo de desempeñar.

32. Una conclusión es que en un contexto bélico los organismos humanitarios deben seleccionar a su personal en función de su capacidad para entablar constantemente negociaciones bajo gran presión con interlocutores difíciles, y permanecer firmes bajo las amenazas sin poner en peligro la continuidad de la operación. Hay que aplaudir a los organismos humanitarios por haber logrado esto en gran medida en Bosnia durante la guerra.

Gestión

33. Las decisiones de los dos organismos de establecer dependencias administrativas especiales en sus respectivas sedes para dirigir las operaciones de urgencia estaban justificadas por la escala de las operaciones y las exigencias de mantener una corriente de información entre ambos organismos y la comunidad de donantes. Análogamente, la designación de un alto funcionario para representar a la OACNUR como organismo rector en el país de intervención, con amplia autoridad para reaccionar sobre el terreno ante la evolución constante de los acontecimientos políticos y militares, fue una medida encomiable.

Selección de objetivos y supervisión

34. La misión concluyó que, en las muy difíciles condiciones bélicas, la selección de objetivos había sido acertada, y el hecho de que no hubiese hambre ni malnutrición graves es testimonio de ello. La supervisión se vio dificultada no sólo por la peligrosidad de la situación, sino también por la falta de recursos, pese a las constantes peticiones de ayuda a los donantes, que tenían gran deseos de recibir informes de supervisión. A pesar de todo, los supervisores abarcaron el mayor número posible de puntos de distribución y obtuvieron información suficiente para comprobar que las categorías prioritarias de beneficiarios recibían raciones apropiadas.



Después de Dayton

Transferencia de responsabilidad de la OACNUR al PMA

35. Después de Dayton, la responsabilidad de gestionar la cadena alimentaria en Bosnia y Herzegovina se fue transfiriendo progresivamente de la OACNUR al PMA, y el proceso terminó en enero de 1997. La transferencia de gestión de la logística se justificó porque paralelamente se pasó del uso de convoyes proporcionados por los gobiernos donantes al transporte comercial, como elemento propio del regreso a las condiciones normales de paz y como promoción eficaz de los dispositivos de la economía de mercado.
36. La decisión de montar una operación completa de programación y suministros del PMA fue más discutible. En ese momento, debería haberse definido la operación en términos de reducción progresiva, con repercusiones negativas mínimas sobre los beneficiarios. En la práctica, el planteamiento fue distinto y se trató de cómo pasar de un programa de ayuda alimentaria para tiempo de guerra a otro para tiempo de paz. Al formular así la pregunta, la programación se orientó hacia la asistencia a las clases vulnerables y no sólo a los refugiados, las personas desplazadas y otros sectores de población afectados por la guerra.

Reducción de los suministros de alimentos

37. Con el fin de las hostilidades, se tomó la decisión de reducir progresivamente el programa de ayuda alimentaria. Esta decisión estuvo justificada, y es de esperar que la paz traiga recuperación económica y estabilidad. Al recuperarse la economía, el problema de la vulnerabilidad de los hogares se debe más bien a una falta de ingresos de la familia que a la perturbación de los suministros alimentarios, así como a la ausencia de un sistema adecuado de servicios sociales para ayudar a los más vulnerables. En Bosnia y Herzegovina, la ayuda alimentaria no debería considerarse como una alternativa a un sistema de servicios sociales. A medida que se reduce la ayuda alimentaria, las autoridades nacionales y los organismos donantes deberían tomar las medidas precisas para crear un sistema efectivo de servicios sociales. Este asunto es ahora urgente.

Selección de objetivos y supervisión

38. Casi inmediatamente después de la firma del Acuerdo de Paz de Dayton, se planteó la necesidad de seleccionar más rigurosamente los objetivos. El factor primordial era la presión de los donantes, que obedecía al fuerte deseo de reducir las donaciones. La lógica elemental era que la paz debía traer estabilidad y recuperación económica, que la gente regresaría a sus lugares de origen y que el final de la lucha hacía posible la reanudación del transporte comercial. Se justificó la reducción de la asistencia humanitaria con otros argumentos, como el consabido de evitar una dependencia de la ayuda alimentaria y desincentivos para la producción agrícola. En cualquier caso, lo que parecía claro es que se había tomado una decisión política de reducir las cantidades de alimentos suministrados, con la consiguiente necesidad de reducir el número de beneficiarios potenciales.
39. Desde que fue asumiendo responsabilidades mayores en la cadena de ayuda alimentaria, el PMA se esforzó durante el año 1996 en precisar los objetivos en consonancia con la práctica establecida del PMA para las operaciones no urgentes. El PMA dejó de definir a sus beneficiarios con arreglo a las categorías de la OACNUR y procedió a identificar a los más menesterosos en el conjunto de la población. La representación del PMA en la misión PMA/OACNUR/FAO para evaluar las necesidades de ayuda alimentaria a Bosnia y Herzegovina calculó en abril de 1996 el número de beneficiarios (o lista de beneficiarios) en 1,9 millones, mientras que la OACNUR mantuvo una cifra de planificación de 2,7



millones, para una población total estimada en tres millones. La misión recomendó reducir el número de “beneficiarios directos” (es decir, los admisibles a la distribución general) a un total de 600 000 personas, o sea alrededor del 20 por ciento de la población.

40. Aunque en teoría puede que las autoridades locales hayan adoptado esos criterios, los progresos en su aplicación han sido lentos. Pese a la competencia y la capacidad considerables de las autoridades locales, el concepto de selección de objetivos no parece aceptarse muy bien. Al parecer hay poca motivación para montar un sistema selectivo. De hecho, dada la actual tensión social y por el temor, o el riesgo, de crear una mayor inestabilidad, las autoridades locales siguen considerando el enfoque selectivo como algo ajeno, y se inclinan a acatarlo de palabra mientras realizan una distribución más o menos general. Se diría que se ha considerado que dar un poco a casi todos, independientemente de sus necesidades, ha sido preferible a una distribución selectiva basada en las necesidades.
41. Según las suboficinas del PMA, se han hecho progresos en la comprobación y regularización de las listas de beneficiarios, así como en la entrega de tarjetas de beneficiarios, lo que a mediados de 1997 había permitido cierta reducción en el número de beneficiarios de la ayuda alimentaria.
42. Hay dificultades en el proceso de reducción progresiva de la operación. La reducción se opera ahora muy rápidamente, dejando a las autoridades poco tiempo para componer un censo fiable o establecer estructuras con objeto de prestar asistencia a las personas que quedarán ya excluidas de las listas de beneficiarios. La cifra del 20 por ciento es arbitraria, puesto que no hay datos para predeterminar la distribución de la población en función del nivel de ingresos o de otros criterios. No es probable que las autoridades locales dispongan de recursos humanos ni financieros suficientes para realizar debidamente la encuesta, aun cuando tuviesen interés en hacerlo.
43. La supervisión, terminada la guerra, no es tan ardua en cuanto a condiciones materiales y riesgos de seguridad. No obstante, la precisión requerida en la selección de objetivos y la rápida reducción del número de beneficiarios han hecho que las actividades de supervisión se hagan mucho más complejas y requieran un personal con mayor capacidad técnica y más recursos. Pero tampoco los donantes, pese a sus solicitudes de datos, han estado dispuestos a proporcionar la financiación necesaria.

RECOMENDACIONES Y ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

Recomendación 1: Usar mejor unos recursos humanos escasos

44. El dispositivo según el cual el PMA llevaba los suministros a los PEIP fuera de Bosnia y Herzegovina y la OACNUR era responsable de la gestión de la cadena alimentaria dentro de Bosnia y Herzegovina tenía sentido, por la necesidad de mantener una jerarquía de mando clara y unificada, y reducir los riesgos para la seguridad en un contexto de guerra. Además, era importante evitar los costos relacionados con el montaje de dos infraestructuras paralelas de mando y administración en una operación en gran escala. Pero, en vista de las dificultades de la OACNUR para reclutar personal en general y personal logístico en particular, el PMA y la OACNUR deberían esforzarse, en operaciones futuras similares, en regular la transferencia temporal de personal especializado del PMA para ocupar puestos logísticos fundamentales.



Recomendación 2: Ajuste de los sistemas de contabilidad y registro

45. Las discrepancias entre los cálculos de tonelaje de los suministros del PMA y los cálculos correspondientes de la OACNUR respecto al tonelaje distribuido, en relación con el reembolso a la OACNUR de los costos de TIAM, hicieron necesarios unos cálculos trabajosos y originaron tensiones entre ambos organismos. Deberían haberse establecido procedimientos más claros. Dada la frecuencia de la cooperación entre ambos organismos en operaciones conjuntas, deberían procurar que sus sistemas de contabilidad y registro fuesen compatibles y fáciles de llevar.

Recomendación 3: Igualdad informativa

46. En esta operación conjunta de las Naciones Unidas la OACNUR, como organismo rector, debería haber asegurado que los medios informativos se ocuparan de todos los organismos participantes, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Respecto a los organismos de las Naciones Unidas, quizá podría lograrse una mayor igualdad de presencia en las informaciones mediante unos distintivos más llamativos en el material (por ejemplo en vehículos, embalajes de productos) que los utilizados y, lo que tal vez es más importante, mediante un esfuerzo deliberado de los organismos, tuvieran o no un papel rector, por recalcar el carácter conjunto de la operación humanitaria en sus relaciones públicas y sus actividades informativas. Las relaciones con los medios de comunicación social son también un tema para la coordinación entre organismos.

Recomendación 4: Descentralización con control mínimo y comunicación máxima

47. En una operación realizada en un contexto bélico, la capacidad para una respuesta rápida sobre el terreno necesaria para hacer frente a una situación que cambia con rapidez requiere el establecimiento de un sistema descentralizado en el país en que se opera. Sin embargo, hay que controlar las operaciones locales mediante una comunicación efectiva entre las oficinas de campo y la oficina principal en el país. Además, las oficinas de campo deben ser objeto de una supervisión regular, posiblemente rotando el personal de supervisión en el país. En tiempo de guerra, debe llevarse la descentralización tan lejos como sea compatible con los niveles mínimos de control de los organismos, al mismo tiempo que se establece un máximo nivel de comunicación.

Recomendación 5: Aptitudes idóneas para trabajar en un contexto bélico

48. Hay varios aspectos inevitables relacionados con la distribución de ayuda, incluidos los alimentos, en una operación humanitaria: la aplicación de recursos para cualquier fin preferido por la autoridad, incluidos los fines militares; el refuerzo de la autoridad de quienes aprueban o realizan la distribución; y la apropiación indebida de la ayuda. Al reclutar al personal, hay que tener en cuenta estos aspectos de una operación humanitaria en un contexto bélico. La habilidad para negociar con interlocutores intransigentes en situaciones de peligro es esencial para los trabajadores humanitarios en un contexto bélico.

Recomendación 6: Advertir a las autoridades locales de la reducción de las actividades

49. La reducción gradual de la actividad del PMA se está haciendo a un ritmo más rápido que el que puede seguir el Gobierno para establecer redes viables y sostenibles de seguridad social. A este respecto hay notables diferencias entre entidades, y también dentro de ellas. El PMA debería participar estrechamente en la evaluación de estas diferencias a



medida que se reduce la lista de beneficiarios, para que las autoridades se percaten de los sectores menesterosos de la población.

Recomendación 7: Hay que reconocer los costos reales de la supervisión

50. La supervisión después de Dayton y la supervisión en período de guerra tienen en común la escasa proporción de personal para los puntos de distribución, y la proporción todavía más escasa de supervisores en relación con los números de beneficiarios. Si los donantes quieren verdaderamente que la OACNUR y el PMA realicen una supervisión seria de la distribución de ayuda, entre ella la alimentaria, deben reconocer plenamente los costos que ello implica en personal, materiales y vehículos. Las mismas normas deberían aplicarse, por supuesto, a todos los organismos ejecutores. Por otra parte, podría aprovecharse al máximo el personal dedicado a esta actividad modificando los sistemas de gestión.

Recomendación 8: Hay que esforzarse en poner en los puestos clave a los mejores funcionarios

51. La capacidad de respuesta de organismos como el PMA y la OACNUR en situaciones de urgencia depende de la capacidad de respuesta del personal destacado sobre el terreno. En consecuencia, la contratación de un número suficiente de administradores a nivel de las oficinas locales con experiencia previa en operaciones de urgencia y con conocimiento de los principios y de los objetivos de los organismos es una prioridad importante. Incluso en las operaciones de gran envergadura, debería ser posible desplegar tal personal para los relativamente pocos puestos clave de gestión en las oficinas locales y en la oficina central. En la OACNUR podría encargarse de ello la División de Recursos Humanos y Gestión en coordinación con la Unidad de Preparación y Respuesta para Casos de Urgencia. En el PMA la Dirección de Recursos Humanos y el Departamento de Operaciones tendrían esa misma responsabilidad.

Recomendación 9: PMA y OACNUR deben percibir los peligros potenciales de inestabilidad en los períodos de retirada

52. El período de posguerra coincide con la transición de la urgencia a la rehabilitación y con el paso de una economía planificada a una economía de mercado. En este contexto el PMA, junto con otros organismos de ayuda, debe estar particularmente alerta respecto de la posible manipulación política de la ayuda, incluida la alimentaria. Como participante en la operación de las Naciones Unidas vinculada actualmente al Acuerdo de Paz de Dayton, el PMA debe poner especial cuidado en evitar una retirada demasiado rápida que pudiera suscitar el tipo de descontento e inestabilidad que los políticos, incluidos los de ideologías extremas, pueden manipular.

Recomendación 10: Es preciso reconocer y aceptar las limitaciones de la ayuda alimentaria en el período de posguerra

53. No entra en el mandato del PMA la solución de los problemas especiales que plantea la reconstrucción del sistema de servicios sociales. Durante la siguiente fase de la Operación de Urgencia 5142 en Bosnia y Herzegovina, la oficina del PMA en el país podría contribuir a planificar las actividades en la zona, en particular gracias a la experiencia adquirida por su personal, ayudando a las autoridades a identificar a las poblaciones socialmente vulnerables en otros lugares.

